

Conseil d'orientation pour l'emploi

Mutations économiques, reclassement, revitalisation

6 juillet 2010

Sommaire

1. Les mutations économiques, un phénomène mal connu	3
2. Les politiques d'accompagnement des mutations économiques	6
2.1. L'anticipation des mutations	6
2.1.1. L'obligation de négocier sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	6
2.1.2. L'appui aux démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	7
a) L'aide au conseil GPEC	7
b) La démarche EDEC/ADEC	8
2.2. L'accompagnement des salariés licenciés pour motif économique	10
2.2.1. Le plan de sauvegarde de l'emploi	10
2.2.2. Le congé de reclassement et le congé de mobilité	12
2.2.3. La Convention de reclassement personnalisé et le Contrat de transition professionnelle	13
2.3. La revitalisation économique des territoires	16
2.3.1. Rappel des dispositifs	16
a) La convention de revitalisation	16
b) Les contrats de site et les contrats territoriaux	17
c) Le FNRT (Fonds national de revitalisation des territoires)	17
d) La prime à l'aménagement du territoire (PAT)	17
2.3.2. Eléments de bilan des dispositifs de revitalisation	18
a) Eléments de bilan des conventions de revitalisation	18
b) Eléments de bilan sur le FNRT	19
c) Eléments de bilan des contrats de site et des contrats territoriaux	20
d) La prime à l'aménagement du territoire (PAT)	20
2.3.3. Faiblesses et limites des outils de revitalisation	20
3. Les propositions du Conseil	22
3.1. Mieux anticiper les mutations par le dialogue social dans l'entreprise	22
3.2. Elargir le champ des possibles pour les salariés	22
3.3. Prévenir les difficultés des entreprises	22
3.4. PSE : faciliter la négociation des PSE et en améliorer la portée	22
3.5. Plus d'anticipation pour les salariés intérimaires ou employés des sous-traitants	23
3.6. Tirer les meilleures conséquences des dispositifs CTP/CRP, et améliorer encore ces derniers	23
3.7. Tirer le meilleur profit des dynamiques des territoires	23
3.8. Donner plus de cohérence aux actions de revitalisation	24
3.9. Appui au maintien dans l'emploi des salariés âgés	24
Annexe - Liste des personnes auditionnées	25

Les mutations économiques peuvent être définies comme les transformations qui affectent l'organisation et le périmètre de l'activité économique des entreprises. Leurs causes sont relativement diverses : apparition de nouvelles technologies, de nouveaux processus de production, de nouvelles demandes par les consommateurs, mais aussi de nouveaux concurrents dans le cadre de l'internationalisation des échanges.

Ces mutations économiques constituent à la fois des opportunités et des menaces. A tout moment, elles se traduisent par l'apparition de nouvelles activités et la disparition d'autres activités et donc à la fois par des créations et des destructions d'emplois. Le présent rapport ne traite que du volet « négatif » des mutations économiques. Il n'évoque donc pas la question des créations d'emplois, ou celle du maintien et du développement des activités économiques, qui recouvre en particulier la question du financement des entreprises. Le Conseil pourra aborder ces questions dans des travaux ultérieurs.

Limiter les conséquences négatives des mutations économiques et tirer le meilleur parti des opportunités qu'elles font naître suppose la mobilisation d'une quantité importante d'outils relevant de la politique de l'emploi, mais aussi de la politique industrielle et de la politique économique au sens large, de la politique de recherche et d'enseignement, de la politique d'aménagement du territoire, etc.

Le COE s'est centré sur deux aspects de l'accompagnement des mutations économiques : d'une part le reclassement des salariés dont l'emploi a été supprimé pour des raisons économiques, et d'autre part les dispositifs en faveur de la revitalisation des territoires.

1. Les mutations économiques, un phénomène mal connu

On considère généralement que les mutations économiques ont changé de nature au cours des dernières décennies. Dans les années 1970 et jusqu'au milieu des années 1980, les mutations étaient caractérisées par de grandes crises, profondes mais souvent sectorielles (crise de la sidérurgie, de la métallurgie ou du textile). Depuis la fin de ces grandes restructurations, on serait passé à un régime de mutations à la fois plus permanentes et plus continues.

Pour autant, le phénomène des mutations économiques, au moins dans ses aspects quantitatifs, reste assez mal connu, sans doute parce qu'il est assez difficile de tracer une frontière objective entre les évolutions conjoncturelles de l'activité économique et celles que l'on doit qualifier de « mutations » qui s'accompagnent de ruptures plus profondes.

La baisse de l'emploi industriel, aggravée depuis la crise, apparaît cependant continue au cours de la période : le nombre d'emplois dans l'industrie est ainsi passé de 5,8 millions en 1973 à 3,4 millions en 2009.

Deux indicateurs, quoique très imparfaits, peuvent illustrer l'ampleur des mutations économiques : le nombre des licenciements pour motif économique, le nombre des plans de sauvegarde de l'emploi.

Le premier indicateur, le nombre de licenciements économiques, n'est d'ailleurs pas appréhendé en totalité, car ces licenciements ne font pas l'objet d'un recensement exhaustif. On en trouve néanmoins un dénombrement dans les données de Pôle emploi sur les motifs d'inscription.

Lorsqu'on utilise cet indicateur, il convient de garder à l'esprit plusieurs choses : premièrement, tous les licenciements ne donnent pas lieu à une inscription à Pôle emploi ; deuxièmement, parmi les motifs d'inscription, la catégorie « autre cas », par définition très imprécise, regroupe près d'un tiers des motifs d'entrée (elle inclut notamment, aujourd'hui, les ruptures conventionnelles) ; troisièmement, les personnes qui entrent en convention de reclassement personnalisé ou en contrat de transition

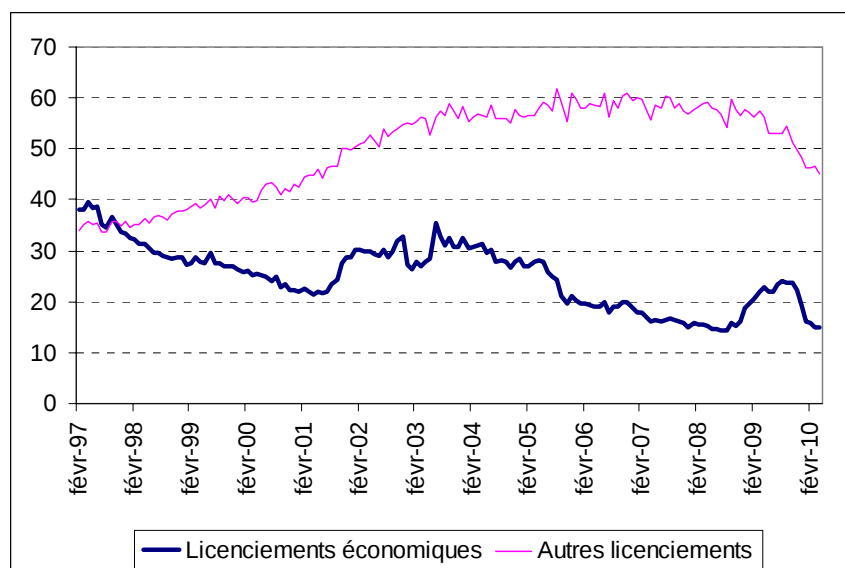
professionnelle ne sont pas incluses dans ces statistiques, car elles sont comptabilisées comme stagiaires de la formation professionnelle¹.

Motifs d'entrées à Pôle emploi en 2009	
Fins de CDD	24,6%
Fins de mission d'intérim	7,5%
Licenciements économiques	4,4%
Autres licenciements	10,7%
Démissions	3,7%
Premières entrées	6,7%
Reprises d'activité	7,8%
Autres cas	34,6%
Total	100,0%

Source : Pôle emploi, DARES

On notera que les fins de CDD et de mission d'intérim concentrent à elles deux près d'un tiers des motifs d'entrée à Pôle emploi, alors que les licenciements ne représentent qu'un peu plus de 15 % de ces entrées. Les licenciements économiques ne représentent quant à eux que 4,4 % des entrées à Pôle emploi en 2009. Sur la période 1997-2010, leur nombre est plutôt en diminution, alors que la catégorie « autres licenciements » est plutôt en augmentation.

**Inscriptions à Pôle emploi pour motif de licenciement
(France, données mensuelles en milliers, CVS)**



Source : Pôle emploi, DARES

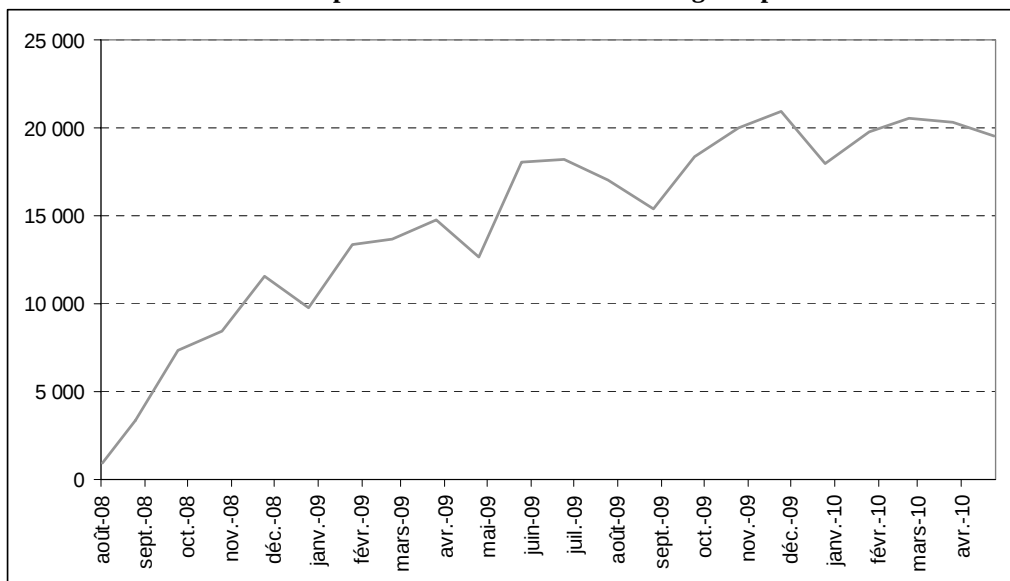
Mais cette baisse du nombre de licenciements économiques ne peut s'interpréter directement comme une baisse de l'importance des restructurations, dans la mesure où les licenciements pour motif personnel ont, depuis la fin des années 1990, de plus en plus été utilisés par les entreprises pour gérer leurs sureffectifs.

