

Cour des comptes



LES DISPOSITIFS DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES SALARIÉS DES ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ

Bilan de la période 2008-2019

Rapport public thématique

Juillet 2020

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	19
Introduction	21
Chapitre I Renforcer la prévention des suppressions d’emploi	27
I - Face aux difficultés économiques, des formes d’ajustement de l’emploi plus flexibles.....	27
A - Des contrats temporaires plus nombreux, des ruptures de contrat de travail facilitées.....	28
B - Une diminution du recours au licenciement économique qui restreint la mise en œuvre de dispositifs spécifiques d’accompagnement	31
II - Des efforts à poursuivre pour prévenir les suppressions d’emplois	38
A - Une connaissance des difficultés des entreprises par les services de l’État en voie d’amélioration.....	38
B - Des outils de prévention des suppressions d’emplois revus au printemps 2020 pour faire face à l’épidémie de Covid-19	44
Chapitre II Mieux cibler les dispositifs de reclassement en faveur des salariés les plus fragiles	61
I - Améliorer le suivi des plans de sauvegarde de l’emploi	63
A - La régulation des plans de sauvegarde (PSE) par l’État : un facteur d’apaisement du climat social, un suivi à améliorer	63
B - Des obligations à l’impact incertain pour compenser les effets territoriaux des PSE.....	71
II - Des mesures d’accompagnement à mieux adapter selon les difficultés du retour à l’emploi.....	75
A - Une préférence collective dans les entreprises pour les mesures indemnitaires	75
B - Un accompagnement au retour à l’emploi qui ne protège pas du risque de déclassement	77
C - Le contrat de sécurisation professionnelle : un dispositif trop uniforme fondé sur le statut des bénéficiaires	80

III - Une intervention de l'État qui accentue les disparités de moyens engagés, en faveur des salariés des grandes entreprises.....	89
A - Une qualité de l'accompagnement qui dépend surtout de la taille et des moyens financiers des entreprises.....	89
B - Une intervention ponctuelle de l'État dans le cadre de licenciements massifs et sensibles.....	94
C - Des financements européens qui viennent surtout en appui des interventions ponctuelles de l'État	98
Conclusion générale	103
Liste des abréviations	105
Annexes	107
Réponses des administrations et organismes concernés	149

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

La présente enquête a été réalisée par la cinquième chambre de la Cour des comptes.

L'instruction de cette enquête, qui a mobilisé trois rapporteurs et un stagiaire, s'est déroulée entre janvier et septembre 2019, parallèlement au contrôle de l'utilisation et de la gestion des crédits du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation. Ce rapport ne porte pas sur les mesures de soutien aux entreprises susceptibles d'être mises en œuvre par l'État, notamment pour faire face à des besoins de trésorerie¹, mais sur les dispositifs visant spécifiquement la préservation de l'emploi ou, lorsque des emplois sont supprimés, au reclassement des salariés concernés. L'enquête a principalement concerné l'activité partielle, le Fonds national de l'emploi-formation (FNE-Formation) et le contrat de sécurisation professionnelle. En l'absence de données sur les mesures de reclassement décidées et financées par les entreprises, l'analyse n'a pu porter que sur les dispositifs de reclassement cofinancés par l'État.

L'instruction de ce rapport et la contradiction avec l'ensemble des acteurs concernés se sont achevées avant que la France ne soit touchée par l'épidémie de Covid-19 au premier trimestre 2020 et que le pays n'entre en récession. Les appréciations portées sur l'action de l'État dans le présent rapport ne concernent donc pas les mesures d'urgence prises en mars 2020 pour limiter les conséquences de la crise sanitaire sur l'emploi. Si celles-ci sont mentionnées dans le rapport, elles n'ont pu faire l'objet de véritables investigations par la Cour.

Pour la réalisation de cette enquête, de nombreux échanges ont eu lieu avec les principaux acteurs concernés : administrations (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, direction générale des entreprises, comité interministériel de restructuration industrielle), opérateurs (Pôle emploi, opérateurs de compétences), Unédic, représentants des partenaires sociaux (Medef, CPME, Association française des entreprises françaises, CGT, FO, CFDT, CGC) et cabinets de reclassement.

Un questionnaire a été diffusé à l'ensemble des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). La Cour des comptes a également utilisé des données collectées par le service statistique du ministère du travail (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) et l'Unédic.

¹ Comme les reports ou les annulations de charges fiscales et sociales, les prêts et garanties ou encore la prise de participation au capital.

Trois études de cas ont été réalisées pour analyser des restructurations de grande ampleur (Mory Ducros, Gad et PSA pour les sites d'Aulnay-sous-Bois et de Rennes) ayant donné lieu à la mise en œuvre de plans de sauvegarde de l'emploi d'envergure entre 2008 et 2018. Deux de ces trois études de cas, concernant des entreprises aujourd'hui disparues, sont publiées en annexe au présent rapport ; elles concernent les plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) mis en œuvre par :

- l'entreprise Gad, spécialisée dans l'abattage, la découpe et la transformation de viande de porc sur ses sites de Lampaul-Guimiliau et Josselin (2013-2014) ;
- l'entreprise de messagerie Mory Ducros, à travers 80 agences réparties sur le territoire national (2014-2015).

Les documents et données ont été collectés auprès des Directe territorialement compétentes. Des entretiens ont été organisés avec différentes parties prenantes dans chacun des plans de sauvegarde de l'emploi :

- des représentants des confédérations syndicales ;
- des représentants des organisations professionnelles ;
- la région Bretagne pour les PSE de Gad ;
- l'établissement public foncier de la région Bretagne au sujet de l'opération de revitalisation de l'ancien site de production de Gad à Lampaul-Guimiliau.

L'enquête a été complétée par un parangonnage issu d'études rendues publiques par l'OCDE en 2018 et 2019.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 10 janvier 2020, par la cinquième chambre de la Cour, présidée par M. Terrien, président de chambre, et composée de Mme Soussia, conseillère maître, présidente de section, Mme Mattéi et M. Montarnal, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Gareau, auditeur, M. Le Nocher et Mme Green, rapporteurs extérieurs, et, en tant que contre-rapporteur, de M. Corbin de Mangoux, conseiller maître en service extraordinaire.

Il a été examiné et approuvé, le 10 mars 2020, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Moati, doyenne des présidents de chambre, faisant fonction de Première présidente, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani, Terrien, et Charpy, présidents de chambre, MM. Viola, Tournier, Le Mer, présidents de section, et de Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le rapport intitulé *Les dispositifs de l'État en faveur des salariés des entreprises en difficulté, bilan de la période 2008-2019*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au ministre de l'économie et des finances, à la ministre du travail, au ministre de l'action et des comptes publics ainsi qu'aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, MM. Durrleman, Briet, présidents de chambre maintenus en activité, Mme Darragon, MM. Courtois, Diricq, Lefebvre, Guédon, Antoine, Mme Bouygar, MM. De Nicolay, Chatelain, Fulachier, Appia, Strassel, Mmes Latournarie-Willems, Hamayon, Riou-Canals, MM. Duboscq, Duguéperoux, Bonnaud, conseillers maîtres, MM. Bouvier, Carnot, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Terrien, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Gareau, auditeur, M. Le Nocher, rapporteur extérieur, rapporteurs de la chambre chargée de le préparer, et de M. Corbin de Mangoux, conseiller maître en service extraordinaire, contre-rapporteur devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de Mme Camby, Première avocate générale et de M. Luprich, substitut général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 7 juillet 2020.

Synthèse

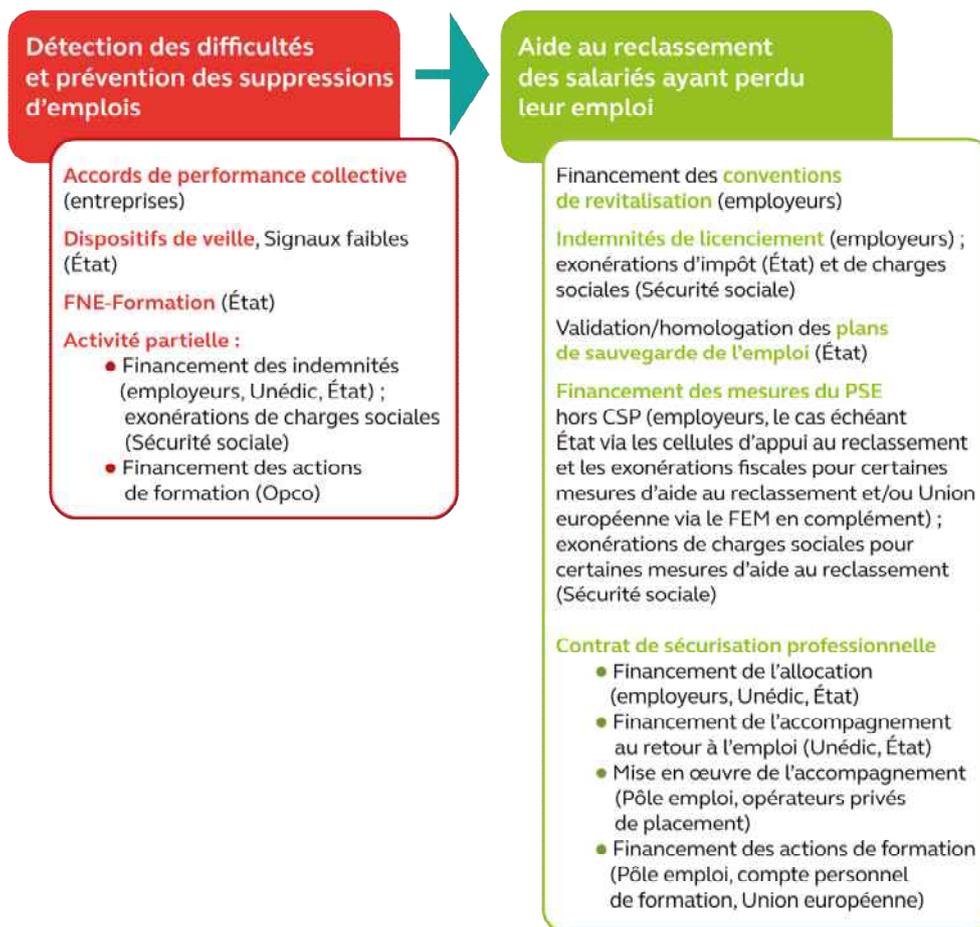
Associés aux crises économiques, les grands plans de licenciements, et plus largement l'ensemble des licenciements pour motif économique, sont devenus une forme moins fréquente d'ajustement de l'emploi au cours des dernières années², même si certains de ces plans demeuraient fortement médiatisés. Face à une accélération des variations de l'activité économique, mais aussi afin de répondre aux évolutions structurelles engendrées par les mutations économiques, au premier rang desquelles figurent la numérisation, la robotisation et la transition écologique, les modalités d'ajustement du marché du travail ont profondément évolué en quelques années. Ainsi, les contrats de courte durée se sont multipliés et les ruptures du contrat de travail à l'amiable ont été favorisées.

Les dispositifs en faveur des salariés des entreprises qui rencontrent des difficultés et se restructurent, voire disparaissent, n'ont pas été suffisamment adaptés aux évolutions du marché du travail et ne s'attachent pas réellement à favoriser le retour à un emploi pérenne et de qualité pour les salariés les plus fragiles. Il importe pour l'État à la fois de poursuivre les efforts entrepris pour prévenir les suppressions d'emploi lorsque les difficultés économiques sont avérées et de mieux cibler les aides au reclassement sur les salariés les plus menacés de déclassement ou de précarité.

Le schéma suivant présente les différents dispositifs examinés dans ce rapport.

² L'instruction menée par la Cour s'est achevée avant que la France n'entre en récession au printemps 2020 en raison des conséquences de l'épidémie de Covid-19. Celle-ci devrait avoir pour conséquence une recrudescence des licenciements pour motif économique, même si l'effort massif consenti pour prévenir les suppressions d'emplois à travers l'activité partielle vise à en contenir l'ampleur.

Les dispositifs spécifiques de prévention des suppressions d'emplois et d'aide au reclassement des salariés licenciés pour motif économique



Source : Cour des comptes

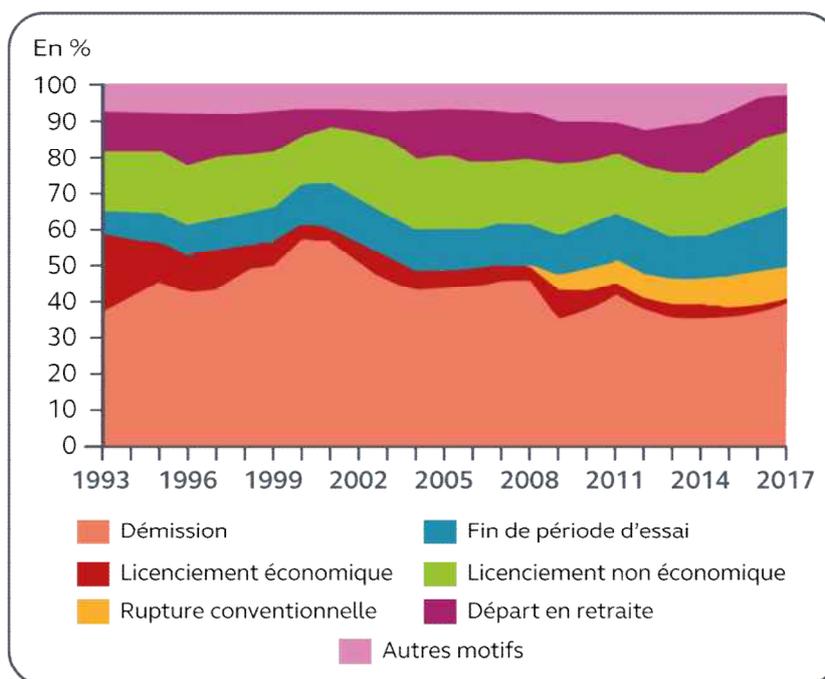
Renforcer la prévention des suppressions d'emplois

Face aux difficultés économiques, des formes d'ajustement de l'emploi plus flexibles

Afin de s'adapter plus rapidement aux variations de l'activité économique, qu'elles soient conjoncturelles ou qu'elles résultent d'évolutions plus structurelles, les entreprises ont modifié leur comportement d'embauche. Elles privilégient le recours à des contrats temporaires (contrats à durée déterminée et missions d'intérim) et développent la sous-traitance. Cette tendance de long terme s'est accentuée après la crise de 2008. Au cours des dernières années, les pouvoirs publics ont pris des mesures pour favoriser la rupture à l'amiable du contrat de travail, afin de rendre le fonctionnement du marché du travail plus fluide. La rupture conventionnelle, créée en 2009 à titre individuel, a ainsi été étendue en 2018 à un cadre collectif.

Cette évolution profonde du marché du travail, couplée à l'amélioration de la conjoncture économique entre 2016 et 2019, a considérablement réduit sur longue période le recours au licenciement pour motif économique, dispositif le plus coûteux et le plus protecteur en raison des obligations de reclassement des salariés qu'il entraîne. En 2018, cette procédure n'occupait plus qu'une place très marginale dans les ruptures de contrat de travail (concernant près de 135 000 personnes). La diminution tendancielle du recours au licenciement économique n'empêche toutefois pas des hausses ponctuelles face à des crises conjoncturelles obligeant les entreprises à réduire leurs effectifs.

Évolution des modalités de rupture du contrat de travail (toutes natures de contrat confondues)



Source : Dares

Note de lecture : le graphique inclut les ruptures de CDD avant leur terme. La part de CDD dans les contrats rompus a diminué au cours des années, passant de 26 % en 2001 à 12 % en 2017.

Champ : France métropolitaine, établissements de 50 salariés ou plus du secteur privé (hors agriculture, hors intérim), champ MMO (mouvements de main d'œuvre).

Les salariés qui perdent leur emploi en raison des difficultés économiques que rencontrent leurs entreprises bénéficient de mesures de reclassement différentes en fonction de la nature et de la procédure de rupture de leur contrat de travail. Les titulaires d'un contrat de travail temporaire, lorsque celui-ci n'est pas renouvelé, ne bénéficient d'aucun accompagnement spécifique, quelles que soient leur durée de présence dans l'entreprise ou leurs difficultés à retrouver un emploi. Ils ont la possibilité de s'inscrire à Pôle emploi, mais ne peuvent prétendre aux mesures plus favorables accordées aux salariés en CDI licenciés pour motif économique.

Les différentes mesures d'accompagnement des salariés en fonction des procédures d'ajustement de l'emploi

Modalités de fin du contrat de travail		Mesures d'accompagnement des salariés				
		Indemnités de rupture du contrat de travail	Contrat de sécurisation professionnelle (entreprises de moins de 1 000 salariés et entreprises en procédure collective)	Congé de reclassement (entreprises <i>in bonis</i> de plus de 1 000 salariés)	Aides financières (mobilité, différentiel de rémunération, création / reprise d'entreprise), actions de formation	Revalorisation des bassins d'emploi
Licenciements pour motif économique	hors PSE	√	-	-	-	-
	PSE	√	√	√	√	√
Plan de départs volontaires dans le cadre d'un PSE		√	√	√	√	√
Ruptures conventionnelles	collectives	√	-	-	√	√
	individuelles	√	-	-	-	-
Fin de contrats temporaires (CDD, CTT)		-	-	-	-	-

Source : Cour des comptes

Des efforts à poursuivre pour prévenir les suppressions d'emplois dans les entreprises en difficulté

Au regard de leurs conséquences pour les salariés et pour l'économie, l'État cherche à prévenir les suppressions d'emploi, en détectant les entreprises en difficulté le plus tôt possible pour leur proposer des solutions permettant de passer la période de crise. Ce rôle incombe aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). La mise en place des commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (précédemment appelés commissaires au redressement productif) et des innovations, telle que la plateforme *Signaux faibles*, constituent des avancées à poursuivre pour améliorer la structuration et le partage de l'information entre l'ensemble des acteurs concernés.

Le principal dispositif d'intervention des Direccte pour aider les entreprises en difficulté à maintenir l'emploi est l'activité partielle (autrefois appelé le chômage partiel), dispositif cofinancé par l'État et l'Unédic (93 M€ au total en 2019). Malgré une réforme en 2013 pour faciliter le recours des entreprises à ce dispositif, l'activité partielle est restée insuffisamment utilisée en France pendant plusieurs années.

Toutefois, dès l'annonce du confinement pour ralentir la propagation de l'épidémie de Covid-19 en mars 2020, le Gouvernement a mis en place des mesures exceptionnelles pour rendre le dispositif plus réactif et plus avantageux pour les entreprises. Près de 31 Md€ sont prévus par l'État et l'Unédic pour financer ce dispositif en 2020.

Le FNE-Formation, qui était devenu un outil très peu utilisé (7 M€ en 2019), a lui aussi évolué à titre temporaire pour permettre, pour la première fois, le financement d'actions de formation au bénéfice de salariés placés en activité partielle. Sur le plan de la négociation collective, traditionnellement peu dynamique en France pour favoriser la flexibilité interne, le code du travail a été simplifié en 2017 par l'institution des accords de performance collective permettant aux entreprises de négocier des dispositifs favorables au maintien de l'emploi.

Mieux cibler les dispositifs de reclassement sur les salariés les plus fragiles

Améliorer le suivi des plans de sauvegarde de l'emploi

Selon les modes de rupture du contrat de travail, l'État joue un rôle de régulation plus ou moins prononcé. C'est particulièrement le cas pour les plans de sauvegarde de l'emploi (dans les entreprises employant au moins 50 salariés qui envisagent de licencier au moins 10 salariés sur une période de 30 jours) et pour la revitalisation des territoires. Le nombre de plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) a fortement chuté depuis 2008 (138 plans au troisième trimestre 2019).

L'intervention de l'État tout au long de ces procédures a permis une diminution très importante de leur conflictualité. Toutefois, faute de données disponibles suffisantes, le suivi de la mise en œuvre des PSE reste à améliorer. Par ailleurs, le processus de revitalisation des territoires demeure fragile et ses résultats ne sont pas évalués.

Des mesures d'accompagnement à mieux adapter selon les difficultés du retour à l'emploi

L'obligation de reclassement des salariés ayant perdu leur emploi pour un motif économique incombe en premier lieu à l'employeur. Selon la taille et la situation financière de l'entreprise (cf. schéma suivant), les salariés licenciés pour motif économique se voient proposer soit un congé de reclassement, au contenu variable et entièrement à la charge de l'entreprise, soit un contrat de sécurisation professionnelle, mis en œuvre par Pôle emploi et des opérateurs privés de placement sélectionnés par le service public de l'emploi. Des indemnités de licenciement, au montant parfois élevé, s'ajoutent aux mesures de reclassement. Des régimes fiscal et social favorables favorisent la négociation d'indemnités dites « supra-légales » qui peuvent conduire salariés et entreprises à préférer ces dernières, au détriment du budget alloué aux mesures d'aide au reclassement.

Dispositifs d'accompagnement des salariés licenciés pour motif économique selon les caractéristiques de l'entreprise

Taille de l'entreprise	Nombre de licenciements pour motif économique envisagés sur un mois	Dispositif d'aide au reclassement proposé par l'entreprise aux salariés licenciés pour motif économique	Obligation d'élaborer un plan de sauvegarde de l'emploi
< 50 salariés	Quel que soit le nombre de salariés concernés	Proposition d'un contrat de sécurisation professionnelle	-
	de 50 à 999 salariés		√
> 1 000 salariés	Entre 1 et 9 salariés	Proposition d'un congé de reclassement (sauf si le salarié bénéficie d'un <u>congé de mobilité</u> ou si l'entreprise est en <u>redressement ou en liquidation judiciaire</u> : dans ce dernier cas, proposition d'un contrat de sécurisation professionnelle)	-
	10 salariés ou plus		√

Source : Cour des comptes

Le coût du congé de reclassement, exclusivement financé par les entreprises, n'est pas connu, contrairement à celui du contrat de sécurisation professionnelle qui bénéficie à la moitié des salariés licenciés pour motif économique. Cofinancé par l'Unédic, les entreprises et l'État, ce dispositif a représenté un coût de 1,393 Md€ en 2019, montant en forte baisse par rapport au pic atteint en 2014 avec 2,186 Md€.

Le contrat de sécurisation professionnelle, dispositif qui combine une indemnisation plus avantageuse que les allocations chômage de droit commun et un accompagnement intensif sur une durée maximale d'un an, présente deux limites principales. D'une part, il ne vise pas à protéger du déclassement : la réforme introduite en 2015 incite au retour rapide à l'emploi, sans considération pour la pérennité au-delà de six mois, ni la qualité de l'emploi retrouvé, alors que ce dispositif d'accompagnement avait été conçu pour favoriser l'accès à la formation dans une perspective de sécurisation des parcours professionnels à moyen terme. D'autre part, l'éligibilité à ce dispositif repose sur le statut du salarié, licencié pour motif économique, et non sur la réalité de ses difficultés de retour à l'emploi.

Les dispositifs de reclassement ne s'adaptent pas au degré d'éloignement de l'emploi des salariés et demeurent associés au statut de licencié pour motif économique alors que cette procédure est de moins en moins fréquente. Ce constat invite à renouveler le cadre d'accompagnement des salariés.

*Une intervention de l'État qui accentue les disparités de moyens engagés,
en faveur des salariés des grandes entreprises*

Dans certains plans de licenciements massifs et sensibles, l'État intervient directement pour apporter des financements supplémentaires aux mesures d'aide au reclassement (par exemple, dans les cas de Gad et de Mory Ducros présentés dans ce rapport). Il recourt pour cela à des cellules de reclassement et à un dispositif d'accompagnement renforcé, dont l'intensité varie d'un plan social à l'autre.

Cette intervention de l'État accentue les écarts de moyens engagés en faveur des salariés selon la taille des entreprises. Il en va de même dans la manière dont les aides du Fonds européen d'aide à la mondialisation (FEM) sont orientées, en France, vers quelques grandes entreprises.

D'autres pays ont fait des choix différents. Ainsi, les partenaires sociaux suédois ont mis en place par accord collectif des mécanismes de mutualisation du financement d'aides au reclassement avant que n'intervienne le service public de l'emploi. Ce financement mutualisé permet aux grandes entreprises de contribuer au financement des restructurations affectant les sous-traitants. De son côté, l'Espagne a choisi de confier aux régions la gestion des demandes d'aides au FEM, en privilégiant une approche par filière qui permet aux PME de bénéficier de ces aides.

*

**

À l'issue de ses travaux, la Cour formule cinq recommandations visant à renforcer l'efficacité des outils de prévention des licenciements, améliorer la qualité et le ciblage de l'accompagnement au bénéfice de ceux qui éprouvent le plus de difficulté à retrouver un emploi pérenne, ainsi qu'à faciliter l'accès des PME aux aides européennes.

Récapitulatif des recommandations

Renforcer l'efficacité des outils de prévention des suppressions d'emplois par une connaissance plus rapide et mieux partagée des difficultés des entreprises

1. Dans le cadre du déploiement de l'outil numérique d'analyse et de partage des données économiques *Signaux faibles*, tant en situation de crise qu'en anticipation, améliorer le partage de l'information avec les régions et construire, à partir de ces données, une stratégie de détection des conséquences des difficultés d'une entreprise sur ses partenaires économiques (*ministère de l'économie et des finances*).

Améliorer la qualité et le ciblage de l'accompagnement au bénéfice de ceux qui éprouvent le plus de difficultés à retrouver un emploi pérenne et de qualité

2. Après une étude d'impact approfondie, étendre le bénéfice du contrat de sécurisation professionnelle aux titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée employés dans des entreprises placées en procédure collective, sous réserve d'une durée minimale de présence dans l'entreprise (*ministère du travail, Unédic*).
3. Rendre obligatoire la saisie par les entreprises des données financières (prévisionnelles et exécutées) relatives au plan de reclassement dans le système d'information et de suivi des plans de sauvegarde de l'emploi (*ministère du travail*).
4. Évaluer les performances comparées de Pôle emploi et des opérateurs privés de placement en matière de retour à un emploi pérenne et de qualité dans le cadre du contrat de sécurisation professionnelle et des cellules de reclassement (*ministère du travail, Unédic*).

Faciliter l'accès des PME aux aides européennes

5. Faire évoluer la stratégie de recours au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, afin d'en faire bénéficier les salariés de PME en difficulté dans une approche prenant en compte les filières et les territoires (*ministère du travail*).

Introduction

L'activité économique est soumise à de nombreux aléas qui peuvent conduire les entreprises, lorsqu'elles rencontrent des difficultés, à ajuster leur appareil de production sous des formes variées : délocalisation ou fermeture de sites, fusion-acquisition entre plusieurs entreprises, réduction d'effectifs, externalisation d'une partie de l'activité, etc. Au-delà des seules variations de la conjoncture économique, les difficultés rencontrées par les entreprises peuvent découler de l'évolution du cadre juridique, des technologies, des modes de consommation, de l'intensité concurrentielle sur les marchés, voire d'une crise environnementale ou sanitaire, comme la crise actuelle liée à l'épidémie de Covid-19. Les mutations économiques entraînent, en moyenne dans les pays membres de l'OCDE, un flux de destructions et de créations d'emplois représentant 20 % du volume d'emplois total.

Les conséquences des difficultés économiques sur l'emploi, qu'elles soient conjoncturelles ou structurelles, font l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics, notamment en cas de licenciements collectifs pour motif économique mis en œuvre dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE). Ce dispositif spécifique n'est cependant pas la seule forme de rupture du contrat de travail susceptible d'être mise en œuvre par les entreprises en difficulté. Celles-ci peuvent recourir à d'autres formes, moins visibles, d'ajustement de l'emploi comme le licenciement individuel pour motif économique, la rupture conventionnelle individuelle ou collective. Elles peuvent également s'abstenir de renouveler les contrats temporaires ou de les transformer en contrats à durée indéterminée. Les conséquences de ces multiples formes de réduction de l'emploi peuvent être plus ou moins durables selon la conjoncture économique et la capacité de retour à l'emploi des salariés concernés. Cette capacité dépend pour l'essentiel du niveau de qualification, de l'âge et du degré de mobilité géographique des salariés. L'enjeu du reclassement est particulièrement important pour les salariés âgés ou présentant une faible qualification, dont la capacité de rebond vers l'emploi est plus faible.

Une gestion du reclassement des salariés qui relève principalement de l'employeur

La transformation permanente de l'emploi est un défi pour les entreprises et pour les partenaires sociaux qui ont la responsabilité collective de permettre aux salariés de conserver ou retrouver dans des

délais raisonnables un emploi pérenne et de qualité. Cette obligation, qui incombe en premier lieu à l'employeur, s'exerce indépendamment de toute opération de restructuration en cours ou à venir. En effet, selon le code du travail, « l'employeur [doit] assure[r] l'adaptation des salariés à leur poste de travail [et] veille[r] au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations »³. Lorsqu'une entreprise rencontre des difficultés, l'employeur doit prendre toutes les mesures d'adaptation et de reclassement permettant le maintien des salariés en emploi⁴.

Les nombreuses réformes intervenues depuis la crise de 2008 ont conforté le rôle premier de l'employeur et des partenaires sociaux pour gérer les conséquences de l'ajustement de l'appareil productif sur l'emploi, autour de deux orientations : la recherche d'une plus grande flexibilisation de l'organisation du travail *via* la négociation collective et une plus grande sécurisation de la trajectoire professionnelle des salariés⁵. Toutefois, en cas de crise systémique majeure, le rôle de l'État dans la définition et le financement de mesures visant à limiter les suppressions d'emploi demeure essentiel, comme le montre le plan d'urgence mis en place pour contenir les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire de Covid-19.

Des moyens publics importants affectés à la gestion des conséquences des difficultés des entreprises sur l'emploi

S'il appartient avant tout aux entreprises d'assurer le reclassement des salariés, l'État intervient pour atténuer les conséquences sociales des destructions d'emploi qui peuvent se traduire par un accroissement du chômage, particulièrement celui des travailleurs peu qualifiés, et par la déstabilisation d'un bassin d'emploi ou d'une filière.

En France, l'État, souvent associé aux partenaires sociaux, et parfois aux collectivités territoriales⁶, dispose d'une vaste palette de dispositifs d'intervention, allant de la détection des entreprises en difficulté à l'accompagnement au reclassement des salariés ayant perdu leur emploi. Ces outils, actifs indépendamment de l'état de la conjoncture économique, peuvent être mobilisés avec un renfort de moyens exceptionnels face à une dégradation d'ampleur de la situation économique. Le recours à des outils existants, notamment l'activité partielle, facilite une réponse rapide en cas d'urgence, comme c'est le cas depuis la mi-mars.

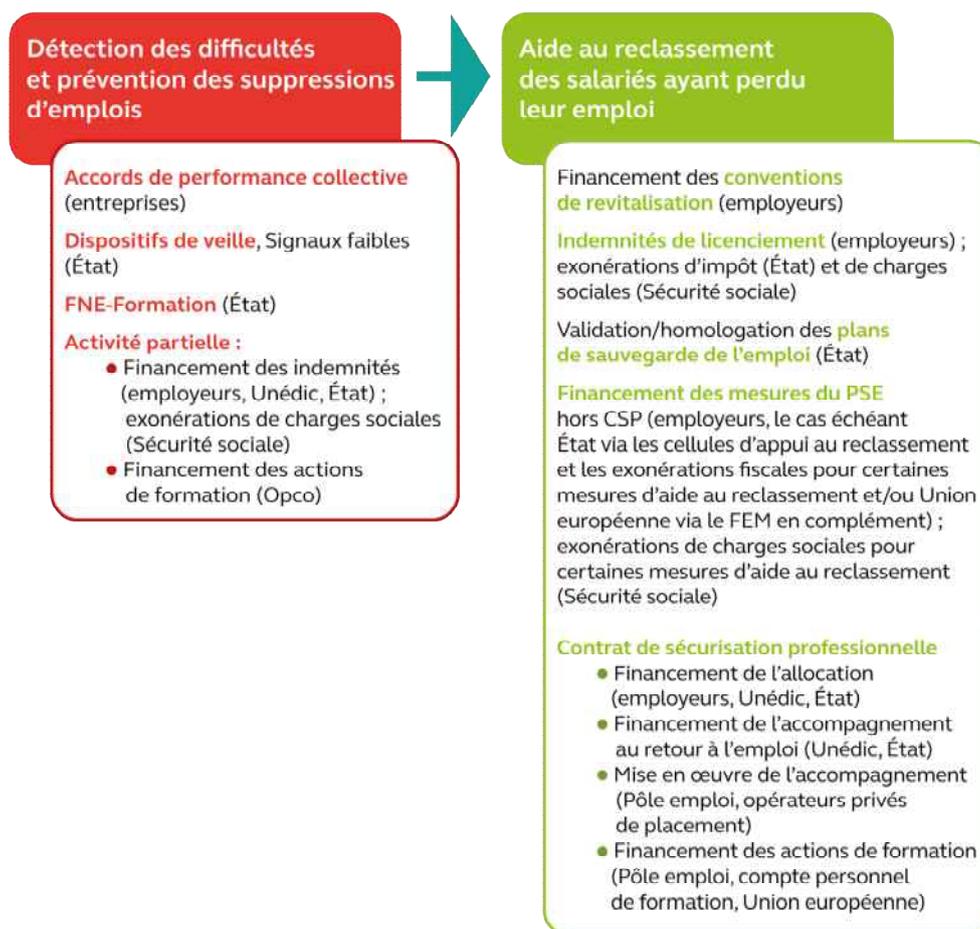
³ Article L. 6321-1 du code du travail.

⁴ Article L. 1233-4 du code du travail.

⁵ Cf. annexe n° 1.

⁶ Il n'existe pas de recensement des moyens consacrés par celles-ci pour aider les salariés des entreprises en difficulté à retrouver un emploi.

Schéma n° 1 : les dispositifs spécifiques de prévention des suppressions d'emplois et d'aide au reclassement des salariés licenciés pour motif économique



Source : Cour des comptes

L'intervention de l'État revêt des formes multiples.

D'un point de vue opérationnel, l'État s'efforce de détecter de manière précoce les difficultés économiques qui pourraient conduire les entreprises à diminuer leurs effectifs. Sur le plan juridique, l'État, en lien avec les partenaires sociaux, veille à construire un cadre de régulation reposant sur un équilibre entre la nécessaire protection des salariés affectés par les restructurations et le maintien de la compétitivité des entreprises. Il intervient également en cours de négociation collective, notamment en cas

de licenciements pour motif économique collectifs, afin de s'assurer de la qualité des mesures de reclassement prises par les entreprises. Selon les circonstances, il peut aider les entreprises à assumer leur responsabilité sociale vis-à-vis des salariés *via* le financement de mesures d'accompagnement.

Le coût des dispositifs en faveur des salariés des entreprises en difficulté financés par l'État et les partenaires sociaux⁷ a été multiplié par 3,3 entre 2008 et 2010, passant de 0,76 à 2,55 Md€ sous l'effet de la crise. Ce n'est qu'à partir de 2016 que le coût a diminué pour revenir à environ 1,5 Md€ en 2018 et en 2019.

La crise du printemps 2020 devrait porter ce montant à un niveau très supérieur.

90 % de ces dépenses étaient jusqu'à présent liées à des mesures de reclassement, notamment le contrat de sécurisation professionnelle, dispositif mis en place en 2011 en remplacement de deux dispositifs expérimentaux - la convention de reclassement personnalisée (CRP) et le contrat de transition professionnelle (CTP). 10 % à peine des dépenses concernaient des dispositifs de prévention des suppressions d'emplois, principalement l'activité partielle, précédemment dénommée « chômage partiel ». Hors exonération d'impôt et de charges sociales, les partenaires sociaux et les entreprises sont les premiers financeurs de ces dispositifs de prévention et d'aide au reclassement. Cette proportion devrait être profondément modifiée dans le cadre du plan d'urgence mis en place par le Gouvernement pour limiter les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire de Covid-19 avec un financement de l'activité partielle envisagé, mi-juin 2020, à hauteur de 31 Md€ pour l'année 2020.

*
**

Cette enquête de la Cour vise à apprécier, sur la période 2008-2019, les mesures prises pour limiter les conséquences néfastes des restructurations sur l'emploi, notamment à l'égard des salariés qui présentent la plus faible capacité de rebond en cas de licenciement. Pour la mener, la Cour s'est principalement appuyée sur des questionnaires⁸ et des entretiens avec les administrations, divers organismes (Pôle emploi, Unédic, opérateurs de compétences, cabinets de reclassement, etc.) et des représentants des partenaires sociaux et la réalisation d'études de plans de

⁷ Hors coût des exonérations d'impôt et de charges sociales et coût des formations.

⁸ Un questionnaire a également été adressé à l'ensemble des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte).

sauvegarde de l'emploi. Les études relatives à Gad et à Mory Ducros figurent en annexe. Cette enquête fait suite à des travaux antérieurs qui n'avaient abordé que partiellement le sujet de la prévention des suppressions d'emploi et du reclassement des salariés⁹.

L'instruction et la contradiction de ce rapport sont intervenues préalablement à la crise sanitaire que la France traverse depuis le printemps 2020. Les appréciations portées sur l'action de l'État n'intègrent pas les mesures d'urgence, de nature conjoncturelle, prises afin de contenir les conséquences économiques de cette crise sur l'emploi ; celles-ci sont cependant mentionnées dans le rapport pour ce qui en est connu à la mi- juin 2020.

*

**

Au terme de ses travaux, la Cour relève que, sur longue période, le recours aux dispositifs spécifiques d'accompagnement des salariés ayant perdu leur emploi en raison de difficultés économiques a beaucoup diminué (I). Cette baisse s'explique notamment par la plus grande flexibilité qui caractérise aujourd'hui le fonctionnement du marché du travail, tant en ce qui concerne les embauches que les ruptures de contrat de travail. Dans ce nouveau contexte, il est essentiel de poursuivre les efforts entrepris pour limiter les suppressions d'emplois alors que les difficultés sont avérées, les dispositifs de prévention déployés ayant été insuffisamment utilisés sur la période 2008-2019 examinée.

Si l'État joue un rôle utile en matière de régulation de certaines formes d'ajustement de l'emploi, les dispositifs de reclassement apparaissent désormais mal adaptés aux évolutions profondes du fonctionnement du marché du travail (II). En effet, ces mesures ne sont pas vraiment conçues pour favoriser l'accès des personnes les plus en difficulté à un emploi pérenne. De surcroît, l'intervention de l'État tend à renforcer les disparités de moyens engagés, en faveur des salariés licenciés dans le cadre de plans de licenciements massifs et sensibles.

⁹ Cf. notamment *Le chômage partiel*, rapport public annuel, février 2011 et suivi en 2015 ; *Le contrat de sécurisation professionnelle*, rapport public annuel, février 2012 ; *Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*, rapport public thématique, janvier 2013 ; *Bilan des conventions de revitalisation*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre 2015 ; *Le régime fiscal et social des indemnités de rupture du contrat de travail*, référé, octobre 2016. Ces publications sont accessibles sur le site de la Cour (www.ccomptes.fr).

Chapitre I

Renforcer la prévention des suppressions d'emploi

La diversification des formes d'ajustement de l'emploi, combinée à une amélioration de la conjoncture économique entre 2016 et 2019, a conduit, sur longue période, à une forte diminution du recours au licenciement pour motif économique, modalité de rupture du contrat de travail qui comporte, surtout dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi, le plus d'obligations de moyens en matière de reclassement des salariés (I). Cette évolution rend d'autant plus nécessaire la poursuite des efforts engagés pour prévenir les suppressions d'emplois (II).

