

Retour d'expérience sur
quelques grandes mutations
et restructurations
économiques en Bretagne :
leçons à tirer pour mieux
anticiper et agir

Copyright © Région Bretagne – Conseil économique et social de Bretagne

7 rue du Général Guillaudot – 35069 RENNES Cedex

Juin 2007

Les rapports du CESR peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique
par les rapporteurs.

Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique et social de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESR, venez visiter le site Internet de la
Région Bretagne : <http://www.region-bretagne.fr>

Composition de la commission

Rapporteur : M. Gérard MAISSE

1. Membres de la Commission « Développement économique et Recherche »

- M. Jean HAMON
- M. Joseph PENNORS
- M. Gilbert BLANCHARD
- M. Joseph AUBIN
- M. Kader BENFERHAT
- M. Patrick CARÉ
- M. Jacques COLIN
- M. Georges COUDRAY
- M. Alain DAVID
- M. Jacques DE CERTAINES
- M. Marcel ETIEMBLE
- M. Pierre EUZENES
- M. Bertrand FORTIN
- Mme Maryvonne GUIAVARC'H
- M. Marc HÉBERT
- M. Guy JOURDEN
- M. Bernard JOUBREL
- M. Jean-Yves LABBÉ
- M. André LE BERRE
- M. François LE FOLL
- M. Jean-François LE TALLEC
- Mme Huguette LEGRAND
- M. Jean-Michel LEMETAYER
- M. Gérard MAISSE
- M. Yannick MARTIN
- M. Joseph MENARD
- M. Thierry MERRET
- M. Jean SALMON
- M. Jean THIRLAND
- M. Gustave VIALA
- M. Jean-Bernard VIGHETTI
- M. Claude VOUILLOT

2 Assistance technique

- M. Marc-Pol LE DEUNFF, Directeur adjoint
- Melle Anne HERVÉ, secrétaire (en remplacement)
- Melle Elodie LEFEUVRE, stagiaire
- Mme Sylvie NOUVELLE, secrétaire

Sommaire

SYNTHESE

INTRODUCTION.....	1
-------------------	---

PREMIERE PARTIE	
LE PHENOMENE DES RESTRUCTURATIONS ET DES MUTATIONS	
D'ENTREPRISES	5

<u>CHAPITRE 1.</u>	
RESTRUCTURATIONS, MUTATIONS : DEFINITION ET EVOLUTION	
DES NOTIONS	7

1. Définitions.....	11
2. Une approche des causes des mutations.....	14
3. Les multiples implications des mutations	21

<u>CHAPITRE 2.</u>	
L'AMPLEUR DES PHENOMENES	41

1. Le phénomène au niveau des entreprises	47
2. Le phénomène au niveau des salariés.....	50

<u>CHAPITRE 3.</u>	
QUELLE RESPONSABILITE ?.....	61

1. D'une responsabilisation essentiellement financière... ..	65
2. ... à une conception plus extensive de la responsabilité sociale de l'entreprise restructurant	67
3. Une implication à estimer au cas par cas	68

DEUXIEME PARTIE LES OUTILS D'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS- RESTRUCTURATIONS ET LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCALES ET REGIONALES 69

**CHAPITRE 1.
SUR QUELQUES « MYTHES » DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE
LOCAL..... 71**

1. Des mythes du développement local en général.....75
2. ... aux « mythes » de la Bretagne en particulier83
3. Du « mythe » à la réussite.....86

**CHAPITRE 2.
LES OUTILS DE REPONSE AUX RESTRUCTURATIONS
D'ENTREPRISES ET AUX MUTATIONS ECONOMIQUES 89**

1. Démarche individuelle d'entreprise ou collective
territorialisée.....93
2. Plusieurs cas de figure94
3. Divers types d'appuis95
4. Deux logiques d'actions : curatives et ponctuelles ou anticipatrices
et permanentes96
5. Les problèmes soulevés par les aides aux entreprises..... 100

**CHAPITRE 3.
L'EVALUATION DE L'ACCOMPAGNEMENT DES
RESTRUCTURATIONS D'ENTREPRISES 111**

1. Le constat d'une carence de l'évaluation.....115
2. Les causes de ce manque d'évaluation.....116
3. Quels indicateurs et quels résultats ?.....119

**CHAPITRE 4.
LA COOPERATION ENTRE LES ACTEURS : UN DES FACTEURS CLES
DE LA REUSSITE DE L'ACCOMPAGNEMENT DES
RESTRUCTURATIONS D'ENTREPRISES 129**

1. La coopération au niveau d'un territoire dans le cas où un acteur
central est identifié133
2. La coopération dans le cas d'une pluralité d'acteurs138
3. Une coopération entre les acteurs de l'entreprise avec un appui du
service public de l'emploi (SPE) 151

CHAPITRE 5.**L'ACCOMPAGNEMENT INDIVIDUEL DES SALARIES LICENCIES. 163**

1. Quelques exigences générales en matièred'accompagnement des personnes..... 167
2. L'accompagnement individuel dans le cadre de PREFIL 170
3. L'accompagnement individuel dans le cadre de PARIE 35..... 173
4. Le travail sur les « Trans'compétences » dans le bassin rennais.. 175

TROISIEME PARTIE**LA PRISE DE CONSCIENCE DES RESTRUCTURATIONS ET LEUR****ANTICIPATION 179**

1. L'anticipation n'est pas nécessairement favorable à l'emploi 183
2. Anticiper pour atténuer mais aussi pour éviter parfois les crises.. 185
3. L'anticipation permet un traitement des crises et des mutations moins heurté, d'emblée plus consensuel et plus efficace..... 186
4. Ne pas se laisser surprendre 199

CONCLUSION 201**ANNEXES 339****AUDITIONS 339****TABLE DES MATIERES 345**

Synthèse

Retour d'expérience sur quelques grandes mutations et restructurations économiques en Bretagne : leçons à tirer pour mieux anticiper et agir

Introduction

Les médias se font très régulièrement l'écho de plans sociaux, de projets de licenciements économiques, de délocalisations, de fermetures de sites et de dépôts de bilan. Ces événements sont une source d'inquiétude pour les salariés et les populations. Ils ont en effet un impact sur les personnes, sur les territoires et sur l'économie en général.

Mal connus et rarement anticipés, ces événements donnent lieu à des actions de réponses peu évaluées. C'est pour approcher au plus près, à l'échelle de la Bretagne, ce genre de situations, pour interroger les faits et pour jauger les pratiques que le Conseil Économique et Social de Bretagne a engagé cette étude sur les restructurations d'entreprises et les mutations économiques.

S'appuyant sur des réflexions antérieures, un travail avec des institutions locales (Pays du Trégor Goëlo, Communauté d'agglomération de Morlaix, CODESPAR de Rennes) et une analyse d'expériences menées en Bretagne, le CESR a étudié les politiques d'accompagnement des restructurations dans leurs aspects humain (reclassement des salariés), économique (préservation des entreprises) et d'aménagement du territoire (redynamisation des bassins d'emploi).

Après avoir défini les notions de restructurations d'entreprises et de mutations économiques et exposé leurs implications et leur ampleur (Partie I), le rapport présente et analyse les outils d'accompagnement des mutations et restructurations (Partie II). Enfin, les moyens d'anticipation seront évoqués (Partie III), avant de conclure sur des préconisations à mettre en œuvre dans le cadre d'une stratégie régionale proactive d'adaptation aux mutations.

Première partie : Le phénomène des restructurations et des mutations d'entreprises

1. Définitions et ampleur des phénomènes

On définit traditionnellement les **restructurations d'entreprise** comme l'ensemble des transactions conduisant à vendre ou à acquérir des actifs, à modifier la structure du capital et à transformer l'organisation interne de la firme. Ces pratiques ont toujours existé.

Les **mutations économiques** reflètent, quant à elles, une situation nouvelle d'évolution permanente des marchés, des entreprises et des technologies. En effet, pour effectuer cette adaptation constante, pour avoir en permanence «un coup d'avance » sur leurs concurrents, les entreprises doivent anticiper les évolutions de leurs marchés, des technologies, de leurs concurrents et agir avant ces derniers lorsqu'elles le peuvent encore (c'est-à-dire quand elles sont encore bénéficiaires). En effet, l'entreprise qui ne cherche pas à s'adapter en permanence se condamne. Dans ce contexte, alors que la restructuration relève de l'action (comment s'adapter aux changements fréquents de l'environnement économique et social), **la mutation apparaît pluridimensionnelle**. Elle intègre l'évolution de l'économie et de la société, les démarches anticipatrices ainsi que les actions de restructuration elles-mêmes. La mutation peut être choisie (pour prendre un avantage compétitif par rapport à la concurrence par exemple), elle peut également être subie. La mutation a également une dimension territoriale et est désormais diffuse. Ajoutons que les mutations peuvent certes avoir des effets négatifs (licenciements, délocalisations, disparitions d'entreprises) mais aussi une dimension positive : réorientation vers des activités à plus forte valeur ajoutée, intégration de nouvelles technologies, introduction de davantage de polyvalence, acquisition de nouvelles compétences par la formation et des embauches...

Plusieurs **faits générateurs** de mutations économiques peuvent être dégagés : un changement technologique, une nécessité d'abaisser les coûts de production, le souhait de se rapprocher ou de s'implanter sur des marchés solvables, des difficultés rencontrées (retournement de marché, endettement), des différences en matière de protection de l'environnement et certaines pénuries de main d'œuvre etc.

D'une manière générale, quelques types de restructurations se dégagent : il peut s'agir de restructurations défensives ou de survie (délocalisations pour rétablir la santé financière de l'entreprise par exemple), de délocalisations influencées par des considérations spéculatives (ces opérations, en réalité peu nombreuses et probablement inédites en Bretagne, visent à optimiser la rentabilité à court terme d'une entreprise en en réduisant les effectifs). Les plus importantes restructurations prenaient auparavant la forme d'accidents industriels (défaillance d'une entreprise, difficultés majeures entraînant des réductions d'effectif). Alors que les crises étaient localisées et concernaient des bassins d'emploi souvent importants et que l'intervention de l'État était fréquente, les crises affectent désormais souvent des bassins restreints, isolés et ruraux, répartis sur l'ensemble du territoire. Aujourd'hui, **les « restructurations de compétitivité »** apparaissent prépondérantes. Il s'agit de changements opérés « à froid » et alors que l'entreprise dispose encore de marges de manœuvre. Basées sur une anticipation des changements à venir, ces restructurations de compétitivité visent à saisir des opportunités futures, à se recentrer sur une compétence distinctive, à accroître la qualification globale du personnel... Alors que les restructurations défensives ou d'origine spéculative ont souvent des retombées négatives pour l'emploi et les territoires, les restructurations offensives peuvent, sur le long terme, s'avérer favorables pour l'économie et les embauches.

L'ampleur des phénomènes ne peut être mesurée que de manière partielle, au travers de quelques indicateurs. On compte environ 1 300 défaillances d'entreprises en Bretagne chaque année. A noter que la Bretagne se distingue en France par **la**

solidité de ses entreprises, puisqu'elle est la deuxième région présentant le plus faible taux de défaillance avec seulement 0,9% contre 1,1% au niveau national. Toutefois, les mutations recouvrent une multitude d'opérations. La Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie en comptait 59 pour 2006. La Chambre régionale d'Agriculture, pour la filière agro-alimentaire recensait, en 2004, 67 achats d'entreprises, prises de participation ou accords commerciaux, 19 transferts ou fermetures de sites et 22 cas de difficultés majeures (dépôts de bilan, licenciements...). Ajoutons que de nombreuses entreprises externalisent des fonctions importantes. Une enquête de 2001 montrait ainsi que l'externalisation représentait par exemple, pour les activités des entreprises bretonnes, 34 % de la recherche-développement, 38 % de la comptabilité, 56 % de la logistique et du stockage, 80 % du nettoyage, 90 % de la maintenance informatique...

Signalons également que **de nombreux bassins d'emploi bretons** apparaissent très spécialisés ce qui les fragilise plus fortement face aux crises sectorielles que les bassins plus diversifiés.

Concernant **l'impact sur les salariés**, l'appréciation peut être variable. Les restructurations, bien que très médiatisées, ont un impact global assez limité. Les licenciements économiques, qui peuvent certes affecter durement des bassins d'emploi, représentent moins de 1 % des « sorties de l'emploi » en Bretagne. En 2005, seules 832 personnes ont bénéficié d'une cellule de reclassement en Bretagne (soit, là aussi, moins de 1 % des chômeurs). En revanche, de par leur caractère pluridimensionnel et permanent, les mutations économiques ont des incidences majeures sur les salariés. Une grande partie des non renouvellements de contrat à durée déterminée (qui représentent 70 % des sorties de l'emploi en Bretagne) ou de contrat d'intérim, ainsi que des ruptures de période d'essai s'inscrivent dans des stratégies de réorganisation des entreprises et d'adaptation permanente aux marchés.

Signalons par ailleurs que tous les salariés ne sont pas placés sur un pied d'égalité. Compte tenu d'effets de seuil (relatifs à la taille des entreprises et au nombre de personnes licenciées), plus de 60 % des licenciés économiques n'ont pas accès à un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) et 85 % ne bénéficient pas d'une cellule de reclassement. Les salariés d'entreprises défaillantes et des entreprises de taille modeste s'avèrent globalement plus pénalisés que ceux de groupes qui peuvent consacrer des moyens élevés aux actions de reclassement et proposer des mobilités internes. D'une manière générale, certaines populations apparaissent plus menacées par des licenciements économiques : les salariés peu qualifiés, les femmes, les jeunes notamment.

Enfin, il convient de noter que la sociologie a montré l'impact souvent considérable des restructurations sur les personnes licenciées et sur les salariés conservés dans l'entreprise. De ce fait, de plus en plus d'entreprises prévoient des mesures d'accompagnement psychologique et sanitaire de leurs réorganisations. D'une manière générale, ces retombées négatives peuvent être atténuées par un accompagnement social important et des mesures de reclassement efficaces.

2. Le droit et l'information, deux éléments majeurs

Dans un contexte de réorganisation constante des entreprises, **le droit apparaît relativement en décalage par rapport à la réalité économique**. Il reconnaît certes la légitimité de restructurations visant à éviter des difficultés potentielles et à sauvegarder la compétitivité future de l'entreprise. En revanche, il méconnaît la notion d'entreprise transnationale, ne prend que très imparfaitement en compte les phénomènes de sous-traitance et d'entreprises en réseau. De surcroît, le rôle des Comités d'entreprise européens apparaît encore insuffisamment développé. La croissance du licenciement pour motif personnel (licenciement pour faute, inaptitude au travail ou insuffisance professionnelle), qui dépasse désormais le licenciement pour motif économique, est le signe d'une utilisation du droit traduisant une individualisation des relations de travail. Or, cette nouvelle situation n'est satisfaisante ni pour les entreprises (qui se trouvent sous la menace d'un recours devant les prud'hommes) ni pour les salariés (qui perdent des protections et leur droit au reclassement).

La notion juridique de « délit d'entrave », qui protège les droits à l'information sur les projets de restructuration des institutions représentatives du personnel, rend la communication sur les restructurations particulièrement délicate et risquée pour les entreprises. D'une manière générale, **la maîtrise de l'information** et le respect d'une certaine forme de confidentialité constituent des enjeux majeurs pour les entreprises. Une restructuration jugée injuste par les salariés et l'opinion publique peut nuire gravement à l'image d'une entreprise et dissuader des candidats potentiels au recrutement.

A l'opposé, un accompagnement social particulièrement développé, des efforts de reclassement, des réorganisations « exemplaires » sont parfois valorisées par les entreprises, dans le cadre de ce que l'on appelle dorénavant les « **restructurations socialement responsables** » qui s'inscrivent dans la logique globale de la « responsabilité sociétale des entreprises ».

De même, des sociétés cherchent à mener des restructurations dans la discrétion, grâce à une anticipation très précoce, une planification très en amont de l'opération, un grand souci de concertation et de dialogue avec les représentants des salariés, une focalisation sur l'objectif de reclassement. Le CESR a analysé trois cas relevant de ces « **restructurations discrètes** » en Bretagne : le regroupement de trois services informatiques au sein d'un même GIE par le Crédit Agricole, la suppression de l'activité de gestion d'espèces au sein du Crédit Mutuel de Bretagne et la diversification des activités de l'entreprise Canon Bretagne (Liffré). Ces trois exemples ont en outre apporté deux enseignements complémentaires par rapport au modèle dégagé par les experts, les restructurations discrètes menées en Bretagne ont permis d'accroître le niveau global de qualification des effectifs et leur succès a été grandement favorisé par la culture du changement animant les salariés.

Deuxième partie : Les outils d'accompagnement des mutations et restructurations

1. Des outils nombreux aux résultats relativement médiocres

Il est possible de distinguer **plusieurs types de mesures** répondant aux restructurations d'entreprises : elles peuvent concerner une seule entreprise ou un bassin d'emploi dans son ensemble, la démarche étant alors collective. Elles peuvent être cantonnées à l'application de dispositions légales (par exemple l'obligation de revitaliser un territoire sinistré imposée aux grands groupes procédant à des restructurations importantes), être optionnelles ou ressortir de la seule volonté des acteurs locaux. Les actions peuvent également relever d'une logique curative et ponctuelle ou d'une démarche anticipatrice et permanente.

Les **actions concrètes** sont multiples. Pour les entreprises procédant à un plan de sauvegarde de l'emploi, les mesures proposées sont généralement les suivantes : reclassement interne (dans d'autres établissements ou filiales du groupe), incitation aux départs volontaires, imposition du temps partiel, aide à la mobilité géographique, octroi d'allocations temporaires dégressives, aide à la création et à la reprise d'entreprise, aide à la recherche d'emploi (bilan de compétence, accompagnement pour l'élaboration du curriculum vitae, apprentissage des techniques actives de recherche d'emploi, "coaching" individuel ou collectif, formations), recours aux pré-retraites (cette mesure étant en fort déclin). Concernant les actions collectives, il peut s'agir d'aide à une entreprise en difficulté, de la recherche d'un repreneur, d'actions de développement des PME locales (afin que celles-ci recrutent les personnes licenciées), de la recherche d'investisseurs extérieurs au bassin d'emploi (pour trouver de nouveaux vecteurs de croissance et d'embauches), de mesures en faveur de l'entrepreneuriat, d'actions de valorisation de l'image du bassin d'emploi. Concernant les salariés eux-mêmes, les actions portent sur la mise en relation des offres et des demandes d'emplois et compétences dans un bassin. Les cellules de reclassement, les cabinets spécialisés, le service public de l'emploi cherchent en premier lieu à déterminer les compétences et savoir-faire des salariés licenciés et les besoins des entreprises locales (par une prospection) puis font en sorte de les confronter et de les rapprocher.

L'expérience montre que **les évaluations** des politiques de réponse aux restructurations sont insuffisantes et partielles. Il est vrai que la tâche s'avère souvent délicate. Même en cas de retour à l'emploi, les résultats obtenus peuvent faire l'objet d'appréciations divergentes. Selon le type de contrat, le niveau statutaire (qui entraîne ou non un déclassement), le salaire, le temps de travail, les contraintes temporelles et spatiales, les conditions de travail et les perspectives d'évolution, les personnes peuvent se déclarer plus ou moins satisfaites de leur reclassement.

Compte tenu des éléments disponibles, **les résultats globaux apparaissent relativement non satisfaisants**. Selon des enquêtes nationales, un an après le plan de sauvegarde de l'emploi, une grande partie des salariés est, soit en emploi très court, soit au chômage, soit dans une situation inconnue. Dans les situations identifiées, 35 % sont en emploi (en CDI ou en contrat de plus de six mois) et 8 % en préretraite. De même, l'adhésion à une cellule de reclassement n'est pas le gage d'un retour assuré à l'emploi. Seule la moitié des bénéficiaires retrouve un emploi à

la sortie du dispositif dont la moitié en CDI. Le parcours ultérieur des personnes peut varier considérablement. Plus la qualification est élevée, plus les chances de retrouver un emploi sont fortes et plus la probabilité de trouver un emploi en CDI est élevée. Les seniors (salariés de plus de cinquante ans) retrouvent moins souvent un emploi que les autres. Dans les secteurs concentrant des effectifs importants, il apparaît plus difficile de retrouver un emploi (par exemple dans le secteur du textile et de l'habillement). Le retour à l'emploi se révèle plus aisé dans le secteur de la construction. Les femmes sont moins nombreuses à accéder de nouveau à l'emploi, ce phénomène s'expliquant notamment par des différences sectorielles. Toutefois, dans les faits, assez peu de profils se révèlent difficiles à reclasser.

De même, l'analyse du devenir des sociétés contraintes de déposer leur bilan s'avère inquiétant. En Bretagne, en 2004, après l'ouverture d'une procédure collective, seules 9 % des entreprises pouvaient espérer survivre. Pourtant la loi de sauvegarde des entreprises (26 juillet 2005) offre des possibilités nouvelles de prévention et de traitement des difficultés (mandat ad hoc, procédure de sauvegarde, conciliation).

Plusieurs explications peuvent être avancées pour expliquer cette inefficacité relative des mesures d'accompagnement des restructurations : un manque d'anticipation de la part des acteurs, une trop faible focalisation sur l'objectif de reclassement, un caractère très formaliste et procédurier du dispositif des plans de sauvegarde de l'emploi, une coopération insuffisante entre les partenaires.

2. La coopération entre les acteurs un des facteurs clés de la réussite des accompagnements des restructurations

Le CESR a analysé plusieurs expériences d'actions collectives menées en Bretagne : initiatives PREFIL (à Lannion dans les télécommunications), PARIE 35 et PREFA (respectivement dans les TIC et l'automobile du bassin rennais), coopération dans la construction-réparation navale à Brest et à Lorient. Il a également étudié un cas de restructuration individuelle d'entreprise (Mitsubishi à Étrelles) au travers de la concertation réalisée entre les dirigeants de la société, le service public de l'emploi, les salariés et leurs représentants.

Dans chacun des cas, l'intérêt d'un travail conjoint a été démontré. Ce partenariat repose sur un certain nombre d'éléments :

- un partenariat largement ouvert et une recherche de connexion des différents réseaux (financeurs, organismes de formation, collectivités territoriales, milieu consulaire et représentants patronaux etc.). Les acteurs doivent être responsabilisés (entreprises, élus locaux, représentants syndicaux etc.) ;
- un investissement important, notamment financier, des acteurs, dont les entreprises ;
- l'application d'un principe de contractualisation souple. Il convient ainsi de construire des compromis équitables entre tous les acteurs, assortis d'engagements réciproques et d'une éventuelle procédure d'arbitrage ;
- une circulation aisée de l'information ;
- la désignation d'un pilote et la constitution d'une instance de suivi des démarches entreprises ;

- une orientation résolument tournée vers l'action et la transversalité (les actions à mener relèvent des politiques économiques mais aussi sociales, des transports, de l'environnement etc.) ;
- la définition claire des objectifs poursuivis et notamment une focalisation sur l'objectif de reclassement des salariés ;
- une planification des démarches à entreprendre (avec, éventuellement, la possibilité de faire acter régulièrement les progrès accomplis) ;
- l'utilisation, en tant que de besoin, des procédures et dispositions légales : accord de méthode, contrat de site, contrat de transition professionnelle etc. ;
- la définition d'indicateurs de résultat et la mise en place d'une évaluation. Les intervenants (cabinets de reclassement et sociétés de reconversion doivent ainsi être responsabilisés et avoir certaines obligations de résultat) ;
- un accompagnement personnalisé des salariés et une implication de ceux-ci. Les personnes doivent ainsi s'approprier le dispositif, se sentir acteurs de leur reclassement. Les syndicats ont un rôle important à jouer sur ce plan pour motiver les salariés. L'offre de service proposée aux personnes, intégrant les aspects d'indemnisation et de reclassement, doit être unifiée afin que les personnes ne soient pas ballottées entre les instances. Les accompagnants doivent également aider les salariés licenciés à prendre acte de la fin d'une période professionnelle afin qu'ils puissent se projeter dans l'avenir ;
- une démarche de projet étant adoptée, un terme doit être fixé préalablement (même si un suivi ultérieur des personnes non reclassées doit être prévu).

La mise en place de telles coopérations ne va pas de soi. A titre d'exemple, la désignation de l'instance chargée du pilotage s'avère désormais délicate. Ce rôle ne revient plus de manière automatique à l'État, d'autres institutions s'étant affirmées progressivement au cours de la période récente (les structures de coopération intercommunale notamment).

De même, la conciliation des acteurs est d'autant plus difficile que ces derniers ont souvent des objectifs divergents. Une proportion non négligeable d'employeurs ne considère pas le reclassement des salariés comme véritablement de son ressort, la pérennisation de leur entreprise étant privilégiée à toute autre question... Syndicats et salariés sont préoccupés par le reclassement mais aussi par l'indemnisation apportée. Le service public de l'emploi a pour mission d'accroître le taux d'activité des « seniors » ce qui s'oppose à l'utilisation de mesures d'âge comme les pré-retraites...

Néanmoins, les exemples étudiés ont montré qu'**une association des dirigeants d'entreprise, des représentants syndicaux, des collectivités territoriales, de l'État, des acteurs locaux est un des meilleurs garants de la réussite des accompagnements des restructurations**.

Troisième partie : La prise de conscience des restructurations et leur anticipation

1. Anticiper pour atténuer mais aussi pour éviter parfois les crises

L'anticipation est souvent limitée à la prévision des évolutions futures dans le cadre d'une stratégie d'adaptation permanente. Or, anticiper doit permettre également de ne pas subir. On peut ainsi évoquer deux types d'anticipation.

L'« **anticipation-évitement** » consiste à prévoir suffisamment tôt les évolutions économiques, concurrentielles ou technologiques pour s'adapter et éviter, lorsque c'est possible, les crises voire les restructurations. Sur ce plan, les entreprises les plus grandes disposent d'une qualité d'information bien supérieure aux autres acteurs.

L'« **anticipation-dépistage** », quant à elle, consiste à détecter en amont les difficultés pour pouvoir en limiter les conséquences néfastes. Dans ce cas de figure, les acteurs, et notamment l'entreprise, se donnent du temps pour mieux préparer salariés et territoires aux restructurations inévitables. Une collaboration entre l'entreprise et ses partenaires (collectivités publiques, centres de formation...) permet de disposer d'importants leviers d'action sur ce plan.

D'une manière générale, lorsqu'elles ont été prévues suffisamment à l'avance, les mutations économiques peuvent être négociées avec réussite voire même devenir de véritables opportunités de développement pour les territoires. La mutation économique n'est alors plus une rupture ou un accident, mais **un facteur de dynamisme et de modernisation**.

2. L'anticipation permet un traitement des crises et des mutations moins heurté, d'emblée plus consensuel et plus efficace

En l'absence d'anticipation conjointe, les acteurs locaux parcourent différentes étapes avant d'arriver à un projet de reconversion. Ils manifestent de l'incompréhension, doutent souvent initialement de l'irréversibilité du changement, traversent des phases d'abattement. A mesure que l'information s'affine et se précise, notamment grâce à des organismes extérieurs comme la Région ou l'État, ces acteurs prennent progressivement conscience de la nécessité de redéfinir une stratégie de développement pour le territoire.

Cela ne signifie pas pour autant que l'on manque d'anticipation. La réalité est bien souvent inverse : chaque acteur a sa propre vision du futur de l'entreprise et du secteur. Or, **ces anticipations sont trop souvent contradictoires et s'inhibent les unes les autres.** En d'autres termes, chaque acteur anticipe en fonction des enjeux qui lui sont propres : l'Etat en fonction d'enjeux stratégiques globaux, les collectivités territoriales en tenant compte du développement durable des territoires, les personnels en fonction de la sécurisation de leur parcours professionnel et de leurs évolutions familiales. Il y a ainsi coexistence de démarches anticipatrices qui se conjuguent ou s'opposent.

De surcroît, **les outils d'anticipation existent mais apparaissent encore peu ou mal utilisés**. Des acteurs de plus en plus nombreux pratiquent ainsi l'intelligence économique et la veille stratégique, plusieurs organismes revendiquent la coordination des démarches engagées sur ce plan. Mais, on constate, dans les faits, une absence d'anticipation des forces et des faiblesses des territoires et que l'analyse des « signaux faibles » révélateurs des mutations futures est rare. De même, la diffusion des nouveaux dispositifs de prévention et de traitement des difficultés d'entreprises offerts par la récente loi de sauvegarde des entreprises reste encore insuffisante. On ne comptait ainsi en 2006 que 23 procédures de sauvegarde en Bretagne devant les Tribunaux de Commerce. La taille des PME bretonnes et l'importance des phénomènes de sous-traitance dans la région expliquent également la difficulté des entreprises à mettre en place des outils de prévision des évolutions financières et commerciales. Par ailleurs, bien que la Bretagne puisse être considérée comme une région relativement autonome, près de 40 % des salariés des secteurs marchands non agricoles travaillent sous le contrôle d'un centre de décision localisé à l'extérieur de la Bretagne, la région présentant des proportions supérieures à la moyenne nationale dans certains secteurs (dans les industries des biens de consommation et des biens d'équipement, dans l'énergie, dans les activités financières et dans les services aux entreprises). Or, l'anticipation de restructurations décidées en dehors de la région apparaît délicate.

Toutefois, ces réserves étant posées, force est de constater qu'**une anticipation pertinente des restructurations et des mutations est souvent possible**. Les signes avant-coureurs des restructurations sont variés : baisse continue du chiffre d'affaires ou des bénéfices, augmentation du chômage technique, ajournement d'investissements... Les difficultés d'autres industriels du même secteur doivent également attirer l'attention.

Dans ces conditions, l'enjeu est d'arriver, en associant un grand nombre d'acteurs (employeurs, syndicats, collectivités territoriales, Chambres consulaires...), sinon à un diagnostic commun, du moins à un constat partagé.

Le **constat partagé** repose sur quelques points d'accord : l'évolution constatée et anticipée du marché, les risques envisageables, le constat d'une crise, le caractère inéluctable du changement, l'irréversibilité de certaines situations, le caractère structurel et non conjoncturel de la crise. Le **diagnostic commun**, quant à lui, implique que les causes des mutations soient désignées et que la nécessité d'une reconversion soit actée. L'étape suivante est constituée par la formulation d'un **projet commun de reconversion** : choix des secteurs à développer, types d'emplois ciblés, mode de régulation locale visé...

Parmi les outils d'anticipation, la **Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences** (GPEC) s'avère particulièrement utile. Comme le montrent les initiatives menées dans le Pays de Rennes, elle peut d'ailleurs être déclinée à plusieurs niveaux : au sein d'une entreprise, à un échelon territorial ou sectoriel. De surcroît, en permettant de dégager des compétences transférables d'une activité à une autre, la GPEC peut également être un outil de réflexion et d'orientation pour les salariés cherchant à se reconvertir. Néanmoins, la GPEC doit conserver sa vocation d'instrument de prévision destiné à préparer les salariés et à anticiper les besoins futurs en embauche. Elle ne doit pas constituer un outil de pilotage d'une stratégie

malthusienne de gestion des effectifs.

D'une manière générale, au-delà de la seule anticipation, la démarche collective à mettre en place doit être un moyen de faire prendre conscience du caractère inéluctable des mutations. Il n'est pas rare que des acteurs refusent d'admettre un constat car il implique des remises en question radicales difficiles à accepter. Alors qu'une relation bilatérale peut entraîner des crispations et des blocages, la construction progressive par les acteurs d'un diagnostic commun peut être un bon moyen d'accroître l'acceptabilité sociale d'un constat de crise immédiate ou à venir. L'intérêt de la démarche conjointe tient également au fait qu'aucun acteur ne détient une capacité d'anticipation infaillible alors que la confrontation des informations et des opinions des salariés et leurs organisations syndicales, des dirigeants d'entreprises, des fonctionnaires, des élus, des experts... permet une information large et contradictoire. Elle favorise également une reconnaissance mutuelle des objectifs et des attentes de chacun.

Conclusion

Si des progrès en matière d'anticipation peuvent être réalisés au niveau des territoires, les deux documents stratégiques adoptés par le Conseil régional de Bretagne (SREF pour l'emploi-formation et SRDE pour le développement économique) contiennent des orientations qui peuvent d'ores et déjà être jugées intéressantes : mutualisation des démarches d'intelligence économique par l'Agence Économique de Bretagne, identification des indicateurs d'alerte permettant de repérer les « signaux faibles » préfigurant des difficultés etc.

D'une manière générale, l'anticipation des mutations ne peut être le seul objectif. Une fois que les changements à venir ont été décelés, il convient d'adopter des mesures d'adaptation ou d'évitement.

Préconisations

1. Une démarche partenariale et coordonnée pour l'anticipation et le traitement des restructurations

La mise en place de **Gestions Prévisionnelles des Emplois et des Compétences au niveau des territoires et des entreprises** doit être préconisée. Cette GPEC territoriale doit s'appuyer sur **des diagnostics et des tableaux de bord régulièrement mis à jour de l'état des territoires**. Ces démarches anticipatrices doivent également être basées sur **un travail partenarial associant le plus grand nombre possible d'acteurs** économiques, politiques et sociaux des territoires : entreprises, syndicats, collectivité territoriales, milieu associatif, organismes producteurs de statistiques et services déconcentrés de l'État. Le cadre pertinent de ce travail partenarial d'anticipation peut être celui des Pays et des Conseils de développement ; il peut aussi s'agir de l'Observatoire Local Emploi-Formation (OLEF), de la Maison de l'Emploi et de la Formation Professionnelle ou du Comité de Bassin d'Emploi... **Des démarches d'observation similaires doivent être menées au niveau régional** au sein de l'Agence Économique de Bretagne, de la COPIRE, des Observatoires de Branche etc.

Pour alimenter l'anticipation menée au niveau local et régional, il serait intéressant de constituer un **réseau de «veilleurs » internationaux** à l'instar de ce qui est réalisé par le Pays de Galles. Les cadres expatriés, les dirigeants à l'étranger de filiales d'entreprises bretonnes peuvent ainsi faire remonter des informations sur les évolutions des marchés ou sur les projets de restructuration.

De plus, l'action partenariale et coordonnée des dirigeants d'entreprise, des représentants syndicaux, des collectivités territoriales, de l'État, des acteurs locaux constitue **un facteur décisif de réussite de l'accompagnement des restructurations**.

2. Une stratégie de gouvernance locale encouragée par la Région

Les collectivités locales et leurs groupements, les Pays doivent **mettre en place, avec l'appui de la Région, des stratégies de gouvernance locale**. Celles-ci doivent privilégier une **utilisation des ressources spécifiques du territoire** (capacité à travailler en réseau, technologies maîtrisées par les entreprises locales susceptibles d'être utilisées dans le cadre d'une diversification ou d'une reconversion, dispositif de formation à même de requalifier ou réorienter les salariés...) plutôt qu'une trop forte spécialisation sectorielle (source de fragilisation). Une communication sur l'image des territoires doit également être menée : pour les entreprises, un territoire où les mutations se passent mal est répulsif en matière d'implantations et d'embauches. Il en va de même pour les salariés. D'une manière générale, la communication en temps de crise mérite d'être améliorée de la part des acteurs.

S'il sera toujours nécessaire de répondre à des accidents industriels imprévisibles, il serait également possible d'utiliser les enseignements des expériences exposées dans le présent rapport (PREFIL, PARIE 35, PREFA...) pour **dégager des «procédures de référence » à adapter à chaque situation d'espèce** et à mettre en place de

manière temporaire. Les institutions locales peuvent aussi être les vecteurs d'autres actions de sensibilisation destinées aux entreprises, d'une part, sur les outils de prévision financière et sur l'intelligence économique et, d'autre part, sur les dispositifs de prévention des difficultés contenus dans la récente loi sur la sauvegarde des entreprises.

3. Une coopération en réseau des groupes, PME et collectivités territoriales

Un travail conjoint et en réseau des groupes implantés localement, des PME du bassin et des collectivités territoriales doit être promu et favorisé. Certaines initiatives peuvent d'ailleurs être mobilisées : projet ALIZÉ (non présent à ce jour en Bretagne) et démarche PLATO (déjà utilisée dans de nombreux Pays de Bretagne). De surcroît, les politiques d'essaimage et d'appui à la création d'entreprises financées par les groupes pourraient bénéficier de l'appui de la coordination des PFIL de Bretagne (plateformes d'initiative locale) et des 20 plateformes France Initiative. Celles-ci pourraient ainsi mettre à disposition leurs comités d'engagement pour l'expertise et l'étude des créations et reprises d'entreprises et octroyer des prêts d'honneur sans garantie ni intérêt avec la mise à disposition d'un parrain bénévole, pour les dossiers déposés par des personnes privées d'emploi de territoires sinistrés.

4. Des aides circonstanciées aux entreprises en difficulté

Il convient de distinguer les appuis apportés aux entreprises traversant des difficultés passagères et ceux dispensés aux entreprises dont la survie est véritablement remise en cause. Compte tenu des risques des aides aux entreprises en difficulté, les premiers doivent être très nettement privilégiés. Pour les seconds, la politique régionale portera sur d'éventuels échelonnements des remboursements des aides versées précédemment, en évitant toutefois que la liquidation judiciaire de l'entreprise ne se solde par une perte pour le créancier public. D'une manière générale, le Conseil régional ne peut intervenir dans ces conditions qu'en recherchant un effet de levier, non comme appui financier unique.

Si la mise en place d'un fonds d'aide aux entreprises se restructurant ne semble pas souhaitable (d'autant qu'un outil de ce type a été créé récemment au niveau européen), en revanche, la Région Bretagne peut éventuellement s'inspirer de l'opération pilote lancée par le Conseil régional de Basse Normandie. Cette Région a ainsi, en février 2007, mis en place un dispositif expérimental de redynamisation des bassins en difficulté suite à des fermetures d'entreprises. Dans ce cadre, elle entend confier des **actions de ré-industrialisation** à une société de reconversion sélectionnée sur appel d'offres (avec des objectifs précis et des obligations de résultat). La mission de l'opérateur est alors de mener une intervention de proximité sur les bassins d'emploi concernés, afin de re-dynamiser le marché de l'emploi local d'une part et d'appuyer les actions de développement économique d'autre part (l'accompagnement des salariés pour leur reclassement n'étant pas pris en charge).

5. Des actions décisives dans le domaine de la formation

La formation constitue un des outils les plus utiles pour permettre aux personnes d'évoluer et de se réorienter. Cette formation ne doit pas être réservée aux seules personnes licenciées.

La « **formation tout au long de la vie** » apparaît donc comme un des meilleurs garants d'un potentiel de reconversion. Des outils comme le DIF (droit individuel à la formation) et la VAE (validation des acquis de l'expérience) s'avèrent très utiles pour améliorer la qualification des salariés et valider les compétences obtenues. Ceci n'en rend pas moins nécessaire un effort de **formation des personnes licenciées**. Outre l'application des orientations inscrites dans la Stratégie Régionale Emploi Formation (SREF), le Conseil régional pourrait utilement **analyser et éventuellement reproduire des initiatives prises dans d'autres régions** : « Pass reconversion qualifiant et pré-qualifiant » mis en place à titre expérimental en Rhône Alpes, aide directe versée au salarié licencié par le biais d'une prise en charge partielle ou totale de sa formation (Nord Pas de Calais), financement d'actions de formation non couvertes par les dispositifs de droit commun sur sollicitation des représentants des salariés, parallèlement à la mise en place du PSE (Alsace), « Plan d'aide et de soutien aux entreprises en difficulté » (comprenant des interventions financières sur les plans de formation d'entreprises se restructurant) institué en Aquitaine...

D'une manière générale, la formation des salariés doit être conçue dans une offre globale d'appui à la reconversion des entreprises pilotée par les instances chargées du développement économique au Conseil régional et les financements proposés doivent pouvoir couvrir des actions de formation sortant des dispositifs de droit commun.

6. Accompagner les salariés par des aides à la mobilité, une sécurisation des parcours professionnels et un accompagnement sanitaire et psychologique

Afin de lutter contre les freins à la mobilité des personnes, la régionalisation d'une nouvelle aide mise en place par le Conseil général du Morbihan pourrait être envisagée. Cette institution départementale a ainsi créé une prime de 1 000 à 1 500 euros destinée aux personnes privées d'emploi à la suite d'un licenciement économique et ayant une proposition d'embauche de la part d'une entreprise du département relevant du même secteur d'activité.

De même, le Conseil Économique et Social de Bretagne préconise de favoriser les **démarches visant à la sécurisation des parcours professionnels**. Diverses expériences menées en Bretagne et analysées par un groupe de travail spécifique du CESR pourront être utilisées. D'une manière générale, il paraît souhaitable que les salariés soient de plus en plus acteurs dans la gestion de leurs parcours professionnels. Dans certains cas cependant **un accompagnement psychologique, voire sanitaire, peut être nécessaire et il paraît utile de le prévoir dans les plans sociaux, sans pour autant en systématiser la mise en oeuvre.**

De même, la mutation constante des activités, des emplois et des territoires suppose que **soient recherchées des solutions transversales**. Les reclassements, les reconversions des personnes, les changements d'affectation impliquent de tirer parti des compétences acquises précédemment. Or, celles-ci sont bien souvent transférables (moyennant parfois un accompagnement sous forme de formations). Il est de ce fait important, notamment dans le cadre des GPEC territoriales et d'entreprises, de **détecter, valoriser et utiliser les « trans'compétences »**. L'initiative lancée dans le Pays de Rennes pourrait servir d'exemple sur ce plan.

7. Une évaluation à développer

Il conviendra d'évaluer les effets des mutations et des restructurations ainsi que des politiques de réponse à ces phénomènes au regard d'**une perspective durable de progrès social**. Autrement dit, l'évaluation devra être à la fois quantitative, solde brut en emplois sur le bassin par exemple, et qualitative, évolution sociale du territoire notamment, en lien avec l'agenda 21 régional et le SRDE. Ces analyses pourraient s'inscrire dans le rapport annuel du Conseil régional relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire par les collectivités territoriales et leurs groupements (loi du 13 août 2004).

Introduction

Les médias se font très régulièrement l'écho de plans sociaux, de projets de licenciements économiques, de délocalisations, de fermetures de sites et de dépôts de bilan.

Ces événements sont une source d'inquiétude pour les salariés et les populations. Ils ont en effet un impact sur les personnes, sur les territoires et sur l'économie en général.

Toutefois, l'ampleur globale de ces restructurations, mal cernée, demeure sujette à controverse. Les économistes tendent par exemple à minimiser l'incidence économique et sociale des délocalisations alors que les acteurs socio-professionnels y voient souvent un phénomène majeur. Les économistes mettent souvent également en valeur les effets globalement positifs pour la France des mouvements d'entreprises alors que les socio-professionnels constatent que certains territoires et des salariés sont particulièrement pénalisés par ces opérations. De même, l'influence des marchés financiers et la multiplication des restructurations d'entreprises bénéficiaires interrogent les observateurs et les décideurs politiques.

De surcroît, le flou sur les termes employés (restructurations d'entreprises et, de plus en plus, mutations économiques) entretient également la confusion.

Dans le même temps, à juste raison probablement, le thème de la nécessaire anticipation des mutations est évoqué avec insistance, et parfois de manière incantatoire. Or, encore trop souvent, les acteurs locaux, économiques, sociaux et syndicaux apparaissent pris au dépourvu lors de la survenue d'une crise sociale.

Après la médiatisation des crises, il est rare que l'on s'intéresse en détails et sur la durée au devenir des personnes licenciées et à celui des bassins affectés. On s'intéresse ainsi assez peu au bilan de l'application effective de l'obligation de reclassement des salariés ou à celle de revitalisation des territoires sinistrés.

C'est pour approcher au plus près, à l'échelle de la Bretagne, ce genre de situations, interroger les faits, jauger les pratiques que le Conseil Économique et Social de Bretagne a engagé cette étude.

La démarche retenue vise, en prenant en compte les conclusions de réflexions précédentes (rapport sur les perspectives du travail et de l'emploi en Bretagne, étude prospective sur les évolutions des bases de l'industrie bretonne notamment), à tirer les enseignements de plusieurs expériences de réponse à des mutations ou des restructurations menées en Bretagne, aussi bien au niveau des bassins d'emploi que des entreprises. Elles concernent des actions de reclassement des salariés, de réindustrialisation et revitalisation des tissus économiques, d'anticipation des mutations à venir...

D'une manière générale, pour reprendre les termes de la Préfète de région auditionnée par le CESR à l'occasion de ce travail, la démarche de réponse aux restructurations d'entreprises doit s'appuyer sur trois préoccupations : la

préservation de l'entreprise (aspect économique), celle du bassin d'emploi (aspect relevant de l'aménagement du territoire) et le reclassement des salarié (aspect humain)¹.

S'agissant de la reconversion et du reclassement des personnes, l'analyse s'est centrée sur les démarches collectives d'accompagnement des personnes. En revanche, la question de la sécurisation des parcours professionnels n'a pas été traitée, car elle a fait l'objet d'une réflexion menée en parallèle par le CESR².

Pour mesurer l'impact économique des restructurations et des mutations, quatre secteurs ont été tout particulièrement analysés : l'électronique-télécoms, la construction-réparation navale, la banque et les industries agro-alimentaires.

La dimension territoriale est particulièrement prise en compte dans ce rapport. Aussi, le CESR s'est-il particulièrement attaché à recueillir l'expérience et l'opinion des acteurs et décideurs locaux. Il a ainsi travaillé avec le Pays du Trégor-Goëlo, avec la communauté d'Agglomération du Pays de Morlaix ou le CODESPAR (Conseil de Développement Économique et Social du Pays et de l'Agglomération de Rennes). Il a aussi auditionné les acteurs économiques du bassin lorientais. En effet, ses recommandations, destinées au Conseil régional de Bretagne, peuvent concerner également les collectivités locales et leurs groupements.

Après avoir défini les notions de restructurations d'entreprises et de mutations économiques et exposé leurs implications et leur ampleur (Partie I), le rapport présentera et analysera les outils d'accompagnement des mutations et restructurations (Partie II). Enfin, les moyens d'anticipation seront évoqués (Partie III), avant de conclure sur des propositions de dispositifs nouveaux à mettre en œuvre dans le cadre d'une stratégie régionale proactive d'adaptation aux mutations.

En complément de cette analyse problématisée des enseignements des mutations et restructurations en Bretagne, les annexes du rapport apporteront des éclairages sur quelques notions de droit importantes, sur les dispositifs juridiques existants, sur l'organisation de l'État en matière de prévention et de traitement des difficultés d'entreprise et sur des outils financiers mobilisables.

¹ Audition de Mme Bernadette MALGORN (alors Préfète de la région Bretagne), le 15 mai 2006

² CESR de Bretagne, *Flexibilité et sécurisation des parcours professionnels*, septembre 2007

Première partie

Le phénomène des
restructurations et des
mutations d'entreprises

Chapitre 1

Restructurations, mutations : définition et évolution des notions

1. DEFINITIONS	11
1.1. Des restructurations d'entreprises...	11
1.2. ... aux mutations économiques	12
2. UNE APPROCHE DES CAUSES DES MUTATIONS	14
2.1. Quelques facteurs explicatifs des mutations économiques	14
2.2. Les délocalisations, une des manifestations les plus représentatives des mutations économiques actuelles	17
3. LES MULTIPLES IMPLICATIONS DES MUTATIONS	21
3.1. Des réorganisations constantes peu prises en compte par la législation	21
3.2. Une utilisation du droit du licenciement qui traduit une individualisation des relations de travail	26
3.3. Une volonté de maîtrise de l'information	29
3.3.1. Un souci de confidentialité et de maîtrise de l'information	29
3.3.2. Des règles relatives aux plans de sauvegarde qui conditionnent fortement la communication	31
3.4. Les restructurations discrètes	34
3.4.1. La notion de « restructurations discrètes »	34
3.4.2. Trois cas de restructurations discrètes en Bretagne	35
3.4.2.1. La création d'Atlantica par le Crédit Agricole	35
3.4.2.2. De la suppression d'espèces au guichet à la « Caisse Accueil Conseil » (Crédit Mutuel de Bretagne)	37
3.4.2.3. La restructuration de Canon Bretagne (Liffré – 35)	38
3.4.2.4. Enseignements de ces exemples bretons	40

Après avoir présenté les définitions des restructurations et des mutations (1), nous envisageons leurs causes (2) puis leurs implications (3).

