



**MINISTÈRE  
DU TRAVAIL,  
DU PLEIN EMPLOI  
ET DE L'INSERTION**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

1<sup>er</sup> juin 2023

**LES PLANS DE  
SAUVEGARDE DE  
L'EMPLOI,  
10 ANS APRÈS LA LOI DE  
SÉCURISATION DE L'EMPLOI  
DU 14 JUIN 2003**

## Edito d'Olivier DUSSOPT, Ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion



Dix années après la promulgation de la loi de sécurisation de l'emploi, traduction législative de l'accord national interprofessionnel le 11 janvier 2013, il apparaît essentiel de revenir sur les principaux éléments de réussite de la réforme des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) qui visait notamment à définir de nouveaux équilibres et partage de responsabilités assumés par chacun des acteurs des restructurations.

Avant la loi de 2013, l'ensemble des acteurs - salariés, représentants des salariés, employeurs, avocats, administrations et magistrats – était relativement unanime pour considérer que le régime des PSE était source d'insécurité forte et en définitive davantage centré sur l'indemnisation que sur l'anticipation des conséquences de la restructuration.

Cette situation pénalisait à la fois les salariés et les employeurs, avec un dialogue social et des mesures de reclassement qui s'avéraient souvent insuffisants.

Les nouvelles modalités mises en place par la loi de sécurisation de l'emploi ont mis l'accent sur la négociation collective en ouvrant le champ aux procédures de licenciement économique. Les entreprises et les organisations syndicales représentatives ont pu ainsi avoir la possibilité dans un cadre sécurisé de signer des accords majoritaires sur le contenu des PSE. Ainsi, en moyenne sur les 10 années suivant l'entrée en vigueur de la loi de sécurisation de l'emploi, 67% des PSE conduits par les entreprises hors procédures collectives, et validés par l'administration, le sont à la suite de la signature d'un accord majoritaire. La conduite d'un PSE se fait donc aujourd'hui de façon majoritaire sur la base d'un accord d'entreprise obtenu avec les organisations syndicales ce qui constitue une avancée notable.

La loi de sécurisation de l'emploi a également conféré un nouveau rôle à l'administration en plaçant les services de l'Etat comme interlocuteur privilégié de l'employeur et des institutions représentatives du personnel. Ces échanges permanents tout au long de la procédure se traduisent par une forte diminution des contentieux : ainsi le taux de recours s'élevait à 20,4% en 2011 contre une moyenne de 6,5% sur la période postérieure à 2013.

Les résultats obtenus démontrent ainsi que les partenaires sociaux sont parvenus à négocier sur ce sujet délicat puis à reproduire et enrichir ce dialogue social de qualité au sein des entreprises. Ils témoignent également de l'efficacité de l'action des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) qui ont su prendre la mesure de leur rôle et ont contribué, par leur intervention, à améliorer les mesures d'accompagnement et sécuriser les procédures. Enfin, les juges administratifs et judiciaires ont su par leurs décisions dessiner une ligne de partage cohérente sans se détourner de l'esprit de la loi et de l'accord national interprofessionnel.

Force est de constater que dans le contexte actuel de fortes mutations technologiques et environnementales, les bases d'un dialogue social renouvelé et enrichi seront de nature à permettre aux acteurs de l'entreprise de mieux cerner les enjeux en matière d'emploi et de compétences pour l'avenir dans un souci permanent de sécuriser les parcours professionnels des salariés.

## Sommaire

Qu'est-ce qu'un plan de sauvegarde de l'emploi ?	4
Les objectifs et apports de la loi de sécurisation de l'emploi sur la procédure des plans de sauvegarde de l'emploi	6
10 ans après, quel bilan pour les PSE ?	9

## 1. Qu'est-ce qu'un plan de sauvegarde de l'emploi ?

Le plan de sauvegarde de l'emploi est l'une des modalités de la mise en œuvre des licenciements économiques. Le **licenciement économique** ne repose pas sur un motif lié au salarié (faute, inaptitude médicale) mais répond à des suppressions, transformation d'emploi ou à des modifications substantielles du contrat de travail.

La procédure de licenciement pour motif économique et les règles qui le régissent sont autant de garanties protectrices pour les salariés. Ce type de licenciement ne peut intervenir que si tous les efforts de formation, d'adaptation et de reclassement au sein de l'entreprise ou de son groupe ont été réalisés. Selon le nombre de salariés concernés, l'entreprise doit mettre en place une procédure d'information/consultation spécifique du comité économique et social (CSE).