I - Face aux difficultés économiques, des formes d'ajustement de l'emploi plus flexibles

Depuis la crise de 2008, le changement de comportement des entreprises en matière d'embauche s'est accéléré. Il s'est accompagné d'un assouplissement des règles du code du travail en matière de rupture du contrat de travail favorisant une rotation plus fluide des effectifs dans les entreprises (A). Il en a résulté une diminution très importante du nombre de personnes bénéficiant de mesures spécifiques de reclassement (B).

A - Des contrats temporaires plus nombreux, des ruptures de contrat de travail facilitées

1 - Un développement du recours aux contrats courts qui s'est accentué après la crise de 2008

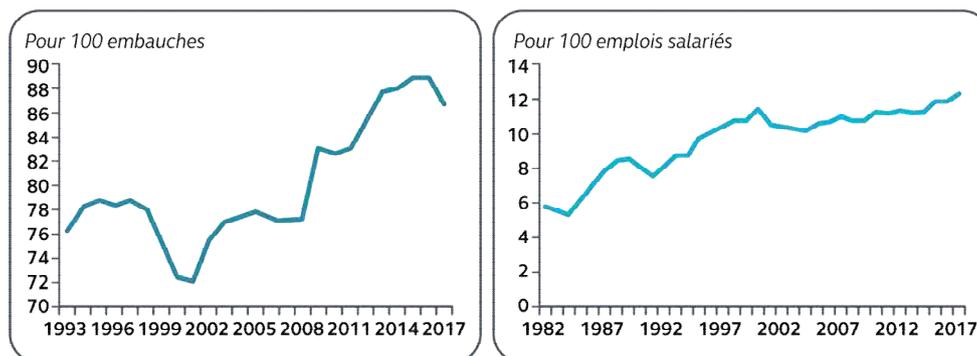
Pour faire face plus facilement aux variations de l'activité et éviter les contraintes et les coûts attachés aux procédures de licenciement engagées dans un cadre collectif, les entreprises ont eu tendance, à partir des années 1980, à développer la sous-traitance ainsi que le recours aux contrats temporaires (contrats à durée déterminée et missions d'intérim).

La part des contrats à durée déterminée est ainsi passée de 6 % à 12 % environ de l'emploi salarié depuis le début des années 1980, l'augmentation très marquée dans les embauches s'expliquant pour partie dans la période récente par la très forte croissance du nombre de contrats de très courte durée dans certains secteurs.

En 2017, le nombre d'embauches sur des contrats temporaires dans les entreprises employant plus de 50 salariés a atteint 217 pour 100 salariés, tous secteurs confondus. Le recours aux contrats temporaires est plus marqué dans l'industrie (223 pour 100 salariés) que dans la construction (186) et le secteur tertiaire (187). L'intérim représente la très grande majorité des contrats temporaires dans l'industrie (96 %) et dans la construction (94 %), contrairement au secteur tertiaire (42 %). Ces contrats temporaires touchent particulièrement les salariés les moins qualifiés comme l'illustre le secteur de l'industrie au sein duquel la part d'ouvriers et d'employés ayant conclu un CDI en 2017 s'élevait respectivement à 29 % et 33 % contre 80 % pour les cadres.

Graphique n° 1 : nombre d'intérimaires en fin de trimestre

Source : Dares, données trimestrielles corrigées des variations saisonnières, France hors Mayotte

Graphique n° 2 : évolution de la part des CDD dans les embauches et dans l'emploi salarié

Source : Dares

Lecture : en 2017, 87 % des embauches (CDD et CDI confondus) se font en CDD.

Champ : France métropolitaine, établissements de 50 salariés ou plus du secteur privé (hors agriculture, hors intérim), champ MMO (mouvements de main d'œuvre)

Source : Insee, enquête Emploi

Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes de 15 ans ou plus

2 - De nouvelles modalités, plus souples, de rupture du contrat de travail

Depuis les grands plans sociaux des années 1970 et 1980, le licenciement n'est plus le seul moyen de rompre le contrat de travail lorsque l'entreprise rencontre des difficultés économiques ou envisage une restructuration. Plusieurs possibilités de départ négocié entre l'employeur et le salarié ont été instaurées, dans un cadre individuel comme dans un cadre collectif.

Au plan de départs volontaires, le cas échéant négocié dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi ou d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, s'est ajoutée, en 2008, la rupture conventionnelle. Assortie d'une indemnité spécifique au moins égale à celle perçue en cas de licenciement et au régime fiscal et social favorable, elle permet au salarié qui rompt son contrat de travail, comme dans le cas d'un départ volontaire négocié, de s'inscrire à Pôle emploi et de percevoir des allocations chômage s'il remplit les conditions pour en bénéficier.

Créée juste avant le déclenchement de la crise de 2008 par la loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail, la rupture conventionnelle a d'abord été conçue dans un cadre individuel¹⁰. Elle représentait 8,6 % des ruptures de contrat de travail en 2017, contre 4 % en 2009. Comme l'ont montré les travaux de la Dares en 2018¹¹, cette nouvelle modalité de rupture du contrat de travail se serait principalement substituée à des démissions (environ 75 % entre 2012 et 2017) et, dans une moindre mesure, à des licenciements pour motif économique (entre 10 et 20 %).

L'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et à la sécurisation des relations de travail¹² a élargi les cas de recours à cette nouvelle modalité aux départs collectifs à compter du 1^{er} janvier 2018, sous réserve de la signature d'un accord collectif portant rupture conventionnelle collective, qui est également soumis au contrôle de l'autorité administrative.

¹⁰ Articles L. 1237-11 à L. 1237-16 du code du travail.

¹¹ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail.

¹² Articles L. 1237-19 à L. 1237-19-14 du code du travail.

La rupture conventionnelle collective vise à faciliter « *l'adaptation des compétences aux enjeux évolutifs de l'entreprise* »¹³, dans un contexte où l'automatisation et la numérisation auront pour effet de modifier le contenu de près de la moitié des emplois, 10 % de ceux-ci étant même susceptibles de connaître une transformation majeure selon le Conseil d'orientation de l'emploi.

À l'avenir, la rupture conventionnelle pourrait donc davantage encore se substituer au licenciement pour motif économique.

B - Une diminution du recours au licenciement économique qui restreint la mise en œuvre de dispositifs spécifiques d'accompagnement

En cas de licenciements pour motif économique, les entreprises ont d'importantes obligations à l'égard de leurs salariés perdant leur emploi, notamment en matière d'aide au reclassement. Lorsque les départs négociés visent à limiter les licenciements dans le contexte de difficultés économiques, les mêmes obligations s'imposent aux employeurs, qu'il s'agisse d'un plan de départs volontaires ou d'une rupture conventionnelle collective. Toutefois, le contrôle du respect de ces obligations est moins approfondi en cas de départ négocié. Comme dans le cas du licenciement pour motif économique, ces dispositions ne concernent pas les salariés en contrat temporaire.

1 - Une diminution tendancielle du recours au licenciement pour motif économique, dispositif le plus protecteur

Le licenciement pour motif économique permet de réduire l'emploi permanent de façon contraignante. Reposant sur un « *motif non inhérent à la personne du salarié* »¹⁴, cette procédure est précisément encadrée pour concilier l'adaptation des entreprises aux évolutions de l'activité et la protection des salariés : définition stricte des motifs conduisant au recours au licenciement pour motif économique, obligation pour l'employeur d'assurer la préservation de l'employabilité des salariés en amont des licenciements (formation, adaptation et reclassement), obligation de recherche de repreneur. Le licenciement pour motif économique ouvre également droit à une indemnité spécifique de rupture du contrat de travail.

¹³ Selon le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance précitée sur la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail.

¹⁴ Article L. 1233-3 du code du travail.

Selon le volume de licenciements envisagés, trois procédures distinctes peuvent être engagées : le licenciement pour motif économique individuel, le licenciement pour motif économique collectif concernant moins de 10 salariés sur une période de 30 jours et le licenciement pour motif économique collectif accompagné d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE).

Le PSE est requis dans les entreprises d'au moins 50 salariés, lorsque le projet de licenciement concerne au moins 10 salariés dans une même période de 30 jours¹⁵. Il a pour objectif de présenter l'ensemble des mesures prévues pour limiter le volume de licenciements et, pour les salariés licenciés, les mesures d'appui à leur reclassement.

Les licenciements pour motif économique interviennent parfois à la suite d'un cumul de difficultés qui peuvent toucher tout un secteur, comme l'illustre le cas de l'entreprise de messagerie Mory Ducros dans le transport routier¹⁶.

Les multiples difficultés du secteur de la messagerie ayant conduit à la liquidation de Mory Ducros

Les entreprises du secteur de la messagerie transportent, par voie routière, des colis afin d'approvisionner des producteurs, des distributeurs et des consommateurs finaux. Depuis le milieu des années 1990, le secteur a connu de profonds bouleversements entraînant, à partir du milieu des années 2000, des restructurations importantes.

L'ouverture à la concurrence étrangère permise par l'approfondissement de la politique européenne des transports a conduit à l'accroissement de la concurrence et à l'installation d'une guerre des prix entre opérateurs réduisant la rentabilité de leur activité. Les progrès numériques, dont les principaux objectifs sont de donner au client la possibilité de suivre les livraisons et de réduire les délais de livraison, ont conduit ces entreprises à investir massivement dans un contexte concurrentiel qui ne permettait pas de faire supporter aux clients le coût de cet investissement. Enfin, l'augmentation des prix du pétrole au début des années 2000 a accru les charges de ces entreprises.

Durant la crise de 2008, l'entreprise Mory Ducros, deuxième entreprise du secteur de la messagerie en France, n'était pas en mesure de faire face à la baisse d'activité tant elle était fragilisée par les mutations intervenues les années précédentes. Après un premier appel au soutien du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) en 2009 et un plan de reprise en 2011, l'entreprise a été placée en procédure collective en 2013.

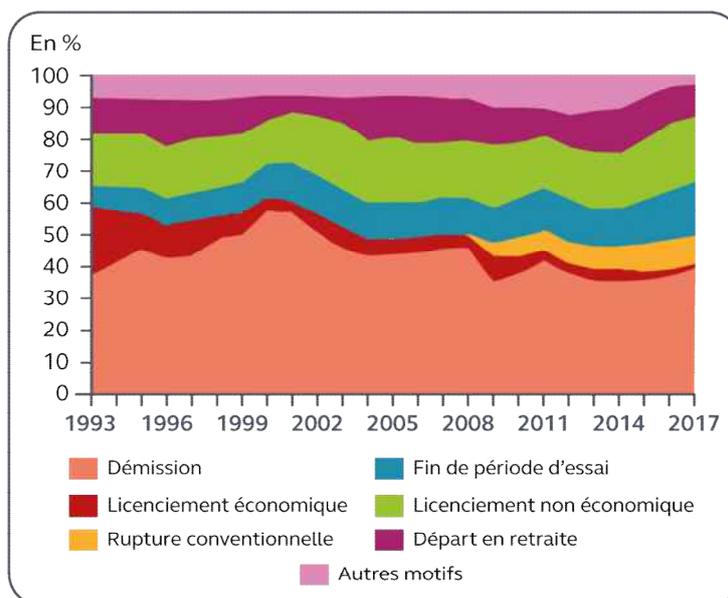
¹⁵ Article L. 1233-61 du code du travail.

¹⁶ L'annexe n°9 présente le coût total des diverses mesures d'accompagnement et le résultat des mesures de reclassement des salariés à l'issue des deux plans de sauvegarde de l'emploi.

Issu à l'origine de la jurisprudence du Conseil d'État, le droit du licenciement économique est né dans les années 1970, dans un contexte de désindustrialisation et de montée constante du chômage. Dans ce contexte, ce mode de licenciement est devenu l'outil principal d'ajustement de l'emploi lorsque les entreprises rencontraient des difficultés. Lors de la crise de 1992-1993 qui s'est traduite par un repli de la croissance (- 0,6 %), les licenciements pour motif économique ont représenté près de 21,7 % de l'ensemble des ruptures de contrats de travail. Il n'en a plus été de même lors de la crise de 2009 : les licenciements pour motif économique n'ont représenté que 8 % des ruptures de contrats de travail cette année-là alors que la croissance était négative (- 2,9 %). Devenu depuis une forme moins fréquente d'ajustement de l'emploi, le licenciement pour motif économique ne représentait plus que 1,5 % des ruptures de contrat de travail en 2017.

Cette diminution tendancielle du recours au licenciement pour motif économique n'empêche toutefois pas des hausses ponctuelles face à des crises conjoncturelles obligeant les entreprises à réduire leurs effectifs.

Graphique n° 3 : évolution des modalités de rupture du contrat de travail (toutes natures de contrat confondues)



Source : Dares

Note de lecture : le graphique inclut les ruptures de CDD avant leur terme. La part de CDD dans les contrats rompus a diminué au cours des années, passant de 26 % en 2001 à 12 % en 2017.

Champ : France métropolitaine, établissements de 50 salariés ou plus du secteur privé (hors agriculture, hors intérim), champ MMO (mouvements de main d'œuvre).

Le recours accru aux contrats temporaires, le développement de modalités alternatives de rupture du contrat de travail et l'amélioration de la conjoncture économique entre 2016 et 2019¹⁷ expliquent la forte diminution du nombre de licenciements pour motif économique. Après avoir atteint un point haut en 2009 avec 305 507 ruptures de contrats de travail, ceux-ci ont régulièrement baissé pour atteindre 135 000 en 2018.

Tableau n° 1 : modalités de rupture du contrat de travail en 2018

	Licenciement pour motif économique	Dont PSE	Rupture conventionnelle individuelle	Rupture conventionnelle collective
Nombre de salariés	134 585	41 671	437 531	8 393

Sources : Dares, DGEFP¹⁸

En cas de rupture conventionnelle, afin d'éviter que des ruptures de contrat de travail résultant de difficultés économiques s'accompagnent seulement de mesures indemnitaires, le code du travail prévoit que l'accord d'entreprise permettant la rupture conventionnelle collective doit comporter, comme dans le cas de licenciements pour motif économique, des mesures visant à faciliter l'accompagnement et le reclassement externe des salariés sur des emplois équivalents. Ces mesures relèvent du congé de mobilité, des actions de formation, de validation des acquis de l'expérience (VAE) ou de reconversion, des actions de soutien à la création d'activités nouvelles ou à la reprise d'activités existantes par les salariés¹⁹.

Le congé de mobilité

En vertu de l'article L. 1237-18 du code du travail, introduit par l'ordonnance qui a créé la rupture conventionnelle collective, un congé de mobilité peut être proposé par l'employeur soit dans le cadre d'un accord portant rupture conventionnelle collective, soit dans les entreprises ayant conclu un accord collectif portant sur la gestion des emplois et des compétences. Il a pour objet de favoriser le retour à un emploi durable par des mesures d'accompagnement, des actions de formation et des périodes de travail en dehors de l'entreprise. Pendant la période du congé de mobilité, le salarié perçoit une rémunération versée par son employeur.

¹⁷ Bien qu'inférieur au taux constaté sur le cycle 2000-2007, le taux de croissance annuel moyen s'établit à + 1,5 % entre 2015 et 2018 contre + 1 % entre 2010 et 2014. Dans le même temps, le nombre de défaillances d'entreprises a constamment diminué, de même que le nombre de plans de sauvegarde de l'emploi engagés (569 en 2018 contre 722 en 2014).

¹⁸ Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

¹⁹ Article L. 1237-19-1 du code du travail.

Toutefois, si la procédure de rupture conventionnelle collective prévoit des mesures de reclassement qui tendent à la rapprocher d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), le contrôle allégé exercé par les services déconcentrés de l'État fait reposer le contenu des mesures de reclassement sur la seule appréciation de l'entreprise et des partenaires sociaux. Par ailleurs, alors que, dans le cadre d'un PSE, les salariés des petites et moyennes entreprises peuvent bénéficier du contrat de sécurisation professionnelle, celui-ci ne pourra leur être proposé dans le cadre d'une rupture conventionnelle collective laissant à l'entreprise, indépendamment de ses moyens, le financement des mesures d'aide au reclassement.

2 - Un accompagnement de droit commun jusqu'à présent très limité pour les salariés en contrat temporaire

Ces mesures protectrices ne concernent toutefois que les salariés en contrat à durée indéterminée (CDI)²⁰, qu'elles soient mises en œuvre par l'entreprise ou par Pôle emploi.

L'accompagnement au retour à l'emploi est ainsi très différent selon que les salariés concernés par la perte de leur emploi au sein d'une même entreprise étaient en CDI (licenciement ou départ négocié) ou en contrat temporaire (absence de renouvellement ou de transformation en CDI). Le CDI ouvre droit à des indemnités et à une aide au reclassement plus avantageuses, ainsi que, s'agissant des bénéficiaires du contrat de sécurisation professionnelle (CSP), d'une indemnisation du chômage plus favorable. En effet, l'allocation de sécurisation professionnelle (ASP), qui est versée dans la limite de la durée maximale du contrat de sécurisation professionnelle (soit douze mois) est égale à 75 % du salaire journalier de référence (cf. chapitre II). Ce montant correspond au plafond de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)²¹, qui est versée dans le cadre de l'indemnisation de droit commun pour le compte de l'assurance chômage.

²⁰ Il est à noter que la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel a reconnu la possibilité de conclure des contrats à durée indéterminée « intérimaires », mais, au troisième trimestre 2019, 8 % seulement des intérimaires (soit environ 43 000 personnes) étaient liés à leur entreprise de travail temporaire par un contrat de travail à durée indéterminée.

²¹ Le montant brut journalier de l'ARE est composé d'une partie fixe égale à 12 € et d'une partie variable, égale à 40,4 % du salaire journalier de référence. Cette somme ne peut pas être inférieure à 57 %, ni supérieure à 75 % du salaire journalier de référence.

Tableau n° 2 : les différentes mesures d'accompagnement des salariés en fonction des procédures d'ajustement de l'emploi

Modalités de fin du contrat de travail		Mesures d'accompagnement des salariés				
		Indemnités de rupture du contrat de travail	Contrat de sécurisation professionnelle (entreprises de moins de 1 000 salariés et entreprises en procédure collective)	Congé de reclassement (entreprises <i>in bonis</i> de plus de 1 000 salariés)	Aides financières (mobilité, différentiel de rémunération, création / reprise d'entreprise), actions de formation	Revalorisation des bassins d'emploi
Licenciements pour motif économique	hors PSE	√	-	-	-	-
	PSE	√	√	√	√	√
Plan de départs volontaires dans le cadre d'un PSE		√	√	√	√	√
Ruptures conventionnelles	collectives	√	-	-	√	√
	individuelles	√	-	-	-	-
Fin de contrats temporaires (CDD, CTT)		-	-	-	-	-

NB : Au terme de leur contrat à durée déterminée, les salariés perçoivent une indemnité de précarité, dont le montant est sans commune mesure avec les indemnités perçues par les salariés en contrat à durée indéterminée dans le cadre d'un licenciement pour motif économique, d'un plan de départs volontaires ou d'une rupture conventionnelle.

Source : Cour des comptes

L'article 4 de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 31 mai 2011 relatif au contrat de sécurisation professionnelle (CSP) prévoyait une expérimentation de ce dispositif à destination des publics en contrat de travail temporaire, sujets à un chômage récurrent, sur quelques bassins d'emploi. Le bilan réalisé par l'Unédic en 2014 a souligné le manque d'attractivité du dispositif : les bénéficiaires ne disposaient que de leurs droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) et non du taux d'indemnisation servi au titre de l'allocation de sécurisation professionnelle et les mesures d'accompagnement proposées n'étaient pas adaptées aux parcours professionnels du public-cible (surtout les intérimaires). En définitive, 8 700 personnes ont participé à l'expérimentation, soit seulement 16 % des personnes éligibles. L'article 4 de l'ANI du 4 décembre 2014 qui a pris la suite de l'ANI de 2011 prévoyait, à titre expérimental, la possibilité de faire bénéficier du CSP les demandeurs d'emploi en fin de CDD de plus de six mois dans des bassins d'emploi donnés. Cette disposition n'a finalement pas été mise en œuvre.

Dans un précédent rapport, la Cour recommandait de réserver le contrat de sécurisation professionnelle aux cas de rupture du contrat de travail des personnes les plus éloignées de l'emploi²². En effet, alors que certains bénéficiaires qualifiés étaient susceptibles de retrouver assez aisément un emploi, d'autres, peu qualifiés et en situation précaire en l'absence de CDI, présentaient un risque élevé de chômage de longue durée, faute de pouvoir bénéficier de conditions d'indemnisation satisfaisantes leur permettant de tirer parti d'un accompagnement réellement intensif.

Il serait souhaitable de mettre en place un accompagnement renforcé pour les peu qualifiés, quel que soit leur statut, dès lors que la perte de leur emploi résulte de difficultés économiques et sous réserve d'une durée minimale de présence dans l'entreprise.

Selon les droits qu'ils ont acquis au cours de leur carrière, les salariés placés dans des formes précaires d'emploi (CDD, intérim) bénéficient des mesures d'accompagnement de droit commun de Pôle emploi. La nouvelle convention tripartite signée par l'État, l'Unédic et Pôle emploi pour la période 2019-2022 prévoit, pour les demandeurs d'emploi en situation de cumul ou d'alternance prolongés entre emploi et chômage, une nouvelle prestation à partir de 2020, avec le concours d'opérateurs privés, incluant un diagnostic en profondeur des causes de leur situation, des ateliers personnalisés et des horaires adaptés afin de leur permettre d'évoluer rapidement vers l'emploi durable. Les services et formations proposés par Pôle emploi seront rendus plus modulaires et mieux adaptés aux particularités de leur situation, en vue notamment de favoriser la reconnaissance et la valorisation des compétences acquises. Les cahiers des charges des formations achetées par Pôle emploi participeront de cet objectif en favorisant la formation à distance et en permettant la suspension temporaire de la formation en cas de reprise d'activité.

Pour autant, ces dispositions ne visent que le cas de demandeurs d'emploi placés en situation d'activité réduite et, contrairement au CSP, ne créent pas de conditions économiques favorables à l'accès à un emploi pérenne et de qualité.

²² Cf. Cour des comptes, *Licenciements économiques : la fusion bienvenue de deux contrats de reclassement*, Rapport public annuel, février 2012, disponible sur www.ccomptes.fr.

II - Des efforts à poursuivre pour prévenir les suppressions d'emplois

L'action des pouvoirs publics ne s'est pas portée sur la seule flexibilisation du marché du travail, mais également sur la prévention des suppressions d'emplois dans les entreprises confrontées à des difficultés économiques. Cette prévention est toutefois affaiblie par une capacité de détection des difficultés qui reste à renforcer au sein de l'État (A) ; la crise déclenchée au printemps 2020 par l'épidémie de Covid-19 a été l'occasion de revoir, à titre temporaire, les dispositifs mobilisables de maintien de l'emploi pour leur donner une ampleur exceptionnelle (B).

A - Une connaissance des difficultés des entreprises par les services de l'État en voie d'amélioration

La capacité de détection des difficultés économiques des entreprises par les services de l'État a fait l'objet de progrès récents, qui restent à approfondir pour mieux la structurer et développer le partage d'informations.

1 - Une mission à conforter au sein des services déconcentrés de l'État

Dans le cadre des relations régulières qu'elles entretiennent avec les plus grandes entreprises, les administrations centrales des ministères chargés de l'emploi et de l'économie peuvent être averties des difficultés rencontrées par certaines d'entre elles et de leurs conséquences potentielles sur l'emploi. Néanmoins, dans la majorité des cas, les risques pour l'emploi sont détectés en région par les services déconcentrés.

Au niveau régional, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dirccte) disposent de multiples données leur permettant d'apprécier la situation économique des entreprises. Un commissaire aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (CRDPE)²³ par région est chargé de coordonner l'action des services de l'État, au niveau national et au niveau local, pour soutenir les entreprises en difficulté comptant moins de 400 salariés, notamment les entreprises industrielles employant plus de 50 salariés.

²³ Les CRPDE ont succédé en 2018 aux commissaires au redressement productif mis en place en 2012.

Au niveau départemental, le comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (Codefi) est chargé de proposer des solutions opérationnelles aux entreprises.

Un acteur central dans le dispositif de traitement précoce des difficultés des petites entreprises : le Codefi.

Présidé par le préfet de département et composé de représentants des administrations économiques et fiscales (Direction départementale des finances publiques, Direccte, Urssaf, Banque de France et CRPDE), le comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (Codefi) traite les dossiers des entreprises en difficulté de son ressort territorial employant moins de 400 salariés (les autres étant traitées au niveau national par le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI)).

Saisi à l'initiative du chef d'entreprise, le Codefi peut décider de conduire un audit visant à identifier des solutions de redressement et, le cas échéant, solliciter un soutien financier sous la forme de prêts *via* le Fonds de développement économique et social porté par le budget général de l'État (programme 862). Lorsque l'entreprise a constitué un passif public (dettes fiscales ou sociales), la commission des chefs des services financiers (CCSF) peut être saisie et accorder un rééchelonnement de ce passif.

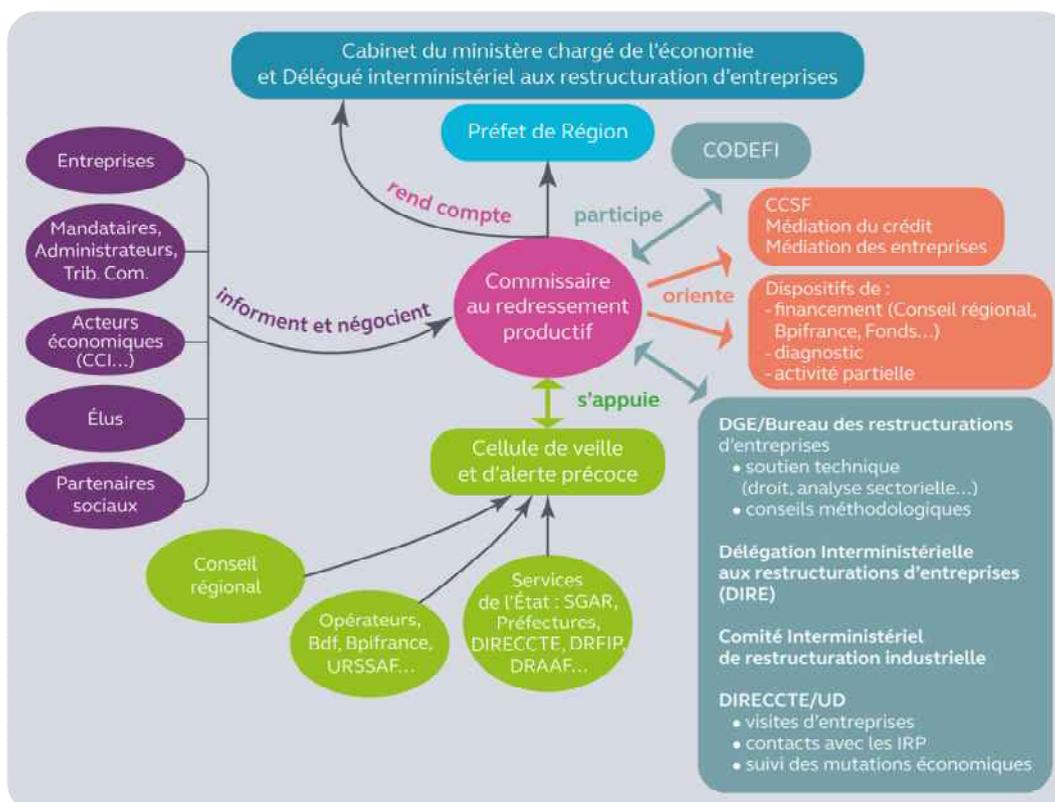
Au-delà des missions de traitement des difficultés, le Codefi est chargé de détecter les difficultés des entreprises et de produire des analyses relatives à la situation économique départementale.

En complément du cadre national organisant cette mission, certains services déconcentrés de l'État ont mis en place leurs propres dispositifs de veille et d'alerte.

Ainsi, la Direccte de la région Bretagne a transformé les missions de la cellule opérationnelle de suivi (COS) rattachée au Codefi en « *cellule de veille départementale* », qui se réunit tous les mois pour recenser les entreprises rencontrant des difficultés et pouvant faire l'objet d'un accompagnement. Cette organisation repose sur le constat d'une inadéquation du cadre actuel qui prévoit que le Codefi ne peut être saisi qu'à la seule initiative du dirigeant d'entreprise. Face à la réticence des chefs d'entreprise à se présenter spontanément à un stade suffisamment précoce²⁴, cette initiative permet une activation plus rapide des mesures de traitement des difficultés.

²⁴ Ils redoutent que la transmission d'informations sur leurs difficultés soit diffusée et aggrave leur situation (dégradation de la réputation de l'entreprise auprès des clients et des fournisseurs, moindre accès aux marchés publics).

Schéma n° 2 : l'organisation de la détection des difficultés des entreprises en Bretagne (2017)



Source : Direccte Bretagne

Les services de l'État en région Normandie ont également mis en place des dispositifs *ad hoc* avec des cellules de veille aux niveaux infra-départemental (sous l'autorité des sous-préfets, dans les arrondissements du Havre et de Cherbourg), départemental et régional.

Le pilotage de la mission de détection des entreprises en difficulté est fragile. Il relève des commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (CRPDE) chargés d'animer une cellule de veille et d'alerte précoce réunie au moins tous les 15 jours rassemblant, au niveau départemental, l'ensemble des services de l'État compétents et, si nécessaire, les collectivités territoriales. Les commissaires assurent une mission de coordination et d'animation utile au regard du volume et de la diversité des sources d'information.

Néanmoins, le CRPDE n'est pas toujours en mesure d'assurer cette mission en raison d'une position hiérarchique parfois inadaptée. L'instruction du 24 juin 2012 et la circulaire du 20 juin 2018 insistent sur la nécessité pour le CRPDE de bénéficier « *d'un positionnement suffisamment élevé pour s'appuyer sur le pôle 3E²⁵ de la Direccte et sur les unités départementales* » et prévoient le double rattachement du CRPDE auprès de la Direccte et du préfet de région. L'enquête menée par la Cour auprès des Direccte en 2019 a montré que, lorsque le CRPDE n'a pas *a minima* le rang d'un chef de pôle 3E ou de sous-préfet, sa mission est fragilisée.

2 - Une démarche récente de partage de l'information à amplifier

Les Direccte disposent d'une capacité inégale de recueil et de traitement de l'information issue de données aisément mobilisables par les services de l'État ou recueillie à l'occasion de visites d'entreprises et d'entretiens avec les acteurs du tissu économique local.

Le recensement des acteurs, sources d'information possibles, varie sensiblement selon les territoires. Si les administrations du champ du travail et de l'emploi (Pôle 3E des Direccte, inspection du travail, CRPDE) constituent les premières sources d'information, d'autres services peuvent être utiles, mais ils ne sont pas systématiquement consultés, en particulier ceux qui exercent des missions de régulation de certains secteurs économiques spécifiques (DDPP²⁶, DREAL²⁷, DDT²⁸).

²⁵ Le pôle Entreprises, Emploi et Économie (3-E) a pour mission le développement de l'activité économique, de l'emploi et de l'insertion professionnelle sur le territoire régional.

²⁶ Direction départementale de la protection des populations (pour les secteurs agro-alimentaire, de l'hébergement et de la restauration).

²⁷ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (pour les secteurs du transport et de l'industrie).

²⁸ Direction départementale des territoires (pour le secteur agricole).

L'exemple du transport routier de marchandises

Certains secteurs économiques sont soumis à des contraintes réglementaires spécifiques nécessitant un contrôle régulier de la situation financière des entreprises. Dans le secteur du transport routier de marchandises, le code des transports (article L. 3211-1 et suivants) prévoit un contrôle annuel de la capacité financière des entreprises. Réalisé par les DREAL, ce contrôle vise à vérifier que l'entreprise dispose de ressources financières suffisantes pour assurer la gestion de son parc de véhicules. Fondée sur un indicateur rapportant le montant des capitaux propres à la flotte de véhicules de l'entreprise, la mesure de la capacité financière des entreprises conduit les DREAL à disposer de données relatives à leur situation financière, lui permettant ainsi de détecter les entreprises en difficulté.

Dans le cas spécifique des entreprises en procédure collective²⁹, des échanges d'informations avec les tribunaux de commerce ont pu être organisés pour préparer l'accompagnement des salariés.

L'enquête menée par la Cour a montré que seuls certains territoires ont développé des relations régulières avec les organisations professionnelles et les chambres consulaires. Elle a relevé également que l'association des collectivités territoriales au travail de détection des difficultés des entreprises est faible (elle n'a été mentionnée que par les Direccte de Bretagne, de Normandie et du Centre Val-de-Loire). Les collectivités territoriales disposent pourtant de moyens croissants, en particulier les régions depuis le transfert de la compétence en matière de développement économique par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Ce transfert a conduit les régions à développer des services consacrés aux entreprises qui ont la capacité de recueillir et de traiter les informations permettant d'identifier leurs difficultés. La région Bretagne a déployé un service public d'accompagnement des entreprises dont l'une des missions est précisément la détection des entreprises en difficulté. Outre le concours de 10 ETP, ce service s'appuie sur les établissements publics de coopération intercommunale de la région avec lesquels une convention de partenariat a été systématiquement signée. Un schéma d'intervention partagée est en cours d'élaboration au niveau national. Prévu pour la fin de l'année 2020 et couvrant à la fois la détection et l'accompagnement des entreprises en difficulté, il doit permettre de

²⁹ Par opposition aux entreprises *in bonis*, les entreprises sont placées en procédure collective (procédure de redressement ou de liquidation judiciaire) lorsqu'elles sont en état de cessation de paiement, afin d'organiser le règlement de leurs créances.

préciser les rôles respectifs des régions et des services de l'État. Pour ces derniers, le périmètre d'intervention sera affecté par les conséquences de la réorganisation en 2020 des services déconcentrés rattachés à la Direction générale des entreprises (DGE) et à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Si la multiplicité des sources d'information et de données est réelle, il n'y a pas d'outil permettant leur mutualisation et leur exploitation. Cette lacune constitue un frein important à une meilleure anticipation des suppressions d'emplois.

Depuis 2016, la plateforme numérique *Signaux faibles*, qui permet de mutualiser et d'exploiter les données au moyen d'un traitement algorithmique, est expérimentée par la Direccte Bourgogne-Franche-Comté. Grâce au partage de données issues de plusieurs administrations (Acos, DGEFP, Banque de France), ce dispositif, développé par une start-up d'État et piloté par la Direction générale des entreprises (DGE), évalue le risque d'apparition de difficultés à 18 mois. Une fois les entreprises identifiées, les différents acteurs publics vont à leur rencontre et proposent un accompagnement adapté. Le bilan positif de l'expérimentation a conduit la DGE à proposer que *Signaux faibles* soit déployé au plan national.

Cette plateforme offre un cadre coopératif commun aux différents acteurs pour mieux identifier les entreprises en difficulté. Ils peuvent ainsi prendre l'initiative, sans attendre la sollicitation, souvent tardive, des entreprises.

Le bilan positif de l'expérimentation du dispositif *Signaux faibles* en région Bourgogne-Franche-Comté

Pleinement opérationnel depuis février 2018, le dispositif piloté par la Direccte a permis la détection de 63 entreprises qui n'avaient pas été identifiées jusqu'alors. 48 rendez-vous ont été organisés qui, dans 83 % des cas, se sont concrétisés par un accompagnement.

Le bilan de cette expérimentation a montré que les entreprises détectées faisaient face à une baisse conjoncturelle d'activité, rencontraient des difficultés à redéfinir leur stratégie ou connaissaient des difficultés financières. Pour aider les entreprises à faire face à ces difficultés, les services de l'État ont activé les dispositifs d'appui existants (activité partielle, étalement des charges fiscales et sociales, accompagnement dans la recherche d'un repreneur, etc.) en allant à la rencontre des entreprises identifiées.

Si le déploiement de la plateforme constitue un facteur d'amélioration du service rendu aux entreprises en difficulté, plusieurs limites peuvent toutefois être soulignées.

D'abord, parallèlement à l'expérimentation *Signaux faibles*, la DGFIP a développé un outil similaire reposant sur les seules données fiscales. Si la fusion de ces deux outils ne peut être conduite sans une adaptation du cadre législatif, en raison du secret fiscal limitant l'accès et l'exploitation des données, la coordination de ces deux dispositifs doit être anticipée avant leur mutualisation.

Ensuite, le transfert aux régions de la compétence en matière de développement économique doit conduire à les associer au déploiement et à l'utilisation de l'outil *Signaux faibles*. À titre expérimental, le dispositif a été ouvert à trois régions en 2020. La réussite de ce partage suppose néanmoins que, réciproquement, les régions transmettent les données en leur possession.

Enfin, il n'existe pas d'outil permettant d'évaluer les conséquences des difficultés d'une entreprise sur ses partenaires économiques (donneurs d'ordre et sous-traitants). En cas de détection de difficultés précoces, une recherche systématique des effets sur l'ensemble de la chaîne de valeur permettrait d'améliorer l'anticipation de suppressions globales d'emplois, tant au niveau des territoires que des filières. En tout état de cause, la crise de 2020 impose d'améliorer le partage d'informations entre l'État et les régions et la coordination de leurs actions.

B - Des outils de prévention des suppressions d'emplois revus au printemps 2020 pour faire face à l'épidémie de Covid-19

Aux dispositifs mobilisables pour répondre aux difficultés financières et de trésorerie des entreprises, s'ajoutent des outils visant à maintenir l'emploi des salariés : le recours à l'activité partielle, le Fonds national pour l'emploi (volet formation) et les accords de flexibilité interne. Leur objectif initial, qui était de prévenir les licenciements pour motif économique à court terme, a été étendu à la sécurisation des parcours professionnels des salariés.

Ces dispositifs ont été utilisés de manière limitée pendant la période couverte par l'enquête de la Cour (2013-2019) avec un coût modeste pour les finances publiques, notamment du fait de l'amélioration de la conjoncture économique entre 2016 et 2019. La situation a évolué au printemps 2020 : le confinement imposé pour ralentir la propagation de l'épidémie de Covid-2019 a mis à l'arrêt de très nombreuses entreprises. Pour prévenir les suppressions d'emploi, le Gouvernement a revu en urgence les modalités de recours à l'activité partielle et au FNE-Formation, ainsi que leur enveloppe budgétaire, tirant ainsi les enseignements de la gestion de la crise de 2008.

Tableau n° 3 : évolution du coût des dispositifs de prévention des suppressions d'emplois entre 2008 et 2019

Dispositif (en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Activité partielle	15	319	282	70	93	190	221	265	133	153	129	93
<i>Dont État</i>	15	284	242	50	64	133	81	178	66	95	85	55
<i>Dont Unédic</i>	-	35	40	20	29	57	140	87	67	58	44	38
Allocations du FNE	249	151	126	107	76	51	31	18	9	4	1	1
Prétraitements publics		38	15	5	3	1	0	0	0	0	0	0
FNE-Formation	3	21	35	28	24	13	23	19	13	5	2	7
Dispositifs de prévention	267	529	458	210	196	255	275	302	155	162	132	101
<i>Dont Plan de relance 2009</i>	-	282	111	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Source : Cour des comptes, données DGEFP et Unédic

L'année 2019, dernière année connue, s'est caractérisée par un montant particulièrement faible d'intervention au titre des dispositifs de prévention des suppressions d'emplois (101 M€ à la charge de l'État et de l'Unédic). Au contraire, l'année 2020 sera sans nul doute marquée par des dépenses exceptionnelles dans ce domaine du fait de l'épidémie de Covid-19.