1. Définitions

Le tissu d'entreprises traverse d'importants changements et mouvements qui entraînent des défaillances d'entreprises, des fermetures d'usines, des désinvestissements, des réductions d'effectifs ou encore des déplacements de sites de production etc.

Pour qualifier ces phénomènes, diverses expressions sont utilisées : restructurations industrielles ou d'entreprises d'une part, mutations économiques d'autre part. L'utilisation de ces notions est parfois indifférenciée alors que le passage d'un concept à un autre reflète précisément une modification fondamentale de la situation économique.

L'évolution terminologique est bien décrite par deux chercheurs de l'École des Mines de Paris, Franck AGGERI et Frédérique PALLEZ : « *jusqu'aux années quatre-vingt, on parlait généralement de **restructurations industrielles**, terme auquel on préfère aujourd'hui celui de **mutations industrielles** ou même de **mutations économiques**, car il n'est pas sûr que l'industrie offre une véritable spécificité en la matière* »³.

1.1. Des restructurations d'entreprises...

On a défini traditionnellement les **restructurations d'entreprises** comme un « *ensemble des transactions conduisant à vendre ou à acquérir des actifs, à modifier la structure du capital et à transformer l'organisation interne de la firme* »⁴. Cette notion qui renvoie à des actions ponctuelles s'est avérée inadéquate ou tout du moins incomplète pour rendre compte de la situation actuelle.

Ancien consultant dans un cabinet intervenant pour des Comités d'Entreprise et maître de conférence de gestion, Laurent DEHOUCK apporte un éclairage historique particulièrement intéressant de la notion⁵.

Au cours des « trente glorieuses », les restructurations ont été associées à une problématique de recherche de taille suffisante. Le but était alors la constitution de champions nationaux. L'Etat était souvent partie prenante du processus, directement par ses participations, ou à travers des subventions (Plan calcul avec CII & Bull, le TGV avec SNCF. & Alstom, Airbus et l'aérospatiale, Nucléaire civil avec Areva et

³ Franck AGGERI et Frédérique PALLEZ, *Les mutations industrielles, vecteurs de la modernisation publique ?*, Intervention lors d'un Séminaire de l'École de Paris du Management, le 17 janvier 2002

⁴ Edward H. BOWMAN et Harbir SINGH, «Corporate restructuring : reconfiguring the firm », *Strategic Management Journal*, volume 14, special issue, 1993

⁵ Audition de Laurent DEHOUCK, le 10 octobre 2005

EDF). Ces tendances, qui se sont poursuivies après la crise pétrolière et les nationalisations de 1981, s'inscrivaient dans cette logique. L'Etat a en effet été directement impliqué dans les processus de restructuration de nombreux secteurs : sidérurgie, construction navale, textile, charbonnage...

Comme le signale L. DEHOUCK, l'un des paradoxes de cette politique est que l'issue de ce processus a été la fréquente constitution de groupes rentables, suite à une succession de vagues de privatisations.

Dans cette configuration globale, **la restructuration prenait souvent la forme d'un accident industriel**. L'État intervenait alors directement comme « pompier », suite à la défaillance de l'entreprise et/ou à la pression médiatique. La situation se caractérisait alors par :

- des territoires en grandes difficultés économiques et sociales (la crise était généralement localisée et les bassins concernés étaient souvent importants) et des conflits lourds entre les parties ;
- un nombre important de salariés concernés et difficiles à reconvertir.

L'intervention publique mobilisait de nombreux moyens : financiers, humains et organisationnels (experts, structures projet ad hoc...). C'était éventuellement l'occasion pour l'État de lancer des projets à long terme de développement local et d'aménagement du territoire, en association avec des agents locaux.

1.2. ... aux mutations économiques

Les accidents industriels se manifestent toujours et continueront d'exister. Toutefois, depuis le début des années 1990, avec l'émergence de nouveaux types de restructurations (cas d'entreprises « prospères » qui se réorganisent), la multiplication des délocalisations, l'émergence de l'entreprise en réseau (qui externalise, sous-traite, noue des partenariats souvent informels avec d'autres entreprises...), la situation s'est radicalement modifiée.

Les cas Renault–Vilvoorde, Danone, Michelin, Mitsubishi, STMicroelectronics, sont représentatifs des nouvelles formes de restructurations. Selon Rachel BEAUJOLIN-BELLET, « **les restructurations stratégiques, consistant notamment à se recentrer vers des fonctions de R&D, de marketing, de finance, sont devenues plus fréquentes que les restructurations de crise** »⁶.

D'une manière générale, les changements organisationnels sont continus (recentrage sur le cœur de métier, accroissement ou réduction des capacités de production, constitution de réseaux...) et peuvent avoir des conséquences en matière d'emploi⁷.

⁶ Citée in Dossier « restructurations industrielles : de la cession à la fermeture », *Entreprise & Carrières*, n° 798, février 2006 (nous soulignons certains points)

⁷ Audition de Laurent DEHOUCK (Maître de Conférence de gestion à l'ENS Cachan et ancien consultant chez Syndex), le 10 octobre 2005

Dans ce contexte, Franck AGGERI et Frédérique PALLEZ qualifient **les mutations économiques** de « *processus diffus et permanents d'adaptation de toutes les entreprises à des marchés de plus en plus ouverts et turbulents, à une concurrence de plus en plus vive et renouvelée, à des actionnaires plus exigeants, dans lequel aucune position n'est jamais acquise* ». Pour effectuer cette adaptation constante, pour avoir en permanence « un coup d'avance » sur leurs concurrents, les entreprises doivent anticiper les évolutions de leurs marchés, des technologies, de leurs compétiteurs et agir avant ces derniers lorsqu'elles le peuvent encore (c'est-à-dire quand elles sont encore bénéficiaires). D'une manière générale, l'entreprise qui ne cherche pas à s'adapter en permanence se condamne.

Selon F. AGGERI et F. PALLEZ, le changement de terminologie « *évoque un élargissement dans l'espace et dans le temps du champ d'analyse : la mutation ne s'arrête pas aux portes de l'entreprise et à la fin du plan de restructuration, mais elle concerne potentiellement une multiplicité de parties prenantes (élus locaux, administrations, familles, sous-traitants, etc.) et se déroule sur le temps long (jusqu'à la revitalisation de territoires économiquement sinistrés)* »⁸.

Alors que **la restructuration relève de l'action** (comment s'adapter aux changements fréquents de l'environnement économique et social), **la mutation apparaît pluridimensionnelle**. Elle intègre l'évolution de l'économie et de la société, les démarches anticipatrices ainsi que les actions de restructuration elles-mêmes. La mutation peut être choisie (pour prendre un avantage compétitif par rapport à la concurrence par exemple), elle peut également être subie (un changement de technologie, qui peut d'ailleurs être anticipé, peut être contraint). La mutation a également une dimension territoriale. Elle est désormais diffuse, des crises affectant des bassins restreints, souvent isolés et ruraux, répartis sur l'ensemble du territoire. A noter également que le développement des phénomènes de sous-traitance et du fonctionnement en réseau fait qu'une crise affectant une entreprise se communique fréquemment à ses partenaires.

Le **phénomène** devient **continu** en raison :

- de l'accélération des changements de l'environnement économique ;
- de son extension à l'ensemble des secteurs économiques y compris au secteur public et au tertiaire ;
- du fait qu'il concerne aussi les entreprises performantes.

Au total, les mutations se manifestent, pour leur **côté le plus négatif**, par des défaillances d'entreprises, des fermetures d'usines, des désinvestissements, des réductions d'effectifs ou encore des déplacements de sites de production etc. Néanmoins, elles peuvent avoir une **dimension tout aussi positive** avec des réorientations vers des activités à plus forte valeur ajoutée, l'intégration de nouvelles technologies, des modifications dans l'organisation du travail (recours à davantage de polyvalence par exemple), l'acquisition de nouvelles compétences par la formation et des embauches. Comme on peut le constater, à l'instar de la flexibilité, les

⁸ Franck AGGERI et Frédérique PALLEZ, *Les nouvelles figures de l'État dans les mutations industrielles*, Les Cahiers de Recherche du Centre de Gestion Scientifique (École des Mines de Paris), n° 20, juin 2002

restructurations s'inscrivant dans les mutations actuelles peuvent être internes (embauche ou réduction de personnel, changements organisationnels par exemple) ou externes (recours à la sous-traitance entre autres).

Dans ce nouveau contexte, les sites de production peuvent changer de main à plusieurs reprises au gré des changements de stratégie et des restructurations successives. Dans son ouvrage sur les transitions professionnelles, une consultante cite le cas d'une usine de micro-électronique de Douarnenez ayant connu trois actionnaires-propriétaires différents en quelques années : Matra-Nortel en 2000, Solectron en 2002, puis Novatech Industrie (PME de Lannion)⁹.

Ajoutons qu'à ces phénomènes nouveaux de mutations constantes des entreprises et des secteurs s'ajoutent des tendances plus anciennes comme le caractère cyclique ou récurrent de certaines crises affectant des activités importantes pour l'économie régionale (filières agro-alimentaires, construction navale ou télécommunications).

2. Une approche des causes des mutations

Après avoir esquissé une approche des causes des mutations dans leur ensemble (2.1.), nous apporterons un éclairage particulier sur les stratégies de délocalisation qui visent à répondre à ces différents déterminants (2.2.).

2.1. Quelques facteurs explicatifs des mutations économiques

Pour élargir l'analyse des causalités aux mutations économiques dans leur ensemble, on peut distinguer les éléments suivants, qui d'ailleurs se cumulent parfois entre eux :

- **l'environnement.** Les règles relatives au respect de l'environnement étant diverses selon les pays, certaines entreprises peuvent choisir d'installer leur unité de fabrication dans des pays où la législation apparaît moins stricte. La création d'une usine en Roumanie par Livbag Autoliv (Pont de Buis) a ainsi été décidée pour éviter de tomber sous les règles « Seveso 2 » ;

- **les changements technologiques.** Certaines entreprises (comme Kodak confronté à la montée de la photographie numérique) doivent faire face à de véritables « ruptures technologiques » qui les obligent à se restructurer drastiquement (l'usine Kodak de Chalon-sur-Saône a ainsi supprimé 270 emplois en 2004)¹⁰. Néanmoins, ces changements technologiques ne sont désormais plus « *que des facteurs annexes aggravants même s'ils modifient parfois radicalement l'organisation du travail et les compétences nécessaires pour les salariés exerçant*

⁹ Danielle KAISERGUBER, *Flexi-sécurité : l'invention des transitions professionnelles*, Éditions du réseau ANACT, 2006

¹⁰ « La mutation de Kodak, cas d'école de rupture technologique », *Le Monde*, 8 octobre 2004

leurs métiers »¹¹ ;

- **la volonté d'abaisser les coûts de production.** Le coût de la main d'œuvre est le plus souvent affiché comme le déterminant principal, ce qui est contesté par les économistes : « *on tend à surestimer l'importance du coût du travail dans la décision de transférer un système de production vers un pays à bas salaire. Même dans les industries "slow tech" comme le textile-habillement, le coût du travail n'est qu'un facteur parmi d'autres du coût total lié à une délocalisation : transport, matériaux, capital, mais aussi incertitude quant à l'infrastructure sur place, corruption des autorités publiques, arbitraire politique, etc. (...) C'est uniquement quand tous ces éléments ont été maîtrisés que le coût du travail s'impose comme décisif* »¹². Pour les entreprises licenciant ou déposant leur bilan (hors délocalisation donc), le coût du travail est quasi systématiquement avancé mais d'autres explications peuvent également être avancées : retournement de marché, défaillance d'un client majeur, fiscalité, inadaptation des produits etc. ;

- **le souhait de se rapprocher ou de s'implanter sur des marchés solvables en forte croissance.** En effet, « *confrontés à des marchés stagnants dans les pays riches, les multinationales voient dans l'Inde, la Chine ou les pays de l'ex-bloc de l'est des "relais de croissance". Dès lors, produire localement s'impose pour proposer des produits à des prix abordables pour les populations de ces pays* »¹³. Les entreprises cherchent en général à concilier la sécurité mais la faible croissance du marché européen avec le dynamisme risqué des marchés asiatiques et latino-américains ;

- **l'épuisement d'une matière première ou la délocalisation de la production de matière première ;**

- **la prise en compte des différences de change et des mouvements de devises.** Les stratégies de change peuvent ainsi expliquer les choix d'implantation dans certaines zones ;

- **l'effet d'entraînement.** Au-delà des cas de délocalisations contraintes de sous-traitants devant suivre leur donneur d'ordre, il faut signaler l'effet d'entraînement d'implantations à l'étranger. On évoque ainsi des « phénomènes d'agglutination » : « *la présence de sociétés étrangères sur un marché rassure et pousse d'autres entreprises à faire de même* »¹⁴ ;

- **des difficultés d'entreprises.** Les restructurations peuvent sanctionner des erreurs stratégiques ou de management (diversification hasardeuse, mauvais positionnement, retard technologique...). Elles peuvent aussi être la conséquence d'un retournement de marché ou de difficultés financières ;

¹¹ Danielle KAISERGUBER, *Flexi-sécurité : l'invention des transitions professionnelles*, Éditions du réseau ANACT, 2006

¹² Suzanne BERGER (entretien), «Le coût du travail n'est pas le seul déterminant des délocalisations », *Problèmes Économiques*, n° 2 909, 25 octobre 2006

¹³ « Pourquoi les entreprises délocalisent-elles ? » in *Alternatives Économiques – Hors Série*, n°65 bis, septembre 2005

¹⁴ « Délocalisations : les coûts salariaux n'expliquent pas tout », *Le Monde*, 14 avril 2004

- **une mauvaise préparation d'une transmission** (une décision trop tardive ou un passage de témoin mal organisé...);

- **les restructurations de compétitivité**. Dans ce cas, les entreprises ne connaissant pas de difficultés particulières anticipent, à moyen terme souvent, des retournements de conjoncture ou de marché, de futures opportunités d'accroître leur rentabilité, la nécessité de se recentrer sur leur métier ou de rationaliser le processus productif à l'échelle internationale (par l'implantation de filiales ateliers) etc. L'adaptation aux évolutions futures est d'autant plus aisée que l'entreprise dispose précisément de moyens financiers pour la mener. Ces restructurations peuvent prendre la forme de fermetures de sites mais aussi de recomposition des emplois (accroissement de la qualification globale, modification de la pyramide des âges). Les plans d'accompagnement des restructurations réalisés par les grandes entreprises sont d'ailleurs souvent richement dotés, ce qui n'est pas le cas de ceux des PME-PMI contraintes de licencier pour faire face à des difficultés économiques et financières (a fortiori lorsqu'il s'agit d'une défaillance d'entreprise, l'État devant prendre le relais de l'entreprise). Néanmoins, ce type de décision demeure difficile à appréhender par les populations et les salariés car le contraste entre des données fondamentales bonnes et des licenciements apparaît hautement paradoxal. De plus, la vérification a posteriori de la pertinence de la décision est délicate car l'abandon d'une activité ne permet pas de mesurer son évolution ultérieure. Enfin, même si la décision est basée sur un véritable travail de prospective et de veille, les erreurs peuvent être commises et avoir des conséquences très négatives pour l'entreprise, ses salariés et les territoires ;

- **les « délocalisations boursières »**. Ces décisions de désinvestissement, de réductions massives des effectifs résultent d'une volonté d'optimiser la rentabilité d'une entreprise, dans une vision à court terme. Ce type de restructuration, influencé directement par les marchés financiers et plus particulièrement par les fonds spéculatifs, existe indéniablement. Reste à déterminer la part véritable de ces opérations. Un récent article tend à relativiser le poids global de ce type d'opération. Il remarque en premier lieu que « *les investisseurs américains ont, dans leur pays d'origine, un horizon temporel de l'ordre de cinq ans* » (ce qui semble contredire l'image d'un « court-termisme » des fonds de pension qui s'opposerait nécessairement à la logique à plus long terme des industriels). D'autre part, il signale que la part des investisseurs institutionnels dans les actions des entreprises cotées demeure relativement modérée en France (19,6 %), ce qui différencie ce pays de la Grande Bretagne (50,8 %). Selon cette étude, considérer que les délocalisations sont dictées par les marchés financiers reviendrait à exagérer l'emprise de ces derniers sur les entreprises¹⁵. Dans un très récent essai, l'économiste Thomas PHILIPPON relativise lui aussi l'idée d'un « court-termisme » des économies très financiarisées. Prenant l'exemple des Etats-Unis, il constate ainsi que la recherche y est très importante, que l'économie s'est spécialisée sur des activités dont les retombées sont à très long terme (par exemple les biotechnologies) et que près de 40 % des sociétés cotées sur les marchés sont actuellement en déficit. Il ajoute qu'il n'est pas

¹⁵ Olivier BOUBA-OLGA, « Délocalisations : les actionnaires coupables ? », *Sciences Humaines*, n° 176, novembre 2006

possible d'établir un lien entre la financiarisation de l'économie et un faible poids des salaires dans le PIB plusieurs contre-exemples étant notables sur ce plan¹⁶.

Les deux derniers types de restructurations sont souvent confondus car l'une et l'autre se déroulent alors que la situation économique apparaît satisfaisante. Toutefois, alors que l'une correspond à un choix stratégique à long terme d'anticipation des évolutions futures qui peut s'avérer sur la durée favorable à l'emploi et au développement des entreprises, l'autre a des conséquences négatives sur l'économie, les hommes et les territoires. Nous verrons de surcroît, dans le paragraphe suivant, que le phénomène des mutations économique est d'autant plus difficile à appréhender qu'il se déroule dans une nouvelle configuration de l'économie productive.

2.2. Les délocalisations, une des manifestations les plus représentatives des mutations économiques actuelles

Le présent rapport n'a pas pour objet d'analyser en détail les causes et l'ampleur des délocalisations, ces points ayant déjà été examinés récemment dans deux études du CESR de Bretagne¹⁷.

De surcroît, les mutations économiques ne se limitent pas aux seules délocalisations, loin s'en faut. Une étude de l'OCDE montre par exemple que la part des licenciements imputables aux échanges et aux investissements internationaux serait comprise entre 7 et 14 %¹⁸. Toutefois, le recensement des différentes causes des délocalisations, présenté par l'économiste El Mouhoud MOUHOUD, permet d'appréhender partiellement les stratégies mises en œuvre dans le cadre des mutations économiques¹⁹.

Outre la différence qu'il établit entre délocalisations « absolues » et délocalisations « relatives »²⁰, il propose une typologie détaillée distinguant les délocalisations :

- de survie ou de lutte (défensive) ;
- induites, forcées ou d'accompagnement des clients ;
- de pure marge sans baisse des prix des biens vendus sur les marchés d'origine ;
- d'efficacité et de rentabilité (offensive) ;
- organisationnelles et de recentrage sur le métier de base (offensive) ;

¹⁶ Thomas PHILIPPON, *Le Capitalisme d'héritiers. La crise française du travail*, Collection « La République des Idées », Éditions du Seuil, 2007

¹⁷ CESR de Bretagne, *Perspectives de l'emploi et du travail en Bretagne, pour une volonté anticipatrice*, janvier 2005 et *Les évolutions des bases de l'industrie bretonne à l'horizon 2021, Réflexion prospective*, novembre 2005

¹⁸ « Moins de 15 % des licenciements sont liés à la mondialisation », *Liaisons sociales Magazine*, n° 64, septembre 2005

¹⁹ Intervention de El Mouhoud MOUHOUD lors du Forum Prospective « Quel avenir pour l'industrie sur nos territoires ? » organisé par le CESR de Bretagne le 6 avril 2006 ; Pour une synthèse de cette intervention voir *L'Avis Régional* (CESR de Bretagne), n° 44, novembre 2006

²⁰ Soit qu'une unité ferme dans un pays A entraînant l'ouverture d'une autre unité dans un pays B (délocalisation au sens « absolu »), soit que l'accroissement de l'activité se produit ailleurs que dans le pays d'origine (délocalisation « relative »)

- dérivées ou itinérantes.

Les **délocalisations défensives** sont liées au problème d'exacerbation de la concurrence internationale. Elles permettent de redresser la compétitivité-prix en maintenant les activités de conception et de R&D dans le pays d'origine. C'est le cas, par exemple, du Groupe Lafuma, dont le tiers de la production est resté en France alors que le reste a été délocalisé dès le milieu des années 1980 en Tunisie, au Maroc, et plus récemment en Hongrie et en Chine. La stratégie consistait à délocaliser à l'étranger certaines parties des processus de production, en conservant le reste en France, ce qui a fonctionné.

Les **délocalisations induites, forcées ou d'accompagnement des clients**, sont des délocalisations collatérales, délocalisations en cascade, indépendantes de la volonté de la firme qui les met en œuvre. C'est ainsi que des délocalisations dans le textile se sont produites à la fin des années 1990 alors même que lorsque l'on calcule les coûts de production par unité produite dans ce secteur, l'avantage est plutôt aux pays développés comme la France (production automatisée depuis la fin des années 1970). Les fournisseurs de fils et de coton ont alors délocalisé pour suivre leurs clients, des fabricants de l'habillement. Ils l'ont fait pour suivre leurs clients, le secteur de l'habillement dépendant fortement des coûts de main d'œuvre peu qualifiée (80 % du coût de l'assemblage sont des coûts de main-d'œuvre). Ce type de délocalisation existe aussi dans le secteur de l'automobile, où des équipementiers suivent les constructeurs (Valeo suit Volkswagen). Toutes les délocalisations ne sont donc pas liées à des motifs de différences de coûts salariaux purs. Dans certains cas, elles s'expliquent par des problèmes d'économies industrielles comme, par exemple, lorsque la taille des fabricants est trop petite par rapport à celle des distributeurs. En France, de telles inégalités de taille ont conduit à des délocalisations en cascade dans des filières de biens de consommation. En Allemagne, des accords tacites ont été passés entre les fabricants et les distributeurs qui sont de taille relativement égale, obligeant les distributeurs à se fournir à plus de 60 % auprès de leurs fabricants d'origine.

Le troisième type de délocalisation consiste, pour les firmes, à **délocaliser afin de (re)conquérir des marges**. A la différence des délocalisations défensives, les firmes ne vont pas répercuter la baisse du coût de production sur le prix du produit final dans le pays de consommation, ce qui constitue un facteur de blocage de la compensation au niveau macro-économique de la destruction d'emplois entraînée par les délocalisations. Les entreprises qui utilisent ce type de délocalisation le font en investissant dans les technologies de l'information et de la communication et dans les transports les plus modernes, pour accélérer les flux. Toutefois, diverses études empiriques ont montré que la présence de ces entreprises dans un secteur est relativement courte. Ces firmes restent en effet peu longtemps dans une activité, leur avantage étant beaucoup moins lié aux produits qu'elles vendent qu'à leur maîtrise de la logistique et des coûts. Cette minimisation des coûts est obtenue par une fragmentation des processus productifs. L'efficacité provient d'une accélération des flux visant à répondre aux exigences et délais de livraison fixés par les distributeurs. Il ne s'agit donc pas de comportements de marge passifs.

En quatrième lieu, il existe des **délocalisations d'efficience et de rentabilité (offensives)** qui permettent de renforcer les avantages compétitifs des pays

d'origine. C'est ainsi notamment que des firmes allemandes, qui ne bénéficiaient pas d'avantages comparatifs dans les industries de main-d'œuvre (le textile, l'habillement, certaines filières de la mécanique), ont délocalisé dans les pays d'Europe centrale et orientale, de manière planifiée et sous la forme d'une sous-traitance internationale maîtrisée, une partie non négligeable de leur production en vue d'acquérir des segments de filières qu'elles ne possédaient pas. Elles ont, de ce fait, acquis une compétence forte dans l'habillement féminin ou dans certains produits mécaniques.

El Mouhoud MOUHOUD signale également **des stratégies de rationalisation et de recentrage sur le métier de base**. Dans ces cas, des entreprises décident (par exemple lors de fusions-acquisitions) d'éliminer ce qu'elles jugent redondant ou non rentable. De telles décisions peuvent conduire à des destruction d'emplois dans certains domaines (chez les fabricants d'aspirateurs par exemple, mais aussi chez Nike, Adidas, Rossignol, Salomon etc.). Tous ces grands groupes, qui ne sont pas forcément des sous-traitants, sont dans des optiques de rationalisation de la production et d'élimination des unités non rentables, éventuellement pour des motifs de coûts, par forcément liés aux actionnaires.

Enfin, **les délocalisations dérivées ou itinérantes** sont des **délocalisations qui se font d'une zone à l'autre en fonction de l'évolution des coûts**. Ces stratégies se constatent fréquemment. Des entreprises «circulent » ainsi, afin de maintenir un avantage coût, au sein des pays d'Europe centrale et orientale puis à la périphérie de ceux-ci (non encore intégrée à l'Union européenne). Le même phénomène est notable en Asie (où la Malaisie peut par exemple remplacer la Thaïlande...). De telles délocalisations itinérantes se constatent dans la fabrication de chaussures (Salamander), d'autoradios (Kenwood), de magnétophones (Philips).

Une typologie des stratégies de délocalisation

Types de délocalisations	Déterminants et impact	Cas de secteurs et de firmes
Défensives	Exacerbation de la concurrence internationale. Redressement de la compétitivité prix en maintenant les activités de conception et de R&D dans le pays d'origine.	Groupe Lafuma : le tiers de la production est restée en France, et le reste a été délocalisé dès 1986 en Tunisie, au Maroc, et plus récemment en Hongrie, et en Chine.
Induites, forcées, ou d'accompagnement	Une délocalisation en cascade des fournisseurs de fils et de coton pour suivre leurs clients.	le textile suit l'habillement ; les équipementiers suivent les constructeurs : Valeo suit Seat-Volkswagen.
Comportement de marge	Certains fabricants et certains grands distributeurs délocalisent mais ne répercutent pas amplement la baisse des coûts de production dans le pays à bas salaire sur le prix du produit final dans les pays de consommation. Recours aux TIC et transports efficaces pour accélérer les flux de livraison.	Maquillage de la délocalisation par ventes sous la marque du groupe (habillement, chaussures, jouet...).
D'efficacité et de rentabilité (offensive)	Renforcer les avantages compétitifs dans le pays d'origine par une délocalisation des segments à désavantages comparatifs. Logique de gestion de portefeuille des sites des multinationales : dynamiques des marchés, suppression des redondances, substitution des exportations à la production de proximité, logiques actionnariales de rendement...	Industrie allemande de l'habillement délocalisation vers les pays d'Europe de l'Est dès les années 1950 Cas de la délocalisation de l'unité de Vilvorde du groupe Renault
De rationalisation et de recentrage sur le métier de base	Délimitation des frontières et recentrage sur les compétences de base dans une logique de dynamique d'innovation et d'apprentissage.	Fabrications d'aspirateurs sans sacs Dyson (Royaume Uni). Nike, Adidas, Rossignol, Salomon...
Dérivées ou itinérantes	Après une hausse des coûts salariaux dans les premiers sites de délocalisations, la production est (re)délocalisées vers les pays voisins de la seconde génération ou relocalisées dans le pays d'origine si automatisation.	Microsoft, les chaussures Salamander, les autoradios Kenwood, les magnétoscopes Philips de Hongrie vers la Roumanie par exemple.

Source : Intervention de El Mouhoud MOUHOUD lors du Forum Prospective « Quel avenir pour l'industrie sur nos territoires ? » organisé par le CESR de Bretagne le 6 avril 2006

Les trois dernières modalités de délocalisation peuvent relever de ces nouvelles restructurations d'entreprises prospères dont l'émergence ou la multiplication perturbent la compréhension des mutations économiques.

3. Les multiples implications des mutations

3.1. Des réorganisations constantes peu prises en compte par la législation

La permanence des mutations se manifeste par le fait que désormais les entreprises, qu'elles soient bénéficiaires ou en difficulté, se réorganisent constamment.

Les licenciements par des entreprises en bonne santé sont possibles juridiquement. C'est ce qu'indique Jacques LE GOFF²¹, professeur de droit du travail à l'Université de Bretagne Occidentale : « *la ligne directrice d'une jurisprudence établie depuis 1992 est la suivante : en dehors d'un contexte de crise ouverte impliquant des licenciements "à chaud", l'entreprise peut décider "à froid" de se réorganiser, soit en supprimant des emplois, soit en modifiant les fonctions au risque de se retrouver, en cas de refus, dans l'obligation de licencier* ». Il signale que la Cour de cassation a soumis la légitimité de telles décisions à deux conditions : en premier lieu, à "l'intérêt de l'entreprise" puis à "la sauvegarde de la compétitivité" de l'entreprise ou du secteur d'activité du groupe auquel elle appartient (arrêts Vidéocolor et TRW Repa d'avril 1995). Dans cette hypothèse, si la notion de "difficultés" ne peut être évoquée à proprement parler, on peut parler de celle de la recherche de solutions de nature à éviter des difficultés potentielles à venir. La dimension de l'anticipation et de la gestion prévisionnelle des emplois est donc admise. La Cour de cassation a ainsi énoncé, dans un attendu, le principe que « *la réorganisation de l'entreprise peut constituer une cause économique de licenciement pour autant qu'elle a pour but de sauvegarder la compétitivité de l'entreprise* ».

Si, sur ce plan, l'état d'avancement du droit semble prendre acte des évolutions de l'économie, il n'en est pas de même dans d'autres domaines. Comme le montre Claude-Emmanuel TRIOMPHE (encadré suivant), le droit semble notablement en retard dans la prise en compte des nouvelles réalités de l'entreprise. En effet, les frontières de l'entreprise sont désormais plus floues avec la multiplication des opérations d'externalisation et de sous-traitance, et plus globalement, avec l'émergence de l'entreprise en réseau.

²¹ Jacques LE GOFF, « Peut-on licencier quand on fait des bénéfices ? », contribution du 18 janvier 2006 disponible sur le site Internet <http://www.telos-eu.com/>

**Des modifications de la notion d'entreprise et du système productif
que le droit ne prend que très médiocrement en compte**

« La modification des structures des entreprises... »

- les phénomènes d'externalisation qui consistent à se centrer ou se recentrer sur un nombre réduit de métiers et à extérioriser sur le plan économique et juridique les activités qui ne sont pas considérées comme centrales ;
- la sous- et la co-traitance comme mode de production aujourd'hui dominant, et qui découle souvent, quoique pas exclusivement, de l'externalisation ;
- la réduction du nombre d'établissements, de la taille des établissements qui a le plus souvent pour corollaire la suppression de sites ou d'activités et mène à des réductions plus ou moins drastiques des effectifs ;
- les phénomènes de délocalisation, intranationale, intracontinentale ou extracontinentale mues par un souci de présence sur de nouveaux marchés ou d'abaissement des coûts, notamment salariaux (...)

De l'entreprise qui n'est plus l'entreprise...

Ces nouvelles structures des entreprises, désormais largement diffusées, ont modifié la nature même de l'ensemble productif en faisant émerger :

- d'une part, des « groupes », très nombreux, où le contrôle s'exerce soit par le biais financier, soit par le biais technique ou commercial ;
- d'autre part, des réseaux de fournisseurs et de sous-traitants, d'autant plus importants que la quasi-totalité des « entreprises » a abandonné toute volonté « généraliste » et se concentre sur un segment de la production du bien ou du service considéré.

La production devient, de ce fait, extrêmement disséminée, professionnellement et / ou géographiquement. L'entreprise-groupe ou l'entreprise réseau, qui résultent de ces transformations, n'ont plus grand chose à voir avec les deux figures traditionnelles de l'entreprise : celle de l'usine ou de l'établissement ; celle de la société (au sens du droit des sociétés).

En effet, l'établissement n'est plus le lieu d'activité d'une entreprise mais d'une multiplicité : la présence des fournisseurs ou des clients y est permanente et souvent structurellement organisée. A l'inverse, la société n'est plus en phase avec un bien ou un service mais ne renvoie qu'à un segment de ceux-ci. Cette nouvelle configuration de la société « groupe » et de l'entreprise « à réseaux » fait vivre un ensemble de contrats de type commercial, financiers ou techniques, qui ne trouvent pas de traduction dans le droit social (...)

Des règles sociales « classiques »...

Il importe tout d'abord de rappeler que le droit de l'entreprise ne renvoie, à la base, qu'à trois concepts :

- celui de la "société", au sens du droit des sociétés
- celui, propre au droit du travail, de "l'établissement", comme collectivité de travail autonome
- celui "d'employeur".

En dépit des très importantes mutations du travail depuis trois ans, ces concepts n'ont été enrichis que sous trois aspects dans le droit social français :

- celui déjà ancien "d'unité économique et sociale" (d'origine et de définition essentiellement jurisprudentielle)
- celui de "groupe", via l'institution des comités de groupes, d'une part (ici, un droit de nature plutôt législative), via le droit de l'obligation de reclassement (avec la notion d'activités permutable, droit d'origine essentiellement jurisprudentiel)
- celui de "co-responsabilité" via les directives européennes en matière de chantiers de construction

Par ailleurs la négociation sociale n'a pas connu de bouleversements dans son architecture : interprofessionnelle / branche / entreprise. La notion territoriale et la notion de site sont restées plutôt virtuelles. Il en va de même pour les acteurs de la négociation : employeur et patronat, d'un côté, organisations syndicales, de l'autre, même si le niveau de l'entreprise a connu un développement considérable.

Enfin émergent des acteurs européens ou internationaux dont la reconnaissance, en droit, reste problématique et entraîne nombre d'incertitudes sur les effets de leurs actes (accords, chartes etc.). Enfin le produit de la "machine normative" est resté, jusqu'à une date récente, relativement inchangé : lois et décrets, d'un côté, conventions et accords collectifs, de l'autre. (...) »

Source : Claude-Emmanuel TRIOMPHE (Délégué général de l'association pour le développement de l'Université européenne du Travail), « Restructuration des entreprises, évolutions des règles et effets sur le dialogue social », Notes Thomas (groupe « Prospective des règles de la négociation sociale » du Commissariat général du Plan), n° 9, juin 2004

Ajoutons aux remarques de C.E. TRIOMPHE que le droit ne connaît pas la notion d'entreprise transnationale, ce qui complique les relations avec des sociétés se restructurant au niveau mondial. De plus, on peut se demander si certaines grandes entreprises ne sous-traitent pas leurs restructurations. De 1999 à 2002, de nombreux groupes d'électronique et d'informatique ont cédé à des sous-traitants internationaux des sites qui ont ensuite été fermés dans les trois ans. L'image des vendeurs était alors préservée²². De même, des observateurs ont considéré que la mise en dépôt de bilan de sociétés après leur filialisation découlait d'une volonté délibérée de report de la responsabilité du reclassement sur la collectivité. Or, dans la réalité, la situation juridique est plus complexe. En effet, la notion de « direction de fait » définie par la jurisprudence commerciale peut alors être invoquée pour condamner les entreprises, « s'il est démontré des actes positifs de gestion effectués en toute indépendance par une personne autre qu'un dirigeant de droit »²³. Par ailleurs, il faut noter que, dans la pratique, les cessions servent dans la grande majorité des cas, à opérer un recentrage sur le métier de base.

Selon la consultante Danielle KAISERGRUBER, on assiste désormais à un partage des tâches entre deux niveaux d'entreprises : « d'un côté la "corporate company", la "marketing company", et de l'autre les sites de production conçus comme des "ateliers", situés ici, là ou ailleurs dans le monde, mis en concurrence les uns par rapport aux autres (...) Les sites changent de plus en plus souvent de mains, car il sont en permanence "semi-externalisés", segments terminaux d'une entreprise dont les fonctions financières et marketing, recherche et développement parfois, sont souvent plus valorisées que la production (...) Ce ne sont plus les grandes entreprises mondialisées, très visibles, très exposées, y compris à la Bourse, qui restructurent. Ce sont leurs établissements "terminaux", leurs prestataires, leurs sous-traitants, ou ceux auxquels elles ont cédé des sites, moyennant la garantie d'un plan de charge sur quelques années »²⁴. Néanmoins, cette organisation comporte des risques, un

²² Dossier « Restructurations industrielles : de la cession à la fermeture », *Entreprise & Carrières*, n° 798, février 2006

²³ Daniel TRICOT (Président de la Chambre commerciale, financière et économique de la Cour de cassation), « Direction de fait : un débat s'instaure », *Les Echos*, 3 mai 2006

²⁴ Danielle KAISERGRUBER, *Flexi-sécurité : l'invention des transitions professionnelles*, Éditions du réseau ANACT, 2006

mauvais contrôle des sous-traitants pouvant être à l'origine d'une variabilité de la qualité et fragiliser les approvisionnements (dans un contexte de hausse du prix des matières premières et du transport). Aussi des groupes en reviennent-ils à une certaine forme d'intégration verticale²⁵.

D'une manière générale, désormais, **les acteurs locaux** (collectivités locales, organisations syndicales, services déconcentrés de l'État...) **rencontrent des difficultés pour identifier les responsables des restructurations puis pour engager des actions concertées avec eux**. Les réductions d'effectif peuvent ainsi émaner simultanément d'une multiplicité de centres de décision et de sous-traitants. Chez ces derniers, la mise en place d'une GPEC (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) apparaît très difficile voire illusoire car ils ne bénéficient pas de la visibilité nécessaire pour anticiper leurs besoins en qualifications et leurs évolutions d'effectifs. Bien souvent, les restructurations ne concernent plus un site unique mais se déroulent sur un plan national ou continental. La législation communautaire qui fixe des obligations d'information et de consultation des salariés et des comités d'entreprise européens peut être jugée encore insuffisante et inadaptée à une situation où la prise de décision est désormais diffuse et partagée.

Comme nous le verrons plus loin, le contenu d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) est rarement modifié durant la phase de consultation, sauf en cas de recours devant les tribunaux. Or, **contrairement à l'idée communément admise d'une « judiciarisation » des restructurations, ces démarches, il est vrai souvent médiatisées, sont en réalité rares**. Ainsi, selon une étude du Ministère de la Justice relative aux PSE déferés, on relevait en France « *un maximum de 121 procédures (fond et référé), pour 1 500 plans sociaux notifiés à l'administration au cours de cette même année, soit un taux de recours de 8,1%* ». A noter que ces statistiques imprécises portent sur l'ensemble des déferés. Concernant les seules démarches effectuées en cours de concertation, le Professeur Antoine LYON-CAEN ne comptait que 13 cas pour l'année 2004²⁶. Les demandes proviennent davantage de salariés individuels qui contestent leur licenciement (ces démarches concernent dix fois plus souvent un licenciement pour motif individuel qu'un licenciement économique)²⁷.

La principale innovation prenant en compte la nouvelle réalité du système productif n'est pas véritablement de nature juridique mais de niveau conceptuel avec la notion de responsabilité sociale des entreprises (RSE).

La RSE est un engagement volontaire de la part des entreprises d'appliquer dans leur activité les principes du développement durable²⁸. Elle n'a connu qu'assez peu de traductions législatives, excepté l'obligation d'insérer dans le rapport annuel d'entreprise des « *informations sur la manière dont l'entreprise prend en compte les conséquences sociales et environnementales de ses activités* » (article 116 de la loi

²⁵ « Externaliser la production, c'est ringard », *Courrier International*, n° 826, 31 août-6 septembre 2006

²⁶ Intervention lors des Entretiens de l'IRES sur les « Les restructurations, nouveaux enjeux », 27 octobre 2005

²⁷ Ministère de la Justice, *Le droit du travail en perspective contentieuse 1993 à 2003*, novembre 2005

²⁸ Pour une définition de la notion et une présentation d'engagements d'acteurs du monde de l'entreprise de Bretagne en faveur de la RSE voir CESR de Bretagne, *L'économie sociale en Bretagne, pour une région compétitive, sociale et solidaire*, décembre 2006

du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques, cette disposition ne concernant que les sociétés cotées en bourse). En revanche, les pouvoirs publics français et européens ont incité les entreprises à s'inscrire dans cette démarche²⁹.

Cette notion, qui couvre toutes les dimensions de la vie des entreprises (production, approvisionnement et sous-traitance, condition de travail et d'emploi, respect de l'environnement...) a été étendue à la question particulière des restructurations économiques. On parle ainsi désormais de « **restructurations socialement responsables** » (« responsible restructuring »). Cette notion s'appuie certes sur des bases juridiques (les obligations de reclassement ou de revitalisation des bassins sinistrés par exemple) mais dépasse en réalité ces devoirs minimaux.

La Fondation Européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound), instance créée par l'Union européenne a d'ailleurs organisé un séminaire sur cette question particulière³⁰. Il en ressort que le concept, qui prend acte de la responsabilité des entreprises fermant des sites, licenciant ou délocalisant à l'égard des territoires, des sous-traitants et des populations, figure d'ores et déjà dans les pratiques de nombreux grands groupes européens.

C'est ce que montre également une étude actuelle, réalisée dans le cadre de projet européen financé par le FSE (projet MIRE – « Monitoring Innovative Restructuring in Europe »). Les premiers enseignements de ce travail qui compare les pratiques de restructurations de cinq pays (France, Belgique, Allemagne, Royaume-Uni et Suède) ont été présentés en janvier 2007 par Claude-Emmanuel TRIOMPHE : « *le point commun le plus frappant est l'"effet grands groupes". Les pratiques de ces derniers se ressemblent, où qu'ils soient implantés. Ainsi, ils vont au-delà de la simple indemnisation des salariés qui partent, et investissent dans l'accompagnement. Les restructurations y relèvent du dialogue social impliquant, au minimum, les patrons et les syndicats, mais aussi les pouvoirs publics et la société civile, à divers degrés. Enfin, ces groupes ont tous une volonté d'anticiper. Les cinq pays utilisent une combinaison entre services publics et secteur privé. Ainsi, en France, le secteur public intervient par des recommandations, mais les reconversions sont prises en charge par le privé. Au Royaume-Uni, c'est un peu l'inverse. Autre point commun, qui est peut-être la découverte de ce projet : une montée en puissance du souci de la santé des personnes subissant une restructuration (...) Certaines entreprises se sentent maintenant tenues de les accompagner psychologiquement et cliniquement* »³¹.

Un groupe comme Danone, dont la restructuration de la branche Biscuit a été fortement critiquée, a mis en place un dispositif mondial (« Danone Way ») contenant des engagements sur le plan de la responsabilité sociale et territoriale. Les axes de ces bonnes pratiques sont un travail en partenariat avec l'environnement et les acteurs locaux (des « tables de concertation institutionnelles » sont par exemple

²⁹ Commission européenne, *Livre Vert sur la responsabilité sociale des entreprises*, juillet 2001 et Ministère de l'Emploi et Inspection générale des affaires sociales, *Rapport sur la responsabilité sociale des entreprises*, mars 2004

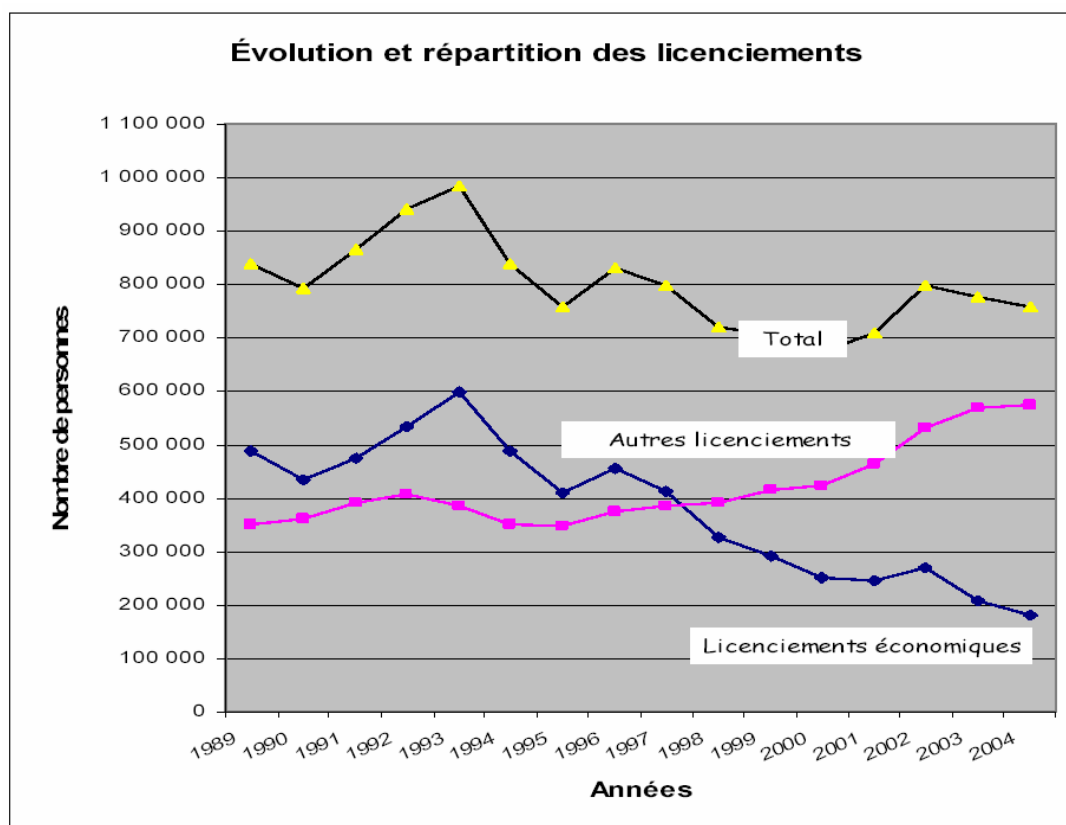
³⁰ Site Internet <http://www.responsible-restructuring.org>

³¹ Claude-Emmanuel TRIOMPHE, « En Europe, les restructurations ont des points communs » (interview), *Entreprise & Carrières*, n° 840, 16 janvier 2007 voir aussi le site Internet <http://www.mire-restructuration.eu>

organisées), la recherche d'accords globaux avec les syndicats sur les principes et les méthodes de conduite des restructurations sur l'ensemble des sites touchés, des annonces précoces des restructurations favorisant l'adaptation des personnes, la formulation d'engagements précis et un investissement financier conséquent. L'entreprise a par ailleurs mis en place une structure, CREAN, chargée d'accompagner les restructurations par des créations d'emplois et des actions de redéveloppement économique des bassins affectés³².

3.2. Une utilisation du droit du licenciement qui traduit une individualisation des relations de travail

Un des phénomènes majeurs des dernières années a été l'inversion de tendance entre les licenciements économiques et les licenciements pour motif personnel (LMP). C'est ce que montre de manière très frappante le graphique suivant. L'augmentation des LMP est quasi constante et s'est accélérée au cours de la période récente (elle a atteint + 40 % au niveau national entre le début 2001 et la fin 2003) alors que celle des licenciements économiques est davantage conditionnée par la conjoncture économique et en nette baisse (graphique suivant).