On observe par ailleurs une augmentation de la catégorie « autre cas », ainsi qu'une montée en charge des ruptures conventionnelles. Leur nombre est désormais d'environ 20 000 par mois. A ce stade, il ne

¹ Néanmoins, les personnes qui à l'issue de leur période de CRP ou de CTP sont toujours au chômage intègrent la catégorie « licenciements économiques ».

peut être établi de lien entre leur progression et la diminution tendancielle des licenciements économiques.

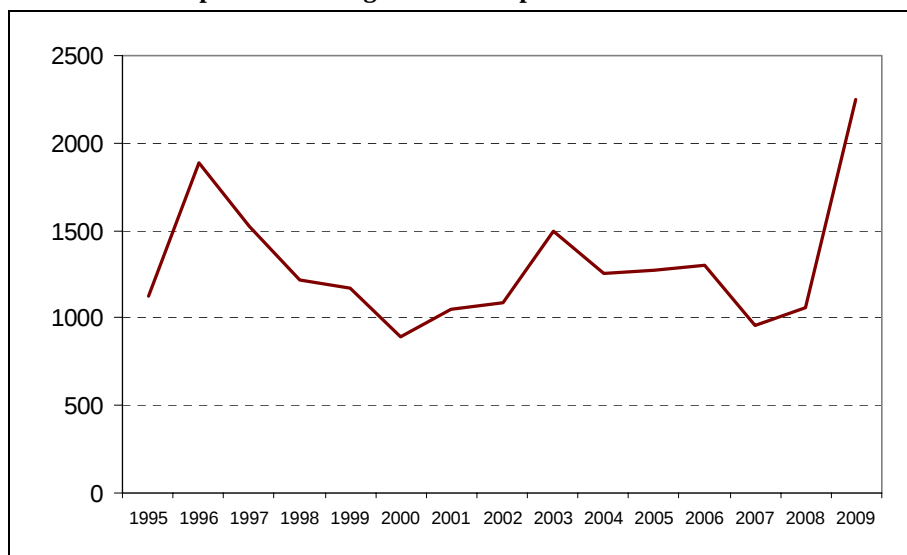
Nombre de ruptures conventionnelles homologuées par mois



Source : DARES

Le nombre de plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) constitue le deuxième indicateur mobilisable pour apprécier l'évolution du phénomène des mutations économiques. Là encore, il convient de garder à l'esprit les limites de cet indicateur, et notamment le fait qu'il est encore plus restrictif que celui des licenciements économiques. En effet, tous les licenciés économiques ne bénéficient pas d'un PSE puisque seules les entreprises de plus de 50 salariés qui envisagent le licenciement d'au moins 10 de leurs salariés sur une période de trente jours sont soumises à l'obligation d'établir un PSE.

Nombre de plans de sauvegarde de l'emploi notifiés à l'administration



Source : Dares

Le graphique précédent montre bien que le nombre de PSE notifiés à l'administration entre 1995 et 2009 évolue fortement avec la conjoncture, avec notamment un doublement entre 2008 et 2009. Néanmoins, sur longue période, la tendance est plutôt à la baisse : si on compte en moyenne 1300 PSE par an entre 1995 et 2009, c'est nettement moins que sur la période 1985-1995, où l'on en comptait

2000 en moyenne². Ce qui n'est pas nécessairement le signe d'un ralentissement des mutations économiques, celles-ci pouvant se faire sur un mode plus diffus et plus continu, notamment par le recours plus important aux contrats courts. Cette baisse peut être aussi le résultat du recul de l'emploi industriel.

2. Les politiques d'accompagnement des mutations économiques

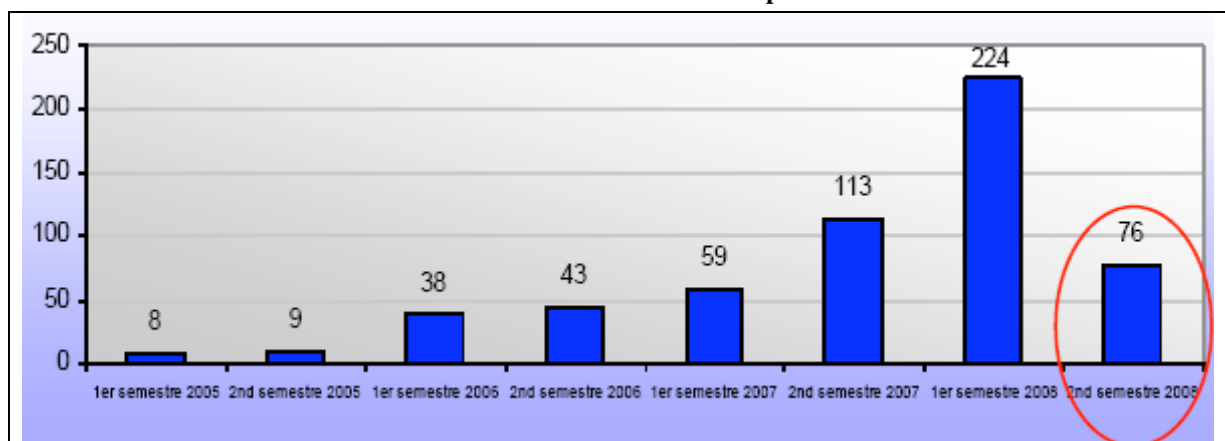
2.1. L'anticipation des mutations

2.1.1. L'obligation de négocier sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a institué à l'article L. 2242-15 du code du travail une obligation, pour les entreprises et les groupements d'entreprises qui occupent au moins 300 salariés, ainsi que dans les entreprises et groupes d'entreprises de dimension communautaire comportant au moins 150 salariés en France, de négocier tous les trois ans sur les modalités d'information et de consultation des institutions représentatives du personnel sur la stratégie de l'entreprise et ses effets prévisibles sur l'emploi et les salaires. La négociation doit porter également sur la mise en place d'un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ainsi que sur les modalités d'accompagnement susceptibles de lui être associées, en particulier en matière de formation, de validation des acquis de l'expérience, de bilan de compétences ainsi que d'accompagnement de la mobilité professionnelle et géographique des salariés.

L'obligation triennale de négocier sur la GPEC devait concerner environ 4500 entreprises de plus de 300 salariés et 43 000 entreprises appartenant à un groupe de plus de 300 salariés, couvrant au total un champ de près de 9 millions de salariés, soit 50 % des salariés du secteur privé. Après un démarrage timide en 2005, la négociation sur la GPEC a connu une accélération significative dès 2006, même si l'élan a été quelque peu brisé par la crise³.

Nombre d'accords de GPEC conclus par semestre



Source : DGEFP

Au total, fin 2008, les 570 accords de GPEC signés et enregistrés auprès des DDTEFP concernaient 1 475 000 salariés, soit plus de 16 % des salariés appartenant à des entreprises soumises à l'obligation triennale de négocier. Cela s'explique par le fait que les accords de GPEC sont souvent conclus dans des entreprises de grande taille, avec une forte représentation des entreprises ayant un effectif compris entre 300 et 1000 salariés (41 % des cas en 2008).

² Cf. C. Sauviat, « Chiffrer les restructurations, un exercice incomplet », *Les chantiers de l'IDIES*, note de travail n° 11, mai 2010.

³ DGEFP-Mission FNE, « Bilan de la mise en œuvre de l'obligation de négocier sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences », bilan de l'année 2008.

Les accords de GPEC signés sont de quatre types :

- des accords de méthode sur la négociation relative à la GPEC ;
- des accords de GPEC « à froid », sans perspectives ou menaces à terme de suppressions d'emplois ;
- des accords de GPEC « à tiède » qui encouragent la mobilité en identifiant des menaces sur certains emplois ou métiers ;
- enfin, des accords de GPEC « à chaud », qui organisent de manière anticipée la gestion d'une restructuration.

La plupart des accords de GPEC signés sont des accords de GPEC à froid. En 2008, la répartition des accords signés était la suivante :

- accord de GPEC à froid : 80 %
- accord de GPEC à tiède : 11 %
- accord de méthode : 2 %
- accord de GPEC à chaud : 2 %.

Il convient de noter que de plus en plus d'accords traitent des modalités d'information et de consultation du comité d'entreprise et/ou du comité central d'entreprise sur la stratégie de l'entreprise et ses conséquences sur l'emploi : en 2005/2006, c'était le cas de seulement 28 % des accords signés, en 2007, de 45 % des accords signés, et en 2008 de 86 % des accords signés.

Au sein des accords signés en 2008, la mobilité interne est abordée dans 85 % des cas, le droit individuel à la formation dans 77 % des cas, la VAE dans 76 % des cas. De nombreux accords prévoient également un recours au CIF (45 %) et à des périodes de professionnalisation (32 %). De même, près de la moitié des accords signés en 2008 (46 %) prévoient un aménagement des fins de carrière à travers le passage à temps partiel ou des mesures spécifiques de formations, tandis qu'un peu moins de quatre accords sur dix prévoient des actions de tutorat, souvent présenté comme le moyen de renforcer la motivation des seniors tout en assurant une meilleure intégration des jeunes salariés. En revanche, seuls 16 % des accords envisagent des mesures de reconversion.