Les moyens consacrés à l'activité partielle dans le cadre du plan d'urgence ont été revus à la hausse par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020³⁰ (portés à 25,8 Md€ au total, dont 17,2 Md€ à la charge de l'État et 8,6 Md€ à celle de l'Unédic) et le FNE-Formation a été renforcé, avec l'allocation d'une enveloppe de 500 M€ et un assouplissement des conditions d'accès au dispositif. Le troisième projet de loi de finances rectificative, déposé à l'Assemblée nationale le 10 juin 2020, prévoit d'abonder à nouveau le budget de l'activité partielle (3,3 Md€ supplémentaires pour l'État, 1,7 Md€ à la charge de l'Unédic qui finance un tiers du coût du dispositif) portant le total à près de 31 Md€, sans identification spécifique du coût des évolutions annoncées au 1^{er} juin³¹, au 1^{er} juillet³² et au 1^{er} octobre³³.

³⁰ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

³¹ Modulation des taux de prise en charge selon les secteurs d'activité.

³² Mise en place d'un dispositif alternatif d'activité partielle de longue durée (cf. article 53 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne).

³³ Mise en place d'un nouveau dispositif d'activité partielle « de droit commun ».

1 - L'activité partielle : une sous-utilisation chronique, un renforcement exceptionnel en 2020 pour faire face à la crise du Covid-19

a) Une première réforme en 2013 pour tirer les enseignements d'un recours insuffisant au dispositif pendant la crise de 2008

L'activité partielle (anciennement appelée chômage partiel) permet aux entreprises confrontées à un retournement de conjoncture économique ou rencontrant des difficultés revêtant un caractère exceptionnel³⁴ de réduire ou suspendre temporairement l'activité de leurs salariés afin d'éviter de procéder à des licenciements pour motif économique. Toutes les entreprises peuvent y recourir, sans condition de taille. L'autorisation ne peut être accordée que dans la limite de 1 000 heures par an et par salarié et pour une durée maximale de six mois renouvelable.

Le salarié placé en situation d'activité partielle et touché par une perte de salaire perçoit une indemnité horaire, quelle que soit son ancienneté, la nature de son contrat de travail et sa quotité de travail. Une partie de l'indemnité versée par l'employeur peut faire l'objet d'une demande de remboursement auprès de l'Agence des services et de paiement (ASP), qui agit pour le compte des deux cofinanceurs du dispositif : l'État et l'Unédic³⁵.

L'activité partielle a été un outil privilégié de prévention des licenciements pour motif économique face à la baisse brutale de l'activité constatée à partir de l'automne 2008. Le point haut a été atteint en 2009 avec 236 445 salariés placés en situation de chômage partiel, pour un volume de 90,5 millions d'heures consommées.

Néanmoins, le dispositif, dont la mise en œuvre était complexe, souffrait d'un manque d'attractivité et a été moins utilisé par les entreprises françaises pour gérer les conséquences de la crise économique par comparaison avec d'autres pays européens³⁶. Les entreprises françaises ont prioritairement supprimé des emplois pour faire face à la crise (par le non-renouvellement des contrats à durée déterminée et des missions d'intérim, ainsi que par des licenciements pour motif économique), concourant au décrochage du taux de chômage de la France (9,1 % en 2009) par rapport à celui de l'Allemagne (7,6 %).

³⁴ Article L. 5122-1 du code du travail.

³⁵ Depuis le 1^{er} janvier 2015, la participation financière de l'Unédic n'est plus rattachée au budget de l'État par voie de fonds de concours mais directement versée à l'ASP.

³⁶ Cf. Cour des comptes, *Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*, rapport public thématique, janvier 2013 et Cour des comptes, *Le chômage partiel : un dispositif rénové, insuffisamment utilisé*, Rapport public annuel, février 2015. Les rapports sont disponibles sur www.ccomptes.fr.

Un dispositif plus attractif en Allemagne en 2009

Lors de la crise économique de 2009, la part de salariés bénéficiant du dispositif d'activité partielle a été trois fois moins élevée en France (0,83 %) qu'en Allemagne (3,17 %). Au-delà des différences de structures économiques – le secteur industriel, premier consommateur d'activité partielle, représente un poids plus important en Allemagne qu'en France – la principale différence réside dans le caractère plus attractif du dispositif allemand : selon une étude de la direction générale du Trésor, le reste à charge pour l'employeur est de l'ordre de 15 % du coût de la rémunération antérieure du salarié alors qu'il peut dépasser 30 % en France. Par ailleurs, à la différence du système français où l'employeur fait l'avance de l'allocation qui lui est ensuite remboursée partiellement par l'État, le dispositif allemand traite l'allocation de chômage partiel comme une prestation sociale directement versée au salarié par l'assurance chômage. En revanche, le dispositif est moins favorable aux salariés car l'indemnité perçue ne représente que 60 % du salaire net.

Les pratiques divergent selon les secteurs économiques et la taille des entreprises. Le secteur de l'automobile a représenté environ un tiers des salariés placés en activité partielle entre 2009 et 2011 contre 2,5 % pour les transports et 0,5 % pour l'agroalimentaire, deux secteurs ayant pourtant connu des difficultés importantes. L'activité partielle profite proportionnellement plus aux grandes entreprises, la moitié des heures autorisées étant accordée aux entreprises de plus de 250 salariés.

Le dispositif a été profondément réformé à compter du 1^{er} juillet 2013, à la suite de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013 sur la compétitivité et la sécurisation de l'emploi et la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 de sécurisation de l'emploi (cf. annexe n° 2).

Un dispositif unique d'allocation d'activité partielle est venu se substituer à l'allocation spécifique, qui constituait le régime de base, et à l'allocation d'activité partielle de longue durée ouverte aux entreprises ayant conclu avec l'État une convention d'une durée minimale de deux mois. Par ailleurs, les procédures de demande d'autorisation préalable et de paiement des heures d'activité chômées ont été dématérialisées depuis le 1^{er} octobre 2014 *via* un extranet géré par l'ASP.

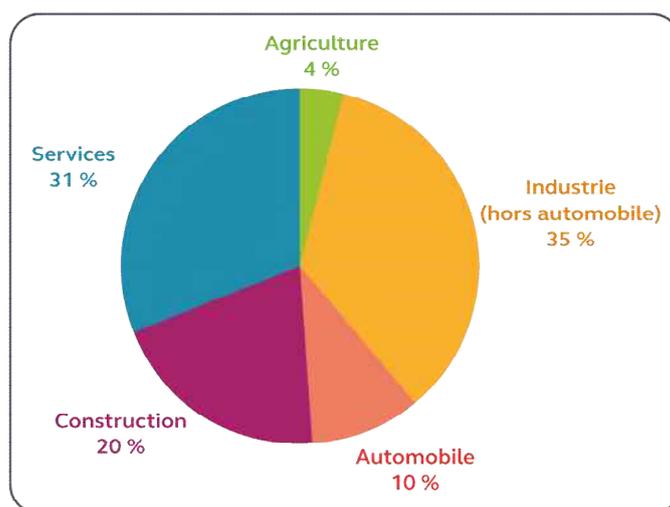
En outre, le dispositif a été rendu plus attractif à la fois pour le salarié – le taux d'indemnisation est passé de 60 % à 70 % de la rémunération brute – et pour l'employeur, dont le reste à charge diminue grâce à la revalorisation de l'aide financée par l'État et l'Unédic. Le coût restant à la charge des entreprises varie de 0 à 31 % pour les salariés dont le salaire mensuel se situe entre 1 et 3 fois le Smic, soit 90 % des salariés.

Enfin, le recours à des actions de formation pendant les périodes d'activité partielle a été encouragé grâce à la possibilité de mettre en œuvre, dans ce cadre, toutes les actions prévues dans le plan de formation de l'entreprise, à la majoration de l'indemnisation pour les salariés en formation (à hauteur de 100 % de la rémunération nette) et à l'obligation faite à l'entreprise déposant une deuxième demande d'autorisation dans un délai de 36 mois de souscrire des engagements, qui peuvent notamment porter sur des actions de formation.

Malgré le caractère plus incitatif du dispositif pour les salariés, le nombre de salariés placés en activité partielle (58 279 en moyenne chaque mois) et le volume d'heures consommées (22 millions d'heures en moyenne par an) sont restés à peu près stables entre 2011 et 2016, dans un contexte économique resté fragile.

Le fonctionnement du dispositif, obligeant les entreprises à avancer les salaires avant d'être remboursées par l'État et l'Unédic *via* l'Agence de services et de paiement, fait peser une charge supplémentaire sur leur trésorerie alors qu'elles connaissent des difficultés économiques. Toutefois, en cas de difficultés financières de l'employeur (procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire), le préfet de département a la possibilité de faire procéder au paiement direct de l'allocation aux salariés.

Graphique n° 4 : volume d'heures d'activité partielle consommées par secteur d'activité en 2016



NB : En raison de déclarations incomplètes dans le secteur de l'automobile, les heures d'activité partielle consommées dans ce secteur, dans l'ensemble de l'industrie ainsi que dans le total de l'économie sont manquantes depuis le 1^{er} trimestre 2017.

Source : Dares

En revanche, la diversification des entreprises ayant recours au dispositif est réelle, autant du point de vue du secteur d'activité que de la taille de l'entreprise. La part du secteur automobile dans les effectifs placés en activité partielle est passée de 34,8 % en 2012 à 15,2 % en 2016, alors que celle des transports a plus que doublé (5,8 %) et que celle du secteur agroalimentaire a atteint un point haut à 2,2 % fin 2016 (contre 0,3 % en 2012). Dans le même temps, la part des entreprises de plus de 250 salariés placées en situation d'activité partielle a été ramenée de 43,2 % en 2013 à 33,8 % en 2016, au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés (38,8 % des heures autorisées en 2016 contre 29,6 % en 2013).

Les entreprises qui demandent un renouvellement de leur autorisation d'activité partielle s'engagent majoritairement à maintenir les salariés en emploi. Le recours à la formation ne figure que dans une demande de renouvellement sur quatre pour deux raisons : la difficulté à anticiper les périodes d'activité partielle, surtout dans les TPE et PME qui disposent de faibles ressources humaines ; l'inadaptation de l'offre de formation aux modalités de mise en œuvre de l'activité partielle, parfois sous la forme d'une ou deux journées chômées par semaine. Par ailleurs, alors que le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et les

organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) prenaient en charge l'intégralité des coûts de formation *via* des appels à projets spécifiques, la réforme du financement de la formation professionnelle entrée en vigueur en 2019 conduit à limiter les aides financières versées par les opérateurs de compétences aux seules entreprises de moins de 50 salariés, ce qui revient à augmenter le reste à charge au titre des actions de formation pour 60 % des entreprises mobilisant le dispositif de l'activité partielle.

En l'absence d'évaluation, il est impossible de connaître l'impact du recours à l'activité partielle sur l'emploi ainsi que la portée des actions de formation sur le parcours des salariés bénéficiaires. Aucune enquête nationale n'a été conduite sur le respect des engagements pris par les employeurs lors de leur deuxième demande d'autorisation d'activité partielle.

De plus, le remboursement de l'allocation versée par l'État en cas de non-respect des engagements n'a jamais été mis en œuvre, compte tenu des difficultés économiques des entreprises. Les pièces justificatives demandées sont les attestations de formation, les factures des organismes de formation et la vérification que les salariés ayant suivi une formation n'ont pas été licenciés. Les contrôles sont effectués par sondage, selon la taille et le domaine d'activité de l'entreprise, et les moyens disponibles dans les unités départementales des Direccte.

La réforme de 2013 n'ayant que partiellement porté ses fruits, le Gouvernement a, dès le début du confinement en mars 2020, mis en place un dispositif temporaire d'activité partielle pour permettre aux entreprises d'y recourir massivement et ainsi limiter les suppressions d'emploi alors que nombre d'entreprises étaient à l'arrêt ou voyaient leur activité fortement réduite.

*b) Une série de mesures exceptionnelles au printemps 2020
pour faire face à l'ampleur des conséquences économiques
de l'épidémie de Covid-19*

Le plan d'urgence mis en place par le Gouvernement en mars 2020 et complété d'avril à juin pour faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire du Covid-19 comporte des mesures de soutien aux entreprises, notamment pour préserver leur trésorerie, et des mesures spécifiques de soutien à l'emploi pour éviter les ruptures de

contrat de travail. Ce deuxième volet repose principalement sur le renforcement, à titre temporaire, du dispositif d'activité partielle³⁷.

Les nouvelles modalités définies par le décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 pour les heures chômées à compter du 1^{er} mars 2020 visent à répondre à l'ambition du Gouvernement de faire du système français le plus protecteur d'Europe³⁸.

Pour permettre une mobilisation rapide du dispositif, le délai d'acceptation implicite de la demande d'activité partielle par les services de la Direccte a été réduit de 15 à 2 jours. La demande peut être déposée, avec effet rétroactif, jusqu'à 30 jours après le placement effectif des salariés en activité partielle. La durée maximale d'autorisation n'est plus fixée à 6 mois renouvelables, mais à 12 mois, le contingent annuel d'heures indemnisables passant de 1 000 heures à 1 607 heures.

L'indemnisation du salarié par l'employeur est inchangée (70 % du salaire brut, soit 84 % du salaire net³⁹, sauf au niveau du Smic où elle atteint 100 % du salaire net). Toutefois, la majoration de l'indemnisation pendant les périodes de formation est supprimée.

Le remboursement de l'indemnité versée par l'employeur aux salariés est amélioré : il n'est plus forfaitaire, mais proportionnel au salaire. L'allocation d'activité partielle versée par l'Agence de services et de paiement aux employeurs est portée à 70 % de la rémunération brute du salarié, dans la limite d'une rémunération égale à 4,5 fois le Smic, avec un minimum de 8,03 € par heure⁴⁰, quel que soit l'effectif de l'entreprise. Le reste à charge pour l'employeur est ainsi totalement annulé pour les rémunérations inférieures à 4,5 fois le Smic.

³⁷ Le recours au chômage partiel pour préserver les emplois est encouragé par la Commission européenne. À cet effet, elle a proposé début avril 2020 la création d'un nouvel instrument financier, dénommé SURE, lui permettant de garantir, à hauteur de 100 Md€, les plans nationaux de soutien à l'emploi des États membres en leur permettant d'obtenir des prêts à des conditions avantageuses pour financer la création ou l'extension des régimes nationaux de chômage partiel.

³⁸ Cette phrase a été prononcée pour la première fois à l'issue d'une rencontre avec les partenaires sociaux, le 14 mars 2020.

<https://travailemploi.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/declaration-presse-reunion-avec-les-partenaires-sociaux-sur-le-coronavirus>

³⁹ L'indemnité n'étant pas soumise aux mêmes prélèvements sociaux que le salaire.

⁴⁰ Le dispositif antérieur prévoyait une allocation calculée sur la base de 7,74 € par heure pour les entreprises comptant moins de 250 salariés et de 7,23 € par heure pour celles employant au moins 250 salariés.

Pour accompagner la reprise de l'activité après le confinement, le Gouvernement a diminué⁴¹, depuis le 1^{er} juin 2020, le taux de prise en charge par l'État et l'Unédic, sauf dans les secteurs les plus touchés par les conséquences économiques de l'épidémie de Covid-19 comme le tourisme, l'hôtellerie, la restauration, le sport, la culture, le transport aérien et l'événementiel. Dans les autres secteurs, l'employeur ne perçoit plus depuis le 1^{er} juin que 60 % de la rémunération brute, tandis qu'il continue à verser 70 % de la rémunération brute aux salariés, soit un reste à charge d'environ 15 %.

Selon les annonces faites le 24 juin par la Présidence de la République, le dispositif exceptionnel ainsi modifié sera remplacé, à compter du 1^{er} octobre prochain, par un nouveau dispositif de droit commun, différent de celui instauré en 2013. En particulier, l'indemnisation des salariés passera de 70 % à 60 % de la rémunération brute (passage de 84 % à 72 % en net), soit le niveau en vigueur avant la réforme de 2013. Le taux de prise en charge par l'État et l'Unédic sera abaissé à 60 % de l'indemnité versée aux salariés, rendant le dispositif moins attractif. En matière de formation, les coûts pédagogiques seront pris en charge à hauteur de 70 % et non plus 100 %.

En parallèle, un dispositif spécifique d'activité partielle de longue durée⁴², est mis en place à compter du 1^{er} juillet 2020 par la loi du 17 juin précitée. Il vise, pour les secteurs durablement touchés par des baisses d'activité, à faire bénéficier les entreprises couvertes par un accord d'établissement, d'entreprise, de groupe ou de branche d'une prise en charge par l'État plus favorable des heures chômées en contrepartie d'engagements en termes d'emploi⁴³. Dans ce cadre, selon les annonces du 24 juin, l'indemnisation des salariés demeure fixée à 70 % de la rémunération brute, tandis que l'aide perçue par l'employeur est fixée à 80 % de l'indemnité versée (85 % si l'accord est signé avant le 1^{er} octobre). Enfin, les coûts pédagogiques de formation sont pris en charge à hauteur de 80 %. La loi prévoit la possibilité de recourir au dispositif jusqu'au 30 juin 2022.

Deux dispositifs d'activité partielle vont donc coexister, comme ce fut le cas entre 2009 et 2013. De nouvelles modifications sont susceptibles d'intervenir, la Présidence de la République ayant annoncé son intention de travailler avec l'Allemagne à une convergence des dispositifs dans les deux pays.

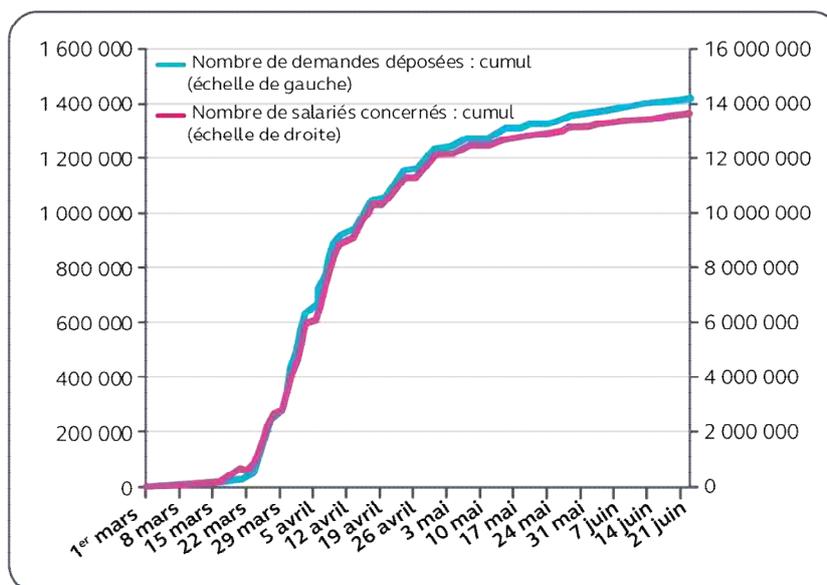
⁴¹ Décret n° 2020-810 du 29 juin 2020 portant modulation temporaire du taux horaire de l'allocation d'activité partielle, en application de l'ordonnance n° 2020-770 du 24 juin 2020 relative à l'adaptation du taux horaire de l'activité partielle, prise sur le fondement de la loi du 17 juin précitée.

⁴² Dit « activité réduite pour le maintien en emploi ».

⁴³ Le dispositif n'exclut cependant pas que l'accord prévoie des suppressions d'emploi.

Les difficultés de fonctionnement de l'économie imposées par le confinement mis en place en France, mais également à l'étranger, ont conduit les entreprises à recourir au nouveau dispositif temporaire d'activité partielle dans des proportions bien supérieures à celles initialement envisagées. Selon le ministère du travail, au 22 juin 2020, 1 063 000 entreprises avaient déposé une demande d'autorisation préalable de placement en activité partielle concernant 13,6 millions de salariés au total (soit deux salariés sur trois dans le secteur privé), pour une durée prévisionnelle d'un peu plus de trois mois en moyenne. Les enquêtes flash diligentées par la Dares auprès d'un échantillon d'employeurs montrent que 7,2 millions de salariés auraient été effectivement placés en activité partielle en mars, 8,7 millions en avril et 7,8 millions en mai.

Graphique n° 5 : évolution du nombre de salariés concernés par les demandes de placement en activité partielle entre le 1^{er} mars et le 22 juin 2020



Source : ASP-DGEFP-Dares – Extraction du SI APART du 23 juin 2020, s'arrêtant aux données du 22 juin 2020

L'ampleur exceptionnelle prise par ce dispositif a rendu nécessaire une forte majoration des crédits inscrits au budget de l'État : la première loi de finances rectificative pour 2020 promulguée le 23 mars 2020 avait permis d'inscrire au budget de l'État 5,5 Md€ de crédits pour le financement de l'activité partielle. 11,7 Md€ supplémentaires ont été votés dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril 2020,

dont 1,2 Md€ pour permettre le placement en activité partielle, à compter du 1^{er} mai 2020, des salariés en arrêt de travail pour garde d'enfants ou vulnérabilité face au virus. Enfin, le troisième projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale le 10 juin dernier prévoit l'ouverture de 3,3 Md€ de crédits supplémentaires au budget de l'État. Compte tenu de la participation de l'Unédic à hauteur d'un tiers environ du financement, c'est une enveloppe inédite de 30,8 Md€⁴⁴ qui est programmée par le Gouvernement pour limiter les suppressions d'emploi en 2020.

Même si le nombre d'heures réellement chômées était *in fine* significativement inférieur au nombre d'heures autorisé, les dépenses en faveur de ce dispositif de prévention se situeraient à un niveau encore jamais atteint en France.

La mise en place d'un dispositif d'évaluation de la capacité de l'activité partielle à maintenir l'emploi à moyen terme s'avère d'autant plus nécessaire.

2 - Le Fonds national de l'emploi (FNE) : un outil peu utilisé en dehors des crises majeures

Le Fonds national de l'emploi (FNE) est un dispositif ancien dont les moyens et la portée ont été progressivement réduits, mais revitalisé à l'occasion du plan d'urgence mis en place pour contenir les conséquences sur l'emploi de l'épidémie de Covid-19.

Créé par la loi n° 63-1240 du 18 décembre 1963, le FNE visait à répondre aux réductions d'emploi dans les secteurs agricoles et industriels. Chargé « *d'assurer aux salariés la continuité de leur activité à travers les adaptations qu'implique le développement économique et de favoriser (...) l'adaptation de ces travailleurs à des emplois nouveaux* », le FNE assurait le financement de multiples dispositifs financiers individuels adressés directement aux salariés (aide à la mobilité professionnelle ou géographique) et conventionnels (participation au financement de pré-retraites, de formation collective d'adaptation ou de reconversion des salariés).

Depuis la suppression du financement public de pré-retraites, le FNE se limite à un dispositif unique : le FNE-Formation. Intervenant en amont des licenciements pour motif économique, il vise à faciliter le maintien dans l'emploi des salariés d'entreprises en difficulté par le cofinancement d'opérations de formation favorisant l'adaptation ou la reconversion des salariés. Il s'agit d'un dispositif prioritairement orienté vers les entreprises employant moins de 250 salariés et vers les salariés les moins qualifiés.

⁴⁴ À titre de comparaison, l'ensemble des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2020 au titre de la mission *Travail et emploi* s'élève à 13 Md€.

La mobilisation des crédits du FNE-Formation par les Direccte requiert la signature de conventions soit dans un cadre individuel avec une entreprise, soit dans un cadre collectif, *via* les Opca⁴⁵ et désormais les opérateurs de compétences (Opc), pour le financement d'actions de formation à destination de plusieurs entreprises. Le dispositif permet une prise en charge globale des frais, incluant les coûts d'ingénierie du projet de formation, les coûts pédagogiques et le maintien de la rémunération des salariés. La contribution publique est conditionnée à l'engagement par l'entreprise du maintien dans l'emploi des salariés concernés pendant une certaine durée.

Après une mobilisation exceptionnelle du FNE-Formation pendant la crise économique, le nombre de conventions étant passé de 40 à 400 en 2008, ce dispositif a connu un déclin important à partir de 2012 qui ne peut être seulement imputé à l'amélioration de la conjoncture. Entre 2012 et 2017, le nombre de conventions signées a diminué de 70 %.

Tableau n° 4 : bilan du FNE-Formation (2012-2017)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de conventions FNE-Formation conclues	249	206	164	152	82	75
Nombre de bénéficiaires	21 102	15 637	12 818	10 238	n.c.	5 250
Participation financière de l'État (en M€)	n.c.	13,2	14,7	6,7	4,1	3,8

Source : DGEFP

Plusieurs éléments expliquent le déclin du dispositif. Premièrement, le FNE-Formation est directement en concurrence avec d'autres dispositifs publics. Les dépenses d'ingénierie et de conception du projet de formation peuvent marginalement faire l'objet d'un financement du FNE-Formation, alors qu'il s'agit d'un axe d'intervention du dispositif d'appui RH financé par les Direccte. Le FNE-Formation est également concurrencé par le recours à l'activité partielle. Les faits générateurs permettant le déclenchement de ces deux dispositifs sont identiques et leur cumul est exclu. Face à des difficultés conjoncturelles, les entreprises sont réticentes à placer leurs salariés en formation. Ces dernières souhaitent pouvoir rappeler leurs collaborateurs dans les plus brefs délais si la situation devait s'améliorer. Par ailleurs, depuis sa réforme en 2013, l'activité partielle partage avec le FNE-Formation l'objectif de sécurisation des parcours

⁴⁵ Organismes paritaires collecteurs agréés, qui mutualisent les fonds de la formation professionnelle, notamment pour financer le plan de formation des entreprises. La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a supprimé les Opca et créé les opérateurs de compétences (Opc).

professionnels et peut désormais être couplée avec des actions de formation. Enfin, les modalités de mise en œuvre simplifiée de l'activité partielle, *via* notamment la télédéclaration, conduisent les entreprises à préférer ce dispositif.

Deuxièmement, le FNE-Formation est mal connu des entreprises et cette méconnaissance est illustrée par un déploiement très inégal selon les régions. En 2016 et 2017, les régions Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes ont concentré à elles seules près de 30 % des conventions contre seulement 10 % pour la région Île-de-France et 5 % pour la région Hauts-de-France. Le défaut de communication auprès des entreprises explique son inégale mobilisation.

Enfin, les bilans du dispositif pour 2016 et 2017 font état d'un écart de 35,8 % entre le nombre de bénéficiaires prévisionnels et les salariés ayant suivi effectivement une formation, attestant d'une appropriation variable par les salariés et les entreprises.

Devenu progressivement un dispositif marginal d'accompagnement des salariés, le FNE-Formation a vu son champ encore potentiellement restreint par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, en raison de la réduction des possibilités d'intervention des Opco par rapport à celles de leurs prédécesseurs, les Opca. Or, les Opca contribuaient activement au cofinancement avec le FNE-Formation, individuel et collectif, et les entreprises de plus de 50 salariés représentaient la grande majorité des bénéficiaires (68 % en 2016 et 2017), alors que les Opco ne peuvent plus intervenir à leur profit.

Le plan d'urgence décidé au printemps 2020 a changé la donne : comme pour l'activité partielle, le dispositif a été revu pour permettre à toutes les entreprises d'en bénéficier et favoriser le développement des compétences des salariés pendant les périodes d'activité partielle.

Le FNE-Formation revu dans le cadre du plan d'urgence de 2020

Alors que l'intervention du FNE-Formation était jusqu'à présent exclusive du placement des salariés en activité partielle, le Gouvernement a rénové le dispositif⁴⁶ pour en faire au contraire, à titre temporaire, un complément à l'activité partielle, avec un élargissement du périmètre des entreprises éligibles (toutes les entreprises ayant obtenu le bénéfice de l'activité partielle sont éligibles), des taux d'intervention revus à la hausse (100 % des coûts pédagogiques⁴⁷ jusqu'à 1 500 € jusqu'au 30 septembre 2020), un budget exceptionnel (500 M€) et des modalités de demande et de contractualisation simplifiées, avec l'appui des opérateurs de compétences, afin de pouvoir traiter des volumes importants dans des délais rapides.

Il n'en reste pas moins que les périodes d'activité partielle ne se prêtent pas toujours aisément à la formation des salariés, notamment lorsque l'horizon de reprise d'activité est incertain. Les outils de formation de droit commun, à mobiliser en amont, s'avèrent plus pertinents lorsqu'il s'agit de répondre à des enjeux structurels.

**3 - Les accords de flexibilité interne :
un effort de simplification récent**

Afin de prévenir des licenciements liés à la conjoncture économique ou à un défaut de compétitivité, les entreprises disposaient jusqu'à récemment d'une palette d'outils de négociation pour adapter leur organisation au contexte économique et aux évolutions de leur activité. Le faible recours à ces outils s'expliquait en partie par le grand nombre et la complexité des régimes juridiques applicables en cas de refus des accords par les salariés.

L'ordonnance n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective a simplifié ce système en créant un dispositif conventionnel unique - les « accords de performance collective » -, qui fusionne quatre outils de préservation ou de développement de l'emploi.

⁴⁶ Cf. l'instruction de la ministre du travail du 9 avril 2020 relative au renforcement du FNE-Formation dans le cadre de la crise du Covid-19.

⁴⁷ Les possibilités d'intervention des Opco étant désormais réduites, le principe du cofinancement a été abandonné pour les actions de formation réalisées au bénéfice de salariés en activité partielle.

Schéma n° 3 : la fusion récente des outils de négociation collective en matière d'ajustement de l'emploi



Source : Cour des comptes

Ces nouveaux accords majoritaires, à durée déterminée ou indéterminée, peuvent porter sur trois domaines : l'aménagement de la durée du temps de travail, ses modalités, son organisation ; la modulation des rémunérations dans le respect du Smic et des minima conventionnels de branche ; la détermination des conditions de mobilité professionnelle ou géographique interne à l'entreprise.

Fin mai 2020, la ministre du travail faisait état de la signature de plus de 350 accords de performance collective. D'après un bilan réalisé sur la base de 142 accords⁴⁸ en juin 2019, les premiers accords signés ont concerné majoritairement des entreprises de taille moyenne ou petite (64 % emploient moins de 250 salariés) ; les secteurs du commerce, des transports, de la restauration/hébergement et de l'industrie sont surreprésentés. Aucun bilan qualitatif de ces accords en matière de prévention des destructions d'emplois dans les entreprises concernées n'a cependant été publié. En tout état de cause, la crise de 2020 devrait conduire à une augmentation du nombre d'accords.

⁴⁸ Étude du Cabinet Sextant Expertise, juin 2019.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'évolution des comportements d'embauche et l'instauration de possibilités de rupture à l'amiable du contrat de travail ont profondément modifié le fonctionnement du marché du travail, conduisant à écarter du bénéfice d'un accompagnement renforcé vers le retour durable à l'emploi une grande partie des salariés touchés par des suppressions d'emplois. C'est particulièrement vrai des titulaires de contrats de courte durée.

L'action des pouvoirs publics n'a pas seulement porté sur l'assouplissement du fonctionnement du marché du travail, mais également sur la prévention des licenciements. Pour cela, les services de l'État ont cherché à repérer les difficultés rencontrées par les entreprises le plus tôt possible et à venir à leur rencontre pour les conseiller et les orienter vers les dispositifs de soutien les plus appropriés. L'efficacité des mesures de prévention des suppressions d'emploi dépend en effet pour partie de la capacité à les mobiliser avant que les difficultés ne s'aggravent. Le plan d'urgence mis en place pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 s'est appuyé sur des dispositifs anciens (activité partielle et FNE- Formation) et sous-utilisés de manière chronique ; à cette occasion, ils ont donc été modifiés à titre temporaire pour permettre une mobilisation rapide et massive, en tirant globalement les enseignements de la gestion de la crise de 2008.

Des progrès restent cependant à accomplir. En particulier, la prévention des licenciements n'apporte pas de réelle réponse à la situation des salariés en contrat temporaire non renouvelé, qui ne bénéficient pas d'un accompagnement suffisant pour accéder à un emploi pérenne et de qualité lorsqu'ils sont faiblement qualifiés.

Compte tenu de ces observations, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. dans le cadre du déploiement de l'outil numérique d'analyse et de partage des données économiques Signaux faibles, tant en situation de crise qu'en anticipation, améliorer le partage de l'information avec les régions et construire, à partir de ces données, une stratégie de détection des conséquences des difficultés d'une entreprise sur ses partenaires économiques (ministère de l'économie et des finances) ;*
 - 2. après une étude d'impact approfondie, étendre le bénéfice du contrat de sécurisation professionnelle aux titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée employés dans des entreprises placées en procédure collective, sous réserve d'une durée minimale de présence dans l'entreprise (ministère du travail, Unédic).*
-

Chapitre II

Mieux cibler les dispositifs

de reclassement en faveur des salariés

les plus fragiles

Dès lors que les entreprises en difficulté envisagent de procéder à des licenciements collectifs, l'État est appelé à jouer un rôle de régulation (I). L'intensité des mesures d'aide au reclassement n'est toutefois pas déterminée, à titre principal, par les difficultés réelles d'accès à un emploi pérenne et de qualité (II). Au-delà, l'intervention ponctuelle de l'État dans le financement de certains plans sociaux accentue les disparités de moyens affectés au reclassement des salariés, ceux des grandes entreprises bénéficiant de mesures plus favorables (III).

Le coût d'ensemble des mesures d'accompagnement dont bénéficient les salariés licenciés pour motif économique n'est pas connu. Deux raisons expliquent cette lacune : d'une part, le coût des mesures de reclassement directement financées par les entreprises n'est pas communiqué à l'administration ; d'autre part, le coût d'une partie des mesures fiscales et sociales favorables appliquées aux indemnités de licenciement et aux mesures de reclassement n'est pas évalué. Le tableau suivant retrace donc seulement le financement de certains dispositifs, principalement le contrat de sécurisation professionnelle que les entreprises employant moins de 1 000 salariés doivent proposer aux salariés qu'elles licencient et qui fait l'objet d'un cofinancement par l'Unédic, les entreprises et l'État.

Comme pour les dispositifs de prévention, le coût des dispositifs d'aide au reclassement a connu une forte baisse au cours des dernières années, passant de 2,2 Md€ en 2013 à 1,4 Md€ en 2018.

**Tableau n° 5 : évolution du coût des dispositifs spécifiques d'aide
au reclassement des salariés licenciés pour motif économique**

Dispositif (en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cellules d'appui à la sécurisation professionnelle	-	-	-	-	-	0	0	2	0	2	1	2
CRP-CTP-CSP*	465	1 192	2 052	1 577	1 767	2 148	2 186	2 129	1 828	1 533	1 345	1 393
<i>Dont Unédic</i>					1 054	1 301	1 326	1 294	1 097	887	809	866
<i>Dont contributions des entreprises</i>	450	1 126	1 711	1 376	493	656	642	626	603	513	420	420
<i>Dont État</i>	15	35	248	120	140	102	132	124	44	65	57	56
<i>Dont exonérations de cotisations sociales sur les allocations versées</i>	-	31	93	81	80	89	86	85	84	68	59	51**
Allocations temporaires dégressives	9	9	10	9	8	5	5	6	7	7	5	4
FNE-Cellules de reclassement	20	22	23	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fonds national de revitalisation des territoires	-	3	3	3	36	-	-	-	-	-	-	-
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	-	-	-	-	-	0	0	0	0	1	10	0
Dispositifs d'aide au reclassement	494	1 226	2 088	1 589	1 811	2 153	2 191	2 137	1 835	1 543	1 361	1 399
<i>Dont Plan de relance</i>	-	3	83	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Exonérations de cotisations sociales sur :												
- les indemnités de licenciement	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
- certaines aides au reclassement												
Exonérations d'impôt sur le revenu sur :												
- les indemnités de licenciement	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
- certaines aides au reclassement												

* hors coût des formations suivies pendant le contrat de sécurisation professionnelle (60 M€ en 2019).

** coût prévisionnel

Les données figurant dans les rapports annuels d'activité utilisées pour renseigner le présent tableau ne reflètent pas complètement les montants cofinancés par le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (64,1 M€ pour la période 2007- 2013 et 20,4 M€ pour la période 2014-2020), comme le montre l'annexe n° 6.

Source : Cour des comptes, données DGEFP et Unédic

La crise de 2020 devrait conduire à une augmentation de ces dépenses dans les mois à venir.

I - Améliorer le suivi des plans de sauvegarde de l'emploi

L'État assure une mission de régulation des procédures d'ajustement de l'emploi. Son degré d'intervention varie sensiblement selon la modalité de rupture du contrat de travail. Il se concentre sur les plans de sauvegarde de l'emploi et dans une moindre mesure sur les plans de départs volontaires. L'intensité de l'intervention de l'État est moindre en cas de rupture conventionnelle.

Tableau n° 6 : rôle de l'État selon les modalités d'ajustement de l'emploi aux difficultés économiques

Modalités de fin du contrat de travail		Rôle de l'État				
		Enregistrement	Homologation	Validation	Conseil	Suivi
Licenciements pour motif économique	hors PSE	√	-	-	-	-
	PSE	√	√	√	√	√
Plan de départs volontaires		√	√	√	√	√
Ruptures conventionnelles	collectives	√	√	√	√	√
	individuelles	√	√	√	-	-
Fin de contrats temporaires (CDD, CTT)		-	-	-	-	-

Source : Cour des comptes

En définitive, l'État joue un rôle de régulation principalement dans le cadre de deux dispositifs : les plans de sauvegarde de l'emploi (A) et les conventions de revitalisation (B) qui permettent de prendre en compte les conséquences territoriales des licenciements collectifs pour motif économique.

A - La régulation des plans de sauvegarde (PSE) par l'État : un facteur d'apaisement du climat social, un suivi à améliorer

Lorsqu'elles opèrent des réductions d'emplois à la suite de difficultés économiques, les entreprises sont tenues de mettre en œuvre des mesures de reclassement. Ces mesures, selon leur type, se substituent au contrat de sécurisation professionnelle ou le complètent (cf. *infra*, point III). Contrairement au CSP, les entreprises employant au moins 1 000 salariés ont l'obligation de moduler les mesures de reclassement

selon les caractéristiques sociales des salariés ou leur niveau de qualification⁴⁹, notamment lorsque ceux-ci risquent de rendre la réinsertion professionnelle particulièrement difficile.

Les obligations des entreprises sont renforcées lorsqu'elles sont tenues de mettre en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE)⁵⁰. C'est le cas des entreprises employant au moins 50 salariés et envisageant de procéder au licenciement de 10 salariés ou plus pour motif économique sur une période de 30 jours consécutifs. Le PSE regroupe un ensemble de dispositifs destinés à limiter le nombre de licenciements et, pour ceux qui ne pourraient être évités, à proposer des mesures d'aide au retour à l'emploi.

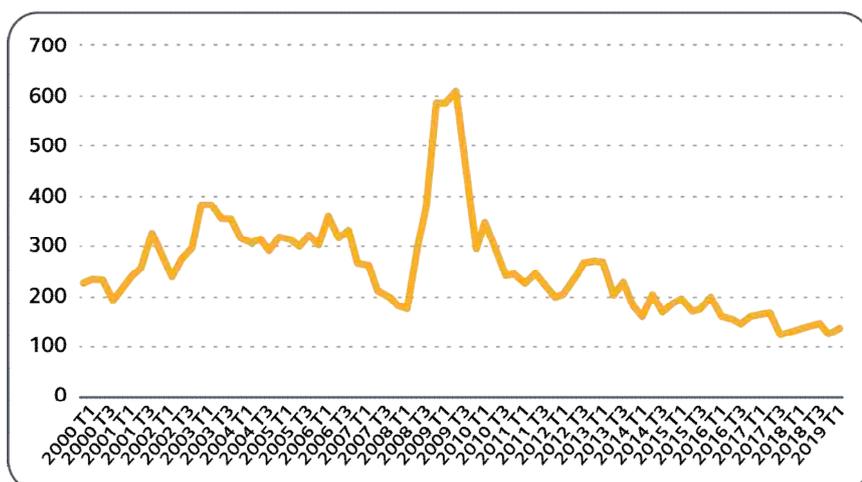
Le code du travail en dresse une liste indicative, dans laquelle figurent le congé de reclassement, obligatoire pour les entreprises employant plus de 1 000 salariés (sauf celles placées en redressement ou en liquidation judiciaire), des mesures complémentaires diverses visant à favoriser la mobilité géographique des salariés licenciés, ainsi que des aides à la création d'entreprises, le financement d'actions de formation ou d'une cellule d'aide au reclassement.