Source : Frédéric BRUGGEMAN, « Les restructuration demain avec ou sans les directions d'entreprise? », Notes Thomas (groupe « Prospective des règles de la négociation sociale » du Commissariat général du Plan), n°18, mai 2005 (données nationales)

³² Danielle KAISERGUBER, *Flexi-sécurité : l'invention des transitions professionnelles*, Éditions du réseau ANACT, 2006

Les licenciements pour motif personnel sont en principe occasionnés par une faute grave, une insuffisance professionnelle, une inaptitude au travail constatée par le médecin du travail, des absences injustifiées etc.³³. De tels cas existent encore bien évidemment, l'augmentation des maladies professionnelles constatée dans le rapport de saisine du CESR sur les conditions de travail pouvant notamment expliquer l'accroissement des déclarations d'inaptitudes au travail³⁴. De plus, certains salariés souhaitant démissionner choisissent ce mode de licenciement pour percevoir les allocations chômage auxquelles ils n'auraient pas droit en tant que démissionnaire. Néanmoins, ces cas ne peuvent suffire à expliquer un tel accroissement des LMP.

Deux publications du Ministère du Travail ont successivement établis un lien entre le développement des LMP et les nouvelles pratiques des entreprises de gestion des emplois et des effectifs, dans une logique « *d'évitement des plans sociaux* »³⁵. Le LMP s'avère plus rapide, plus discret, plus souple et moins coûteux pour les entreprises que le licenciement économique. L'entreprise n'est alors pas soumise aux obligations d'information des institutions représentatives du personnel et de reclassement des salariés. Elle ne doit pas non plus faire face à l'interdiction de recruter à nouveau sur le même poste³⁶. De surcroît, certains motifs - la faute grave notamment - permettaient à l'employeur d'être exonéré de la contribution Delalande, représentant de un à douze mois de salaire, dont il devait s'acquitter pour tout licenciement d'un salarié âgé de 50 ans ou plus³⁷ (cette contribution va disparaître à terme, suite à la loi du 30 décembre 2006).

Concernant les salariés âgés, on peut constater, à la lecture de l'enquête sur les mouvements de main d'œuvre de 2002 qu'en Bretagne, 27 % des sorties de l'emploi des salariés de 55 à 59 ans se font dans le cadre d'un licenciement (contre 4,4 % tous âges confondus). 2,6 % de ces licenciements relèvent des licenciements économiques et 24,4 % des "autres licenciements" (ou LMP). Le GREF de Bretagne considère de ce fait que cette « *sur-représentation des salariés âgés parmi les autres licenciements conforte l'hypothèse d'une utilisation de ce mode de rupture du contrat de travail comme l'un des moyens pour réduire ou recomposer la main d'œuvre, notamment dans le cadre de restructuration ou de gestion anticipée de la pyramide des âges* »³⁸. D'une manière générale, tous âges confondus, les licenciements pour motif personnel sont en Bretagne plus de trois fois plus nombreux que les licenciements économiques.

Signalons toutefois que, fréquemment lors d'un LMP, les personnes licenciées

³³ « Le licenciement pour "motif personnel" de plus en plus prisé par les entreprises », *Le Monde*, 28 mars 2006

³⁴ Rapport de saisine sur « Les conditions de travail en Bretagne » in CESR de Bretagne, *Perspectives de l'emploi et du travail en Bretagne, pour une volonté anticipatrice*, juin 2005

³⁵ « Les nouveaux usages du licenciement pour motif personnel », *Premières Informations et Premières Synthèses* (DARES), n° 28.2, juillet 2003 et « Les licenciements en 2003 : trois fois plus nombreux pour motif personnel que pour raisons économiques », *Premières Informations, Premières Synthèses*, n° 11.1, mars 2006

³⁶ Florence PALPACUER (Université Montpellier 1), « Le LMP est un substitut aux licenciements économiques » (interview) in Dossier « Polémique autour des licenciements individuels », *Entreprise & Carrières*, n° 840, 16 janvier 2007

³⁷ Frank SEURET, « Licenciements, la grande triche », *Alternatives Économiques*, n° 253, décembre 2006

³⁸ GREF Bretagne, *Le vieillissement de la population active et les enjeux pour la Bretagne*, septembre 2004

perçoivent une indemnité transactionnelle, en plus de l'indemnité légale ou conventionnelle à laquelle tout salarié a droit. De plus, cette pratique comporte des risques pour les entreprises qui peuvent voir ces LMP requalifiés en licenciements économiques (décision de la Cour d'appel de Paris du 9 novembre 2004) ou annulés (décision du Tribunal des Prud'hommes de Paris de janvier 2005 contre des licenciements individuels de Alcatel Optronics opérés à Lannion et Nozay). Ce risque est bien réel pour les entreprises puisqu'on constate qu'un salarié licencié pour motif personnel sur cinq conteste son licenciement devant le conseil des prud'hommes (contre seulement 3 % pour les licenciés pour motif économique). Afin d'obtenir une clarification juridique sur ce plan, la Présidente du MEDEF s'est prononcée, en avril 2006, en faveur de l'instauration d'un principe de « séparabilité » de l'entreprise et de l'employé calqué sur le divorce par consentement mutuel assorti d'une indemnisation du salarié³⁹. Cette proposition a été critiquée et rejetée par les centrales syndicales.

D'une manière générale, la croissance considérable des LMP apparaît révélatrice d'une gestion des ressources humaines de plus en plus individualisée qui constitue à la fois une manifestation et un accélérateur des mutations économiques. C'est ce que remarque un récent article de la revue Alternatives Économiques : « *la redéfinition permanente du périmètre des grands groupes internationaux a contribué à faire émerger "un **nouveau mode de management** des cadres basé sur le principe du marché". Un management qui se caractérise notamment par **l'accélération des mobilités, les recrutements devenant privilégiés par rapport à la promotion interne et les séparations intervenant plus rapidement, mais aussi par l'évaluation systématique des résultats individuels**. Les non-cadres ne sont toutefois pas à l'abri. Surtout s'ils sont soumis à une gestion par objectifs (...) La banalisation des licenciement pour motif personnel n'est qu'une étape de plus dans cette **individualisation**, engagée depuis maintenant plus de deux décennies. Le poids des évolutions de carrière et des conventions collectives dans la fixation des salaires a progressivement diminué, au profit d'une gestion au cas par cas* »⁴⁰.

Un des principaux paradoxes des mutations actuelles, qui d'ailleurs manifeste leur caractère permanent, est le fait que, désormais, « *l'entreprise embauche en même temps qu'elle licencie* »⁴¹. A titre d'exemple sur ce plan, le Directeur des relations extérieures de Entremont Alliance annonçait, en février 2006, que les restructurations du groupe né du rapprochement d'Unicopa et d'Entremont se solderaient par la suppression de 173 postes (essentiellement dans une usine implantée à Saint-Méen-le-Grand) mais aussi par la création de 120 postes dans les différents sites bretons du groupe⁴². Des reclassements internes sont certes favorisés mais la concordance des mouvements peut étonner. La vie des entreprises se manifeste bien évidemment par la concomitance d'opérations d'investissement et de désinvestissement et donc à la fois de recrutements et de licenciements. L'économiste Pierre CAHUC signale d'ailleurs que chaque jour ouvrable 10 000 emplois disparaissent et autant sont

³⁹ MEDEF (sous la direction de Florence PARISOT), *Besoin d'air*, Le Seuil, 2007

⁴⁰ Frank SEURET, opus cité

⁴⁰ Frank SEURET, opus cité (nous soulignons certains points)

⁴¹ Danielle KAISERGUBER, *Flexi-sécurité : l'invention des transitions professionnelles*, Éditions du réseau ANACT, 2006

⁴² Interview donnée à la *Lettre Économique de Bretagne* (version électronique) le 20 février 2006

créés⁴³. L'étude du CESR de Bretagne sur les perspectives de l'emploi et le travail signalait d'ailleurs que la Bretagne se distingue en France par son fort taux de rotation des effectifs (en 2005, il était de 45,4 % contre 41,2 % au plan national)⁴⁴. De surcroît, les mutations internes acceptées, lorsqu'elles n'engendrent pas des contraintes trop pesantes pour les salariés, sont un des meilleurs moyens de sécuriser les parcours professionnels des personnes. En outre, les postes créés ne correspondant souvent pas aux postes supprimés en termes de qualification, les personnes ne peuvent pas systématiquement être réaffectés immédiatement dans d'autres emplois, ce qui engendre des licenciements. Néanmoins, la simultanéité des embauches et des fins de contrat interroge sur la politique de promotion interne des entreprises. Alors que « la formation tout au long de la vie » est unanimement vantée, l'opinion formulée par le mensuel Alternatives Économiques semble confirmée : certaines entreprises privilégient les recrutements à la promotion interne et à la préparation de leurs salariés aux mutations futures, ce qui contribue à l'exclusion de catégories de salariés (les personnes peu qualifiées notamment).

Il faut néanmoins nuancer ce constat car d'autres paramètres peuvent entrer en compte. Sur ce plan, on peut notamment signaler l'impact du retournement démographique. La forte hausse des départs en retraite des cadres incite en effet de plus en plus d'entreprises à accroître leur promotion interne⁴⁵.

3.3. Une volonté de maîtrise de l'information

3.3.1. Un souci de confidentialité et de maîtrise de l'information

Le souci de confidentialité apparaît très important chez les entreprises et tout particulièrement les entreprises bretonnes.

Un magazine spécialisé sur la reprise d'entreprise, dans un dossier portant sur la région, signalait que la Bretagne se caractérise par « l'opacité de son marché » des entreprises, parlant également de « marché secret ». En effet, dans la région, « les patrons de PMI se refusent à annoncer leur souhait de partir. Les repreneurs ont donc du mal à identifier les cibles »⁴⁶. Si les Chambres consulaires ont, depuis lors, permis d'importants progrès dans la structuration de l'offre de transmission-reprise, le souci de confidentialité apparaît encore trop fréquent. L'étude du CESR sur la création et la reprise d'entreprises a indiqué qu'il est « légitime de ne pas diffuser trop largement l'information de la mise en vente d'une entreprise (notamment à l'égard de certains clients, fournisseurs et concurrents) ». Elle a toutefois insisté sur le fait que l'impréparation ou le retard dans la détermination d'une solution de transmission ainsi qu'un mauvais passage de témoin entre le cédant et le repreneur

⁴³ Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG, *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, Flammarion, 2004

⁴⁴ CESR de Bretagne, *Perspectives de l'emploi et du travail en Bretagne, pour une volonté anticipatrice*, janvier 2005

⁴⁵ « Le besoin croissant de cadres relance les politiques de promotion interne », *Le Monde*, 20 février 2007

⁴⁶ Philippe DECLEY (CCI des Côtes d'Armor) cité in « La Bretagne difficile d'accès », *Repreneur*, n° 87, mars-avril 2002

sont à l'origine d'un nombre non négligeable de défaillances d'entreprises⁴⁷.

De même, une récente enquête réalisée en Bretagne sur la prévention des difficultés des entreprises en Bretagne et Pays de la Loire indique que le faible recours aux dispositifs existants tient au fait que de nombreuses entreprises sont « *arrêtées dans leur démarche par le manque de confidentialité de certaines procédures (procédures collectives) et craignent de perdre la confiance de leurs différents partenaires* »⁴⁸.

La maîtrise de l'information diffusée et de l'image donnée est un enjeu capital pour les entreprises. Sur ce plan, un chiffre offre un bon résumé de l'investissement des entreprises dans la communication et les relations publiques : selon des estimations, environ 70 % des thèmes traités par les médias émaneraient de communiqués de presse⁴⁹.

Quatre types de risques peuvent être distingués :

- **le risque financier.** Une mauvaise cotation bancaire, un rapport réservé d'un cabinet d'audit peuvent entraîner une réduction des crédits bancaires et des crédits inter-entreprises. En ce sens, la diffusion d'informations sur les difficultés financières d'une entreprise auprès de ses partenaires (clients, fournisseurs, banquiers, sous-traitants...) peut avoir des conséquences négatives qui amplifient les problèmes rencontrés ;

- **le risque commercial.** Une entreprise peut renoncer à un achat si elle considère que le fournisseur potentiel manque de crédibilité. De même, la notion d'intelligence économique, associée, dans l'esprit des observateurs, à la veille économique et commerciale, peut comprendre également des dimensions moins avouables : les campagnes de déstabilisation opérées par des concurrents cherchant à détériorer l'image d'une société et l'espionnage industriel ;

- **le risque technologique.** Une innovation doit être dévoilée au bon moment, notamment pour éviter les copies et piratages. Les conséquences pour l'environnement et la santé de cette innovation doivent également être soigneusement évaluées avant toute communication publique ;

- **le risque social.** Il a des implications et des formes diverses. A l'égard des clients, la mise en place d'un marketing « relationnel » (qui vise à les fidéliser par une communication personnalisée et des offres sur-mesure) suppose une très forte cohérence de l'ensemble des messages qu'émet une entreprise. Celle-ci ne peut se permettre, vis-à-vis des consommateurs, des dissonances dans les discours. Un message sur le développement durable et la responsabilité sociale de l'entreprise peut perdre son effet en cas de délocalisation. Des restructurations très médiatisées peuvent dégrader l'image d'une société (comme le montrent les exemples de Hoover ou Danone). De même, une restructuration peut démotiver les salariés et dissuader

⁴⁷ CESR de Bretagne, *La création et la reprise d'entreprises en Bretagne*, janvier 2003

⁴⁸ Ernst & Young, *Panorama de la prévention des difficultés des entreprises en Bretagne et Pays de la Loire*, janvier 2007

⁴⁹ Dossier spécial sur la communication, *Terra Economica*, n° 22, 20 juillet 2006

les candidats potentiels au recrutement. Les financeurs et les apporteurs de capitaux sont aussi préoccupés par l'image donnée par l'entreprise : « *les actionnaires sont moins sensibles aux licenciements eux-mêmes - devenus au contraire un indicateur de gestion saine - qu'à la crainte d'un contexte troublé qui risque de pénaliser les résultats de l'entreprise. La sollicitation des investisseurs sur les marchés financiers, suppose d'assurer la confiance et d'éviter les facteurs de risques susceptibles de l'entamer* »⁵⁰. A noter que le choix des sites fermés ou délocalisés peut être directement influencé par des considérations d'image. C'est ce que semble montrer la pratique des constructeurs automobiles : « *plutôt que d'affronter l'opinion dans leur propres pays, c'est dans leur usines basées à l'étranger qu'ils frappent en priorité* ». En effet, « *ce n'est pas toujours la logique économique qui décide de la fermeture d'un site* »⁵¹. Les entreprises ne peuvent contrôler toute l'information qui circule sur elles. Or, les plans sociaux et les licenciements collectifs sont souvent médiatisés ce qui engendre des critiques à l'encontre des entreprises impliquées. Selon l'industriel et représentant patronal Pierre-Yves LEGRIS, « *cette situation est souvent mal vécue par beaucoup de chefs d'entreprises qui ont le sentiment d'être culpabilisés et cloués au pilori pour des décisions le plus souvent contraintes mais courageuses à prendre lorsqu'il s'agit notamment de licenciements économiques ; sauf cas très exceptionnels, la survie de l'entreprise est alors en jeu* »⁵². Il prône sur ce plan des efforts de compréhension réciproque entre les médias et les entreprises, ces dernières devant agir avec transparence et structurer des outils de communication (valorisant notamment les aspects positifs de leur activité).

3.3.2. Des règles relatives aux plans de sauvegarde qui conditionnent fortement la communication

La maîtrise de la communication par les entreprises est d'autant plus cruciale que **les règles relatives aux plans de sauvegarde de l'emploi sont très précises**. La priorité donnée à l'information du Comité d'Entreprise, le phasage précis des étapes conditionnent fortement la diffusion de l'information par les entreprises qui cherchent à éviter le « délit d'entrave »⁵³. De ce fait, bien souvent dans les entreprises, « *toute prise de parole se "procédurise". Tout est codifié et soumis à protocole* »⁵⁴.

Comme nous le verrons dans la suite du rapport, l'information des institutions représentatives du personnel est un des gages de réussite des actions de réponse aux restructurations mais aussi de l'anticipation des mutations. Il faut néanmoins noter que le caractère très formaliste de la législation a des effets pervers. La communication, au lieu d'être transparente, devient fragmentaire : « *les entreprises évitent, depuis l'affaire LU, de tout dire en même temps et d'aller vers une fermeture*

⁵⁰ Myriam CAMPINOS-DUBERNET, « Des restructurations discrètes : reconstruire l'emploi face à la mondialisation », *Travail et Emploi*, n° 95, juillet 2003

⁵¹ « Automobile, les constructeurs ferment (d'abord) loin de chez eux », *L'Usine Nouvelle*, n° 3 033, novembre 2006

⁵² Pierre-Yves LEGRIS (Président de l'UIMM Bretagne), « Que faire pour que les médias reflètent mieux la vérité économique et sociale des entreprises ? », *Fusions Magazine*, n° 36, octobre 2005

⁵³ « Gestion de crise, l'art de vendre un plan social », *Liaisons Sociales Magazine*, n° 64, septembre 2005

⁵⁴ « Pourquoi les boîtes verrouillent leur com sociale », *Liaisons Sociales Magazine*, n° 64, septembre 2005

complète et brutale des sites. La symbolique est trop traumatisante»⁵⁵. Le déroulement des restructurations en est donc modifié, les mesures étant échelonnées dans le temps, ce qui peut s'avérer moins favorable à un bon accompagnement (des plans sociaux se succédant comme c'est le cas pour l'entreprise La Barre Thomas de Rennes avec deux PSE annoncés en janvier 2006 et en mars 2007, la société ayant entre temps été rachetée).

De même, une étude de 2003 portant sur les restructurations « discrètes » (notion que nous allons exposer plus loin) montre que, même dans les entreprises les plus soucieuses d'un reclassement effectif des salariés et d'une concertation avec les partenaires sociaux, la règlementation en matière de communication est vécue comme une contrainte forte. Nous indiquerons, dans la troisième partie de ce rapport, que l'anticipation des mutations est grandement favorisée par une réflexion prospective commune des employeurs et des syndicats sur les opportunités et les menaces futures. Or, la situation juridique actuelle ne semble pas favoriser cette anticipation conjointe. La législation a ainsi un effet inverse par rapport à l'objectif recherché, les entreprises se jugeant dans l'obligation de faire de la rétention d'information : *« les entreprises considèrent que la réussite d'une restructuration dépend [du] strict contrôle de l'information (...) Une information préalable très en amont auprès des salariés n'est pas du tout perçue comme de nature à faciliter les relations avec les partenaires sociaux, à permettre de susciter une certaine confiance favorable à la conduite de l'opération. Un des arguments avancés afin de justifier ce paradoxe, serait la crainte d'accusation de "délit d'entrave" avec les risques de correctionnelle que l'on connaît »*⁵⁶. A noter que le mécanisme des accords de méthode résout pour partie ces difficultés mais ne présente pas la discrétion que souhaitent souvent les entreprises.

Autre preuve du formalisme des plans sociaux, la qualité relativement faible de l'argumentation économique et financière justifiant les projets de licenciements inclus dans les plans de sauvegarde de l'emploi. C'est ce que signale une étude portant sur une douzaine de PSE : *« de façon un peu étonnante, les argumentaires utilisés par les directions sont souvent assez faibles et donc facilement contestables »*⁵⁷. Or, ces explications économiques, financières et techniques sont destinées aux salariés, au service public de l'emploi (DDTEFP) puis aux médias. Vis-à-vis des salariés de l'entreprise, l'enjeu est extrêmement important car cela conditionne l'acceptabilité des mesures avancées : *« cette justification permet aux salariés et à la direction de continuer à travailler ensemble. Lorsque la justification économique formulée par la direction de l'entreprise est acceptée par les salariés, elle devient conventionnellement le motif accepté d'une décision qui ne pourrait être acceptée si elle ne s'appliquait pas au nom d'un bien supérieur »*. Alors que l'intérêt supérieur évoqué est très généralement la survie de l'entreprise, les argumentaires reposent sur *« des logiques marchandes (arguments de compétitivité, arguments concernant la baisse du volume de production, du carnet de commande, la situation économique mondiale ou "sur le marché"...) et/ou sur des logiques industrielles (discours sur la*

⁵⁵ « Gestion de crise, l'art de vendre un plan social », *Liaisons Sociales Magazine*, n° 64, septembre 2005

⁵⁶ Myriam CAMPINOS-DUBERNET, opus cité

⁵⁷ Frédéric BRUGGEMAN, Dominique PAUCARD et alii, *Plans sociaux et reclassements : quand l'innovation est promue par les représentants des salariés, étude de 12 cas* (Rapport réalisé pour la DARES), juin 2002

productivité, sur le respect des contraintes de production internes, les nécessités de réorganisation, sur la rentabilité, sur la conformité aux budgets...) »⁵⁸. Signalons pour terminer sur ce point que la faiblesse de l'argumentaire n'implique pas que l'entreprise ne traverse pas des difficultés sérieuses ; elle traduit surtout le caractère très formel et procédurier du plan de sauvegarde de l'emploi.

Les restructurations et les politiques d'adaptation aux mutations économiques sont encore souvent traitées par nombre d'entreprises sur le registre de la justification, de la compensation (des embauches sont parfois anticipées et rendues publiques pour coïncider avec des annonces de licenciements) ou de la minimisation (ce qui peut favoriser une limitation des suppressions d'emploi). Toutefois, **certaines entreprises utilisent aussi leurs efforts de reclassement, de préparation des salariés aux changements (formation, réaffectation...) et de revitalisation des territoires comme des vecteurs de valorisation**. Les thèmes du développement durable et de la responsabilité sociale des entreprises sont ainsi des axes de communication. Complétons toutefois en indiquant que, pour les entreprises, une bonne insertion dans leur milieu local et des relations constructives avec les élus locaux, un bon climat social et des salariés motivés, une bonne image auprès des consommateurs sont autant d'atouts qu'offre une pratique responsable et durable. Et l'on peut bien évidemment faire crédit aux entreprises de la sincérité de leur engagement «citoyen». A noter que si la notion de «restructuration socialement responsable» est d'inspiration européenne, on décèle actuellement la volonté, aux Etats-Unis et au Canada, d'améliorer l'accompagnement des salariés licenciés (par la prise en charge des personnes par des psychologues par exemple). C'est ce que signalait récemment la revue *Liaisons Sociales* : «*cette forme de "licenciement éthique" (...) n'a rien de philanthropique. Les entreprises contraintes de licencier tiennent, en effet, à préserver leur réputation d'employeur. Car il n'est pas rare que les mêmes entreprises licencient et embauchent simultanément. Comme Hewlett-Packard actuellement. Malmener ceux qui partent risquerait de décourager les candidats de qualité* »⁵⁹.

D'une manière générale, comme le signale le consultant Frédéric BRUGGEMAN du cabinet SYNDEX, le PSE est parfois appréhendé par les entreprises comme un signe de leur engagement social : «*l'accompagnement social des licenciements constituant un tribut payé par l'entreprise à la société dans laquelle elle opère, il se place d'emblée dans une économie de la réputation* »⁶⁰. Plus fondamentalement encore, de nombreuses entreprises cherchent à mener des réorganisations exemplaires, dans le cadre de ce que l'on qualifie désormais de «restructurations socialement responsables». Enfin, d'autres entreprises mènent leurs restructurations dans la quasi confidentialité, avec un souci de concertation et d'efficacité des reclassements, dans le cadre des «restructurations discrètes».

⁵⁸ Tristan BOYER, «Mécanique du plan de licenciement : déconstruction d'argumentaires économiques de projets de licenciements », *Les Documents d'Études (DARES)*, n° 53, avril 2002

⁵⁹ *Liaisons Sociales Magazine*, n° 75, octobre 2006

⁶⁰ Frédéric BRUGGEMAN, « Plans sociaux : l'impossible accompagnement social des licenciements économiques », *Revue de l'IREs*, n° 47, 2005/1

3.4. Les restructurations discrètes

3.4.1. La notion de « restructurations discrètes »

Une étude portant sur des restructurations menées en France a mis en évidence des pratiques d'entreprises visant à opérer des changements dans la confidentialité⁶¹. Elle évoque ainsi des restructurations discrètes. Ces opérations présentent plusieurs points communs :

- **deux motifs principaux expliquent le choix de ce genre de démarches : le souci d'image** (pour ne pas ternir celle-ci dans l'esprit des clients, des partenaires et de la population, l'information étant strictement contrôlée) **et la volonté d'éviter un plan de sauvegarde de l'emploi** (qui rallonge les délais et comporte un risque de recours judiciaire) ;

- **les objectifs visés et les moyens utilisés sont variés** : suppressions de postes, externalisation, augmentation du temps de travail etc. Dans tous les cas, **le reclassement des salariés est clairement recherché** (comme nous le verrons plus loin, dans la pratique des PSE « traditionnels », cet objectif affiché n'est pas toujours poursuivi par les acteurs). Il est d'autant plus aisé pour les entreprises de se consacrer pleinement à cet objectif qu'elles ne sont pas immédiatement préoccupées par leur survie, la démarche étant initiée très en amont. L'étude décèle d'ailleurs une conception élargie de la reconversion (qui ne se limite pas à proposer un nouvel emploi mais prend en compte les différences entre les deux postes et les impacts psychologiques des licenciements) ;

- **la méthode adoptée est relativement homogène**. Elle s'apparente directement à une véritable « gestion de projet ». Elle s'appuie sur une **forte anticipation et une planification très en amont de l'opération**. Elle s'est traduite par « *le déplacement progressif d'une logique de moyens vers une logique de résultats* » et se base sur une confiance réciproque entre les partenaires sociaux de l'entreprise. L'analyse décèle également un **grand souci de la concertation et de dialogue** avec les représentants du personnel, de multiples intermédiations (consultants extérieurs et acteurs locaux) et la **prise en compte de la dimension territoriale** (les élus des collectivités territoriales sont associés et consultés) ;

- **un déroulement très planifié** qui implique une préparation très en amont de l'opération, autour d'un nombre limité de personnes (consultant extérieur et principaux dirigeants de l'entreprise), dans la confidentialité et en traitant l'ensemble des aspects de la restructuration (juridique, économique, communication), puis une association des syndicats et des acteurs locaux. Une évaluation du projet est enfin assurée ;

- **la réussite de la restructuration est due à des concessions réciproques de**

⁶¹ Myriam CAMPINOS-DUBERNET, « Des restructurations discrètes : reconstruire l'emploi face à la mondialisation », *Travail et Emploi*, n° 95, juillet 2003

l'entreprise et des syndicats. Comme le montre l'étude⁶², les syndicats «*ont accepté de limiter leur rôle*» (il y avait par exemple «*un contrat [implicite] de "bonne conduite" par rapport aux médias*») et ont obtenu en contrepartie un accroissement des moyens mobilisés, une amélioration des conditions d'indemnisation et des engagements sociaux (des pré-retraites intégralement payées par l'entreprise, des compensations des différences salariales entre l'ancien et le nouveau poste), une augmentation des conditions contractuelles imposées au consultant ou le choix d'un «*repreneur socialement bien orienté et porteur d'un projet industriel sérieux et viable*», un système d'évaluation des résultats très développé (le dispositif comprenait «*un engagement-résultats accompagné d'un suivi paritaire permettant de tester et de contrôler l'efficacité des solutions utilisées*»). De surcroît, tout au long de la restructuration, direction et représentants des salariés ont été amenés «*à accepter une éventuelle modification de leur point de vue initial en vue de la construction d'un compromis*».

Le bilan de ces restructurations discrètes est relativement positif car il repose sur une concertation assez large. Néanmoins, deux points moins satisfaisants doivent être signalés. En premier lieu, dans ces restructurations, les partenaires sociaux et les acteurs locaux ne sont pas associés aux démarches d'anticipation. Les salariés, leurs représentants, les collectivités locales ne peuvent ainsi se préparer aux changements à venir. De surcroît, l'étude montre que les salariés les moins qualifiés ont été pénalisés, leur reclassement se révélant souvent difficile et les réductions de salaires étant souvent fréquentes (toutefois, des compensations ont été apportées). Concernant le premier point, on peut donc considérer que l'impact des restructurations discrètes n'est pas meilleur que celui des PSE «*traditionnels*»⁶³.

3.4.2. Trois cas de restructurations discrètes en Bretagne

3.4.2.1. La création d'Atlantica par le Crédit Agricole⁶⁴

Le projet Atlantica visait à réunir, au sein d'un GIE unique, trois services informatiques du Grand Ouest répartis dans autant de GIE. Le but était de maîtriser les coûts d'exploitation et de production informatiques tout en atteignant la taille critique et en offrant des prestations présentant des avantages différenciateurs.

Ce projet, comme le programme national dans lequel il s'inscrivait (qui prévoyait un passage de 20 Systèmes d'information régionaux à 5 à 7), est né de la prise de conscience de certaines tendances des TIC bancaires et notamment «*des évolutions technologiques nombreuses, obligatoires, de plus en plus rapides, nécessitant des investissements lourds et une forte réactivité pour rester dans le marché*».

⁶² Myriam CAMPINOS-DUBERNET, opus cité

⁶³ Une étude portant sur les adhérents des cellules de reclassement montre ainsi que plus la qualification est élevée, plus les chances de retrouver un emploi sont fortes. Cf. «*Les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations en 2005*», *Premières Informations, Premières Synthèses* (DARES), n° 37.2, septembre 2006

⁶⁴ Audition de Patrick BEAUDON (directeur Commercial du Crédit Agricole du Finistère) et Xavier DREVES, le 15 mai 2006

Après une étude de faisabilité, quatre principes ont été déterminés :

- le maintien des emplois dans les régions ;
- l'instauration d'une proximité relationnelle dans un contexte d'éloignement géographique ;
- une industrialisation conciliée à un bon niveau de réactivité ;
- une maîtrise des coûts alliée à une recherche de la qualité.

La banque a par ailleurs mis en place des mesures d'accompagnement respectant des exigences sociales (cf. encadré suivant).

L'accompagnement social

. Un dispositif respectant les exigences sociales

- des mesures de reclassement présentées aux institutions représentatives du personnel dans le cadre de la consultation prévue par le livre III du Code du Travail ;
- la liste nominative des personnes concernées (poste compris dans le périmètre des activités intégrées) et les mesures sociales d'accompagnement ont été proposées dans le Livre III qui a fait l'objet des consultations légales applicables des Comités d'entreprise.

. Le souci du respect des souhaits des salariés

- les salariés ont pu exprimer 3 vœux d'affectation priorisés sur les métiers du GIE y compris ceux dont le poste était maintenu ;
- tous les vœux ont été recensés et centralisés ;
- les orientations professionnelles ont été étudiées avec soin pour satisfaire du mieux possible des vœux d'affectation exprimés compte tenu de l'adéquation du profil du salarié aux exigences des métiers souhaités.

Des négociations collectives menées avec les partenaires sociaux et intégrant :

. la définition d'un statut du personnel unique conforme à la convention collective Crédit agricole pour l'ensemble des collaborateurs

. une utilisation négociée du L122-12 (maintien des contrats de travail) pour les salariés des anciens GIE

. des accords cadres et des clauses protégeant les salariés avec engagement des Caisses Régionales et du GIE dont :

- le droit de retour dans l'entité d'origine possible pendant les deux ans suivant la mobilité.
- la garantie d'un emploi en Caisse Régionale dans le périmètre géographique
- la garantie de ressources pour les salariés du GIE ATLANTICA reclassés en Caisse Régionale
- l'accompagnement des reclassements intervenant dans le cadre d'une mobilité tant pour l'accompagnement des mobilités géographiques (primes de mobilité et conditions de prêts avantageuses) à que pour l'accompagnement des mobilités fonctionnelles : Adaptation au changement (des Conseils en orientation, des formations et une adaptation à l'emploi, un bilan d'adaptation à l'emploi).

Selon le crédit Agricole, le succès est venu d'une démarche consistant à :

- anticiper pour se donner le temps de bien faire ;
- décider le changement avant d'y être contraint (faire à temps des choix de long terme en phase avec les valeurs partagées) ;
- expliquer le pourquoi de ce changement (en faisant adhérer les salariés et les clients) ;
- négocier les conditions de ce changement ;
- faire ce qu'on a dit dans les délais annoncés ;
- faire le bilan du projet.

3.4.2.2. De la suppression d'espèces au guichet à la « Caisse Accueil Conseil » (Crédit Mutuel de Bretagne)⁶⁵

Le secteur bancaire a traversé des mutations considérables au cours de la période récente. Comme l'a montré l'étude du CESR sur les perspectives de l'emploi et du travail, la profession est très concernée par le retournement démographique. Dans ce contexte, les secteurs de la banque et de l'assurance ont engagé des actions de reconversion de personnels, de recrutement de nouveaux profils et d'externalisation de certains métiers⁶⁶. Sur le plan de l'activité, la suppression de la distribution d'espèces au guichet, les clients étant incités à utiliser un distributeur, a constitué un des changements majeurs négociés par le secteur. Elle a supposé, dans une banque comme le Crédit Mutuel de Bretagne (CMB), un certain nombre de mutations internes.

L'activité de distribution d'espèces aux guichets impliquait au CMB un effectif important : 500 personnes environ, réparties sur 400 sites et présentant un très faible niveau de qualification.

Cette activité présentait des dangers (du fait des hold-ups) et s'avérait d'un coût peu compatible avec les nouvelles règles de rentabilité bancaire (Bâle 2). De surcroît, le passage à l'euro a entraîné une baisse de la demande d'espèces.

Le changement, pour risqué qu'il était, semblait inévitable. Il impliquait des modifications importantes pour la clientèle et les salariés ainsi que la disparition d'un métier et des emplois afférents.

Le CMB, qui avait anticipé la mutation, a décidé de prendre le risque d'être précurseur sur ce plan. Il a engagé un projet visant à supprimer tout transfert d'espèces au guichet, à renforcer l'accueil et le conseil à la clientèle (en temps et en contenu) et à maintenir une activité logistique sur place.

Le principal obstacle à cette restructuration, selon le CMB, était le préjugé négatif : le guichetier craignant de perdre son emploi et l'usager réticent à utiliser sa carte.

La direction, qui s'était engagée à ne licencier aucun salarié, a mis en place un dispositif comprenant notamment un important volet de communication et d'accompagnement tant externe qu'interne ainsi qu'une recherche de « *consensus social* ». Des formations techniques et comportementales ont été apportées aux salariés.

La réussite de la démarche tient également à un « *relatif consensus* » entre les sociétaires élus et les salariés, au fait que la ligne directrice fixée initialement a été tenue de manière intangible et, enfin, qu'au-delà du projet global, l'ensemble des

⁶⁵ Audition de Etienne-Marie AIRIAU (Directeur Départemental 35 du Crédit Mutuel de Bretagne), le 15 mai 2006

⁶⁶ CESR de Bretagne, *Perspectives du travail et de l'emploi en Bretagne, Pour une volonté anticipatrice*, juin 2005

changements locaux a été préparé et anticipé.

Le bilan final de l'opération est le suivant : aucun licenciement et peu de départs en retraite, des réaffectations aboutissant à nouvelle organisation (50 % de logisticiens, 20 % de personnes chargées de l'accueil et 30 % de conseillers de clientèle).

3.4.2.3. La restructuration de Canon Bretagne (Liffré – 35)⁶⁷

La société Canon Bretagne, filiale du groupe japonais, a réalisé un changement particulièrement important de son activité depuis 2000.

A sa création, le site de Liffré était destiné à la production de copieurs analogiques. L'activité de l'entreprise s'est ensuite diversifiée mais nombre des fabrications, après des années de développement, ont atteint la fin de leur cycle de vie et ont été progressivement abandonnées.

Le groupe a en effet souhaité délocaliser progressivement en Asie (Chine et Thaïlande notamment) les activités générant la plus faible valeur ajoutée (bureautique, photocopieurs). Les dirigeants de Canon Bretagne ont donc décidé de se réorienter vers des activités ne pouvant être concurrencées par ces usines asiatiques. Cela revenait à conserver les segments rémunérateurs et, par ailleurs, à se diversifier (ce second choix stratégique, intitulé « new business », impliquait le positionnement sur de nouveaux créneaux).

Cette orientation nouvelle, qui était en cohérence avec le « Plan d'excellence 2006-2010 » mis en place au niveau mondial par le groupe, impliquait une plus grande autonomie du site de Liffré. Alors que, traditionnellement, les quantités produites étaient définies à l'extérieur, Canon Bretagne a dorénavant pour tâche de prospecter ses marchés pour ses activités diversifiées. La société propose ainsi des prestations manufacturières aux autres filiales du groupe Canon mais également à des entreprises tierces avec lesquelles elle noue parfois des partenariats industriels (une offre globale étant alors apportée). Cela s'est traduit, dès 2000 et 2001, par l'engagement d'une réflexion sur de nouvelles activités puis, en 2001, par la mise en place d'une structure commerciale.

Cette réorientation s'est opérée essentiellement par un recentrage sur le cœur de métier de la société, sa compétence distinctive base d'une diversification sectorielle, l'assemblage. Néanmoins, la société conserve des activités de fabrication. Les marchés de l'automobile, du matériel médical, de l'électronique grand public (la société assemble des lecteurs MP3), de l'acoustique (le partenariat noué avec l'entreprise Cabasse de Plouzané s'est conclu par un rachat en septembre 2006).

Trois activités stables car assez peu « délocalisables » ont été développées. En premier lieu, Canon Bretagne assure le service après-vente (SAV) de ses produits bureautiques et photo-vidéo. De même, l'activité principale du site, la fabrication de cartouches d'encre, débutée en 1987, implique depuis 1997 une prestation de

⁶⁷ Audition de Yvon JOURNÉ (Directeur Général Adjoint de Canon Bretagne), le 28 août 2006

recyclage. Or, la récupération et le recyclage de tels équipements ne peuvent se faire que sur base territoriale précise. L'orientation vers la fabrication et l'assemblage de petites et moyennes séries (avec une industrialisation comparables à une grande série) est également un facteur d'ancrage territorial de l'usine. En effet, sur ce plan, la proximité est un atout décisif.

La modification des activités a impliqué un changement radical dans les méthodes de production et l'organisation du travail. Auparavant, les postes impliquaient des tâches répétitives de 30 secondes par produit ainsi qu'un stockage automatisé (donc peu flexible). Désormais, la fabrication se réalise en îlots, ce qui implique un élargissement du temps de travail par poste. Le stockage a également été réduit. La polyvalence des salariés a été recherchée. Le cas de l'activité de SAV est, sur ce plan, exemplaire : les personnes affectées à ce service alternent désormais entre l'atelier de réparation et le centre d'appel implanté à Liffré. A l'enrichissement du travail des personnes s'ajoute l'amélioration de la prestation rendue, les salariés ayant une très bonne connaissance technique des produits et des problèmes rencontrés.

Pour arriver à de tels changements, un engagement social fort s'imposait. Il s'inscrivait dans un projet global (« Kyosei ») de développement harmonieux qui comprenait également des objectifs ambitieux sur le plan de l'environnement.

Le dispositif de formation et de reconversion du personnel, réalisé en partenariat avec l'IUT de Rennes et l'AFPI Bretagne (Association pour la Formation Professionnelle de l'Industrie), a impliqué :

- l'adaptation des cadres et techniciens aux nouvelles activités (devis, petites séries, produits diversifiés...);
- la formation à la relation clientèle des services administratifs ;
- le perfectionnement des connaissances électroniques et mécaniques (des programmes d'adaptation des connaissances à l'évolution des technologies ont été proposés) ;
- la reconversion d'agents de production en opératrices de Centre d'Appels (Hot Line) et agents du service « réparation de produits bureautiques & photo-vidéo et audio ».

L'entreprise a d'ailleurs souhaité diplômer l'ensemble de son personnel.

Le bilan global de cette réorganisation semble relativement positif. L'entreprise a opéré un changement partiel d'activités sans modification majeure de ses effectifs (en août 2006, les emplois permanents s'élevaient à 573 personnes). Le faible turn over est un indicateur intéressant du climat social de l'entreprise (l'ancienneté moyenne dans l'entreprise est de 14 ans).

L'investissement dans des formations diplômantes a permis une hausse de la qualification globale. Désormais, les effectifs comprennent une majorité d'ouvriers qualifiés (OQ) alors que les OS (ouvriers spécialisés) prédominaient auparavant. Les retombées en termes d'efficacité sont aussi remarquables puisque, de 2000 à 2005, la productivité a augmenté, en moyenne annuelle, de + 13 %.

Un rapprochement avec l'expérience de Mistubishi d'Étrelles (exposé dans la seconde

partie de ce rapport) s'avère très éclairant. Les circonstances de fait sont très dissemblables (dans un cas une réorganisation interne suite à une diversification partielle, dans l'autre des reclassements faisant suite à une fermeture de site) mais les deux réussites sont notables. Or, dans un cas comme dans l'autre, les dirigeants ont mis en valeur le fait que les salariés ont été perpétuellement habitués aux changements et aux remises en causes régulières⁶⁸. En ce sens, le succès des restructurations de compétitivité opérées dorénavant doit beaucoup aux capacités d'adaptation des salariés.

3.4.2.4. Enseignements de ces exemples bretons

Ces trois cas semblent bien relever du modèle déterminé par Myriam CAMPINOS-DUBERNET de restructurations discrètes :

- **elles ont été menées discrètement.** A titre d'exemple, la société Canon n'a commencé à communiquer sur sa réorganisation qu'à partir de la mi-2006. De même, la communication du CMB auprès du public a porté sur les modifications du service rendu, non sur les changements internes ;

- **elles ont été basées sur une véritable anticipation.** Bien souvent, il s'est agi de la prise en compte d'une mutation majeure à venir : retournement démographique et changement de devise dans la banque, repositionnement dans la mondialisation pour Canon Bretagne ;

- **elles ont impliqué des engagements forts des entreprises et notamment un accompagnement social important et un investissement lourd dans la formation.**

Ajoutons un point extrêmement important : ces restructurations se sont toutes les trois traduites par une revalorisation des emplois et un accroissement des qualifications.

En revanche, dans tous de ces cas, la décision de restructuration a été prise à haut niveau (dirigeants de l'entreprises ou du site de production), dans une démarche descendante, alors que l'association du personnel et de ses représentants a été relativement tardive (jamais au stade de l'anticipation) voire partielle (le site de Canon Bretagne dispose d'institutions représentatives du personnel mais ne comprend pas de délégation syndicale). Ajoutons que ces restructurations sont le fait de structures disposant de capacités financières importantes. Il faut espérer que les PME soient en mesure de mener des restructurations de ce type.

⁶⁸ Cf. « Mitsubishi : recettes d'un reclassement réussi », *Les Echos*, 10 mai 2004 et audition de Yvon JOURNÉ

Chapitre 2

L'ampleur des phénomènes

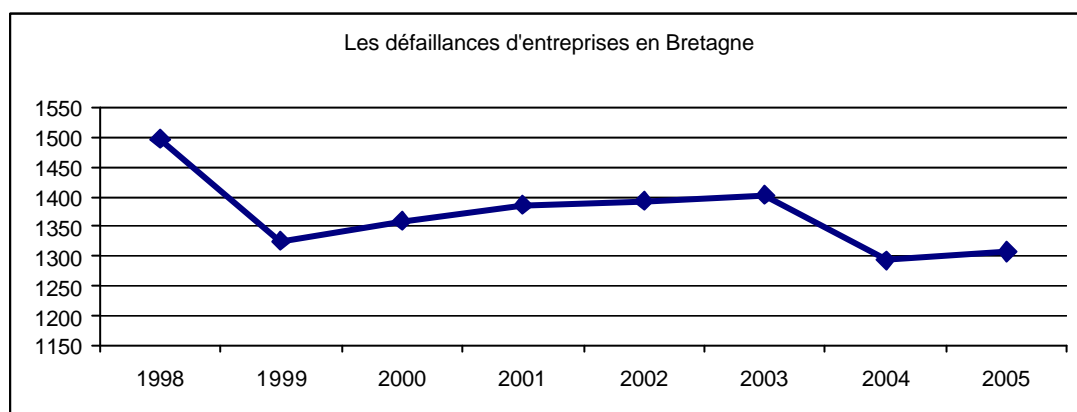
1. LE PHENOMENE AU NIVEAU DES ENTREPRISES	47
2. LE PHENOMENE AU NIVEAU DES SALARIES	50
2.1. Les suppressions d'emplois concernées par les restructurations d'entreprises peuvent sembler assez peu nombreuses	50
2.2. Les mutations expliquent une part considérable des mouvements d'emploi	51
2.3. Certains salariés apparaissent particulièrement pénalisés	51
2.3.1. Un système qui comporte des travers	51
2.3.2. Des populations plus touchées que d'autres	52
2.3.3. Esquisse d'analyse de l'impact sur les salariés	55
2.3.3.1. <i>L'impact sur les salariés licenciés</i>	55
2.3.3.2. <i>L'impact sur les salariés conservés dans l'entreprise</i>	57
2.3.3.3. <i>Le phénomène des associations de salariés licenciés</i>	58

1. Le phénomène au niveau des entreprises

Cerner l'ampleur des mutations et des restructurations économiques est délicat car leurs limites sont floues. De surcroît, les opérations sont parfois mal connues et mal mesurées, notamment au niveau régional. Aussi apporterons-nous plusieurs approches et éclairages statistiques.

Les défaillances d'entreprises⁶⁹ sont les manifestations les plus évidentes et les mieux connues des restructurations d'entreprises. Sur ce plan, la situation de la Bretagne apparaît assez clairement.

Comme le montre le graphique suivant, le poids des défaillances d'entreprises est relativement constant sur la période récente, autour de 1 370 cas par an.



Source : INSEE - BODACC

La Bretagne se distingue en France par la pérennité de ses entreprises. En effet, le taux de défaillance⁷⁰ y est un des plus faibles de France (0,9 % contre 1,1 % en moyenne nationale). La région n'est dépassée que par la Corse sur ce plan⁷¹.