2.1.2. L'appui aux démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

A côté de l'obligation triennale de négocier des accords de GPEC, qui ne concerne que les entreprises d'une certaine taille, l'Etat a cherché, à travers un certain nombre de dispositifs, à stimuler les pratiques de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au sein des entreprises, des branches, mais aussi des territoires.

a) L'aide au conseil GPEC

L'aide au Conseil GPEC vise à accompagner financièrement les entreprises pour qu'elles conçoivent et mettent en place des actions de nature à assurer l'adaptation des salariés aux évolutions des emplois. L'Etat prend en charge, dans la limite de 50 %, les coûts externes supportés par les entreprises pour la conception et l'élaboration d'un plan de GPEC dans le cadre de conventions d'aide au conseil.

La participation financière de l'Etat est soumise à la conclusion :

- soit d'une convention individuelle avec une entreprise dont l'effectif ne dépasse pas 300 salariés. L'aide ne peut dans ce cas excéder 15 000 € dans la limite de 50 % du coût prévisionnel d'intervention du consultant.
- soit d'une convention inter-entreprises, sans condition d'effectif, qui regroupe plusieurs entreprises dans un projet global répondant aux mêmes préoccupations d'un secteur d'activités ou d'un bassin d'emploi. L'aide financière est alors plafonnée à 12 500 € par entreprise, dans la limite de 50 % du coût prévisionnel d'intervention du consultant dans chacune d'elles.

L'entreprise adresse sa demande auprès de la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP) pour un projet individuel, ou auprès des Directions Régionales du Travail et de la Formation Professionnelle (DRTEFP) pour les projets collectifs.

Il convient de noter en outre l'existence d'une aide financière de l'Etat à la sensibilisation des entreprises à la GPEC. Ce dispositif se met en place dans le cadre de conventions conclues avec des organismes professionnels ou interprofessionnels destinées à sensibiliser des réseaux d'entreprises aux enjeux de la GPEC. Dans ce cas, les organismes professionnels sont destinataires des aides publiques, qui peuvent prendre en compte jusqu'à 70 % du coût global des actions prévues : actions d'information, de communication et d'animation d'une part, actions de capitalisation, d'évaluation et de diffusion des bonnes pratiques de l'autre.

b) *La démarche EDEC/ADEC*

Dans le cadre de sa politique d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques, l'Etat a mis en place une démarche fondée sur le dialogue social et le partenariat : les engagements de développement des emplois et des compétences (EDEC) qui comportent deux volets : le contrat d'études prospectives (CEP) d'une part, et les actions de développement des emplois et des compétences (ADEC) de l'autre.

Le CEP constitue le volet prospectif d'un EDEC. Il a pour objectif de dresser à court et moyen terme un diagnostic des ressources humaines et de développer une meilleure connaissance des métiers, des emplois et des qualifications, de leurs évolutions à partir des données économiques, démographiques, technologiques, organisationnelles et sociales. Il élabore généralement des scénarii d'évolution à moyen terme et produit des préconisations d'actions pour accompagner les évolutions de l'emploi et des compétences dans le champ concerné.

Les enjeux conduisant à un contrat d'études prospectives doivent faire l'objet d'un consensus au sein d'un partenariat organisé autour de l'Etat et des partenaires sociaux et élargi si possible à d'autres partenaires tels les collectivités territoriales. L'étude, réalisée par un organisme spécialisé choisi collégialement, peut être conduite au niveau national, régional, voire infrarégional. Elle peut être subventionnée à 50 % par l'Etat, et jusqu'à 80 % (dans la limite de 60 000 euros) en cas de difficultés d'emploi particulièrement sensibles dans des secteurs ou des territoires dans lesquels, faute notamment de structuration et de moyens suffisants, un dialogue social fructueux ne peut se nouer sans une intervention volontariste des pouvoirs publics.

L'objectif d'un projet ADEC est de réaliser des actions concertées dans les territoires pour permettre aux actifs occupés de faire face aux changements économiques, sociaux et démographiques, en développant leurs compétences et leur capacité à occuper effectivement un emploi, au sein ou en dehors de l'entreprise ou du secteur concerné.

La mise en œuvre d'un projet ADEC suppose et, parfois, rend possible, la coopération des divers acteurs pertinents implantés au niveau local (comités de bassin d'emploi, associations d'employeurs, services économiques...). Elle peut mobiliser différents outils d'intervention tels que l'aide au conseil en matière de GPEC présenté *supra*, les approches collectives de VAE, le FNE-formation, l'aide au remplacement des salariés en formation...

La réalisation d'un projet ADEC suppose un accord-cadre signé par l'Etat et les organisations professionnelles, conclu au niveau national ou directement au niveau régional en fonction des besoins et spécificités locales. L'aide de l'Etat est négociée au cas par cas avec les partenaires en fonction notamment de l'intérêt des actions visées (au regard de l'anticipation des inadaptations à l'emploi), de la fragilité du public visé (au regard de l'emploi tenu, du niveau de qualification, de l'âge, du sexe), de la taille des entreprises dont relèvent les publics visés...

Sont éligibles :

- les activités d'ingénierie : ingénierie préalable, construction de référentiels emploi ou formation, construction d'outils pédagogiques, de dispositifs d'évaluation des compétences, de certification des qualifications... ;

- les actions, de préférence collectives, concernant et bénéficiant directement à des publics cibles du projet : bilans de compétences, VAE, tutorat, formation, certification, acquisition des compétences nécessaires à un projet de mobilité, à la création d'activité, à la transmission et à la reprise de petites entreprises, ou autres actions relevant de démarches de GPEC ;
- les actions d'accompagnement de la mise en oeuvre du projet : information et appui aux entreprises, information des bénéficiaires, pilotage de l'accord, des projets, suivi de l'accord, évaluation de l'accord et des actions contenues dans l'accord.

Les dépenses de rémunération des salariés concernés ne peuvent qu'à titre exceptionnel être éligibles, pour les actions visant à anticiper ou accompagner des mobilités professionnelles externes et qui correspondent à des situations particulièrement sensibles au regard de l'emploi : personnes de plus de 45 ans, de premier niveau de qualification et appartenant à des entreprises de moins de 250 salariés.

Concrètement, l'Etat verse une subvention au représentant d'un organisme relais mandaté par les signataires de l'accord-cadre objet du projet ADEC : OPCA, chambres consulaires, structures *ad hoc*, comité de bassin d'emploi... Le projet d'ADEC doit faire l'objet d'un accord-cadre entre l'Etat et les organisations professionnelles, accord-cadre dont les syndicats de salariés peuvent être signataires. Un accord-cadre peut aussi être signé par des structures porteuses d'un projet collectif d'entreprises, des structures de gouvernance de pôle de compétitivité, des chambres consulaires ou encore des comités de bassin d'emploi.

Créées en 2006, les démarches EDEC ont été réorientées et assouplies en 2009 : théoriquement, les ADEC sont destinées à favoriser le développement des formations qui doivent elles-mêmes être financées par les fonds habituels (OPCA, entreprises...), mais, avec la crise, elles ont été utilisées pour financer directement des formations au profit des personnes sans emploi.

En 2009, dix accords nationaux ont été conclus avec des branches professionnelles et 250 accords régionaux ont été signés. Au total, cette politique a bénéficié à 240 000 bénéficiaires. Les crédits d'intervention gérés par l'Etat ont crû de 50 % (90 millions d'euros en 2009 contre 60 millions en 2008). Et ces dépenses bénéficient d'un effet de levier important, puisque lorsque l'Etat investit un euro, ses partenaires (OPCA, entreprises, collectivités locales, FSE) investissent ensemble 2,15 euros.

Il convient de noter que les dispositifs EDEC peuvent être mobilisés – et le sont effectivement – dans le cadre de démarches de GPEC territoriale. D'une façon générale, les personnes qui ont eu à animer de telles démarches soulignent que les moyens financiers existent et sont aujourd'hui suffisants. D'autant plus que les financements de l'Etat peuvent être complétés par d'autres sources provenant des Conseils régionaux, de l'Union européenne, des autres collectivités territoriales, des OPCA ou encore du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. Si frein au développement de la GPEC territoriale il y a, il concerne donc actuellement moins la mobilisation des financements que la mobilisation des acteurs eux-mêmes, à condition bien entendu que ces financements ne soient pas remis en cause.

En ce qui concerne la mobilisation des acteurs, les situations sont très contrastées d'un territoire à l'autre. Mais, en sens contraire, le lancement de projets de GPEC territoriale peut constituer une bonne occasion de fédérer différents acteurs au niveau local et d'engager un dialogue et un partenariat qui perdurera au-delà de la démarche de GPEC elle-même.

Afin de donner un nouvel essor à la GPEC territoriale dans tous les territoires, et dans le droit fil des préconisations des Etats généraux de l'industrie de 2009, la circulaire de la DGEFP du 29 juin 2010 engage les préfets à constituer, d'ici la fin de l'année 2010, « un dispositif régional dédié à la coordination de la GPEC », dans le but d'une part de développer les pratiques de GPEC, d'autre part de mettre en cohérence GPEC sectorielle et GPEC territoriale. Ce dispositif pourra être présidé par le Directeur régional de l'emploi (DIRECCTE) et comprendre l'ensemble des acteurs économiques et sociaux locaux (notamment les services déconcentrés de l'Etat, les partenaires sociaux, les collectivités

territoriales, Pôle emploi, les chambres consulaires, les OPCA et les structures chargées des actions de revitalisation et de l'accompagnement professionnel).

2.2. L'accompagnement des salariés licenciés pour motif économique

Les salariés en contrat à durée indéterminée licenciés pour motif économique peuvent bénéficier de différents dispositifs d'accompagnement. Il convient de rappeler ici que, ces dispositifs ne concernent donc, ni les salariés en CDD, ni les salariés en intérim.

Avant de procéder à un licenciement économique, un employeur a l'obligation de tout mettre en œuvre pour assurer le reclassement interne du salarié (article L. 1233-4 du code du travail) : « Le licenciement pour motif économique d'un salarié ne peut intervenir que lorsque tous les efforts de formation et d'adaptation ont été réalisés et que le reclassement de l'intéressé ne peut être opéré dans l'entreprise ou dans les entreprises du groupe auquel l'entreprise appartient ». La loi du 18 mai 2010 a précisé les conditions dans lesquelles des offres de reclassement peuvent être proposées aux salariés, notamment hors du territoire national.