Depuis le pic atteint au troisième trimestre 2009, le nombre de PSE initiés par trimestre a été divisé par cinq pour revenir à un niveau nettement inférieur à celui connu avant la crise (138 au deuxième trimestre 2019), notamment en raison de l'amélioration de la conjoncture économique entre 2016 et 2019 et des nouvelles formes d'ajustement de l'emploi évoquées dans le premier chapitre. La crise de 2020 devrait conduire à une hausse du nombre de PSE.

⁴⁹ Article L. 1233-61 du code du travail.

⁵⁰ Articles L. 1233-61 à L. 1233-64 du code du travail.

Graphique n° 6 : évolution du nombre de plans de sauvegarde de l'emploi par trimestre depuis 2000



Nota bene : Il s'agit des PSE notifiés jusqu'au 2^e trimestre 2013 et des PSE initiés à partir du 3^e trimestre 2013 (séries corrigées des variations saisonnières).

Source : Dares

1 - Une baisse de la conflictualité permise par une meilleure régulation des plans de sauvegarde de l'emploi

Dans le cadre de l'élaboration des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE), les services de l'État s'assurent de leur régularité et apprécient si les mesures de reclassement des salariés sont suffisantes au regard de leurs caractéristiques et des moyens de l'entreprise.

Pendant la période 2008-2018, les procédures de licenciements collectifs ont été profondément refondues par la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi qui a traduit les orientations fixées par l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013. Cette réforme a supprimé plusieurs faiblesses du cadre procédural précédent qui étaient de nature à pénaliser les salariés.

La procédure précédente résultait d'une série de réformes intervenues depuis la loi n° 89-549 du 2 août 1989, dite « loi Soisson », qui a donné une base légale au PSE. Le PSE ne pouvait être alors présenté que sous la forme d'un document unilatéral de l'employeur, conduisant à limiter toute négociation avec les représentants du personnel. La procédure « d'information-consultation » se déroulait le plus souvent « *sur un projet déjà abouti sur lequel les marges de discussion pouvaient être réduites* »⁵¹.

⁵¹ Cf. l'étude d'impact de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

L'autorité administrative disposait d'un pouvoir limité et peu contraignant pour réguler la procédure.

La conduite des restructurations se caractérisait par une forte conflictualité qui était source d'incertitude pour les salariés et ne facilitait pas l'émergence de mesures favorables à leur reclassement. Pendant la période 2007-2011, 28 % des PSE des entreprises *in bonis*, soit des entreprises ne connaissant pas de difficultés financières, ont fait l'objet d'un recours devant le tribunal de grande instance (TGI) avec un taux d'appel élevé (40 % pour l'année 2011). Ces restructurations s'inscrivaient dans un cadre très judiciaire, auquel s'ajoutaient des délais de jugement élevés (11 mois devant le TGI et 18 mois en appel).

La loi de 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a apporté plusieurs modifications significatives, qui ont permis d'offrir un cadre plus propice à l'élaboration de mesures favorables au reclassement des salariés. Elle a ouvert la possibilité d'élaborer un PSE sous la forme d'un accord collectif négocié et voté par les représentants du personnel, tout en maintenant la possibilité de le présenter sous la forme d'un document unilatéral.

Tableau n° 7 : part des PSE négociés et unilatéraux (2014-2018)

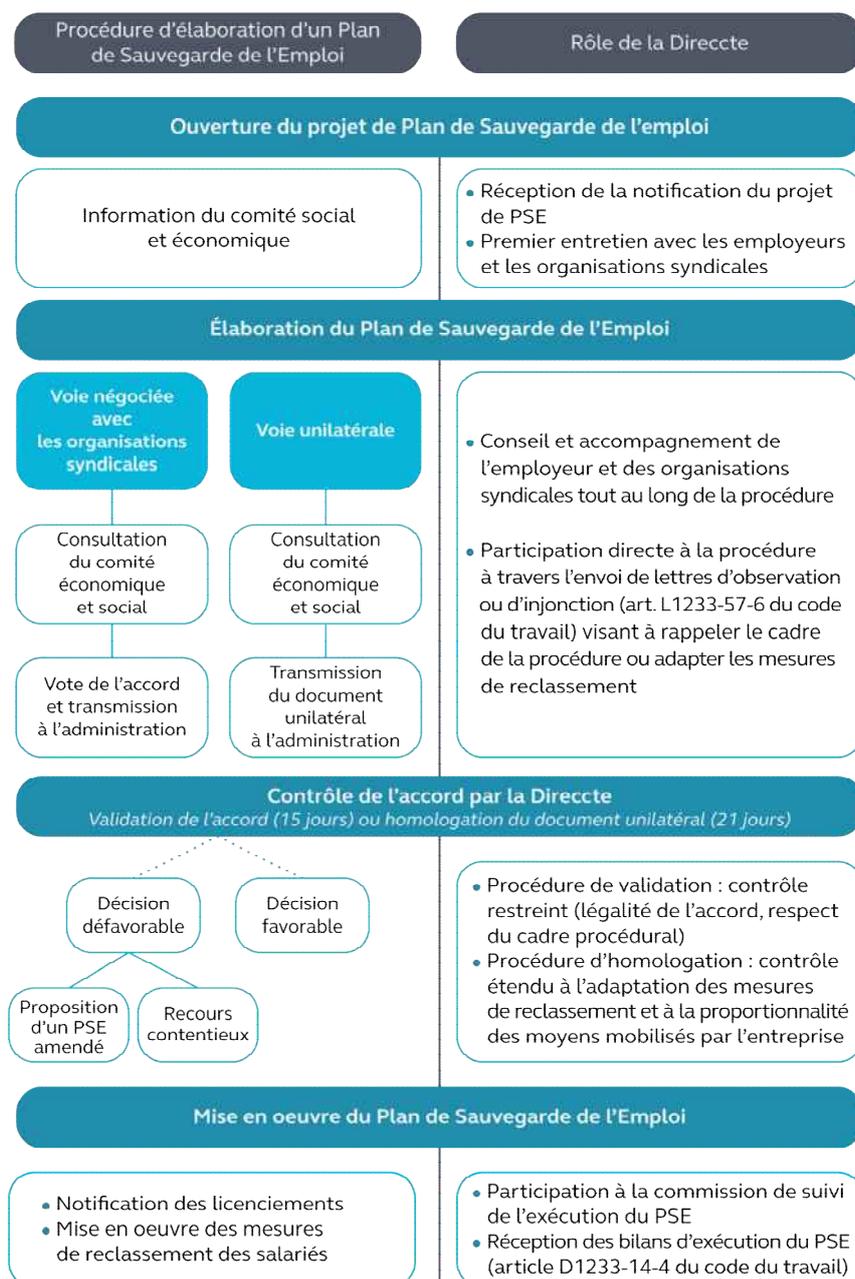
	Ensemble des entreprises	Entreprises in bonis	Entreprises en redressement judiciaire	Entreprises en liquidation judiciaire
Part des PSE élaborés sous la forme d'un accord collectif	46,8 %	60 %	15,3 %	2,4 %
Part des PSE élaborés sous la forme d'un document unilatéral	47,8 %	33,1 %	83,8 %	97 %
Part des PSE mixtes	5,4 %	6,9 %	0,9 %	0,6 %

Source : DGEFP

Le rôle de l'autorité administrative a été renforcé : chaque PSE est désormais soumis à la Direccte territorialement compétente dont la portée du contrôle dépend de la nature du PSE présenté. Cette évolution du rôle des Direccte a été conduite à moyens constants, des redéploiements des effectifs, en interne, ayant permis de renforcer les services chargés du suivi du PSE aux échelons départementaux et régionaux.

La fonction d'homologation ou de validation des PSE a nettement renforcé l'influence des Direccte. Elles jouent un rôle de tiers de confiance entre l'employeur et les représentants du personnel, garantissent la régularité de la procédure (information-consultation des représentants du personnel, contenu du PSE, respect des délais, etc.) et incitent à la signature d'un accord. En effet, les Direccte accompagnent la procédure de bout en bout, organisent la tenue d'entretiens en présence des deux parties et produisent des lettres d'observation dans 60 % des cas ou d'injonction dans 10 % des cas.

Schéma n° 4 : l'intervention de la Direccte dans la procédure relative aux plans de sauvegarde de l'emploi



Source : Cour des comptes

Mené par les unités départementales des Direccte, ce contrôle est appuyé et coordonné par l'échelon régional. La qualité du contrôle est liée au traitement d'un volume suffisant de PSE. Or, la répartition territoriale montre des déséquilibres importants⁵² : dans 23 départements, l'unité départementale de la Direccte a assuré l'homologation ou la validation de deux PSE par an en moyenne sur la période 2014-2018. Dans ces conditions, le transfert de la mission d'homologation ou de validation des PSE à l'échelon régional ou interdépartemental pourrait être envisagé afin de garantir un volume de PSE traités suffisant pour que les services puissent exercer un contrôle adéquat.

Le bilan de ces nouvelles modalités d'intervention des Direccte est positif. Les entreprises et les représentants des salariés se sont pleinement appropriés la voie négociée de l'élaboration des PSE, à l'exception des entreprises en procédure collective qui représentent près de 25 % des PSE. Le degré de conflictualité des PSE a considérablement diminué. Le taux de refus d'homologation ou de validation s'est élevé à 4,4 % en moyenne sur la période 2014-2018⁵³ et la part des PSE portés devant le juge est de 6,5 % pour un taux d'annulation *in fine* de 1,5 % seulement. Ce bilan traduit les effets vertueux de l'intervention des Direccte.

L'enquête menée par la Cour montre néanmoins la difficulté pour les Direccte d'assurer le contrôle des PSE d'entreprises en procédure collective et particulièrement à l'occasion d'une liquidation judiciaire. Leur rôle de conseil est contraint par l'urgence conduisant l'administrateur judiciaire à élaborer un PSE en quelques semaines. Cette urgence est accentuée par le délai restreint dont dispose la Direccte pour homologuer le PSE (huit jours).

2 - Un accompagnement des salariés qui pourrait être amélioré si le suivi des PSE était renforcé

Le contrôle opéré par les Direccte a pour objectif, outre le contrôle de la régularité du PSE, d'améliorer le contenu du plan et de favoriser le retour à l'emploi des salariés licenciés. En cas d'accord collectif, ce contrôle est limité à la vérification du formalisme de l'accord et au contrôle de sa légalité (procédure de validation⁵⁴). En cas de document unilatéral, le contrôle est étendu à la nature et la pertinence des mesures du PSE, la

⁵² L'annexe n° 3 présente la répartition régionale des plans de sauvegarde de l'emploi.

⁵³ Source : ministère du travail.

⁵⁴ Article L. 1233-57-2 du code du travail.

proportionnalité des moyens mobilisés par l'entreprise ou, le cas échéant, par le groupe⁵⁵ (procédure d'homologation).

Le contenu des mesures du PSE est contrôlé sur deux dimensions : l'évaluation de la proportionnalité des moyens du PSE au regard de ceux de l'entreprise ou de son groupe et l'adaptation des mesures aux salariés concernés par le PSE.

Pour mener le *contrôle de proportionnalité*, les Direccte s'appuient sur la documentation comptable et financière transmise par l'entreprise et, s'il a été sollicité par les représentants du personnel, sur la transmission du rapport d'expertise. Les services départementaux chargés du traitement des PSE consultent également les services régionaux chargés du développement économique pour apprécier la situation financière des entreprises. Dans ce contexte, le retrait de la compétence en matière de développement économique aux Direccte et la réorganisation des services déconcentrés de l'État prévue par la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 pourraient réduire sensiblement leur capacité d'analyse des plans de sauvegarde de l'emploi. Le retournement brutal de la conjoncture avec l'entrée de la France en récession au printemps 2020 appelle à être particulièrement vigilant sur ce point.

Le *contrôle de l'adaptation* des mesures du PSE consiste à s'assurer, d'une part, que le montant associé aux mesures indemnitaires n'est pas excessif par rapport à celui des mesures de reclassement et, d'autre part, que les mesures de reclassement interne et externe sont adaptées aux catégories professionnelles des salariés concernés et à la dynamique du bassin d'emploi. Les échanges entre les Direccte et l'entreprise permettent d'ajuster les mesures du PSE tout au long de la procédure avant le dépôt définitif du plan.

Ces deux contrôles sont effectués systématiquement par les Direccte et de manière satisfaisante au regard, d'une part, de la fréquence des lettres d'observation et d'injonction portant sur cette dimension du PSE et, d'autre part, du faible nombre de refus d'homologation fondés sur l'insuffisance des mesures du PSE. Cependant, le contrôle pourrait être plus efficace si un meilleur suivi et une capitalisation de l'expérience acquise lors des précédents PSE étaient mis en œuvre.

⁵⁵ Article L. 1233-57-3 du code du travail. Pour les entreprises *in bonis*, le contrôle de proportionnalité des mesures du PSE s'effectue au regard des moyens dont disposent l'entreprise, l'unité économique et sociale (UES) et le groupe. Toutefois, si le groupe ou l'UES oppose un refus à la sollicitation de l'entreprise, il ne peut conduire au refus d'homologation du PSE. Concernant les entreprises en procédure collective, le champ d'appréciation est restreint aux moyens dont dispose l'entreprise.

Le PSE prévoit les modalités de suivi de la mise en œuvre du plan de reclassement. Une commission de suivi *ad hoc*, composée de représentants de l'employeur et des salariés, se réunit une fois par mois afin de dresser un état d'avancement du reclassement des salariés licenciés, de valider les formations, de suivre l'exécution du budget, voire de réaffecter les crédits entre les différentes actions de reclassement. Les entreprises sont également tenues d'adresser à la Direccte un bilan du PSE dans un délai d'un mois après la fin de la mise en œuvre des mesures de reclassement. Cette communication est réalisée par la saisie de données dématérialisées *via* le portail Internet PSE-RCC, remplacé en décembre 2019 par le Portail RUPCO⁵⁶, selon une trame fixée par l'arrêté du 3 avril 2014.

L'unité départementale de la Direccte et Pôle emploi participent aux commissions de suivi. Le taux de participation des Direccte varie selon les régions et dépend du nombre de PSE en cours et des moyens humains disponibles dans les services. Les ressources sont prioritairement affectées à l'homologation et à la validation des PSE et au suivi des PSE les plus sensibles.

La transmission des données de bilan par les entreprises n'est pas systématique : sur la période 2013-2018, seules 45 % des entreprises ont transmis ces données. La transmission est particulièrement faible pour les entreprises en procédure collective (36 % à l'échelle nationale). La communication incombe alors au mandataire judiciaire chargé de la mise en œuvre du PSE. Ces données présentent une autre limite importante : le bilan ne comprend que des données quantitatives (nombre de réunions de la commission de suivi, nombre de départs volontaires, nombre d'actions de formation, etc.) et ne retrace pas les difficultés éventuellement rencontrées par l'entreprise dans la mise en œuvre du PSE, ni le niveau d'exécution définitif du budget alloué au reclassement.

La capitalisation des données d'exécution permettrait de renforcer la capacité d'appréciation des mesures des futurs PSE par les Direccte, mais elle n'est pas menée systématiquement, que ce soit à l'échelon régional ou à l'échelon national. En l'absence de communication des dépenses prévisionnelles et exécutées dans le cadre des PSE, les Direccte ne peuvent apprécier le degré d'adaptation des mesures du PSE examiné avec celles de PSE comparables. Une capitalisation systématique des données financières renforcerait l'évaluation de la proportionnalité des mesures du PSE en s'appuyant sur des bilans qui présenteraient des moyens comparables.

⁵⁶ Le portail permet de déclarer différentes procédures de rupture collective des contrats de travail : plan de sauvegarde de l'emploi, rupture conventionnelle collective (RCC), licenciement pour motif économique hors PSE, bilan des congés de mobilité conclus dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences.

Le déploiement du nouveau système d'information RUPCO, depuis le 2 décembre 2019, a amélioré le suivi des PSE par les Direccte. Il permet aux entreprises de renseigner des données nouvelles (durée du congé de reclassement, montant de l'allocation perçue pendant ce congé). Pour autant, la transmission des données financières, prévisionnelles et exécutées, n'est pas prévue dans les fonctionnalités de ce nouveau système d'information. Par ailleurs, indépendamment de l'amélioration des fonctionnalités de RUPCO, la qualité et l'utilité des données demeurent dépendantes de leur transmission exhaustive par les entreprises.

B - Des obligations à l'impact incertain pour compenser les effets territoriaux des PSE

Les grandes entreprises sont soumises à des obligations particulières pour compenser l'impact, dans les territoires, des emplois et de l'activité économique qu'elles suppriment. Elles doivent, d'une part, rechercher un repreneur en cas de fermeture de site et, d'autre part, contribuer à la revitalisation du ou des bassins d'emploi concernés (sans nécessairement de lien entre le reclassement des salariés licenciés et la création de nouveaux emplois).

1 - L'obligation de rechercher un repreneur en cas de fermeture de site

La loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 de sécurisation de l'emploi a créé une obligation nouvelle de recherche d'un repreneur pour les entreprises employant au moins 1 000 salariés qui envisagent la fermeture d'un établissement et un PSE. L'obligation ne concerne pas les entreprises placées en redressement ou en liquidation judiciaire.

Après information du comité social et économique (CSE), de la Direccte, du maire de la commune où est situé l'établissement et du préfet de département du siège de l'établissement, l'employeur doit engager toutes les actions nécessaires pour céder l'établissement : information des repreneurs potentiels, réalisation et diffusion de documents de présentation, accès à toute information nécessaire, examen des offres de reprise, information du CSE.

Dans l'hypothèse où l'employeur n'a reçu aucune offre de reprise ou ne souhaite en accepter aucune, il réunit le CSE avant la fin de la procédure d'information-consultation relative au projet de réorganisation et de licenciement collectif, afin de lui indiquer les actions engagées, les caractéristiques des offres de reprise reçues et, le cas échéant, les raisons qui l'ont conduit à refuser les offres de reprise.

Le respect par l'employeur de son obligation de rechercher un repreneur et de la procédure d'information-consultation du CSE conditionne la régularité du PSE.

Au 30 novembre 2019, 217 dossiers de PSE avaient fait l'objet d'une recherche de repreneur : une dizaine étaient toujours en cours de procédure, 180 n'avaient pas abouti à une reprise de site, 28 seulement ayant donné lieu à la reprise de 7 233 salariés.

**Exemple de reconversion d'une friche industrielle portée
par les pouvoirs publics : le site de l'entreprise Gad
à Lampaul-Guimiliau**

Les pouvoirs publics se sont mobilisés afin d'éviter que la fermeture du site de Lampaul-Guimiliau n'aboutisse à la constitution d'une vaste friche industrielle de près de huit hectares sur le territoire de la communauté de communes de Landivisiau.

Des études réalisées entre 2013 et 2016 à la demande du préfet de la région Bretagne par l'établissement public foncier (EPF) et la Direccte avaient conclu à l'impossibilité de reprise en l'état et dans son intégralité du site. En revanche, des parties du site (bâtiment bas, unité salé fumé, parkings) pouvaient être réemployées après restructuration.

Après avoir cherché à mobiliser le propriétaire du site afin de l'accompagner dans des actions de restructuration et de recherche de repreneurs, l'État et la région ont proposé en octobre 2016 de négocier la reprise de l'ensemble du site, dans le cadre d'une opération de portage financier par l'EPF pour le compte de la communauté de communes du Pays de Landivisiau.

Selon l'accord-cadre, signé le 5 mai 2017, l'État et la région s'engagent à financer le désamiantage et la démolition du bâtiment principal (835 000 €). La région prend également en charge les actions de promotion du site (100 000 €). De son côté, l'ancien propriétaire de l'abattoir Gad s'engage à financer des actions de revitalisation (prises de participation minoritaires, avances remboursables) à hauteur de 500 000 €. Au total, l'engagement financier de l'EPF est plafonné à 4 M€ hors taxes (acquisition, frais annexes, travaux, gestion et entretien des biens, etc.).

Les dépenses nettes (hors subventions reçues) seront imputées sur le prix de vente des biens à la communauté de communes, au terme de l'opération de portage foncier le 29 janvier 2024.

Par une ordonnance du 2 octobre 2017, le tribunal de commerce de Rennes a autorisé la vente du site au profit de l'EPF pour un montant de 200 000 € HT. Le transfert définitif est intervenu en novembre 2018 après régularisation des échanges fonciers.

Les travaux de désamiantage et de déconstruction du bâtiment principal (20 000 m²) ont été réalisés au cours du premier semestre 2019. À ce jour et malgré plusieurs tentatives, aucune offre de reprise n'a abouti. Une unité temporaire de production de saumon fumé de l'entreprise Mowi Marine Harvest Kristen devait s'installer en février 2020 sur le site jusqu'en 2021.

2 - Les conventions de revitalisation

Outre leurs obligations sociales à l'égard des salariés qu'elles licencient pour motif économique, l'article 118 de la loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a créé une obligation de revitalisation à la charge des entreprises de plus de 1 000 salariés ou qui appartiennent à un groupe de plus de 1 000 salariés dont les opérations de restructuration affectent, par leur ampleur, les bassins d'emploi où elles sont implantées. Cette obligation de revitalisation ne s'applique pas aux entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire.

L'impact territorial d'une restructuration est apprécié selon le nombre d'emplois supprimés prévu dans le PSE. Il ne prend en compte ni les salariés en CDD, ni les intérimaires, ni l'impact sur les sous-traitants. Les ressources mobilisées visent à créer des activités et des emplois pour limiter le nombre de licenciements pour motif économique envisagés dans les autres entreprises dans le bassin d'emploi où elle est implantée.

La décision d'assujettissement à l'obligation de revitalisation revient aux services départementaux de l'État. Elle consiste à déterminer, dans un délai d'un mois à compter de la date de validation ou d'homologation du PSE, si l'entreprise est soumise à cette obligation et pour quel montant. Celui-ci varie entre deux fois et quatre fois la valeur mensuelle du Smic par emploi supprimé selon la capacité de financement de l'entreprise, le nombre d'emplois supprimés et la situation du bassin d'emploi. Selon le dernier bilan disponible établi par la DGEFP (2015), le taux de la contribution financière est supérieur à trois fois la valeur du Smic dans sept conventions sur dix.

Une période de négociation s'ouvre ensuite pour une durée maximale de six mois. Elle vise à identifier les actions qui seront financées par l'entreprise afin de soutenir l'emploi dans le ou les bassins d'emploi

affectés par la restructuration. Elle se conclut par la signature d'une convention entre l'entreprise et l'État, d'une durée maximale de trois ans. Sa mise en œuvre repose sur un comité d'engagement réunissant l'entreprise, les représentants du personnel et les services déconcentrés de l'État, chargé de valider les projets et de débloquer les fonds.

Si l'entreprise ne conclut pas de convention dans ce délai, elle est tenue de verser au Trésor public une contribution équivalant à quatre fois la valeur mensuelle du Smic par emploi supprimé.

Les actions éligibles au financement peuvent être de nature diverse. Malgré une tendance à la diversification des actions déployées⁵⁷ dans le cadre des conventions de revitalisation, les aides directes à l'emploi, sous la forme de subventions ou de prêts, restent dominantes.

La convention nationale de revitalisation signée entre l'État et PSA

Une convention-cadre nationale a été signée le 27 septembre 2013 entre l'État et le groupe PSA dans un contexte de réduction des effectifs sur une quinzaine de sites du constructeur automobile français.

D'une part, les deux sites les plus touchés par les suppressions de postes (Rennes et Aulnay-sous-Bois, soit 54,3 % des licenciements pour motif économique prévus) doivent faire l'objet d'une opération de réindustrialisation, sous la forme d'investissements dans les infrastructures d'accueil d'entreprises et d'actions de prospection et de soutien à l'implantation de nouvelles activités.

D'autre part, la convention-cadre nationale prévoit le financement d'actions de soutien à la structuration de la filière automobile, telles que des plateformes de mobilité afin d'accompagner les transitions professionnelles des salariés de PSA et d'autres entreprises de la filière.

Enfin, le groupe PSA s'est engagé dans le cadre de la convention-cadre interdépartementale d'Île-de-France signée le 14 août 2014 à créer 1 000 emplois sur le site d'Aulnay-sous-Bois.

⁵⁷ L'annexe n° 4 présente les différents types d'actions qui peuvent être financées dans le cadre des conventions de revitalisation.

Le dispositif de revitalisation présente deux limites importantes : l'indicateur de suivi manque de fiabilité s'agissant du nombre d'emplois créés et les problématiques de reconversion de site⁵⁸ sont peu prises en compte.

Les modalités de pilotage de ces conventions ont été renforcées depuis 2017 : élaboration et diffusion au sein des services déconcentrés de fiches pratiques mêlant des éléments de doctrine et des bonnes pratiques, animation régulière du réseau des correspondants dans les Direccte et travaux d'enrichissement du système d'information, qui devaient être opérationnels à l'automne 2019. Des travaux sont en cours afin d'élaborer et de diffuser au sein du réseau, d'ici la fin du premier semestre 2020, des outils d'évaluation. Ils permettront de mieux mesurer l'impact des conventions de revitalisation en termes de création et de sauvegarde d'emplois.

II - Des mesures d'accompagnement à mieux adapter selon les difficultés du retour à l'emploi

Deux faiblesses limitent les possibilités d'améliorer la qualité de l'accompagnement au retour à l'emploi. D'une part, une partie des moyens qui pourraient être consacrés aux mesures d'aide au reclassement finance des indemnités dites « supra-légales » d'un montant parfois très élevé en raison d'un régime fiscal et social avantageux (A) ; d'autre part, le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), qui pourrait être ciblé différemment, ne favorise pas suffisamment le retour à un emploi pérenne et de qualité (B). Enfin, le CSP est un dispositif trop uniforme fondé sur le statut des bénéficiaires (C).

A - Une préférence collective dans les entreprises pour les mesures indemnitaires

La rupture conventionnelle, à titre individuel ou collectif, et le licenciement pour motif économique ouvrent droit au versement d'une indemnité lorsque le salarié justifie d'au moins huit mois d'ancienneté ininterrompue au service du même employeur. Cette indemnité est calculée à partir de la rémunération brute perçue par le salarié avant la rupture de

⁵⁸ Cf. Cour des comptes, *Bilan des conventions de revitalisation*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

son contrat de travail et elle varie selon son ancienneté⁵⁹. Le versement de l'indemnité de licenciement est assuré par l'entreprise ou par l'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS) lorsqu'une procédure collective est ouverte (procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire).

L'indemnité de licenciement ou de rupture conventionnelle à titre individuel ou collectif peut être complétée par une indemnité transactionnelle visant à régler une contestation née ou à naître entre le salarié et son employeur.

Les indemnités de licenciement bénéficient d'exonérations d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales, dans le respect de certains plafonds fixés par le code général des impôts et le code de la sécurité sociale. La part de l'indemnité de licenciement excédant, le cas échéant, le minimum fixé par le code du travail - dite « supra-légale » - et l'indemnité transactionnelle, lorsqu'elle existe, sont prises en compte pour apprécier le dépassement éventuel des plafonds d'exonération.

Le coût d'ensemble de ces régimes d'exonération pour les finances publiques est inconnu. En matière fiscale, alors que l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités de rupture conventionnelle est considérée comme une dépense fiscale et fait l'objet d'une évaluation dans les annexes budgétaires de la mission *Travail et emploi* à laquelle elle est rattachée, tel n'est pas le cas des indemnités de licenciement. Celles-ci bénéficient pourtant, au même titre que les indemnités attachées à une rupture conventionnelle ou à un congé de mobilité, de mesures d'exemption d'assiette de cotisations sociales⁶⁰, mais leur coût n'est pas précisément identifié dans l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale⁶¹.

Depuis la fin des années 2000, le régime fiscal et le régime social applicables aux indemnités de rupture du contrat de travail dans le cadre d'un licenciement pour motif économique divergent de plus en plus. La situation actuelle est présentée en annexe n° 5.

⁵⁹ L'indemnité ne peut pas être inférieure à un quart de mois de salaire par année d'ancienneté pour les 10 premières années (un tiers à partir de la 11^e année). Des dispositions conventionnelles (convention collective de branche, accord collectif) ou contractuelles (contrat de travail du salarié) peuvent prévoir une formule de calcul plus avantageuse pour le salarié.

⁶⁰ Ces mesures ne sont pas compensées par le budget de l'État à la sécurité sociale.

⁶¹ Le coût de l'exemption d'assiette pour l'ensemble des indemnités de licenciement, quels qu'en soient le motif et les modalités, est évalué à 563 M€ pour 2019.

Au-delà de leur complexité et de leur incohérence, les régimes fiscal et social applicables aux indemnités de licenciement créent une inégalité de traitement entre les salariés selon que la rupture de contrat de travail s'inscrit dans un cadre collectif (rupture conventionnelle collective ou PSE) ou non (licenciement pour motif économique individuel, licenciement collectif concernant moins de 30 salariés ou rupture conventionnelle à titre individuel). En effet, seules les indemnités versées dans un cadre collectif bénéficient d'une exonération totale d'impôt sur le revenu. Si cette distinction vise à favoriser un cadre collectif et négocié de rupture du contrat de travail, plus protecteur du salarié, elle repose toutefois sur les caractéristiques de l'entreprise (taille, situation financière, qualité du dialogue social) et de la procédure, et non sur celles du salarié, dont le contrat est pourtant rompu pour le même motif, quel que soit le cas de figure.

Ce régime fiscal et social favorise la négociation d'indemnités de licenciement d'un montant élevé, souvent préférées par les salariés et leurs représentants à des mesures collectives en matière d'accompagnement et de formation, même si certaines mesures financières d'aide au reclassement (aide à la création d'entreprise, prime de reclassement, aide à la mobilité, etc.) entrent également dans l'assiette d'exonération d'impôt sur le revenu.

B - Un accompagnement au retour à l'emploi qui ne protège pas du risque de déclassement

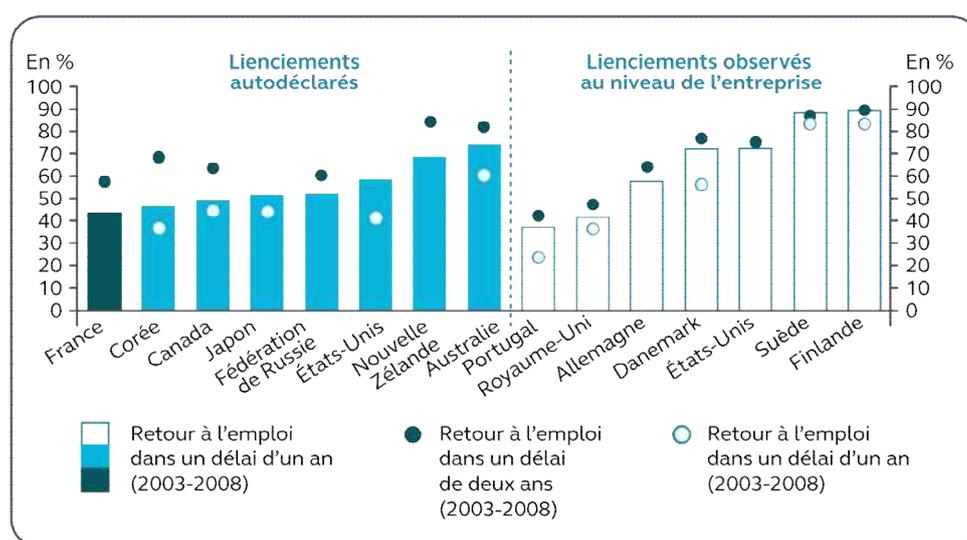
Dans les années 2000, les performances françaises en matière de reclassement des salariés licenciés pour motif économique étaient nettement inférieures à celles de pays comparables. De nouvelles formes d'accompagnement ont vu le jour en 2005 et 2006 avec la convention de reclassement personnalisée et le contrat de transition professionnelle, destinés à améliorer le retour à un emploi durable grâce à un suivi par le service public de l'emploi dans de meilleures conditions et pouvant durer jusqu'à douze mois. Ces deux dispositifs ont été fusionnés en 2011 dans le contrat de sécurisation professionnelle, qui reprend l'économie générale. La réforme du dispositif en 2015 favorise un retour plus rapide à l'emploi, mais sans réelle protection vis-à-vis du risque de déclassement.

1 - Des performances plutôt meilleures à l'étranger avant la mise en place du contrat de sécurisation professionnelle

La France présente un taux de licenciement pour motif économique, dans l'ensemble des formes de rupture du contrat de travail, dans la moyenne des pays de l'OCDE (2 à 3 %). Cependant, au regard des pays comparables, la France se distinguait avant la mise en place du contrat de sécurisation professionnelle par un taux de reclassement des salariés

licenciés inférieur à celui de l'Allemagne et des pays du Nord de l'Europe, comme le montrent les travaux de l'OCDE publiés récemment⁶². Aucune étude récente ne permet de savoir si la mise en place du contrat de sécurisation professionnelle a permis à la France de réduire l'écart avec ces pays.

Graphique n° 7 : taux de retour à l'emploi après un licenciement dans différents pays de l'OCDE⁶³ entre 2003 et 2010



Source : Nafilyan (2016) pour la France et OCDE (2013) pour les autres pays

Note : 2003-2011 pour la France

Sur la période 2003-2011, seuls 43 % des salariés licenciés pour un motif économique ont repris un emploi après un an en France (58 % la deuxième année) alors qu'en Finlande ce taux atteignait presque 90 %⁶⁴.

Aucune donnée comparative n'est disponible pour la période récente.

⁶² OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, avril 2019.

⁶³ Dans les pays utilisant les licenciements déclarés par les salariés interrogés (dits « autodéclarés »), les données se rapportent aux travailleurs qui perdent leur emploi pour des raisons économiques, en raison de la fin de leur contrat temporaire, ou pour des raisons personnelles. Dans les pays s'appuyant sur les licenciements observés au niveau des entreprises, les données se rapportent aux travailleurs qui perdent leur emploi en raison d'un licenciement collectif ou de la fermeture de leur entreprise.

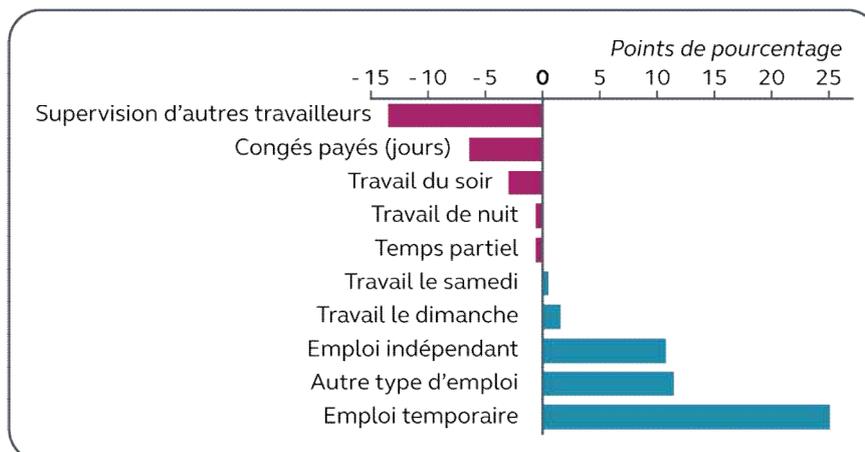
⁶⁴ Direction générale du Trésor, *Gestion des mutations économiques, restructuration, accompagnement des salariés, quel bilan ?*, Séminaire Politiques de l'emploi, 3 mars 2017.

2 - Des conséquences durables sur le parcours professionnel des salariés licenciés pour motif économique

L'OCDE a montré que les licenciements pour motif économique ont des conséquences durables sur les parcours professionnels des salariés. En moyenne, le revenu du nouvel emploi occupé demeure inférieur à celui précédant le licenciement. Le panel de pays étudiés dans les travaux précités⁶⁵ montre que ces écarts varient selon les pays mais présentent des facteurs explicatifs communs : les salariés subissant les pertes de revenus les plus importantes sont ceux présentant l'employabilité la plus faible (salariés âgés et peu qualifiés). Ce risque de déclassement existe en France où les emplois retrouvés après un licenciement sont le plus souvent précaires et de moindre qualité par rapport à l'emploi qu'occupait le salarié avant son licenciement.

Au bout de la deuxième année, 59 % seulement des salariés licenciés qui ont retrouvé un emploi ont obtenu un contrat à durée indéterminée. Les travaux de Vahé Nafilyan⁶⁶ réalisés à partir de l'enquête Emploi de l'Insee sur la période 2003-2011 ont également montré un changement dans les caractéristiques de l'emploi occupé et des pertes importantes de salaire, tant en raison d'une quotité de travail moins élevée que d'un taux horaire de rémunération plus faible.

Graphique n° 8 : évolution de la qualité et des formes d'emploi après un licenciement en France



Source : OCDE (2013)

⁶⁵ Suède, Danemark, Allemagne, Finlande, États-Unis, Portugal, Grande-Bretagne.

⁶⁶ NAFILYAN, Vahé, *Lost and found ? The cost of job loss in France*, 2016.

C - Le contrat de sécurisation professionnelle : un dispositif trop uniforme fondé sur le statut des bénéficiaires

1 - Un dispositif d'accompagnement avantageux par rapport au droit commun, incitant davantage au retour à l'emploi depuis 2015

Créé par la loi n°2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels, qui a transposé l'accord national interprofessionnel du 31 mai 2011, le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) est un dispositif d'indemnisation plus favorable et d'accompagnement renforcé d'une durée de 12 mois ouvert aux salariés licenciés pour motif économique dans les entreprises de moins de 1 000 salariés et celles placées en redressement ou liquidation judiciaire⁶⁷. Le CSP est obligatoirement proposé par l'employeur au salarié licencié, qui dispose d'un délai de 21 jours pour décider d'y adhérer. À défaut, il bascule dans le régime de droit commun pour l'indemnisation du chômage et pour l'accompagnement en s'inscrivant à Pôle emploi.

Pôle emploi assure le versement mensuel des allocations et prend en charge l'accompagnement de la moitié des adhérents, l'autre moitié des inscrits étant accompagnée par des opérateurs privés de placement sélectionnés par Pôle emploi dans le cadre d'appels d'offres⁶⁸.

L'adhérent au CSP qui justifie d'un an d'ancienneté dans l'entreprise au moment du licenciement perçoit mensuellement une allocation de sécurisation professionnelle (ASP). Son montant s'élève à 75 % du dernier salaire journalier de référence brut contre en moyenne 60 % pour les autres demandeurs d'emploi⁶⁹. L'allocation est exonérée de cotisations sociales et de CSG-CRDS en raison du statut de stagiaire de la formation professionnelle accordée à son bénéficiaire, que celui-ci suive ou non des actions de formation dans le cadre du CSP.

Le CSP, dont le coût annuel moyen s'élève à 1,7 Md€, est principalement financé par l'Unédic (60 %) et les employeurs procédant à des licenciements pour motif économique (35 %), à hauteur de l'indemnité compensatrice de préavis que le salarié aurait perçue s'il n'avait pas adhéré

⁶⁷ Articles L. 1233-65 à L. 1233-70 du code du travail.

⁶⁸ 25 lots ont été attribués à 8 organismes privés de placement en décembre 2017.