Cette bonne performance tient en partie à la stabilité des jeunes entreprises de la région. Dans son étude sur la création et la reprise d'entreprises, le CESR notait ainsi que si la Bretagne se distingue traditionnellement par des taux de création d'entreprise inférieurs à la moyenne nationale, « *les projets [y] apparaissent plus importants, plus solides, mieux préparés que dans de nombreuses régions françaises* »⁷². Or, le taux de cessation d'activité des entreprises de moins de cinq

⁶⁹ Une défaillance d'entreprise est définie par la mise en redressement judiciaire d'une entreprise à la suite de problèmes financiers, ce n'est pas une cessation d'activité. La procédure juridique peut avoir différentes issues : liquidation de l'entreprise, poursuite de l'activité suite à un plan de continuation, reprise de l'entreprise suite à un plan de cession. Les défaillances ne représentent donc qu'une partie des cessations d'entreprises (Source INSEE)

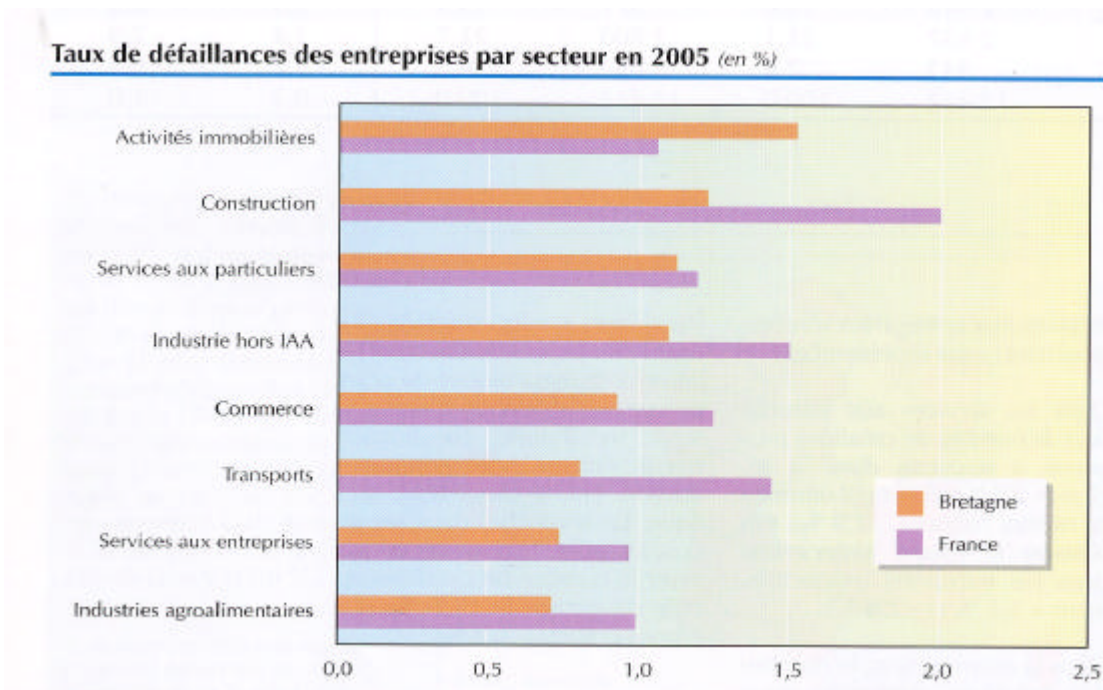
⁷⁰ Rapport entre le nombre de défaillances observées l'année n et le stock d'entreprises au premier janvier de cette même année n

⁷¹ « Légère augmentation des défaillances d'entreprise en 2005 », *Octant*, n° 105, avril 2006

⁷² CESR de Bretagne, *La création et la reprise d'entreprises en Bretagne*, janvier 2003

ans est presque le double de celui des autres entreprises (15 % contre 8,5 % au niveau national)⁷³.

Le graphique suivant montre que le taux de défaillance en Bretagne est partout inférieur à la moyenne nationale, sauf dans les activités immobilières.



Source : Insee – Sirene, champ ICS

Les secteurs rencontrant les plus forts nombres de défaillance sont les services, le commerce et la construction (tableau suivant).

Répartition sectorielle des défaillances d'entreprises en Bretagne en 2005

	Total en Bretagne	Pourcentage	Pourcentage de la Bretagne par rapport à la France entière
Industrie	160	12,2	3,4
Construction	300	22,9	3,0
Commerce	324	24,8	2,9
Services	524	40,1	3,3
Total	1 308	100,0	3,1

Source : Insee - Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales

Les **autres aspects des restructurations**, beaucoup plus diffus, sont plus difficiles à appréhender. Les statistiques de la Direction Régionale de l'Emploi et du Travail nous apprennent qu'en 2002, 15 établissements ont créé une cellule de reclassement (18 l'année précédente).

⁷³ « Une nouvelle vision de la pérennité des jeunes entreprises », *Entreprises en Bref*, n° 14, janvier 2005

De même, la revue des Chambres de Commerce et d'Industrie de Bretagne liste 59 restructurations opérées dans la région en 2006⁷⁴. Le chiffre global est très probablement supérieur.

La Chambre Régionale d'Agriculture publie quant à elle, depuis de nombreuses années, un bilan des restructurations effectuées dans la filière agro-alimentaire bretonne. Le tableau suivant résume les tendances récentes dégagées.

Les restructurations dans l'agro-alimentaire en Bretagne (1999-2004)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Achats, prises de participation ou accords commerciaux	75	80	62	56	ND	67
Transferts ou fermetures de sites	8	12	5	2	ND	19
Difficultés marquantes (fermeture, dépôt de bilan, licenciements...)	18	22	20	22	ND	22

Source : Chambre Régionale d'Agriculture de Bretagne, *Bilans annuels des restructurations d'entreprises agroalimentaire, coopération agricole, distribution, négoce*

L'externalisation, manifestation d'un recentrage sur le cœur de métier, est d'ores et déjà très répandue. Une enquête de 2001 (tableau suivant) montrait ainsi qu'elle concernait par exemple, pour les activités des entreprises bretonnes, 34 % de la recherche-développement, 38 % de la comptabilité, 56 % de la logistique et du stockage, 80 % du nettoyage, 90 % de la maintenance informatique...⁷⁵ On constate une tendance générale à l'augmentation de l'externalisation en fonction de la taille (le phénomène est surtout notable pour les entreprises de plus de 100 salariés par rapport à celles dont les effectifs sont compris entre 50 et 99 personnes). Les exemples présentés montrent une tendance inverse pour certaines tâches confiées à des unités spécialisées ou des filiales de groupe (cas de la maintenance informatique et de la comptabilité entre autres). Le cas de la recherche-développement s'explique, quant à lui, par le poids de la sous-traitance dans les entreprises les plus petites (les sous-traitants ont moins besoin de R & D, leur production étant souvent définie de manière précise par leurs donneurs d'ordre).

Quelques exemples de fonctions externalisées en Bretagne

	10 à 49 salariés	50 à 99 s.	100 s. et plus	Ensemble
Recherche-développement	37	27	28	34
Comptabilité	40	20	19	38
Logistique et stockage	58	55	51	56
Nettoyage	78	81	84	80
Maintenance de matériel informatique	92	84	76	90

Source : INSEE, CRCI Bretagne et Conseil régional de Bretagne, « Les services aux entreprises en Bretagne, Besoins et perspectives », *Les Dossiers d'Octant*, n° 43, avril 2002
 Guide de lecture : pour la recherche-développement, en cas de recours à un prestataire extérieur, environ 34 % du service lui est confié

⁷⁴ « Les restructurations », *Bretagne Économique*, n° 176, décembre 2006

⁷⁵ INSEE, CRCI Bretagne et Conseil régional de Bretagne, « Les services aux entreprises en Bretagne, Besoins et perspectives », *Les Dossiers d'Octant*, n° 43, avril 2002

2. Le phénomène au niveau des salariés

2.1. Les suppressions d'emplois concernées par les restructurations d'entreprises peuvent sembler assez peu nombreuses

Selon les statistiques de la DRTEFP de Bretagne, les licenciements économiques opérés dans des entreprises de plus de 9 salariés ne représentaient, en 2005, que 0,9 % des « sorties de l'emploi » (alors que les fins de CDD représentaient une proportion de 70,8 %).

Cette même année, 832 personnes auraient été bénéficiaires d'une cellule de reclassement (soit 0,84 % des chômeurs de la région).

Des sources nationales estiment qu'en 2002, seuls 39 % de l'ensemble des licenciés économiques étaient couverts par un plan social. Ce faible pourcentage s'explique par l'existence de seuils (concernant la taille des entreprises impliquées et/ou le nombre de salariés licenciés, cf. annexe 1). 13 % des licenciés économiques pouvaient potentiellement bénéficier d'une cellule de reclassement mais les adhérents effectifs n'auraient été que 5 %⁷⁶.

Un recensement des emplois délocalisés, réalisé en novembre 2004 par un mensuel économique, chiffre sur 12 mois, à 601 le nombre d'emplois délocalisés à partir de la Bretagne. La Bretagne se situerait sur ce plan au sixième rang national avec 5,6 % du total français⁷⁷.

Dans ces conditions, les restructurations n'expliqueraient qu'une faible part des suppressions d'emploi comptabilisées dans la région. L'importance que leur attribueraient les médias viendrait donc de leur caractère symbolique : « *dans une société salariale, les licenciements économiques constituent une figure emblématique de l'insécurité sociale* »⁷⁸. Ajoutons également que l'impact d'une restructuration peut être considérable dans les bassins d'emploi très dépendants d'une entreprise.

⁷⁶ Frédéric BRUGGEMAN, Dominique PAUCARD et Carole TUCHSZIRER, « Privé-public : une analyse des cellules de reclassement par l'examen des jeux d'acteurs », *Document de Travail de l'IREs*, n° 05.03, novembre 2005

⁷⁷ Dossier « Délocalisations : la grande peur française », *L'Expansion*, n° 691, novembre 2004

⁷⁸ Frédéric BRUGGEMAN, « Plans sociaux : l'impossible accompagnement social des licenciements économiques », *Revue de l'IREs*, n° 47, 2005/1

2.2. Les mutations expliquent une part considérable des mouvements d'emploi

Si l'on considère que les mutations sont désormais « *permanentes et diversifiées* » et entraînent « *des déstabilisations économiques et sociales diffuses* »⁷⁹, leur impact **sur l'emploi apparaît considérable**. Deux explications peuvent être avancées pour cela :

- **les grandes restructurations opérées par des groupes importants ont des effets collatéraux directs sur leurs fournisseurs et sous-traitants, entraînant des suppressions d'emploi en chaîne**. L'impact sur l'emploi dans les bassins concernés peut aussi être considérable (avec des effets induits sur les commerces par exemple) ;

- comme nous l'avons signalé précédemment, beaucoup de licenciements pour motif personnel s'apparentent dans les faits à des licenciements pour motifs économiques. D'une manière générale, **les entreprises lorsqu'elles ont recours à la flexibilité externes pour s'adapter à leurs marchés actuels et futurs, privilégient d'abord les suppressions de postes temporaires** (non renouvellement des contrats d'intérim et des CDD, rupture des périodes d'essai voire mises en pré-retraites) avant de licencier leurs personnels permanents sur lesquels elles ont investi en termes de formation. Or, les statistiques des plans sociaux ne portent que sur les CDI. Les effets des mutations économiques peuvent, de ce fait, se lire presque autant sur les autres « sorties de l'emploi » que dans les seules licenciements économiques.

2.3. Certains salariés apparaissent particulièrement pénalisés

2.3.1. Un système qui comporte des travers

Tous les salariés n'apparaissent pas égaux devant les restructurations. Frédéric BRUGGEMAN du cabinet SYNDEX qualifie ainsi « *d'inique* » le système actuel. En effet, comme nous venons de le voir, plus de 60 % des licenciés économiques n'ont pas accès à un plan social et plus de 85 % ne bénéficient pas d'une cellule de reclassement. Les plus pénalisés sur ce plan semblent être les personnels des entreprises mises en liquidation judiciaire, notamment ceux des PME et des TPE. De surcroît, les personnels temporaires et à durée déterminée ne sont pas concernés par les dispositifs mis en place.

F. BRUGGEMAN ajoute que la validité du plan de sauvegarde de l'emploi étant « *appréciée au regard des moyens dont dispose l'entreprise* » (article L. 231-4-1 du Code du Travail), « *les salariés se voient proposer des actions de reconversion (et,*

⁷⁹ Frédéric BRUGGEMAN et Dominique PAUCARD, « Un bilan des pratiques françaises et du dispositif d'accompagnement des restructurations », *Intervention lors du Séminaire européen « Pour des restructurations responsables en Europe »*, juin 2003

de fait, des montants d'indemnités) qui ne dépendent pas de leurs besoins réels mais de la capacité contributive de l'entreprise qui les licencie »⁸⁰.

Dans le mécanisme même du plan de sauvegarde de l'emploi, des dispositions peuvent être sources d'inégalité. La loi ne réglemente que partiellement le processus de sélection des salariés licenciés. L'employeur est ainsi tenu d'indiquer les catégories qui vont être concernées et d'énoncer des critères de sélection (âge, ancienneté, charges de famille ou difficulté potentielle de la personne à se reclasser...). Cependant, cette liste ne comporte ni hiérarchie, ni pondération. De surcroît, l'employeur peut y inclure les qualités professionnelles des personnes qu'il juge souvent en fonction d'éléments subjectifs. La situation est différente à l'étranger : en Allemagne, les critères sont choisis en concertation avec l'équivalent national du Comité d'Entreprise (en France, l'avis de celui-ci n'est que consultatif) ; en Belgique, des conventions collectives fixent des critères très précis ; en Suède, le critère de l'ancienneté prime sauf en cas d'accord avec les syndicats. De ce fait, le système français a un « *impact sur les difficultés de reclassement et sur le chômage. Nos procédures ont facilité le départ massif de salariés peu qualifiés et aux qualifications obsolètes, surexposant ainsi les femmes et les salariés d'origine étrangère au risque d'exclusion. A l'inverse, elles ont privilégié les plus anciens par des dispositifs de préretraite qui, depuis peu, sont réduits à la portion congrue. Les conséquences en sont visibles, qu'il s'agisse de la transmission des savoirs, du cercle vicieux du chômage et de la précarité* »⁸¹.

2.3.2. Des populations plus touchées que d'autres

Une analyse sociologique réalisée par l'universitaire Serge PAUGAM apporte un éclairage très intéressant sur les inquiétudes face aux licenciements et les inégalités face à la perte d'un emploi. Le tableau suivant montre les réponses à la question : « *Pensez-vous que dans les deux prochaines années, il y a un risque que vous soyez licenciés ?* »⁸².

⁸⁰ Frédéric BRUGGEMAN et Dominique PAUCARD, « Un bilan des pratiques françaises et du dispositif d'accompagnement des restructurations », *Intervention lors du Séminaire européen « Pour des restructurations responsables en Europe »*, juin 2003

⁸¹ Claude-Emmanuel TRIOMPHE, « Licencié sans discriminer », *Le Monde Économie*, 17 janvier 2006

⁸² Serge PAUGAM, *Le salarié de la précarité*, Collection « Le Lien Social », Série « Documents d'Enquête », 2000

La probabilité ressentie d'être licencié au cours des deux prochaines années

	% des personnes concernées
Genre	
Hommes	35,9
Femmes	41,9
Age	
Moins de 25 ans	79,4
25 - 34 ans	35,8
35 - 44 ans	38,3
45 - 54 ans	38,3
55 ans et plus	17,0
Catégorie socio-professionnelle	
Cadres	15,5
Professions intermédiaires	32,0
Employés	42,1
Ouvriers qualifiés	51,6
Ouvriers non qualifiés	70,2

Source : Enquête de l'Observatoire Sociologique du Changement (OSC), « Emploi salarié et conditions de vie », 1995 présenté in Serge PAUGAM, *Le salarié de la précarité*, PUF, 2000

Plusieurs constats peuvent être effectués :

- **les femmes ont le sentiment d'être plus menacées d'un licenciement que les hommes**. Serge PAUGAM considère en effet que « *le mode de régulation du marché de l'emploi les expose davantage à la précarité* ». Il signale par exemple qu'elles sont plus nombreuses que les hommes à considérer qu'elles travaillent dans une entreprise en déclin. De même, les modes d'évitement des licenciements secs adoptés par les entreprises peuvent influencer sur les choix des femmes. Face à une proposition de passage à temps partiel non sollicité, « *les femmes en quête d'un emploi à temps plein quittent d'elles-mêmes l'entreprise* » ;

- on constate également **de fortes inégalités entre les générations**. Le licenciement sec concerne davantage les plus jeunes que les « seniors ». L'alternative offerte – à l'époque de l'enquête – par les pré-retraites et les protections offertes par la « contribution Delalande » expliquent ce résultat (la croissance des licenciements pour motif personnel et la suppression programmée de la contribution Delalande ont, depuis lors, partiellement changé la donne). D'une manière générale, comme le signale Serge PAUGAM, pour les actifs les plus âgés, le problème réside davantage dans la difficulté de reclassement que dans le risque de perte de l'emploi. En effet, les salariés les plus âgés encore en activité bénéficient souvent d'une expérience, d'une maîtrise professionnelle et d'un positionnement hiérarchique qui les expose plutôt moins que les autres salariés (les entreprises continuent d'ailleurs à les former). En revanche, comme l'a rappelé l'étude du CESR sur les perspectives du travail et de l'emploi, ces avantages sont contrebalancés par le fait qu'ils disposent d'un niveau de salaire (lié à l'expérience) jugé élevé par les entreprises et qu'ils présenteraient une supposée inadaptation aux évolutions

actuelles (émergence de nouvelles technologiques, changement permanent et accroissement de la pénibilité de certaines tâches)⁸³ ;

- **le niveau de qualification et la catégorie socio-professionnelle influent aussi considérablement sur l'exposition au risque de licenciement.** « *En devenant plus diffus, le risque de précarité ne frappe pas pour autant de façon identique tous les individus indépendamment de leur situation sociale* ». Les ouvriers qualifiés sont, de fait, les premiers visés dans les restructurations impliquant des licenciements collectifs. Les cadres supérieurs apparaissent moins menacés : « *l'investissement en termes de formation et de capital humain que les entreprises leur ont consacré les rend moins facilement interchangeables. Il est plus aisé pour les entreprises de remplacer les catégories moins qualifiées* ». D'une manière générale, la qualification a un impact très notable. Selon S. PAUGAM, on assiste à « *un phénomène de tri des individus les plus qualifiés : ceux qui sont susceptibles de s'adapter aux évolutions technologiques sont plus ou moins à l'abri du risque de refoulement du marché de l'emploi, mais les autres connaissent l'épreuve de la déqualification sociale* » ;

- **le statut des personnes.** Comme le montrent les statistiques de la DRTEFP Bretagne dans les sorties de l'emploi, les ruptures de CDD sont nettement plus fréquentes que les licenciements économiques (en 2005, 70,8 % contre 0,9 %). Pour un salarié, la sécurité attachée à un type de contrat est, de manière évidente, un facteur influençant le risque de perdre ou non son emploi. Il faut néanmoins nuancer et actualiser cette règle en indiquant d'une part que les contrats considérés comme précaires – les CDD mais aussi les contrats d'intérim - peuvent être une transition vers un emploi stable (par exemple, une étude portant sur les populations d'intérimaires montre qu'au bout d'un an, 14 % des personnes bénéficiaient d'un emploi en CDI, généralement dans une entreprise où ils ont réalisé une mission⁸⁴) et que la création de nouveaux contrats (CNE) a modifié la situation, ce contrat étant conclu pour une durée indéterminée mais comportant une part de précarité ;

- **le type d'entreprise dans lequel les salariés travaillent est également un déterminant fort.** La taille de celle-ci et son insertion dans le processus productif (le fait d'être ou non un sous-traitant dépendant de donneurs d'ordre) influe considérablement. Les groupes importants peuvent davantage privilégier les réaffectations et les mutations géographiques aux licenciements secs que les PME, ils sont également moins menacés par les défaillances. La filière est aussi importante selon qu'elle s'avère en déclin ou au contraire en expansion.

Par ailleurs, comme le signale Serge PAUGAM, les inégalités se cumulent souvent chez certaines personnes, fragilisant celles-ci et rendant plus délicat leur retour à l'emploi.

⁸³ CESR de Bretagne, *Perspectives du travail et de l'emploi en Bretagne, Pour une volonté anticipatrice*, juin 2005 (cette étude a montré que le système de progression des rémunérations n'est pas véritablement en décalage par rapport à l'évolution de la productivité et que les jugements portés sur le travail des seniors sont souvent « parasités » par des préjugés infirmés par la réalité)

⁸⁴ « L'intérim débouche de plus en plus sur l'emploi », *Liaisons Sociales Magazine*, n° 60, mars 2005

Serge PAUGAM indique, en outre, dans son ouvrage de 2000, que les inégalités se renouvellent constamment. Or, les nouvelles formes de restructurations touchent des personnes auparavant considérées comme protégées. La croissance des marchés émergents asiatiques, le renforcement de la capacité technologique de pays comme l'Inde ou la Chine ont ainsi entraîné la délocalisation d'usines de haute technologie voire de centres de recherche européens vers ces zones. La crise des télécoms du début des années 2000 puis la restructuration d'Alcatel Lucent en 2007, qui ont affecté de nombreux bassins bretons (Rennes, Lannion et Brest notamment), ont ainsi concerné des ingénieurs, cadres et chercheurs. Notons toutefois que ces nouvelles « victimes » demeurent plus faciles à reclasser que les salariés non qualifiés. De même, alors que les ouvriers de l'industrie étaient traditionnellement les premières victimes des délocalisations, les mutations économiques actuelles concernent de plus en plus les entreprises de services.

2.3.3. Esquisse d'analyse de l'impact sur les salariés

2.3.3.1. L'impact sur les salariés licenciés

L'impact des restructurations ne peut se lire uniquement dans des statistiques. La perte d'un emploi se solde d'abord par des drames humains considérables pour les personnes.

Plusieurs enquêtes sociologiques ont analysé les effets des restructurations sur les personnes⁸⁵. Elles ont montré le désarroi des individus et « *l'immense difficulté de se reconstituer pour rebondir dans cette phase courte de la reconversion où ils se sentent disqualifiés* »⁸⁶.

Le consultant Marc BORDIER résume, dans la citation suivante, l'impact d'un évènement qui ne se limite pas à la perte d'une source de revenu : « *le plan social est donc vécu comme un drame parce qu'il vient briser le lien social et à part d'identité que des salariés ont construit à travers leur activité professionnelle. Cette dimension psychologique et identitaire du plan social est bien plus difficile à traiter que ses conséquences matérielles : il est plus délicat d'aider quelqu'un à reconstruire son identité professionnelle. En outre, dans le cas d'un plan social, cette perte d'identité est non seulement individuelle - elle affecte chaque salarié personnellement - mais aussi collective, parce qu'elle vient rompre un équilibre de groupe* »⁸⁷.

Comme nous l'avons signalé précédemment, une enquête sur les pratiques d'accompagnement des restructurations menées en Europe a montré que les groupes cherchent de plus en plus à traiter les conséquences psychologiques et sanitaires de

⁸⁵ Noëlle BURGI, « Recherche reclassement désespérément... », *Sciences Humaines*, n° 168, février 2006 ; Danièle LINHART, RIST Barbara et DURAND Estelle, *Perte d'emploi, perte de soi*, Ed. Érès, Coll. « Sociologie clinique », 2002

⁸⁶ Danièle LINHART, « D'un monde à l'autre : la fermeture d'une entreprise », *la Revue de l'IRES*, n° 47, 2005/1

⁸⁷ Marc BORDIER (consultant senior en stratégie et management chez CapGemini) cité in « Salariés en plan », *Terra Economica*, 16 septembre 2004

leurs opérations⁸⁸. Cette préoccupation est relativement récente.

En France, les cas sont encore assez peu fréquents. On doit néanmoins noter la mise en place d'une cellule psychologique suite à la fermeture de l'usine de Mossley à Helemmes (Nord). Il s'agissait en l'occurrence d'une initiative bénévole d'un psychologue et d'un médecin du travail, le plan social ne l'ayant pas prévu⁸⁹.

Une étude réalisée par un médecin du travail grenoblois recense également deux cas qui relèvent davantage du suivi médical que du traitement des effets sur la santé : une étude d'impact, réalisée avec l'accord des syndicats, sur la restructuration (sans licenciements) du site de Vénissieux de Renault Véhicules Industriels (RVI) et des enquêtes effectuées à la demande d'un CHSCT de France Télécom de Grenoble⁹⁰.

Une meilleure prise en compte de cette dimension sanitaire des restructurations semble importante pour deux raisons. En premier lieu, les salariés privés de leur emploi perdent aussi l'accès à la médecine du travail et la possibilité d'un suivi adéquat. Or, les effets de leur licenciement continuent à se manifester après la fin du PSE. En second lieu, malgré le manque de recherches en la matière, les analyses menées semblent confirmer les retombées négatives des restructurations sur la santé des personnes.

Le médecin constate, nonobstant la diversité des pathologies constatées, la prédominance des pathologies psychosomatiques et mentales : troubles persistants du sommeil, états dépressifs, aggravation des migraines, ulcères, accroissement des addictions et des prises de médicaments psychotropes, accidents et troubles cardiaques, cas de suicides...

Elle insiste sur le fait que ces symptômes sont observés « *chez des personnes qui n'avaient jamais présenté auparavant de tels symptômes et qui étaient indemnes de toute pathologie psychiatrique* ». Elle souligne ce point pour s'opposer « *à l'opinion que ce sont les "gens fragiles" qui "craquent"* ». Elle met aussi en évidence un ressenti psychologique douloureux : « *la perte de l'identité professionnelle est une grande cause de souffrance morale (...) La perte de confiance envers les collègues, envers les dirigeants, envers la hiérarchie mine les liens sociaux (...) La perte de l'estime de soi et de celle des autres est aussi très fréquente (...) L'incompréhension sur le terrain est totale devant l'incohérence de certaines décisions prises en "haut lieu"* ».

Si le suivi opéré par RVI semble montrer qu'avec le temps les problèmes de santé tendent à s'atténuer, la persistance de pathologies chez certaines personnes est notable.

⁸⁸ Claude-Emmanuel TRIOMPHE, « En Europe, les restructurations ont des points communs » (interview), *Entreprise & Carrières*, n° 840, 16 janvier 2007

⁸⁹ « Y a-t-il une vie après le licenciement ? », *Partage*, n° 164, mars 2003

⁹⁰ Dr Marie-Odile ACHARD, « Les restructurations dans les entreprises sont-elles responsables d'effets sur la santé ? », *Intervention lors du Séminaire européen « Pour des restructurations responsables en Europe »*, juin 2006

Selon le Docteur ACHARD, « *ce n'est pas la restructuration en elle-même qui fait souffrir, c'est la façon dont on la mène* », ce qui plaide en faveur de pratiques responsables de la part de l'entreprise : annonce précoce et bien expliquée de la restructuration (pour que le salarié puisse « *s'approprier le changement* »), recherche de solutions optimales de reclassement ou de mutation interne et mise en place d'un suivi médical pendant toute la phase du plan de sauvegarde de l'emploi.

2.3.3.2. L'impact sur les salariés conservés dans l'entreprise

Les effets des restructurations ne se font pas sentir uniquement sur les personnes licenciées. Les salariés conservés par les entreprises sont aussi affectés par les départs. Un certain nombre d'études sociologiques ont été menées tant aux Etats-Unis qu'en France. Le tableau suivant en résume les conclusions.

Les effets des restructurations sur les salariés restant dans l'entreprise

Le sentiment de perte	La perte de collègues, la disparition de la famille symbolique que constitue l'entreprise suscitent une réelle souffrance psychologique. La recombinaison psychique de l'individu lui permet de dépasser la perte ressentie (création d'un nouveau réseau notamment). Toutefois, ce mécanisme de destruction-reconstruction est concomitant d'une baisse de la performance au travail et est source d'anxiété pour les autres.
Le syndrome du « survivant »	Conscients d'avoir échappé à un événement dramatique, les salariés restants éprouvent un sentiment de culpabilité qui les amène à s'interroger sur les raisons mêmes de leur maintien dans l'organisation. Le syndrome du survivant englobe ces sentiments de malaise, de culpabilité et peut correspondre à une baisse de l'implication dans un contexte où les salariés craignent une nouvelle restructuration.
Le burn-out	Le burn-out est un état d'épuisement physique et mental qui constitue une réponse au stress et à la surcharge de travail fréquemment observée à l'issue des suppressions d'emplois. Il se traduit par une baisse du moral des salariés, une démotivation et un comportement hostile à l'égard des autres salariés.
L'insécurité	Le salarié ressent un sentiment d'insécurité. Il a pris conscience de son interchangeabilité aux yeux de l'entreprise et de la fragilité de sa situation (il arrive assez souvent que des entreprises réalisent plusieurs plans sociaux successifs). Ce sentiment engendre souvent de la culpabilité, du stress, du désengagement et un certain désintérêt pour le travail.
Le stress	Le stress est un état fait de réactions émotionnelles, cognitives, comportementales et physiologiques aux aspects néfastes et nocifs de la nature du travail, de son organisation et de son environnement. Cet état est caractérisé par des degrés élevés d'éveil et de souffrance et, souvent, par le sentiment de ne pas s'en sortir. Les impacts organisationnels sont un retrait organisationnel, une hausse de l'absentéisme et une baisse de la productivité.
La modification du contrat psychologique	Le contrat psychologique définit ce que les salariés pensent être en droit de recevoir et dans l'obligation de donner à l'issue de promesses ou de représentations mentales personnelles de la relation d'emploi. En cas de violation ou de rupture, la littérature fait état d'une hausse du turn-over, d'une baisse de l'engagement et de l'implication des salariés, d'une diminution de la satisfaction au travail et de l'intention de rester.
La perte de confiance	Le développement chez les salariés du sentiment que l'organisation n'agit pas ou plus dans leur intérêt lors/à l'issue d'une suppression d'emploi.

Source : D'après notamment Christophe CORNOLTI, « *Les effets des suppressions d'emplois (plans sociaux) sur le comportement des salariés restants en France : résultats d'une recherche exploratoire* », Cahiers de recherche du GREFIGE (Université Nancy 2), n° 3, 2004

L'analyse montrait que les effets des restructurations sur les salariés peuvent être négatifs à court terme : absentéisme, stress, baisse d'implication dans le travail ou de motivation. Des effets sur la productivité peuvent parfois être d'autant plus importants que les réductions de personnel entraînent des « *pertes de savoir-faire et de compétences, [une] désorganisation, [une] surcharge de travail pour les dirigeants et les salariés* ».

Autre phénomène préjudiciable à la compétitivité des entreprises : la perte de confiance des salariés peut les inciter à quitter la société. Cette situation est d'autant plus paradoxale et problématique que l'entreprise, en conservant ces salariés, a précisément basé sur eux son développement futur. Les offres de départ volontaire, les primes élevées et les perspectives de reclassement peuvent ainsi inciter à partir des salariés jugés indispensables. On peut alors assister à la mise en place d'un « *véritable cercle vicieux : le turnover augmente, la productivité chute, il faut alors envisager une nouvelle restructuration...* »⁹¹.

Ce constat doit néanmoins être nuancé. Selon l'étude citée précédemment, « *les suppressions d'emplois n'affectent pas de façon durable les (...) réactions comportementales des survivants. En effet, l'absentéisme, l'effort, la productivité et le turn-over retrouvent rapidement leur niveau d'avant plan social après la désignation des personnes concernées* ». De surcroît, la réaction négative face aux licenciements dépend très largement des mesures d'accompagnement prises par les entreprises. C'est ce qu'indique un représentant syndical (CFDT) d'Alcatel-CIT de Lannion : « *que l'on s'occupe correctement de ceux qui partent donne confiance à ceux qui restent* »⁹². Une communication interne claire et objective sur les résultats attendus des licenciements et sur le projet futur de l'entreprise est ainsi nécessaire. De même, engager de nouvelles actions de formation en même temps que le plan social peut être, pour l'entreprise, une manière de faire passer le message que l'entreprise investit pour l'avenir en s'appuyant sur les personnels restants.

2.3.3.3. Le phénomène des associations de salariés licenciés

Les quinze dernières années ont vu l'émergence d'un nouveau phénomène : la création d'associations de salariés licenciés.

Une enquête réalisée fin 2002 recensait déjà 79 associations au niveau national, dont trois en Bretagne : le « Comité de Soutien aux Salariés de Marie Surgelés France de Saint-Mélor-des-Ondes » (créé en 1998), « Les Anciens de la Manu » (1999, anciens de la Manufacture des Tabacs de Morlaix), « Automaxi Plus Jamais Ça » (créé en 2002 lors du plan de sauvegarde de l'emploi de la société Automaxi Industries de Saint-Guinoux – 35)⁹³. Depuis lors, on peut notamment signaler l'association des anciens salariés de Mitsubishi (Ételles) et « Boulevard de la Lutte » (2004, anciens de STMicroelectronics de Rennes).

⁹¹ « Plan sociaux, le blues des rescapés », *L'Express*, 14 février 2002

⁹² Christian LE BOUHART cité in « Plan sociaux, le blues des rescapés », *L'Express*, 14 février 2002

⁹³ Université Européenne du Travail (UET), *Associations de salariés confrontés aux restructurations, une innovation majeure ?*, septembre 2002

Selon cette étude, malgré des vocations affichées diverses (qui peuvent facilement évoluer grâce au statut associatif), un certain nombre de points communs peuvent être distingués (encadré suivant).

Plusieurs vocations mais aussi des caractéristiques communes

On peut distinguer **quelques modèles dominants** :

- type "cellule de reclassement" : participation active à la formation et au reclassement des personnes ;
- type "contrôleur" : suivi de l'application du plan social et/ou d'autre(s) accord(s), suivi ayant-droits ;
- type "convivial" : à intervalles variables, repas, rencontres festives ou activités orientées loisirs ;
- type "entrepreneur" : proposition de prestations basées sur le savoir-faire des personnes ;
- type "gestionnaire de fonds" : préretraites, aide sociale, formation ou aide à la création d'entreprise ;
- Type "informatif" : renseignements auprès des organismes, échange de "tuyaux", CV, effet réseau ;
- type "réindustrialisation" : favoriser l'implantation de nouvelles activités ou entreprises ;
- type "revendicatif" : recours (juridique ...) en réparation de préjudices subis par les personnes ;
- type "soutien actif" : aide sociale, morale, matérielle, pécuniaire... aux personnes en difficulté.

Toutefois, **ces associations partagent en général quelques caractéristiques** et, en premier lieu, la volonté de réagir ensemble et de tout mettre en œuvre pour lutter contre l'adversité et arriver à s'en sortir tous. Ajoutons également le besoin de s'informer (démarches administratives, conseils de tous ordres, appuis possibles, particulièrement lorsque les autres structures, dédiées principalement au reclassement, ont disparu), le besoin de se retrouver (rencontres conviviales, nouvelles des "collègues", rompre l'isolement, se soutenir moralement et psychologiquement, un îlot de compréhension, un réseau pour s'échanger des "tuyaux"), la défense des droits individuels et collectifs par l'exercice de la solidarité (entraide, une coordination et des moyens pour agir plus efficacement, un nom pour se faire mieux entendre des autorités politiques, administratives et judiciaires, des organismes, des médias, de l'opinion publique).

Source : Université Européenne du Travail (UET), *Associations de salariés confrontés aux restructurations, une innovation majeure ?*, septembre 2002

Dans son rapport prospectif sur l'évolution des modes de vie, le CESR de Bretagne a mis en évidence deux mouvements parallèles : d'une part, « *un certain recul des formes traditionnelles d'engagement citoyen* » (qui se traduit notamment par la baisse du nombre total de salariés syndiqués) et d'autre part l'émergence de nouvelles formes de participation, davantage centrées sur des situations particulières que sur des intérêts collectifs globaux (les « *nouveaux mouvements sociaux* »)⁹⁴. Or, bien souvent, « *ces collectifs de salariés mettent en œuvre un nouvelle forme de revendication qui bouscule les syndicats* »⁹⁵. Ils traduisent le souhait que la dimension humaine des plans sociaux soit davantage prise en compte ainsi que la volonté de reconstituer des solidarités : « *avec la fermeture, c'est leur monde qui disparaît. Participer à une association, c'est dire : on existe, quand la société actuelle*

⁹⁴ CESR de Bretagne, *La Bretagne et l'évolution des modes de vie*, janvier 2004

⁹⁵ « Le succès des collectifs de salariés licenciés bouscule les syndicats », *Liaisons sociales magazine*, n° 71, avril 2006

veut les rendre invisibles »⁹⁶.

Néanmoins, il faut signaler que ces associations sont parfois directement liés à un syndicat ou à une intersyndicale (c'est le cas de « Boulevard de la Lutte » qui finance l'action en justice initiée par la CGT et le comité d'entreprise de STMicroelectronics).

De surcroît, ces associations jouent d'une autre légitimité que les syndicats pour faire entendre leur voix vis-à-vis des pouvoirs publics, des élus et de l'opinion publique. D'une manière générale, l'opposition entre ces collectifs et les syndicats n'a souvent pas lieu d'être, les uns et les autres ayant des activités et des apports complémentaires.

⁹⁶ Danièle LINHART citée in *Liaisons sociales magazine*, n° 71, avril 2006

Chapitre 3

Quelle responsabilité ?

1. D'UNE RESPONSABILISATION ESSENTIELLEMENT FINANCIERE...	65
2. ... A UNE CONCEPTION PLUS EXTENSIVE DE LA RESPONSABILITE SOCIALE DE L'ENTREPRISE RESTRUCTURANT	67
3. UNE IMPLICATION A ESTIMER AU CAS PAR CAS	68

Il n'est pas dans l'objet de ce rapport de faire l'analyse des avantages et des inconvénients de la réglementation et de la taxation des licenciements. Les controverses sont d'ailleurs vives sur ce plan⁹⁷.

Nous ne traiterons pas non plus des apports et risques respectifs en matière d'emploi de la flexibilité ni des opportunités de mise en place de la sécurité et de la « flex-sécurité ». Ces points ont fait l'objet d'une première analyse dans l'étude du CESR de Bretagne sur les perspectives du travail et de l'emploi, cette réflexion étant prolongée par un travail spécifique basé sur des expériences menées en Bretagne⁹⁸.

En revanche, la question de la responsabilité impliquée par les restructurations mérite un éclairage particulier. Sur ce point également, les opinions des observateurs divergent souvent fortement.

En préambule, il convient de revenir sur les acceptions du terme « responsabilité » (les sens étant liés mais non équivalents) :

- **la responsabilité sociale de l'entreprise** renvoie à la nécessité pour l'entreprise d'« *assumer les conséquences de ses actes et d'en rendre compte* »⁹⁹. Ce devoir social doit être proportionnel à l'impact social de la restructuration. Cette responsabilité peut être mobilisée de diverses manières (financements, formations, mise à disposition de moyens, mutations internes, aides à la création d'entreprise...) dont l'efficacité est variable ;

- **la responsabilité dans le reclassement** rend compte de la désignation d'un pilote pour le choix, la mise en œuvre et l'orientation de mesures d'accompagnement des suppressions de postes. Cette responsabilité découle naturellement de la responsabilité sociale.

Dans ce chapitre, c'est la première acception qui est évoquée, la responsabilisation des entreprises devant être essentiellement financière selon certains observateurs (1.), très étendue selon d'autres (2.) ou mobilisée au cas par cas en fonction des possibilités des entreprises (3.).

⁹⁷ Voir par exemple Olivier BLANCHARD et Jean TIROLE, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, octobre 2003 ; Jérôme GAUTIE, « Faut-il taxer plutôt que réglementer les licenciements ? », *Connaissance de l'emploi*, n° 5, juillet 2004 ; Ioanna MARINESCU, « Le chômage trouve sa source dans l'excès de protections contre le chômage » in *Les Éconoclastes, Petit bréviaire des idées reçues en économie*, Ed. La Découverte, 2003

⁹⁸ CESR de Bretagne, *Perspectives du travail et de l'emploi en Bretagne, Pour une volonté anticipatrice*, juin 2005 et *Flexibilité et sécurisation des parcours professionnels*, septembre 2007

⁹⁹ Ministère de l'Emploi et Inspection générale des affaires sociales, *Rapport sur la responsabilité sociale des entreprises*, mars 2004

1. D'une responsabilisation essentiellement financière...

Deux rapports successifs ont développé une conception minimaliste de l'implication des entreprises dans le processus de reclassement des salariés.

Un rapport au Premier Ministre du Conseil d'Analyse Économique¹⁰⁰ préconisait ainsi, en 2003, de placer la responsabilisation sur le plan financier en taxant les licenciements. Selon les auteurs, le taux de la contribution versée à l'assurance chômage devrait être fixé proportionnellement aux taux de licenciement à un niveau positif mais inférieur à l'unité. En contrepartie, les auteurs du rapport recommandaient une simplification du processus administratif de licenciement considérant que « *beaucoup des étapes présentes à l'heure actuelle dans le cas de licenciements collectifs dépassent ce rôle d'information et jouent, de fait, le rôle de frein ou même d'obstacle aux licenciements* ». Ils conseillent également de restreindre les possibilités de contestation judiciaire des licenciements. Selon eux, « *les juges ne doivent pas se substituer au jugement de l'entreprise dans sa gestion, car ils n'en ont ni la compétence ni, en général, l'information nécessaire* ».

L'économiste Pierre CAHUC a, à plusieurs reprises, critiqué le système actuel des licenciements. Pour lui, « *la législation fait peser, dans une large mesure, le coût de reconversion des salariés sur les entreprises qui licencient pour motif économique (...) Il y a là un double préjudice pour la collectivité. D'une part, le coût très élevé des licenciements économiques incite les entreprises à contourner la législation pour les masquer en démission (...). D'autre part, les entreprises en difficulté ne sont évidemment pas les mieux armées pour assurer la reconversion de leurs travailleurs. Il faut donc considérablement alléger les obligations qui pèsent sur les entreprises et forger les outils permettant de mutualiser les risques liés aux reconversions* »¹⁰¹. Sur cette base, il préconise lui aussi la mise en place d'une contribution payée par les entreprises licenciant et destinée à financer un fonds de reclassement. La dotation du fonds pourrait être majorée suite à une négociation au niveau local entre les partenaires sociaux¹⁰². Les cotisations patronales liées aux licenciements permettraient, selon P. CAHUC, de mobiliser environ 5 milliards d'euros, soit près de quatre fois la dotation de l'Etat à l'ANPE. La coordination et le pilotage du reclassement seraient confiés au service public de l'emploi, organisé en guichet unique et renforcé. Sur la base d'un « *profilage* » des demandeurs d'emploi et d'une « *professionnalisation du placement et du reclassement* », un recours à des opérateurs externes serait organisé. La rémunération de ceux-ci serait fonction des caractéristiques du demandeur d'emploi et de la réussite de la réinsertion dans l'emploi (avec un mécanisme de paiement en trois versements : au moment de la prise en charge du demandeur d'emploi puis lorsque ce demandeur retrouve un emploi et enfin six mois plus tard si cette personne est toujours en emploi). Le service public de placement renforcé se substituerait dans cette logique à l'obligation

¹⁰⁰ Olivier BLANCHARD et Jean TIROLE, opus cité

¹⁰¹ Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG, *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, Flammarion, 2004

¹⁰² Pierre CAHUC et Francis KRAMARZ, *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité Sociale Professionnelle*, Rapport au Ministre de l'Economie et au Ministre de l'Emploi, décembre 2004

de reclassement des entreprises¹⁰³. Il préconise par ailleurs des modifications du droit du travail : simplification de la procédure de licenciement collectif (par une suppression de la césure entre le Livre IV et le Livre III) et un développement des accords collectifs entre partenaires sociaux visant à anticiper les restructurations et à prévoir les mesures envisageables (reclassements internes et externes).

Auditionné par le CESR de Bretagne, le professeur de gestion Laurent DEHOUCQ considère lui aussi que le reclassement des salariés ne doit pas relever des entreprises. En effet, il s'agit d'un métier spécifique requérant des compétences dont les entreprises ne disposent pas, leur vocation étant de fabriquer des produits et de proposer des services. La gouvernance des politiques d'anticipation et de réponse aux restructurations doit, selon lui, être placée en dehors des entreprises, à un niveau local, dans le cadre de nouveaux lieux de négociation¹⁰⁴.

2. ... à une conception plus extensive de la responsabilité sociale de l'entreprise restructurant

Les opinions précédemment exposées ont suscité de fortes réserves. Les propositions de Olivier BLANCHARD et Jean TIROLE, moins précises et détaillées que celles de Pierre CAHUC, ont été jugées dangereuses pour les entreprises en difficulté. En effet, taxer les licenciements risque d'accroître la « *double peine* » que subissent ces entreprises, « *cette taxe, couvrant théoriquement les indemnités de chômage, pouvant s'avérer plus coûteuse que les coûts directs (indemnités de licenciement) et indirects (frais de procédures) existant dans le système actuel* »¹⁰⁵.

Jean-Pierre AUBERT, ancien Délégué de la Mission Interministérielle aux Mutations Économiques (MIME) s'est, quant à lui, opposé au transfert sur la collectivité du reclassement : « *la thèse qui consiste à diluer la responsabilité sociale de l'entreprise dans un système d'incitation financière type pollueur-payeur me paraît parfaitement contestable (...) Il faut stopper cette suppression des obligations de l'entreprise au motif que ce n'est pas son rôle de reclasser. Je ne dis pas qu'elle doit tout assumer, mais il faut éviter cette division des tâches, en organisant une coresponsabilité entreprise-pouvoirs publics-salariés* »¹⁰⁶. Carole TUCHSZIRER ajoute sur ce plan que les expériences de terrain montrent que les démarches les plus efficaces résultent de la mobilisation conjointe des DRH, des représentants du personnel, des consultants et des acteurs locaux (représentants de l'État, des collectivités territoriales, de l'Assedic, du milieu associatif...) ¹⁰⁷.

¹⁰³ Pierre CAHUC et Francis KRAMARZ, « Le contrat de travail unique, clef de voûte de la sécurité sociale professionnelle », in Antoine JEAMMAUD (éd), *Le droit du travail confronté à l'économie*, Dalloz, 2005

¹⁰⁴ Audition de Laurent DEHOUCQ (Maître de Conférence de gestion à l'ENS Cachan et ancien consultant chez Syndex), le 10 octobre 2005

¹⁰⁵ Jérôme GAUTIE, « Faut-il taxer plutôt que réglementer les licenciements ? », *Connaissance de l'emploi*, n° 5, juillet 2004

¹⁰⁶ Interview de Jean-Pierre AUBERT (Délégué Interministériel aux Restructurations de Défense – DIRD), *Libération*, 10 octobre 2005

¹⁰⁷ Carole TUCHSZIRER, « Le reclassement des salariés licenciés pour motif économique : responsabilité sociale de l'entreprise ou de la collectivité publique ? », *Revue de l'IRES*, n° 47, 2005/1

Selon François EYMARD-DUVERNAY, passer, pour les licenciements, d'une logique du contrôle réglementaire à une logique de l'incitation revient à remettre en cause le contrat social sur lequel se fonde le travail. Si les licenciements, qui ne pourraient plus être contestés devant le juge, sont considérés comme injustes par les salariés, le risque d'un malaise est important¹⁰⁸.

En complément, il faut noter que des observateurs ont indiqué que si l'on considère le bilan global des politiques de revitalisation des bassins d'emploi sinistrés, l'implication financière des pouvoirs publics apparaît d'ores et déjà considérable. Luc BOLTANSKI et Eve CHIAPELLO évoquent ainsi « *un phénomène bien connu de ceux qui suivent les plans sociaux : des aides sont données pour accompagner les restructurations et d'autres sont apportées dans le même temps aux sous-traitants pour qu'ils créent des emplois (...) Si le résultat d'ensemble ne peut être tenu pour le fruit d'une volonté systématique d'exploitation de l'État providence, et si la coordination entre les aides aux deux bouts de la chaîne n'a pas toujours [un] caractère aussi simultané et ajusté (...) les coûts de changement de stratégie des entreprises ont été largement payés par la collectivité* »¹⁰⁹.

3. Une implication à estimer au cas par cas

Lors de son audition par le CESR de Bretagne, Mme Bernadette MALGORN, à l'époque Préfète de la région Bretagne, a évoqué la controverse portant sur le degré d'implication souhaitable de l'entreprise lors d'une restructuration¹¹⁰. Selon elle, cette polémique n'a pas réellement lieu d'être. En effet, la responsabilité de l'entreprise peut diversement être invoquée. Lorsque l'entreprise est très fragilisée, elle apparaît, de facto, très peu en capacité de faire face à ses responsabilités. A contrario, un grand groupe ou une entreprise prospère doivent pouvoir assumer pleinement leurs responsabilités (de reclassement des salariés, de revitalisation du bassin d'emploi...). L'opportunité de la mobilisation de cette responsabilité doit donc être examinée au cas par cas. Mme MALGORN signale que toutes les modalités prévues par les textes ne peuvent pas être mises en jeu dans tous les cas (certaines dispositions étant optionnelles). Une fois encore, la règle du cas par cas prime.