Lorsque, faute de possibilité de reclassement, le licenciement économique est envisagé, le salarié doit bénéficier d'un ensemble de prestations d'accompagnement, déterminées selon la taille de l'entreprise et sa situation financière :

- Pour les entreprises qui ne sont pas en redressement ou en liquidation judiciaire, les mesures à mettre en œuvre dépendent du nombre de salariés : les entreprises de plus de 1000 salariés doivent proposer un congé de reclassement ou un congé de mobilité ; les entreprises de moins de 1000 salariés doivent proposer l'entrée en CRP, ou en CTP dans les bassins d'emploi concernés.
- Pour les entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire, les salariés peuvent bénéficier de la CRP, ou du CTP dans les bassins concernés.

Dans tous les cas, une entreprise d'au moins 50 salariés qui procède au licenciement pour motif économique d'au moins 10 salariés au cours d'une période de 30 jours doit élaborer un plan de sauvegarde de l'emploi.

2.2.1. Le plan de sauvegarde de l'emploi

Le PSE doit présenter des mesures destinées à limiter le nombre des licenciements (par des actions de reclassement interne, des créations de nouvelles activités dans l'entreprise, la réduction ou l'aménagement du temps de travail...) et à favoriser le reclassement des salariés dont le licenciement est inévitable (par la reprise d'activités existantes ou la création de nouvelles activités, par la redynamisation du bassin d'emploi). Des actions de formation, de VAE, de reconversion peuvent également être prévues pour faciliter les reclassements internes ou externes des salariés.

Le PSE est obligatoirement communiqué aux services de l'Etat (à la DIRECCTE).

Le PSE fait l'objet de deux procédures d'information-consultation du comité d'entreprise.

La première procédure résulte de l'obligation pour l'employeur d'informer et de consulter le comité d'entreprise sur tout projet de restructuration et de compressions des effectifs (art. L2323-15, Deuxième partie du code du travail, anciennement Livre IV). La procédure est close dès lors que le CE a formulé son avis.

La deuxième procédure d'information-consultation porte sur le motif économique des licenciements envisagés, sur les critères permettant d'élaborer l'ordre des licenciements et sur le projet de plan de sauvegarde de l'emploi (article L1233-30, Première partie du code du travail, anciennement Livre III). Le comité d'entreprise dispose du droit de se faire assister par un expert-comptable de son choix. La procédure se clôt par le recueil de l'avis du comité d'entreprise.

Les cellules de reclassement

Dans leur très grande majorité, les PSE s'accompagnent de la mise en place d'une cellule de reclassement.

Les cellules de reclassement ont pour mission d'assurer le soutien et l'accompagnement des salariés licenciés pour motif économique afin de faciliter leur réinsertion professionnelle par leur reclassement dans un emploi durable.

Le financement des cellules de reclassement est à la charge des entreprises. L'Etat, *via* le Fonds national de l'emploi (FNE), peut également participer au financement des cellules des entreprises de moins de mille salariés, ou des entreprises en redressement ou liquidation judiciaire. L'Etat peut également financer des cellules inter-entreprises, pour mutualiser les moyens entre petites entreprises au niveau d'un territoire.

En théorie, lorsque l'Etat intervient, il participe à hauteur de 50 % au financement des cellules de reclassement (75 % dans le cas des cellules inter-entreprises). Mais cette contribution peut être supérieure si l'entreprise connaît des difficultés financières particulières. Dans les faits, lorsqu'il intervient, la prise en charge par l'Etat des cellules de reclassement est en moyenne de près de 90 %, car dans les trois quarts des cas, les entreprises sont dispensées de contribution financière (DARES ⁴).

Les cellules de reclassement ont récemment fait l'objet de deux études intéressantes, l'une du député et membre du COE Gérard Cherpion, l'autre du Conseil économique, social et environnemental ⁵.

Les grands groupes ont leurs propres dispositifs, sur lesquels on ne sait rien. On dispose en revanche d'informations statistiques sur les cellules conventionnées avec le FNE. L'une des questions centrales qui se posent aujourd'hui est celle de l'articulation des actions des cellules de reclassement avec celles du service public de l'emploi, notamment depuis la mise en œuvre de la Convention de reclassement personnalisée.

Une autre question majeure est celle de la qualité des emplois de reclassement au regard des attentes des salariés et de leur situation antérieure.

La négociation du PSE peut être anticipée par la signature d'un accord de méthode. Instauré à titre expérimental par la loi du 3 janvier 2003, l'accord de méthode a été pérennisé par la loi de Cohésion sociale du 18 janvier 2005 et intégré au Code du travail à l'article L1233-21. Les accords de méthode peuvent fixer, en dérogeant aux dispositions du code du travail, les modalités d'information et de consultation du comité d'entreprise applicables lorsque l'employeur envisage de prononcer le licenciement économique de dix salariés ou plus dans une même période de trente jours. Ces accords peuvent organiser la mise en œuvre d'actions de mobilité professionnelle et géographique au sein de l'entreprise et du groupe. Ces accords peuvent aussi déterminer les conditions dans lesquelles l'établissement du plan de sauvegarde de l'emploi fait l'objet d'un accord, et anticiper le contenu de celui-ci.

Les accords de méthode peuvent également être négociés à l'occasion de la négociation triennale sur l'information et la consultation du comité d'entreprise sur la stratégie de l'entreprise et ses effets prévisibles sur l'emploi et les salaires, ainsi que sur la mise en place d'un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

A l'occasion d'un plan de sauvegarde de l'emploi, un employeur peut proposer aux salariés de quitter volontairement l'entreprise. L'employeur peut réserver à certains salariés seulement le bénéfice du plan de départ volontaire. Lorsqu'un salarié quitte volontairement une entreprise, la rupture du contrat

⁴ DARES, « Les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations en 2008 », *Premières informations, premières synthèses*, n° 48.2, novembre 2009.

⁵ M. Cherpion Gérard, avis au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur projet de loi de finances pour 2009, Assemblée Nationale, 2008 ; Conseil économique social et environnemental, « Les cellules de reclassement », étude présentée par Madame Marcelle Ramonnet, 2010.

de travail prend la forme d'une rupture amiable, pour motif économique. L'indemnité de rupture ne peut être inférieure à l'indemnité de licenciement, et est exonérée de cotisations sociales et d'impôts.

Quelques observations sur les PSE

- Le nombre de PSE suit une tendance à la baisse depuis une quinzaine d'années hors contexte de crise (cf. partie 1). Cette évolution s'explique d'abord par des modifications de l'organisation des entreprises et notamment un recours accru à la sous-traitance, à l'augmentation de la part des salariés en contrat court (CDD, intérim) dans l'ensemble des salariés... Elle pourrait aussi être liée à un contournement des licenciements économiques par le recours à d'autres façons de mettre fin au contrat de travail : licenciements pour motif personnel, ruptures conventionnelles. Pour limiter d'éventuels contournements, les ruptures conventionnelles sont soumises à une homologation par les services de l'Etat.
- Le contenu du PSE varie sensiblement avec les moyens financiers dont disposent les entreprises, et avec la qualité de la politique sociale, ce qui est source d'inégalités entre les salariés.
- Par ailleurs, dans certains cas récents de restructurations, on a pu observer un intérêt plus marqué des salariés pour les indemnités de licenciements que pour les actions de reclassement. Cette évolution peut s'expliquer par une absence de visibilité et de projection dans l'avenir et par une forme de fatalisme.
- Le déroulement des procédures d'information-consultation dépend de la qualité des relations sociales dans l'entreprise. Lors d'une restructuration, les discussions « à chaud » ne sont pas favorables à l'établissement d'un climat de confiance sur l'information sincère et la négociation loyale.
- Les accords de méthode, lorsqu'ils sont de qualité, permettent de faire entrer les PSE dans une logique de négociation. Mais un accord de méthode n'exonère jamais du dialogue nécessaire pour la finalisation du PSE afin de s'assurer que les mesures qu'il prévoit sont adaptées au contexte dans lequel l'entreprise se trouve au moment de la restructuration.

2.2.2. Le congé de reclassement et le congé de mobilité

Les entreprises de plus de 1000 salariés (hormis celles en redressement ou liquidation judiciaire) doivent proposer un congé de reclassement à chaque salarié dont le licenciement pour motif économique est envisagé. Le congé de reclassement est d'une durée comprise en principe entre 4 et 9 mois. Le salarié bénéficie des prestations d'une cellule d'accompagnement, qui assure le suivi individualisé et régulier du salarié dans ses démarches de recherche d'emploi (aide à la rédaction du CV, préparation aux entretiens professionnels, prospection d'offres d'emploi...). Le salarié peut suivre des actions de formation ou faire valider les acquis de son expérience (ou engager les démarches en ce sens).

Dans ces mêmes entreprises, un congé de mobilité peut être proposé aux salariés par l'employeur qui a conclu un accord collectif de GPEC. Le congé de mobilité, destiné aux salariés qui s'inscrivent volontairement dans une démarche de mobilité, permet d'alterner des périodes d'accompagnement, de formation ou de travail qui peuvent être accomplies au sein ou en dehors de l'entreprise qui a proposé le congé de mobilité. L'acceptation par le salarié de la proposition de congé de mobilité entraîne une rupture du contrat de travail d'un commun accord à l'issue du congé. Le salarié qui adhère au congé de mobilité a droit à une indemnité dont le montant ne peut être inférieur au montant de l'indemnité légale ou conventionnelle due en cas de licenciement économique. L'acceptation par le salarié, dont le

licenciement économique est envisagé, de la proposition de congé de mobilité dispense l'employeur de l'obligation de lui proposer le bénéfice du congé de reclassement.

Il n'existe pas de système de remontées d'information sur les congés de reclassement et les congés de mobilité.