⁶⁹ Unédic, *Montant de l'allocation pour les allocataires de l'assurance chômage*, septembre 2015.

au dispositif. Le solde (5 %) est pris en charge par l'État, au titre du surcoût éventuel de l'ASP versée par rapport à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) et pour couvrir la moitié des coûts d'accompagnement.

Comparés aux autres demandeurs d'emploi inscrits sur les listes de Pôle emploi, les adhérents au CSP bénéficient d'un accompagnement renforcé et personnalisé, formalisé dans un plan de sécurisation professionnelle. Les conseillers de Pôle emploi et des opérateurs privés de placement chargés de suivre les adhérents au CSP suivent deux fois moins de demandeurs d'emploi (40 à 50) que dans le cadre d'un suivi renforcé de droit commun.

En 2018, 53 % des 135 000 salariés licenciés pour motif économique qui se sont inscrits à Pôle emploi ont adhéré au CSP⁷⁰.

L'accord national interprofessionnel du 8 décembre 2014 a introduit plusieurs mesures afin d'inciter les adhérents au CSP à retrouver plus rapidement un emploi :

- abaissement de 80 à 75 % du taux de remplacement du salaire journalier de référence ;
- assouplissement des conditions d'octroi de l'indemnité différentielle de reclassement (IDR) versée lorsque le bénéficiaire du CSP, avant le terme du contrat, reprend un emploi dont la rémunération est, pour un nombre identique d'heures hebdomadaires de travail, inférieure au précédent. L'indemnité est versée pendant une durée maximale de 12 mois, dans la limite de 50 % des droits résiduels à allocation ;
- création d'une prime de reclassement, équivalente à 50 % du reliquat de droit à indemnisation, pour toute reprise d'un emploi durable (contrat à durée indéterminée, contrat à durée déterminée ou contrat de travail temporaire d'une durée d'au moins six mois) avant la fin du 10^e mois. La prime est versée en deux fois, au moment de la reprise d'emploi puis trois mois après la reprise d'activité, sous réserve que l'intéressé exerce toujours cet emploi. En moyenne, 25 % des adhérents au CSP perçoivent la prime de reclassement, dont la moitié au cours des quatre premiers mois d'accompagnement. La prime de reclassement n'est pas cumulable avec l'indemnité différentielle de reclassement.

Selon l'Unédic, la prime de reclassement a contribué à accélérer le retour à l'emploi de ses bénéficiaires. La durée moyenne en CSP est passée de 10,6 mois en 2014 à 9,4 mois en 2017, évolution certes favorisée par l'amélioration de la conjoncture. Par ailleurs, le taux de personnes sans emploi à 12 et 24 mois après leur adhésion au CSP a respectivement baissé de 8 et de 7 points entre les adhérents de 2016 et ceux de 2014.

⁷⁰ Il existe deux motifs principaux de non-recours au CSP : le défaut d'information des salariés éligibles et l'éligibilité au dispositif alternatif, le congé de reclassement.

2 - Un accès à la formation privilégié, mais fragilisé

40 % des bénéficiaires ayant adhéré au contrat de sécurisation professionnelle en 2014 l'ont fait dans la perspective de suivre des formations. En 2015, plus du tiers des adhérents au CSP a suivi des actions de formation, contre seulement 11 % pour les autres demandeurs d'emploi.

Le dispositif d'accès des adhérents au CSP est distinct de celui des demandeurs d'emploi. Pour ces derniers, ce parcours d'accès se caractérise par sa complexité, son manque de lisibilité et son instabilité financière en raison de la succession de plans à l'initiative de l'État⁷¹.

Les actions de formation à destination des bénéficiaires du CSP ont été principalement soutenues par les organismes paritaires collecteurs agréés (Opcas), le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), organismes à gestion paritaire chargés de mutualiser les fonds de la formation professionnelle pour le compte des entreprises, et le Fonds social européen (FSE)⁷². Le FPSPP, supprimé au 1^{er} janvier 2019 par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, organisait des appels à projets, auxquels soumissionnaient les Opcas de rattachement des entreprises ayant procédé à des licenciements pour motif économique. Entre 2011 et 2017, le FPSPP a engagé 910 M€ au profit de 264 600 adhérents au contrat de sécurisation professionnelle.

Si le taux d'accès des adhérents du CSP à la formation est trois fois supérieur à celui des autres demandeurs d'emploi, le délai moyen d'entrée en formation est élevé (plus de cinq mois⁷³) en raison des difficultés de montage et de financement des projets personnels de formation. De plus, la prise en charge financière par le FPSPP et les Opcas cessait au terme du CSP, y compris si l'adhérent était alors en cours de formation. Cet arrêt obligeait ce dernier, au moment de sa bascule dans le droit commun de l'assurance chômage, à rechercher des sources de financement alternatives (Pôle emploi, régions).

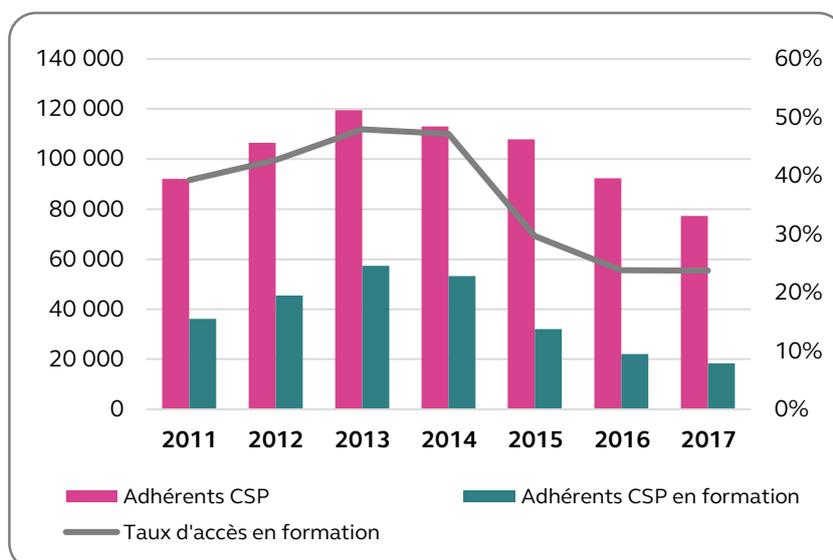
⁷¹ Cour des comptes, *La formation des demandeurs d'emploi*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷² Les actions de formation au titre du CSP peuvent, selon les situations, être financées de manière marginale par le bénéficiaire du CSP - s'il décide de mobiliser ses droits disponibles au titre du compte personnel de formation - Pôle emploi, les régions, l'employeur ou le mandataire en cas de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire lorsque des fonds sont prévus dans le cadre d'un PSE.

⁷³ L'article 11 de la convention CSP du 26 janvier 2015 prévoit que « les actions de formation entreprises [...] inscrites dans le plan de sécurisation professionnelle [sont] mises en place le plus rapidement possible [...] ».

La réduction de près de moitié du taux d'accès à la formation observée entre 2014 et 2017 résulte, d'une part, de la limitation des formations accessibles – celles éligibles à un financement par le compte personnel de formation à compter du 1^{er} avril 2015 – et, d'autre part, des mesures d'incitation financière à la reprise d'un emploi avant le terme du contrat de sécurisation professionnelle.

Graphique n° 9 : taux d'accès à la formation des bénéficiaires du contrat de sécurisation professionnelle



Source : FPSPP, Dares

La réforme du financement de la formation professionnelle portée par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a fait évoluer les modalités de financement des actions de formation des adhérents au contrat de sécurisation professionnelle. En 2019, l'État a pris le relais du FPSPP et des Opcas en versant à Pôle emploi deux subventions d'un montant total de 45 M€ dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences. Ces subventions ont été complétées par un cofinancement du FSE de 15 M€, afin de couvrir un besoin de financement total de 60 M€. Cette enveloppe a été calculée en prenant comme référence les coûts pédagogiques engagés par les Opcas la dernière année avant l'entrée en vigueur de la réforme. À compter de 2020, le financement des actions de formation des bénéficiaires du contrat de sécurisation professionnelle est transféré à Pôle emploi. En l'absence de

rebasage de la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi ou de versement d'une subvention complémentaire de la part de l'État, ce schéma de financement se traduit *in fine* par un transfert de charge sur l'assurance chômage. En effet, la contribution de l'Unédic au financement de Pôle emploi a été récemment portée de 10 % à 11 % des recettes de l'assurance chômage⁷⁴.

3 - Un dispositif uniforme quelles que soient les caractéristiques des adhérents

Le dispositif avantageux du contrat de sécurisation professionnelle est ouvert à tous les salariés licenciés pour motif économique éligibles, quels que soient leur niveau de qualification, leur catégorie socio-professionnelle et leurs capacités réelles de retrouver un emploi. Les pouvoirs publics considèrent en effet que les caractéristiques générales de cette population le justifient. En moyenne, les salariés licenciés pour motif économique sont plus âgés, ont occupé plus longtemps leur précédent emploi avant d'être licenciés, viennent plus souvent des secteurs en difficulté (industrie, transport, construction) et sont faiblement diplômés (CAP-BEP, baccalauréat). Toutefois des disparités importantes peuvent exister dans une même cohorte de salariés licenciés au sein d'une même entreprise quant à leur capacité à retrouver un emploi, comme l'illustrent les exemples des plans de sauvegarde de l'emploi des entreprises de messagerie Mory Ducros et MoryGlobal : 86 % des personnels roulants et des agents de maîtrise ont trouvé une solution de reclassement contre 64 % des ouvriers.

⁷⁴ L'article 3 du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif à l'assurance chômage a relevé la contribution de l'Unédic au financement de Pôle emploi à compter du 1^{er} janvier 2020 au titre du renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Tableau n° 8 : caractéristiques socioprofessionnelles des salariés licenciés dans les entreprises Mory Ducros et MoryGlobal

	PSE Mory Ducros 2014		PSE MoryGlobal 2015	
	Nombre	Part	Nombre	Part
Genre				
Hommes	2 314	85 %	1 740	82 %
Femmes	407	15 %	392	18 %
Âge				
15-24 ans	19	1 %	2	-
25-54 ans	2 224	82 %	1 721	81 %
55 ans et plus	478	17 %	409	19 %
Catégorie socio-professionnelle				
Cadres	158	6 %	266	13 %
Techniciens et agents de maîtrise	528	19 %	523	25 %
Employés, ouvriers	2 035	75 %	1 343	63 %

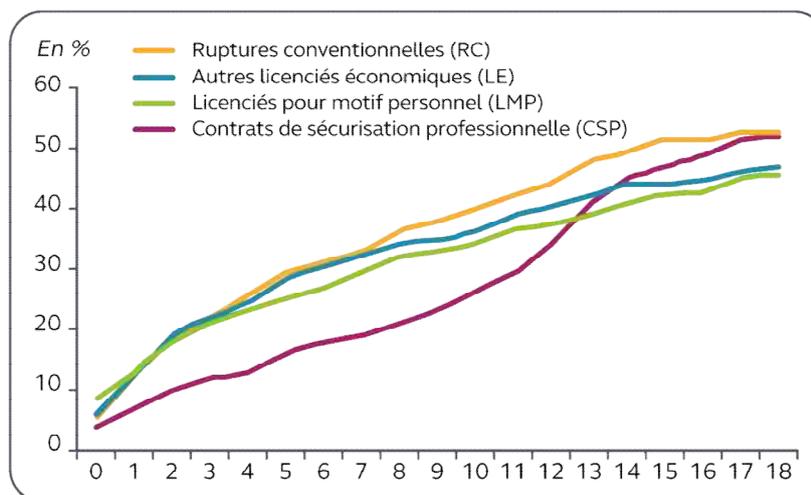
Source : Direccte Île-de-France

Les populations concernées par les deux vagues de licenciements présentaient des caractéristiques communes : 8 salariés licenciés sur 10 étaient des hommes, l'âge moyen était de 47 ans et l'ancienneté moyenne de 17 ans. En revanche, le PSE de MoryGlobal a touché proportionnellement moins d'employés et d'ouvriers par rapport à celui de Mory Ducros, notamment ceux ayant le statut de « roulants » (38 % des salariés licenciés pour le premier PSE contre 28 % pour le second).

4 - Une absence d'évaluation de la sécurisation des parcours professionnels à moyen terme

La trajectoire de retour à l'emploi des adhérents au contrat de sécurisation professionnelle diffère fortement de celle d'autres groupes de demandeurs d'emploi présentant des caractéristiques proches (licenciés pour motif économique hors CSP, licenciés pour motif personnel, ruptures conventionnelles). Relativement lente durant les 11 mois qui suivent l'inscription à Pôle emploi, cette trajectoire s'accélère entre le 12^{ème} et le 13^{ème} mois compte tenu des règles d'indemnisation. À l'inverse, le rythme de reprise d'emploi pour les autres groupes de demandeurs d'emploi est très rapide durant les quatre mois qui suivent leur inscription à Pôle emploi et ralentit par la suite.

Graphique n° 10 : taux de retour à l'emploi selon les profils des demandeurs d'emploi (en mois)



Source : Le contrat de sécurisation professionnelle favorise-t-il la reprise d'emploi des licenciés économiques qui y adhèrent ?, Dares Analyses n°20, mars 2017.

Au 13^{ème} mois, 41 % des bénéficiaires du contrat de sécurisation professionnelle occupent un emploi, un niveau proche de celui des autres licenciés pour motif économique (42 %) et de celui des licenciés pour motif personnel (39 %). 18 mois après leur inscription à Pôle emploi, 53 % des bénéficiaires du CSP ont retrouvé un emploi contre 47 % des autres licenciés pour motif économique et 46 % des licenciés pour motif personnel.

Deux facteurs expliqueraient cette trajectoire de retour à l'emploi : un effet d'aubaine, non évalué à ce jour, qui amènerait les bénéficiaires du CSP à profiter jusqu'au bout d'un revenu de remplacement élevé et le retard induit par l'entrée en formation plus fréquente des adhérents au CSP par rapport aux autres demandeurs d'emploi.

La sortie du contrat de sécurisation professionnelle est qualifiée de positive lorsque l'adhérent retrouve un emploi sous la forme d'un contrat de travail à durée indéterminée (CDI), d'un contrat de travail à durée déterminée (CDD) ou d'un contrat de travail temporaire (CTT) d'une durée d'au moins six mois⁷⁵, quelle que soit la qualité de l'emploi retrouvé. Par ailleurs, le bilan prévu six mois après la sortie du dispositif n'étant pas systématiquement réalisé compte tenu d'un faible taux de réponse des personnes interrogées, la pérennité du retour à l'emploi n'est pas documentée.

⁷⁵ La création ou la reprise d'une entreprise est également considérée comme une sortie positive du CSP.

Pour remédier à cet angle mort statistique, il conviendrait de procéder à un suivi de cohorte, sur le même modèle que celui réalisé par la Dares en 2016, mais de manière plus régulière et en intégrant des éléments qualitatifs pour caractériser le retour à l'emploi au-delà des seules sorties des listes de Pôle emploi. Le dispositif étant désormais stabilisé depuis plusieurs années, il serait également utile de procéder à une évaluation des performances comparées de Pôle emploi et des opérateurs privés dans l'accompagnement des bénéficiaires du contrat de sécurisation professionnelle. Cette évaluation permettrait d'identifier et de diffuser les bonnes pratiques dans ce domaine. Le périmètre d'évaluation devrait également inclure la formation. Ainsi, l'efficacité des actions de formation suivies par les adhérents du CSP pourrait être mesurée s'agissant de leur trajectoire professionnelle à moyen terme dans la perspective d'un accès à un emploi pérenne et de qualité.

5 - Des dispositifs spécifiques d'accompagnement plus restreints ou plus ciblés à l'étranger

La majorité des pays de l'OCDE a mis en œuvre des dispositifs spécifiques, dont l'ampleur est variable, visant à accompagner les salariés disposant de faibles capacités de retour à l'emploi. Le schéma français du contrat de sécurisation professionnelle fait figure d'exception dans le paysage des dispositifs d'accompagnement des licenciés pour motif économique des pays de l'OCDE, tant au regard de ses conditions avantageuses (durée et taux de remplacement du salaire) que des règles d'éligibilité (tout licencié pour motif économique à l'exception de ceux issus d'entreprises de plus de 1 000 salariés *in bonis*).

Les dispositifs spécifiques mis en œuvre en Australie, au Canada et au Danemark⁷⁶

En *Australie*, le revenu de remplacement octroyé n'est pas différent de celui alloué aux autres demandeurs d'emploi (50 % du revenu en moyenne). Les mesures d'accompagnement sont mises en œuvre par le service public de l'emploi (*jobactive*) et sont limitées. D'une durée de trois mois en moyenne, elles se traduisent par une aide à la rédaction du *curriculum vitae*, un conseil sur le marché local de l'emploi et une information sur les formations disponibles. Des mesures spécifiques existent afin de répondre à certains événements de nature exceptionnelle comme l'ouverture à la concurrence de certains marchés. Ces *Labour Adjustment Programmes* – LAPs – sont financés par l'État fédéral, le ou les États fédérés et les entreprises concernées. Ils visent à diversifier les économies locales touchées par des restructurations, à créer des emplois et à faciliter la transition professionnelle des salariés perdant leur emploi. Au total, les programmes sectoriels ne concernent que 1 % des salariés licenciés pour motif économique et se concentrent sur les licenciements collectifs.

⁷⁶ Le dispositif suédois, très différent, est présenté en partie III.

Le *Canada* dispose d'un mode d'accompagnement similaire. La majorité des licenciés pour motif économique est accompagnée par le service public de l'emploi, dans des conditions variant selon les Provinces. À l'échelle nationale, un programme spécifique a été mis en œuvre à destination des salariés âgés de 55 à 64 ans vivant dans des communautés de moins de 250 000 habitants. Pour ces salariés, présentant *a priori* une faible capacité de retour à l'emploi, des mesures spécifiques de reclassement sont mises en œuvre (*Targeted Initiative for Older Workers*). Au Québec comme en Ontario, des programmes sont déployés pour les licenciements économiques collectifs d'ampleur (supérieurs à 50 salariés) impliquant des mesures d'accompagnement renforcées.

Au *Danemark*, si les conditions d'indemnisation des salariés licenciés pour motif économique relèvent du droit commun du service public de l'emploi (versement pendant 24 mois d'une allocation chômage représentant 90 % du dernier salaire brut de référence), les mesures d'accompagnement mises en œuvre par les *Jobcenters* sont adaptées au niveau d'employabilité de chaque individu. Les demandeurs d'emploi font l'objet d'un profilage en fonction de leur degré d'éloignement à l'emploi. L'enjeu est d'identifier les demandeurs d'emploi les plus exposés au chômage de long-terme et de les accompagner de manière plus intensive et précoce. Les individus sont classés en trois groupes, quelle que soit la modalité de rupture du contrat de travail : *Match-group 1* « *Job-ready* » pour ceux qui sont aptes à reprendre un emploi immédiatement ; *Match group 2* « *Ready for active employment measures* » pour ceux qui ont besoin d'un accompagnement préalable à la reprise d'un emploi ; *Match group 3* « *Temporarily on passive income support* » pour ceux qui ne sont pas employables à court terme et ceux exemptés temporairement d'obligation de recherche d'emploi. Dans les faits, la majorité des salariés licenciés pour motif économique relèvent du premier groupe. En contrepartie, les bénéficiaires du service public de l'emploi danois sont soumis à des obligations visant à s'assurer de leur implication constante dans la recherche d'emploi (entretien tous les trois mois avec leur conseiller du *Jobcenter* et vérification trimestrielle des démarches de recherche d'emploi engagées). En cas de non-respect de ces obligations, le versement de l'allocation chômage est suspendue temporairement. Après deux avertissements en douze mois, le demandeur d'emploi n'est plus considéré comme actif et perd ses droits à l'assurance chômage.

III - Une intervention de l'État qui accentue les disparités de moyens engagés, en faveur des salariés des grandes entreprises

Selon la taille de l'entreprise à laquelle ils appartiennent, les salariés licenciés ne bénéficient pas des mêmes mesures d'aide au reclassement. Quand l'entreprise emploie plus de 1 000 salariés, elle finance et met en œuvre elle-même, directement ou par l'intermédiaire de prestataires, diverses mesures d'aide au reclassement (A). L'intervention de l'État, par ses moyens propres (B) ou en orientant des aides européennes (C) ne corrige pas les disparités observées en défaveur des salariés des petites et moyennes entreprises.

Tableau n° 9 : dispositifs d'accompagnement des salariés licenciés pour motif économique selon les caractéristiques de l'entreprise

Taille de l'entreprise	Nombre de licenciements pour motif économique envisagés sur un mois	Dispositif d'aide au reclassement proposé par l'entreprise aux salariés licenciés pour motif économique	Obligation d'élaborer un plan de sauvegarde de l'emploi
< 50 salariés	Quel que soit le nombre de salariés concernés	Proposition d'un contrat de sécurisation professionnelle	-
	de 50 à 999 salariés		√
> 1 000 salariés	Entre 1 et 9 salariés	Proposition d'un congé de reclassement (sauf si le salarié bénéficie d'un <u>congé de mobilité</u> ou si l'entreprise est en <u>redressement</u> ou en <u>liquidation judiciaire</u> ; dans ce dernier cas, proposition d'un contrat de sécurisation professionnelle)	-
	10 salariés ou plus		√

Source : Cour des comptes

A - Une qualité de l'accompagnement qui dépend surtout de la taille et des moyens financiers des entreprises

Les salariés faisant l'objet d'un licenciement individuel pour motif économique ou associé à un petit licenciement collectif en-deçà du seuil du PSE, dans les petites et moyennes entreprises, *in bonis* ou en procédure collective (sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaire), n'ont accès

qu'au contrat de sécurisation professionnelle. Pour eux, la durée maximale du contrat (douze mois) est la même et la palette des mesures susceptibles d'être mises en œuvre est identique pour tous : elle correspond aux mesures mobilisables par Pôle emploi dans le droit commun.

Tel n'est pas le cas pour les autres salariés licenciés qui peuvent bénéficier d'un congé de reclassement et de mesures complémentaires, dont la variété et le contenu peuvent sensiblement différer d'une entreprise à l'autre, en fonction de leurs moyens financiers.

**Une obligation spécifique pour les entreprises non assujetties
au contrat de sécurisation professionnelle : le congé
de reclassement**

Créé par l'article 119 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, le congé de reclassement doit être proposé à tout salarié d'une entreprise ou d'un établissement *in bonis*⁷⁷ d'au moins 1 000 salariés menacés d'un licenciement pour motif économique. Compte tenu de ces seuils, le congé de reclassement est octroyé, dans la majorité des cas, dans le cadre d'un PSE.

Comme pour une adhésion au contrat de sécurisation professionnelle, le salarié bénéficiant d'un congé de reclassement dispose d'un accès privilégié à la formation et d'un accompagnement dans ses démarches de recherche d'emploi, généralement assuré par un cabinet spécialisé sélectionné par l'employeur, au sein d'une cellule de reclassement.

En revanche, le congé de reclassement se distingue du contrat de sécurisation professionnelle sur plusieurs points importants : le montant de l'allocation versée par l'entreprise au salarié (au minimum 65 % du salaire brut de référence), la durée de l'accompagnement (de 4 à 12 mois), des modalités d'accompagnement qui varient selon la situation de l'entreprise. Le contrat de travail étant suspendu en cas de congé de reclassement, l'allocation versée au salarié n'est pas imputée sur les droits à l'assurance chômage, à l'inverse du contrat de sécurisation professionnelle, pour lequel l'adhésion est conditionnée à une rupture du contrat de travail.

En l'absence de suivi statistique de la part du ministère du travail, il est impossible de connaître le nombre de salariés placés en congé de reclassement, ni les mesures d'accompagnement dont ils bénéficient, ni l'efficacité du dispositif en termes de retour à l'emploi.

⁷⁷ Le statut d'entreprise *in bonis* vise les entreprises ne connaissant pas de difficultés financières, à l'inverse des entreprises en procédure collective (redressement ou liquidation judiciaire).

La comparaison des mesures de reclassement prévues dans les PSE mis en place par PSA et par Gad (cf. encadré ci-après) illustre l'importance des écarts et de leurs effets, selon les moyens financiers mobilisés. De même, l'analyse de quatre PSE d'entreprises employant plus de 1 000 salariés (cf. tableau ci-après) montre que la durée du congé de reclassement peut fortement varier (de 10 à 21 mois dans les PSE examinés), de même que le montant de l'allocation versée au salarié (de 65 % du salaire brut à 100 %) et les aides à la formation ou à la création d'entreprise.

La comparaison des mesures de reclassement prévues dans les PSE mis en place par PSA (2013) et Gad (2013-2014)

Pour des raisons différentes, le groupe automobile PSA et l'entreprise Gad ont été amenés à procéder à des PSE. Le groupe PSA a été menacé de faillite à l'été 2012 ; Gad a fait l'objet d'une liquidation judiciaire en octobre 2014, après avoir été placé en redressement judiciaire un an auparavant.

La comparaison du contenu des mesures de reclassement reflète la différence de moyens financiers entre les deux entreprises : l'aide à la création ou reprise d'entreprise varie de 1 à 5 ; seul le PSE de PSA prévoit une prime de départ volontaire ; la compensation d'écart de rémunération en cas de reclassement externe a été autofinancée par PSA, alors qu'elle a été prise en charge par l'État à travers le Fonds national pour l'emploi dans le cas de Gad.

PSA a financé des mesures de reclassement allant au-delà des minima légaux, ainsi qu'une mesure innovante sans base légale ni conventionnelle, dans le cadre d'un plan de redéploiement des emplois et des compétences (PREC) : le congé de transition professionnelle, qui permet à un salarié volontaire de travailler en CDI dans une entreprise d'accueil, pendant une durée maximale de trois ans. Durant cette période, son contrat de travail est suspendu, ce qui lui permet de revenir à PSA à la fin de son expérience ou en cas d'échec de celle-ci.

Enfin, PSA a mis en place un dispositif de préretraites d'entreprise appelé « congé senior », ouvrant droit au versement d'une indemnité de départ volontaire majorée de trois mois et d'une indemnité de licenciement également majorée. De telles mesures ne figuraient pas dans les deux PSE de Gad.

Tableau n° 10 : illustration de la variété des mesures financées dans le cadre de PSE selon les entreprises et les secteurs

Secteur	Caractéristiques de l'entreprise			
	Entreprise A	Entreprise B	Entreprise C	Entreprise D
	W	X	Y	Z
Taille d'entreprise ou du groupe (nombre de salariés en France)	> 5 000	> 5 000	≈ 2000	> 5000
Situation juridique	<i>in bonis</i>	<i>in bonis</i>	procédure collective	<i>in bonis</i>
Mesures d'aide au reclassement externe				
Congé de reclassement	<p>Durée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 18 mois (salariés de moins de 45 ans) - 21 mois (salariés de 45 à 54 ans) - 24 mois (salariés de 55 ans et plus) <p>Allocation : Dégressive allant de 100% à 70% du salaire brut selon la durée du congé.</p>	<p>Durée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 10 mois (salariés de moins de 45 ans) - 13 mois (salariés de 45 à 54 ans) - 16 mois (salariés de 55 ans et plus) <p>Allocation : 65% du salaire brut.</p>	<p>Durée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 8 mois (salariés de moins de 50 ans) - 10 mois (salariés de plus de 50 ans) <p>Allocation : 75% du salaire brut</p>	
Financement de mesures de formation	<p>Adaptation au poste : 10 000 € par salarié</p> <p>Reconversion : 30 000 € par salarié</p>	<p>Adaptation au poste : 15 000 € par salarié</p> <p>Reconversion : 7 500 € par salarié</p>	<p>4000 € à 5500 € par salarié</p>	<p>Adaptation au poste : 5 000 € à 10 000 € par salarié</p> <p>Reconversion : 20 000 € à 40 000 €</p>
Indemnité compensatrice en cas de perte de salaire	Financement intégral de l'écart jusqu'à 15 % pour les salariés de moins de 40 ans et 30 % pour les salariés de 50 ans et plus	Financement dégressif (450 € à 250 € par mois) sur une période de 3 ans	non	Financement jusqu'à 500 € pendant deux ans.
Aide à la création d'entreprise	Aide allant de 10 000 € à 100 000 € Financement d'une formation et d'un accompagnement par un cabinet de conseil.	Aide allant de 7 000 € à 32 000 €	non	Aide limitée à 15 000 € Prêt sans intérêt de 20 000 € à 40 000 €.

Source : Cour des comptes

Ainsi, alors qu'ils sont licenciés pour le même motif, les salariés voient l'intensité de leur accompagnement dépendre de la procédure mise en œuvre, de la taille ou de la situation financière de l'entreprise. Un accompagnement au retour à l'emploi existe sous d'autres formes à l'étranger. En Suède, un dispositif assurantiel permet ainsi de compenser les inégales capacités financières des entreprises.

**En Suède, un modèle alternatif d'accompagnement construit
et géré par les partenaires sociaux**

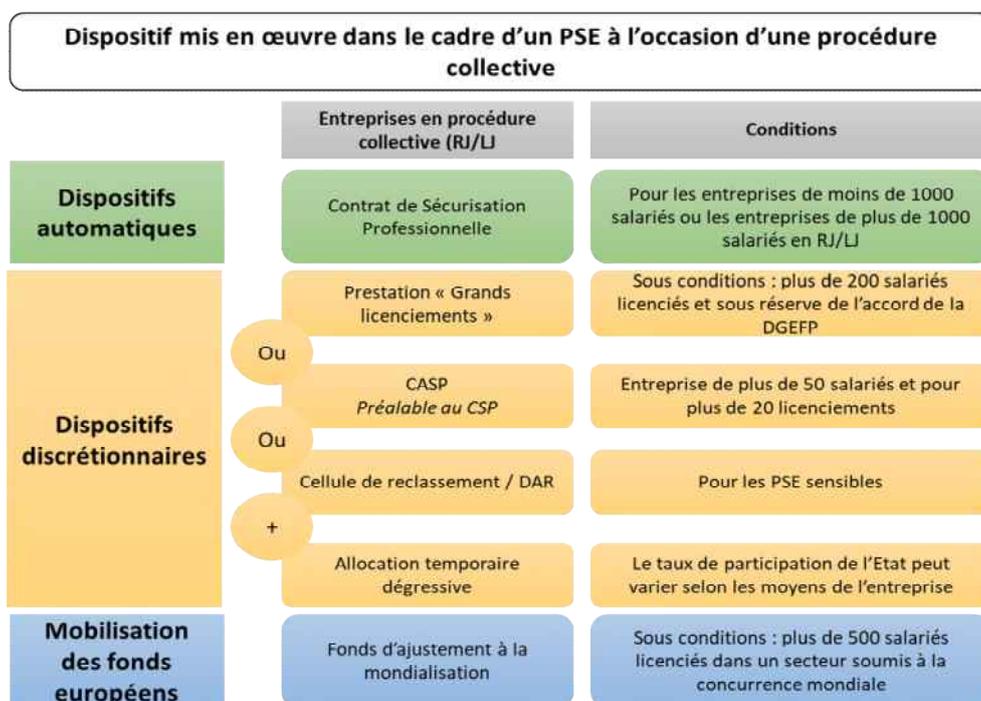
Alors que le système français d'accompagnement des salariés licenciés pour motif économique impose à l'employeur des obligations visant à faire prendre en charge les conséquences subies par le salarié perdant son emploi, la Suède a développé un modèle assurantiel, construit par les partenaires sociaux. Des *Job Security Concils* (JSC's) ont été créés par la voie d'accords collectifs. Leur rôle est d'anticiper et d'accompagner les conséquences sur l'emploi des restructurations. Au nombre de dix, les JSC's couvrent 80 % des salariés. Ils sont organisés au niveau d'une branche professionnelle ou d'une catégorie de salariés (*Trygghetsradet* pour les cadres et *Trygghetsfonden* pour les ouvriers). La spécificité du dispositif réside, d'une part, dans le fait que les conseils interviennent par anticipation, pendant la période de préavis, particulièrement longue en Suède (6 à 12 mois). D'autre part, ce dispositif fait l'objet d'un financement collectif par l'ensemble des employeurs couverts par l'accord collectif selon une logique assurantielle. L'offre de services varie selon les JSC's (conseils, coaching, plan de développement des compétences, formation, aide à la création d'entreprise). Le service public de l'emploi (*Arbetsförmedlingen*) prend le relais une fois le licenciement effectif, mais les mesures d'accompagnement ne sont pas aussi intensives. Si une partie importante des salariés n'a pas accès à l'offre de service (titulaires de CDD, intérimaires, employés à temps partiel), ce dispositif permet, en confiant l'accompagnement à un organe spécifique disposant de ses propres capacités de financement, de ne pas conditionner la qualité de l'accompagnement aux moyens de l'entreprise. La logique assurantielle à l'échelle de la branche professionnelle permet de responsabiliser l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur et, notamment, de permettre aux donneurs d'ordre de contribuer au financement des restructurations affectant leurs sous-traitants.

B - Une intervention ponctuelle de l'État dans le cadre de licenciements massifs et sensibles

Dans le cas de licenciements massifs et sensibles, l'État peut mobiliser des moyens discrétionnaires pour renforcer le dispositif d'aide au reclassement d'entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire. Ces moyens, limités, sont soumis au préalable à un arbitrage du ministère du travail.

Les plans de sauvegarde de l'emploi mis en œuvre par les entreprises Gad et Mory Ducros, présentés en annexes n° 8 et 9, illustrent ces interventions ponctuelles.

Schéma n° 5 : les différents leviers publics mobilisables dans le cadre d'un PSE



Source : DGEFP

Malgré l'entrée en vigueur du contrat de sécurisation professionnelle le 1^{er} septembre 2011, l'État a continué pendant plusieurs années à participer au financement des cellules de reclassement mises en place par les entreprises procédant à des licenciements pour motif économique. La participation financière de l'État à ces cellules s'est

concentrée sur les grandes entreprises ou les entreprises de taille intermédiaire. Elle a pu atteindre 4 000 € par salarié dans le cadre du *dispositif d'accompagnement renforcé* (DAR), mis en œuvre notamment lors des PSE de l'entreprise Mory Ducros.

Entre 2014 et 2019, l'État a accompagné 8 472 salariés faisant l'objet d'un licenciement pour motif économique, dans le cadre de onze cellules de reclassement, dont trois sous la forme d'un dispositif d'accompagnement renforcé, pour un engagement financier total de 25,8 M€. Le coût de l'accompagnement par bénéficiaire (3 045 €) est très significativement supérieur à celui du contrat de sécurisation professionnelle.

Le dispositif d'accompagnement renforcé des salariés de Mory Ducros et MoryGlobal

Le dispositif d'accompagnement renforcé (DAR) a été activé pour la première fois en février 2014 au bénéfice des salariés de l'entreprise de messagerie Mory Ducros, dans le cadre d'un PSE prévoyant la suppression de 2 859 emplois sur 87 sites en France. La cellule de reclassement a été animée par un groupement constitué de trois cabinets spécialisés. Le dispositif a été étendu aux 2 138 salariés licenciés à la suite de la liquidation judiciaire de l'entreprise MoryGlobal en mars 2015. 90 % des salariés licenciés ont adhéré au DAR et 84 % au CSP, les deux dispositifs pouvant être cumulés.

Au-delà du niveau d'accompagnement financier par l'État (19,4 M€), le dispositif mis en place était exceptionnel sur deux aspects : le délai d'adhésion (18 mois pour les salariés de Mory Ducros et 6 mois pour les salariés de MoryGlobal contre 21 jours dans le cadre du CSP) et la durée illimitée de la prestation d'accompagnement (contre 12 mois pour le CSP ou une cellule de reclassement de droit commun), qui, selon les termes des deux conventions signées entre l'administrateur judiciaire et le préfet de la région Ile-de-France doit être « *mis[e] en œuvre [...] jusqu'à ce que tous les adhérents actifs aient bénéficié d'une solution de retour à l'emploi* ». Par ailleurs, la convention définissait le départ en retraite ou en préretraite comme une sortie positive des salariés permettant le déclenchement de la rémunération variable du cabinet.

Le taux de retour à l'emploi des salariés accompagnés a été substantiellement inférieur à celui constaté pour les adhérents du contrat de sécurisation professionnelle à l'échelle nationale, quel que soit le délai d'inscription à Pôle emploi.

Le taux de sortie positive a eu tendance à plafonner dans le temps (à partir de 36 mois pour le PSE Mory Ducros et de 24 mois pour le PSE MoryGlobal), les gains enregistrés ultérieurement étant marginaux. Les salariés licenciés restant sans solution présentent généralement des difficultés socio-professionnelles relevant d'un accompagnement plus social (aide financière, accompagnement psychologique, traitement d'addictions, etc.) que le cabinet chargé d'animer le dispositif d'accompagnement renforcé n'était pas en mesure d'assurer faute de moyens. Cette situation a conduit le cabinet à se désinvestir dans le temps, en raison d'une perte de rentabilité de la prestation par rapport aux conditions conventionnelles de rémunération.

Tableau n° 11 : bilan des cellules de reclassement et du dispositif d'accompagnement renforcé

Dispositif	Entreprises	Nombre de salariés potentiels concernés	Montant maximum par salarié	Coût maximum pour l'État.
DAR	A	2 732	4 000 €	10 928 000 €
	B	1 003	2 000 €	2 006 000 €
	C	2 132	4 000 €	8 528 000 €
Sous-total DAR (A)				21 462 000 €
Cellules de reclassement	A	889	2 000 €	1 500 000 €
	B	391	392 €	153 272 €
	C	116	3 360 €	389 760 €
	D	267	2 500 €	667 500 €
	E	156	2 000 €	312 000 €
	F	123	3 660 €	450 240 €
	G	98	2 200 €	196 000 €
	H	235	2 000 €	470 000 €
	I	330	606 €	200 000 €
Sous-total cellules de reclassement (B)				4 338 772 €
Total A+B				25 800 772 €

Source : DGEFP

Le deuxième dispositif financé par l'État est la *cellule d'appui à la sécurisation professionnelle* (CASP). Mise en place depuis 2012 dans les entreprises de plus de 50 salariés – ce seuil est élargi aux entreprises de plus de 20 salariés depuis le 1^{er} janvier 2020 –, placées en procédure collective et procédant au minimum à 20 licenciements, la cellule d'appui vise à informer le salarié sur les conséquences de la rupture de son contrat de travail, à traiter les freins périphériques à son retour à l'emploi (difficultés psychologiques, surendettement, etc.) et à l'inciter à adhérer au contrat de sécurisation professionnelle. La prestation est externalisée par Pôle emploi auprès d'opérateurs privés de placement. Activé par les Direccte, ce dispositif est intégralement pris en charge par l'État pour un coût moyen de 400 € par bénéficiaire.

La cellule d'appui a un effet positif sur le taux d'adhésion au contrat de sécurisation professionnelle et le délai d'entrée du salarié en accompagnement. Il serait intéressant de promouvoir ce dispositif auprès des plus petites entreprises, à deux conditions : un ciblage plus précis du dispositif en fonction du bassin d'emploi, du climat social dans l'entreprise et du degré d'employabilité des salariés ; un renforcement des liens entre les acteurs (Directe, mandataires, Pôle emploi, prestataire privé) afin d'organiser la mise en œuvre de la cellule d'appui le plus en amont de l'engagement de la procédure collective.