Néanmoins, selon elle, pour la reconversion d'un bassin, le partenariat doit être large. Il doit en particulier impliquer l'État et l'entreprise (l'État étant au demeurant le garant de cette mobilisation de l'entreprise).

¹⁰⁸ François EYMARD-DUVERNAY, « L'encadrement juridique du licenciement mis en question par les économistes », *Connaissance de l'emploi*, n° 6, août 2004

¹⁰⁹ Luc BOLTANSKI, Eve CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, NRF essais, Gallimard, 1999

¹¹⁰ Audition de Bernadette MALGORN (Préfète de la région Bretagne), le 15 mars 2006

Deuxième partie

Les outils
d'accompagnement des
mutations-
restructurations et les
politiques de
développement
économique locales et
régionales

Chapitre 1

Sur quelques « mythes » du développement économique local

1. DES MYTHES DU DEVELOPPEMENT LOCAL EN GENERAL...	75
2. ... AUX « MYTHES » DE LA BRETAGNE EN PARTICULIER	83
3. DU « MYTHE » A LA REUSSITE	86

Faire face aux mutations suppose de traiter « à chaud » mais aussi « à froid » les restructurations des entreprises. Or, le domaine du développement économique comporte des idées reçues, des postulats sur des enchaînements considérés comme logiques. Souvent efficaces, les outils utilisés peuvent aussi se révéler parfois insuffisants ou inadaptés. Nous analyserons certains « mythes » (1.), en exposerons quelques exemples plus spécifiquement bretons (2.) puis verrons que la réussite provient de la bonne combinaison d'outils (3.).

1. Des mythes du développement local en général...

A partir de l'analyse des politiques de développement locales de reconversion industrielle menées dans 10 territoires français, des chercheurs toulousains ont déterminé un certain nombre de "mythes" du développement local. Ils définissent ces mythes comme des « *analyses toutes faites, [des] problèmes déjà résolus, voire [des] "solutions qui cherchent des problèmes" (...) sur lesquels les acteurs peuvent fonder, ou en tout cas justifier, une décision sans avoir à opérer une déconstruction et un retour aux éléments mis en relation. Plus ce type de discours est stable dans le temps et partagé par d'autres acteurs, plus il peut constituer une ressource pour l'action. Cela ne signifie pas nécessairement que les liens de causalité ou les arguments développés soient faux (c'est-à-dire qu'ils contredisent des savoirs qui seraient validés et pertinents) mais qu'ils ne fonctionnent pas sur ce registre de la démonstration et de la validation* »¹¹¹. Ces chercheurs déclinent plusieurs de ces mythes dont nous reprendrons certains dans les développements qui suivent.

En premier lieu, les auteurs évoquent le **mythe de la synergie** qui, selon eux, recouvre, deux dimensions : d'une part, la conviction que le « *rassemblement sur une aire géographique donnée de plusieurs entreprises complémentaires apporterait un surcroît d'efficacité à cause des relations qu'elles auraient entre elles grâce à cette proximité* », et d'autre part, celle que « *la spécialisation (rassembler des entreprises du même secteur) renforce les chances de réussite* ».

La notion de synergie rend compte du fait que l'on réalise davantage collectivement que la somme de ce que chacun peut faire. Ce point est souvent confirmé par l'expérience. Toutefois, il ne suffit pas de travailler en réseau pour développer des synergies, le facteur humain étant évidemment déterminant. En ce sens, la formulation de MM. GROSSETTI et Christophe BESLAY est inadéquate, il conviendrait probablement de parler de « mythe du réseau ».

Ce mythe se rattache aux différentes politiques de mise en réseau des entreprises, de constitution de filières, de regroupement d'entreprises, de « clusters », de SPL (systèmes productifs locaux), de « districts industriels »...

Deux analyses de cas de territoires situés hors de la Bretagne apportent, par leurs

¹¹¹ Michel GROSSETTI et Christophe BESLAY, « La construction des politiques locales de reconversion industrielle », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 1, 1999 voir aussi GROSSETTI, BESLAY et alii, *La construction des politiques locales, Reversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, Éditions L'Harmattan, collection « Logiques Politiques », 1998

convergences, des éclairages intéressants. Elles portent sur les réussites passées, puis les difficultés rencontrées par le choletais et les districts industriels italiens.

Dans le cas du choletais, l'auteur réalise une monographie d'un modèle de développement basé sur deux systèmes de PME donneuses d'ordre et sous-traitantes : l'un portant sur la chaussure, l'autre sur le textile-habillement. Selon lui, *« ces deux systèmes ont constitué une forme de résistance à l'inéluctable modernisation par érosion des petites structures du système productif français (...) C'est aussi un modèle de développement économique historiquement daté, car ancré dans la tradition (...) Comme tel, ce modèle est dépassé »*¹¹².

L'analyse des districts industriels italiens arrive à des conclusions assez similaires. Basé sur des productions à faible contenu technologique alors que les efforts d'innovation sont freinés par une taille modeste des entreprises non compensée par un fonctionnement en réseau, le modèle se révélerait *« désormais inadapté »*¹¹³.

Tout se passe comme si le fonctionnement en réseau, par son efficacité, avait permis de sauvegarder temporairement des secteurs condamnés par la concurrence internationale, repoussant de quelques années un inéluctable déclin. Rien n'étant jamais définitivement acquis, le fonctionnement en réseau peut être la bonne réponse à un type de problème dans un environnement donné et à une époque donnée.

De surcroît, d'une manière générale, on peut considérer que le fonctionnement en réseau s'avère un outil puissant, probablement nécessaire, mais absolument pas suffisant pour le développement des entreprises. Il apparaît notamment que le fonctionnement en réseau doit s'accompagner et s'appuyer sur une démarche innovatrice. L'innovation doit porter sur les technologies employées, les produits commercialisés, les services proposés... Fonctionner en réseau est donc un moyen, non un objectif : les acteurs doivent se poser la question de l'objectif de leur réseau (pour innover ? pour produire ? pour commercialiser ?).

Ajoutons que les réseaux et les groupements comportent un risque de fermeture, de fonctionnement autocentré qu'il convient de combattre car l'ouverture sur les partenariats éventuels mais aussi sur les marchés, les technologies et les innovations est cruciale.

Une analyse des démarches territoriales de développement économique centrées sur les TIC, réalisée pour le compte de l'Association pour l'Animation Scientifique du Trégor (APAST), a récemment mis en évidence *« les risques d'une "clusterisation" d'un trop grand nombre de territoires dès lors que l'animation d'un espace innovation s'avère trop fortement dépendant non seulement de la trajectoire d'agglomération, mais aussi de l'animation des espaces relationnels »*. On ne pourrait donc pas *« tout clusteriser »* et la démarche peut s'avérer temporaire ou longue à émerger :

¹¹² Bruno COURAULT, « PME et industrialisation : que sont devenues les PME du "miracle Choletais" (1945-2004) ? », *Document de Travail du Centre d'Études de l'Emploi (CEE)*, n° 53, décembre 2005

¹¹³ Carol HAINAUT, « Italie : quel avenir pour les "districts industriels" ? », *Problèmes Économiques*, n° 2 893, 15 février 2006

« lorsque le territoire est très peu développé et/ou que les externalités informationnelles dominent la trajectoire collective de localisation, le cluster peut émerger rapidement mais son instabilité (un risque de délocalisation en cascade) est structurelle. A l'inverse, le poids des interdépendances productives assure l'ancrage mais nécessite du temps pour se mettre en place »¹¹⁴.

En revanche, il n'y a pas incompatibilité entre « clusterisation » et diversification. Les acteurs doivent alors jouer des rôles différents : les industriels doivent viser prioritairement la rentabilité de leur entreprise et la clusterisation est un moyen pour y parvenir. Les collectivités territoriales, quant à elles, doivent rechercher le développement socio-économique de leur territoire en l'inscrivant obligatoirement dans le long terme.

De surcroît, le fonctionnement en réseau ne doit pas être exagérément idéalisé. Dans le cadre du passage d'une « économie fordiste » à une « économie de la connaissance », la démarche réticulaire, basée sur une approche collaborative, mutualisée et synergétique n'est qu'une dimension du nouveau modèle économique. Cet aspect ne doit pas faire non plus négliger l'isolement choisi ou subi de nombre de PME, le caractère souvent contraint de certains réseaux, et la dimension de domination qui sous-tend souvent les relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants (qu'ils soient pris individuellement ou regroupés).

Ajoutons également que la spécialisation qui sous-tend nombre de démarches territoriales de réseaux d'entreprises (les systèmes productifs localisés par exemple) comporte des risques. Une crise sectorielle sérieuse peut ainsi affecter gravement le tissu économique local et l'emploi¹¹⁵.

Un autre **mythe** dégagé est celui de « ***l'attraction des entreprises (ou encore mythe du développement exogène)*** » qui « suppose qu'il faut et il suffit de mettre en place les conditions nécessaires (en termes d'image, de services aux entreprises, de zones industrielles, de locaux ou encore d'infrastructures routières et de communication) pour que des entreprises s'implantent ». Une fois encore, ces conditions sont nécessaires (un territoire se doit d'ailleurs d'être attractif) mais guère suffisantes.

Les observateurs constatent que l'époque n'est plus actuellement aux grands projets de développement exogène, ceux-ci se révélant fragiles, chers, précaires, difficiles à maîtriser, souvent décevants. En effet, les grands projets d'implantation sont peu nombreux (la situation peut bien évidemment se modifier). De surcroît, certains mouvements d'entreprises se passant au sein du territoire national, le gain d'une zone s'obtient en pénalisant une autre. Un rapport d'audit des diverses Inspections générales de l'État a ainsi constaté récemment qu'aucune évaluation n'a mesuré l'impact des dispositifs de revitalisation des territoires sinistrés sur la concurrence territoriale. Pourtant, en cherchant à stimuler l'activité économique et l'emploi sur

¹¹⁴ Raphaël SUIRE, « Formation et stabilité des clusters d'activités TIC : questions à la politique des pôles de compétitivité » in APAST, *Communications et territoires*, Éditions Germes, juin 2006

¹¹⁵ David LEVY, « La Bretagne face aux mutations économiques, forces et faiblesses des zones d'emploi », *Octant*, n° 100, janvier 2005

des territoires donnés, ces dispositifs peuvent avoir :

- un effet d'aubaine au détriment d'autres bassins : l'obtention d'une aide à l'installation (ou à l'extension d'activité) rend le territoire plus attractif pour les entreprises dont les capitaux sont mobiles ;
- un effet d'éviction : les projets rejoignent la zone d'attraction aux dépens d'autres régions limitrophes¹¹⁶.

D'une manière générale, la mise en compétition des territoires peut s'opposer à l'objectif d'aménagement de ceux-ci, pénalisant fortement les perdants¹¹⁷.

Le développement endogène, parce qu'il peut convenir à tous les types de territoires à conditions qu'ils mobilisent leurs véritables atouts, se révèle plus aisé à mettre en place. Il repose sur une politique de développement et de création des entreprises locales. Toutefois, on peut au total se demander si l'opposition entre ces deux modèles n'est pas désormais dépassée. Telle était déjà la conclusion, en 2002, d'un audit de six agences régionales de développement économique¹¹⁸. Les acteurs se doivent désormais de jouer sur plusieurs tableaux, conciliant les objectifs et les outils, pour s'adapter à des situations fluctuantes.

Autre **travers** pouvant être évoqué (bien que non cité par Michel GROSSETTI et Christophe BESLAY), celui **d'une focalisation excessive sur la création d'entreprise et les PME indépendantes**. Certes, pour de nombreux bassins d'emploi, les PME constituent la quasi exclusivité du tissu économique. Néanmoins, baser une politique de développement économique et a fortiori une politique de reconversion sur la création d'entreprise comporte des risques.

En effet, comme le signale un rapport au Premier Ministre sur les dispositifs d'aide à la reconversion, « *l'essaimage commercial* » constitue un des principaux pièges à éviter dans le cadre des politiques de reclassement des salariés. Il est bien évidemment tentant d'inciter les salariés licenciés à créer leur propre emploi en ouvrant un commerce. Toutefois, de telles créations concurrencent les commerces existant dans un contexte de stagnation du pouvoir d'achat local (dû à la récession affectant le bassin). Au total, les faillites de ces nouveaux commerces sont fréquentes¹¹⁹. De même, le rapport du CESR de Bretagne sur la création d'entreprise en Bretagne a mis en évidence les risques de dépendance liés aux pratiques d'essaimage industriel et tertiaire : « *les entreprises d'origine n'assurent pas toujours le suivi dont auraient besoin leurs anciens salariés. De même, certains groupes s'engagent à passer des commandes à leurs "essaimes", ce qu'ils ne font qu'un temps. Or, si le créateur a basé son plan de développement sur ces promesses, le*

¹¹⁶ Inspections générales des affaires sociales (IGAS), des finances (IGF) et de l'administration (IGA) et Contrôle général économique et financier, *Rapport sur les dispositifs de revitalisation territoriale, contrats de site, conventions de revitalisation*, octobre 2006

¹¹⁷ Bernard MOREL et François TAULELLE, « La politique régionale minée par la compétitivité », *Libération*, 25 juillet 2006

¹¹⁸ « Développement économique : les agences régionales prennent la main », *Acteurs, la Lettre du Groupe Bernard Brunhes consultants*, n° 42, mai 2002

¹¹⁹ François GROSIDIER, *La Reconversion : une ardente obligation : rapport sur les dispositifs d'aide à la reconversion des régions mono-industrielles en restructuration*, Rapport au Premier ministre, 1996

risque d'échec est important ». D'une manière générale, ce rapport a clairement indiqué qu'en matière de création d'entreprise, la qualité doit primer sur la quantité, l'enjeu étant moins d'augmenter le nombre d'entreprises nouvelles que d'améliorer la pérennité de celles-ci¹²⁰.

De même, on attribue aux PME, et notamment aux plus modestes d'entre elles, les très petites entreprises (TPE), la responsabilité de la croissance de l'emploi. Cette idée doit être nuancée après une lecture fine des évolutions statistiques. C'est ce que démontre une publication de l'Assemblée Permanente des chambres de Commerce et d'Industrie : « *La croissance de l'emploi salarié depuis 20 ans est plus importantes dans les moyennes et grandes entreprises du commerce et des services que dans les petites (...) Les TPE se consacrent en priorité à leur survie alors que les PME adoptent de véritables stratégies de croissance, créatrices d'emplois (...) Il est illusoire de fonder la relance de l'emploi en France sur les micro-entreprises et ce ne sont pas elles qui ont créé le plus d'emplois dans les 20 dernières années et tous les indicateurs montrent que ce sont les PME de 50 à 250 salariés qui sont le véritable moteur de l'emploi (...) le cœur du développement de l'emploi se situe dans les entreprises moyennes des service (10 à 250 salariés) et parfois dans les plus grandes, quel que soit le secteur d'activité* »¹²¹. L'économiste Philippe TROUVÉ indique quant à lui qu'une vision homogène de la PME, édulcorant les différences importantes existantes, conduit à de nombreuses erreurs. Pour lui, il convient de s'interroger sur le projet du dirigeant d'entreprise : « *nombre d'entre eux se considèrent eux-mêmes comme artisan ou profession libérale, et se préoccupent plus de préserver leur propre emploi, ou celui de leur cercle familial, que de "développer une affaire"* »¹²².

Par ailleurs, comme le signale également Frédéric BOCCARA de l'INSEE, une « *illusion statistique* » fait attribuer aux PME une responsabilité trop importante dans la croissance de l'emploi. Dans l'univers variable des PME, « *de nouvelles entreprises sont créées ; des petites entreprises deviennent moyennes ; mais aussi nombre d'entre elles, qui n'apparaissent pas dans cette catégorie, franchissent à la baisse le seuil des 500 salariés : les grands groupes se réorganisent et filialisent certaines de leurs activités, ou créent une filiale là où hier ils ouvraient un établissement* »¹²³.

Le phénomène des groupes brouille en effet l'appréhension du poids économique véritable des PME. Selon l'économiste Philippe MOATI, en 1999, 42 % de l'emploi des entreprises françaises de moins de 500 salariés relevait en réalité de groupes¹²⁴. Le mouvement de filialisation et de restructuration des grandes entreprises, les rachats de PME ont entraîné une multiplication des PME contrôlées par des groupes. Caractérisé par deux mouvements parallèles de déconcentration économique et de concentration financière, ce nouveau mode d'organisation des entreprises vise à s'adapter aux critères de compétitivité actuels : flexibilité, réactivité, innovation, proximité du client. L'opposition entre grandes et petites entreprises est de plus en

¹²⁰ CESR de Bretagne, *La création et la reprise d'entreprises en Bretagne*, janvier 2003

¹²¹ ACFCI et CCI, *Emploi : les contresens français, quelques vérités trop simples pour être entendues*, juin 2004

¹²² « La vision homogène de la petite entreprise a créé un mythe », *Le Monde*, 12 septembre 2006

¹²³ Cité in « Les PME sont moins créatrices d'emplois qu'il n'y paraît », *Le Monde*, 30 janvier 2001

¹²⁴ Philippe MOATI, *L'Entreprise du XXI^{ème} siècle*, Editions de l'Aube/DATAR, 2002

plus dépassée comme le signale Philippe MOATI : « *le temps où petites et grandes entreprises pouvaient cohabiter plus ou moins paisiblement sur la base du territoire (aux grandes entreprises les marchés de masse et l'exploitation des effets de volume, aux petites les marchés de niche et la valorisation de la souplesse et de la différenciation) est très largement révolu. Les chasses gardées des petites entreprises s'étiolent alors que, simultanément, la fin du règne exclusif des effets de dimension dans les modalités de la concurrence offre l'opportunité aux petites entreprises les plus dynamiques d'aller chasser sur le territoire des grande. Petites et grandes entreprises sont de plus en plus en situation de concurrence frontale* »¹²⁵.

Certes, la réalité est complexe sur ce plan. Exclure totalement les PME filiales de grands groupes des aides reviendrait à négliger le fait que les maisons mères donnent fréquemment une grande autonomie de gestion à leurs filiales locales qui doivent se constituer en véritables centres de profit.

De surcroît, les PME se regroupent également entre elles au sein d'entités de taille réduite. En France, 11,6 % des entreprises comprises entre 20 et 499 salariés appartenaient à des "micros-groupes" (moins de 500 salariés au total)¹²⁶.

En définitive, les « entreprises entrepreneuriales » n'apparaissent pas véritablement comme les véritables moteurs de la croissance de l'emploi : « *depuis 20 ans, ce ne sont pas les PME indépendantes qui ont tiré l'emploi et la production de richesse, mais les grands groupes, même s'ils l'ont fait le plus souvent par le biais de structures juridiques qui étaient des PME* »¹²⁷.

A noter enfin, que si la prise en compte de la spécificité des PME, de leurs fragilités, s'avère nécessaire, elle comporte néanmoins des risques, notamment pour les salariés. Désormais, les petites entreprises bénéficient de conditions d'embauche distinctes (le CNE), d'un régime spécifique pour les heures supplémentaires, d'exonérations de cotisations sociales au niveau du SMIC¹²⁸. Leurs obligations plus limitées en cas de licenciements économiques pénalisent leurs salariés par rapport à ceux des grandes entreprises. De plus, l'appartenance à un PME indépendante ou à un groupe n'est pas neutre pour les salariés. Les possibilités de reclassements internes sont bien plus nombreuses dans un groupe que dans une entité isolée¹²⁹.

MM. GROSSETTI et BESLAY décèlent dans le domaine du développement économique un « **mythe reconversion** » (ou modèle reconversion). Selon eux, « *l'identification d'une situation comme un cas de reconversion implique une certaine vision de l'économie locale et des possibilités d'action qui peuvent ne pas résulter, on l'a vu, d'une vision approfondie. Dans le mythe reconversion, la vision du territoire local se focalise autour d'une industrie en crise qu'il s'agit de moderniser, d'aider à s'adapter ou à laquelle il s'agit de substituer d'autres activités. Un certain nombre d'exemples*

¹²⁵ Philippe MOATI, « L'entreprise du XXI^{ème} siècle : le retour de l'entrepreneuriat ? », *Territoires 2020 (DATAR)*, n° 5, 2002

¹²⁶ « Des groupes de la taille d'une PME - Un phénomène en plein essor », *INSEE Premières*, n° 764, mars 2001

¹²⁷ « PME, la fin d'un mythe », *Alternatives Économiques*, n° 203, mai 2002

¹²⁸ *Alternatives Économiques*, n° 251, octobre 2006

¹²⁹ Louis MALLET et alii, « A quoi servent les plans sociaux ? », *Travail et Emploi*, n° 72, mars 1997

existent pour montrer les solutions possibles qui ont tendance à fonctionner comme des "recettes toutes faites" et devenir ainsi des référentiels "quasi naturels". Les politiques conduites et les structures mises en place dépendent évidemment de ce mythe (...) L'existence au niveau de l'Union européenne et de l'État d'un certain nombre de dispositifs et de procédures, renforce la relative homogénéité des politiques mises en place dans les situations de reconversion »¹³⁰. Se focaliser sur les difficultés d'un secteur, même majeur, de l'économie revient ainsi à négliger les dynamiques à l'œuvre dans certains secteurs. On a constaté par exemple dans des bassins de Bretagne que les pertes d'emplois dans une filière précise de l'agro-alimentaire ont été parfois compensées assez facilement par des embauches dans d'autres filières des IAA qui rencontraient des problèmes de recrutement. De même, dans le cadre de l'accompagnement de la fermeture du site de Superphénix (Isère), un diagnostic partagé, réalisé grâce à une véritable concertation entre les acteurs, a permis de constater que la centrale n'était pas le seul atout du territoire et que d'autres forces étaient localement méconnues. La mise en place d'un fonds d'investissement chargé d'octroyer des prêts participatifs à des entreprises s'engageant à recruter dans les 3 ans a ainsi permis la création de plus de 300 emplois¹³¹.

Autre « mythe », la formation des personnes licenciées est souvent présentée comme la solution idéale pour leur reclassement. Elle leur permettrait en effet d'acquérir de nouvelles compétences - gages d'un reclassement facilité - ainsi que d'accroître leur employabilité. Dans son rapport sur l'emploi de juin 2005, le CESR a montré qu'il est parfois dangereux de donner à la formation plus d'influence qu'elle n'en a véritablement¹³². Depuis lors, des analystes ont confirmé ce constat. Auteurs d'un rapport très critique pour la formation professionnelle des adultes, Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG insistent sur « l'impact très limité des formations sur le devenir des demandeurs d'emploi », évoquant « des effets très faibles, voire nuls, sur leurs possibilités de retour vers l'emploi » en particulier pour les hommes adultes, les jeunes et les moins qualifiés (et ce malgré un coût global considérable). Selon eux, les formations proposées, trop courtes, ne permettent pas d'acquérir des connaissances professionnelles directement valorisables sur le marché du travail, la solution devant résider dans « des programmes ciblés, disposant de moyens conséquents, tournés vers l'acquisition de savoirs professionnels »¹³³.

L'universitaire Christophe RAMAUX porte également un regard particulièrement critique sur la reconversion « en trompe l'œil » entraînée par la multiplication des formations des chômeurs. Les personnes en formation sortent des statistiques du chômage mais, selon lui, « que vaut une formation si elle ne débouche pas sur un emploi ? Si l'emploi vient à manquer, les formations ne risquent-elles pas de tourner

¹³⁰ GROSSETTI, BESLAY et alii, *La construction des politiques locales, Reversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, Éditions L'Harmattan, collection « Logiques Politiques », 1998

¹³¹ Jean-Pierre AUBERT et alii, « La fermeture de Superphénix », *Séminaire de l'École de Paris du Management* du 20 septembre 2001 et Rachel BEAUJOLIN-BELLET, « Le pilotage des restructurations : l'innovation est dans les processus », *Intervention lors du Congrès de l'AGRH « GRH : innovons »* (20-22 novembre 2003)

¹³² CESR de Bretagne, *Perspectives du travail et de l'emploi en Bretagne, Pour une volonté anticipatrice*, juin 2005

¹³³ Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG, *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*, Rapport réalisé pour l'Observatoire d'Observation Économique de la CCIP, juillet 2006

à vide ? Peut-on exiger de la main d'œuvre, a fortiori si elle est peu qualifiée et en souvenir d'échec de scolarisation, d'enchaîner formation sur formation, si elles ne débouchent pas sur un emploi. Passé un certain temps, à défaut de véritable emploi, ne serait-on pas conduit à proposer des petits boulots ? Au final, le "learnfare" proposé est-il si éloigné du "workfare" (...) où, pour toucher leur allocation, les chômeurs doivent accepter des emplois mal payés ». Pour lui, « l'expression même de sécurité emploi-formation », utilisée dans le cadre de la recherche d'une sécurisation des parcours professionnels, « tend à séparer ces deux termes. Avec une conséquence : (...) favoriser le rejet de la formation hors de l'emploi, et son coût hors de la charge des entreprises ». Or, de son point de vue, la focalisation sur la formation fait oublier l'importance des politiques de soutien à l'emploi¹³⁴.

D'une manière générale, la formation apparaît avant tout comme un outil appréciable pour la reconversion, non un objectif.

Ces constats pessimistes doivent être nuancés par le fait que les performances, en termes de reclassement, des formations dispensées aux chômeurs se sont nettement améliorées durant la période récente. Ainsi, en 2006, au plan national, 56,2 % des sortants de formation ont retrouvé et conservé un emploi cinq mois après avoir suivi une formation. Ce « taux de reclassement » est en nette progression, puisqu'il a augmenté de 12 points par rapport à 2005 (40,1 % des emplois retrouvés sont des CDI)¹³⁵.

Ces raisonnements tout faits évoqués précédemment sont d'autant plus dangereux que **les outils du passé, encore très majoritairement utilisés, paraissent désormais inadaptés**. Selon le sénateur Francis GRIGNON, les solutions utilisées avec succès au cours des décennies antérieures ne sont désormais plus pertinentes car elles correspondaient à des situations de bassins d'emploi importants, offrant certaines possibilités de développement endogène (par exemple, la création d'activités tertiaires), fortement aidés par l'État. Or, désormais, les crises se multiplient et se succèdent, concernent souvent des bassins d'emploi réduits, isolés ou ruraux alors que les offres de reconversion se sont banalisées et que les aides de l'État ont été drastiquement réduites (ce qui rend le "leadership" de l'État moins légitime et, d'une manière générale, complique la détermination de l'institution en charge du pilotage de la reconversion)¹³⁶. Ces mauvais choix politiques tiennent plus globalement à **une mauvaise compréhension de la nouvelle nature des mutations économiques**. Comme le signale le Délégué Interministériel aux restructurations de défense, « les années 1990 ont vu l'émergence et le développement de restructurations "offensives" ou de "compétitivité", inscrites dans des logiques d'anticipation de résultats et pouvant s'opérer en situation de croissance, par opposition aux traditionnelles restructurations "défensives" ou "de crise" justifiées par des enjeux de survie »¹³⁷. La priorité donnée à une gestion de

¹³⁴ Christophe RAMAUX, « Reconversions en trompe l'œil », *Libération*, 8 août 2005

¹³⁵ Données établies à partir d'un échantillon de 3 500 personnes, « Forte progression des reprises d'emploi à l'issue d'une formation en 2006 », *Point'Statis* (UNEDIC), n° 25, décembre 2006

¹³⁶ Francis GRIGNON, *La délocalisation des industries de main d'œuvre, pour un néo-colbertisme européen*, Rapport d'information du Sénat, juin 2004

¹³⁷ Jean-Pierre AUBERT et Rachel BEAUJOLIN-BELLET, « les acteurs de l'entreprise face aux restructurations : une délicate mutation », *Travail et Emploi*, n° 100, octobre 2004

crise est désormais inadaptée à un contexte de mutations permanentes, protéiformes et généralisées.

2. ... aux « mythes » de la Bretagne en particulier

Il est toujours sain de s'interroger sur certaines idées reçues circulant dans une région. C'est par le « benchmarking » (que l'on pourrait traduire par « analyse comparative ») que l'on peut véritablement savoir si la région peut ou non revendiquer ses forces et atouts.

La **Bretagne est souvent présentée comme la « terre des réseaux »**. Il est indéniable que les Bretons ont traditionnellement fait la preuve de leur capacité à se regrouper, à s'entendre autour d'un projet ou d'un territoire commun. L'exemple des coopérations intercommunales et des Pays est, sur ce plan, particulièrement évident¹³⁸. Néanmoins, comme le démontre le géographe Jean OLLIVRO dans son ouvrage sur les paradoxes de la Bretagne, le bouillonnement des initiatives pour un développement partagé s'accompagne aussi d'une indéniable inorganisation. Ainsi, la créativité que démontre dans de nombreux domaines la Bretagne « *ne trouve pour l'instant pas une voie d'organisation propre* », la région semblant « *condamnée à exceller dans l'informel* »¹³⁹.

Trois prises de position récentes confortent cette opinion. Pour justifier la création de l'Agence Économique de Bretagne (AEB), le Président du Conseil régional pointait le fait que les nombreux réseaux existant en Bretagne cohabitent en parallèle en se connaissant peu ou mal, leurs actions se chevauchant même souvent¹⁴⁰. Le diagnostic préalable à l'élaboration de la Stratégie Régionale de Développement Économique (SRDE), présenté également en juin 2005, évoquait lui aussi une « *difficulté à piloter les opérateurs régionaux et à s'organiser avec les autres acteurs (chambres consulaires, mission d'expansion économique,...) généralistes ou spécialisés* » et préconisait de clarifier les rôles et responsabilités des différents partenaires du développement économique¹⁴¹. Le premier Directeur de l'Agence Économique de Bretagne signalait enfin qu'au moment de la constitution de son instance, le Conseil régional de Bretagne finançait de multiples structures (pour un montant de 9 M€) « *sans garantie de pertinence des dispositifs ni de complémentarité des actions menées* »¹⁴². La création de l'AEB et l'adoption de la SRDE visaient précisément à favoriser un « *pilotage concerté des politiques économiques régionales* », dans un contexte législatif où la Région s'est vu dotée d'un rôle de coordination, sur son territoire, des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements. L'avenir dira si cet objectif aura été atteint grâce à ces nouveaux outils.

¹³⁸ CESR de Bretagne, *La coopération territoriale : un outil de développement pour la Bretagne*, février 2005

¹³⁹ Jean OLLIVRO, *Les paradoxes de la Bretagne*, Éditions Apogée, 2005

¹⁴⁰ Intervention de Jean-Yves LE DRIAN lors de la session plénière du Conseil régional de Bretagne du 30 juin 2005

¹⁴¹ *Diagnostic stratégique de l'économie bretonne* (réalisé par le cabinet CM International pour le compte du Conseil régional de Bretagne), juin 2005

¹⁴² Audition de Alain CADIX par le Bureau du CESR de Bretagne, le 8 janvier 2007

Les acteurs bretons considèrent que leur volonté collective et leur fonctionnement en réseau leur permet de surmonter toutes les crises.

Chargés de l'évaluation qualitative de l'opération PREFIL de réponse à la crise de la filière télécoms du bassin de Lannion, les cabinets Pennec et Geste Grand Ouest ont montré que, face aux difficultés, les acteurs locaux ont gardé la conviction que leur bassin s'en sortirait, moins en fonction de critères objectifs (pertinence du positionnement, niveau de formation des personnes...), qu'en vertu d'une capacité confirmée à travailler ensemble et à parler d'une seule voix¹⁴³. Les consultants jugent cette vision « *anachronique* » car ne prenant pas en compte le nouveau contexte de la mondialisation. Ils évoquent un « *effet d'auto-conviction de cercle vertueux* » qui fait croire aux acteurs locaux qu'ils pourraient contrarier des « *macro-déterminations* » provenant de centres de décisions extérieurs à la région. La dynamique collective a été un atout extrêmement important pour la réussite du projet de reconversion, elle ne peut être suffisante pour contrecarrer des mutations lourdes.

Ils considèrent qu'un modèle comme celui de Lannion, avec une dimension culturelle, partenariale et territoriale forte, est tout à fait « délocalisable » comme le montre l'exemple des nombreux districts industriels italiens ayant procédé à des « délocalisations groupées » en Roumanie (près de 10 000 entreprises italiennes seraient présentes dans ce pays), en Slovaquie, en Tunisie et en Chine¹⁴⁴.

Enfin, dans cette même logique, les consultants ont contesté l'idée, formulée par le Conseil régional de Bretagne dans son SRADT, que dans le mouvement de mondialisation qui s'accompagne d'un retour au local, une région comme la Bretagne bénéficie d'un avantage certain grâce à sa forte identité : « *dès lors que l'échelle est mondiale, on peut se douter que les "régions à forte identité" sont pléthores. Pourquoi l'une plutôt que l'autre ?* ».

Une analyse des politiques de reconversion menées à Brest en faveur des entreprises de la construction navale, s'inscrivant dans la logique des réflexions de MM. GROSSETTI et BESLAY, apporte des éclairages intéressants et relativement convergents. Elle montre en effet que le bassin local, malgré une « *tradition du partenariat* » et une « *capacité à se regrouper en cas de crise* », ne peut fonctionner comme un véritable SPL (système productif local), d'une part parce que les relations économiques y sont trop déséquilibrées et trop centrées sur un acteur déterminant (DCN), d'autre part parce que la logique de groupe de DCN lui fait privilégier les objectifs nationaux aux projets territoriaux, l'établissement brestois ne disposant pas de l'autonomie suffisante pour s'impliquer dans les projets locaux. L'éloignement et le désintérêt des véritables centres de décision expliqueraient ainsi la faible implication de DCN dans le projet de diversification dans la construction de plates-formes offshores¹⁴⁵. Une monographie consacrée à ce projet évoquait d'ailleurs « *un*

¹⁴³ PREFIL : *bilan qualitatif*, mai 2004 (Luc GUÉGAN et Philippe LABBÉ, Cabinets Pennec et Geste Grand Ouest), mai 2004

¹⁴⁴ Carol HAINAUT, « Italie : quel avenir pour les "districts industriels" ? », *Problèmes Économiques*, n° 2 893, 15 février 2006 ; « Un district industriel de Vénétie installe son clone en Slovaquie », *Le Monde*, 28 mars 2004 et « Des PME italiennes créent une zone industrielle au cœur de la Slovaquie », *Le Monde*, 31 octobre 2006

¹⁴⁵ Angélique PELLEAU, *Développement économique et système d'action publique confrontés aux*

fort sentiment de suspicion voire de défiance vis-à-vis de certains acteurs et notamment à l'égard de la DCN » qui rendait peu viable l'initiative¹⁴⁶.

Ce faible ancrage local du grand opérateur de la construction navale ne concerne pas le seul bassin brestois. Comme le démontrent Roland de PENANROS et Michel QUÉRÉ, malgré des coopérations inter et intra-sites entre entreprises, la possibilité de structuration d'un système productif de la construction navale dans le grand ouest (Bretagne, Pays-de-la-Loire et Basse Normandie) semble contrecarrée par les orientations stratégiques de DCN. Cette entreprise, en se rapprochant de Thalès, privilégie l'intégration verticale à la concentration horizontale qui donnait sens à un projet territorial¹⁴⁷.

Les exemples de Lannion et de Brest montrent que la dynamique de coopération des acteurs locaux peut être affaiblie par des divergences d'intérêts d'acteurs majeurs, les territoires ne pouvant aller à l'encontre de tendances mondiales. Or, bien que la Bretagne puisse être considérée comme une région relativement autonome, près de 40 % des salariés des secteurs marchands non agricoles travaillent sous le contrôle d'un centre de décision localisé à l'extérieur de la Bretagne, la région présentant des proportions supérieures à la moyenne nationale dans certains secteurs (dans les industries des biens de consommation et des biens d'équipement, dans l'énergie, dans les activités financières et dans les services aux entreprises)¹⁴⁸. La question de la capacité d'influence des managers locaux est alors centrale. En effet, bien souvent, ces personnes sont des « alliés objectifs » des décideurs locaux car ils cherchent à pérenniser leur implantation en région. En revanche, si les décisions stratégiques relèvent de sièges sociaux et de divisions situés en dehors de la Bretagne, les possibilités d'anticipation des restructurations sont très faibles. L'exemple du Pays de Galles est néanmoins intéressant sur ce plan. Le dispositif « Early Warning System » est basé sur un réseau informel de décideurs gallois travaillant dans les quartiers généraux de 50 grands groupes ciblés. Les « gestionnaires de comptes » (personnels spécialisés dans une filière) de l'Agence de Développement du Pays de Galles sont ainsi en contact régulier avec ces correspondants, dans le cadre d'un système d'alerte précoce des mutations et opportunités¹⁴⁹. La Bretagne dispose de réseaux à l'étranger, de cadres expatriés de haut niveau sur lesquels elle pourrait, à l'instar du Pays de Galles, utilement s'appuyer. Une amorce de politique a été initiée sur ce plan avec la création, par le Conseil régional, en 2006, d'un dispositif intitulé « Bretons à travers le Monde ». Ajoutons enfin sur ce plan que l'attachement des dirigeants d'entreprise breton à l'égard de leur région est un atout qu'il convient de transformer en avantage.

Autre « mythe régional », celui de **la « Bretagne terre de PME »**. Une telle formule a été notablement nuancée, dès 1997, par Yves MORVAN, qui précisait « *une terre*

restructurations de l'appareil militaire, le cas de Brest (mémoire de l'IEP Rennes), 2000-2001 (DCN est devenu DCNS début 2007)

¹⁴⁶ Thierry SAUVIN, « Les plates-formes offshores et la construction d'un système productif local dans la zone d'emploi de Brest », *Les Cahiers Économiques de Bretagne*, n° 3, septembre 2000

¹⁴⁷ Roland de PENANROS et Michel QUÉRÉ, « Construction navale : de déstructurations en restructurations », *Bretagnes*, n° 2, avril-juin 2006

¹⁴⁸ « Bretagne : une économie plutôt autonome et des entreprises rayonnantes », *Octant*, n° 100, janvier 2005

¹⁴⁹ Audition de Rob HALFORD (Responsable de la Politique Économique à la Welsh Assembly Government) le 9 janvier 2006

de PME... comme les autres»¹⁵⁰, puis par le CESR de Bretagne dans deux autosaisines¹⁵¹. Outre le fait que le poids important des PME n'est pas spécifique à la Bretagne, ces analyses ont par exemple montré que la taille moyenne des établissements augmente depuis plusieurs années ou que l'emprise des groupe est croissante, en particulier dans l'industrie où 90 % des emplois sont concentrés dans moins du tiers des établissements.

Le diagnostic de l'économie régionale réalisé préalablement à la Stratégie Régionale de Développement Économique signalait, parmi les principales menaces pesant sur les politiques de développement économique, le fait qu'en Bretagne, se manifeste « une culture des "IAA", qui cristallise un certain discours économique autour de leurs principaux problèmes ». On peut donc probablement déceler en Bretagne une manifestation du « **mythe reconversion** » (focalisation excessive sur une filière certes importante) alors que d'autres filières importantes au poids économique considérable (électronique-télécom, construction-réparation navale, automobile etc.) ont des problématiques souvent différentes, rencontrent des difficultés d'une autre nature, trouvent des solutions se distinguant de celles des IAA. Le diagnostic appelait d'ailleurs de ses vœux « l'émergence de nouveaux relais de croissance pour l'économie bretonne ».

3. Du « mythe » à la réussite

L'utilisation le terme du « mythe » peut laisser croire que sont pointées diverses « utopies ». Or, il s'agit plutôt d'« images simplifiées ». Nous avons, à plusieurs reprises, montré l'efficacité d'un outil en ajoutant qu'il constitue intrinsèquement une condition nécessaire mais non suffisante à la réussite sur le plan du développement économique.

On peut considérer en effet que l'efficacité des politiques résulte généralement de la combinaison de plusieurs de ces « mythes ». Citons par exemple, la synergie des acteurs avec le caractère innovant de la démarche (ou des productions) ou encore la formation lorsqu'elle découle d'une bonne orientation préalable. Signalons d'ailleurs que la réussite vient aussi souvent de l'art de concilier des contraires (par exemple, une organisation rigoureuse avec de la créativité). Cette utilisation raisonnée d'une multiplicité d'outils, ce dosage des solutions est d'autant plus difficile à faire accepter par les acteurs que ces derniers ont souvent une propension à polariser leur action sur un moyen unique dont l'efficacité est exagérée.

¹⁵⁰ Yves MORVAN, *Demain la Bretagne, ou la métamorphose du modèle breton*, Éditions Apogée, 1997

¹⁵¹ CESR de Bretagne, *Perspectives de l'emploi et du travail en Bretagne, pour une volonté anticipatrice*, janvier 2005 et *Les évolutions des bases de l'industrie bretonne à l'horizon 2021, Réflexion prospective*, novembre 2005

En définitive, une stratégie de développement économique, comme toute stratégie, doit répondre à trois critères :

- des objectifs clairs ;
- des moyens concentrés ;
- des acteurs motivés.

Chapitre 2

Les outils de réponse aux restructurations d'entreprises et aux mutations économiques

1. DEMARCHE INDIVIDUELLE D'ENTREPRISE OU COLLECTIVE TERRITORIALISEE	93
2. PLUSIEURS CAS DE FIGURE	94
3. DIVERS TYPES D'APPUIS	95
4. DEUX LOGIQUES D'ACTION : CURATIVES ET PONCTUELLES OU ANTICIPATRICES ET PERMANENTES	96
5. LES PROBLEMES SOULEVES PAR LES AIDES AUX ENTREPRISES	100
5.1. L'aide aux entreprises et aux secteurs en difficultés	100
5.2. La conditionnalité des aides publiques et les mécanismes de récupération des aides versées	102
5.2.1. Une pratique déjà ancienne	102
5.2.2. De nouvelles attentes et de nouveaux débats	104
5.2.3. Le remboursement des aides publiques versées	107

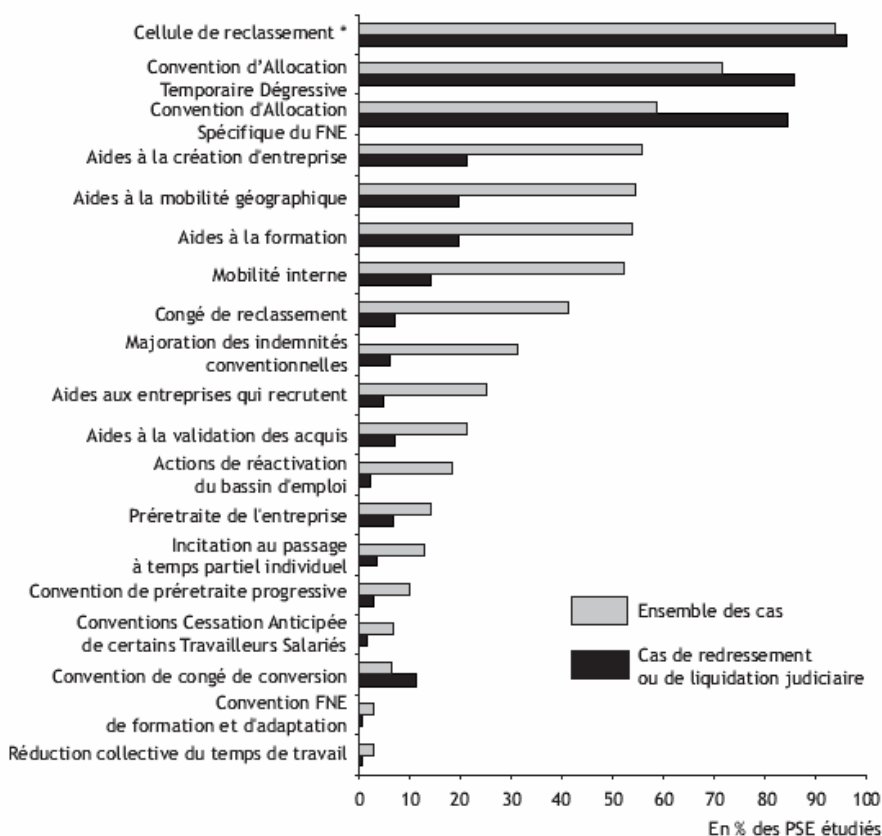
Lorsqu'une (ou plusieurs) entreprise(s) annonce(nt) un plan de sauvegarde de l'emploi, annonce(nt) des licenciements collectifs, ferme(nt) une usine, les réponses possibles sont multiples. Nous analyserons ces différents outils (1. à 4.) avant d'examiner les questions soulevées par les aides aux entreprises (5.)

1. Démarche individuelle d'entreprise ou collective territorialisée

Il peut s'agir de mesures prises uniquement par l'entreprise (tout particulièrement la constitution d'une cellule de reclassement voire le recours à un cabinet d'outplacement). Une démarche collective au niveau d'un bassin d'emploi peut également être initiée. Elle implique alors une série d'acteurs, généralement d'horizons très divers (représentants de l'État, des collectivités territoriales, des Chambres consulaires, des Unions patronales, souvent des syndicats de salariés...).

De même, le traitement de la crise sociale peut être focalisé sur les seuls salariés de l'entreprise ou porter sur des champs plus larges (sous-traitants locaux, emplois induits dans les entreprises clientes locales, bassin d'emploi). Dans le premier cas, les actions « classiques » des PSE (graphique suivant) sont les reclassements internes (dans d'autres établissements ou filiales du groupe), les départs volontaires, des aides à la mobilité géographique, l'octroi d'allocations temporaires dégressives, des aides à la création et à la reprise d'entreprises, l'imposition du temps partiel, des aides à la recherche d'emploi (bilan de compétence, accompagnement pour l'élaboration du curriculum vitae, apprentissage des techniques actives de recherche d'emploi, "coaching" individuel ou collectif, formations), le recours aux pré-retraites (cette mesure étant en fort déclin)... Dans le second cas, les décideurs locaux prennent en considération le fait que la disparition d'une entreprise a des incidences très nombreuses sur l'économie d'un territoire (pour les services locaux, les commerces, l'emploi). Le première série de mesures revient à traiter une série de cas individuels alors que la deuxième cas implique la (re)définition d'une politique de développement économique local.

Répartition des mesures prévues dans le PSE



* - Dont 56 % conventionnées.

Lecture : sont présentées ici les mesures publiques d'accompagnement des restructurations, les mesures financées par les entreprises, et les préretraites.

Champ : 570 PSE, notifiés de 2002 à 2005, envisageant le licenciement de plus de 50 salariés.

Source : Dares -Dgefp-Ddtefp (données nationales)

2. Plusieurs cas de figure

Ces mesures peuvent être lancées dans plusieurs cas de figure :

- **appliquer des obligations légales** (par exemple, la proposition d'un plan de sauvegarde de l'emploi est obligatoire dans les entreprises de plus de 50 salariés licenciant 10 personnes ou plus ; les entreprises d'au moins 1 000 salariés qui procèdent à des licenciements économiques affectant, par leur ampleur, l'équilibre du bassin d'emploi sont tenues à une obligation de revitalisation de ce bassin...) ; signalons que l'entreprise peut dans ce cas s'en tenir à ses seules obligations légales ou engager des actions innovantes¹⁵² ;

- **être optionnelles** (la constitution d'une cellule de reclassement n'est pas une

¹⁵² Voir par exemple Frédéric BRUGGEMAN, Dominique PAUCARD et alii, *Plans sociaux et reclassements : quand l'innovation est promue par les représentants des salariés* (Rapport réalisé pour la DARES), juin 2002 et Rachel BEAUJOLIN-BELLET, « Le pilotage des restructurations : l'innovation est dans les processus », *Intervention lors du Congrès de l'AGRH « GRH : innovons »* (20-22 novembre 2003)

obligation légale stricto sensu mais la mesure semble quasiment incontournable en cas de PSE...);

- **relever de la seule volonté des acteurs locaux** (c'est le cas des mobilisations d'acteurs lors de graves crises sociales, l'exemple de PREFIL dans le bassin de Lannion étant, sur ce plan, intéressante).