2.2.3. La Convention de reclassement personnalisé et le Contrat de transition professionnelle

Les entreprises de moins de 1 000 salariés engagées dans une procédure de licenciement économique et les entreprises de toute taille en redressement ou en liquidation judiciaire doivent proposer à leurs salariés, au moment où la rupture du contrat de travail est envisagée, une Convention de reclassement personnalisé (CRP) ou, dans certains bassins d'emploi, un Contrat de transition professionnelle (CTP).

Principales caractéristiques de la CRP et du CTP

	CRP	CTP
Organisme gestionnaire	Pôle emploi, opérateurs privés de placement	Transitio-CTP (filiale de l'AFPA) dans les sept premiers bassins, Pôle emploi dans les nouveaux bassins, opérateurs privés de placement
Condition d'éligibilité	remplir les conditions d'éligibilité à l'ARE	aucune
Indemnisation	allocation spécifique de reclassement (ASR) égale à 80 % du salaire brut	allocation de transition professionnelle (ATP) égale à 80 % du salaire brut
Durée	12 mois	12 mois
Encadrement	1 conseiller pour 50 adhérents	1 conseiller pour 30 adhérents
Complément de salaire en cas de reprise d'emploi à un salaire inférieur	pendant au plus 12 mois, indemnité différentielle de reclassement si le salaire est inférieur d'au moins 15 % à celui de l'emploi perdu, dans la limite de 50 % des droits résiduels à l'ASR	pendant au plus 12 mois, indemnité différentielle de reclassement si le salaire est inférieur d'au moins 15 % à celui de l'emploi perdu, dans la limite de 50 % des droits résiduels à l'ATP
prime au retour à l'emploi		perception des droits à indemnisation restant à courir, dans la limite de 3 mois d'allocation
financement du dispositif	Unédic, employeurs (préavis, reliquat de droits au DIF)	Unédic, employeurs (préavis, reliquat de droits au DIF), Etat pour les formations : OPCA et collectivités locales
périodes d'emploi		possibilité d'interruptions du CTP pour des périodes de travail

En 2009, parmi les 280 000 inscriptions à Pôle emploi qui étaient consécutives à un licenciement économique, 116 000 ont donné lieu à une entrée en CRP et 15 000 en CTP.

Quelques statistiques sont disponibles sur les résultats du CTP (données AFPA ⁶, sur les sept sites Transitio, entre avril 2006 et avril 2010) :

- le taux d'adhésion est de 82 % ;
- 37 % des adhérents ont effectué au moins une période travaillée ;
- 51 % ont suivi une formation de plus de 36 heures ;
- le taux de retour à l'emploi à la fin du CTP est de 60 %, et le taux de reclassement durable de 45 % ;
- 45 % des adhérents ont changé de métier lorsqu'ils se sont reclassés en emploi durable ;
- la durée moyenne passée dans le dispositif est de 8,2 mois.

Les auditions réalisées par le COE ont soulevé un certain nombre d'observations à propos de ces dispositifs.

- L'accompagnement individualisé au plus près des bénéficiaires des deux dispositifs apparaît comme un élément favorisant le retour à l'emploi durable, y compris pour des personnes peu qualifiées, en permettant notamment des projets « lourds » de reconversion.
- Les personnes suivies en CTP bénéficient d'un accès facilité à la formation grâce à la multiplicité des organismes participant à son financement (OPCA, Etat via l'AFPA, Pôle emploi, Conseil régionaux). Les procédures de validation des formations par les OPCA sont généralement très rapides (moins de 8 jours).
- Les salariés ne connaissent pas parfaitement l'existence et les caractéristiques de la CRP et du CTP, ce qui peut expliquer une partie des refus d'adhérer aux dispositifs. Une enquête de la DARES montre toutefois que les premiers motifs de refus sont le fait d'être confiant dans leur capacité à retrouver rapidement un emploi et le refus de perdre son préavis. Sur ce dernier point, l'enquête a cependant été réalisée à un moment où la durée de la CRP était limitée à 8 mois. Actuellement, le taux d'adhésion à la CRP atteint 70 %.
- Le CTP se distingue de la CRP en permettant d'interrompre l'accompagnement par des périodes d'emploi, qui permettent « d'essayer » un emploi en conservant la possibilité de reprendre la phase d'accompagnement.
- La CRP et le CTP paraissent plus efficaces que l'accompagnement classique. Cette appréciation reste cependant à confirmer par une véritable analyse coûts/avantages des dispositifs. Une telle évaluation devra tenir compte du fait que la réussite des dispositifs dépend de la situation économique locale, notamment du bassin d'emploi pour le CTP.
-

Aussi, à ce stade, plusieurs questions ne sont pas totalement tranchées, relatives au niveau d'indemnisation optimal à proposer dans le cadre de ces deux dispositifs, à la pertinence de leur fusion ou encore à leur extension à l'ensemble des licenciés économiques, voire à certains salariés en fin de CDD ou de mission d'intérim. Rappelons à ce propos que le CTP a été étendu dans quelques bassins d'emploi, et à titre expérimental, aux intérimaires et que le Premier ministre a annoncé le 28 mai 2010 que l'accompagnement renforcé propre au CTP sera étendu, sous forme expérimentale, aux salariés intérimaires ou en CDD en fin de contrats dans 6 bassins d'emploi.

⁶ Les données concernant les personnes en CTP auprès de Pôle emploi ne sont pas encore disponibles.

Enquête DARES de comparaison entre CRP, CTP et accompagnement classique

La Dares a mené en février 2008 une enquête ⁷ auprès d'environ 3 000 salariés licenciés pour motif économique qui se sont inscrits à l'ANPE (désormais Pôle emploi) au second semestre 2006 et ont été suivis dans le cadre du CTP, de la CRP ou de l'accompagnement classique de l'ANPE. Cette enquête visait à répondre à différentes questions : Quels sont les motifs qui conduisent les licenciés économiques à accepter ou à refuser d'adhérer au CTP ou à la CRP ? Quel est leur profil ? De quel suivi et de quelles prestations ont-ils bénéficié (aide à la préparation de CV, au ciblage des entreprises, à la création d'entreprise...) ? Quel jugement portent-ils sur ces différents accompagnements ? Les principaux résultats (dont on rappelle qu'ils concernent des entrées à l'ANPE au second semestre 2006) sont les suivants :

- 42 % des licenciés économiques éligibles déclarent que la CRP ou le CTP ne leur a pas été proposé ;
- le premier motif d'adhésion au dispositif est le souhait de bénéficier d'une meilleure indemnisation (viennent ensuite le fait d'avoir un interlocuteur unique, le fait d'avoir des contacts plus fréquents avec un conseiller et le fait de pouvoir bénéficier d'une formation) ;
- le premier motif de refus est le fait d'être confiant dans ses chances de retrouver rapidement un emploi ;
- plus de 50 % des demandeurs d'emploi ayant refusé la CRP citent le fait qu'ils ne voulaient pas perdre le bénéfice du préavis de licenciement ;
- la proportion de demandeurs d'emploi ayant obtenu un premier entretien avec un conseiller moins de deux semaines après l'inscription à l'ANPE était de 44 % pour les personnes en CTP, 30 % pour les personnes en CRP et 20 % pour les personnes en accompagnement classique ;
- la proportion de demandeurs d'emploi ayant été suivis par le même conseiller était de 90 % pour les personnes en CTP, contre 80 % pour les personnes en CRP et 61 % pour les personnes en accompagnement classique ;
- 77 % des personnes en CTP contre 72 % des personnes en CRP et seulement 62 % des personnes en accompagnement classique se sont vu proposer un plan d'action pour retrouver un emploi ;
- 92 % des personnes en CTP déclarent avoir eu au moins un entretien par mois et 50 % au moins un par semaine. Ces proportions sont de 82 % et 8 % pour les personnes en CRP et 55 % et 3 % pour les personnes en accompagnement classique ;
- ces entretiens sont plus longs en CRP ou CTP : plus de 45 minutes dans 37 % des cas en CTP, 21 % des cas en CRP et 8 % des cas en accompagnement classique ;
- près de 60 % des bénéficiaires du CTP déclarent avoir suivi au moins une formation : c'est le double de ce qu'ont déclaré les bénéficiaires de la CRP et le triple de ce qu'ont déclaré les licenciés économiques en accompagnement classique. En revanche, les formations en CTP étaient plutôt de plus courte durée que les autres formations et visaient un peu moins souvent le changement de métier ;
- les demandeurs d'emploi en CTP et CRP sont en moyenne plus satisfaits des offres proposées, qu'ils jugent en générale en adéquation avec leurs souhaits ;
- en ce qui concerne les actions d'accompagnement réalisées dans le cadre de la recherche d'emploi, 50 % des personnes en CTP se déclarent satisfaites, contre 30 % pour les personnes en CRP et 20 % pour les personnes en accompagnement classique ;
- deux tiers des entrants en CTP ou CRP au second semestre 2006 se retrouvent en emploi début 2008 : 70 % pour le CTP, 66 % pour la CRP contre 64 % pour les personnes qui ont refusé d'entrer dans le dispositif et 54 % pour les personnes auxquelles le dispositif n'a pas été proposé. L'écart entre les dispositifs joue surtout sur l'emploi durable (CDI ou CDD et intérim de plus de 6 mois). Mais les populations n'ont pas les mêmes

⁷ DARES, « Les parcours d'accompagnement vers l'emploi des salariés licenciés pour motif économique : Comparaison entre le contrat de transition professionnelle, la convention de reclassement personnalisé et l'accompagnement classique de l'ANPE », *Premières informations Premières synthèses*, n° 43.2, octobre 2009.

caractéristiques. Une évaluation à caractéristiques observables identiques montre que les personnes en CTP (mais pas celles en CRP) ont une probabilité supérieure, statistiquement significative, de retrouver un emploi durable, par rapport aux autres dispositifs ;

- le suivi dans l'emploi est beaucoup plus fréquent pour les bénéficiaires du CTP (61 % contre 18 % à 21 % pour la CRP ou l'accompagnement classique).