Le troisième dispositif actionné par l'État jusqu'à fin 2019 pour enrichir le contenu d'un PSE était l'*allocation transitoire dégressive* (ATD). Cette allocation était versée à un salarié licencié pour motif économique qui reprenait un poste moins rémunéré afin de compenser le différentiel de salaire sur une période maximale de 24 mois. La participation de l'État variait de 0 à 100 % en fonction de la situation financière de l'entreprise. Elle était plafonnée à 200 € par personne et par mois (300 € dans le cas d'une prise en charge totale à 100 % par l'État). L'ATD était cumulable avec l'indemnité différentielle de revenu à laquelle est éligible l'adhérent du contrat de sécurisation professionnelle. Le recours à l'ATD était très faible (6 % des salariés éligibles, environ 300 entreprises en 2018), en raison de sa complexité, tant pour le salarié qui devait signer une première convention avec l'entreprise et une seconde avec l'État, que pour les services chargés de sa mise en œuvre (allocation versée en trois fois, complexité des règles de calcul, etc.). Compte tenu de ces éléments, le ministère du travail a décidé de supprimer le dispositif à compter du 1^{er} janvier 2020.

Enfin, si le financement public des préretraites octroyées dans le cadre de plans sociaux (allocations spéciales du Fonds national de l'emploi - AFSNE) a été supprimé par la loi de finances initiale pour 2012, l'État continue de participer au financement de quelques dispositifs sectoriels de cessation anticipée d'activité, tel que le congé de fin d'activité dans le secteur des transports routiers.

Le congé de fin d'activité cofinancé par l'État dans le cadre des PSE de Mory Ducros et MoryGlobal

Le congé de fin d'activité (CFA) figure parmi les solutions de reclassement prévues dans la convention du dispositif d'accompagnement renforcé dont ont bénéficié les salariés licenciés des entreprises Mory Ducros et MoryGlobal.

Né d'un accord signé le 23 mars 1997 entre l'État, les organisations syndicales et les fédérations professionnelles, le CFA bénéficie aux conducteurs de transport routier âgés d'au moins 55 ans et ayant conduit pendant au moins 25 ans un véhicule dans des entreprises de transport entrant dans le champ d'application de la convention collective nationale des transports routiers et des activités auxiliaires. Il ouvre droit à un revenu de remplacement équivalent à 75 % du salaire brut.

En contrepartie, l'entreprise a l'obligation d'embaucher un conducteur roulant au plus tard dans les trois mois suivant le départ du bénéficiaire du CFA. En cas de non-respect de cette obligation, l'entreprise est tenue de verser au FONGECFA une somme égale au montant brut de l'allocation perçue par le bénéficiaire du CFA pendant toute la durée du non-respect de l'obligation. Des dérogations à cette contrepartie sont possibles : lorsque l'entreprise entre en cessation d'activité après le départ du bénéficiaire et lorsque l'entreprise rencontre des difficultés économiques.

Le dispositif est financé par des cotisations patronales et salariales des entreprises affiliées et par une contribution de l'État, versée *via* le programme 196 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » de la mission « Régimes sociaux et de retraite » afin de couvrir 80 % des allocations versées aux bénéficiaires de plus de 59,5 ans.

306 salariés licenciés dans le cadre des PSE Mory Ducros et MoryGlobal ont fait valoir leurs droits au CFA, soit la moitié des personnes éligibles (ceux âgés de 55 ans et plus pour le premier PSE, et ceux âgés de 57 ans et plus pour le second).

C - Des financements européens qui viennent surtout en appui des interventions ponctuelles de l'État

Créé en 2006, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) a été conçu pour apporter une aide d'urgence aux travailleurs qui perdent leur emploi en raison « *des modifications majeures de la structure du commerce mondial résultant de la mondialisation, dans les cas où ces licenciements ont des incidences négatives importantes sur l'économie régionale ou locale.* »⁷⁸ Son champ d'application a été élargi en 2009 aux licenciements intervenant à la suite de la crise économique mondiale. Sa portée est limitée aux plans de licenciements de grande envergure, malgré un abaissement du seuil d'intervention entre la première programmation 2007-2013 (1 000 salariés licenciés) et la seconde programmation 2014-2020 (500 salariés licenciés).

Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation ne peut en principe financer que des mesures dites « actives » d'accompagnement qui ne relèvent pas de la responsabilité des entreprises en application des législations nationales. Une dérogation permet toutefois aux États membres de financer pour une durée limitée des allocations de recherche d'emploi ou des allocations de subsistance ou de formation, dans la mesure où les coûts de ces mesures ne dépassent pas 35 % du total des coûts de l'ensemble de la demande de cofinancement.

⁷⁸ Règlement CE n° 1927/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 portant sur la création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

Sa procédure d'octroi est longue et complexe⁷⁹, tandis que la durée d'utilisation de ces crédits est réduite à 24 mois suivant la date de la demande, afin de différencier le FEM d'une action de long terme *via* les fonds structurels européens (Fonds social européen notamment).

1 - Le recours au FEM en France : une stratégie à modifier

Sur les deux programmations courant depuis 2007, aucun dossier français n'a été refusé par la Commission européenne. Les financements du FEM ont permis d'agir en soutien de sept entreprises relevant de trois filières industrielles : la filière automobile (Thomé Génot, Renault et PSA) ; l'industrie des transports (Air France, MoryGlobal et Mory Ducros) et l'industrie agroalimentaire (Gad). La France est le pays de l'Union européenne qui a le plus bénéficié du FEM, à la fois en nombre de salariés accompagnés (19 512 salariés accompagnés, soit 13 % du nombre total) et en montant global sollicité (99,7 M€, soit 16 % du total dépensé par les entreprises).

Toutefois, il faut relever que le nombre d'entreprises bénéficiaires est faible en France par rapport au nombre d'entreprises qui remplissaient les critères d'éligibilité. L'Observatoire européen des restructurations a recensé au moins 36 autres cas d'entreprises au-dessus des seuils d'intervention en France.

Par ailleurs, en France, le FEM a bénéficié exclusivement aux grandes entreprises, comme PSA ou Mory Ducros (ou à des entreprises ayant procédé à la suppression de milliers d'emplois comme Gad), à l'exception d'un sous-traitant de la filière automobile. La France se distingue ainsi d'autres pays dans lesquels la part des PME dans les demandes de FEM est importante, notamment en Espagne où une approche par filière a été développée.

L'exemple de l'Espagne : une approche par filière bénéficiant à des PME

En Espagne, les dossiers ont été montés et gérés par les régions. La région de Valence a sollicité à neuf reprises le concours du FEM pour aider des PME de nombreuses filières. Le nombre moyen de salariés concernés par entreprise est parfois très faible : le FEM a ainsi aidé au reclassement de 300 salariés licenciés par 140 entreprises dans le secteur de la métallurgie ou encore de 350 salariés licenciés par 143 entreprises dans le secteur de la chaussure, contre 2 400 salariés par exemple dans le secteur de la céramique.

⁷⁹ Dix mois en moyenne sur 2007-2013 et sept mois en moyenne sur 2014-2019 entre le dépôt d'une demande d'aide et l'octroi de l'aide financière par la Commission européenne.

Sur la prochaine programmation (2021-2027), le seuil de mobilisation du FEM va être abaissé à 250 salariés licenciés. Cette évolution devrait permettre d'élargir le bénéfice du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation à des entreprises de taille moyenne ou, dans une approche collective, à plusieurs entreprises de plus petite taille pour atteindre le seuil minimal. En France, il importe que le ministère du travail fasse évaluer la stratégie du recours au FEM, afin de pouvoir en faire bénéficier aussi les salariés de PME en difficulté, dans une approche prenant en compte les filières et les territoires.

2 - Des résultats difficiles à mesurer

Dans ses rapports d'évaluation, la Commission européenne souligne que le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation a permis de mettre en place des dispositifs plus intensifs d'aide aux travailleurs licenciés et d'atteindre davantage de travailleurs grâce à un éventail plus complet de mesures d'incitation à la reprise d'emploi.

En France, le bilan de la valeur ajoutée du FEM est difficile à établir au regard des données souvent incomplètes renseignées par les entreprises. Parmi les bonnes pratiques mises en place grâce à la mobilisation du FEM, l'allongement de la durée du congé de reclassement à 9 mois, voire 15 mois pour MoryGlobal, a été considéré comme bénéfique car il a permis de mettre en œuvre des actions de reconversion de long terme. Dans les secteurs de l'automobile et du transport aérien, des reconversions professionnelles réussies ont été rendues possibles grâce à un budget d'aide à la création d'entreprises supérieur à la moyenne.

Pour autant, même si les taux de réinsertion à la sortie des dispositifs⁸⁰ doivent être comparés avec prudence en raison de la disparité du profil des régions concernées et des travailleurs accompagnés et du caractère incomplet de certaines données, la France se situe en-dessous de la moyenne européenne sur les deux programmations (cf. annexe n° 7).

⁸⁰ Ce taux est calculé à partir du nombre de contrats à durée indéterminée, de contrats à durée déterminée et de contrats temporaires de plus de six mois à la date de fin du plan de départs volontaires et prend en compte les créations d'entreprise.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors que la majorité des salariés touchés par les suppressions d'emplois sont exclus des dispositifs spécifiques d'accompagnement, ces mesures particulières sont insuffisamment ciblées en direction des salariés présentant le risque le plus élevé de chômage de longue durée. Le périmètre et l'ampleur des dispositifs d'accompagnement au reclassement découlent de la forme de la rupture du contrat de travail et des moyens financiers de l'entreprise. Bien que les conséquences de la perte d'emploi sur la trajectoire professionnelle soient plus importantes pour les salariés présentant une faible capacité de retour à l'emploi, les dispositifs d'accompagnement prennent faiblement en compte la capacité effective de retour à l'emploi des bénéficiaires.

Les moyens mobilisés ponctuellement par l'État ne corrigent pas cette faiblesse, mais ils accentuent la concentration des moyens sur les salariés des grandes entreprises. Il en va de même pour la mobilisation des crédits du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

Ces dispositifs spécifiques d'accompagnement incitent à retrouver un emploi rapidement, mais les données disponibles ne permettent pas d'apprécier la qualité de l'emploi retrouvé, ni les effets de ces dispositifs à moyen terme sur la trajectoire des bénéficiaires.

Compte tenu de ces observations, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 3. rendre obligatoire la saisie par les entreprises des données financières (prévisionnelles et exécutées) relatives au plan de reclassement dans le système d'information et de suivi des plans de sauvegarde de l'emploi (ministère du travail) ;*
 - 4. évaluer les performances comparées de Pôle emploi et des opérateurs privés de placement en matière de retour à un emploi pérenne et de qualité dans le cadre du contrat de sécurisation professionnelle et des cellules de reclassement (ministère du travail, Unédic) ;*
 - 5. faire évoluer la stratégie de recours au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, afin de pouvoir en faire bénéficier les salariés de PME en difficulté dans une approche prenant en compte les filières et les territoires (ministère du travail).*
-

Conclusion générale

Les évolutions du marché du travail ont profondément modifié les comportements d'embauche et les modalités d'ajustement de l'emploi des entreprises lorsqu'elles rencontrent des difficultés. L'action de l'État doit s'adapter à ces changements structurels, aussi bien qu'aux aléas conjoncturels, dans le sens d'un renforcement des mesures de prévention des suppressions d'emploi et d'un meilleur ciblage des dispositifs d'accompagnement des salariés qui ont perdu leur emploi.

Le plan d'urgence mis en place au printemps 2020 pour limiter les conséquences sur les entreprises et sur l'emploi de l'épidémie de Covid-19 s'est appuyé sur un renforcement temporaire et massif des outils de prévention des licenciements. À l'issue des premiers mois de fonctionnement de ces dispositifs rénovés (activité partielle, FNE- Formation), il conviendra d'examiner les enseignements à tirer pour éviter de constater à nouveau une sous-utilisation chronique de ces dispositifs, une fois les dispositions temporaires supprimées. De même, il apparaît indispensable de ne pas tarder à concevoir un dispositif de suivi et d'évaluation des effets de l'activité partielle pour mesurer l'efficacité d'un dispositif aussi coûteux.

Il est également nécessaire de repenser la cohérence des mesures d'aide au reclassement en prenant davantage en compte les difficultés de retour à l'emploi des personnes perdant leur emploi pour motif économique et moins leur statut, les modalités de rupture de leur contrat de travail ou la taille de leur entreprise.

Compte tenu des moyens investis pour le retour à l'emploi des personnes licenciées pour motif économique, en matière d'indemnisation comme d'accompagnement, l'objectif d'un retour à un emploi durable et de qualité devrait être mieux affirmé, notamment grâce à l'accès à la formation. La cible devrait être mieux centrée sur les actifs réellement en difficulté pour retrouver un emploi pérenne ou y accéder, c'est-à-dire le plus souvent les moins qualifiés, en prenant en compte les titulaires de contrats temporaires, sous réserve d'une certaine durée de présence dans l'entreprise.

Pour ceux qui cumuleraient emploi et allocations chômage dans le cadre de l'activité réduite, la nouvelle offre de services de Pôle emploi peut apporter une réponse, mais seulement partielle. En effet, si cette offre s'adapte à la moindre disponibilité d'actifs en emploi, elle n'offre pas de conditions économiques équivalentes à celles du contrat de sécurisation professionnelle, pourtant cruciales pour s'engager dans une démarche de formation longue.

Par ailleurs, il importe d'adopter une approche davantage tournée vers les filières et les territoires, afin de mieux prendre en compte les petites et moyennes entreprises dans les actions soutenues par l'État et dans celles cofinancées par le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM). En effet, en France, tant l'intervention exceptionnelle de l'État que le cadre mis en place pour le bénéfice d'aides européennes contribuent à concentrer le plus souvent les moyens sur les salariés des grandes entreprises, ou, à tout le moins, sur les salariés licenciés dans le cadre de plans de licenciements massifs et sensibles.

L'organisation d'un système de financement mutualisé au niveau des branches professionnelles, en s'inspirant d'exemples étrangers comme celui de la Suède ou de l'Espagne, permettrait d'atténuer les conséquences des disparités de financement des mesures de reclassement entre entreprises. Par ailleurs, une organisation plus proche des territoires permettrait aussi d'orienter plus facilement des fonds européens vers des plans de licenciement de moins grande envergure, indépendamment même de l'abaissement du seuil d'intervention prévu dans le cadre de la programmation 2021-2027 du FEM.

Liste des abréviations

ACOSS.....	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADEC.....	Accord de développement de l'emploi et des compétences
ANI	Accord national interprofessionnel
ARE.....	Allocation d'aide au retour à l'emploi
ASP	Agence de services et de paiement
ASP	Allocation de sécurisation professionnelle
ATD	Allocation transitoire dégressive
CASP.....	Cellule d'appui à la sécurisation professionnelle
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI.....	Contrat à durée indéterminée
CFA.....	Congé de fin d'activité
CODEFI	Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises
COE.....	Conseil d'orientation de l'emploi
COS.....	Cellule opérationnelle de suivi
CRPDE.....	Commissaire à la restructuration et à la prévention des difficultés économiques des entreprises
CRP	Convention de reclassement personnalisée
CSE	Comité social et économique
CSP	Contrat de sécurisation professionnelle
CTP	Convention de transition professionnelle
DAR	Dispositif d'appui renforcé
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DGE	Direction générale des entreprises
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DIRECCTE ..	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
FEM	Fonds européen d'ajustement à la mondialisation
FNE.....	Fonds national de l'emploi
FPSPP	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

FSE..... Fonds social européen
GPEC Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
IDR..... Indemnité différentielle de reclassement
OPCA..... Organisme paritaire collecteur agréé
OPCO..... Opérateur de compétences
PSE..... Plan de sauvegarde de l'emploi

Annexes

Annexe n° 1 :	mesures prises par l'État et les partenaires sociaux pour sécuriser les parcours professionnels et faire évoluer le fonctionnement du marché du travail depuis la crise de 2008.....	108
Annexe n° 2 :	la réforme de l'activité partielle en 2013	110
Annexe n° 3 :	répartition régionale des plans de sauvegarde de l'emploi sur la période 2014-2018	113
Annexe n° 4 :	exemples d'actions pouvant être financées dans le cadre des conventions de revitalisation.....	114
Annexe n° 5 :	régime fiscal et social de certaines indemnités de rupture du contrat de travail.....	115
Annexe n° 6 :	entreprises bénéficiaires du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) et montants financés.....	116
Annexe n° 7 :	taux de réinsertion par pays à la clôture des dossiers cofinancés par le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	117
Annexe n° 8 :	première étude de cas : Gad.....	118
Annexe n° 9 :	deuxième étude de cas : Mory Ducros et MoryGlobal.....	134

Annexe n° 1 : mesures prises par l'État et les partenaires sociaux pour sécuriser les parcours professionnels et faire évoluer le fonctionnement du marché du travail depuis la crise de 2008

La crise de 2008 a amené l'État et les partenaires sociaux à revoir les outils d'aide aux entreprises en difficulté, afin de sécuriser les parcours professionnels des salariés. La mise en place d'une plus grande flexibilité de l'organisation du travail au sein des entreprises est allée de pair avec la création de nouveaux droits au bénéfice des salariés.

L'accord national interprofessionnel (ANI) relatif à la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi du 8 juillet 2009 aménage les dispositifs d'accès à la formation professionnelle avec la création de la préparation opérationnelle à l'emploi (POE) en faveur des demandeurs d'emploi.

Parallèlement, l'État est intervenu dans l'urgence pour atténuer les effets sociaux des licenciements liés à la crise au moyen d'un plan de relance économique (2008-2009). Il a encouragé la structuration des filières sous l'égide du Conseil national de l'industrie (CNI) installé en 2010. La priorité affichée est de sauvegarder les emplois industriels menacés. C'est notamment à ce titre que des commissaires au redressement productif ont été nommés dans chaque région à compter de 2012.

La création du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) en 2011⁸¹, qui permet un accompagnement et un accès privilégié à la formation, et le renforcement de l'attractivité du dispositif d'activité partielle ont marqué un glissement vers une politique de l'emploi plus centrée sur la préservation ou l'amélioration de la capacité de l'individu à préserver ou à retrouver un emploi.

La loi n°2013-504 du 14 juin 2013 sur la sécurisation de l'emploi, transposant l'ANI du 11 janvier 2013, renouvelle le rôle des partenaires sociaux, en élargissant le champ de la négociation collective en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et en réformant les modalités de négociation des PSE dans une optique de pacification des ruptures du contrat de travail.

⁸¹ Le CSP a remplacé la convention de reclassement personnalisée (CRP) mise en place en 2005 et le contrat de transition professionnelle (CTP) instauré en 2006.

La promotion des accords d'entreprise portant sur l'emploi, fusionnés en un seul type d'accord par l'ordonnance n° 2017-1718 du 20 décembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective, crée de nouveaux outils à la main des partenaires sociaux pour adapter les modalités d'organisation et de répartition du travail aux nécessités économiques de l'entreprise. Dans le prolongement de la loi n° 2014-288 sur la formation professionnelle, l'emploi et la démocratie sociale qui crée le compte personnel de formation (CPF) et le conseil en évolution professionnelle (CEP), la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel conforte la place du salarié en tant qu'acteur central dans la définition de sa trajectoire professionnelle.

Annexe n° 2 : la réforme de l'activité partielle en 2013

Le dispositif d'activité partielle a été un outil privilégié de prévention des licenciements économiques face à la baisse brutale de l'activité constatée à partir de l'automne 2008. Le point haut a été atteint en 2009 avec 236 445 salariés placés en situation de chômage partiel, pour un volume de 90,5 millions d'heures consommées.

La réforme, issue de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 sur la compétitivité et la sécurisation de l'emploi et la loi n°2013-504 du 14 juin 2013 de sécurisation de l'emploi, reposait sur le constat d'une excessive complexité du dispositif affaiblissant son recours par les entreprises en difficulté. L'activité partielle a été moins utilisée par les entreprises françaises pour gérer les conséquences de la crise économique par comparaison avec d'autres pays européens. Le levier de la flexibilité externe a davantage été utilisé (non-renouvellement des contrats à durée déterminée et des missions d'intérim, licenciements économiques), concourant notamment au décrochage du taux de chômage de la France (9,1 % en 2009) par rapport à celui de l'Allemagne (7,6 %). Par ailleurs, les pratiques divergeaient fortement selon les secteurs économiques - l'automobile a représenté environ un tiers des salariés placés en activité partielle entre 2009 et 2011 contre 2,5 % pour les transports et 0,5 % pour l'agroalimentaire, deux secteurs ayant connu pourtant des difficultés importantes – et la taille des entreprises – la moitié des heures autorisée étant accordée aux entreprises de plus de 250 salariés.

La simplification s'est traduite par la création d'une unique allocation d'activité partielle en remplacement de l'allocation spécifique, qui constituait le régime de base, et de l'allocation d'activité partielle de longue durée ouverte aux entreprises ayant conclu avec l'État une convention d'une durée minimale de deux mois. En outre, les procédures de demande d'autorisation préalable et de paiement des heures d'activité chômées ont été dématérialisées depuis le 1^{er} octobre 2014 via un extranet géré par l'ASP.

Le dispositif a été rendu plus attractif à la fois pour le salarié, dont le taux d'indemnisation est passé de 60 % à 70 % de sa rémunération brute (taux majoré à 100 % pour les salariés suivant une formation pendant la période d'activité partielle), et pour l'employeur, dont le reste à charge a diminué grâce à la revalorisation de l'aide publique financée par l'État et l'Unédic. Le coût restant à la charge des entreprises varie de 0 à 31 % de la rémunération des salariés dont le salaire mensuel se situe entre 1 et 3 fois le SMIC, soit 90 % des salariés.

Malgré le caractère plus incitatif du dispositif, le nombre de salariés placés en activité partielle ainsi que le volume d'heures consommées sont restés à peu près équivalents entre 2012 et 2016, dans un contexte économique restant fragile. Le coût moyen annuel du dispositif pour les finances publiques s'élève à 160 M€.

Tableau n° 12 : bilan de l'activité partielle (2012-2016)⁸²

	2012	2013	2014	2015	2016
Volumes d'heures chômées autorisées (en millions)	23,4	26,8	25,9	23,6	22,4
Nombre de salariés concernés (moyenne mensuelle)	61 835	70 444	63 774	61 341	55 390
Participation financière de l'État et de l'Unédic (en M€)	102	152	195	178	173

Sources : Dares, DGEFP

En revanche, la diversification du recours au dispositif est réelle, que ce soit du point de vue du secteur d'activité ou de la taille de l'entreprise. La part du secteur automobile dans les effectifs placés en activité partielle est passée de 34,8 % en 2012 à 15,2 % en 2016 alors que celle des transports a plus que doublé (5,8 %) et celle du secteur agroalimentaire a atteint un point haut à 2,2 % fin 2016 (contre 0,3 % en 2012). Dans le même temps, la part des entreprises de plus de 250 salariés bénéficiaires du dispositif a été ramenée de 43,2 % en 2013 à 33,8 % en 2016, au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés (38,8 % des heures autorisées en 2016 contre 29,6 % en 2013).

⁸² Rupture statistique depuis 2017 en raison de déclarations incomplètes dans le secteur automobile

Tableau n° 13 : les principales évolutions du cadre juridique de l'activité partielle

Année	Textes	Principales dispositions
2008	Avenant du 15 décembre 2008 à l'ANI du 21 février 1968	Augmentation de l'indemnisation des salariés (de 50 à 60 % du salaire brut de référence)
	Arrêté du 30 décembre 2008	Augmentation du contingent d'heures autorisées par an et par salarié (de 600 à 800 heures)
	Décret du 22 décembre 2008	Augmentation de la durée maximale de mise en chômage partiel total (de quatre à six semaines consécutives)
2009	Convention État-Unédic du 1 ^{er} mai 2009	Création de l'activité partielle de longue durée (APLD) cofinancée par l'État et l'Unédic
	ANI du 8 juillet 2009 et arrêté du 31 décembre 2009	Augmentation du contingent d'heures porté à 1 000 heures par salarié et par an dans tous les secteurs
	ANI du 2 octobre 2009	Prise en compte des périodes d'activité partielle pour le calcul des droits à congés payés
2012-2013	ANI du 13 janvier 2012	Mise en œuvre de tout type de formation pendant l'activité partielle et rémunération portée à 100 % pendant les périodes de formation
	ANI du 11 janvier 2013 et loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013	Création d'une seule allocation d'activité partielle, par fusion de l'allocation spécifique et de l'APLD

**Annexe n° 3 : répartition régionale des plans
de sauvegarde de l'emploi sur la période
2014-2018**

Île-de-France	40,03 %
Auvergne-Rhône-Alpes	11,19 %
Hauts-de-France	8,68 %
Grand Est	7,28 %
Pays de la Loire	4,74 %
Nouvelle-Aquitaine	4,69 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4,55 %
Normandie	4,22 %
Occitanie	3,86 %
Centre-Val de Loire	3,39 %
Bretagne	3,31 %
Bourgogne-Franche-Comté	2,92 %
Corse et collectivités d'outre-mer	1,14 %

Source : SI-PSE

Annexe n° 4 : exemples d'actions pouvant être financées dans le cadre des conventions de revitalisation

Typologie	Exemples d'actions finançables
Actions pour la reconversion de site	Études et aménagement de site, actions de prospection de repreneurs et d'investisseurs, cession de biens immobiliers...
Aides à l'emploi et au développement économique	Soutien à la création-reprise d'entreprise, financement d'investissement dans les TPE-PME, aides directes à l'emploi local
Appui-conseil aux TPE-PME	Apports d'expertises et/ou mises à disposition de compétences de l'entreprise, formation de cadres et dirigeants...
Développement des compétences	Soutien à la GPEC territoriale, soutien à la création de groupements d'employeurs...
Soutien à l'insertion par l'activité économique	Appui à la création et au développement de structures d'insertion par l'activité économique, d'entreprises de l'économie sociale et solidaire et d'entreprises adaptées, professionnalisation des acteurs
Appui à l'innovation	Soutien aux incubateurs d'entreprises et à la mise en réseaux d'entreprises (plateformes, pôles de compétitivité, réseaux locaux d'entreprises...)
Octroi de prêts (participatifs, sans garantie, à taux bonifiés)	Participation à un fonds de garantie bénéficiant au territoire, abondement de fonds commun de placement à risques ou de sociétés de capital-risque dont la politique d'investissement bénéficie aux entreprises implantées dans le bassin d'emploi concerné

Source : DGEFP

Annexe n° 5 : régime fiscal et social de certaines indemnités de rupture du contrat de travail

Modalité de rupture du contrat de travail	Impôt sur le revenu	Cotisations sociales	CSG-CRDS	FORFAIT SOCIAL
Licenciement pour motif économique	Dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE)	Exonération totale	Exonération de l'indemnité dans la limite de 2 PASS	Exonération totale
	Hors plan de sauvegarde de l'emploi (PSE)	Exonération dans la limite du montant le plus élevé entre : *50 % de l'indemnité perçue dans la limite de 6 PASS *le montant de l'indemnité légale *deux fois le montant du salaire annuel brut de référence dans la limite de 6 PASS	Exonération de l'indemnité dans la limite de 2 PASS	Exonération totale
Rupture conventionnelle	Individuelle	Exonération dans la limite du montant le plus élevé entre : *50 % de l'indemnité perçue dans la limite de 6 PASS *le montant de l'indemnité légale *deux fois le montant du salaire annuel brut de référence dans la limite de 6 PASS	Exonération de l'indemnité dans la limite de 2 PASS Assujettissement total lorsque l'indemnité dépasse 10 PASS	Assujettissement dès le 1 ^{er} euro
	Collective	Exonération totale		
	Dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE)	Exonération totale	Exonération de l'indemnité dans la limite de 2 PASS	Exonération totale
Départ volontaire		Assujettissement dès le 1er euro		

PASS : Fixé chaque année par un arrêté interministériel, le plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) permet notamment de déterminer la part exonérée de cotisations sociales des indemnités de rupture du contrat de travail. La valeur du PASS au 1er janvier 2019 s'établit à 40 524 €.

Source : Cour des comptes

Annexe n° 6 : entreprises bénéficiaires du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) et montants financés

	Année	Entreprise	Nombre de salariés	Montants prévisionnels dépenses conventionnées	Dépenses déclarées	Montant FEM accordé par la Commission	Montant remboursé à la Commission	Montant net cofinancé
Programmation 2007 - 2013	2007	Thomé genot	264	5 116 400	4 709 829	2 558 250	204 667	2 353 583
	2009	Renault	3 582	37 682 346	37 682 346	24 493 525	646 687	23 846 838
	2010	PSA Peugeot Citroën	2 089	18 384 103	20 279 526	11 949 666	0	11 949 666
	2013	Air France	3 886	51 845 626	77 110 550	25 937 813	0	25 937 813
	Total 2007-2013			9 821	113 028 475	139 782 251	64 939 254	851 354
Programmation 2014 - 2020	2014	GAD	760	1 530 000	1 034 000	918 000	475 250	442 750
	2014	PSA Peugeot Citroën	2 357	21 174 342	23 209 091	12 704 605	240 433	12 464 172
	2014	Mory Ducros	2 513	10 087 000	8 263 605	6 052 200	1 658 961	4 393 239
	2015	Mory Global	2 132	8 578 000	6 938 005	5 146 800	1 053 640	4 093 160
	2017	Air France	1 858	24 728 278	-	9 894 483	-	-
	Total 2014-2020			9 620	66 097 620	39 444 701	34 716 088	3 428 283
Total sur les deux programmations			19 441	179 126 095	179 226 952	99 655 342	4 279 637	85 481 222

Source : Cour des comptes

Annexe n° 7 : taux de réinsertion par pays à la clôture des dossiers cofinancés par le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation

Pays	2007-2013			2014-2020		
	Nombre de travailleurs aidés	Nombre de travailleurs réinsérés à la clôture des dossiers FEM	Taux de réinsertion	Nombre de travailleurs aidés	Nombre de travailleurs réinsérés à la clôture des dossiers FEM	Taux de réinsertion
Allemagne	10 266	6 513	63%	3 029	1 120	37%
Autriche	1 188	536	45%			
Belgique	5 619	2 464	44%	6 478	3 991	62%
Danemark	2 415	1 093	45%			
Espagne	9 896	3 714	38%	582	292	50%
Finlande	5 451	3 279	60%	3 948	3 055	77%
France	9 813	2 885	29%	7 561	4 830	64%
Grèce	464	240	52%	2 196	837	38%
Irlande	9 675	3 729	39%	477	358	75%
Italie	9 198	2 557	28%	792	439	55%
Lituanie	2 719	1 619	60%			
Malte	672	440	65%			
Pays Bas	4 673	2 962	63%	467	412	88%
Pologne	675	499	74%			
Portugal	2 750	735	27%			
République tchèque	341	315	92%			
Roumanie	2 414	1 347	56%			
Slovenie	2 018	1 254	62%			
Suède	5 617	3 969	71%	674	535	79%
Total général	85 864	40 150	47%	26 204	15 869	61%

Source : Cour des comptes d'après les données transmises par la Commission européenne

Annexe n° 8 : première étude de cas : Gad

Les deux plans de sauvegarde de l'emploi étudiés sont mis en œuvre par la société Gad en novembre 2013 (793 suppressions d'emplois) et en novembre 2014 (286 suppressions d'emplois) sur ses différents sites de production : Lampaul-Guimiliau et Saint-Martin-des-Champs dans le Finistère, Saint-Nazaire en Loire-Atlantique et Josselin dans le Morbihan. Ce cas illustre la situation d'une entreprise qui, parallèlement à une procédure collective, procède à des licenciements économiques massifs et concentrés sur un même territoire, dont le marché de l'emploi, en difficulté, complexifie le reclassement rapide et durable des salariés concernés.

Les difficultés conjoncturelles et structurelles auxquelles a été confrontée l'industrie agroalimentaire (IAA) à la fin des années 2000 ont mis en évidence la faible prise en compte de l'enjeu de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences par les acteurs, alors même que le modèle économique des IAA est fondé sur le recrutement d'une population peu ou pas qualifiée, appelée à faire carrière dans la même entreprise indépendamment des variations saisonnières d'activité.

Les deux PSE montrent la capacité de mobilisation des pouvoirs publics en fonction de l'ampleur et de la sensibilité des licenciements économiques collectifs. Ils soulignent également l'importance qui s'attache à anticiper les mutations économiques et à développer les outils nécessaires (GPEC, formation) afin d'augmenter l'employabilité des salariés et de préparer les reclassements en cas de restructuration.

Une filière en surcapacité de production à la fin des années 2000

Une filière industrielle majeure en Bretagne, confrontée à une crise à la fois conjoncturelle et structurelle

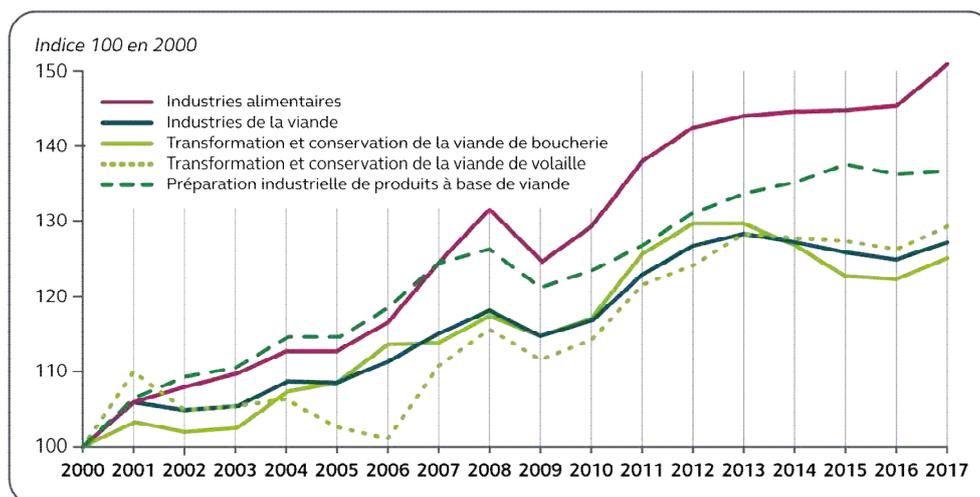
L'industrie agroalimentaire recouvre l'ensemble des activités de transformation des matières premières issues de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche en produits alimentaires essentiellement destinés à la consommation humaine. En 2010, la Bretagne concentrait 13 % du chiffre d'affaires national des IAA et 15 % des salariés. Au niveau régional, les entreprises de la filière, réparties sur l'ensemble du territoire, employaient environ 68 000 salariés, soit 35 % de l'effectif industriel breton. Ce volume d'emplois s'élève à 170 000 en intégrant la production agricole et les activités connexes à la production (conseil, matériel, etc.).

L'industrie de la viande est particulièrement implantée en Bretagne. À la fin des années 2000, elle générait 40 % du chiffre d'affaires breton des IAA et plaçait la région au rang de premier fournisseur national pour le poulet (un tiers de la production nationale en 2007), l'alimentation animale (41 %), la dinde (47 %) et surtout le porc (57 %).

L'industrie de la viande en Bretagne présente les mêmes caractéristiques qu'au niveau national : un faible taux de marge, car l'activité nécessite plus d'emplois par unité de production que le reste des IAA ; une forte dépendance à la grande distribution, qui pèse plus de la moitié du chiffre d'affaires ; un taux de recours élevé aux contrats d'intérim et aux CDD (30 % en moyenne contre moins de 20 % dans les autres industries) du fait des variations d'activité.

À l'inverse, la région Bretagne présente deux spécificités : l'emprise de grands établissements et groupes coopératifs de plus de 500 salariés, souvent régionaux (20 % des effectifs en 2010 contre 14 % au niveau national) et la surreprésentation des ouvriers dans les effectifs (73 % contre 67 %).

Graphique n° 11 : évolution du chiffre d'affaires des industries alimentaires, de l'industrie de la viande entre 2000 et 2017



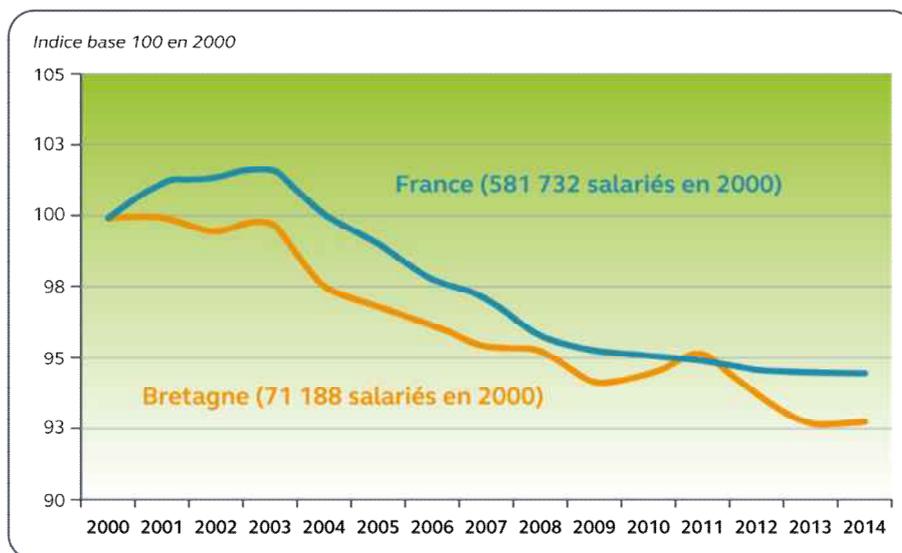
Source : Insee

Entre 2000 et 2016, le chiffre d'affaires de l'industrie de la viande au niveau national a augmenté en moyenne annuelle de 1,4 % contre 2,4 % pour l'ensemble des IAA. Si aucune crise sanitaire n'a affecté la filière porcine sur la période, celle-ci a revanche été confrontée à une série de

difficultés conjoncturelles et structurelles à la fin des années 2000 : intensification de la concurrence des pays européens et émergents, volatilité des prix sur les marchés internationaux, doublement du prix des aliments pour porc qui a engendré un renchérissement du prix des pièces de découpe, impossibilité de répercuter cette hausse des coûts de production sur le prix de vente au détail en raison d'une baisse de la consommation de porc en Europe, etc.

Dans ce contexte, les industriels ont cherché de nouveaux débouchés et se sont lancés dans une stratégie de diversification de leurs activités. Par ailleurs, les acteurs de la filière ont eu tendance à s'allier ou à se regrouper, ce qui s'est traduit par de nombreux mouvements de restructurations. Au total, les effectifs dans l'agroalimentaire breton ont régulièrement diminué depuis les années 2000, suivant la tendance observée au niveau national.

Graphique n° 12 : évolution de l'emploi salarié dans les IAA en Bretagne



Source : Insee

Une priorité donnée à l'emploi et à la formation à l'échelle de la filière, dont la déclinaison opérationnelle sera tardive et d'ampleur réduite

En réponse à cette crise structurelle, l'État⁸³, les fédérations professionnelles de l'agroalimentaire et les organisations syndicales de salariés ont signé en septembre 2009 une Charte nationale de coopération des IAA, déclinée au niveau régional, afin d'enrichir la qualité de l'emploi et de sécuriser les parcours professionnels dans la filière. Les projets, cofinancés par l'État, l'organisme paritaire collecteur agréé du secteur des industries alimentaires, de la coopération agricole et de l'alimentation en détail (OPCALIM) et les entreprises, s'inscrivaient dans l'un des cinq axes suivants :

- anticiper les mutations économiques et sociales du secteur ;
- renforcer l'attractivité des métiers de l'agroalimentaire ;
- sécuriser les parcours professionnels ;
- contribuer à améliorer les conditions de travail dans les TPE/PME ;
- assurer un accompagnement de proximité auprès des salariés des TPE/PME.

La prolongation de la charte en 2012 s'est accompagnée de la mise en œuvre d'une convention nationale unique pour l'ensemble des projets. OPCALIM a assuré le rôle d'opérateur délégué pour la mise en œuvre des plans d'actions régionaux et nationaux.