3. Divers types d'appuis

Les réponses qui peuvent être apportées sont de plusieurs types et notamment :

- **l'aide à l'entreprise en difficulté.** Cette solution est très règlementée car risquée. Les communes ne peuvent accorder d'aides directes aux entreprises en difficulté, les Conseils régionaux sont souvent réticents à intervenir directement mais les pouvoirs publics (dans le cadre de la Commission des chefs de services financiers en particulier) peuvent accorder des échelonnements de paiement de certaines charges. Ce type d'appui peut être vain, coûteux voire dangereux : « *la disparition des entreprises qui ne savent pas ou ne peuvent pas s'adapter à l'évolution des besoins et des goûts des consommateurs est une fatalité et une nécessité. Car leur survie artificielle ne peut que nuire aux entreprises plus performantes et à la collectivité* »¹⁵³. Bien évidemment, à cette règle générale, existent des exceptions (cf. supra);
- **la recherche d'un repreneur pour l'entreprise** (autre entreprise ou salariés) ;
- **la recherche d'investisseurs extérieurs au bassin d'emploi.** Cette stratégie de développement exogène vise à reclasser les salariés licenciés dans la nouvelle implantation ;
- **le développement des entreprises locales par des mises en réseau** (développement endogène). Il peut s'agir d'actions en faveur des sous-traitants ou des entreprises touchées : recherche d'activités nouvelles, diversification, développement commercial etc. Dans la construction navale, les initiatives ASTRID (à Brest) et ASTRAL (à Lorient) relèvent de ce type de logique. Le développement des entreprises locales peut aussi viser à faire émerger de nouveaux pôles de croissance et d'embauche (notamment pour reclasser les personnes licenciées, les cellules de reclassement mises en place dans les PSE prospectant d'ailleurs les entreprises locales pour reclasser les salariés licenciés) dans le bassin d'emploi ;
- outre les mesures «classiques» des PSE décrites plus haut, **la mise en relation des offres et des demandes d'emploi et de compétences dans un bassin.** Les responsables des cellules de reclassement, les sociétés de

¹⁵³ Yves PAUTHIER (ancien Président du Tribunal de Commerce de Rennes) cité in CESR de Bretagne, *La création et la reprise d'entreprises en Bretagne*, janvier 2003

reconversion, le service public de l'emploi, les initiatives ad hoc (PREFIL à Lannion, plates-formes PARIE 35 et PREFA en Ille-et-Vilaine, projet « Trans'compétences » dans le bassin rennais) cherchent à déterminer les compétences et savoir-faire des salariés licenciés et les besoins correspondant des entreprises locales (par une prospection) puis font en sorte de les confronter et les rapprocher. L'objectif de telles actions est bien évidemment le reclassement des salariés mais aussi le développement des activités locales et la conservation des expertises (à titre d'exemple, pour les bassins rennais et trégorois, le départ de salariés de haut niveau aurait appauvri considérablement l'économie locale et, partant, réduit ses potentialités de croissance future). Les compétences peuvent être acquises telles quelles par l'entreprise recruteuse (dans le cas d'une embauche par une entreprise du même secteur que l'entreprise d'origine), peuvent être transférées (un travail de détection est alors nécessaire pour déterminer les compétences utiles dans plusieurs secteurs)¹⁵⁴ ou développées (par des formations notamment). La vocation globale de ces accompagnements est d'accroître l'employabilité des personnes. Des aides financières directes peuvent également être accordées à d'autres entreprises du bassin pour l'embauche de personnels d'une entreprise restructurant. L'aide peut provenir de l'entreprise (cas de Mitsubishi à Étrelles) elle-même ou des collectivités publiques ;

- **favoriser l'entrepreneuriat.** Un appui est apporté aux salariés qui souhaitent quitter leur entreprise pour créer ou reprendre une entreprise (on parle alors d'"essaimage")¹⁵⁵. Dans le cadre d'une politique de développement endogène plus globale, l'aide à la création et à la reprise d'entreprises est également un des outils les plus utilisés ;
- **travailler sur l'image du territoire.** Cette stratégie vise à éviter que la crise traversée nuise à l'image économique du bassin, incite d'autres entreprises à se délocaliser ou dissuade des nouvelles implantations potentielles.

4. Deux logiques d'action : curatives et ponctuelles ou anticipatrices et permanentes

Comme le signale Jean-Pierre AUBERT, l'accompagnement des restructurations d'entreprises qui a longtemps été pratiqué discrètement, de manière contrainte voire « honteuse », est désormais considéré comme **une forme à part entière du développement économique**¹⁵⁶. Désormais, ce domaine est revendiqué par les Comités d'expansion (c'est le cas par exemple d'IDEA 35, Agence départementale de développement économique de l'Ille-et-Vilaine) et figure dans les axes majeurs de la Stratégie Régionale de Développement Économique (SRDE) de la Bretagne. Néanmoins, les mesures présentées précédemment relèvent toutes du **domaine curatif**. Or, dans un contexte de mutations

¹⁵⁴ Audition de Gwenaële HAMON (Vice Présidente déléguée au partenariat économique à Rennes Métropole) le 28 août 2006

¹⁵⁵ CESR de Bretagne, *La création et la reprise d'entreprises en Bretagne*, janvier 2003

¹⁵⁶ Audition de Jean-Pierre AUBERT (Délégué Interministériel aux Restructurations de Défense – DIRD - et ancien Délégué de la Mission Interministérielle aux Mutations Économiques - MIME) le 11 octobre 2006

permanentes, il n'est désormais plus question de mettre en place des mesures temporaires, exceptionnelles, dans l'attente d'un hypothétique retournement de tendance, mais de concevoir **des mesures adaptatrices permanentes, dans une logique d'anticipation des mutations à venir**. Comme le signale Jean-Pierre AUBERT « *la priorité donnée à la "gestion de crise" » a contribué « à rendre plus difficile la compréhension d'un mouvement plus large de changement, et à figer les comportements »*¹⁵⁷. Il revient aux acteurs d'accroître leur capacité de veille et d'analyse de l'économie pour faire évoluer leurs interventions.

Dans cette nouvelle logique anticipatrice, la distinction entre le niveau individuel (celui de l'entreprise) et le niveau collectif (les acteurs d'un territoire, d'un bassin d'emploi) reste pertinent.

Sur le plan individuel, des outils anticipateurs sont mobilisables comme les accords de méthode (créés par la loi du 3 janvier 2003, ils permettent de fixer à l'avance, pour une période maximale de deux ans, les procédures de réalisation des restructurations) et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (la GPEC, initiée par la loi du 2 août 1989, a vu son importance confirmée par la loi de cohésion sociale puisque les entreprises de plus de 300 salariés sont tenues d'engager tous les trois ans une négociation sur ce dispositif). Le rapport du CESR de Bretagne sur les perspectives de l'emploi et du travail a, en juin 2005, mis en évidence à la fois la relativement faible diffusion des pratiques de GPEC dans les entreprises (tout particulièrement dans les PME) mais aussi l'intérêt certain que les entreprises, prochainement affectées par le « choc démographique », trouveront dans cet outil¹⁵⁸.

Sur un plan collectif, des outils d'anticipation existent et sont sans cesse inventés par les acteurs des territoires. Il peut s'agir de GPEC territoriales ou sectorielles. Le rapport du CESR en signale par exemple deux dans la métallurgie en Ille-et-Vilaine et dans le Finistère. Les Observatoires locaux emploi-formation, comme celui de Cornouaille, ont initié des démarches d'analyse des emplois et de repérage des besoins en compétences¹⁵⁹.

Toutefois, au-delà de la seule GPEC territoriale, c'est la mise en place d'une politique territorialisée d'anticipation et de réponse aux mutations économiques qui s'avère souhaitable. Comme le signale une consultante, la mise en place de ce genre de démarche survient souvent après une crise dont les acteurs ont tiré les leçons. Ils cherchent ainsi à « *organiser leur action en sorte de pouvoir anticiper les mutations à venir et disposer des outils d'action en permanence* »¹⁶⁰. A l'appui de cette thèse, elle cite la création par le CESR d'Aquitaine, d'un Observatoire des mutations économiques qui faisait suite, notamment, au dépôt de bilan de la

¹⁵⁷ Jean-Pierre AUBERT, « Les restructurations d'anticipation comme mode de gestion », document remis par l'auteur le 11 octobre 2006

¹⁵⁸ CESR de Bretagne, *Perspectives du travail et de l'emploi en Bretagne, Pour une volonté anticipatrice*, juin 2005

¹⁵⁹ Compte-rendu de l'atelier « Accompagnement des très petites entreprises en gestion des ressources humaines » lors des 4^{èmes} Rencontres emploi-formation du GREF Bretagne du 15 janvier 2004

¹⁶⁰ Danielle KAISERGUBER, *Flexi-sécurité : l'invention des transitions professionnelles*, Éditions du réseau ANACT, 2006

société allemande Ruwel (Bayonne). On peut également, sur un plan plus localisé, signaler le cas du pôle « Territoire et Compétence » porté par le Pays du Trégor-Goëlo. Cette initiative capitalise tout particulièrement sur l'expérience collective de réponse à la crise des télécoms autour de Lannion¹⁶¹.

Les cinq axes de travail du pôle « Territoire et Compétence » (Pays du Trégor-Goëlo)

- transférer le mode de gouvernance adopté dans le dispositif PREFIL, en créant un environnement favorable au dialogue entre les partenaires sociaux et économiques, le Service Public de l'Emploi (SPE) et les collectivités ;
- fédérer dans le cadre de ses activités les acteurs de l'emploi à l'échelle du Pays du Trégor-Goëlo ;
- anticiper les besoins en ressources humaines des entreprises et les reconversions industrielles et les mutations économiques ;
- agir en terme de gestion prévisionnel des emplois et des compétences et en terme de développement de l'offre de formation (initiale et continue) ;
- élargir les champs d'investigation vers des nouvelles activités économiques et de nouveaux modes d'entreprendre ;
- intervenir auprès des entreprises et des salariés pour développer de nouvelles formes de travail.

D'un dispositif conjoncturel répondant à une situation de crise [PREFIL], les acteurs locaux veulent faire émerger un outil au service du développement et de la promotion des compétences existantes sur le territoire.

Source : Dossier de demande de subvention FSE (Objectif 3 - mesure 10A) présenté par le GIP « Pays du Trégor-Goëlo », 2004

Le Conseil régional, quant à lui, dans sa Stratégie Régionale de Développement Économique, a cherché à définir les moyens de réponse aux mutations économiques.

L'accompagnement des mutations économiques des territoires bretons dans le SRDE

« Afin de répondre à ces enjeux, la Région s'emploiera, sans se substituer aux acteurs premiers, à **favoriser, dans la concertation locale, la structuration de démarches collectives aux deux stades principaux, qui caractérisent les mutations économiques : l'anticipation et l'accompagnement des restructurations**, en tenant compte de trois préoccupations :

- le développement de l'emploi en croisant bassins d'emplois et viviers de compétences ou en rapprochant l'analyse prévisionnelle des qualifications et des métiers avec les perspectives d'évolution des besoins de compétences des secteurs économiques ;
- l'aménagement du territoire en croisant les données relatives aux bassins d'emploi et celles relatives aux filières ;
- la mobilisation des partenaires sociaux.

1- L'anticipation doit permettre d'élaborer des diagnostics partagés, globaux ou spécifiques à certains bassins d'emploi ou filières d'activités.

Un premier travail d'analyse des forces et faiblesses des zones d'emploi bretonnes a été réalisé par l'INSEE. Cette étude montre que, si certaines filières régionales (la construction navale, l'agro-alimentaire, l'automobile et l'électronique) constituent indéniablement des atouts pour notre région,

¹⁶¹ Audition de Michel LE BORGNE (Responsable du "Pôle Territoire et Compétence" au Pays du Trégor Goëlo) et Michel LANCIEN (Coordonnateur emploi-formation à la DDTEFP des Côtes d'Armor) le 13 février 2006

leur concentration peut fragiliser certains bassins d'emploi.

Cette analyse confirme l'intérêt de poursuivre l'identification des facteurs de mutations propres à chaque filière et territoire. Elle révèle également la nécessité **d'organiser des démarches concertées de prévention**.

A ce titre, il s'agira de **structurer une fonction d'observation**, qui prendra appui sur l'expertise des services de l'Etat, les observatoires de branche, de territoire et les études économiques afin de construire une vision régionale et sectorielle. En lien avec l'AEB, une série d'indicateurs d'alerte sera définie et figurera aux cahiers des charges contractuels négociés avec nos partenaires. Ces indicateurs seront diffusés pour stimuler la prise d'initiative par l'ensemble des partenaires.

Le repérage des niveaux d'alerte pourrait prioritairement porter sur les filières bretonnes stratégiques, y compris en émergence, et donner lieu à la définition de programme d'actions préventives et coordonnées, en lien avec les contrats d'objectifs emploi/formation et les territoires.

2- L'accompagnement des restructurations doit reposer sur une mobilisation accrue des différents acteurs et la mise en œuvre de véritables démarches de projets.

Aujourd'hui, la mobilisation partenariale (représentants de la direction des entreprises et des salariés, des services publics de l'emploi et parfois des collectivités territoriales dont la Région) est essentiellement animée via les cellules de reclassement (cabinet spécialisé). La Région est ainsi fortement interpellée dans un cadre qui ne le prévoit pas réglementairement.

Il s'agit donc de redimensionner ce cadre partenarial en proposant son évolution pour une meilleure gestion des crises qui diagnostique et organise de façon plus coordonnée le traitement des 3 « contre coups » d'une restructuration :

- le reclassement des salariés concernés
- la prise en compte des effets induits sur le territoire (repérage des effets collatéraux sur le tissu économique et social du territoire concerné)
- la recherche active de maintien d'activité résiduelle viable et de solution de réindustrialisation

La gestion de ces « contre coups » passe par **la définition d'un diagnostic** et la constitution d'un réseau de correspondants « Mutations économiques » au sein des structures territoriales volontaires (pays, observatoire, agence de développement, SPE local...). Il s'agira de tendre vers la définition d'un rôle de « médiateur », animateur et coordonnateur de la relation entre les instances mobilisées sur les volets reclassement/impact territorial et réindustrialisation.

En fonction des situations, le rôle de médiateur pourra être tenu en étroit partenariat avec le correspondant local « Mutations économiques » du territoire concerné.

Accompagner le reclassement des salariés passe avant tout par l'aide à la définition et la réalisation de projet professionnel pertinent : les cellules de reclassement feront appel aux services des maisons de l'emploi et de la formation professionnelle pour la définition de projet en rapport avec les potentiels d'insertion. Une coordination des financeurs permettra de lever les obstacles financiers liés aux reconversions (aucun parcours de formation ne devant être à la charge du salarié).

Les effets induits sur le territoire seront pris en compte par la volonté systématique de limiter les effets sur l'environnement économique immédiat, à travers la mise en œuvre et l'accompagnement à la définition d'actions collectives d'entreprises (innovation, recherche de nouveaux marchés, restructurations des capacités financière ou de production... Cette volonté se traduira également par un accompagnement des projets d'entreprise destinés à surmonter une crise conjoncturelle.

Enfin, la **recherche active de maintien d'activités résiduelles ou nouvelles** sera fortement accompagnée par l'implication de l'entreprise restructurée (conditionnalité des aides publiques en matière de reclassement des salariés), l'appui de sociétés spécialisées sur la réindustrialisation (voire SEM), la facilitation de maintien d'activités par les salariés (création d'entreprise) et enfin la coordination entre agence de développement locale/ sociétés spécialisées/ consulaires.

En conclusion, **la Région souhaite jouer un rôle central de Médiateur territorial**, garant de la mise en œuvre appropriée de ces moyens, animateur de la coordination et évaluateur de la gestion de crise.

Ce faisant, la Région ne cherche pas à banaliser l'externalisation de la gestion des crises par les

entreprises. Au contraire, l'enjeu sera de construire progressivement des systèmes de coopération qui permettront de garantir :

- aux entreprises, un environnement porteur, riches de ressources et de potentiels ;
- aux salariés et salariées, toutes les conditions nécessaires à la réussite de leur parcours professionnel individuel (maintien de leurs compétences, développement des opportunités d'emploi de qualité et soutien de leurs projets d'évolution) ;
- aux territoires, les ressources nécessaires pour développer la qualité de vie des habitants.

Les situations les plus lourdes donneront lieu, comme le prescrit la loi, à un débat en assemblée, permettant de présenter les principales pistes d'action proposée par la Région. »

Source : Conseil régional de Bretagne, *SRDE Bretagne (Stratégie Régionale de Développement Économique)*, octobre 2006

5. Les problèmes soulevés par les aides aux entreprises

5.1. L'aide aux entreprises et aux secteurs en difficulté

Comme nous l'avons signalé précédemment, l'aide aux entreprises en difficulté s'avère dangereuse pour les collectivités publiques. Dans des secteurs confrontés à des difficultés récurrentes, l'octroi de nouvelles subventions, l'échelonnement des prêts accordés auparavant peut laisser croire que les fonds publics sont déversés dans un « puit sans fond ». Il faut également ajouté l'effet pervers constitué par les distorsions de concurrence pesant sur les autres entreprises et l'influence grandissante des institutions communautaires dans la réglementation des aides d'État.

A l'inverse, certaines entreprises ont un poids économique tel que leur disparition peut bouleverser l'économie d'un bassin économique. La position des élus locaux est de ce fait particulièrement délicate. Telle était le dilemme auquel étaient confrontés les responsables du Conseil général du Finistère et de la Communauté d'Agglomérations du Pays de Morlaix rencontrés par le CESR dans le cadre de la préparation du présent rapport. Les menaces pesant sur l'entreprise Tilly Sabco, confirmée depuis lors par un dépôt de bilan, rendaient particulièrement périlleux la transformation d'une avance remboursable précédente en subvention définitive ainsi que l'octroi de nouvelles aides. Toutefois, avec plus de 450 emplois directs et entre 1 000 et 1 500 emplois induits dans le Finistère et les Côtes d'Armor (éleveurs, fournisseurs, transporteurs...), la disparition de la filiale du groupe Unicopa menaçait d'être une véritable catastrophe économique. Les réponses des collectivités publiques ont été variables (le Conseil régional reportant sa décision concernant une nouvelle aide)¹⁶².

A l'opposé, certains appuis peuvent se révéler importants. Des entreprises peuvent

¹⁶² Audition de Jean-Luc FICHET (Vice-Président du Conseil général du Finistère) et Cyrille LE GALLIARD (Chargé de mission à la Communauté d'Agglomérations du Pays de Morlaix) le 10 avril 2006

rencontrer des **difficultés passagères** qu'une aide ponctuelle pourrait avantager. Ainsi, les CODEFI (Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises) peuvent proposer, en toute confidentialité, des aménagements pour le paiement des dettes fiscales et sociales (dettes vis-à-vis de l'URSSAF, de la MSA... même si ces instances demeurent libres d'accorder ou non un échelonnement)¹⁶³.

Analysant les nouvelles pratiques de l'État en matière d'appui aux grandes entreprises en difficulté, le mensuel *L'Expansion* considérait récemment que « *les interventions de Bercy ne paraissent plus se faire à fonds perdus (...) Selon sa nouvelle doctrine actionnariale, l'État ne se gêne pas pour entrer dans le capital de sociétés en cas d'urgence, mais n'éprouve plus la moindre retenue pour en sortir avec une belle plus-value à la clef* ». Basée notamment sur les exemples des appuis apportés à France Télécom et Alstom, cette opinion confirme **l'intérêt de certaines aides aux entreprises en difficulté**¹⁶⁴.

De même, **aucune activité ne doit être considérée comme condamnée a priori et intégralement**. Des filières particulières peuvent demeurer rentables malgré la concurrence des pays à bas coût de main d'œuvre (le haut de gamme, le luxe, la haute technologie par exemple). Comme le signalent MM. de PENANROS et QUÉRÉ, contrairement à l'idée couramment admise, la construction navale européenne n'est pas nécessairement condamnée à terme par la montée en puissance des chantiers asiatiques (chinois et asiatiques). C'est ce que montrent les exemples de groupes comme Aker ou Fincantieri¹⁶⁵.

L'abandon d'activités industrielles peut même s'avérer dangereux pour l'économie. Comme l'a rappelé le CESR dans son rapport de juin 2005, l'industrie est un levier indispensable de l'emploi. En ce sens, une mission d'information réalisée en Écosse pour étudier la « régénération » de la ville de Glasgow a permis de constater les réussites mais aussi les menaces d'un modèle basé très essentiellement sur le tourisme d'affaires, les services et quelques activités liées à l'économie de la connaissance (dont les biotechnologies) et sur une absence d'accompagnement du déclin de l'industrie (chantiers navals en particulier)¹⁶⁶.

Une analyse comparative des politiques de réponse aux délocalisations de l'industrie textile menées en Allemagne et en France montre les avantages de la démarche anticipée, concertée et progressive menée outre-Rhin (notamment par des accords d'approvisionnement à long terme passés entre industriels et confectionneurs) : « *la délocalisation précoce et surtout son organisation ont permis d'assurer une transition en douceur pour l'emploi, de moderniser l'industrie textile, aujourd'hui très performante, et de développer la confection, actuellement en pointe dans le domaine du vêtement féminin. Le textile-habillement allemand est loin d'être une activité en déclin* ». A l'opposé, la réaction française est apparue tardive, résignée, désorganisée

¹⁶³ Audition de Wilfrid CHALLEMEL du ROZIER (Correspondant "Mutations Économiques" du SGAR) le 10 octobre 2005

¹⁶⁴ « Idée reçue : L'État s'appauvrit en sauvant des entreprises », *L'Expansion*, n° 706, mars 2006

¹⁶⁵ Roland de PENANROS et Michel QUÉRÉ, « Construction navale : de déstructurations en restructurations », *Bretagnes*, n° 2, avril-juin 2006

¹⁶⁶ Mission effectuée du 16 au 19 octobre 2006

et, en définitive, très défavorable à l'emploi. **Si les délocalisations permettent parfois « de sauvegarder une industrie nationale », encore faut-il qu'elles soient accompagnées d'une démarche volontariste et adaptatrice**¹⁶⁷.

A noter toutefois qu'une récente enquête auprès des professionnels du textile et de l'habillement de Bretagne montre que des mesures récentes ont permis de stabiliser les effectifs (malgré de nouvelles disparitions d'entreprises) : investissements dans de nouveaux outils et logiciels, formation des personnels, rapprochement avec les donneurs d'ordre, repositionnement sur le haut de gamme...¹⁶⁸

Signalons néanmoins pour finir sur ce plan que certains secteurs ont été préservés au prix ou en dépit d'une décroissance de l'emploi (cas de certaines filières agro-alimentaires ou halieutiques notamment), ce qui montre que les questions ne sont pas complètement liées.

5.2. La conditionnalité des aides publiques et les mécanismes de récupération des aides versées

5.2.1. Une pratique déjà ancienne

Les organismes dispensant des aides aux entreprises ont depuis longtemps assorti l'octroi de ces appuis de **conditions**¹⁶⁹. Ces exigences sont de deux natures. Il s'agit d'abord de critères d'éligibilité (taille de l'entreprise pouvant prétendre à l'aide, bonne santé financière évaluée par des experts comme la Banque de France etc.). D'autre part, des engagements sont demandés à l'entreprise et actés dans le cadre de conventions passées entre le financeur et le bénéficiaire (projets d'embauches à terme, démarches et investissements à effectuer).

Ces conditions sont fixées pour les aides publiques à l'emploi apportées par l'État. Ainsi, par exemple dans le cadre des différents contrats d'insertion ou des contrat d'initiative emploi (CIE), des exigences sont formulées sur les caractéristiques des personnes recrutées et celles des employeurs demandeurs.

Les collectivités territoriales ont également assorti leurs aides de diverses conditions. Ces demandes sont légitimes dans le cadre d'une saine gestion des fonds publics, et ce d'autant plus que la responsabilité des collectivités territoriales peut être engagée (cas d'aides requalifiées par le juge administratif en marché public par exemple). De même, le non respect de la réglementation communautaire des aides d'État peut entraîner l'annulation d'un appui financier. En effet, toute collectivité territoriale (ou tout groupement de collectivités), ayant accordé une aide à une entreprise, est tenue de procéder, sans délais, à sa récupération si une décision de la Commission

¹⁶⁷ « Délocaliser la production tue l'industrie nationale » in *Dictionnaire des idées reçues en économie*, Syros/Alternatives Économiques, 1994

¹⁶⁸ « Textile, habillement : des Bretons résistent », *Le Télégramme*, 18 décembre 2006

¹⁶⁹ Conseil d'Orientation pour l'Emploi (COE), *Rapport au Premier Ministre relatif aux aides publiques*, février 2006

européenne ou de la Cour de justice des Communautés européennes l'y enjoint. Si, après une mise en demeure restée sans effet pendant un délai d'un mois, l'entreprise ne s'est pas exécutée, le Préfet de région ou de département procède d'office à la récupération. Lorsque la récupération est incomplète ou tardive, l'Etat peut être condamné. Depuis la loi de 2004, ce sont les collectivités qui doivent supporter les conséquences financières éventuelles de ces condamnations.

Si le principe de libre administration des collectivités territoriales laisse une certaine latitude à ces dernières pour définir des critères d'intervention, l'évolution du droit a imposé progressivement des règles qui, dans la pratique, actent des pratiques assez généralisées antérieurement. Ainsi, la jurisprudence (notamment l'arrêt Fougerolles du 3 novembre 1997) et la réglementation (la loi du 13 août 2004 sur les responsabilités locales) stipulent que toute aide publique doit obligatoirement comporter des contreparties justifiant l'intérêt général (la création ou le maintien d'emplois, le développement économique ou la protection des intérêts économiques et sociaux de la population) et également un mécanisme de remboursement des aides en cas de non-respect de ces contreparties. Ces mécanismes de récupération sont également valables pour les aides aux infrastructures et à l'acquisition foncière. A noter, là aussi, qu'en cas de condamnation pour manquement à l'obligation de récupération des aides, les collectivités territoriales sont passibles d'éventuelles sanctions financières.

A signaler également que, depuis une récente décision du Conseil d'État, un contribuable local peut engager une action en justice contre une société n'ayant pas respecté son engagement de créer des emplois en échange d'une aide de la collectivité (CE, « M. Asselin », 7 juin 2006).

Il faut toutefois avoir conscience que, pendant longtemps, compte tenu de la compétition entre les territoires et de la difficulté technique de l'exercice, les contrôles a posteriori ont été variables et parfois peu poussés.

Certains observateurs se sont, de ce fait, montrés très critiques. Outre les analyses défavorables formulées dans de nombreux rapports (qui dénonçaient aussi souvent le manque global d'évaluation)¹⁷⁰, les principales réserves proviennent des syndicats de salariés. Membre de la CFDT d'Ille-et-Vilaine puis de Sud Industrie 35, Jacques HUET considère ainsi que « *les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État ne vont pas assez loin dans le contrôle ou se contentent de regarder les volumes d'emploi sans s'interroger sur leur nature* »¹⁷¹.

Auteur d'un rapport sur les aides publiques aux entreprises au Commissariat général du Plan (en 2003), Jean-Louis LEVET se montre plus positif sur ce plan : « *les procédures d'attribution et de versement des aides sont très strictes et permettent de vérifier que l'entreprise tient ses engagements au fur et à mesure que l'aide est*

¹⁷⁰ Voir par exemple Mission d'audit de modernisation (Inspections Générales des Finances, des Affaires Sociales et de l'Administration), *Rapport sur les aides publiques aux entreprises*, janvier 2007 ; Conseil d'Orientation pour l'Emploi (COE), *Rapport au Premier Ministre relatif aux aides publiques*, février 2006 ou Cour de Comptes, *Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, novembre 1996

¹⁷¹ Cité in « Aides publiques aux entreprises : le règne de la confusion », *Entreprise & Carrières*, n° 663, 1^{er} avril 2003

versée »¹⁷². Un article de 2006 décelait d'ailleurs des progrès récents sur ce plan : « la situation semble s'améliorer peu à peu. Un nombre croissant de collectivités locales met désormais en place une panoplie d'outils de contrôle à trois niveaux : l'opportunité et la cohérence de l'intervention publique, la bonne utilisation des aides, et leur remboursement éventuel »¹⁷³.

5.2.2. De nouvelles attentes et de nouveaux débats

Les dernières années ont vu l'émergence de nouvelles attentes mais aussi, en corollaire, la montée de nouveaux débats.

Les collectivités locales, et notamment les Conseils régionaux, ont souhaité redéfinir en l'élargissant la conditionnalité de leurs aides. L'attribution des aides publiques est dorénavant de plus en plus dépendante d'**engagements sociaux, sociétaux et environnementaux** des entreprises. La **qualité de l'emploi créé** est aussi davantage recherchée. Les collectivités locales de Bretagne se sont inscrites dans ce mouvement.

Le **Conseil général des Côtes d'Armor** a fait part, en mai 2006, de son souhait de promouvoir l'emploi des personnes en difficulté, en subordonnant à certaines conditions sociales (la démocratie sociale, la parité, les conditions de travail...), une partie des aides versées aux entreprises industrielles de plus de 50 salariés qui créent des emplois. Le dispositif n'est pas arrêté mais des négociations avec les partenaires sociaux ont été engagées¹⁷⁴.

De même, le **Conseil régional de Bretagne**, après l'adoption de la Stratégie Régionale de Développement Économique, a souhaité instaurer une conditionnalité pour l'octroi de ses aides économiques. Pour ce faire, il a engagé une démarche d'élaboration d'une « Charte de progrès pour l'emploi de qualité en Bretagne ». Définissant les conditions d'accès aux aides directes, cette Charte s'appliquera dans un premier temps aux branches et aux filières avant d'être étendue aux entreprises. Elle a pour objectif de favoriser les entreprises qui investissent pour leur développement et le maintien de leur activité sur la région, qui créent des emplois durables et intègrent dans leur stratégie de développement les cinq thèmes suivants :

- l'égalité professionnelle (entre les femmes et les hommes ainsi que la lutte contre le racisme et l'homophobie dans l'entreprise) ;
- le développement du dialogue social ;
- l'amélioration de la qualité de l'emploi et du travail ;
- un accès renforcé à la formation et à la qualification ;
- le développement durable et la préservation de l'environnement.

La démarche de concertation engagée doit aboutir à la mise en place d'un « Contrat

¹⁷² Cité in « Aides aux entreprises : les collectivités veulent se montrer plus exigeantes », *Entreprise & Carrières*, n° 781, 18 octobre 2005

¹⁷³ « Le contrôle des aides aux entreprises se met en place », *La Tribune*, 1^{er} mars 2006

¹⁷⁴ « Aides et marchés soumis à une clause sociale », *La Gazette des Communes*, 15 mai 2006

pour la performance et de développement durable de l'emploi » qui doit définir les modalités contractuelles d'attribution des aides.

Ces initiatives de la Région Bretagne, accueillies favorablement par les syndicats de la région, ont suscité de fortes réserves de la part des Unions patronales, des branches professionnelles et des Chambres consulaires qui évoquent en premier lieu le risque d'une stigmatisation des entreprises. Elles déplorent également qu'un acteur nouveau tel que la Région s'immisce dans un domaine déjà très balisé par la gestion paritaire (accords de branche, conventions collectives, relations sociales internes aux entreprises...), la réglementation ainsi que l'action de la HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité). Enfin, elles critiquent ce qu'elles considèrent comme une menace pour l'attractivité de la région et comme une contrainte supplémentaire pesant sur les entreprises.

Le **Conseil général d'Ille-et-Vilaine** a, lui aussi, réformé très récemment ses critères d'intervention. En février 2007, le Président de l'Assemblée départementale a ainsi annoncé que si le critère de la création d'emploi était conservé pour les entreprises extérieures choisissant de s'installer en Ille-et-Vilaine, les aides aux entreprises déjà implantées dans le département seront désormais accordées en fonction du projet de développement et des investissements engagés. Les projets pris en compte doivent concerner au moins un des quatre axes suivants : le développement durable, l'innovation et la recherche, le développement industriel et l'exportation. En contrepartie, les entreprises doivent s'engager à maintenir leur activité en Ille-et-Vilaine pendant dix ans au minimum et à maintenir leurs effectifs durant cinq ans¹⁷⁵.

La conditionnalité des aides est également inscrite dans le cadre des mesures de réponse aux crises économique et sociales locales. Ainsi, dans le bassin de Quimperlé affecté par les difficultés de Nestlé Purina, Volaven et des Papeteries du Mauduit, la Préfecture du Finistère et la Communauté de commune (qui recrute un « animateur mutations économiques ») souhaitent « *instaurer la conditionnalité de l'ensemble des aides au développement et à l'accompagnement des projets sur le bassin créateurs d'emplois durables* »¹⁷⁶.

Il importe de noter que la multiplication et la diversification de ces nouveaux critères implique un nouvel approfondissement des contrôles, une sélection précise d'indicateurs et le renforcement des capacités de vérification (ce qui peut accroître la lourdeur des dispositifs et s'avérer dissuasif). Il convient par ailleurs d'avoir conscience que, comme le signale le Conseil d'Orientation pour l'Emploi (COE), « *l'exigence d'une contrepartie d'emploi au versement d'une aide, n'est pas un gage d'efficacité de cette aide* »¹⁷⁷. Ce constat peut être élargi à toutes les conditions fixées.

En matière de **qualité de l'emploi**, un débat s'est instauré concernant la non prise en compte des emplois créés en CNE (contrats nouvelles embauches).

¹⁷⁵ « L'aide à l'emploi change pour les entreprises », *Ouest France*, 9 février 2007

¹⁷⁶ *Le Monde* du 20 février 2007

¹⁷⁷ COE, *Rapport au Premier Ministre relatif aux aides publiques*, février 2006

Les Conseils régionaux, comme celui de Bretagne (pour les aides à l'embauche et les primes régionales à l'emploi), privilégient fréquemment les contrats à durée indéterminée (CDI) aux contrats à durée déterminée (CDD). L'exclusion des seconds est parfaitement légale, les collectivités locales pouvant privilégier des contrats jugés plus stables et d'un meilleur intérêt pour l'économie locale.

Des Régions (Poitou Charentes et Pays-de-la-Loire notamment) ont exclu du bénéfice des aides les entreprises recrutant des personnes en CNE, au nom de la lutte contre la précarité.

Cette exclusion du CNE est jugée illégale par certains juristes. Selon eux, le principe général de la liberté d'entreprendre s'opposerait à ce que l'administration interfère dans les relations entre l'entreprise et ses salariés. En effet, le CNE étant conclu sans conditions de durée, on ne peut supputer, chez le recruteur, la volonté de rompre ce contrat au moment de sa conclusion, « *cette présomption de mauvaise foi de l'employeur ne [pouvant] légalement servir de fondement juridique* »¹⁷⁸. Il faut par ailleurs noter que d'autres Conseils régionaux n'ont pas souhaité exclure les utilisateurs du CNE du bénéfice des aides, considérant que ce dispositif ayant été créé par la loi, il doit être appliqué¹⁷⁹. Signalons enfin sur ce plan que le CESR des Pays-de-la-Loire, a, en juin 2006, émis un avis défavorable à l'exclusion du CNE.

Un autre débat a émergé en septembre 2005, celui du remboursement des aides obtenues en cas de délocalisations. Le fait déclencheur a été l'annonce, par Hewlett-Packard, de 1 240 suppressions d'emploi alors que la société avait bénéficié d'aides publiques de collectivités locales iséroises (pour des aménagements de voirie et des acquisitions foncières). Le Premier Ministre avait alors considéré normal que l'entreprise « *rembourse les aides spécifiques dont elle a pu bénéficier (...) Les entreprises ne peuvent pas empêcher les aides pour aller se développer ailleurs. C'est une question de patriotisme économique* »¹⁸⁰.

Comme le signale le rapport du Conseil d'Orientation pour l'Emploi (précisément sollicité par le Premier Ministre après cet événement), **des clauses de remboursement des aides en cas de délocalisation** ont depuis longtemps été insérées dans les conventions passées entre les collectivités locales et les entreprises¹⁸¹.

Ce rapport met néanmoins en évidence les difficultés pratiques de l'exercice. En effet, selon ce document, « *le repérage d'une délocalisation est complexe car la terminologie ne fait pas objet d'un consensus et peut donc donner lieu à interprétation et contentieux* ». Plus fondamentalement encore, le rapport reconnaît que s'il existe parfois « *un comportement opportuniste de l'entreprise (entreprise chasseuse de prime), comme c'est le cas lorsqu'une délocalisation intervient très peu*

¹⁷⁸ Cyrille BARDON et Caroline GAFFODIO, « aides publiques et CPE : impossibilité d'exclure, obligation de contrôler », *Les Echos*, 3 avril 2006 (le CPE a finalement été abandonné par le gouvernement ; en revanche, le CNE présente des caractéristiques comparables)

¹⁷⁹ « Les régions ne font pas front commun contre le CPE », *La Croix*, 14 mars 2006

¹⁸⁰ Cité in « Pas de contreparties aux aides à l'emploi », *Le Monde*, 11 janvier 2006

¹⁸¹ COE, *Rapport au Premier Ministre relatif aux aides publiques*, février 2006

de temps après l'octroi d'une aide à l'installation », la délocalisation peut également être due à des difficultés économiques ou être «forcée » pour les sous-traitants suivant leur donneur d'ordre. De surcroît, « en pratique, il peut être délicat de prouver que le comportement d'une entreprise est opportuniste ». Or, « il paraît dès lors assez vain d'envisager de nouvelles contreparties aux aides, si la puissance publique n'est pas en mesure de garantir le respect de ces dernières ».

Ajoutons par ailleurs que la condition de non délocalisation doit être prévue pour une durée limitée. Dans le cas contraire, elle entre en conflit avec le principe de liberté d'établissement. Or, « après le terme de la convention, les pouvoirs publics n'ont quasiment aucune voie de recours »...¹⁸²

Il faut également avoir conscience que « pour les grandes entreprises, les subventions représentent "de l'argent de poche" qui ne peut influencer sur leur choix de gestion quand les choses tournent mal » et que, par conséquent, une demande de remboursement d'une aide ne fera pas changer d'avis une entreprise souhaitant délocaliser¹⁸³.

Enfin, il faut noter que l'évaluation des aides aux entreprises doit tenir compte des retombées en termes de fiscalité locale des implantations d'usines. Une expertise réalisée dans l'Isère sur l'"Alliance Crolles 2" montre ainsi que les sommes versées à trois grands groupes s'équilibrent progressivement (tableau suivant). Le maire de Grenoble signale même qu'à partir de 2008, les retombées de TP (taxe professionnelle) constitueront des recettes nettes pour les collectivités territoriales. Ces retours fiscaux s'ajouteraient aux créations d'emplois directs et induits (estimés à 6 600) et de services.

Aides aux entreprises et retombées fiscales, un exemple isérois

	Région Rhône-Alpes	Conseil général 38	CC du moyen Grésivaudan	Communaut é d'agglo	Ville de Grenoble	Total
Subvention versée	21	50,8	37	5,5	0	114,3
Retour fiscal	7,7	38,2	32	7 + 2,4 FDTP	10,8 (FDTP)	98,1

Source : « Subventions aux entreprises : politique et réalisme ! », *La Lettre du Cadre Territorial*, n° 332, 15 février 2007

Les remarques restrictives et pessimistes présentées précédemment doivent être notablement tempérées par les exemples de récupération d'aides constatés en Bretagne et que nous allons exposer dans le paragraphe suivant.

5.2.3. Le remboursement des aides publiques versées

La récupération des aides concerne trois cas distincts aux implications différentes. Pour les **aides non-conformes à la réglementation**, le remboursement ne pose pas de problème. Depuis 2000, la Commission estime que les Etats européens et les collectivités ont récupéré, hors intérêts, 5,9 milliards d'euros (soit 63,5 % du

¹⁸² Entretien avec Franck AVICE (AFII), *Entreprise & Carrières*, n° 663, 1^{er} avril 2003

¹⁸³ « Intérêts et limites de la conditionnalité des aides », *Alternatives Économiques*, n° 250, septembre 2006

montant total) des aides considérées comme illégales¹⁸⁴. **Lors des délocalisations**, la récupération des aides paraît également légitime dans la quasi totalité des cas. En revanche, **lorsqu'une entreprise n'a pas été en mesure d'accomplir certaines exigences fixées dans la convention** passée avec le financeur, la situation est plus complexe. En effet, la non réalisation des objectifs peut être le signe de difficultés économiques. On peut alors, d'une part considérer que l'aide « *a pu permettre de limiter l'effet de ces difficultés* » (son impact a probablement été en partie positif) et d'autre part que la demande de remboursement peut pénaliser encore davantage l'entreprise. De ce fait, de nombreuses collectivités proposent souvent des aménagements (remboursement échelonné par exemple) qui démontrent leur volonté de coopération avec les acteurs économiques de leur territoire.

Le **Conseil général d'Ille-et-Vilaine** a institué des procédures de remboursement dès 1992. Avant la révision de ses critères d'intervention en février 2007, les conditions fixées dans la convention passée entre l'institution départementale et l'entreprise portaient traditionnellement essentiellement sur « *des créations d'emplois soumises à un calendrier précis* ». Dans une interview, le Directeur du Développement Économique du Conseil général indiquait sur ce plan : « *nous affichons en général des programmes crédibles. D'ailleurs, les contrôles menés par les Assedic et les Urssaf indiquent que nous arrivons à 130 %, voire à 150 % de réalisation des objectifs globaux. Les entreprises qui réussissent vont au-delà de ce qu'elles avaient annoncé. Et quand nous constatons malheureusement un échec, le remboursement ne tombe pas comme une sanction. Nous cherchons des explications, et une possibilité de report d'un an existe. En moyenne, nous comptons sept à huit dossiers de recouvrement chaque année. Le système n'a pas été facile à mettre en œuvre, mais il est entré dans les mœurs* »¹⁸⁵. Des données complémentaires, citées dans une autre publication, montrent qu'environ 40 % des emplois subventionnés par le Conseil général ne voient pas le jour, ce qui peut donner lieu à recouvrement¹⁸⁶.

Le **Conseil régional de Bretagne**, qui a mis en place un dispositif de suivi et d'évaluation des aides attribuées aux entreprises avec la Banque de France, demande également le remboursement des fonds versés lorsque les entreprises n'ont pas réalisé les embauches (ou les investissements) auxquelles elles s'étaient engagées¹⁸⁷.

De même, comme nous le verrons plus loin, l'État a sollicité et obtenu de la société Mistubishi le remboursement d'un acompte de prime à l'aménagement du territoire (PAT), à la suite de la fermeture de l'usine d'Étrelles.

¹⁸⁴ « 50 questions sur les aides économiques des collectivités aux entreprises », *Le Courrier des Maires*, janvier 2006

¹⁸⁵ Alain GILLOUARD cité in Dossier « Aides économiques : des politiques d'intervention à bout de souffle », *La Gazette des Communes*, 2 février 2004

¹⁸⁶ Dossier « Aides publiques aux entreprises : le règne de la confusion », *Entreprise & Carrières*, n° 663, 1^{er} avril 2003

¹⁸⁷ A titre d'exemple, la *Lettre Économique de Bretagne* (version électronique) du 19 mars 2004 cite le cas de trois entreprises bénéficiaires d'avances remboursables

Dans le même registre, le 15 février 2007, suite à la décision d'Alcatel-Lucent de fermer son site de Rennes et de licencier plus de 200 personnes sur son site de Lannion, le Conseil régional de Bretagne a décidé de reporter une aide de 1,84 M€ qu'il devait apporter au projet porté par Alcatel-Lucent au sein du Pôle de compétitivité Images et réseaux. A noter également qu'à cette occasion, le Président du Conseil régional a écrit au Ministre de l'économie et des finances « *pour connaître sa position sur les aides de l'Etat dont bénéficient les grands groupes dans le cadre de leurs projets dans les pôles de compétitivité alors que ces mêmes grands groupes comme Alcatel-Lucent peuvent décider, sans concertation avec les collectivités territoriales, de licencier des personnels et/ou de fermer des sites* »¹⁸⁸.

¹⁸⁸ « Alcatel-Lucent : la Région Bretagne bloque l'attribution d'une aide de 1 840 500 € à un projet mené par le groupe franco-américain au sein du Pôle Images et réseaux », Communiqué de presse du 15 février 2007

Chapitre 3

L'évaluation de l'accompagnement des restructurations d'entreprises

1. LE CONSTAT D'UNE CARENCE DE L'EVALUATION	115
2. LES CAUSES DE CE MANQUE D'EVALUATION	116
3. QUELS INDICATEURS ET QUELS RESULTATS ?	119
3.1. L'offre valable d'emploi et les autres indicateurs	119
3.2. Des résultats globaux relativement médiocres	123

A près avoir constaté le manque d'évaluation des politiques d'accompagnement des mutations (1.) et en avoir analysé les causes, nous proposerons quelques indicateurs envisageables (3.). Puis, nous constaterons que les résultats s'avèrent souvent décevants (4.).

1. Le constat d'une carence de l'évaluation

Comme nous le signalons à de nombreuses reprises dans ce rapport, les observateurs s'accordent pour constater un manque général d'évaluation :

- **une carence des évaluations des aides aux entreprises.** Un très récent rapport d'audit signale ainsi que « *malgré l'existence d'évaluations, en réalité nombreuses, rares sont celles qui sont concrètement suivies d'effet dans le sens d'une plus grande cohérence et d'une meilleure efficience. Le doute s'installe dès lors périodiquement sur l'impact réel des aides publiques aux entreprises, et notamment quant à un pur effet d'aubaine et quant à une dilution de l'intervention publique sans réel effet de retour que soulignent de nombreux exemples. Au total, le constat est largement partagé d'une situation très confuse, mal cernée et au total d'une absence quasi complète de régulation* »¹⁸⁹. Nous avons toutefois noté que la Région Bretagne a, par un travail conjoint avec la Banque de France, cherché à estimer l'impact de ses aides. D'une manière générale, le « *rapport annuel relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire par les collectivités territoriales et leurs groupements* » qui en évalue « *les conséquences économiques et sociales* » (loi du 13 août 2004) que doivent élaborer les Conseils régionaux, pourrait apporter des avancées sur ce plan ;
- **la collecte et l'analyse des bonnes pratiques en matière d'accompagnement des mutations économiques** (qui constituent l'objet du présent rapport) **sont peu fréquentes.** Deux observateurs déplorent ainsi « *l'absence de lieux et de procédures de capitalisation des expériences* »¹⁹⁰ ;
- **on manque de recul pour estimer l'impact global des restructurations tant d'un point de vue particulier (au niveau de l'entreprise) que sur un plan macro-économique.** A titre d'exemple, le rapport du CESR de Bretagne sur les perspectives de l'emploi et du travail a montré qu'il est extrêmement difficile d'établir l'impact véritable des délocalisations (du fait d'une définition trop restrictive du concept mais aussi de divergences d'analyse entre les économistes et les acteurs socio-économiques)¹⁹¹ ;
- **l'évaluation des actions menées au sein de l'entreprise** (plan de sauvegarde de l'emploi, constitution d'une cellule de reclassement...) **est souvent sommaire.** Ainsi, on ne dispose que de peu d'éléments pour juger de l'efficacité des mesures prises.