Le plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) est un dispositif protecteur des salariés **obligatoirement mis en œuvre lorsqu'une entreprise de 50 salariés ou plus envisage de procéder au licenciement pour motif économique d'au moins 10 salariés sur une période de 30 jours**. Il vise notamment à :

- limiter le nombre de licenciements,
- garantir des modalités d'identification des salariés licenciés, non discriminatoires et non en lien avec les personnes,
- favoriser le reclassement des salariés dont le licenciement est inévitable,
- proposer des mesures d'accompagnement et d'aide au reclassement des salariés pour favoriser leur retour à l'emploi et/ou leur reconversion professionnelle.

Le PSE peut prévoir **plusieurs modalités de départs dont les principales sont** :

- un plan composé uniquement de départs contraints (licenciements pour motif économique) ;
- un plan mixte avec une première phase de départs volontaires suivie d'une phase de départs contraints le cas échéant.

A noter : le plan de sauvegarde peut également prévoir que des départs volontaires. On parle alors de plan de départs volontaires autonome (PDVA). Cette modalité demeure néanmoins aujourd'hui plus marginale en raison notamment de la création du dispositif de rupture conventionnelle collective (RCC) par les ordonnances de 2017.

### Les obligations afférentes aux PSE

**Le PSE se compose d'actions de reclassement interne et externe visant à limiter les licenciements et/ou favoriser le reclassement des salariés dont le licenciement est inévitable.**

**Ces mesures prennent des formes variées telles que :** la mise en place d'une cellule de reclassement, d'aides aux formations d'adaptation, de qualification et de reconversion, et à la valorisation d'acquis d'expériences, d'aides à la création d'entreprise, de la proposition du congé de reclassement ou du contrat de sécurisation professionnelle, d'aides à la mobilité géographique et fonctionnelle, etc...

Doivent également figurer au sein du PSE les éléments qui permettent de garantir que le choix des salariés licenciés est objectif et non inhérent à leur personne à savoir : le nombre de suppressions d'emploi et les catégories professionnelles concernées, la pondération et le périmètre d'appréciation des critères d'ordre de licenciement.

Parallèlement à la construction du PSE lui-même, l'entreprise doit notamment procéder à une information consultation du CSE sur les raisons économiques de la réorganisation, les risques associés en termes santé, sécurité et conditions de travail et les mesures pour y remédier.

A noter que ces obligations peuvent être complétées selon les circonstances par :

- L'obligation de rechercher un repreneur en cas de fermeture d'établissement, relevant de la loi dite « Florange » ;
- Les obligations vis-à-vis du bassin d'emploi concerné par les suppressions d'emploi à travers le dispositif de revitalisation des territoires.

### Quelques chiffres

Sur la décennie écoulée, **le nombre de PSE initiés a continuellement diminué, passant de 780 en 2014 à 325 en 2022, si l'on excepte l'année 2020 avec 861 PSE (crise sanitaire).**

Après une année 2022 marquée par un niveau historiquement bas, la tendance s'inverse depuis le début de l'année 2023 avec une forte augmentation entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 28 avril 2023 par rapport à la même période en 2022.



Sources : DGEFP Rupco au 9 mai 2023

## 2. Les objectifs et apports de la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 sur la procédure des plans de sauvegarde de l'emploi

La grande conférence sociale de juillet 2012 a inscrit dans sa feuille de route une négociation interprofessionnelle sur la sécurisation de l'emploi dans le but d'apporter des solutions nouvelles aux défis du marché du travail et notamment de procéder à **une refonte profonde des procédures de licenciement collectif**.

Le 11 janvier 2013, trois syndicats (CFDT, CFTC, CFC) et trois organisations patronales (Medef, CGPME, UPA) ont signé un **accord national interprofessionnel (ANI) dont les dispositions ont servi de socle à la loi de sécurisation de l'emploi (LSE) du 14 juin 2013**.

Ces nouvelles modalités visent à **renforcer le dialogue social** dans les procédures de licenciement économique en ouvrant aux entreprises la possibilité de signer des accords majoritaires avec les organisations syndicales représentatives. Elles visent par ailleurs à **améliorer le contenu des plans de sauvegarde de l'emploi, à encadrer les procédures d'information-consultation** dans des délais prédéfinis.

La loi du 14 juin 2013 se donne ainsi pour objectif de répondre à une préoccupation de **sécurisation des procédures** pour les entreprises tout en fournissant **des garanties effectives pour les salariés** en donnant plus de pouvoirs aux représentants des salariés et aux services de l'Etat.