⁸³ Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

**Tableau n° 14 : bilan de la mise en œuvre de la charte de soutien
aux industries agroalimentaires en 2010, 2012 et 2013**

	Bénéficiaires en 2010		Bénéficiaires en 2011		Bénéficiaires en 2012		Part dans la filière (2010)
	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part	
Entreprises	530	100 %	937	100 %	1 500	100 %	100 %
< 10 salariés	88	17 %	221	24 %	390	26 %	39 %
10 à 19 salariés	70	13 %	143	15 %	225	15 %	14 %
20 à 49 salariés	122	23 %	237	25 %	405	27 %	18 %
50 à 249 salariés	175	33 %	282	30 %	375	25 %	22 %
250 à 499 salariés	29	5 %	23	3 %	45	3 %	5 %
> 500 salariés	46	9 %	31	3 %	60	4 %	2 %
Catégories socio-professionnelles	5 222	100 %	5 295	100 %	6 900	100 %	100 %
Ouvriers	2 169	42 %	2 324	44 %	2 967	43 %	67 %
Employés	681	13 %	816	15 %	1 656	24 %	9 %
TAM	1 241	24 %	1 133	22 %	1 104	16 %	15 %
Cadres	1 131	21 %	1 022	19 %	1 173	17 %	9 %
Genre	5 222	100 %	5 295	100 %	6 900	100 %	100 %
Femmes	1 469	28 %	2 544	48 %	2 912	41 %	38 %
Hommes	3 753	72 %	2 751	52 %	4 071	59 %	62 %

Source : OPCALIM, Insee

Si le nombre de salariés bénéficiaires de la charte a augmenté de 32 % entre 2010 et 2013, ils ne représentent qu'environ 1 % des salariés employés dans les IAA. En outre, le bilan de la mise en œuvre de la charte montre une surreprésentation des salariés qualifiés issus des plus grandes entreprises de la filière. Les actions financées ont relativement peu bénéficié aux ouvriers (43 % en moyenne) alors qu'ils concentrent deux-tiers des effectifs de la filière (67 %). Plus précisément, le bilan de 2013 indique que seulement 6 % des ouvriers non qualifiés ont bénéficié des actions, alors qu'un ouvrier sur deux travaillant dans l'industrie agroalimentaire est peu ou pas qualifié. À l'inverse, les employés (18 % en moyenne), les techniciens et agents de maîtrise (20 %) et les cadres (20 %) sont surreprésentés par rapport à leurs poids respectifs dans les effectifs de la filière. Au-delà de ces données générales, aucun bilan précis des actions menées tant au niveau national qu'au niveau régional n'est disponible.

Déclinaison de la stratégie régionale de développement économique (SRDE) de l'époque, le contrat régional de filière signé en juin 2010 entre l'État, la région Bretagne et les principaux acteurs de l'industrie agroalimentaire indiquait dans son préambule que « *la fermeture ou la délocalisation d'outils industriels, et donc d'emplois, pourraient s'avérer irréversibles* ». Le document fixait trois priorités d'action, dont l'emploi et la formation. Il s'agissait concrètement d'inciter les entreprises à développer des actions de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences (GPEC).

Enfin, le contrat de la filière alimentaire signé en mars 2013 visait entre autres à « *[améliorer] l'employabilité des salariés et à [construire] des passerelles entre les secteurs de la filière* ». Plusieurs engagements ont été pris à l'époque par les signataires : organiser un système de veille et d'alerte précoce afin d'accompagner les entreprises en difficultés (État), mobiliser des dispositifs régionaux en matière d'orientation et de formation (régions), financer 5 000 formations supplémentaires (contre 500 en 2012) sur l'acquisition des savoirs fondamentaux (filière).

Malgré toutes ces initiatives, les acteurs n'ont pas été en mesure de structurer une véritable démarche de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences (GPEC), tant au niveau national que territorial. Or, il s'agit d'un sujet d'importance compte tenu des caractéristiques socio-professionnelles des salariés travaillant dans la filière IAA. Comme indiqué dans le bilan 2013 de la charte de coopération du secteur agroalimentaire, dans un « *contexte difficile dans certaines régions, [les entreprises ont été amenées] à se centrer sur des formations d'adaptation aux postes qu'elles considèrent indispensables mais qui ne relèvent pas toujours des objectifs de la charte* ».

Les difficultés propres à Gad

Créée en 1956, Gad est une société anonyme spécialisée dans l'abattage, la découpe et la transformation de viandes, principalement la viande de porc. Elle exerçait ses activités sur quatre sites : Lampaul- Guimiliau et Saint-Martin-des-Champs dans le Finistère, Josselin dans le Morbihan et Saint-Nazaire en Loire-Atlantique. Troisième abatteur de découpe porcine français avec une part de marché de 11 % (2,35 millions de porcs abattus par an), Gad employait 1 562 personnes pour un chiffre d'affaires de 454,7 M€ fin 2012.

Gad s'est alliée en 2001 au groupe Prestor, une coopérative bretonne de producteurs porcins, dans le but de développer l'activité du groupe familial. Cette alliance permettait une intégration verticale de l'abattoir avec l'amont (la production porcine) afin de réduire les coûts. En 2008, la famille Gad cède ses parts (65 %) à la Cecab, coopérative agricole bretonne déjà propriétaire de l'abattoir de Josselin (Morbihan).

Les résultats de l'entreprise Gad se dégradent avec la crise économique et financière, passant de 6 M€ en 2008 à -16 M€ fin 2012. Le 27 février 2013, une procédure de redressement judiciaire est ouverte devant le tribunal de commerce de Rennes au profit de la société Gad SAS, sur déclaration de cessation de paiement, les pertes atteignant 65 M€ sur la période allant de 2010 à juin 2013. Une période d'observation est ouverte pour six mois. Un projet de redressement de la société est arrêté le 11 octobre 2013 par le tribunal de commerce de Rennes, dont les principales mesures sont :

- la concentration de l'outil de production (abattage et découpe) sur le seul site de Josselin ;
- le maintien sur le site de Lampaul-Guimiliau de la station d'épuration, de l'unité salé fumé (USF) et de l'unité des graisses alimentaires (UGA), qui assurent le traitement des os, soies et coproduits d'abattage du site de Josselin ;
- la fermeture des sites de Saint-Nazaire et du siège de Saint-Martin-des-Champs, avec un regroupement des fonctions administratives sur le site de Josselin début 2015 ;
- la sécurisation de l'approvisionnement du site de Josselin à hauteur de 32 000 porcs par semaine, avec l'objectif d'atteindre 40 000 porcs par semaine ;
- l'objectif d'un excédent brut d'exploitation additionnel de 23,5 M€ sur trois ans par le biais de réductions de charges fixes (- 12 M€), d'économies de matières et de main d'œuvre (- 7,5 M€) et d'une réorientation commerciale.

Au total, le plan de sauvegarde de l'emploi prévoit la suppression de 889 postes (771 sur le site de Lampaul-Guimiliau, 64 à Saint-Nazaire, 54 à Saint-Martin-des-Champs) et la création de 346 autres (331 sur le site de Josselin et 15 sur l'unité salé-fumé de Lampaul-Guimiliau)

De nouvelles difficultés financières ont mis en péril le plan de redressement. Les mouvements sociaux qui ont accompagné la fermeture de l'abattoir de Lampaul-Guimiliau ont fortement perturbé l'activité du site de Josselin. La crise sociale a conduit à la démission volontaire de 100 % des commerciaux et des télévendeurs. Cette absence de force de vente ainsi que la perte des clients et la méfiance des prospects a conduit à une baisse sensible des volumes vendus et une baisse de chiffre d'affaires de 30 %. En 2013, le déficit d'exploitation atteignait -39,4 M€.

Dans son jugement du 13 octobre 2014, le tribunal de commerce de Rennes a statué en faveur de la reprise du site de Josselin par la société SVA Jean Rozé (groupe Intermarché) et la mise en application d'un nouveau plan de sauvegarde de l'emploi impliquant 299 licenciements (73 suppressions de postes sur les sites de Lampaul-Guimiliau et Saint-Nazaire et 226 sur le site de Josselin).

Contenu et mise en œuvre des PSE

Profil des salariés concernés par les PSE

Selon l'étude d'impact social et territorial réalisée fin 2013 par des consultants à la demande de la Direccte Bretagne au moment de la mise en œuvre du premier PSE, la population licenciée présente des caractéristiques plutôt défavorables à un retour rapide et durable à l'emploi : une surreprésentation des ouvriers (84 % au total et jusqu'à 90 % sur le seul site de production de Lampaul-Guimiliau), un âge élevé (44,2 ans en moyenne), une ancienneté relativement longue (14 ans) et de multiples freins à la mobilité géographique.

En l'absence de données disponibles, l'étude ne précise pas le niveau de qualification des salariés licenciés ni les formations suivies au cours de leur carrière au sein de l'entreprise Gad. La pratique à l'échelle de la filière montre néanmoins que les entreprises concentrent leur plan de formation continue principalement sur des formations réglementaires (procédures d'hygiène et sécurité, normes qualité), afin de garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires.

Mesures d'accompagnement prévues dans les PSE

Les deux PSE prévoyaient les mêmes mesures de reclassement des salariés licenciés.

Tableau n° 15 : mesures de reclassement prévues dans les deux PSE

<i>Mesure de reclassement</i>	Caractéristiques
<i>Cellule de reclassement</i>	Durée : 15 mois à compter de la notification des licenciements Prolongation possible pour 6 mois en cas de difficultés de reclassement Indemnité compensatrice différentielle de salaire (150 € bruts mensuels pendant 12 mois) Indemnité d'incitation à la mobilité interne (1 500 – 3 000 €) Congé de découverte : remboursement des frais d'hébergement et de repas (2 à 5 jours)
<i>Mesures afin de favoriser le reclassement interne</i>	Congé de recherche de logement : remboursement des frais d'hébergement et de repas (jusqu'à 4 jours) Aides à la mobilité géographique : Prise en charge des frais de déménagement et de double résidence ; Prise en charge plafonnée des intérêts des prêts-relais pendant 12 mois ; Aide à l'installation du conjoint ; Aide à l'acquisition d'un véhicule. Formation adaptation (1 500 à 2 500 € par salarié) Formation qualifiante (2 000 à 3 500 € par salarié)
<i>Mesures afin de favoriser le reclassement externe</i>	Aide à la création d'entreprise / reprise d'entreprise (2 000 à 5 000 € par salarié) Aide aux entreprises recrutant un salarié en CDI ou CDD de plus de 6 mois Allocation temporaire dégressive (dispositif public d'indemnisation du différentiel de salaire) Indemnité de recherche active d'emploi (prime variable accordée selon le délai de retour à l'emploi) Aides à la mobilité géographique : Prise en charge des frais de déménagement et de double résidence ; Aide à l'installation du conjoint ; Aide à l'acquisition d'un véhicule. Prise en charge plafonnée des intérêts des prêts-relais pendant 12 mois Indemnité d'aide au reclassement (prime de 1 000 € bruts et 5 000 € bruts au salarié selon l'ancienneté) Aide aux entreprises qui recrutent en CDI ou CDD > 6 mois (2 000 € bruts – majoration possible 500 €) Indemnité de recherche active d'emploi (3 000 à 5 000 € bruts, selon le délai de retour à l'emploi – majoration possible de 20 %) Allocation temporaire dégressive Aides à la mobilité géographique : frais réels de déménagement, frais de découverte (prise en charge des frais d'hébergement, dans la limite de 4 jours), aide à l'acquisition d'un véhicule personnel (prêt à taux zéro plafonné à 3 000 €), accompagnement du conjoint dans la mobilité géographique (dans la limite de 2 000 € bruts + 2 000 € maximum d'aide à la formation) Indemnité d'aide au reclassement (entre 1 000 € bruts et 5 334 € bruts, selon l'ancienneté acquise à la date de notification du licenciement)

Source : Directe Bretagne

Résultats

Premier PSE (novembre 2013)

Lors du premier PSE, 793 licenciements ont été notifiés, dont 700 sur le site de Lampaul-Guimiliau, 59 sur le site de Saint-Nazaire et 34 sur le site de Saint-Martin-des-Champs.

La cellule de reclassement a fonctionné de novembre 2013 à novembre 2015. 96 % des salariés licenciés y ont adhéré (762 salariés) et 94 % ont adhéré parallèlement au contrat de sécurisation professionnelle (747 salariés). La gestion du reclassement des salariés licenciés a été confiée à deux cabinets spécialisés, dont l'un s'est vu confier le reclassement des salariés les plus éloignés de l'emploi (185 salariés).

Tableau n° 16 : situation des salariés accompagnés par la cellule de reclassement – 1^{er} PSE

	Au bout de 12 mois	Au bout de 15 mois	Au bout de 24 mois
CDI	15 %	19 %	24 %
CDD ou intérim > 6 mois	11 %	17 %	24 %
Formation diplômante / qualifiante en cours	11 %	6 %	1 %
CDD ou intérim < 6 mois	14 %	13 %	18 %
Départ en retraite	5 %	6 %	6 %
Création / reprise d'entreprise	2 %	2 %	3 %
Total solutions individuelles	58 %	63 %	76 %
Recherche d'emploi	35 %	28 %	17 %
Autres situations	7 %	9 %	7 %

Source : commissions de suivi du 28 novembre 2014, du 3 avril 2015 et du 2 novembre 2015

Le taux de persistance au chômage est substantiellement inférieur à celui constaté pour les adhérents du CSP à l'échelle nationale⁸⁴, quel que soit le délai d'inscription à Pôle emploi. Cela tend à démontrer l'efficacité des mesures d'accompagnement dont ont bénéficié les salariés *via* la cellule de reclassement.

⁸⁴ 80 % à 12 mois, 69 % à 15 mois et 52 % à 21 mois pour des entrées au CSP en 2014. Source : Unédic, *Dossier de référence sur le CSP*, juin 2019.

Le cabinet chargé du reclassement de la majorité des salariés s'était fixé pour objectif que 80 % des candidats actifs bénéficient d'une solution dans les 15 mois, sous la forme :

- d'un reclassement en CDI ou CDD d'au moins six mois ;
- du cumul de six mois de mise à disposition en intérim ;
- de la création ou reprise d'entreprise ;
- d'un projet de formation de plus de 300 heures ;
- d'un désengagement du salarié de la cellule de reclassement pour raisons personnelles ;
- de la proposition de deux offres valables d'emploi (en rapport avec les compétences, pas en dessous de 85 % du salaire précédent, maximum à 40 kilomètres ou une heure aller/retour du domicile).

Au 15 mars 2015, 72 % des salariés accompagnés avaient trouvé une solution. D'après le bilan du cabinet chargé de leur reclassement, les retours à l'emploi ont concerné les métiers de l'agroalimentaire, notamment de la viande, dans les métiers du transport (après des formations de type certificat d'aptitude à la conduite en sécurité (CACES), permis de conduire, formation initiale minimale obligatoire que doit suivre tout chauffeur poids lourd débutant (FIMO)) et des services à la personne, en particulier pour les femmes.

Le coût financier du premier PSE – hors cellule de reclassement – s'est élevé à 20,3 M€ soit 25 599 € par salarié licencié.

Tableau n° 17 : bilan financier du premier PSE

<i>Mesure financée</i>	Coût
<i>Avances AGS</i>	13,7 M€
<i>Créances salariales réglées sur fonds disponibles</i>	n.c.
<i>Cellules de reclassement</i>	n.c.
<i>Indemnités supra-légales</i>	5,1 M€
<i>Primes-frais-salaires différentiels, aides à la création / reprise d'entreprise</i>	0,4 M€
<i>Aides à l'embauche</i>	0,2 M€
<i>Formations</i>	0,4 M€
<i>Formations impayées et déclarées au passif de liquidation judiciaire SAS GAD</i>	0,5 M€
Total	20,3 M€

Source : Direccte Bretagne

Second PSE (novembre 2014)

Lors du second PSE, 286 licenciements ont été notifiés dont 202 sur le site de Josselin, 81 sur le site de Lampaul-Guimiliau et 3 sur le site de Saint-Nazaire. La cellule de reclassement a fonctionné de décembre 2014 à mars 2016. 98 % des salariés licenciés ont adhéré au dispositif d'accompagnement et 94 % sont adhérents parallèlement au contrat de sécurisation professionnelle. La gestion de la cellule de reclassement a été confiée au cabinet spécialisé qui avait été chargé du reclassement de la majorité des salariés licenciés lors du premier PSE. Les salariés licenciés présentaient les mêmes caractéristiques socio-professionnelles que ceux concernés par le premier PSE, ce qui s'explique par le caractère comparable des sites de production concernés par la restructuration.

Tableau n° 18 : situation des salariés accompagnés par la cellule de reclassement – 2ème PSE

	Au bout de 18 mois
CDI	19 %
CDD ou intérim > 6 mois	17 %
CDD ou intérim < 6 mois	13 %
Départ en retraite	6 %
Création / reprise d'entreprise	2 %
Total solutions individuelles	57 %
Recherche d'emploi	28 %
Autres situations	15 %

Source : commission de suivi du 4 mars 2016

Seuls deux compte-rendu de la commission de suivi de la cellule de reclassement ont été communiqués au cours de l'instruction : celui du 25 janvier 2015 et celui du 4 mars 2016. Il ressort des tableaux de suivi une dégradation du taux de reclassement des salariés concernés par le deuxième PSE, par rapport au premier PSE. Le taux de persistance au chômage 18 mois après l'inscription à Pôle emploi reste néanmoins quasiment deux fois inférieur à celui observé à l'échelle nationale pour l'ensemble des adhérents au CSP (50 %), ce qui souligne l'efficacité des mesures de reclassement déployées. Le coût financier du deuxième PSE – hors cellule de reclassement – s'est élevé à 8,3 M€, soit 29 021 € par salarié licencié.

Tableau n° 19 : bilan financier du second PSE

<i>Mesure financée</i>	Coût
<i>Avances AGS</i>	4,1 M€
<i>Créances salariales réglées sur fonds disponibles</i>	1,8 M€
<i>Cellules de reclassement</i>	n.c.
<i>Indemnités supra-légales</i>	1,6 M€
<i>Primes-frais-salaires différentiels, aides à la création / reprise d'entreprise</i>	0,6 M€
<i>Formations</i>	0,2 M€
<i>Formations impayées et déclarées au passif de liquidation judiciaire SAS GAD</i>	0,0 M€
Total	8,3 M€

Source : Direccte Bretagne

Le financement complémentaire des mesures du PSE par les pouvoirs publics

Au-delà du suivi régulier des deux PSE via les unités départementales territorialement compétentes (Finistère et Morbihan) de la Direccte Bretagne, les pouvoirs publics ont mobilisé de manière exceptionnelle des crédits afin, d'une part, de cofinancer certaines mesures de reclassement et, d'autre part, de se substituer à l'employeur pour traiter les externalités négatives engendrées par la fermeture du site de Lampaul- Guimiliau.

Le cofinancement des mesures de reclassement

Compte tenu de la situation financière de l'entreprise Gad au moment du premier PSE et de la concentration des licenciements sur un territoire où le marché du travail est en déclin, l'État a décidé de contribuer exceptionnellement au financement de la cellule de reclassement à hauteur de 2 000 € par salarié accompagné. L'appui financier, plafonné globalement à 1,5 M€, était conditionné à la qualité du reclassement de chaque salarié. Les représentants de Gad n'ont pas sollicité le dispositif de l'allocation temporaire dégressive (ATD).

**Tableau n° 20 : participation financière de l'État
à la cellule de reclassement**

<i>Montants versés</i>	Publics concernés
1 600 €	Dans le cas d'un accompagnement réel mais n'ayant pas permis de formuler un projet de reclassement précis
1 800 €	Dans le cas d'un salarié ayant bénéficié d'un reclassement sous CDD ou en CTT d'une durée d'au moins 6 mois, dans le cas d'un projet validé non encore abouti de reprise ou de création d'activité (sur productions de justificatifs : contrats de bail...) et dans le cas d'un salarié ayant bénéficié ou bénéficiant d'une formation professionnelle qualifiante ou diplômante supérieure ou égale à trois mois ou dans le cas de l'aboutissement d'une action de VAE
1 900 €	Dans le cas d'un salarié ayant bénéficié d'un reclassement sous CDD ou en CTT d'une durée de 6 mois ou plus
2 000 €	Dans le cas d'un salarié ayant bénéficié d'un reclassement sous CDI et dans le cas d'un salarié ayant repris ou créé une activité ayant fait l'objet d'une immatriculation (sur production de justificatifs : extrait Kbis, statuts...)

Source : Cour des comptes

L'intervention du FEM

À la suite d'une demande introduite par l'État français le 6 juin 2014, le Conseil européen et le Parlement européen ont décidé le 26 novembre 2014 de cofinancer la cellule de reclassement mise en place à hauteur de 918 000 € au titre du fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM). Compte tenu du taux d'irrégularités constaté pour un volume important de dépenses (37 %) et des difficultés à obtenir des pièces justificatives relatives à l'accompagnement réalisé par le cabinet chargé du reclassement des salariés licenciés les plus éloignés de l'emploi, la participation financière effective de la Commission européenne au titre du FEM s'est élevée à 442 750 €.

Le FEM n'a pas été sollicité pour participer au financement de la cellule de reclassement mise en œuvre dans le cadre du deuxième PSE.

La revitalisation de la friche industrielle de Lampaul-Guimiliau

L'entreprise Gad n'étant pas assujettie à l'obligation de revitalisation, les pouvoirs publics se sont mobilisés afin d'éviter que la fermeture du site de Lampaul-Guimiliau n'aboutisse à la constitution d'une vaste friche industrielle de près de 8 hectares sur le territoire de la communauté de communes du pays de Landivisiau.

En octobre 2013, le préfet de la région Bretagne a demandé à l'établissement public foncier (EPF) régional et à la Direccte de réaliser des études afin d'évaluer les possibilités de réindustrialisation du site. Il en ressortait que le bâtiment principal, construit sur quatre niveaux, ne présentait aucune opportunité de réemploi en raison de son obsolescence et était voué à la démolition. En revanche, les autres parties du site (bâtiment bas, unité salé fumé, parkings) pouvaient être réemployées. Une seconde phase d'études, conduite sous la maîtrise d'ouvrage de l'EPF entre 2015 et 2016, a confirmé que le site ne pouvait pas être repris immédiatement et dans son intégralité.

Les pouvoirs publics ont cherché à mobiliser le propriétaire du site afin de l'accompagner dans des actions de restructuration et de recherche de repreneurs. Face au risque de liquidation judiciaire de la société propriétaire du site, l'État et la région ont proposé en octobre 2016 de négocier la reprise de l'ensemble du site, dans le cadre d'une opération de portage financier par l'EPF pour le compte de la communauté de communes du pays de Landivisiau. Celle-ci a été formalisée via un accord-cadre signé le 5 mai 2017 entre l'État, la région, la communauté de communes du pays de Landivisiau, le département du Finistère, la Cecab et l'EPF, puis déclinée dans une convention opérationnelle signée le 23 juin 2017 entre l'EPF et la communauté de communes du pays de Landivisiau.

L'État et la région se sont engagés à financer le désamiantage et la démolition du bâtiment principal (835 000 €), la région prenant également en charge les actions de promotion du site (100 000 €). De son côté, la Cecab s'engage à financer des actions de revitalisation (prises de participation minoritaires, avances remboursables) à hauteur de 500 000 €. Au total, l'engagement financier de l'EPF est plafonné à 4 M€ hors taxes (acquisition, frais annexes, travaux, gestion et entretien des biens, etc.). Les dépenses nettes (i.e. hors subventions reçues) seront imputées sur le prix de revente des biens à la communauté de communes, au terme de l'opération de portage foncier fixé au 29 janvier 2024.

Par une ordonnance du 2 octobre 2017, le tribunal de commerce de Rennes a autorisé la vente du site au profit de l'EPF pour un montant de 200 000 € HT. Le transfert définitif n'interviendra qu'en novembre 2018 après régularisation des échanges fonciers.

Les travaux de désamiantage et de déconstruction du bâtiment principal (20 000 m²) ont été réalisés au cours du premier semestre 2019. À ce jour et malgré plusieurs tentatives, aucune offre de reprise n'a abouti.

Bonnes pratiques et retour d'expérience

Le cabinet de reclassement souligne que les premiers mois sont décisifs pour une mise en mouvement de la personne (retour à l'emploi, reconversion, formation, etc.). De même, les derniers mois d'accompagnement dans le cadre de la cellule de reclassement et d'indemnisation dans le cadre du CSP agissent comme un avertisseur, une mise en garde d'une bascule vers le droit commun Pôle emploi. De fait, pour le cabinet de reclassement, toute incitation à reprendre rapidement une activité doit être favorisée (prime à l'employeur, prime au salarié, par exemple).

Une analyse plus fine des trajectoires montre que chaque salarié licencié s'appuie sur des ressorts ou des résistances (sociales, familiales, cognitives, professionnelles, « expérientielles ») de nature à favoriser, ou pas, des nouvelles trajectoires ou des nouveaux projets. La question des mobilités (physique, territoriale, professionnelle, sociale) est centrale pour le devenir de la personne.

Par ailleurs, l'exemple de Gad met en lumière l'absence de prise en compte des formes atypiques de l'emploi (CDD, contrats d'intérim) dans les dispositifs publics d'accompagnement des salariés touchés par des mutations économiques. L'entreprise ayant décidé, dès les premières difficultés et en amont de l'engagement du plan de sauvegarde de l'emploi de ne pas renouveler les salariés employés en CDD ou en contrats d'intérim, les salariés concernés ne bénéficient pas du statut de licencié pour motif économique, ni des dispositifs d'accompagnement associés (CSP, indemnités de licenciement et régime d'exonérations fiscale et sociale associé).

Annexe n° 9 : deuxième étude de cas : Mory Ducros et MoryGlobal

Cette étude de cas présente les deux plans de sauvegarde de l'emploi mis en œuvre par la société Mory Ducros en mars 2014 (2 721 licenciements) et la société MoryGlobal en avril 2015 (2 132 licenciements). Le cas de cette entreprise est sans précédent en France depuis la suppression de 5 400 emplois à la suite de la reprise de Moulinex par SEB en 2001.

L'exemple de la société Mory illustre la situation d'une entreprise procédant à des licenciements économiques massifs, disséminés sur l'ensemble du territoire national (80 départements concernés). Les deux PSE ont conduit à une mobilisation exceptionnelle des pouvoirs publics et des acteurs de la filière, en soutien de l'entreprise, afin que les salariés concernés trouvent une solution de reclassement rapide et durable. Si les résultats atteints en termes de reclassement sont positifs, il convient de s'interroger sur la proportionnalité et l'adaptabilité des dispositifs mis en œuvre.

Un secteur en surcapacité et pénalisé par des coûts fixes élevés

La chute de l'activité de transport de marchandises engendrée par la crise économique de 2008

L'activité de messagerie consiste à acheminer, par voie routière, des colis afin d'approvisionner des producteurs, des distributeurs et des consommateurs finaux. Elle repose sur un maillage du territoire par des *hubs* (entrepôts et quais d'accueil des camions) dont la fonction est de trier et de transporter les colis dans des transports successifs pour accélérer leur acheminement. Les frais fixes constituent l'essentiel du prix de revient de l'activité : immobilier, personnel de manutention, tournées quotidiennes d'enlèvement et de livraison des *hubs*, etc. La charge de travail est très variable (amplitudes au sein de la journée, selon les régions et la saison). La demande des clients a évolué en exigeant des entreprises de messagerie davantage de réactivité (livrer un colis en bon état au bon endroit dans des délais garantis) et une capacité de suivi « à la minute » de la livraison.

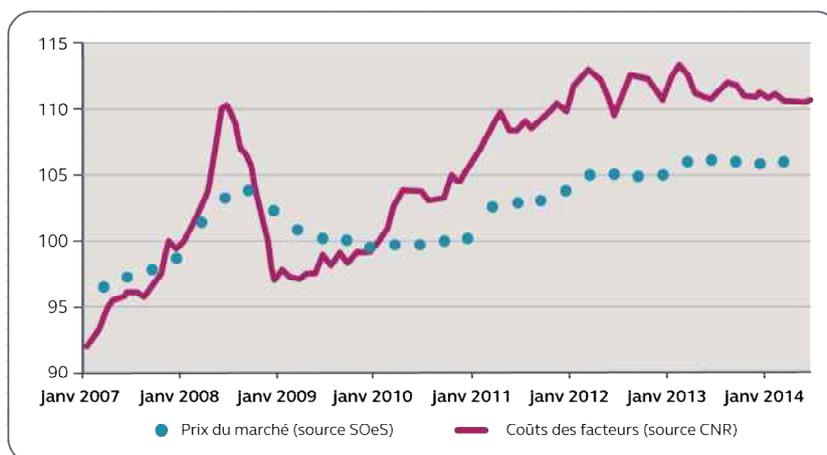
Le transport routier de marchandises constitue une activité support essentielle dans le fonctionnement de l'économie. De ce fait, il est extrêmement tributaire de l'activité économique globale et donc sensible aux aléas conjoncturels.

La crise économique de 2008 a entraîné une baisse des volumes et une chute du taux de fret. Entre 2007 et 2012, l'activité de transport de marchandises s'est contracté de 21 % en France (14 % au niveau européen). Le secteur routier ne s'est pas remis de la baisse d'activité importante subie en 2009. La crise a particulièrement touché les réseaux de messagerie à coûts fixes importants, reposant sur un grand nombre de plateformes de transit.

En France, une concurrence exacerbée sur un marché surcapitaire

Depuis 1986, le secteur n'est plus soumis à la tarification obligatoire, fixant des prix minimaux. Cette décision a entraîné une explosion du nombre d'acteurs sur le secteur et une pression concurrentielle engendrant une chute des prix de la livraison. Ce mouvement a été amplifié par l'ouverture à la concurrence internationale du marché et par la baisse des volumes qui ont amené les opérateurs de messagerie à se lancer dans une guerre des prix qui a eu un impact négatif sur leur rentabilité.

Graphique n° 13 : évolution des prix de marché et des coûts des facteurs de production



Source : Insee

Les marges opérationnelles et la trésorerie des entreprises de transport sont passées en zone déficitaire partiellement en 2008-2009 et de façon permanente depuis 2010. En France, les défaillances de transporteurs routiers ont augmenté de plus de 27 % entre 2007 et 2012 selon les chiffres de la Fédération nationale des transports routiers. Dans ce contexte, le secteur de la messagerie s'est engagé dans un mouvement de concentration et de restructuration, afin de compenser les pertes de marché et de restaurer la compétitivité-prix des acteurs (fusion des sociétés Mory et Ducros, rachat de Semam par Geodis, rachat de Kiala par l'américain UPS).

Les difficultés propres à Mory Ducros

Mory Ducros (2012-2013)

La société Mory Ducros est issue de la fusion au 1er janvier 2012 de deux sociétés spécialisées dans la messagerie : Ducros Express et Mory SAS. L'objectif de l'opération était de faire bénéficier le groupe ainsi constitué du maillage national de Mory et du volume d'activité de Ducros Express. À la suite de la fusion, la société Mory Ducros s'est hissée au rang de deuxième opérateur sur le marché français de la messagerie et de l'affrètement, derrière l'entreprise Geodis.

Le chiffre d'affaires de la société en 2012 (670 M€) reposait majoritairement sur les activités de messagerie classique (transport groupé de colis de 30 kg à une tonne sous 24 à 72 heures), la messagerie express (sous un délai de 24 à 48 heures) constituant une activité marginale. Pour exercer son activité, la société Mory Ducros disposait de 4 500 camions et employait 4 913 personnes en France réparties dans un réseau constitué de 85 agences. L'activité de l'entreprise mobilisait également 2 000 sous-traitants directs, principalement des entreprises de messagerie indépendantes.

Malgré la fusion, l'entreprise n'a pas réussi à restaurer sa rentabilité en dépit des mesures d'économie prises pour réduire les charges. En 2012, Mory Ducros a réalisé un résultat déficitaire de 80 M€. En 2013, alors que le marché enregistrait une baisse globale de l'ordre de 8 % par rapport à 2012, le chiffre d'affaires a diminué de 12 %.

La société Mory Ducros a été placée en redressement judiciaire par le tribunal de commerce de Pontoise le 26 novembre 2013. Au terme de la période d'observation, le tribunal de commerce de Pontoise a prononcé la liquidation judiciaire de l'entreprise le 6 février 2014. Arcole Industries s'est porté candidat à la reprise de sa propre entreprise. La nouvelle société, dénommée MoryGlobal, a conservé 50 agences et procédé au licenciement de 2 721 salariés.

Le PSE, soumis à l'homologation de la Direccte en l'absence d'accord majoritaire, a fait l'objet d'un contentieux de la part des salariés licenciés, au motif que la méthode de sélection des salariés licenciés (définition des critères d'ordre) était irrégulière. Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé le PSE en juillet 2014. La décision a été confirmée en appel en octobre 2014 puis en cassation devant le Conseil d'État en décembre 2015, fondant les salariés à contester leur licenciement, désormais sans cause réelle ni sérieuse, devant les conseils des prud'hommes.

MoryGlobal (2014-2015)

Dès sa création en février 2014, la société MoryGlobal est confrontée à la poursuite de la dégradation du marché de la messagerie. Des difficultés liées à l'ampleur de la réduction des effectifs ont de plus entraîné une désorganisation et un retard dans la mise en place du plan stratégique. Cela a eu pour conséquence le départ d'une partie de la clientèle et des surcoûts. L'exercice 2014 se conclue par une perte de résultats de 43 M€.

Fin janvier 2015, la société MoryGlobal se retrouve en situation de cessation de paiement avec un besoin de trésorerie de 8,5 M€. Le tribunal de commerce de Bobigny prononce l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire le 10 février 2015. La liquidation judiciaire est prononcée le 31 mars 2015. Elle se traduit par le licenciement pour motif économique de 2 132 salariés.

Contenu et mise en œuvre des PSE*Profil des salariés concernés par les PSE*

Les populations concernées par les deux licenciements présentent des caractéristiques communes : 8 salariés licenciés sur 10 sont des hommes, l'âge moyen est de 47 ans et l'ancienneté moyenne s'élève à 17 ans.

Tableau n° 21 : caractéristiques socioprofessionnelles des salariés licenciés

	PSE Mory Ducros 2014		PSE MoryGlobal 2015	
	<i>Nombre</i>	<i>Part</i>	<i>Nombre</i>	<i>Part</i>
Genre				
<i>Hommes</i>	2 314	85 %	1 740	82 %
<i>Femmes</i>	407	15 %	392	18 %
Âge				
<i>15-24 ans</i>	19	1 %	2	-
<i>25-54 ans</i>	2 224	82 %	1 721	81 %
<i>55 ans et plus</i>	478	17 %	409	19 %
Catégorie socio-professionnelle				
<i>Cadres</i>	158	6 %	266	13 %
<i>Techniciens et agents de maîtrise</i>	528	19 %	523	25 %
<i>Employés, ouvriers</i>	2 035	75 %	1 343	63 %

Source : DGEFP

En revanche, le PSE de MoryGlobal a touché proportionnellement moins d'employés et d'ouvriers, notamment ceux ayant le statut de « roulants » (38 % des salariés licenciés pour le premier PSE contre 28 % pour le second). Par ailleurs, l'empreinte géographique des licenciements économiques n'est pas la même :

- la moitié du PSE de Mory Ducros a touché les régions Île-de-France (18 % des licenciements), Rhône-Alpes (11 %), Pays de la Loire (8 %), Bretagne (7 %) et Nord-Pas-de-Calais (6 %) ;
- la moitié du PSE de MoryGlobal a concerné les régions Centre (16 % des licenciements), Île-de-France (11 %), Rhône-Alpes (9 %), Pays de la Loire (8 %) et Alsace (7 %).

Mesures d'accompagnement prévues dans les deux PSE

Si le coût unitaire prévisionnel des deux PSE (18 700 € par salarié accompagné, hors indemnités légales ou conventionnelles de licenciement) et la part des indemnités complémentaires de licenciement (entre 75 et 80 %) sont similaires, il existe des différences importantes de périmètre et de financement des mesures d'accompagnement entre les deux PSE.

**Tableau n° 22 : mesures de reclassement prévues dans le PSE
de Mory Ducros**

<i>Mesures de reclassement</i>		Budget prévisionnel			
		État	Mory Ducros	AGS	OPCA
<i>Cellule de reclassement – Dispositif d'accompagnement renforcé (DAR)</i>		4 000 € par salarié	-	-	-
<i>Formation</i>	Actions de formation, validation des acquis de l'expérience	-	130 000 €	-	4 000 000 €
	Formation qualifiante	-	800 000 €	-	
	Formation à la création d'entreprise	-	40 000 €	-	-
	Accompagnement post-DAR pour formation en cours	-	620 000 €	-	-
	Mobilité hébergement	-	-	500 000 €	-
	Mobilité déplacement	-	-	250 000 €	-
<i>Aide à la création d'entreprise</i>		-	580 000 €	500 000 €	-
<i>Mesures en faveur des salariés âgés ou de réinsertion difficile</i>		-	380 000 €	-	-
<i>Aide à la mobilité géographique</i>	Prime de rideau	-	320 000 €	-	-
	Frais de déplacement	-	-	500 000 €	-
	Frais d'hébergement	-	-	500 000 €	-
	Aide au déménagement	-	-	500 000 €	-
	Accompagnement reclassement conjoint	-	-	750 000 €	-
<i>Cellule d'assistance psychologique</i>		-	50 000 €	-	-
<i>Indemnité complémentaire de licenciement</i>		-	30 000 000 €	-	-
Total		10 884 000 €	32 920 000 €	3 000 000 €	4 000 000 €
<i>Commission de suivi</i>		-	80 000 €	-	-
Total		50 884 000 € → 18 700 € par salarié licencié			

Source : DGEFP

Hors DAR et indemnités complémentaires de licenciement, les actions de formation représentent 63 % du budget prévisionnel du PSE. Une des mesures originales consiste à prendre en charge le différentiel entre le montant de l'allocation de sécurisation professionnelle et l'allocation de retour à l'emploi, pendant une durée de deux mois, lorsque la formation du salarié accompagné n'a pas abouti au terme du dispositif d'accompagnement renforcé.

Par ailleurs, la part du budget prévisionnel total financée sur les fonds propres de l'entreprise est limitée à 65 % grâce à la mobilisation de lignes de crédits auprès de l'AGS⁸⁵ et de l'Opca Transports.

Tableau n° 23 : mesures de reclassement prévues dans le PSE MoryGlobal

<i>Mesures de reclassement</i>		Budget prévisionnel		
		État	Mory Ducros	AGS
<i>Cellule de reclassement – Dispositif d'accompagnement renforcé (DAR)</i>		4 000 € par salarié	-	-
<i>Formation</i>	Actions de formation, validation des acquis de l'expérience	-	130 000 €	-
	Formation qualifiante	-	1 990 000 €	-
	Formation à la création d'entreprise	-	40 000 €	-
	Mobilité hébergement	-	500 000 €	-
	Mobilité déplacement	-	250 000 €	-
<i>Aide à la création d'entreprise</i>		-	200 000 €	500 000 €
<i>Mesures en faveur des salariés âgés ou de réinsertion difficile</i>		-	330 000 €	-
<i>Aide à la mobilité géographique</i>	Prime de rideau	-	60 000 €	-
	Frais de déplacement	-	-	500 000 €
	Frais d'hébergement	-	-	500 000 €
	Aide au déménagement	-	120 000 €	500 000 €
<i>Cellule d'assistance psychologique</i>		-	50 000 €	-
<i>Indemnité complémentaire de licenciement</i>		-	25 700 000 €	-
Total		8 528 000 €	28 620 000 €	2 750 000€
<i>Commission de suivi</i>		-	80 000 €	-
Total		39 978 000 € → 18 750 € par salarié licencié		

Source : DGEFP

⁸⁵ L'association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés, financée par une contribution patronale spécifique, intervient en cas de procédure collective (redressement ou liquidation judiciaire) pour garantir le paiement des sommes dues aux salariés (salaires, préavis, indemnités de rupture du contrat de travail, etc.).