¹⁸⁹ Mission d'audit de modernisation (Inspections Générales des Finances, des Affaires Sociales et de l'Administration), *Rapport sur les aides publiques aux entreprises*, janvier 2007

¹⁹⁰ Franck AGGERI et Frédérique PALLEZ, *Les nouvelles figures de l'État dans les mutations industrielles*, Les Cahiers de Recherche du Centre de Gestion Scientifique (École des Mines de Paris), n° 20, juin 2002

¹⁹¹ CESR de Bretagne, *Perspectives du travail et de l'emploi en Bretagne, Pour une volonté anticipatrice*, juin 2005

Sur ce dernier point, les informations restent parcellaires et quasi intuitives. Deux éclairages apportés par Frédéric BRUGGEMAN, consultant au cabinet SYNDEX, sont révélateurs sur ce plan : « *plusieurs indices laissent à penser que l'absence de plan social produit de plus mauvais résultat [qu'un plan social]. La mauvaise qualité des plans sociaux n'autorise donc pas à inférer de leur inutilité* »¹⁹². Il conclut également, concernant l'impact en termes de reclassement d'une appartenance à une cellule de reclassement, à « *des résultats sensiblement supérieurs à ceux obtenus par les salariés qui ne bénéficient pas des services d'une cellule* »¹⁹³. La prudence de la première formulation, le fait que la seconde soit uniquement basée sur les résultats enregistrés dans une région et deux autres départements, montrent que les marges de progression en matière d'évaluation sont encore importantes.

2. Les causes de ce manque d'évaluation

Les causes de ce manque d'évaluation sont multiples.

Concernant **l'évaluation des effets sur l'entreprise d'un plan social**, en dehors du constat de la pérennisation ou de la disparition de l'entreprise, l'analyse d'un point crucial comme celui de l'évolution de l'emploi est rendu délicat e par deux faits.

En premier lieu, en cas de rétablissement, « *il est difficile d'isoler l'effet propre des licenciements dans un ensemble de mesures financières, techniques, organisationnelles* »¹⁹⁴. Un retournement de marché ou de conjoncture peut favoriser ou pénaliser l'entreprise se restructurant. D'une manière générale, l'impact positif de mesures de restructuration dépend d'une combinaison de choix. Si l'entreprise adopte une stratégie de « *downsizing défensif* » (réduction de taille défensive), en cédant les activités rentables plutôt que de réorganiser les activités non rentables, l'amélioration des performances économiques et financières ne sera qu'apparente et la hausse des résultats qui en découlera, sera un « *artifice comptable* ». C'est ce que montre une analyse économique portant sur la période 1994-2000 : « *la dégradation de la productivité du travail ainsi que la chute continue de l'emploi, après 1996, montrent l'ampleur de l'échec à long terme de cette stratégie* »¹⁹⁵.

En second lieu, « *dans la plupart des cas, les résultats attendus du plan social sont formulés par l'entreprise de façon trop imprécise pour donner lieu ultérieurement à une évaluation* »¹⁹⁶.

D'une manière générale, « *les études menées en France et à l'étranger sur les liens*

¹⁹² Frédéric BRUGGEMAN, « Plans sociaux : l'impossible accompagnement social des licenciements économiques », *Revue de l'IRE*, n° 47, 2005/1

¹⁹³ Frédéric BRUGGEMAN, Dominique PAUCARD et Carole TUCHSZIRER, « Privé-public : une analyse des cellules de reclassement par l'examen des jeux d'acteurs », *Document de Travail de l'IRE*, n° 05.03, novembre 2005

¹⁹⁴ Louis MALLET et alii, « A quoi servent les plans sociaux ? », *Travail et Emploi*, n° 72, mars 1997

¹⁹⁵ Arnaud DEGORRE et Bénédicte REYNAUD, « Les performances des entreprises s'améliorent-elles avec une réduction de l'emploi des salariés non qualifiés et qualifiés ? Une évaluation sur données françaises (1994-2000) », *Étude du CEPREMAP*, novembre 2003

¹⁹⁶ Louis MALLET et alii, opus cité

entre réductions d'effectifs et amélioration de la compétitivité montrent de façon nette que la pure économie de masse salariale constitue une condition certainement nécessaire, mais pas suffisante pour parvenir à une restauration de la rentabilité. Des changements organisationnels et comportementaux sont aussi le garant d'une amélioration durable et d'un accroissement des performances ».

La loi impose d'**informer les représentants du personnel des actions entreprises pour le reclassement** dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi. Malgré son intérêt, l'application de cette règle ne donne pas lieu à beaucoup de débats, les acteurs de l'entreprise semblant fréquemment vouloir occulter ce passé récent douloureux pour aller de l'avant : *« dans l'entreprise " survivante " tout se passe comme si personne n'avait envie de revenir sur ces périodes conflictuelles, ou comme si ceux qui y auraient intérêt ne se trouvent plus alors collectivement représentés (...) Quelque mois après le départ [des personnes licenciées] la rupture est consommée, une autre collectivité de travail s'est constituée dans l'entreprise tandis que les salariés partis sont par définition ailleurs, atomisés, rendus à des destins individuels variés »*¹⁹⁷.

Comme le signale le consultant-coordonateur de l'opération PARIE 35 concernant les indicateurs mobilisables, **il est très difficile de trouver des chiffres « justes » sur de la « matière humaine »**¹⁹⁸. La propension et les possibilités de mobilité géographique et professionnelle, les caractéristiques des personnes (âge, formation, expérience...) influent sur les résultats du reclassement. Interrogés par le CESR, les consultants Alain JAUNAUULT et Joëlle GUYARD (du cabinet CATALYS) confirment que la reconversion est plus ou moins facile selon les publics impliqués. Ils considèrent qu'il est possible de reclasser une grande variété de profils, citant par exemple la reconversion relativement aisée des salariés du textile dans l'électronique et la réorientation, qui s'annonce satisfaisante, des personnes licenciées vers les services à la personne. En revanche, ils signalent que le reclassement dans un autre secteur des anciens salariés des IAA peut s'avérer délicat. En effet, ces populations sont majoritairement rurales (assez peu mobiles), souvent féminines (or, les femmes sont parfois victimes de discriminations à l'embauche) et fréquemment affectées par des maladies professionnelles (troubles musculo-squelettiques - TMS)¹⁹⁹.

Il est difficile d'estimer l'évolution d'un bassin d'emploi en l'absence de mesures correctives ou adaptatives : que serait devenu le Trégor sans l'initiative PREFIL ou le bassin de Morlaix sans la cellule de reclassement interentreprises spécialisée dans l'électronique ?

Deux observateurs des politiques publiques d'accompagnement des restructurations d'entreprise²⁰⁰, qui jugent l'évaluation *« impossible mais nécessaire »*, évoquent

¹⁹⁷ Louis MALLET et alii, opus cité

¹⁹⁸ Contribution écrite fournie par Stéphane de COATPARQUET (Consultant-coordonateur de PARIE 35) le 12 décembre 2005

¹⁹⁹ Audition de Alain JAUNAUULT (Directeur du Cabinet de conseil CATALYS) et Joëlle GUYARD (Directrice de "CATALYS RH – Évolution") du 10 octobre 2005 ; sur les TMS, voir le rapport de saisine du CESR de Bretagne sur « Les conditions de travail en Bretagne » in CESR de Bretagne, *Perspectives de l'emploi et du travail en Bretagne, pour une volonté anticipatrice*, juin 2005

²⁰⁰ Franck AGGERI et Frédérique PALLEZ, *Les nouvelles figures de l'État dans les mutations industrielles*, Les Cahiers de Recherche du Centre de Gestion Scientifique (École des Mines de Paris), n° 20, juin 2002

également cinq difficultés complémentaires :

- **le problème de la « focale d'observation »**. Le jugement sur une situation économique peut être très différent selon le territoire considéré. Un département peut connaître une situation économique globale satisfaisante alors que des « poches » de son territoire peuvent être totalement sinistrées ;

- **la situation de référence**. Une analyse des statistiques produites montre souvent que seules certaines catégories sont suivies : par exemple les CDI (non les CDD et les intérimaires) ou les personnes ayant décidé d'adhérer à une cellule de reclassement. Or, pour ce second cas *« quid des personnes qui ne se sont pas inscrites ? Sont-elles capables de retrouver du travail seules, ou ont-elles au contraire abandonné tout espoir ? »*²⁰¹ ;

- **la question de l'horizon temporel**. Quel terme doit-on fixer pour réaliser une évaluation ? Certains reclassements peuvent être aléatoires. Ainsi, d'anciens salariés de STMicroelectronics, reclassés, grâce à des aides de l'entreprise, dans la société Solutions Plastiques, ont été licenciés à nouveau l'année suivante lors du redressement judiciaire de cette seconde entreprise. *« Raisonner à plus long terme, en suivant le nombre de salariés à la recherche d'emploi ainsi que le temps de latence avant d'en trouver un, semble donc une nécessité absolue »*²⁰² ;

- **la question de l'observateur**. L'opinion sur un reclassement peut varier notablement selon les personnes. Les auteurs évoquent le cas des personnes reclassées dans le secteur de l'agro-alimentaire qui sont parfois mécontentes de cette réorientation professionnelle alors que l'entreprise d'origine et le service public de l'emploi peuvent légitimement se satisfaire du reclassement de ces personnes. Les responsables du dispositif PREFIL de Lannion ont indiqué au CESR que les salariés des télécommunications étaient très réticents à s'orienter vers les IAA ou à y revenir, ayant une image peu favorable de ce secteur²⁰³. Ce point est d'autant plus important que les pistes de reclassement seront recherchées dans les secteurs affectés par des difficultés de recrutement, ces dernières provenant pour partie d'une faible attractivité (hôtellerie-restauration, BTP, services à la personne, artisanat de bouche et IAA). Plus fondamentalement encore, selon le type de contrat, le niveau statutaire (qui entraîne ou non un déclassement), le salaire, le temps de travail, les contraintes temporelles et spatiales, les conditions de travail, les perspectives d'évolution, les personnes peuvent se déclarer plus ou moins satisfaites de leur reclassement. D'une manière générale, en matière de reclassement, *« il n'y a pas d'intérêt général évident qui s'imposerait à tous »*. En matière d'évaluation, il convient donc de choisir des indicateurs adaptés aux différents observateurs et que les pouvoirs publics et l'entreprise intègrent les préoccupations des salariés ;

²⁰¹ Franck AGGERI et Frédérique PALLEZ, *Les nouvelles figures de l'État dans les mutations industrielles*, Les Cahiers de Recherche du Centre de Gestion Scientifique (École des Mines de Paris), n° 20, juin 2002

²⁰² Ibidem

²⁰³ Audition de Michel LE BORGNE (Responsable du "Pôle Territoire et Compétence" au Pays du Trégor Goëlo) et Michel LANCIEN (Coordonnateur emploi-formation à la DDTEFP des Côtes d'Armor) le 13 février 2006

- **le caractère réducteur de la logique quantitative.** L'évaluation serait insuffisamment qualitative : « on connaît, par grande catégorie d'emploi retrouvé le nombre d'individus reclassés, mais il n'y a en général pas de connaissance fine des cas individuels, de la nature des itinéraires des individus touchés par les licenciements, des raisons du non reclassement d'un certain nombre de salariés (...) On n'a pas de "traçabilité" des personnes qui permettrait d'avoir accès aux mécanismes fins qui permettent ou non les reclassements ». Le suivi est d'autant plus difficile que de nombreux salariés licenciés n'adhèrent pas aux cellules de reclassement (seuls 39 % des bénéficiaires potentiels décideraient de le faire)²⁰⁴. Le cas de la crise de télécoms de Lannion est révélateur sur ce plan. La crise a entraîné la disparition de 1 800 emplois environ. Or, le dispositif PREFIL n'a accompagné que 538 personnes, les autres personnes ayant probablement quitté la région (notamment pour reprendre des études ou pour rechercher un nouvel emploi) ou abandonné le marché du travail.

3. Quels indicateurs et quels résultats ?

3.1. L'offre valable d'emploi et les autres indicateurs

Les engagements et résultats des actions de reconversion sont très fortement influencés par les notions d'offre valable d'emploi ou de reclassement (OVE ou OVR). Ces concepts ont une définition juridique minimale (cf. encadré suivant) mais aussi un contenu opérationnel assez homogène.

L'offre valable d'emploi ou de reclassement (OVE ou OVR)

Aux termes de l'article L. 311-5 du Code du travail, il y a OVE :

- quelle que soit la durée du contrat de travail offert ;
- lorsque l'offre est compatible avec la spécialité ou la formation antérieure du salarié licencié (prise en compte de la formation acquise durant la période de chômage) ;
- lorsque l'offre est conciliable avec ses possibilités de mobilité géographique compte tenu de sa situation personnelle et familiale et des aides à la mobilité qui lui sont proposées par le service public de l'emploi (SPE) ;
- lorsque l'emploi est rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région.

La notion d'OVE est apparue en 1995 lors de la restructuration de l'entreprise Chausson (Marne). Elle a été rapidement adoptée par les syndicats, employeurs et cabinets de reclassement (ces derniers l'intègre désormais dans leur offre de service).

²⁰⁴ Frédéric BRUGGEMAN, Dominique PAUCARD et Carole TUCHSZIRER, « Privé-public : une analyse des cellules de reclassement par l'examen des jeux d'acteurs », *Document de Travail de l'IREs*, n° 05.03, novembre 2005

En règle générale, l'OVE comprend :

- un engagement sur un certain nombre de postes proposés ;
- un engagement sur le profil des emplois proposés. Quatre critères sont alors utilisés : le statut de l'emploi, le niveau de rémunération, la qualification et la conformité par rapport au projet personnel, l'éloignement par rapport au domicile.

La définition et la mise en œuvre des OVE résulte de plusieurs facteurs, dont l'évaluation de la situation (employabilité des personnes à reclasser et situation du marché du travail sur le bassin d'emploi), les moyens engagés dans le PSE ainsi que la négociation (et donc les rapports de force au sein et à l'extérieur de l'entreprise) : *« dans certaines négociations, les directions n'ont pas le choix et doivent bien lâcher sur un sujet. Le plus simple, c'est sur la définition de l'OVE. Ce qui a l'avantage de décharger la direction de ses responsabilités sur l'antenne de reclassement. Si les résultats ne sont pas bons, la responsabilité en incombe au cabinet »*²⁰⁵.

Dans ces conditions, les engagements pris vis-à-vis des personnes licenciées peuvent être très inégaux d'une entreprise à l'autre : le nombre d'offres proposées à chaque salarié peut varier (d'une offre à beaucoup plus), des conditions supplémentaires peuvent être ou non exigées (CDI ou CDD de six mois, CDD de 12 mois, CDD qui sera transformé en CDI, une offre d'entretien d'embauche et non plus seulement une offre d'emploi²⁰⁶...).

On constate une tendance globale au durcissement des exigences des entreprises en matière d'OVE. Cela passe par une définition précise des objectifs (la présentation d'une Offre Ferme de Reclassement – OFR - peut ainsi être réclamée) et par l'instauration d'une obligation de résultat.

Dans une récente étude, des consultants du cabinet SYNDEX estiment que la notion d'OVE ne constitue pas *« une référence normative concernant la définition du reclassement »* et, de ce fait, préconisent de moduler la notion, notamment en différenciant les trajectoires des individus²⁰⁷.

²⁰⁵ « Reclassement : les entreprises placent la barre toujours plus haut », *Liaisons Sociales Magazine*, octobre 2004

²⁰⁶ Frédéric BRUGGEMAN, Dominique PAUCARD et Carole TUCHSZIRER, « Privé-public : une analyse des cellules de reclassement par l'examen des jeux d'acteurs », *Document de Travail de l'IRES*, n° 05.03, novembre 2005

²⁰⁷ F. BRUGGEMAN, D. PAUCARD et C. TUCHSZIRER, opus cité

Propositions de critères d'évaluation d'un accompagnement

Les critères évaluable :

- le taux de placement (ou de reclassement - nombre de personnes accompagnées / nombre de personnes ayant trouvé un emploi) ;
- la durée moyenne d'accompagnement ;
- le nombre d'offres d'emploi offertes ;

Il convient néanmoins d'être attentif aux éléments de calcul pris en compte (bien définir ce qu'est un « placement »).

Les critères difficiles à évaluer :

- la durée de conservation de l'emploi trouvé après accompagnement ;
- le taux d'emploi trouvé après formation ;
- le taux de réponse aux CV et de succès aux entretiens (comparé à la période précédent l'accompagnement) ;
- le taux de remotivation et de remise en confiance ;
- le rapport entre la durée de recherche avant l'accompagnement / la durée d'accompagnement avant solution ;
- le taux de satisfaction des candidats.

Source : Contribution écrite fournie par Stéphane de COATPARQUET (Consultant-coordonateur de PARIE 35) le 12 décembre 2005

Le manque d'évaluation signalé au niveau de l'État doit être relativisé compte tenu de la mise en place récente de la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances). Désormais, dans le Budget de l'État, un programme intitulé « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » a été mis en place au sein de la Mission « Travail et Emploi ». Au titre de l'objectif « Faciliter le reclassement externe des salariés victimes d'un licenciement économique », les indicateurs suivants ont été sélectionnés :

- proportion de plans de sauvegarde de l'emploi comportant la mise en place d'une cellule de reclassement, conventionnée ou non par le FNE ;
- taux de reclassement des salariés bénéficiaires d'une cellule de reclassement ;
- taux de reclassement à l'issue de la convention de reclassement personnalisé (CRP) des salariés bénéficiant de la CRP.

Cette recherche d'indicateurs a été retranscrite, dans le cadre de l'Objectif « Anticiper et accompagner les mutations économiques » du PASER (Projet d'action stratégique de l'État en région Bretagne). Le tableau suivant recense ces indicateurs.

> Action : Anticiper et accompagner les mutations économiques

Dispositif de suivi de l'action

Indicateur	Objectif	Disponibilité de l'information à prévoir	Référent pour la collecte	Actualisation
Nombre d'entreprises en difficulté détectées	Ne se prête pas à un objectif chiffré	A partir des tableaux de bord régionaux	Bureau affaires économiques et emploi du SGAR	annuelle
Fréquence de mise à jour du tableau de bord régional des risques	Mise à jour mensuelle sauf fréquence plus élevée demandée par la MIME	A partir du nombre de tableaux envoyés à la MIME par an	Bureau affaires économiques et emploi du SGAR	annuelle
Fréquence de réunion du groupe d'appui	Au moins une réunion par mois	A partir des dates de réunion	Bureau affaires économiques et emploi du SGAR	annuelle
Nombre d'actions lancées	Mettre en place des actions collectives d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques	A partir des actions mises en place dans le cadre du groupe inter-services d'appui	Bureau des affaires économiques et emploi du SGAR	annuelle
Crédits mobilisés par le groupe inter-services d'appui	Ne se prête pas à un objectif chiffré	A partir des données sur les fonds nationaux et les fonds structurels européens	Bureau affaires économiques et emploi du SGAR	annuelle
Fréquence de réunion du comité de pilotage des mutations économiques	2 à 4 réunions par an	/	Trésorerie Générale de Région	annuelle
Nombre de tables rondes	Ne se prête pas à un objectif chiffré	/	Bureau affaires économiques et emploi du SGAR	annuelle

Source : Préfecture de la région Bretagne, PASER 2004-2006

Ce plan régional est également décliné au niveau départemental en différents PASSED. A titre d'exemple, celui du Finistère suit le nombre de suppressions d'emplois envisagées dans les PSE, la part des demandeurs d'emploi inscrits pour motifs économiques et le taux moyen de reclassement des cellules.

Un rapport d'audit de différentes Inspections de l'État propose, quant à lui, quelques critères d'évaluation des mesures de revitalisation territoriale (encadré suivant)

Critères de mesure de l'impact des actions de revitalisation (évaluation in itinérés)

- implantation d'entreprises et secteurs d'activité concernés (mesure de la reconstitution du tissu et de sa diversification) : nombre d'entreprises, nombre d'emplois induits, secteurs d'activité ;
- développement d'entreprises existantes : nombre d'entreprises concernées, nombre d'emplois induits, secteurs d'activité ;
- nombre de m² dédiés à l'activité et mesure par secteurs d'activité (ex : logistique, services aux entreprises, biens d'équipements industriels...) ;
- chiffre d'affaires prévisionnel déclaré à l'appui des dossiers de financement ;
- nombre d'emplois effectivement créés (et non pas programmés) ;
- nombre de reclassements de personnels dans ces emplois créés / nombre total de reclassement / nombre de recrutements (Source : DDTEFP) ;
- enquêtes de parcours / salariés en reconversion, étudiants formés (Sources : DDTEFP, organismes de formation, Universités).

L'ensemble de ces ratios mérite des comparaisons régionales et nationales, ainsi qu'une mesure ex ante, in itinérés et ex post.

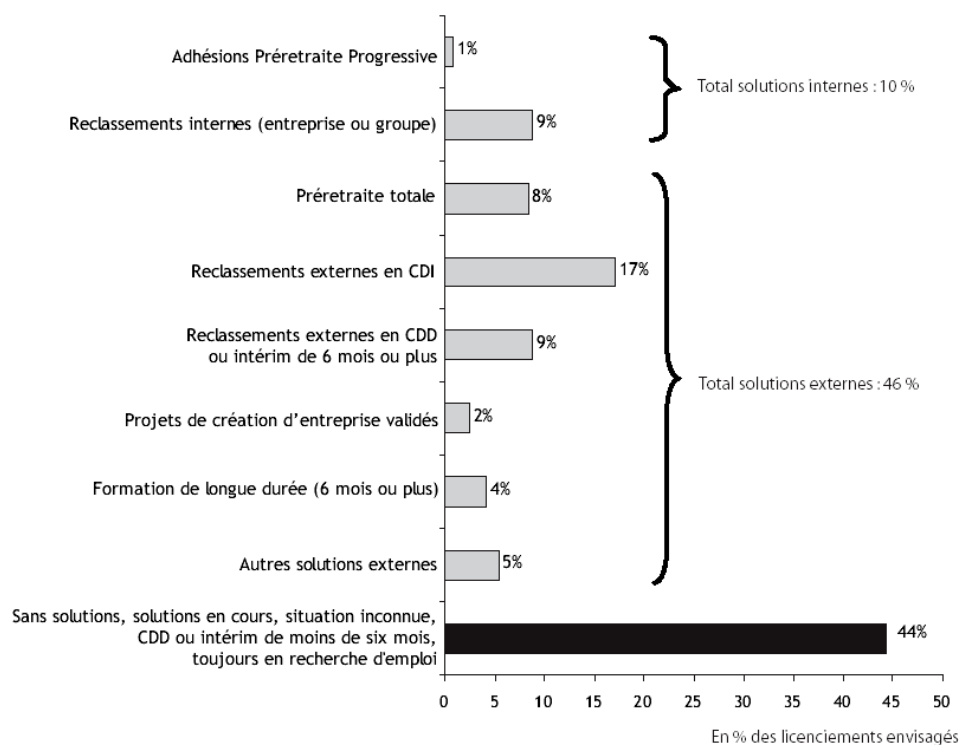
Source : Inspections générales des affaires sociales (IGAS), des finances (IGF) et de l'administration (IGA) et Contrôle général économique et financier, *Rapport sur les dispositifs de revitalisation territoriale, contrats de site, conventions de revitalisation*, octobre 2006

3.2. Des résultats globaux relativement médiocres

La littérature s'accorde pour reconnaître le **faible impact positif des dispositifs tels que les plans sociaux et les cellules de reclassement**.

Une récente étude du Ministère de l'Emploi montre ainsi que moins d'un salarié sur cinq retrouverait un CDI après un **plan de sauvegarde de l'emploi** (hors reclassement interne et départ en préretraite)²⁰⁸. C'est ce que montre le graphique suivant.

Répartition des salariés un an après le PSE dans les PSE étudiés



Champ : 230 PSE, notifiés de 2002 à 2004, envisageant le licenciement de plus de 50 salariés.

Source : Dares - Dgefp - Ddtefp (données nationales)

Un an après le plan de sauvegarde de l'emploi, une grande partie des salariés est, soit en emploi très court, soit au chômage, soit dans une situation inconnue. Dans les situations identifiées, 35 % sont en emploi (en CDI ou en contrat de plus de six mois) et 8 % en préretraite. A l'issue du plan, les personnes en formation de longue durée (plus de six mois) sont peu nombreuses (les formations d'adaptation courtes étant majoritairement proposées dans les PSE).

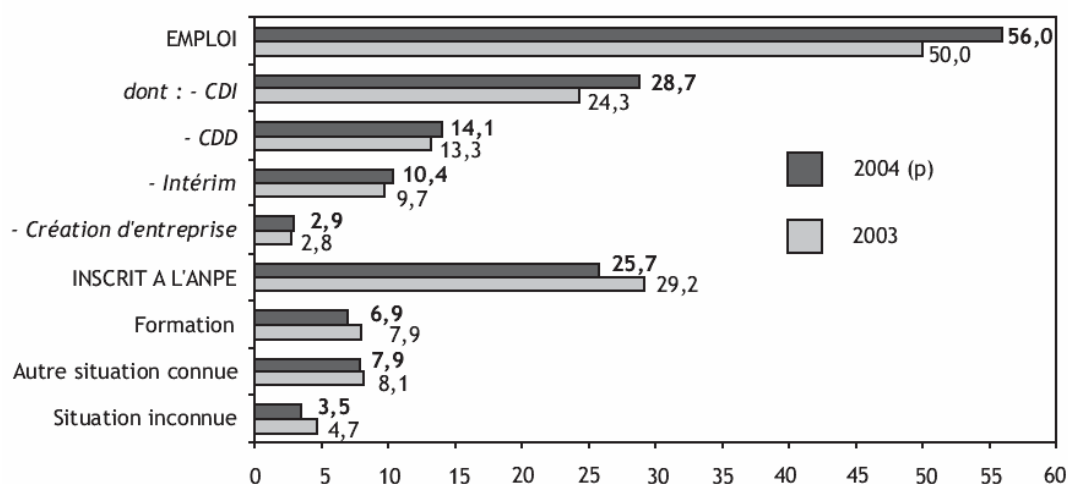
²⁰⁸ « Les plans de sauvegarde de l'emploi : accompagner les salariés licenciés sans garantie d'un retour vers l'emploi stable », *Premières Informations, Premières Synthèses* (DARES), n° 28.2, juillet 2006

Le reclassement (temporaire) dans un CDD est tout particulièrement fréquent dans les cas de dépôt de bilan : « *la faiblesse des mesures proposées lorsque l'entreprise est défailante pourrait inciter les salariés à reprendre plus rapidement un emploi, même précaire* ».

L'appartenance de l'entreprise à un groupe apparaît comme un facteur favorable car elle permet davantage de reclassements internes mais aussi de départs en préretraite ou de créations d'entreprises (grâce à des aides des entreprises, dans le cadre des politiques d'« essaimage »²⁰⁹).

Malgré un accompagnement plus poussé, **l'adhésion à une cellule de reclassement n'est pas le gage d'un retour assuré à l'emploi**. Comme le montre le graphique suivant, qui présente des données nationales, seule la moitié des bénéficiaires a retrouvé un emploi à la sortie du dispositif (le « taux de reclassement » s'établissant approximativement à 50 % dont environ 25 % a retrouvé un CDI)²¹⁰.

Situation des adhérents aux cellules de reclassement à la sortie du dispositif, en fonction de l'année de signature de la convention (en %)



(p) : provisoire, cf. encadré méthodologique.

Source : Dares - Cerfa (données nationales)

L'analyse des statistiques de la DARES (qui portent sur 17 790 puis 21 056 personnes) montre que plus la qualification est élevée, plus les chances de retrouver un emploi sont fortes et plus la probabilité de trouver un emploi en CDI est élevée. Les seniors (salariés de plus de cinquante ans) retrouvent moins souvent un emploi que les autres. Dans les secteurs concentrant des effectifs importants, il apparaît plus difficile de retrouver un emploi (par exemple dans le secteur du textile et de l'habillement). Le retour à l'emploi se révèle plus aisé dans le secteur de la construction. Les femmes sont moins nombreuses à accéder de nouveau à l'emploi,

²⁰⁹ CESR de Bretagne, *La création et la reprise d'entreprises en Bretagne*, janvier 2003

²¹⁰ « Les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations en 2005 », *Premières Informations, Premières Synthèses* (DARES), n° 37.2, septembre 2006

ce phénomène s'expliquant notamment par des différences sectorielles.

Concernant **le devenir des sociétés contraintes de déposer leur bilan**, les résultats sont également inquiétants. L'ancien Président du tribunal de Commerce de Rennes montre ainsi, à partir de statistiques de 2004, qu'après l'ouverture d'une procédure collective, seules 9 % environ des entreprises pouvaient espérer survivre²¹¹.

Devenir des entreprises impliquées dans une procédure collective en 2004

	France entière		Bretagne	
	Nombre	%	Nombre	%
Ouverture de procédure collective	41 761	-	1 443	-
Liquidation judiciaire immédiate	28 566	68,4	1 063	73,7
Plans de continuation	3 542	8,5	117	8,1
Plans de cession	840	2,0	15	1,0
Liquidation pendant la période d'observation	9 489	22,7	389	27,0

Source : Données fournies par Yves PAUTHIER (ancien Président du Tribunal de Commerce de Rennes)

Ces statistiques démontrent que la situation des entreprises se présentant devant le Tribunal de Commerce était souvent tellement dégradée que le redressement n'était que rarement possible. L'adoption de la loi du 26 juillet 2005, qui a renforcé les mécanismes de prévention et de traitement des difficultés des entreprises (au travers du mandat ad hoc, de la conciliation et de la procédure de sauvegarde, cf. annexe 3) répondait donc à un réel besoin. Comme nous le verrons plus loin, seules 23 procédures de sauvegarde ont été lancées en 2006 en Bretagne, ce qui montre la lenteur de la diffusion de ce nouveau dispositif.

Quelques bilans d'actions de reclassement en Bretagne

Bastide électronique (Saint Martin des Champs - 29)

Chiffres officiels, au 20 **janvier 2004**, de la cellule de reclassement (un an après la fermeture de l'entreprise)

Nombre de salariés dans l'entreprise : 161 dont trois malades, quatre reclassés et douze en préretraite FNE. Soit un sous-total de 142. Trois salariés n'ont pas souhaité bénéficier des services de la cellule. Au final, 139 ont adhéré et deux sont décédés. Ce sont donc 137 personnes qui ont été prises en charge.

Salariés reclassés. Sous CDI : 34 ; sous CDD et intérim de plus de six mois : 20 ; en formation de plus de 300 heures à la date du 20 janvier : 14. Soit un sous-total de 68 personnes (49,63 %).

Salariés en emploi ou formation courte. Sous CDD ou intérim de moins de six mois : 6 soit 4,38 %.

Salariés en recherche d'emploi : 45 (32,8 %)

Salariés indisponibles en recherche d'emploi (maladie) : 9 (6,6 %).

Sans projet défini : 9 (6,6 %).

²¹¹ « Moyens disponibles pour préserver l'emploi en cas de défaillance d'entreprise », Contribution écrite fournie par Yves PAUTHIER (ancien président du Tribunal de commerce de Rennes), 13 mars 2006

STMicroelectronics (Rennes - 35)

Dans le cadre du plan de sauvegarde de l'emploi, 418 emplois qui ont été effectivement supprimés.

54 personnes sont parties en retraite et en cessation anticipée d'activité (CASA), 48 ont accepté une mutation interne (dont 7 à l'étranger)... Les premiers licenciements sont intervenus en mai 2004.

303 salariés ont été effectivement suivis par une cellule de reclassement.

Lors de la dernière réunion de suivi, du mois d'**avril 2006**, les salariés suivis étaient dans les situations suivantes : 188 salariés avaient retrouvé un emploi (62 %) dont 144 avec un contrat de travail à durée indéterminée (47,5 %) ; 15 salariés avaient créé leur entreprise (5 %) ; 30 salariés étaient en formation de reconversion (9,9 %) ; 70 salariés environ n'avaient pas de solution identifiée (23,1 %).

A noter que tandis que la direction estimait, en janvier 2006, que des « solutions » avaient été trouvées pour 94 % des licenciés, la CGT et la CDFT ont régulièrement critiqué les chiffres avancés. En effet, ces derniers intègrent dans les CDI des embauches au sein de la société Solutions Plastiques suivies d'un licenciement au bout de quelques mois... La CFDT considérait ainsi, en janvier 2006, que le taux de reclassement ne dépassait pas « 60 % en tenant compte des emplois précaires ». De même, mai 2005, un représentant de la CGT déclarait : « *certes des salariés sont reclassés mais entre les pertes de salaire, les pertes de qualifications et la dégradation de leurs conditions de travail, c'est la déclassement qui l'emporte* ».

Usine d'Entremont de Saint-Méen-le-Grand (35)

En janvier 2006, la société Entremont, qui employait 179 personnes sur son site de Saint-Méen-le-Grand, a annoncé la fermeture progressive de l'usine.

Un an plus tard, l'usine n'employait plus que moins d'une dizaine de personnes (avant une fermeture définitive à la fin mars).

Selon la direction d'Entremont, 120 personnes ont obtenu un reclassement interne au sein du groupe (essentiellement à Montauban mais aussi à Guingamp, Loudéac et Malestroit). Les autres salariés sont partis en retraite (une quinzaine), ont créé leur entreprise (dix), ou ont retrouvé un travail dans d'autres sociétés et notamment au sein de la nouvelle plate-forme logistique de Gaël. 3 % des salariés n'auraient pas encore trouvé de solution.

Nazart (Fougères – 35)

La laiterie Nazart, qui employait 85 personnes, a été mise en liquidation judiciaire en décembre 2005.

30 cas ont pu obtenir une solution immédiate : 2 départs en retraite, 3 démissions, 10 embauches dans la coopérative de collecte La Blanche Hermine (créée après la fermeture de Nazart), 15 départs en préretraite (grâce à un soutien du FNE, 5 dérogations ayant été accordées).

Sur les 55 personnes restantes, 52 ont adhéré à la cellule de reclassement (« antenne emploi »).

Au mois de janvier 2007, à l'occasion de la fin des activités de la cellule de reclassement, il apparaissait que la moitié des adhérents avait trouvé un travail en CDI, 19 % étaient en intérim ou en CDD (dont 11,6 % en CDD de plus de 6 mois). 15,5 % étaient en formation ou bénéficiaient d'une dispense de recherche d'emploi et 15,5 % étaient encore en recherche d'emploi.

Signalons que l'on a pu constater une bonne utilisation des dispositifs disponibles. Ces derniers ayant d'ailleurs été opportunément assouplis pour s'adapter aux besoins des personnes (c'est le cas pour les dispositifs de formation du Conseil régional de Bretagne et pour l'accès aux préretraites). De même, l'octroi par l'Etat de l'allocation temporaire dégressive a permis de compenser, pendant deux ans, la différence de rémunération entre l'ancien et le nouvel emploi. Enfin, signalons que le cabinet responsable de la cellule de reclassement a déclaré demeurer à la disposition des personnes encore au chômage.

Sources : Quotidiens *Le Monde*, *Ouest France*, *Le Télégramme* et *Réponse du Ministère délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes au Sénat* le 31 août 2006

Chapitre 4

La coopération entre les acteurs :
un des facteurs clés de la
réussite de l'accompagnement
des restructurations d'entreprises

1. LA COOPERATION AU NIVEAU D'UN TERRITOIRE DANS LE CAS OU UN ACTEUR CENTRAL EST IDENTIFIE	133
2. LA COOPERATION DANS LE CAS D'UNE PLURALITE D'ACTEURS	138
2.1. Une légitimité de l'État qui apparaît de moins en moins évidente aux acteurs	138
2.2. Plusieurs types de systèmes locaux d'accompagnement des reconversions industrielles	142
2.3. Principes et niveaux de la coopération en matière de reconversion	143
2.4. Les démarches de collaboration menées en Bretagne	145
2.4.1. Les concertations dans le bassin brestois pour la reconversion de la filière construction-réparation navale	145
2.4.2. L'expérience de PREFIL pour les salariés des télécommunications du bassin de Lannion	148
2.4.3. L'expérience PARIE 35 pour les salariés des TIC d'Ille-et-Vilaine	150
3. UNE COOPERATION ENTRE LES ACTEURS DE L'ENTREPRISE AVEC UN APPUI DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI (SPE)	151
3.1. Les freins à la collaboration entre les partenaires de l'entreprise	152
3.2. Une coopération néanmoins toujours possible et souhaitable	155
3.3. Les cellules de reclassement en Bretagne	156
3.4. Le cas de Mitsubishi à Étrelles (35)	157
3.4.1. Un cas exemplaire jusque dans ses difficultés	157
3.4.2. Une collaboration marquée par plusieurs initiatives	158
3.4.3. L'implication des différents acteurs	159

Les restructurations d'entreprises peuvent être menées et réussies dans le cadre circonscrit de l'entreprise, notamment si les mutations génératrices ont été suffisamment anticipées et si l'entreprise dispose de moyens financiers suffisants. C'est ce que l'on désigne sous l'expression de « restructurations discrètes ».

Toutefois, ces conditions sont loin d'être systématiquement réunies. De surcroît, les acteurs locaux et notamment les collectivités territoriales se trouvent souvent dans l'obligation d'intervenir pour accompagner le reclassement de salariés d'entreprises fragilisées, souvent aidées précédemment et dont la disparition aurait un impact dramatique pour l'économie du bassin (et pour le potentiel fiscal local).

Se sont ainsi multipliées les initiatives territoriales allant de la simple cellule de reclassement inter-entreprises jusqu'à des démarches plus innovantes. D'une manière générale, dans ce cas de figure, deux situations distinctes peuvent être déterminées : lorsqu'un acteur central peut être distingué d'une part (1.), lorsqu'une pluralité d'intervenants peuvent revendiquer le pilotage de l'opération d'autre part (2.).

En dehors des cas impliquant des acteurs extérieurs à l'entreprise, l'analyse de certaines opérations montre que la réussite des restructurations menées en interne repose souvent sur le partenariat noué entre l'employeurs, les salariés et les syndicats (3.).

1. La coopération au niveau d'un territoire dans le cas où un acteur central est identifié

Le premier cas de figure, celui d'**un acteur central et décisif**, est parfaitement illustré par l'expérience de la construction-réparation navale. Dans ce secteur, DCN (devenu DCNS depuis lors), intervenant majeur et son actionnaire principal l'État, ont déterminé une évolution stratégique sur le long terme ayant des implications cruciales pour de nombreux acteurs (salariés, sous-traitants locaux, collectivités territoriales).

La restructuration de DCN, s'est manifestée par un changement de statut, des réductions de personnel, une contraction des commandes (liée à la baisse des budgets de la défense) ainsi que des rapprochements avec des partenaires étrangers et français pour constituer un acteur majeur sur le plan international. Le changement de statut s'expliquait par la volonté de contourner un certain nombre de contraintes :

- les règles des marchés publics qui empêchaient d'acheter comme n'importe quel industriel ;
- les règles du recrutement par concours de la fonction publique qui rendaient difficile l'adaptation des profils (selon les DRH de DCN Lorient) ;
- le statut de direction de l'État empêchait DCN de s'allier avec d'autres industriels (d'Allemagne, d'Italie), ce qui était pourtant nécessaire pour obtenir une stature

européenne et concurrencer les opérateurs des Etats-Unis²¹².

Analysant les restructurations engagées depuis plusieurs années par DCN, M. HENault, Secrétaire du Comité d'établissement de DCN Lorient (représentant de l'UNSA), a mis en évidence les points positifs suivants²¹³ :

- la **personne chargée de mener et conduire la restructuration**, en l'occurrence le PDG de DCN, **M. POIMBOEUF a eu un discours cohérent et homogène**. Il a cherché à partager sa **vision stratégique de l'entreprise et du changement à opérer**. Il a souhaité montrer le caractère inéluctable du changement. L'importance de ce chef de projet a été décisive : *« il est probable que la personnalité du PDG de DCN, sa forte connaissance de l'entreprise, son attachement à l'entreprise, son implication dans le dialogue social, ont pesé dans la démarche. Il était probablement l'homme de la situation. Un autre que lui aurait rencontré plus de difficultés ou aurait échoué »*. Dans cet exemple également, l'importance du facteur humain doit être signalée ;

- **l'effort d'information et de communication a été permanent** (de la part de DCN mais aussi de l'État à travers le Ministère de la Défense) **vis-à-vis des salariés et des syndicats** : *« on peut considérer que le changement de statut a été clairement expliqué, et la communication interne mise en œuvre par la direction a été performante (...) La communication interne de la direction a été très importante, avec un double objectif, celui de rassurer les personnels dans un premier temps, et celui de les faire adhérer au changement dans un deuxième temps. On peut considérer que le premier objectif a été en partie atteint »*. Le Secrétaire du CE indique même que les organisations syndicales ont *« fortement pesé sur les débats internes et externes à l'entreprise, sur la prise de décision. Les organisations syndicales ont été en partie écoutées, notamment pour la mise en place de garanties sociales »*. **Vis-à-vis de l'extérieur, la communication a également été importante, en particulier à l'égard des décideurs locaux**. Son impact s'est avéré positif puisque le PDG de DCN *« a été fortement soutenu par les acteurs politiques de l'époque, que ce soit les acteurs locaux, ou les acteurs nationaux. L'actuel Président de la Région Bretagne a été un acteur majeur du dossier »* ;

- **la puissance publique a joué son rôle sur un plan, celui des garanties sociales**. Dans ce cas très particulier de passage d'une administration de l'État à une entreprise de droit privé, après *« une large consultation »*, des garanties sociales *« satisfaisantes »* ont été proposées aux personnels : *« les personnels avaient le choix de conserver leur statut et de rester à DCN, ou de conserver leur statut en quittant DCN tout en restant au sein de l'Etat, parfois avec une mobilité géographique. Ce choix a été permis pendant deux ans (...) Après le changement de statut, la direction a entamé les négociations de l'accord d'entreprise, qui ont duré plus de 18 mois. L'accord d'entreprise de DCN a été signé en mai 2004, par 5 organisations sur 6. Cet accord déroge sur de nombreux points à la convention*

²¹² Audition de Pierre MONTFORT (DRH de DCN Lorient) et de Guy Pochat (ancien DRH de DCN Lorient) le 12 juin 2006

²¹³ Audition de M. Robert HENault du 12 juin 2006 et contribution écrite fournie par celui-ci

collective de la métallurgie par des mesures souvent plus favorables ». **L'État a également apporté des garanties industrielles par l'intermédiaire d'un « contrat d'entreprise »**, signé en 2002, dans lequel il s'engageait à notifier un carnet de commandes à DCN, pour respecter la loi de programmation militaire et lui donner une visibilité industrielle. En contrepartie, DCN s'engageait sur des objectifs de performance économique.

En revanche, M. HENAULT formule des réserves concernant ce processus :

- malgré sa vision claire du futur proposée par la direction, **le diagnostic n'a pas été partagé et ne l'est toujours pas** : M. HENAULT, qui reconnaît la complexité de la problématique, signale que les syndicats conservent une « *opposition argumentée sur le plan industriel, économique et social* », les principaux points d'achoppement portant sur la question de l'indépendance de l'industrie de défense française, sur la modification du capital de DCN (ouverture du capital, question du poids de l'État dans DCN, rapprochement avec Thalès), sur le changement de statut ;

- **l'association des salariés à la décision, qu'il convient de distinguer de la simple information, a été inexistante** : « *La culture du management à DCN est un héritage du passé, qui date de Colbert, et cette culture du management est encore une culture "militaire", parfois paternaliste. Il y a donc peu ou pas d'association des personnels aux décisions stratégiques de l'entreprise* ». M. HENAULT estime que la Direction de DCN n'a pas souhaité entendre les syndicats lorsque ceux-ci « *évoquaient les dégâts sociaux causés par cette restructuration* ». Il déplore que, pour la définition des garanties sociales, DCN a privilégié la consultation à une véritable concertation ;

- **en matière d'engagement de la puissance publique**, les garanties sociales apportées ont présenté des effets pervers en instaurant des différences selon le statut et la catégorie d'origine. De surcroît, **l'accompagnement industriel de la part de l'État a été nettement insuffisant** selon M. HENAULT : « *le constat en 2006, est que l'Etat n'a pas tenu ses engagements puisque les commandes prévues en 2004 n'ont été passées qu'en 2006, et que les commandes prévues en 2005 ne sont toujours pas passées. Pire, le volume des commandes a même baissé puisque la troisième frégate Horizon, dont la commande était prévue dans le contrat d'entreprise a été supprimée, avec un fort impact sur le bassin d'emplois de Lorient* ».

Partant de cet exemple, M. HENAULT a avancé les facteurs qui, selon lui, favorisent le succès d'une restructuration, la plupart d'entre eux sont situés dans la phase d'anticipation des restructurations (définition d'une stratégie de long terme, consultation précoce des syndicats, définition préalable des mesures d'accompagnement et engagements des pouvoirs publics sur ce plan, définition précise d'un cahier des charges précis de l'intervention de prestataires extérieurs...). Certains de ces éléments peuvent évidemment susciter des réserves.

Les facteurs clés de succès d'une restructuration

- **il faut une cohérence de la stratégie industrielle qui implique le changement, non une stratégie industrielle floue ou inexistante.** La communication interne à l'entreprise est essentielle car elle a pour rôle d'expliquer le changement, de convaincre de sa nécessité et d'obtenir l'adhésion au changement. La personne chargée de conduire la restructuration doit définir et formuler ce discours cohérent et homogène. Il doit avoir une vision stratégique de l'entreprise et du changement à opérer qu'il doit faire partager. Il doit ainsi montrer le caractère inéluctable du changement ;
- **les syndicats doivent être informés, consultés et impliqués dans des négociations.** Consulter les syndicats permet de préciser les attentes des salariés car on peut ainsi bien identifier les réticences et les obstacles au changement qui peuvent être levés par la négociation plutôt que par la contrainte. Le dialogue social doit impliquer des négociations sur les garanties sociales, voire sur les garanties industrielles ;
- **le management de l'entreprise doit être impliqué dans la conduite du changement.** Il doit partager la vision stratégique de l'entreprise pour participer à la communication interne de l'entreprise, car il sera sollicité en permanence. Il faut disposer d'un management fort, solidaire et cohérent, dans les propos comme dans les actes. Il doit être convaincu de la nécessité du changement pour lui-même convaincre par la suite et pouvoir lever les obstacles au changement ;
- il est important de **penser précocement un accompagnement tant industriel que social** (avant le lancement de la restructuration elle-même) ;
- **la puissance publique doit jouer pleinement son rôle de moteur, de décideur pour l'accompagnement des changements** (même si la compensation ne doit pas être que publique) ;
- une **communication externe vers les acteurs politiques, les décideurs locaux et nationaux** est nécessaire. Il faut alors assurer une véritable cohérence entre la communication interne et la communication externe pour ne pas brouiller le message ;
- il est souhaitable d'**adopter un processus itératif, de procéder par étapes, suivant une programmation étalée dans le temps.** A la fin de chacune des étapes, il convient de faire acter les progrès réalisés avant de passer à l'étape suivante ;
- **des obligations de résultats doivent être définies préalablement et signifiées aux prestataires extérieurs** (sociétés de reconversion).