Deux remarques conclusives sur l'accompagnement des licenciés économiques

L'examen de l'ensemble des mesures en faveur des salariés licenciés économiques met en évidence l'existence de situations très différentes : licenciements collectifs vs licenciements individuels ; licenciés des grandes entreprises vs licenciés des petites entreprises. Dans les faits, les moyens de reclassement peuvent varier du simple au décuple. Les salariés en CDD et les intérimaires sont exclus du bénéfice des aides aux licenciés économiques.

Plus généralement, il manque actuellement une véritable évaluation des dispositifs de reclassement, des plans sociaux, etc. Dans l'état actuel des choses, nous avons une vue très lacunaire de l'efficacité respective de chaque dispositif en matière de retour à l'emploi notamment et, *a fortiori*, de leur rapport coûts/avantages.

2.3. La revitalisation économique des territoires

2.3.1. Rappel des dispositifs

Plusieurs dispositifs ont été créés depuis le début des années 2000 pour faire face aux conséquences locales des restructurations, dans le but d'éviter que l'activité économique des territoires touchés par les restructurations ne disparaisse. Il s'agit en particulier des conventions de revitalisation, qui concernent les grandes entreprises qui licencient, des contrats de site qui concernent des bassins d'emploi particulièrement touchés, du Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT) créé en 2009 pour les territoires « orphelins » de conventions de revitalisation, et de la Prime à l'aménagement du territoire (PAT).

a) La convention de revitalisation

La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a créé une obligation à la charge des entreprises concernées par une cessation partielle ou totale d'activité, de contribuer à l'effort de revitalisation des sites. La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 (articles L.1233-84 à 90 du Code du travail) a précisé le champ d'application de cette disposition et a profondément modifié le cadre légal d'intervention des actions de l'Etat lors des licenciements collectifs.

Les entreprises de 1000 salariés et plus sont depuis cette loi assujetties à une obligation de revitalisation lorsqu'elles procèdent à des licenciements collectifs affectant, par leur ampleur, l'équilibre des bassins d'emploi concernés (exception faite des entreprises en situation de redressement ou de liquidation judiciaire).

Selon l'impact des licenciements sur le territoire, le préfet indique à l'entreprise, dans un délai d'un mois à compter de la notification du PSE, si elle est soumise, ou non, à l'obligation de revitalisation. En cas d'obligation signifiée à l'entreprise, l'entreprise peut y répondre soit par la signature d'un accord collectif national, soit par une convention de revitalisation signée avec l'Etat, dans un délai de 6 mois à compter de la notification. La convention de revitalisation définit la nature, les modalités de financement et la mise en œuvre des actions de revitalisation prévues. La loi impose une contribution financière minimale égale à deux SMIC mensuels bruts par emploi supprimé ; la convention peut prévoir une contribution plus importante. L'objectif est, en principe, de parvenir à créer un nombre d'emplois équivalent au nombre d'emplois supprimés.

Les entreprises comptant de 50 à 1000 salariés peuvent aussi signer une convention de revitalisation mais il ne s'agit pas d'une obligation. Si une telle convention est conclue, la participation de l'entreprise aux actions de revitalisation est décidée avec le préfet au cas par cas.

b) Les contrats de site et les contrats territoriaux

La mise en œuvre de contrats de site s'inscrit dans le cadre de la politique d'accompagnement des mutations économiques décidée lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002. Le cadre général applicable à ces contrats a été précisé par le CIADT du 26 mai 2003 qui a approuvé les premiers d'entre eux.

Le contrat de site s'inscrit dans une perspective de moyen terme (environ 3 ans), dans l'objectif d'apporter une réponse rapide et ciblée aux restructurations industrielles dont les conséquences sont importantes localement en termes d'emploi et d'activité. Il se concrétise par un partenariat entre l'Etat, les collectivités locales concernées, les organismes consulaires et d'autres acteurs économiques locaux. Il conduit à l'élaboration d'un plan d'actions d'accompagnement fondé sur un diagnostic territorial partagé.

Le contrat précise le rôle et les engagements financiers de chacun des partenaires (crédits exceptionnels et crédits de droit commun). Aux engagements des partenaires dans le cadre du contrat peuvent le cas échéant venir s'ajouter les financements apportés par les entreprises au titre de leurs obligations légales en matière de revitalisation.

La gouvernance du contrat est partenariale ; le pilotage de l'ensemble des actions est assuré par le préfet de département. Un chef de projet est généralement désigné pour assurer l'animation et la coordination de la mise en œuvre et du suivi des opérations.

La méthodologie des contrats de site (diagnostic préalable, axes stratégiques, périmètre d'application délimité, train de mesures, cofinancements, pilotage, gouvernance) a été par la suite appliquée à des programmes de redynamisation économique rendus nécessaires par des restructurations économiques importantes, mais à impact local de moindre ampleur, appelés contrats territoriaux.

c) Le FNRT (Fonds national de revitalisation des territoires)

En 2009 a été mis en place le Fonds National de Revitalisation des Territoires (FNRT), créé par convention entre l'État, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et Oséo, dans le contexte de crise économique.

Le FNRT concerne des territoires touchés par des restructurations économiques mais qui ne donnent pas lieu à des actions de revitalisation (territoires dits « orphelins de revitalisation »), notamment parce que les entreprises concernées ne comptent pas plus de 1000 salariés ou sont en situation de redressement ou de liquidation judiciaire. Le FNRT intervient par allocation de prêts sans garantie, octroyés par Oséo aux entreprises qui créent ou qui préservent entre 10 et 500 emplois sur un territoire éligible au FNRT. L'enveloppe prévue est de 135 M€ d'ici 2012.

d) La prime à l'aménagement du territoire (PAT)

La prime à l'aménagement du territoire (PAT) est sous la responsabilité de la DATAR. La PAT est orientée autour de deux types de projets :

- d'une part les projets de création, d'extension ou de reprise des entreprises implantées dans les zones prioritaires de l'aménagement du territoire (zones AFR) ;
- d'autre part les programmes de recherche-développement et d'innovation des entreprises sur l'ensemble du territoire.

Aujourd'hui, la PAT a perdu de son caractère structurant. Son budget annuel de la PAT a été réduit à environ 40 M€. L'attribution de l'aide est décidée par le ministre en charge de l'aménagement du territoire sur avis d'une instance spécifique : la Commission Interministérielle d'Aide à la Localisation des Activités (CIALA). Elle est soumise à des conditions de création d'emplois et de montant d'investissement. Le montant de l'aide est de 15 000 € maximum par emploi créé (25 000 € pour certains projets de recherche-développement exceptionnels).

2.3.2.Éléments de bilan des dispositifs de revitalisation

Dans l'ensemble, on observe une montée en puissance des outils de revitalisation des territoires mis en place au cours des dernières années. Cela dénote une appropriation de ces outils par l'ensemble des acteurs concernés. Toutefois, peu d'évaluations de leurs effets sur l'emploi et sur l'activité ont été jusque là entrepris, en dehors d'éléments de bilan opérationnels.

a) Éléments de bilan des conventions de revitalisation

Conventions signées

Entre 2002 et 2008, 465 conventions de revitalisation (dont 6 accords collectifs nationaux) ont été signées. Les entreprises concernées ont investi dans ce cadre un total de 295 millions d'euros, soit environ 50 millions d'euros par an, un montant proche de celui de la prime d'aménagement du territoire (PAT). Le nombre d'emplois supprimés à l'origine des conventions avoisine les 66 000.

Parmi les six accords collectifs nationaux, quatre ont été signés en 2008 en raison soit de la taille exceptionnelle, soit du caractère diffus des PSE concernés. Ils ont donné lieu à onze conventions d'application locale et ont mobilisé en moyenne 5 millions d'euros pour 1400 emplois supprimés.

Le nombre de conventions de revitalisation n'a cessé d'augmenter au fil des années : 17 en 2003, plus de 100 en 2006, 123 en 2008. Pour autant, les sommes versées au titre de la revitalisation sont restées stables, aux alentours de 50 millions d'euros par an : cela s'explique par la baisse du nombre d'emplois concernés (230 en moyenne par convention en 2003, 127 en 2008) et par la baisse du niveau d'assujettissement, les entreprises se rapprochant du minimum légal au fil des années (5,7 SMIC par emploi supprimé en 2003, environ 3 SMIC en 2008).

La répartition sectorielle des conventions de revitalisation est très inégale : près de 80% des conventions concernent l'industrie manufacturière (fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques, industrie chimique, industrie alimentaire). De même pour la répartition régionale : la moitié des conventions a été signée dans six régions (Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France, Centre, Bretagne, Lorraine et Rhône-Alpes), ce qui s'explique essentiellement par la géographie industrielle du pays.

Effets sur l'emploi

Le rapport de la mission IGF-IGAS d'octobre 2006 estimait que, entre 2002 et le premier semestre 2006, les deux tiers des entreprises signataires d'une convention avaient souscrit un engagement de création d'emplois. Au total, les conventions de revitalisation signées à la date de la mission prévoyaient la création de plus de 20 000 emplois, soit les trois quarts des quelque 28 000 emplois supprimés.

Mais il ne s'agit là que d'objectifs : les éléments ressortant du bilan consolidé de la DGEFP de 2006 font état de la création ou de la consolidation d'environ 7 500 emplois, en compensation de 13 600 emplois supprimés, soit 55 % des suppressions. Globalement, la mission IGF-IGAS estimait que l'obligation de revitalisation avait contribué à recréer, entre 2002 et le premier semestre 2006, environ la moitié des emplois supprimés.

Cependant, la mission indiquait que ces résultats devaient être interprétés avec prudence pour plusieurs raisons : le même emploi créé peut être comptabilisé plusieurs fois s'il est à la croisée de

plusieurs conventions, il existe parfois une confusion entre emploi créé et emploi programmé, enfin les statistiques descriptives ne permettent évidemment pas de déterminer dans quelle mesure l'emploi créé aurait été créé en l'absence de convention.