La nouvelle procédure prévoit deux modalités d'élaboration du PSE : soit par **la voie négociée entre l'employeur et les organisations syndicales représentatives**, qui est la voie encouragée par l'administration, soit par le moyen d'un document unilatéral établi par l'employeur par choix ou lorsqu'aucun accord n'a pu être trouvé avec les organisations syndicales représentatives.

La loi de sécurisation de l'emploi a également conféré **un nouveau rôle à l'administration** en plaçant les services de l'Etat comme **interlocuteurs privilégiés de l'employeur et des institutions représentatives du personnel** :

- **Le rôle d'accompagnateur de l'Etat** tout au long de la procédure a été renforcé, avec une mission de facilitateur du dialogue social, et la possibilité d'adresser à l'employeur une lettre d'observations et une injonction dans le but que celui-ci fournisse par exemple des informations jugées nécessaires à la bonne information des représentants du personnel. La possibilité d'obtenir une décision favorable de l'administration à l'issue de la procédure sera par ailleurs d'autant plus importante que les échanges avec l'administration auront été constructifs et auront permis de construire un plan de qualité dans le cadre d'une procédure régulière et respectueuse du dialogue social.
- Il est prévu un **contrôle de l'administration**, en charge de prendre à l'issue de la procédure **une décision** de validation (en cas d'accord) sous 15 jours, ou

d'homologation (en cas de document unilatéral) sous 21 jours, **sans laquelle le mise en œuvre du PSE ne peut intervenir**. La différence de durée s'explique par l'instauration d'un contrôle restreint de l'administration lorsque le PSE est conduit sur la base d'un accord.

Pour atteindre son objectif de sécurisation des procédures, la loi a également tenu à **allonger significativement les délais légaux maximum d'information-consultation du CSE tout en les encadrant dans des délais préfix de 2 à 4 mois selon le volume de suppressions d'emploi envisagées**.

La réforme de la procédure des plans de sauvegarde de l'emploi et la compétence donnée à l'administration, à travers les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), de décider in fine de l'homologation ou la validation d'un PSE, a également eu pour **corolaire le transfert du contentieux relatif au PSE au juge administratif**. Pour sécuriser les procédures et donner de la visibilité pour les parties prenantes, la loi a mis en place des délais juridictionnels accélérés. Ainsi le tribunal administratif, une fois saisi, dispose de trois mois pour rendre sa décision sous peine d'être dessaisi au profit de la cour administrative d'appel, laquelle dispose à son tour d'un délai de trois mois à l'issue duquel, en l'absence de décision elle est dessaisie au profit du Conseil d'Etat.

A noter : le juge judiciaire reste compétent s'agissant de l'appréciation du motif économique, sur la bonne application du plan du PSE et sur les conséquences d'une éventuelle annulation de la décision administrative par le juge administratif.

### 3. 10 ans après, quel bilan pour les PSE ?

#### Une négociation collective plébiscitée au-delà des attentes

La loi de sécurisation de l'emploi a atteint son premier objectif qui était de développer la négociation collective dans le champ de la restructuration puisque **depuis 2015, parmi les entreprises in bonis, environ 80% des PSE font l'objet de l'ouverture d'une négociation avec au moins une organisation syndicale représentative.**

Quand la voie négociée est empruntée, elle aboutit neuf fois sur dix à la signature d'un accord majoritaire, ce qui signifie que les parties ont *a minima* réussi à s'accorder sur les mesures de reclassement interne et externe proposées. Cette place importante qu'occupe désormais le dialogue social contribue nécessairement à l'amélioration du contenu des PSE pour les salariés et à l'apaisement des tensions dans les entreprises.

En moyenne sur les dix années suivant l'entrée en vigueur de la loi de sécurisation de l'emploi, 67% des PSE conduits par les entreprises *in bonis* le sont à la suite de la signature d'un accord majoritaire avec leurs organisations syndicales représentatives.

**Aurélie Feld, Présidente LHH France :** « *la qualité du dialogue social qui préexiste dans l'entreprise est un facteur de réussite : on ne fait pas naître le dialogue social à l'occasion d'un PSE* ».

**Matthieu Bidaine, Directeur Cabinet Syndex :** « *On est passé d'une logique de contestation à une logique de négociation, avec le rôle croissant donné aux organisations syndicales* ».