Hors DAR et indemnités complémentaires de licenciement, les actions de formation représentent 51 % du budget prévisionnel du PSE. Plus de crédits sont consacrés aux aides à la mobilité (29 % contre 25 % dans le premier PSE). En l'absence de financement de l'Opca Transports, la société MoryGlobal devait supporter 72 % du coût prévisionnel total du PSE.

Résultats

PSE de Mory Ducros

Le PSE de Mory Ducros a conduit à la notification de 2 638 licenciements. 90 % des salariés licenciés (2 374 salariés) ont adhéré au DAR et 81 % ont adhéré parallèlement au contrat de sécurisation professionnelle (2 136 salariés). La gestion du reclassement des salariés licenciés a été confiée à un groupement constitué de trois cabinets de reclassement.

Tableau n° 24 : situation des salariés accompagnés par la cellule de reclassement

	Au bout de 12 mois	Au bout de 18 mois	Au bout de 24 mois	Situation en 2010-2018
<i>CDI</i>	16 %	25 %	30 %	40 %
<i>CDD ou intérim > 6 mois</i>	4 %	11 %	17 %	26 %
<i>Formation en cours</i>	12 %	3 %	2 %	-
<i>CDD ou intérim < 6 mois</i>	5 %	9 %	5 %	1 %
<i>Départ en retraite</i>	3 %	5 %	6 %	9 %
<i>Création / reprise d'entreprise</i>	1 %	2 %	3 %	4 %
<i>Total solutions individuelles</i>	41 %	55 %	63 %	80 %
<i>Recherche d'emploi</i>	57 %	41 %	31 %	10 %
<i>Autres situations (dont abandons)</i>	2 %	4 %	6 %	10 %

Source : commissions de suivi du 12 mars 2015, du 5 novembre 2015, du 29 avril 2016 et du 29 janvier 2019

Le taux de persistance au chômage est substantiellement inférieur à celui constaté pour les adhérents du CSP à l'échelle nationale⁸⁶, quel que soit le délai d'inscription à Pôle emploi et y compris en retraçant les départs en congés et les personnes en formation. Cela tend à démontrer l'efficacité des mesures d'accompagnement dont ont bénéficié les salariés via la cellule de reclassement.

Le taux de reclassement après quatre ans et demi d'accompagnement varie selon :

- la localisation des licenciements : le taux est de 86 % en Bretagne et Pays de la Loire contre 65 % en Île-de-France et 67 % en Midi-Pyrénées, avec une difficulté particulière identifiée dans le Val d'Oise (59 %) et la Haute-Garonne (67 %) ;
- le statut du salarié licencié : 86 % des roulants et des agents de maîtrise ont trouvé une solution de reclassement contre 64 % des ouvriers.

L'âge ne paraît pas avoir été un facteur de discrimination, dans la mesure où 78 % des salariés âgés d'au moins 55 ans étaient sortis du DAR fin 2018. Le principal facteur explicatif tient au départ en congés de fin de carrière, qui a bénéficié à environ la moitié de ces effectifs.

Aucun bilan financier du PSE n'étant disponible, il est impossible de préciser le coût total des mesures d'accompagnement au reclassement dont ont bénéficié les salariés licenciés, ainsi que la ventilation par poste de dépenses (actions de formation, aides à la mobilité, indemnités de licenciement, etc.).

PSE de MoryGlobal

Le PSE de MoryGlobal a conduit à la notification de 2 121 licenciements. 88 % des salariés licenciés (1 872 salariés) ont adhéré au DAR et 89 % ont adhéré parallèlement au contrat de sécurisation professionnelle (1 877 salariés). La gestion du reclassement des salariés licenciés a été confiée au même groupement de cabinets spécialisés chargé du reclassement des ex-salariés de Mory Ducros.

⁸⁶ 80 % à 12 mois, 69 % à 15 mois et 52 % à 21 mois pour des entrées au CSP en 2014.

**Tableau n° 25 : situation des salariés accompagnés
par la cellule de reclassement**

	Au bout de 12 mois	Au bout de 18 mois	Au bout de 24 mois	Situation en 2001-2019
<i>CDI</i>	29 %	37 %	42 %	47 %
<i>CDD ou intérim > 6 mois</i>	9 %	16 %	20 %	26 %
<i>Formation en cours</i>	4 %	2 %	1 %	-
<i>CDD ou intérim < 6 mois</i>	7 %	6 %	4 %	1 %
<i>Départ en retraite</i>	1 %	2 %	2 %	5 %
<i>Création / reprise d'entreprise</i>	1 %	2 %	2 %	3 %
Total solutions individuelles	51 %	65 %	71 %	82 %
<i>Recherche d'emploi</i>	48 %	32 %	26 %	13 %
<i>Autres situations</i>	1 %	3 %	3 %	5 %

Source : commissions de suivi du 12 mai 2016, du 8 décembre 2016, du 23 mai 2017 et du 24 janvier 2019

Les taux de retour à l'emploi des salariés sont meilleurs que ceux constatés tant au niveau national dans le cadre du CSP qu'au titre des mesures du premier PSE quel que soit le délai d'accompagnement. Néanmoins ces résultats présentent des hétérogénéités :

- selon la localisation des licenciements : le taux de reclassement est supérieur à 85 % dans deux régions parmi les plus touchées par la vague de licenciements (Alsace, Pays de la Loire et Centre) contre 66 % en Île-de-France et Midi-Pyrénées, avec des points difficiles identifiés dans le Val de Marne (55 %) et la Haute Garonne (66 %) ;
- selon le statut du salarié licencié : 86 % des roulants et 81 % des agents de maîtrise ont trouvé une solution de reclassement contre 67 % des ouvriers.

L'âge ne paraît pas avoir été un facteur de discrimination, dans la mesure où 73 % des salariés âgés d'au moins 55 ans étaient sortis du DAR fin 2018. Le principal facteur explicatif tient au départ en congés de fin de carrière, qui a bénéficié à un tiers de ces effectifs.

Aucun bilan financier du PSE n'étant disponible, il est impossible de préciser le coût total des mesures d'accompagnement au reclassement dont ont bénéficié les salariés licenciés, ainsi que la ventilation par poste de dépenses (actions de formation, aides à la mobilité, indemnités de licenciement...).

Le rôle des pouvoirs publics

Une intervention précoce via le CIRI dès 2009

Dès l'origine, la société Mory Ducros est une société fragile issue de deux entreprises ayant connu de graves difficultés financières.

L'entreprise Mory Ducros a bénéficié pendant deux ans (2009- 2010) du soutien du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), qui a ordonné un gel des créances sociales et fiscales de l'entreprise pour un montant de 40 M€. Parallèlement, les banques ont figé leurs encours de remboursement de dette (50 M€), en attendant de trouver un repreneur.

De son côté, la société Ducros Express (ex-DHL) a licencié près de 600 de ses 3 200 salariés en janvier 2011.

La société MoryGlobal a bénéficié d'un prêt de 17,5 M€ de la part de l'État, via le fonds de développement économique et social, ainsi que d'un gel de ses créances sociales et fiscales ordonné par le CIRI en octobre 2014. Le prêt a fait l'objet d'une enquête de la part de la Commission européenne en raison de ses conditions qui l'assimile à un apport en quasi-fonds propres.

Le financement intégral de la cellule de reclassement

Compte tenu de l'ampleur des licenciements, l'État a décidé d'octroyer des moyens exceptionnels afin d'aider au reclassement des salariés, *via* le financement intégral du dispositif d'accompagnement renforcé (DAR), créé quelques jours avant la liquidation judiciaire de l'entreprise Mory Ducros par l'arrêté interministériel du 22 janvier 2014. L'animation du dispositif a été confiée à un groupement constitué de trois cabinets spécialisés.

La convention signée entre l'État et le groupement comporte plusieurs mesures exceptionnelles par rapport à la pratique générale en matière de cellule de reclassement :

- l'article 1.4 prévoit une période d'adhésion de 18 mois, bien au-delà des 21 jours de délai de réflexion laissé au salarié licencié pour décider d'adhérer au CSP ;

- l'article 1.9 dispose que la durée initiale de la convention, fixée à 42 mois (trois ans et demi) pourra être prolongée par tranche de 12 mois « *jusqu'à ce que tous les adhérents actifs aient bénéficié d'une solution de retour à l'emploi* » ;
- le départ en retraite ou l'adhésion au congé de fin d'activité (voir *infra*) fait partie des solutions justifiant le versement de l'aide financière de l'État ;
- l'aide versée par l'État s'élève à 4 000 € par salarié adhérent ; elle comprend une part variable, à hauteur de 1 400 € (35 %), dont le versement est conditionné au fait que l'adhérent ait bénéficié d'une des solutions de sortie prévues par le dispositif d'accompagnement renforcé (retour à l'emploi, réussite à un concours administratif, création ou reprise d'activité, projet personnel dont départ en retraite) ;
- une gouvernance spécifique est mise en œuvre avec la création d'une commission nationale et de commissions régionales de suivi du PSE.

Les commissions nationale et régionales ont pour mission de donner un avis sur les décisions à prendre dans le cadre de la gestion des dossiers individuels. La commission nationale établit un bilan des actions menées tous les mois (bilans professionnels réalisés, entreprises contactées, formations en cours ou à venir, reclassements effectivement réalisés, etc.) et reçoit mensuellement des informations quantitatives et qualitatives sur l'avancement du plan.

Elle est constituée des membres suivants :

- la direction de l'entreprise ou son représentant, l'administrateur judiciaire le temps qu'il restera maintenu en mission ;
- cinq représentants du personnel titulaires et cinq suppléants qui seront désignés par le comité d'entreprise ;
- un représentant de l'État, désigné par les ministres chargés de l'emploi, des transports et du redressement productif, chargé de coordonner les acteurs publics du reclassement ;
- un représentant de la DGEFP et un représentant de la Direccte d'Île-de-France ;
- un représentant de Pôle emploi ;
- un représentant de l'Opcatransports ;
- un représentant du ou des prestataire(s) chargé(s) de l'accompagnement renforcé.

La coordination du dispositif a été confiée à un membre de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas). L'ensemble du dispositif a été élargi dans les mêmes conditions en mars 2015 aux salariés touchés par le PSE de l'entreprise MoryGlobal.

L'intervention du FEM

L'État français a adressé à la Commission européenne deux demandes de financement au titre du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM).

La première demande, introduite le 6 octobre 2014 afin de cofinancer le DAR prévu dans le PSE de la société Mory Ducros, a fait l'objet d'une décision favorable du Conseil européen et du Parlement européen en date du 29 avril 2015 pour un montant de 6,1 M€. Compte tenu des corrections financières apportées sur les dépenses déclarées, la subvention effectivement versée par le FEM s'est élevée à 4,7 M€.

La seconde demande, introduite le 19 novembre 2015 afin de cofinancer le DAR prévu dans le PSE de la société MoryGlobal, a fait l'objet d'une décision favorable du Conseil européen et du Parlement européen en date du 7 avril 2016 pour un montant de 5,2 M€, somme effectivement versée en l'absence de correction financière.

La prise en charge des différentiels de rémunération via l'ATD

L'État a participé au financement des allocations temporaires dégressives (ATD) versées aux salariés licenciés reprenant un emploi moins rémunéré que celui qu'ils occupaient précédemment. En l'absence des bilans financiers des deux PSE, il est impossible de connaître le nombre de salariés ayant bénéficié du dispositif, ni le coût de celui-ci pour le budget de l'État.

Le cofinancement du congé de fin d'activité (CFA)

Le congé de fin d'activité (CFA) figure parmi les solutions de reclassement prévues dans la convention du dispositif d'accompagnement renforcé dont ont bénéficié les salariés licenciés des entreprises Mory Ducros et MoryGlobal.

Né d'un accord signé le 23 mars 1997 entre l'État, les organisations syndicales et les fédérations professionnelles, le CFA bénéficie aux conducteurs de transport routier âgé d'au moins 55 ans et ayant conduit pendant au moins 25 ans un véhicule dans des entreprises de transport entrant dans le champ d'application de la convention collective nationale des transports routiers et des activités auxiliaires. Il ouvre droit à un revenu de remplacement équivalent à 75 % du salaire brut. En contrepartie, l'entreprise a l'obligation d'embaucher un conducteur roulant au plus tard dans les trois mois suivant le départ du bénéficiaire du CFA. En cas de non-respect de cette obligation, l'entreprise est tenue de verser au FONGECFA une somme égale au montant brut de l'allocation perçue par le bénéficiaire

du CFA pendant toute la durée du non-respect de l'obligation. Des dérogations à cette contrepartie sont possibles, appréciées par une commission spécialisée : lorsque l'entreprise entre en cessation d'activité après le départ du bénéficiaire et lorsque l'entreprise rencontre des difficultés économiques au sens de L. 1233 du code du travail.

Le dispositif est financé par une cotisation fixée à 2 % de la masse salariale brute du personnel des entreprises affiliées (1,20 % à la charge des entreprises et 0,80 % à la charge des salariés) et par une contribution de l'État, versée via le programme 196 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » de la mission « Régimes sociaux et de retraite » afin de couvrir 80 % des allocations versées aux bénéficiaires de plus de 57,5 ans.

Plusieurs mesures ont été prises afin de maîtriser le coût du dispositif :

- l'accord du 30 mai 2011 a reporté à 57 ans l'âge d'entrée dans le congé de fin d'activité et redéfini le périmètre de la contribution financière de l'État (80 % des allocations versées aux bénéficiaires de plus de 59,5 ans) ;
- le taux de cotisation a été relevé à 2,8 % à compter du 1^{er} janvier 2014 (1,68 % à la charge des employeurs et 1,12 % à la charge des salariés) ;
- l'accord du 11 mars 2014 porte progressivement de 25 à 26 ans le nombre d'années requis pour bénéficier du congé de fin d'activité, introduit l'obligation de remplacement d'un salarié par un salarié cotisant au dispositif CFA dans le cadre des contreparties d'embauche et plafonne le montant de l'allocation à une fois le plafond annuel de la sécurité sociale.

Il n'existe aucune base démographique permettant d'évaluer le nombre de bénéficiaires des congés de fin d'activité. Par ailleurs, le FONGECFA n'est pas en mesure d'anticiper correctement les entrées dans le dispositif. La dynamique du dispositif et l'augmentation des besoins de financement peuvent s'expliquer par des comportements individuels dans un contexte de crise économique et par la prise en charge de carrières longues dont les effets ont été mal anticipés.

306 salariés licenciés dans le cadre des PSE Mory Ducros et MoryGlobal ont fait valoir leurs droits au CFA, soit la moitié des personnes éligibles (ceux âgés de 55 ans et plus pour le premier PSE, et ceux âgés de 57 ans et plus pour le second).

Bonnes pratiques et retour d'expérience

Malgré la mobilisation exceptionnelle des moyens de l'État, la problématique du reclassement des sous-traitants – de l'ordre de 2 000 -, soit la moitié des effectifs de l'entreprise Mory Ducros avant sa liquidation en février 2014, n'a pas été prise en compte par les pouvoirs publics. Les dispositifs déployés ne sont adressés qu'aux salariés auxquels le licenciement économique avait été notifié. La bourse à l'emploi, déployée en quelques semaines par l'Opca Transports, est ouverte à l'ensemble de la branche (sous-traitants compris) dans le cadre d'un accord de développement de l'emploi et des compétences (Adec).

La prise en charge, pendant deux mois, des adhérents en formation au-delà de la durée d'accompagnement du DAR, prévue dans le PSE Mory Ducros, a permis d'éviter les ruptures de prise en charge constatées parfois au terme des 12 mois de contrat de sécurisation professionnelle.

La durée illimitée du dispositif d'accompagnement renforcé, contradictoire avec l'idée d'un reclassement rapide et durable sur le marché de l'emploi, ne semble pas pertinente à la lumière des bilans établis régulièrement par les commissions de suivi. En effet, le taux de sortie positive a tendance à plafonner dans le temps (à partir de 36 mois pour le PSE Mory Ducros et 24 mois pour le PSE MoryGlobal), les gains enregistrés ultérieurement étant marginaux. Les salariés licenciés restant sans solution présentent généralement des difficultés socio-professionnelles relevant d'un autre type d'accompagnement (aide financière, accompagnement psychologiques, traitement d'addictions, etc.) que le cabinet chargé d'animer la cellule de reclassement n'est pas en mesure d'assurer. Les mesures minimales d'accompagnement prévues par le DAR peuvent d'ailleurs l'amener à se désinvestir dans le temps, en raison d'une perte de rentabilité de la prestation par rapport aux conditions conventionnelles de rémunération.

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse de la ministre du travail.....	153
Réponse du président de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNÉDIC)	158

Destinataires n'ayant pas d'observation

Directeur général de Pôle emploi
Président du directoire du Groupe PSA

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'économie et des finances
Ministre de l'action et des comptes publics

RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL

Votre rapport public thématique sur « l'État et les salariés des entreprises en difficulté » a retenu toute mon attention.

Vous estimez, d'une part, que l'action de l'État est insuffisamment ciblée sur les salariés les plus éloignés de l'emploi et concentrée principalement sur le statut des bénéficiaires, en particulier celui des licenciés économiques. D'autre part, que l'action de l'État accentue les disparités de moyens engagés, en faveur des salariés des grandes entreprises.

Les mouvements de restructurations et de transformations des services et de l'industrie découlent avant tout des évolutions technologiques, des politiques de concentration ou non de certains secteurs et des stratégies économiques. Ces restructurations ont nécessairement des conséquences, au plan social, sur l'ensemble des salariés.

À ce titre, j'identifie deux responsabilités :

- *celle de l'entreprise, voire de la branche professionnelle qui doit être en capacité d'observer et d'anticiper ces évolutions et de les accompagner par un investissement dans la formation, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GREC) et les mobilités interne/externe avec le double objectif de sécuriser les parcours des salariés et de préserver le capital humain ;*
- *celle de l'État, dont la responsabilité est, outre de fixer le cadre légal, de réguler les procédures et le dialogue social, et enfin de soutenir ces démarches :*
 - *par le financement des dispositifs de soutien aux entreprises et salariés (Activité partielle, FNE formation) et d'accompagnement des mutations dans les filières (EDEC), sans lesquels les rapprochements entre entreprises concurrentes seraient complexes (l'automobile par exemple ;*
 - *par la régulation de l'impact de ces mutations sur les territoires. En effet, si moins de 2 % des inscriptions à Pôle emploi font suite à des licenciements économiques, ceux-ci interviennent souvent dans le cadre de plans sociaux dont l'impact territorial et médiatique est important et sur lesquels l'État est sollicité. Il s'agit, pour l'essentiel, d'entreprises en procédure collective, sans aucun moyen d'accompagnement, situées dans des bassins d'emploi plutôt sinistrés et ayant un impact sur les entreprises sous-traitantes.*

Ainsi, lorsque les difficultés deviennent trop prégnantes et que les suppressions d'emploi sont inéluctables, le rôle de l'État est de garantir une prise en charge adaptée des salariés et particulièrement ceux qui sont les plus fragilisés, en s'assurant de la mise en œuvre de moyens adaptés par les entreprises conformément à leurs obligations, en les accompagnant quand cela s'avère nécessaire, voire en s'y substituant lorsque l'entreprise a peu de moyens ou lorsqu'il n'y a plus de dirigeant (redressement ou liquidation judiciaires).

Cette logique est à l'œuvre dans le cadre du contrat de sécurisation professionnelle (CSP), dont les bénéficiaires disposent d'une prise en charge par Pôle emploi avec un accompagnement qui est plus ou moins renforcé selon le diagnostic d'employabilité qui est conduit dès l'entrée dans le dispositif. Dès lors, les bénéficiaires du CSP les plus éloignés de l'emploi disposent d'une offre d'accompagnement et de formation adaptée et renforcée par rapport à d'autres salariés dont les qualifications seraient plus recherchées et qui seraient plus autonomes dans leur recherche d'emploi. Les moyens d'accompagnement sont donc renforcés pour les personnes qui en ont le plus besoin.

Au-delà des seuls bénéficiaires du CSP, l'approche globale d'accompagnement des demandeurs d'emploi conduite par Pôle emploi s'appuie sur un diagnostic et une offre individualisés ainsi qu'une intensité de l'accompagnement tenant compte du besoin du demandeur d'emploi et de son degré d'éloignement de l'emploi.

Concernant votre remarque sur la concentration des moyens vers les salariés des grandes entreprises, il me semble important de souligner que le principal outil d'accompagnement public au reclassement, le CSP, vise précisément les salariés des entreprises de moins de 1000 salariés. Les entreprises de plus de 1000 salariés, qui en moyenne disposent de davantage de moyens, financent l'obligation de reclassement par l'intermédiaire du congé de reclassement (CR). Or, les modalités du congé de reclassement ne sont pas toujours plus favorables que celles du CSP pour la personne accompagnée.

Les grandes entreprises sont aussi celles dont les obligations sont les plus fortes. Outre le congé de reclassement, les entreprises de plus de 1000 salariés sont soumises à l'obligation de revitalisation et de recherche de repreneur. La validation ou l'homologation du PSE par la DIRECCTE est également conditionnée à la mise en adéquation du niveau des mesures proposées aux salariés avec les moyens de l'entreprise. En d'autres termes, une grande entreprise dont le niveau des mesures du PSE serait insuffisante au regard de ses moyens se verrait opposer un refus d'homologation par la DIRECCTE.

Plus qu'une concentration des moyens d'intervention de l'État sur les grandes entreprises, il me semble que l'on peut évoquer une concentration de ses moyens sur l'accompagnement des licenciements les plus massifs, dont l'impact social et territorial est le plus fort. Cette concentration ne se traduit pas par des moyens plus importants accordés aux grandes entreprises, mais au contraire par des obligations plus fortes reposant sur elles (revitalisation, congé de reclassement, recherche de repreneur...).

Au-delà de ces considérations générales, je souhaite vous apporter les commentaires suivants aux recommandations que vous formulez :

Projet de recommandation n° 2 : après une étude d'impact approfondie, étendre le bénéfice du CSP aux titulaires de contrat à durée déterminée employés dans des entreprises placées en procédure collective, sous réserve d'une durée minimale de présence dans l'entreprise

L'article L. 1233-68 du code du travail précise qu'un accord conclu et agréé définit les modalités de mise en œuvre du CSP, notamment les modalités de son éventuelle adaptation aux situations des salariés intéressés. La possibilité d'ouvrir le bénéfice du CSP à des publics qui ne seraient pas des salariés licenciés économiques appartient donc aux partenaires sociaux qui ont toute liberté pour le prévoir dans le cadre de leur accord.

Cette possibilité suppose par ailleurs de trouver une source de financement, puisqu'aujourd'hui, l'employeur contribue au financement du CSP en versant l'indemnité de préavis (dans la limite de 3 mois de salaire) de ses salariés adhérents au CSP, principe qui ne peut être transposé pour les CDD.

À noter que l'article 3 de la convention du 26 janvier 2015 avait prévu à titre expérimental et sur des bassins d'emploi donnés, de faire bénéficier du CSP les demandeurs d'emploi en fin de CDD d'au moins 6 mois. Pour autant, cette expérimentation n'a jamais été mise en œuvre, faute pour les partenaires sociaux de s'entendre sur les modalités de mise en œuvre.

Par ailleurs, s'ils ne sont pas éligibles au CSP, les salariés en CDD d'une entreprise placée en procédure collective peuvent bénéficier d'un accompagnement en amont du licenciement par une cellule d'appui à la sécurisation professionnelle (CASP), au même titre que tous les autres salariés. En outre, les demandeurs d'emploi qui alternent périodes de chômage et contrats courts bénéficient, depuis 2020, d'un accompagnement renforcé et spécifique par Pôle emploi destiné à faciliter

leur retour à l'emploi durable. Des moyens spécifiques ont été alloués à Pôle emploi pour assurer cette mission.

Projet de recommandation n°3 : rendre obligatoire la saisie par les entreprises des données financières (prévisionnelles et exécutées) relatives au plan de reclassement dans le système d'information et de suivi des plans de sauvegarde de l'emploi

La DGEFP partage l'objectif d'un renforcement du suivi de la mise en œuvre des PSE.

Un certain nombre d'évolutions vont d'ailleurs en ce sens.

Tout d'abord, il convient de souligner que, pour les entreprises soumises au contrat de sécurisation professionnelle, les DIRECCTE demandent aux entreprises de leur transmettre un tableau récapitulatif des mesures d'accompagnement des salariés licenciés. Ces données sont transmises à Pôle emploi de telle sorte que l'opérateur en charge de l'accompagnement puisse disposer des engagements financiers des entreprises.

Par ailleurs, dans le cadre du nouveau système d'information RUPCO mis en place depuis le 2 décembre 2019 par la DGEFP et destiné à recueillir notamment les informations des entreprises lors d'un PSE, la transmission de nouvelles données est prévue telles que la durée du congé de reclassement et le montant de l'allocation versée par l'entreprise pendant celui-ci.

D'autres évolutions pourraient être envisagées à terme et permettre la saisie de plusieurs items supplémentaires notamment sur les aides à la formation et à la création d'entreprise sans que celle-ci n'alourdisse trop la charge des entreprises mais permette néanmoins de produire des analyses comparatives.

Enfin, obtenir des entreprises des données sur les mesures financières effectivement mises en place restera toujours délicat quand bien même la transmission de ces informations serait obligatoire. D'ores et déjà, la saisie des bilans de reclassement est obligatoire, mais réalisée de manière partielle par les entreprises malgré les relances régulières des DIRECCTE et de la DGEFP auprès des entreprises. En effet, une fois son PSE validé ou homologué, l'entreprise n'a plus d'incitation à revenir sur le SI saisir le bilan du reclassement, plusieurs mois ou années après la validation du PSE.

La mesure des engagements financiers réalisés par les entreprises dans le cadre des PSE serait surtout utile s'il était possible d'apprécier leurs effets sur le niveau de reclassement des salariés licenciés, ce qui

supposerait de croiser et d'agrèger ces informations. Cet objectif ambitieux suppose l'engagement de moyens de recherche permettant d'exploiter les données figurant sur le SI RUPCO et d'éventuelles données complémentaires.

On peut enfin indiquer que des travaux ont été engagés par des chercheurs dans le cadre du comité d'évaluation des ordonnances de 2017, sur le champ particulier des RCC. Il pourrait être envisagé de capitaliser sur les résultats de ces travaux pour étendre, à moyen terme, le champ aux PSE.

Projet de recommandation n°4 ; évaluer les performances comparées de Pôle emploi et des opérateurs privés de placement dans le cadre du contrat de sécurisation professionnelle et des cellules de reclassement, notamment en matière de retour à un emploi durable et de qualité (DGEFP)

Les cellules de reclassement sont exclusivement confiées à des OPP par les entreprises ; Pôle emploi n'intervenant pas sur ce périmètre. En outre, l'État n'intervient plus pour le financement des cellules de reclassement.

S'agissant du CSP, une comparaison entre les performances des OPP et de Pôle emploi est à lancer en partenariat avec la DARES. Les résultats pourront être mis en regard du cadre plus large de l'externalisation par Pôle emploi de certaines de ses prestations.

Projet de recommandation n°5 : faire évoluer la stratégie de recours au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, afin d'en faire bénéficier les salariés de PME en difficulté dans une approche prenant en compte les filières et les territoires

Je partage votre analyse sur ce point. Cet axe d'amélioration a été identifié, et des travaux sont en cours pour tirer le meilleur parti de ce financement européen, dont le champ pourrait utilement être élargi dans le prochain cadre financier pluriannuel (baisse des seuils d'effectifs et élargissement des critères de mobilisation).

Il m'apparaît enfin utile de souligner, comme vous l'avez fait dans votre rapport, la rapidité avec laquelle les outils de prévention des licenciements économiques ont pu être adaptés et déployés massivement dans le cadre de la crise du Covid-19. Cette intervention exceptionnelle confirme l'importance de conserver, y compris en période de cycle haut, des outils de réponse contracyclique, mobilisables rapidement. Le risque d'une crise profonde, s'inscrivant dans la durée, pourrait de même

confirmer l'importance de conserver un filet de sécurité protecteur pour les salariés victimes de licenciements économiques.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE
INTERPROFESSIONNELLE POUR L'EMPLOI DANS
L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE (UNÉDIC)**

Nous avons pris connaissance du projet de rapport public thématique intitulé 'Les dispositifs de l'État en faveur des salariés des entreprises en difficulté'. Ce rapport met en évidence deux points que partage complètement l'Unédic : le besoin de coordination dans le pilotage des dispositifs d'intervention en matière d'aide aux restructurations et l'intérêt de développer les travaux visant à améliorer la connaissance de ces dispositifs. Ce rapport porte également sur le Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP) et nous tenons à partager l'expertise de l'Unédic ainsi que nos constatations sur ce dispositif.

En premier lieu, l'Unédic a mené différentes évaluations sur le Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP) qui viennent éclairer le bilan dressé sur ce dispositif dans le rapport.

Alors que pour d'autres dispositifs (notamment le congé de reclassement ou l'activité partielle), il n'existe pas d'évaluation, les études concernant le CSP sont nombreuses. S'agissant des effets du CSP sur le retour à l'emploi, si de possibles améliorations ont été identifiées (en termes d'information préalable, de démarrage de l'accompagnement, de transition vers le droit commun, de pilotage...), les différents travaux notamment conduits par l'Unédic, dont certains en collaboration avec la DARES, montrent que le dispositif a indubitablement un effet positif sur le retour à l'emploi durable de ses bénéficiaires, accéléré grâce aux adaptations introduites par la convention de 2015. Les différentes analyses que nous avons conduites depuis permettent de conclure que, grâce notamment à l'introduction d'une prime en cas de reclassement durable, la dynamique du CSP a été modifiée depuis 2015, avec des entrées en CDI, CDD ou contrat d'intérim d'au moins 6 mois ou des créations et reprises d'entreprise plus nombreuses et plus rapides, sans toutefois mettre en péril l'équilibre financier du dispositif. L'effet d'enfermement dans le dispositif mentionné dans le rapport, se traduisant par de moindres sorties dans les premiers mois puis une accélération des sorties du dispositif dans les derniers mois, concernait le dispositif avant la version 2015 et est fortement atténué depuis, et cela est attribuable aux changements opérés par les partenaires sociaux.

Ainsi, nos travaux s'appuyant sur des cohortes d'entrants en CSP montrent qu'à partir de 2015 les sorties du dispositif sont plus nombreuses : pour les entrants en 2014, en moyenne, 30 % n'étaient plus inscrits à Pôle emploi 12 mois après leur entrée dans le CSP, tandis qu'ils étaient 38 % en moyenne à partir de 2015. De plus, les sorties sont également plus durables. En particulier, on observe que la part des personnes inscrites à Pôle emploi 2 ans après leur entrée en CSP est plus faible pour les adhérents de 2016 que pour les adhérents de 2014 (48 % contre 55 %).

Néanmoins, si nous avons pu mettre en évidence des cas où la précipitation a conduit des bénéficiaires à reprendre rapidement un emploi pour bénéficier de la prime sans que cet emploi ne leur convienne dans la durée, ces cas semblent toutefois peu fréquents puisque seulement 20 % des bénéficiaires de la prime ne perçoivent que le premier versement.

Dans ce contexte d'augmentation et d'accélération des reprises d'emploi, nous constatons également que la formation professionnelle est moins mobilisée qu'auparavant alors que son paysage s'est également profondément transformé. Pour finir, une récente analyse économétrique de la DARES publiée en janvier dernier confirme encore que le CSP, dans sa version 2015, a largement permis d'améliorer le retour à l'emploi, y compris durable : 67 % des bénéficiaires accèdent à un emploi dans les 2 ans suivant leur adhésion contre 62 % avec la convention précédente.

Si ce type de suivi, notamment par cohorte, doit être poursuivi, comme le recommande la Cour, il nous semble toutefois que la comparaison des performances des opérateurs, public comme privés, doit être maniée avec précaution. En effet, l'orientation des bénéficiaires du CSP n'étant pas réalisée de manière aléatoire, ils n'ont pas tous nécessairement des caractéristiques moyennes équivalentes ce qui peut impacter leur perspective de retour à l'emploi et empêcher une comparaison directe des performances. Les différences entre territoires d'intervention doivent être également prises en considération.

En second lieu, des expérimentations d'extension du Contrat de Sécurisation Professionnelle, comme le recommande la Cour, ont déjà été menées sans aboutir à une généralisation.

Une expérimentation d'extension du CSP à destination des salariés en fin de CDD était déjà prévue dans la convention relative au CSP du 19 juillet 2011 (article 4 : « À titre expérimental, sur un bassin d'emploi donné, les demandeurs d'emploi en fin de contrat de travail à durée déterminée, en fin de mission d'intérim ou en fin de contrat conclu pour la durée d'un chantier visé à l'article L. 1236-8 du code du travail, peuvent bénéficier du contrat de sécurisation professionnelle dans les conditions

fixées par le comité de pilotage national »). Le principe de cette expérimentation a été prévu également à l'article 3 de la convention relative au CSP du 26 janvier 2015 (« À titre expérimental, sur des bassins d'emploi donnés, les demandeurs d'emploi en fin de contrat de travail à durée déterminée d'au moins 6 mois peuvent bénéficier du contrat de sécurisation professionnelle dans les conditions fixées par le comité de pilotage national visé à l'article 29 de la présente convention »).

Les résultats de l'évaluation conduite par Pôle emploi en 2015 ont montré l'apport positif du CSP en termes d'accompagnement, de formation et de retour à l'emploi pour les publics qui en ont finalement été bénéficiaires. Néanmoins, la mise en œuvre de l'expérimentation avait été longue et avait révélé la difficulté de cibler les publics bénéficiaires. C'est, entre autres, ce qui a freiné le déploiement d'une seconde expérimentation.

La généralisation de l'extension du Contrat de Sécurisation Professionnelle n'est pas permise sans une modification de l'article L. 1233-66 du code du travail qui prévoit que le CSP est proposé « à chaque salarié dont [l'employeur] envisage de prononcer le licenciement pour motif économique » et conduit aujourd'hui ainsi les partenaires sociaux à réserver le dispositif à ce public. Le fait d'expérimenter l'élargissement du bénéfice du CSP aux salariés en CDD issus uniquement d'entreprises placées en procédure collective pourrait permettre de résoudre cette problématique de ciblage. Il reste que les parcours sont généralement peu comparables.

Pour mémoire, le licenciement économique d'un salarié en CDI, issu d'un secteur en mutation, et ayant souvent une grande ancienneté dans son emploi peut être un événement déstabilisant, avec des problématiques territoriales qui s'ajoutent parfois aux problématiques individuelles, et appelle, aux yeux des partenaires sociaux, une réponse spécifique en termes de prise en charge. Il semble que le CSP remplit les attendus. Ainsi, nos divers travaux ont aussi montré que le CSP est vu par ses bénéficiaires comme un tremplin donnant l'opportunité de mettre en œuvre un projet professionnel comme le fait de se reconvertir, d'acquérir un diplôme ou encore de créer son entreprise, mais également comme une parenthèse nécessaire pour faire le deuil de l'emploi perdu et rebondir en optimisant les conséquences personnelles et professionnelles du licenciement économique. Nos études qualitatives comme les enquêtes par cohortes menées avec la DARES ont mise en évidence que l'accompagnement est personnalisé et adapté aux besoins de chaque bénéficiaire.

Pour les salariés en contrats à durée limitée, la dynamique des parcours et les besoins d'accompagnement sont généralement autres, davantage ancrés dans le court terme, en quête de plus de stabilité professionnelle. Diverses études mettent en évidence la diversité des

parcours et soulignent le principal risque qui concernent ces populations à savoir le risque d'enfermement dans une alternance emploi-chômage.

La problématique de l'accompagnement et du retour à l'emploi durable des salariés en contrats temporaires est de plus potentiellement bien plus grande d'un point de vue numérique. Ainsi, parmi les allocataires indemnisés en juin 2018, 37 % le sont à la suite d'une fin de CDD et seulement 9 % après un licenciement économique.

L'enjeu reste donc fort d'abord de repérer ces actifs et d'identifier leurs besoins individuels en matière d'accompagnement afin de proposer une offre de service adaptée à leurs attentes. Pôle emploi dans l'expérimentation d'une offre de services spécifique aux demandeurs d'emploi en activité réduite subie inscrite dans la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi de 2015-2018, dont la mise en œuvre et l'évaluation ont été menées par Pôle emploi en 2016, a achoppé sur ces mêmes difficultés de ciblage.

Aussi, ces constats invitent-ils à prendre non seulement en considération l'ensemble des besoins mais aussi reconsidérer la diversité des services dits de droit commun. Mobiliser le bon levier au bon moment du parcours en lien avec les besoins précis, c'est l'orientation retenue dans la convention tripartite 2019-2022 signée il y a quelques mois pour aller vers davantage encore de personnalisation de l'accompagnement vers l'emploi durable.

En troisième lieu, ce dispositif, avec une contribution spécifique, est aujourd'hui équilibré d'un point de vue économique, mais reste néanmoins à sécuriser sur la durée.

Les dépenses d'indemnisation, prime incluse, ont diminué depuis 2015 du fait de la baisse du taux de remplacement et de sorties du CSP plus précoces. Le dispositif est financièrement équilibré du fait aussi des contributions spécifiques. S'il existe manifestement des effets d'aubaine avec par exemple des personnes qui adhèrent au CSP alors qu'elles ont déjà un emploi en vue pour bénéficier de la prime, ces situations ont été documentées par l'Unédic en 2018, il apparaît qu'elles sont minoritaires et ne compromettent pas l'équilibre général du dispositif.

Malgré tout, certains aspects du dispositif restent à sécuriser, notamment le financement des actions de formation des bénéficiaires du CSP ainsi que leur accompagnement. *En effet, pour l'année 2020, le financement des formations est pris sur le budget de Pôle emploi, se traduisant ainsi par un report indirect d'une partie de ces financements sur l'Assurance chômage, comme le rapport le souligne, avec un co-financement du FSE. Dans leur avenant 2019 à la convention CSP, les partenaires sociaux ont appelé de leurs vœux un dialogue renouvelé avec*

l'État, à ce sujet mais aussi en ce qui concerne le pilotage commun du dispositif.

Enfin, le contexte de crise sanitaire puis économique va amener les entreprises comme les salariés à fortement mobiliser les dispositifs permettant de faire face aux difficultés économiques, notamment à court terme avec l'activité partielle et à moyen terme, avec les probables licenciements à venir, avec le congé de reclassement ainsi qu'avec le contrat de sécurisation professionnelle si les entreprises doivent être contraintes de licencier. Ainsi, selon les calculs de l'Unédic s'appuyant sur les chiffres de l'ASP, entre le 1er mars et le 29 avril 2020, plus de 1,2 million d'établissements ont fait une demande d'autorisation préalable d'activité partielle. Au 12 mai, 4,9 millions de salariés sont concernés par une demande d'indemnisation au titre du mois de mars, pour un total de 232 millions d'heures d'activité partielle et 2,3 milliards d'indemnités, dont un tiers à la charge de l'Unédic. Concernant le contrat de sécurisation professionnelle, la hausse des entrées est attendue dès lors que le choc économique se manifestera concrètement au sein des entreprises

Je tiens à souligner que compte-tenu de l'importance des moyens financiers dédiés à l'accompagnement les entreprises en difficulté, il sera impératif d'évaluer les dispositifs mis en œuvre afin de s'assurer qu'ils répondent bien aux attentes principales, notamment en termes de protection des entreprises et de leurs salariés.