A notre connaissance, il n'existe pas d'étude économétrique qui cherche à évaluer les effets des conventions de revitalisation sur l'emploi selon un principe rigoureux de comparaison de territoires « traités » (concernés par des actions de revitalisation) et de territoires « témoins », études riches d'enseignement mais difficiles à mener.

Effets sur l'activité économique

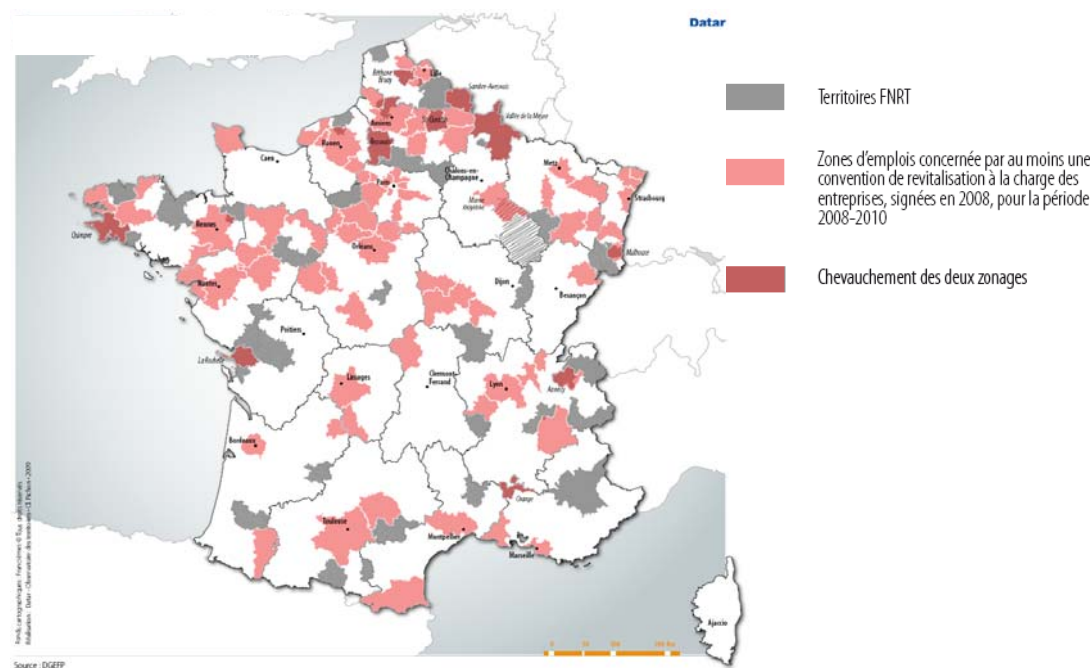
Les conventions de revitalisation peuvent contribuer au développement de l'activité économique par la contribution de l'entreprise à des actions telles que la remise en état du site au profit d'entreprises qui s'y implanteraient, des actions de prospection ou de création d'entreprises, l'abondement des sociétés de capital-risque, le financement des incubateurs d'entreprises, etc.

La mission IGF-IGAS de 2006 rapportait que deux conventions sur trois prévoyaient soit des projets de ré-industrialisation ou de reprise du site, soit des prêts participatifs à la création ou à la reprise d'autres entreprises, soit le financement de structures de développement local. La mission déplorait alors un « suivi statistique de ce dispositif à la fois irrégulier et peu organisé ». Aucun progrès en ce sens ne semble avoir été accompli depuis.

En matière d'activité économique, l'évaluation se heurte au même problème que pour l'évaluation en termes d'emploi avec l'absence d'études rigoureuses, difficiles à mener.

b) Eléments de bilan sur le FNRT

Au mois de juin, 54 territoires étaient éligibles au FNRT, pour 86 M€ de prêts potentiels, dont 22 M€ ont d'ores et déjà été engagés. L'enveloppe prévue est de 135 M€ d'ici fin 2011. La carte des territoires concernés par le FNRT montre que son objectif, qui est de venir en soutien de territoires où n'existent pas de conventions de revitalisation et ainsi de combler certains manques, est bien atteint.



Cependant, le FNRT, mis en place il y a un an, reste encore mal connu des acteurs locaux. Cela peut en partie s'expliquer par le fait qu'il semble manquer un pilote de ce fonds clairement identifié au sein de l'Etat.

c) *Eléments de bilan des contrats de site et des contrats territoriaux*

Depuis la création du dispositif en 2003, 34 contrats de sites ou contrats territoriaux ont été engagés (la moitié sous forme de contrat de site proprement dit). Selon la DATAR, aucun contrat n'a fait l'objet d'une validation depuis mars 2007.

Ces contrats ont pour vertu notable de mobiliser l'ensemble des partenaires signataires au niveau local. 16 contrats sur les 34 sont achevés et sont entrés en phase d'évaluation.

d) *La prime à l'aménagement du territoire (PAT)*

Peu d'éléments de bilan de la PAT existent, notamment pour ses effets sur l'emploi et l'activité.

Selon la DATAR, entre 1996 et 2004, 1 336 programmes d'entreprises ont bénéficié de cette prime. Sur cette période, le budget annuel de la PAT était de 55 M€. Depuis 2004, il est d'environ 40 M€ par an.

La DATAR estime que la PAT a aidé, entre 1996 et 2004, la création de près de 120 000 emplois sur le territoire national. Elle estime que 60 000 d'entre eux ne se seraient pas réalisés sans son intervention.

Pour la période 2007-2013, les préconisations de l'évaluation du dispositif PAT conduisent la DATAR à recentrer la prime sur trois objectifs : 1°) appuyer les projets majeurs d'intérêt national, au premier rang desquels les investissements internationalement mobiles, afin de renforcer l'attractivité du « site France » ; 2°) maintenir le soutien aux projets industriels de taille intermédiaire (projets portés par des PME) et aux projets de R&D ; 3°) encourager le développement des zones en crise par l'accompagnement des projets les plus structurants de ces territoires.

2.3.3. Faiblesses et limites des outils de revitalisation

Si les conventions de revitalisation ont le mérite de créer une certaine synergie des acteurs et d'enclencher une dynamique sur le territoire, elles peuvent aussi entraîner une concurrence entre acteurs locaux lorsque plusieurs conventions, pour des entreprises différentes, sont signées au sein du même territoire. Ce sont alors les bassins d'emploi mais aussi les prestataires chargés de mettre en œuvre les obligations de revitalisation qui peuvent entrer en concurrence.

A l'inverse, certains bassins d'emploi sont touchés par des pertes d'emploi importantes mais liées à des liquidations judiciaires, ou liées à des restructurations concomitantes de plusieurs entreprises de taille moyenne qui ne sont pas soumises à l'obligation de revitalisation. Ces cas là n'entrant pas dans le cadre de la convention de revitalisation, les bassins concernés ne peuvent pas faire appel à cette procédure.

Ce double constat pose la question de la mutualisation des moyens au niveau d'un territoire, lorsque plusieurs conventions de revitalisation ou d'autres dispositifs destinés à la revitalisation du territoire peuvent s'y faire concurrence. Certains territoires ont parfois mis en place de tels dispositifs de mutualisation. Ainsi par exemple sur l'aire urbaine Belfort – Montbéliard – Héricourt qui concentre les trois quarts des conventions de revitalisation de la région Franche-Comté et dont les acteurs (entreprises concernées, collectivités locales) ont mis en place un fonds mutualisé, géré par une structure ad hoc au statut de société anonyme, Aire Urbaine Investissement (AUI). Le représentant de l'Etat (préfet) en préside le comité de direction jusqu'à épuisement des fonds liés aux conventions de revitalisation.

La mise en place généralisée de fonds mutualisés pose toutefois au moins deux problèmes : un problème de statut juridique, lié au caractère privé des fonds mutualisés, et un problème opérationnel d'imputation des créations d'emploi aux différentes entreprises qui y participent, cet objectif déterminant si l'entreprise a honoré ou non ses obligations.

Au-delà des seules conventions de revitalisation, la portée des outils de revitalisation des territoires semble limitée par un certain nombre de facteurs :

- la cohérence globale de l'ensemble des outils existants n'est pas évidente : aucun dispositif ne permet à lui seul de couvrir l'ensemble des besoins de revitalisation des territoires, notamment dans les cas de multiples « petites » restructurations sur un même territoire ;
- l'efficacité de ces outils dépend beaucoup de la capacité des acteurs locaux de bien se coordonner et de se doter d'un pilote unique incontesté ;
- la mise en œuvre de ces outils, qui concernent le plus souvent le secteur industriel, bute encore trop souvent sur un manque de réflexion, au niveau local ou national, sur la politique industrielle ainsi que sur un manque d'articulation entre politique de l'emploi et politique de développement économique, la création des DIRECCTE devant toutefois apporter des réponses à cette faiblesse ;
- elle bute aussi parfois sur un manque de compétences en matière d'ingénierie financière, notamment au sein de certains services publics, pour monter des projets de financement, mais aussi sur un manque de compétences en matière de développement d'entreprises ;
- concernant plus particulièrement le FNRT, certains déplorent une utilisation trop restrictive, dans la mesure où, par exemple, les créations d'entreprises de plus de trois ans ou les reprises d'activité ne sont pas éligibles à ce fonds.

Au-delà de ces limites, l'efficacité des outils de revitalisation repose sur la capacité des acteurs à les utiliser au mieux. A ce titre, la question se pose d'une utilisation de ces outils plus en amont des licenciements. Dans le cadre d'un licenciement collectif, la temporalité du reclassement et celle de la revitalisation ne sont pas les mêmes : les actions de revitalisation viennent le plus souvent après le reclassement, en réparation des dommages causés par les licenciements sur le territoire.

Enfin, l'efficacité des outils de revitalisation dépend aussi étroitement du dynamisme du territoire en matière de développement économique, ainsi que de la capacité des acteurs financiers (banques, fonds d'investissement) à accompagner les projets de création ou de reprise d'activités.

3. Les propositions du Conseil

Sur la base de l'état des lieux précédent, le Conseil a adopté l'ensemble des propositions suivantes.