**Roger Koskas , Avocat spécialiste en droit du travail, cabinet Brihi Koskas et associés :** « *Aujourd'hui les salariés poussent aussi les organisations syndicales à négocier pour obtenir de meilleures conditions de départs, pour autant, la loyauté demeure un élément déterminant* »

#### Un cadre temporel respecté, mais adaptable pour les besoins de l'information consultation du CSE

L'encadrement de la durée de la procédure d'information-consultation du comité social et économique (CSE) a permis de sécuriser les procédures (en évitant l'instrumentalisation des procédures et des recours devant le juge judiciaire. **Ainsi, entre 2014 et 2022, 60% des procédures d'information-consultation en moyenne ont respecté les délais réglementaires.** Quand elles excèdent ces délais, cela est principalement le fait d'une volonté partagée entre l'employeur et les organisations syndicales, fixé dans un accord PSE voire dans un accord de méthode.

#### Les DREETS et le juge administratif, au rendez-vous de la sécurisation des procédures PSE

Le changement de paradigme et la place prépondérante donnée à l'administration (DREETS) décisionnaire et par voie de conséquence au juge administratif a permis de mieux contrôler la qualité des mesures d'accompagnement du PSE au bénéfice des salariés, de développer le dialogue social et d'améliorer l'information régulière des représentants des salariés.

Les DREETS sont garantes du respect des droits des partenaires sociaux et des salariés. Plus facilement et rapidement accessibles, elles sont parvenues, en dehors du tribunal, à accompagner et faciliter le dialogue social.

Ce processus d'échanges permanents tout au long des procédures conduit à un taux d'approbation global des PSE très important et s'est traduit par une forte diminution des contentieux, avec le cas échéant une réponse très rapide du juge administratif dont l'intervention s'effectue le cas échéant à l'issue de la procédure d'élaboration du PSE dans le cadre d'une action unique.

Le juge n'est pas ici celui du PSE mais celui du contrôle opéré par l'administration. Dix ans après la promulgation de la loi, l'objectif de sécurisation peut être considéré comme atteint : moins de 7% des décisions rendues entre 2013 et 2022 ont fait l'objet d'un recours contentieux, plus de 80% des recours ont confirmé la décision administrative dans un délai qui a été divisé par deux par rapport à la situation antérieure.

**Arnaud Teissier, Avocat associé, cabinet Capstan :** *« Les relations avec l'administration existaient avant la LSE, mais aujourd'hui elles sont systématiques ; la crainte initiale d'une DREETS gendarme a été rapidement écartée au profit d'une démarche tripartite Entreprise / OS / Etat, avec des observations de l'administration le plus souvent constructives »*

**Béatrice Bursztein, Avocate associée, cabinet LBBA :** *« L'administration n'intervient pas comme un juge couperet ; ses observations sont très attendues, surtout quand elles reprennent des points soulevés par les syndicats ou le CSE, elles débloquent souvent les choses »*

**Lucie Vincens, Avocate associée, cabinet Actance :** *« L'intervention rapide de la DREETS, en temps réels, qui rappelle le droit, éteint les feux et contribue dans le délai imparti, à une négociation constructive »*

**Gaëtan Rudant, DRIEETS d'Ile-de-France :** *« Au-delà de dire le droit, le rôle de l'administration est d'accompagner la procédure pour qu'elle se déroule en prenant loyalement en compte les enjeux de chacune des parties. C'est aussi parfois de contribuer à ce que le dialogue ne se rompe pas »*

#### **Verbatim sur les évolutions jurisprudentielles :**

En complément du cadre réglementaire, le champ de la restructuration a la particularité d'être une matière vivante qui se construit au fur et à mesure des évolutions de la jurisprudence.

Le juge administratif, comme le juge judiciaire, ont contribué par la cohérence de leur approche, la qualité de leurs décisions et le respect scrupuleux du principe de séparation des pouvoirs, à l'atteinte de cet objectif de sécurisation en évitant les écueils du régime antérieur.

Pragmatique, comme en témoigne le contrôle de la régularité de la procédure d'information-consultation du CSE ou encore celui des catégories professionnelles, le juge administratif a également su se montrer exigeant, notamment dans le contrôle de la validité de l'accord

portant PSE, celui des critères d'ordre des licenciements et plus récemment celui du respect par l'employeur de son obligation de prévention des risques.

Ces qualités renforcent la légitimité du contrôle de l'autorité administrative vis-à-vis des partenaires sociaux et permettent de recentrer le PSE sur son objectif premier : éviter les licenciements ou en limiter le nombre en facilitant l'accompagnement des salariés.

**Contact presse**

**Kerian CHATELET**

**Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion**

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Mission communication

Chargé de relations presse

[dgefp.mcom.@emploi.gouv.fr](mailto:dgefp.mcom.@emploi.gouv.fr)

06 64 98 25 35