3.1. Mieux anticiper les mutations par le dialogue social dans l'entreprise

- lorsqu'une entreprise a conclu un accord de GPEC incluant un volet de mobilité externe, et que cette entreprise entreprend des actions de développement local de l'emploi, ces efforts sont reconnus dans le cadre d'une éventuelle obligation de revitalisation ultérieure. Une telle anticipation pourrait conduire à ce que de nouveaux emplois soient disponibles sur le territoire : si l'entreprise venait à se trouver en difficulté, ses salariés pourraient en bénéficier. L'article L. 1233-85 du code du travail offre déjà une telle possibilité. Mais il est mal connu et, en tout cas, peu utilisé, alors que la reconnaissance des efforts d'anticipation devrait être systématique ;
- la mise en œuvre de l'obligation de maintien des compétences des salariés devrait figurer, à titre systématique, dans les accords de GPEC. De même, les accords de GPEC doivent intégrer les conditions de mise en œuvre de l'article 7 de l'ANI du 11 janvier 2008 ;
- affirmer la responsabilité des services déconcentrés de l'Etat de veiller à ce que les TPE et les PME qui en ont besoin puissent avoir accès dans de bonnes conditions à une assistance technique en matière de gestion économique et sociale des emplois, en lien avec tous les acteurs de l'emploi sur le territoire, notamment les OPCA ;

3.2. Elargir le champ des possibles pour les salariés

- pour faciliter la mobilité entre emplois, ouvrir la possibilité juridique de quitter un emploi en ayant un droit de retour dans l'entreprise, en cas d'échec du projet ; si le retour n'est plus possible, le salarié pourrait bénéficier d'une indemnité de rupture et de l'assurance chômage ;
- lever les freins qui, dans le système actuel, découragent les salariés qui souhaitent s'inscrire dans un processus de mobilité professionnelle et hésitent aujourd'hui à le faire car cette mobilité est insuffisamment sécurisée. Le système autrichien, au sein duquel les salariés sont propriétaires d'un compte sur lequel est versée, chaque année, la fraction correspondant à une éventuelle indemnité de licenciement, mériterait par exemple d'être étudié.

3.3. Prévenir les difficultés des entreprises

- réactiver les Comités régionaux de restructuration industrielle (CORRI) : ils pourraient utilement compléter, au niveau régional, les actions des CODEFI et du CIRI.
- mettre en œuvre les recommandations des EGI

3.4. PSE : faciliter la négociation des PSE et en améliorer la portée

- inciter à la signature d'accords de méthode pour faciliter la négociation des PSE ;
- les partenaires sociaux doivent rechercher les moyens de mobiliser les entreprises pour apporter les réponses en terme d'emploi (reclassement, revitalisation ...) à la situation des

CDD à la fin de leur contrat , ainsi que celle des salariés d'entreprises sous-traitantes très dépendantes d'une entreprise donneur d'ordre ;

3.5. Plus d'anticipation pour les salariés intérimaires ou employés des sous-traitants

- imposer des négociations de branche à celles qui emploient structurellement une forte proportion d'intérimaires ;
- élargir le champ de la GPEC aux sous-traitants très dépendants de l'entreprise.

3.6. Tirer les meilleures conséquences des dispositifs CTP/CRP, et améliorer encore ces derniers

- CRP et CTP répondent à une logique intéressante et adaptée pour les salariés qui ont besoin d'une reconversion ou d'une formation aux compétences de base transférables. C'est le cas de nombreux licenciés pour motif économique, mais aussi d'autres demandeurs d'emploi. Il convient, non pas de généraliser ces dispositifs, mais de retenir la logique qui les inspire pour les salariés qui ont réellement besoin d'un accompagnement individualisé, d'alternance entre formation et activité et d'un niveau d'indemnisation suffisant pour envisager, sur la base d'un contrat conclu avec le demandeur d'emploi, une période de reconversion ou d'acquisition de compétences pouvant être longue. Et cela sur la base d'un diagnostic personnalisé permettant d'établir les difficultés du demandeur d'emploi d'accéder à un emploi pérenne ;
- au-delà de la CRP et du CTP, mieux individualiser le service (orientation, formation, accompagnement) offert à chaque demandeur d'emploi par Pôle emploi. ;
- procéder à une véritable évaluation des dispositifs CTP/CRP ;
- pour ces dispositifs et concernant les missions des opérateurs privés, choisir entre une logique de moyens et une logique de résultats. Cette dernière apparaissant comme devant être privilégiée, reconnaître aux opérateurs toute la souplesse compatible avec la performance en matière de retour à l'emploi des bénéficiaires ;
- mettre en place un système d'information statistique sur les dispositifs d'aide au reclassement, notamment les congés de reclassement et les congés de mobilité pour lesquels il n'existe aucune remontée d'information. Et cela pour permettre une meilleure évaluation de leur efficacité.

3.7. Tirer le meilleur profit des dynamiques des territoires

- développer les pratiques de GPEC territoriale, en complémentarité avec les projets des branches et des entreprises, pour anticiper les destructions d'emplois susceptibles d'intervenir sur un territoire, identifier les emplois disponibles ou susceptibles d'être créés et engager les actions nécessaires, notamment en termes de programmation des formations. Et cela en dépassant le cadre, qui peut se révéler étroit au regard des perspectives d'avenir d'un territoire, des strictes logiques de branche ;
- afin de généraliser la GPEC territoriale, confier aux préfets – qui n'en sont pas toujours à l'origine – la mission de promouvoir l'organisation, la diffusion des travaux et la mise en œuvre de la GPEC territoriale ;

- améliorer la connaissance des offres d'emploi locales, pour favoriser l'adéquation entre salariés et emplois ;
- mobiliser tous les outils disponibles au service de la prospective : OREF, contrats d'étude prospective dans le cadre des EDEC ; croiser les études prospectives des territoires avec les études prospectives par branches ou par filières ;

3.8. Donner plus de cohérence aux actions de revitalisation

- dédier régulièrement des séances du Conseil national de l'emploi au suivi et à l'évaluation des actions menées dans le cadre des conventions de revitalisation. A cette occasion, doit un bilan des actions menées par le FNRT doit également être présenté ;
- envisager d'étendre l'obligation de revitalisation aux licenciements diffus : lorsqu'une entreprise en réseau procède à la suppression d'un nombre significatif d'emplois au niveau national répartis dans différents bassins d'emploi, elle engagerait des actions de revitalisation, dont le contenu et la répartition territoriale seraient à fixer par convention avec la DGEFP ;
- assurer une cohérence des actions de revitalisation à l'échelle d'un territoire : soit désigner un pilote local, soit mettre en place des structures pour gérer de façon mutualisée les fonds de revitalisation provenant des différentes entreprises ;
- assouplir les critères d'éligibilité aux aides du FNRT (ancienneté et taille des entreprises notamment, marge de manœuvre au niveau local dans l'attribution des prêts ...) ;
- les préfets doivent systématiquement demander aux entreprises, dans les conventions de revitalisation, de réaliser une étude d'impact social et territorial de leur restructuration (loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002) ;
- relever le montant des sommes à verser au Trésor public en cas d'absence de convention signée ou d'accord collectif : le montant pourrait être relevé de 4 à 5 SMIC ;
- proposer aux Régions de s'associer aux conventions Etat-entreprises en matière de revitalisation des territoires : la région constitue l'échelon territorial compétent en matière de formation professionnelle et de développement économique, il est logique qu'elle soit associée aux actions de développement économique local et qu'elle y contribue financièrement ;
- améliorer les compétences en ingénierie financière dans les DIRECCTE.

3.9. Favoriser le maintien dans l'emploi des salariés âgés

- demander aux partenaires sociaux, dans le cadre de la convention d'assurance chômage, d'étudier toutes dispositions utiles pour éviter que l'UNEDIC supporte les conséquences financières de départs « volontaires » de salariés âgés.

Annexe - Liste des personnes auditionnées

Jean Agulhon

DRH France et directeur des relations sociales du groupe Renault

Jean-Yves Béraud

Directeur de l'Unité territoriale (ex-DDTEFP) de Haute-Loire

Frédéric Bruggeman

Directeur associé d'Amnyos Mutations économiques

Gilles Cassotti

Commissaire à la réindustrialisation en Franche-Comté

Christian Charpy

Directeur général de Pôle emploi

Chantal Coulange

Directrice de l'Unité territoriale (ex-DDTEFP) Nord Valenciennes

Chrystèle Delbart

Responsable du pôle « Accompagnement des mutations économiques » de l'Unité territoriale (ex-DDTEFP) de Haute-Savoie

Philippe Dingeon

Directeur de la DIRECCTE de Haute-Normandie

Philippe Dole

Inspecteur général des affaires sociales

Philippe Dumont

Directeur de l'Unité territoriale (ex-DDTEFP) de Haute-Savoie

Jean Elias

Président de Nestlé Waters

Bernard Gazier

Professeur à l'Université de Paris 1 et CNRS

Yannick Imbert

Directeur chargé de l'accompagnement des mutations économiques à la DATAR

Jean-François Lebrun,

Chef de l'Unité adaptation au changement, DG emploi et affaires sociales, Commission européenne

Patrick Lepercq

Directeur des affaires publiques du groupe Michelin

Fanny Létier

Secrétaire générale du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI)

Bertrand Martinot

Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Eric Pierrat

Commissaire à la réindustrialisation en Lorraine

Jean-François Robinet

Sous-directeur de la mutation de l'emploi et du développement de l'activité, à la DGEFP

Luc Rousseau

Directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)

Jean-François Savy

Préfet des Ardennes

Béatrice Sédillot

Chef de service, Adjointe au Directeur de la DARES

Benoît Sellam

Président du directoire du Fonds de consolidation et de développement des entreprises (FCDE)

Marie-Christine Théron

Directrice générale ressources humaines de SFR

Christian Valenza

Directeur régional de l'AFPA en Franche-Comté et coordinateur national AFPA pour le CTP et la CRP