Source : Audition de M. Robert HENAULT du 12 juin 2006 et contribution écrite fournie par celui-ci

Une étude étayée par une série d'entretiens avec des décideurs du bassin brestois a relativisé le politique de transparence de DCN²¹⁴. En effet, les responsables de DCN ont effectivement organisé « *une action d'information officieuse des élus, de l'État et même de la presse locale afin d'alerter les autorités compétentes en termes de régulation d'une crise sociale, inéluctable au vu de la catastrophe escomptée* ». De ce fait, grâce également à leurs propres capacités d'analyse, les élus et la Communauté Urbaine de Brest ont été en mesure d'évaluer et d'anticiper les risques. Dans ces conditions, les élus ont pu prendre acte du déclin de l'activité dominante et envisager, bien avant l'officialisation de la restructuration, des actions de redéveloppement et de diversification (notamment la structuration et le

²¹⁴ Angélique PELLEAU, *Développement économique et système d'action publique confrontés aux restructurations de l'appareil militaire, le cas de Brest* (mémoire de l'IEP Rennes), 2001

développement du technopôle). La presse locale avait également été sensibilisée aux risques futurs (selon une des personnes rencontrées par l'auteure de l'étude). En revanche, **la population n'a pas été informée**, l'étude évoquant un « *déni "officiel" de la crise* », afin d'éviter « *les troubles sociaux* ». L'absence d'information à l'égard de la population brestoise s'expliquerait à la fois par le caractère éminemment sensible de la question mais aussi par la culture de DCN qui garde les « *habitudes de secret propres à une structure relevant de l'appareil national de défense et une position ambiguë face à son rôle [d'acteur] économique dominant* » (le souci de confidentialité est très fréquent dans les entreprises mais semble particulièrement élevé dans la cas de DCN). La prise de conscience de l'ampleur de la restructuration à venir, essentiellement à l'occasion de l'annonce du Plan Millon en juillet 1996, a donc été particulièrement brutale pour la population²¹⁵.

De même, le cabinet CATALYS, qui est intervenu pour accompagner **les salariés des sous-traitants de la construction-réparation navale** à la demande de la cellule de reclassement interentreprises, a insisté sur le **manque d'information** de ces personnes. Ces salariés dépendaient en effet d'entreprises de taille modeste disposant d'une très faible visibilité sur les perspectives du secteur. Les syndicats étant peu implantés dans ces entreprises (contrairement à ce que l'on constatait à DCN), ne pouvaient jouer le rôle de relais d'information vis-à-vis des personnels. Les personnes ne disposaient donc pas d'une véritable vision de l'avenir : allait-on vers une baisse provisoire de l'activité supposant un maintien des compétences ou au contraire allait-on accompagner une réduction de la capacité de production ? Cette incertitude était particulièrement gênante pour les personnes qui ne savaient pas comment se situer. Or, il est difficile et traumatisant de se reconverter dans le flou. Comme le signalent Alain JAUNAUULT et Joëlle GUYARD, face au changement, il est important de prendre acte de la fin d'une période professionnelle afin de savoir ce que l'on perd et pouvoir se projeter dans l'avenir. L'incertitude provenait probablement du fait que l'annonce du changement est particulièrement difficile à formuler²¹⁶. Une représentante de ce même cabinet de conseil signale le même phénomène dans l'électronique de défense. Évoquant les câbleuses de l'entreprise Bastide Électronique que la cellule de reclassement incitait à se réorienter et qui constataient que des missions d'intérim étaient proposées dans la société Thalès : « *à chaque fois qu'elles commençaient à se faire à l'idée de changer de métier, il y avait une ou deux propositions qui venaient contredire ce que nous leur expliquions. Dès lors, un espoir vain se refaisait jour* »²¹⁷.

En conclusion, concernant cette configuration, on peut considérer que la présence d'un acteur décisif voire dominant donne à celui-ci non seulement la faculté d'anticiper les mutations mais aussi d'impliquer ou non les autres parties concernées (ses salariés et ceux de ses fournisseurs, ses sous-traitants, la presse, les élus, la population...). L'inégalité d'accès à l'information pénalise ou, au contraire, favorise

²¹⁵ Angélique PELLEAU, *Développement économique et système d'action publique confrontés aux restructurations de l'appareil militaire, le cas de Brest* (mémoire de l'IEP Rennes), 2001

²¹⁶ Alain JAUNAUULT (Directeur du Cabinet de conseil CATALYS) et Mme Joëlle GUYARD (Directrice de "CATALYS RH – Évolution"), le 11 octobre 2005

²¹⁷ Claudie URIEN (Responsable de l'antenne CATALYS à Brest) citée in « La cellule de reclassement se dit satisfaite du travail effectué en un an, Bastide : 54 % des salariés reclassés », *Ouest France*, 25 février 2004

les acteurs qui se trouvent plus ou moins en capacité de s'adapter à la mutation prévisible.

2. La coopération dans le cas d'une pluralité d'acteurs

Une crise économique et sociale peut impliquer une pluralité d'acteurs sur un territoire sans que l'on puisse véritablement distinguer une seule entreprise responsable (tant du dommage créé que des solutions à trouver). C'est le cas notamment des territoires très spécialisés sur une filière en difficulté.

Ce cas s'est manifesté en Bretagne dans les bassins spécialisés dans les télécommunications de Lannion et de Rennes au début des années 2000. Le poids considérable d'acteurs comme France Télécom ou Alcatel ne les identifiait pas comme seuls responsables de la crise (qui était d'ailleurs mondiale).

2.1. Une légitimité de l'État qui apparaît de moins en moins évidente aux acteurs

Lorsque plusieurs acteurs sont impliqués dans une crise (ou lorsqu'une entreprise défaillante se révèle incapable de faire face à ses responsabilités légales compte tenu de ses difficultés financières), les pouvoirs publics se voient dans l'obligation d'intervenir. Or, dans ce cas également, il est difficile d'identifier un chef de file légitime.

Pendant longtemps, dans le cas de restructurations localisées et importantes, sur des bassins d'une taille notable, l'intervention et le rôle prépondérant des services de l'État semblaient évidents.

Les atouts de l'État apparaissent de manière assez nette. En effet, *« il jouit d'une réputation de neutralité ; il apparaît comme le garant des valeurs d'équité sur l'ensemble du territoire ; les financements publics, même s'ils sont amoindris, jouent un rôle d'attracteurs pour d'autres financements »*²¹⁸.

Désormais, dans une configuration nouvelle, avec des crises récurrentes, survenant désormais également dans des bassins d'emploi réduits, isolés ou ruraux, l'État se révèle incapable d'intervenir de façon systématique. C'est ce que notait, dans un rapport parlementaire, le sénateur Francis GRIGNON : *« la mise en oeuvre d'une logistique de soutien public efficace nécessite (...) des investissements de plate-forme de reconversion que l'État ne peut engager à si petite échelle »*²¹⁹. M. GRIGNON

²¹⁸ Franck AGGERI et Frédérique PALLEZ, *Les nouvelles figures de l'État dans les mutations industrielles*, Les Cahiers de Recherche du Centre de Gestion Scientifique (École des Mines de Paris), n° 20, juin 2002

²¹⁹ Francis GRIGNON, *La délocalisation des industries de main d'œuvre, pour un néo-colbertisme européen*, Rapport d'information du Sénat, juin 2004

ajoute d'autres limites à la prééminence de l'État : ses difficultés financières structurelles et un certain manque de légitimité chez les acteurs, « *l'expérience passée montre que l'Etat, dans ses actions de reconversion, ne parvient plus à incarner une vision nouvelle de l'économie du bassin, et que les moyens qu'il alloue à ces actions sont souvent insuffisants* ». Or, pour pouvoir piloter l'accompagnement des mutations d'entreprises, pour en devenir le chef de file, il convient de bénéficier de la reconnaissance des autres acteurs. F. GRIGNON ajoute enfin que les outils de reconversions se sont « *banalisés* » et manquent désormais de pertinence.

Deux chercheurs ont analysé les mutations du rôle de l'État dans les restructurations économiques. Ils ont mis en évidence plusieurs causes au relatif effacement de l'État dans ces dossiers :

- l'important « *turn over* » des hauts fonctionnaires qui compromet la continuité des actions qu'ils mènent ;
- la non valorisation, en termes de carrière, des fonctionnaires qui par leur compétence et leur valeur personnelle, jouent un rôle clef dans les actions collectives territoriales ;
- l'absence de lieux et de procédures de capitalisation des expériences²²⁰.

Plus fondamentalement encore, l'effacement de l'État colbertiste depuis plus de 20 ans, tiendrait, pour eux, à la montée en puissance de la régulation par le droit du travail, qui vise à encadrer les rapports sociaux et la négociation collective (autour de deux logiques : celle de la réparation et celle du reclassement)²²¹.

Les critiques portant sur l'efficacité déficiente des interventions de l'État n'ont pas manqué que ce soit en matière d'accompagnement social ou de reconversion économique. Dès 1997, la Cour des Comptes signalait la complexité de l'accompagnement des plans sociaux par l'État, l'imprécision dans la répartition des tâches entre les différents niveaux du Ministère du Travail, le manque de contrôle des embauches par les Directions départementales du travail...²²² De même, en décembre 2002, cette même Cour a souligné, dans une communication sur les actions de reconversion industrielle menées par le Secrétariat à l'Industrie, la complexité des circuits administratifs, due à la multiplicité des services et organismes compétents, et ses conséquences en termes de définition d'une politique industrielle cohérente. Elle a regretté un manque de clarté dans la définition des aides aux entreprises, ce manque donnant lieu à un "saupoudrage" au détriment d'une vue d'ensemble. Elle a relevé des irrégularités et des défaillances dans la mise en œuvre des mesures de reconversion et de restructuration, en particulier l'absence, dans certains cas, de respect des obligations communautaires en matière d'aides d'Etat. Elle a enfin, tout en reconnaissant les conditions difficiles dans lesquelles intervenaient les pouvoirs publics, posé la question de l'efficacité des aides

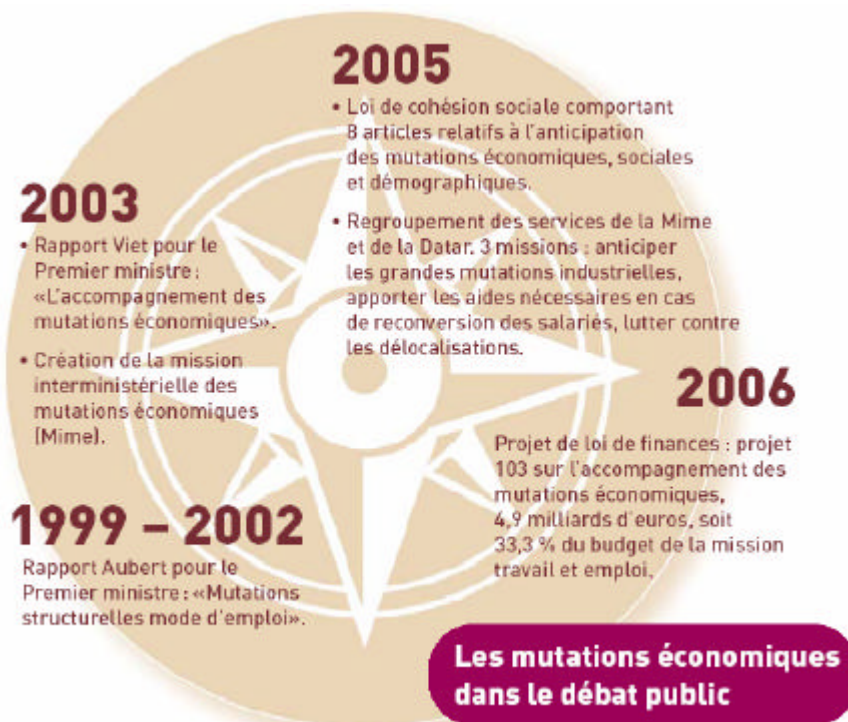
²²⁰ Franck AGGERI et Frédérique PALLEZ, *ibidem*

²²¹ F. AGGERI et F. PALLEZ, « Restructurations, délocalisations : les nouvelles formes de l'action territoriale », *Revue de l'IRES*, n° 47, 2005/1

²²² Cour des Comptes, *Rapport au Président de la République*, 1997

accordées, constatant notamment des effets d'aubaine significatifs (plus de 50 % des sommes correspondantes auraient été engagées dans des "causes perdues", les considérations "d'ordre public", l'emportant sur celle "d'ordre économique")²²³.

L'État a, certes, procédé à plusieurs réformes successives des ses actions au cours du temps. Le tableau suivant présente, de manière non exhaustive, quelques initiatives récentes.



Source : Dossier « Anticiper et accompagner les mutations des entreprises et des territoires », Travail & Changement (Revue de l'ANACT), n° 311, décembre 2006

Les réformes successives, qui devaient viser à pallier les carences du dispositif et notamment le manque de coordination entre les services de plusieurs Ministères, n'ont pas véritablement apporté de réponses satisfaisantes : le dispositif, présenté en annexe, demeure complexe, l'échelon régional est peu influent (depuis la disparition du CORRI), le système apparaît instable... A l'occasion de la suppression de la MIME (Mission interministérielle sur les mutations économiques), l'ancien responsable de cette instance, Jean-Pierre AUBERT a dressé un tableau pessimiste de la situation : « je crois que les modes de pensée et d'action de l'État sont encore trop hermétiques à l'action transversale. En dépit des discours officiels, la tendance de chaque administration est plutôt de vivre de manière autonome en préservant ses modes de fonctionnement et ses logiques d'intervention (...) J'ai pu mesurer les difficultés posées par le simple échange d'informations ! (...) Sans parler de la concurrence entre les cabinets ministériels ! (...) L'État manque de visibilité et improvise trop souvent sur la question, pourtant cruciale aujourd'hui, des mutations

²²³ Jean CLOUET, Rapport d'information du Sénat sur la communication de la Cour des Comptes relative aux actions de développement et de reconversion industriels menées par le Secrétariat à l'Industrie, juin 2003

économiques. Nous en restons à des visions parcellaires qui provoquent le retard à l'allumage sur nombre de dossiers »²²⁴.

Plus récemment, un rapport d'audit de différentes Inspections générales de l'État a souligné, un an après la création du PIPAME (pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques), « *l'urgence de son caractère opérationnel* » et signalé « *une absence de contact avec la DIACT (...) dans la plupart des sites visités* » alors que la création de celle-ci visait précisément à entraîner une évolution majeure de la relation administrations centrales – services déconcentrés. Ce rapport arrive à une conclusion relativement pessimiste : « *l'absence de stabilisation et de clarification institutionnelle contribue à la confusion et au manque de cohérence constatés par la mission, dans les dispositifs de revitalisation en question : compte tenu des compétences transférées et des contraintes budgétaires de l'Etat, la fonction de pilote de ce dernier dans le développement économique local perdra de sa force* »²²⁵.

Le rôle prépondérant de l'État est d'autant moins « évident » que la décentralisation a accru les compétences des collectivités territoriales, et notamment des Régions, en matière d'interventions économiques. La situation s'avère peu claire puisque, sur ce plan, nous sommes au milieu du gué, à mi-chemin entre le « tout Etat » et le « tout Région ». Les communes, leurs groupements, les Conseils généraux, les Conseils régionaux peuvent justifier de divers atouts pour revendiquer un rôle de chef de file dans l'accompagnement d'une restructuration : proximité du terrain, expertise technique en matière de développement économique, expérience de ce genre de crises, capacité à faire jouer des synergies et des solidarités entre plusieurs bassins etc.

De nombreux rapports ont insisté sur les carences du système d'aide aux entreprises : complexité, faible lisibilité pour les entreprises, chevauchements des compétences entre les intervenants, éparpillement des fonds publics, manque de coordination, risque d'effets d'aubaine et de cumul d'aides, risque de distorsions de concurrence, inefficacité de certains dispositifs²²⁶. La loi du 13 août 2004, qui devait apporter des clarifications sur ce plan, n'a pas résolu les difficultés car plutôt que d'identifier clairement les Conseils régionaux comme l'acteur majeur, elle ne leur a attribué qu'un rôle de « *coordination* ».

Les Régions dénoncent actuellement la confusion qui règne dans ce domaine et considèrent que l'État devrait déléguer les politiques de développement économique aux Régions. Tel était par exemple le souhait du Président de l'ARF (Association des Régions de France), Alain ROUSSET, qui déclarait en décembre 2006 : « *la France ne*

²²⁴ Jean-Pierre AUBERT, « Sur ce dossier crucial, l'État improvise et manque de visibilité » (interview), *Le Monde*, 23 septembre 2005

²²⁵ Inspections générales des affaires sociales (IGAS), des finances (IGF) et de l'administration (IGA) et Contrôle général économique et financier, *Rapport sur les dispositifs de revitalisation territoriale, contrats de site, conventions de revitalisation*, octobre 2006

²²⁶ Voir par exemple Mission d'audit de modernisation (Inspections Générales des Finances, des Affaires Sociales et de l'Administration), *Rapport sur les aides publiques aux entreprises*, janvier 2007 ; Conseil d'Orientation pour l'Emploi (COE), *Rapport au Premier Ministre relatif aux aides publiques*, février 2006 ; André MULLIEZ, *Les aides publiques aux TPE*, Commissariat Général du Plan, décembre 2004 ou Cour de Comptes, *Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, novembre 1996

peut plus se payer une coadministration : celle de l'État qui n'a pas transféré ses services aux collectivités territoriales et celle des collectivités territoriales (...) On ne donne pas [aux Régions] les compétences et les moyens suffisants (...) Il faudrait affecter la totalité des aides économiques aux Régions »²²⁷.

2.2. Plusieurs types de systèmes locaux d'accompagnement des reconversions industrielles

Selon le consultant Jean-Pierre PELLEGRIN, on peut distinguer, en Europe, deux formes de partenariat pour la gestion locale de l'emploi :

- des **partenariats institués**, à caractère tripartite (entreprises, syndicats, pouvoirs publics) dans lesquels peuvent se dérouler les relations sociales. Cette situation correspond à celle des pays de l'Europe du Nord, de l'Autriche et des Pays-Bas ;
- les **partenariats « multipartites flexibles »** (partenariats à géométrie variable, diversifiés). La situation française s'inscrit dans ce second schéma²²⁸.

De même, à partir d'une analyse de 10 cas de politiques d'accompagnement de restructurations menées en France, des chercheurs ont déterminé deux modèles de systèmes d'action publique :

- **un modèle dit de « gouvernance urbaine »** qui se rencontre dans les restructurations survenues dans des capitales régionales. Bien plus qu'un effet de taille, c'est une différence de structure qui se manifeste. La complexité des systèmes de ces chefs lieux de région apparaît nettement. En effet, dans les métropoles, tous les niveaux territoriaux sont impliqués (Europe, État, Région, département, communes, structures multi-communales) de même que d'autres acteurs issus en général du monde économique (les grandes entreprises implantées localement en particulier, les Chambres de Commerce et d'Industrie). Dans ce système, des arrangements plus ou moins stables sont négociés entre certains acteurs mais il n'existe pas de modèle général de fonctionnement. Le système local se structure autour de plusieurs sous-systèmes qui entretiennent entre eux des relations de concurrence et/ou de coopération, certains acteurs pouvant s'inscrire dans l'un ou l'autre de ces sous-systèmes ;
- **un modèle dénommé « néo-républicain »**. L'État et le département y apparaissent comme les acteurs publics déterminants, la relation entre l'un et l'autre étant la base du système. Si des communes ou des groupements de communes peuvent être étroitement impliqués dans ce système, la Région y apparaît, selon les chercheurs, presque totalement absente. Ce modèle recouvre des fonctionnements très variés allant d'une coordination satisfaisante voire d'une délégation à une

²²⁷ Alain ROUSSET, « la France ne peut plus se payer une coadministration » (interview), *La Tribune*, 14 décembre 2006

²²⁸ Danielle KAISERGUBER, *Flexi-sécurité : l'invention des transitions professionnelles*, Éditions du réseau ANACT, 2006

structure commune à la constitution de sous-systèmes concurrents²²⁹.

Une monographie a, en 2001, jugée non pertinente cette distinction pour qualifier le système local de reconversion de l'appareil de construction-réparation navale brestois. Elle a même conclu que, dans ce bassin, « *il n'y a pas de gouvernance au sens complet (...) Les spécificités de la ville sont un obstacle majeur à la constitution d'un phénomène de gouvernance : Brest est et reste une ville d'État, un poste stratégique dans le dispositif stratégique militaire. Les intérêts supérieurs de la défense nationale l'emportent donc et permettent à l'État de conserver la mainmise sur les projets locaux, ce qui est d'ailleurs facilité par la monoculture centralisatrice (...) Même si les problèmes brestois sont communs à une pluralité d'acteurs, c'est l'État qui conserve le monopole de [la] régulation* »²³⁰.

Ce rôle prépondérant de l'État place l'expérience brestoise dans la catégorie présentée dans le paragraphe précédent (celui des zones où un acteur central se dégage). A noter que dans ce cas, l'État, acteur central, est à la fois entreprise et arbitre ; sa neutralité, évoquée plus haut, est alors contestable. Cet exemple présente néanmoins l'intérêt de montrer que les modes de fonctionnement des institutions locales dans les cas de crises économiques sont multiples et difficilement modélisables. Il démontre aussi que l'État peut acquérir ou conserver un rôle déterminant si les institutions locales le souhaitent ou l'acceptent. L'exemple de la concertation menée à Lannion est également révélateur. L'État, par l'intermédiaire du sous-préfet local, a été choisi par les partenaires pour conduire la démarche²³¹. La légitimité de l'État est apparue évidente aux acteurs locaux. Il est vrai cependant que l'État a de longue date été moteur dans l'activité des télécoms du Trégor (c'est par exemple lui qui a décidé, en 1959, l'implantation d'une unité décentralisée du CNET et l'État détient encore près de 32,5 % du capital de France Télécom).

2.3. Principes et niveaux de la coopération en matière de reconversion

A partir de l'analyse de plusieurs actions concertées au plan territorial, deux chercheurs fait ressortir quatre principes permettant de guider l'action²³² :

- **le principe de responsabilité élargie et partagée.** Selon eux, il convient de dépasser la simple obligation de réparation des préjudices subis par les salariés pour concevoir une responsabilité étendue à la reconversion d'un territoire économique (la loi de cohésion sociale crée d'ailleurs une obligation de revitalisation d'un bassin d'emploi pour les plus grandes entreprises cf. annexe 17). Cette responsabilité ne

²²⁹ Michel GROSSETTI et Christophe BESLAY et alii, *La construction des politiques locales, Reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, Éditions L'Harmattan, collection « Logiques Politiques », 1998

²³⁰ Angélique PELLEAU, *Développement économique et système d'action publique confrontés aux restructurations de l'appareil militaire, le cas de Brest* (mémoire de l'IEP Rennes), 2000-2001

²³¹ Audition de Emmanuel MEGRET (UIMM) et Thierry TROESCH (Union patronale des Côtes d'Armor), le 13 février 2006 à Pleumeur-Bodou (22)

²³² Franck AGGERI et Frédérique PALLEZ, *Les nouvelles figures de l'État dans les mutations industrielles*, Les Cahiers de Recherche du Centre de Gestion Scientifique (École des Mines de Paris), n° 20, juin 2002

concerne pas les seules sociétés (dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises, notamment si ces entreprises ont perçu des aides publiques) mais doit impliquer les acteurs publics du territoire concerné (services déconcentrés de l'Etat et collectivités territoriales) ;

- **le principe de non-séparabilité.** Se consacrer à la reconversion d'un bassin, au reclassement des salariés implique de s'intéresser et d'agir dans de nombreux domaines connexes au développement économique stricto sensu. Citons par exemple, les transports (pour permettre aux salariés ayant retrouvé un nouvel emploi et pour organiser leurs déplacements vers leur nouvel employeur), les problèmes écologiques (les sites doivent parfois être dépollués avant d'être réaffectés cf. annexe 21), la formation etc. Comme le signalent les auteurs, cela suppose « *l'instauration d'une transversalité qui s'oppose souvent aux logiques de "verticalisation" qui régissent l'action de l'État* » et cela implique la coopération d'une grande diversité d'acteurs des territoires ;

- **le principe de contractualisation souple.** Il est nécessaire de construire des compromis équitables entre tous les acteurs, assortis d'engagements réciproques et d'une éventuelle procédure d'arbitrage. Une (ou plusieurs) négociation(s) est donc obligatoire et celle-ci doit se concrétiser dans un processus contractuel. Il convient d'identifier des cibles (tant intermédiaires que finales), les moyens et les délais pour parvenir au compromis, mais aussi de définir le territoire pertinent. Une discussion collective autour de la question de l'équité semble nécessaire (alors que les victimes des restructurations peuvent bénéficier de mesures très disparates). Un dispositif d'évaluation doit être construit à l'avance et débattu régulièrement. Ce principe de contractualisation souple suppose non seulement une logique d'engagement et de management mais aussi une logique de mutualisation et d'apprentissage (la collaboration ne va pas de soi) ;

- **le principe de continuité.** La reconversion des personnes et des entreprises prend du temps. Or, les hauts fonctionnaires changent fréquemment d'affectation, l'activité des collectivités territoriales est rythmée par des échéances électorales, les conventions de cellule de reclassement ont une durée limitée. Il convient d'assurer une certaine continuité aux actions menées (les chercheurs considèrent que des dispositifs devraient être mis en place pour suivre, évaluer, puis préparer les trajectoires des individus et les trajectoires économiques des territoires).

De même, une autre étude a distingué quatre formes de relations entre organisations d'un système d'action publique visant à la reconversion d'un territoire : la coopération finalisée, la coordination, la concertation et la coexistence²³³ ;

- **la coopération finalisée** se traduit par une implication matérielle commune des différents acteurs et une forme de partage du pouvoir ;

- **la coordination** est un simple accord sur une division du travail n'impliquant pas

²³³ Michel GROSSETTI et Christophe BESLAY et alii, *La construction des politiques locales, Reversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, Éditions L'Harmattan, collection « Logiques Politiques », 1998

de partage de financement ou de délégation de pouvoir ;

- **la concertation** consiste en un échange d'informations, soit par le biais de réunions entre personnels techniques, soit par la participation à diverses instances communes ;

- **la coexistence** est un type de relations limitées dans lesquelles il n'y a pas d'échange entre des acteurs pourtant amenés à ajuster réciproquement leurs positions du fait des concurrences et des interdépendances locales.

Il convient d'ajouter que, pour ces partenariats, **le choix du territoire pertinent est bien souvent délicat**, le découpage administratif ne s'avérant pas toujours satisfaisant, les difficultés économiques pouvant s'étendre géographiquement durant la crise... Une analyse des différents dispositifs de revitalisation des territoires sinistrés montrait d'ailleurs que le périmètre des bassins d'emploi en difficulté ne coïncidant pas toujours avec les zones d'application des multiples dispositifs mis en œuvre (qui relèvent en outre de responsabilités diverses), « *il en résulte des ingénieries complexes et dont la cohérence est souvent négligée* ». L'étude cite le cas du département du Pas-de-Calais où se mêlent 3 contrats de site (Noyelles-Godault, Saint-Omer, Boulogne), 20 conventions de revitalisation, une délégation de service public (FINORPA), une zone franche urbaine (Hénin-Beaumont), 4 zones d'emploi concernées par le crédit de taxe professionnelle (Calais, Boulonnais, Saint-Omer, Lens-Hénin) et une mission territoriale « Vivendi »²³⁴.

2.4. Les démarches de collaboration menées en Bretagne

2.4.1. Les concertations dans le bassin brestois pour la reconversion de la filière construction-réparation navale

Les diverses démarches de collaboration menées à Brest pour la reconversion des entreprises de la construction-réparation navale ont été analysées à partir de la distinction opérée par Michel GROSSETTI et Christophe BESLAY.

Le tableau suivant recense les différentes structures et initiatives. On y constate que **la concertation et la coordination sont les deux modes de relation privilégiés**.

ASTRID 29, instance de dialogue entre DCN et ses sous-traitants, est qualifiée de simple instance d'information de la première à destination des seconds, cette structure ne faisant « *que formaliser les réunions régulières de la DCN, qui annonçait ainsi ses décisions et stratégies aux sous-traitants. Cette structure n'a pas permis la modification des relations sous-traitants/DCN, qui restent encore sous le signe "dominant/dominé" puisque l'un annonce aux autres ses décisions uniquement pour*

²³⁴ Inspections générales des affaires sociales (IGAS), des finances (IGF) et de l'administration (IGA) et Contrôle général économique et financier, *Rapport sur les dispositifs de revitalisation territoriale, contrats de site, conventions de revitalisation*, octobre 2006

qu'ils agissent en conformité avec les nouvelles stratégies. Les sous-traitants n'ont d'ailleurs pas saisi cette opportunité pour modifier le schéma relationnel traditionnel »²³⁵. Le seul changement par rapport à la situation antérieure tient au fait que « les sous-traitants sont organisés et les réunions sous-traitants/DCN sont plus formelles ».

Le « comité défense » de Brest, qui se décline en un Comité d'arrondissement au redéploiement industriel et aux restructurations de la défense, un Comité de pilotage et des groupes thématiques participe à la fois de la concertation et de la coordination.

Comme on peut le constater, les organismes associés dans les différentes instances sont nombreux. L'étude insiste sur le **processus d'apprentissage du travail partenarial** par les différents partenaires. Malgré la persistance du rôle prépondérant de l'État et de DCN, de multiples acteurs et organisations (collectivités territoriales, partenaires sociaux, Chambres consulaires...) ont été intégrés. L'analyse situe en 1988, date de signature de la Charte de développement de la région brestoise, le début d'une « *redéfinition des règles du jeu et des modes de relations entre les acteurs qui persiste et laisse des traces dans la façon d'organiser l'action publique depuis 13 ans* ». Elle signale par ailleurs que l'apprentissage n'a pas été uniquement collectif et institutionnel mais a concerné également les personnes : il s'est « *fait au travers de l'expérience des individus, puisque ce sont des acteurs spécifiques qui apprennent, acquièrent de nouveaux savoirs et savoir-faire* ». En définitive, les acteurs brestois ont démontré leur capacité à « *s'unir pour répondre d'une seule voix à la crise, limitant leurs divergences en raison des nécessités de l'action publique, ce d'autant plus que les procédures de partenariats qui ont émergé depuis 1988 à Brest ont contribué à instaurer un dialogue plus constructif et un "savoir vivre" ensemble* ».

²³⁵ Angélique PELLEAU, *Développement économique et système d'action publique confrontés aux restructurations de l'appareil militaire, le cas de Brest* (mémoire de l'IEP Rennes), 2000-2001

Les instances de coopération au niveau du bassin brestois pour l'accompagnement des restructurations de la construction navale (jusqu'en 2000)

Instance	Pilotage	Membres	Mission	Relations
Astrid 29	Délégué de site (Etat)	DCN Sous-traitants	Formaliser les rapports	Concertation
<i>Comité défense</i>				
Comité d'arrondissement au redéploiement industriel et aux restructurations de la défense	Présidé par le préfet du Finistère ou/et par délégation par le sous-préfet de Brest.	Parlementaires, Conseil général, Conseil régional, CUB, Communautés de communes du Pays de Brest, Chambres consulaires, DCN, Technopôle, partenaires sociaux, Préfecture maritime, Délégation régionale aux restructurations et services déconcentrés de l'Etat concernés	Instance de réflexion, de proposition, de concertation sur les mesures économiques et sociales destinées à favoriser le développement local	Concertation
Comité de pilotage	Présidé par le préfet du Finistère ou/et par délégation par le sous-préfet de Brest	Conseil régional, Conseil général, CUB, CCI, DCN, Préfecture maritime, Délégation régionale aux restructurations, DDTEFP, DRIRE, DDE	Elaboration des actions de développement économique local et d'accompagnement social des restructurations de l'appareil de défense (marine nationale) et des industries qui lui sont associées (DCN en particulier)	Coordination
<i>Groupes thématiques</i>				
Groupe "redéploiement industriel"	CUB et CCI	DCN, Union patronale, Astrid 29, organisations syndicales, Technopôle, DRIRE, DDE, Conseil régional, Conseil général	Etude des voies et moyens de parvenir à une diversification de l'économie brestoise susceptible d'en garantir le développement	Coordination
Groupe "recherche et innovation"	Technopôle	CCI, CUB, Conseil général, DCN et services de l'Etat compétents	En étroite liaison avec le groupe "redéploiement industriel", promotion des filières technologiques nouvelles et études de leur modalité de développement sur le bassin de l'emploi	Coordination
Groupe "infrastructures, délocalisations, implantations industrielles nouvelles"	Sous-préfecture de Brest	CUB, CCI, Conseil régional, Conseil général, Ouest Atlantique	Etude de l'impact économique des projets structurants de l'agglomération et les implantations industrielles nouvelles, en liaison avec le Commissariat à l'industrialisation de la DATAR "Ouest Atlantique"	Coordination
Groupe "formation et accompagnement social"	DDTEFP	Conseil régional, INFOREM, CUB, CCI, ASTRID 29, DRIRE, ANPE, AFPA, DCN	Etude de toute action susceptible de favoriser localement le reclassement et la reconversion professionnelle des salariés des entreprises sous-traitantes de la défense nationale, notamment DCN, avec le concours des partenaires sociaux	Coordination

Source : Angélique PELLEAU, Développement économique et système d'action publique confrontés aux restructurations de l'appareil militaire, le cas de Brest (mémoire de l'IEP Rennes), 2000-2001

2.4.2. L'expérience de PREFIL pour les salariés des télécommunications du bassin de Lannion

La collaboration menée dans le Trégor autour de l'initiative de PREFIL (Pôle de Ressources Emploi-Formation Interentreprises de Lannion) s'avère intéressante. L'évaluation de cette action, réalisée par trois cabinets de consultants, a mis en évidence les réussites de cette collaboration. Nous retiendrons et développerons quatre d'entre eux avant de présenter une synthèse en quatre points²³⁶.

- **une participation très large.** Ainsi, la création a reposé sur un engagement de 35 partenaires représentant l'État et ses services déconcentrés, les collectivités locales et leurs groupements (Région, département, communauté d'agglomération...), les syndicats d'employeurs et de salariés, les organismes financeurs et dispensateurs de formation, les structures de développement économique local, la Poste et EDF-GDF. Pour les évaluateurs, il s'agit de l'atout majeur de l'opération. Cette participation n'a d'ailleurs pas été que formelle puisque le taux de présence aux Comités de suivi a atteint 78 %. Les partenaires interrogés ont de surcroît qualifié les réunions de « *productives* », de « *véritable lieu d'échange et de dialogue respectant la logique de chacun* » ;

- en corollaire, **les bénéficiaires des actions ont été étroitement impliqués.** Comme le constatent les évaluateurs : « *au lieu de se substituer aux demandeurs d'emploi et éventuellement de décider ce qui est bon pour eux, le PREFIL leur a d'emblée attribué la qualité d'acteurs à part entière* ». Une « *pédagogie PREFIL* » a été mise en place. A titre d'exemple, il revenait aux bénéficiaires de solliciter une nouvelle rencontre avec les accompagnateurs²³⁷. On a de plus constaté une véritable « *appropriation du dispositif par les bénéficiaires* », ceux-ci se définissant « *comme co-propriétaires du PREFIL* ». Nombre d'entre eux sont d'ailleurs entrés dans une logique d'échange, d'entraide (garde d'enfants, aide à la rédaction de CV par exemple), d'écoute, de soutien psychologique les uns vis-à-vis des autres. Des liens se sont tissés entre les personnes. De plus, la logistique et l'intendance du « Carrefour des Métiers et des Parcours Professionnels » de février 2004 a été assurée par les bénéficiaires. Cette dimension, relativement innovante, est une des autres grandes réussites de l'opération ;

- **une perméabilité aux influences et sensibilités extérieures.** PREFIL a fonctionné en système ouvert, tous les acteurs disposant d'une légitimité à agir dans le domaine de l'emploi ont été associés à la démarche : « *plutôt que de se substituer aux acteurs institutionnels et par conséquent les exclure, le choix a été fait de les associer à la démarche, de collaborer avec eux et de rechercher la complémentarité (...). Plutôt que d'engager un procès en légitimité entre les professionnels du reclassement et les représentants des employeurs ou des salariés, ces derniers ont été associés dès l'origine à la définition des missions* ». L'ouverture a également été géographique, tant par rapport à l'extérieur (un lobbying bruxellois de valorisation de l'opération a été mené pour démontrer que si le problème est local, l'enjeu est

²³⁶ PREFIL : bilan qualitatif, (Luc GUÉGAN et Philippe LABBÉ, Cabinets Pennec et Geste Grand Ouest), mai 2004

²³⁷ PREFIL : bilan qualitatif, (rapport de Algoë Consultants, décembre 2003)

beaucoup plus large ce qui implique que des positions soient prises à tous les échelons territoriaux) que par des échanges d'expérience avec d'autres territoires (plusieurs délégations extérieures se sont déplacées pour apprécier l'originalité du dispositif) ;

- **un état d'esprit réellement coopératif et pragmatique** : *« la qualité de ces acteurs tient à leur posture vis-à-vis de la problématique. Ils ne sont pas là pour, face aux difficultés, étudier les modalités de déclinaison des politiques de leurs organisations ou administration d'appartenance. Il sont par contre là pour, localement et partenarialement, se saisir du problème et le faire remonter dans les instances où ils peuvent accéder. Mouvement ascendant et non descendant. Transversalité et non sectorialité. On a là somme toute, l'expression de la différence entre une politique territorialisée (qui s'applique sur un territoire) et une politique territoriale (qui part du territoire) (...) Des analyses divergentes existent, des oppositions s'expriment... mais le "climat trégorois" incite à ce que des hiérarchisations soient opérées face aux priorités : la menace qui pèse sur l'emploi trégorois est considérée comme suffisamment importante pour reléguer en second plan les stratégies individuelles » ;*

- **le caractère provisoire de la démarche**. Cette décision peut s'expliquer par deux raisons : le constat du caractère conjoncturel de la crise des télécoms d'une part, le caractère nécessairement temporaire de mesures d'une ampleur notable et dérogoires par rapport aux actions du service public de l'emploi (accompagnement personnalisé notamment) d'autre part. Cela s'est traduit par l'absence de création d'une structure nouvelle (la maîtrise d'œuvre technique et administrative étant confiée à une association existante, DIAFOR Organisation).

PREFIL : actions, cœur du système, relation avec l'environnement et système de pilotage

PREFIL a impliqué cinq **actions** principales :

- un accompagnement personnalisé des personnes,
- une prospection des entreprises (pour leur faire connaître les compétences disponibles ; les entreprises bénéficiant par ailleurs d'une aide à la sélection des candidats lors de recrutement et/ou dans la définition des profils de poste à pourvoir),
- une information sur les métiers en tension,
- l'identification et la mise en œuvre de formations adaptées,
- la réalisation d'un Forum emploi-formation.

Le « **cœur du système** » est le suivant :

- un projet réaliste, décliné en objectifs, qui constitue le ciment collectif des partenaires,
- un pilote, le sous-préfet,
- des acteurs forts et légitimes ou, s'agissant des services déconcentrés de l'État, partenaires et moteurs,
- une orientation résolument tournée vers l'action,
- la circulation de toutes les informations utiles,
- une libre expression, sans censure ni protocole,
- la volonté des partenaires de privilégier l'efficacité du dispositif.

La **relation avec l'environnement** est également intéressante :

- la connexion des différents réseaux. Chaque partenaire a mobilisé ses propres réseaux dans les sphères politiques, économiques..., au bénéfice du PREFIL,

- une ouverture aux différentes sensibilités, économiques, politiques, syndicales, administratives,
- une relation forte et très étroite avec le monde économique local,
- une communication visant à faire connaître le PREFIL au-delà de la région.

Le caractère innovant de l'initiative découle essentiellement du **système de pilotage** :

- l'association de tous les partenaires locaux compétents dans le champ de l'emploi,
- une démarche de projet traduite de manière concrète,
- un ancrage à proximité immédiate du monde de l'entreprise,
- une appropriation du dispositif par les bénéficiaires,
- un système d'évaluation objectivable,
- une personnalisation de l'accompagnement qui remplace avantageusement une individualisation de la prise en charge.

Source : PREFIL : bilan qualitatif (Luc GUÉGAN et Philippe LABBÉ, Cabinets Pennec et Geste Grand Ouest), mai 2004

Signalons, parmi les retombées positives de l'opération, l'extension des réseaux des différents acteurs et partenaires trégorois mais aussi l'extension thématique et géographique de la démarche partenariale. Si la mesure de crise qu'a constitué PREFIL s'est achevée, la dynamique engagée a donné naissance au Pôle « Territoire et Compétence » qui, pour le tissu économique du Pays du Trégor-Goëlo dans son ensemble, vise à développer et promouvoir les compétences. Ajoutons que les méthodologies d'actions expérimentées pour les télécommunications lannionaises ont été reprises dans le bassin rennais pour les salariés des TIC (initiative PARIE 35) et ceux de la filière automobile (PREFA).

2.4.3. L'expérience PARIE 35 pour les salariés des TIC d'Ille-et-Vilaine

L'initiative PARIE 35 (Plate-Forme d'Actions pour le Reclassement dans l'informatique et l'Électronique) a explicitement été inspirée par PREFIL. Egalement centrée sur les salariés des TIC, elle a été basée sur un partenariat large. Signalons aussi tout d'abord, les cinq financeurs : L'Etat (Préfecture et DDTEFP), le Conseil général d'Ille-et-Vilaine, Rennes Métropole, l'UIMM 35-56, l'ANPE (des crédits communautaires du FSE étant également mobilisés).

D'autres structures se sont associées aux actions engagées :

- des organismes spécialisés comme la MEITO (Mission pour l'Électronique, l'Informatique et les Télécommunications de l'Ouest), GRANIT (Groupe Armoricaire en Informatique et Télécommunications), la technopole Rennes Atalante ;
- des structures spécialisés dans la formation et l'emploi (ASSEDIC, le FONGECIF, le GREF, le CNAM) ;
- le CODESPAR (Conseil de développement économique et social du Pays et de l'Agglomération de Rennes)²³⁸.

Une des différences notables réside dans l'absence du Conseil régional de Bretagne

²³⁸ Audition de Stéphane de COATPARQUET (Consultant Coordinateur de PARIE 35) du 12 décembre 2005

(qui s'était impliqué dans le PREFIL).

Il s'agissait, dans ce cas également, d'une action ponctuelle, ne donnant pas lieu à la création d'une nouvelle instance (l'AFPI assurant le "portage" de l'opération). A Lannion, PREFIL était considéré comme une réponse temporaire à une crise réversible, une initiative à plus long terme étant lancée ensuite (le Pôle «Territoire et Compétence»). Dans le cas de l'Ille-et-Vilaine, PARIE 35 (pour les TIC) et PREFA (lancé en décembre 2006 pour la filière automobile) s'inscrivent dans une démarche plus globale qui consiste à soutenir l'évolution de l'emploi en trois étapes :

- le court terme : **PARIE 35 - PREFA**: le conseil en carrière et en recherche d'emploi ;
- le moyen terme : **GPIE 35** : l'anticipation des évolutions des qualifications dans les entreprises ;
- le moyen à long terme : **TRANS'COMPETENCES** : la construction d'un outil faisant émerger et permettant de présenter des compétences transférables, susceptible de favoriser la mobilité professionnelle²³⁹.

3. Une coopération entre les acteurs de l'entreprise avec un appui du service public de l'emploi (SPE)

Le fait qu'une négociation et une action de reclassement impliquent principalement les acteurs de l'entreprise que sont les employeurs (et leurs mandataires que sont les cabinets spécialisés en reconversion), les salariés et les syndicats, ne doit pas faire négliger le rôle important du service public de l'emploi (SPE) et des collectivités locales (comme le montrera l'exemple de l'entreprise Mitsubishi d'Étrelles).

Dans le cas du dépôt d'un plan de sauvegarde de l'emploi, l'autorité administrative (DDEFP) doit être obligatoirement informée. Elle dispose de deux pouvoirs. En premier lieu, elle peut présenter toute proposition pour compléter ou modifier le plan social, en tenant compte de la situation économique de l'entreprise. Ensuite, si elle relève une irrégularité de procédure, elle peut adresser à l'employeur un avis écrit précisant la nature de l'irrégularité constatée (« constat de carence »).

De même, le SPE peut apporter une véritable valeur ajoutée importante :

- en fournissant un cahier des charges de la prestation souhaité d'un cabinet de reclassement (DDEFP) ;
- en organisant des réunions d'information des salariés sur les dispositifs existants (« *la présentation d'une offre de service unifiée, qui mêle les aspects d'indemnisation et reclassement, est nécessaire pour que les salariés de l'entreprise n'aient pas le sentiment d'être ballottés d'une structure à une autre (cellule de reclassement, AFPA, ASSEDIC, ANPE, etc.* ») ;
- en passant une convention de collaboration avec le cabinet de reclassement afin de

²³⁹ Audition de Stéphane de COATPARQUET (Consultant Coordinateur de PARIE 35) du 12 décembre 2005

construire un seul et même parcours de reclassement²⁴⁰.

Le représentant de l'État peut également jouer un rôle de médiateur entre des parties parfois très brouillées (comme le montre l'exemple de Mitsubishi).

3.1. Les freins à la collaboration entre les partenaires de l'entreprise

La mise en oeuvre d'un partenariat entre les acteurs de l'entreprise pour aboutir à une optimisation du reclassement des salariés est loin d'être évidente.

La loi sur le plan de sauvegarde de l'emploi impose à l'employeur de tenir informé et de consulter le comité d'entreprise sur l'ensemble du projet économique ainsi que de lui soumettre le projet de PSE.

Si cette consultation apparaît nécessaire et souhaitable, sa mise en oeuvre pratique n'aboutit que rarement à l'instauration d'un véritable dialogue : « *le contenu du plan lui-même est peu modifié par la procédure de consultation. La modification consistant à compléter le catalogue des mesures offertes provient surtout des pouvoirs publics* ». Ainsi **le dispositif ne contribuerait presque jamais à une réfutation des décisions gestionnaires, ni à une réduction du nombre de licenciements, ni enfin à une amélioration réelle du contenu social du plan, sauf lorsque des actions judiciaires sont engagées**. De surcroît, la « *dramatisation* » qu'implique un PSE comporte des risques de conflits dans et au-delà de l'entreprise, ce qui ne favorise pas le dialogue entre l'employeur, ses salariés et leurs représentants. La circulation des informations entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics apparaît relativement limitée²⁴¹. Le développement des groupes et des sociétés en réseau tend également à réduire l'information et les possibilités d'action des Comités d'entreprise.

Au total, on peut considérer que les plans sociaux se caractérisent fréquemment par leur formalisme (la législation étant complexe) : « *la plupart des plans sont conçus comme des plans de départs que des aménagements divers tentent de rendre conforme au droit et le formalisme des procédures vient à l'appui d'une stratégie d'évitement du débat de fond* »²⁴². Consultant spécialisé dans les restructurations d'entreprises, Frédéric BRUGGEMAN évoque même un « *jeu d'acteur stérilisant* ».

Rappelons que la législation considère le plan de sauvegarde de l'emploi comme un engagement unilatéral de **l'employeur**. Ce dernier a un rôle d'initiateur et de pilote du PSE. Ses objectifs sont assez nettement distincts de ceux des syndicats et des salariés. Une proportion non négligeable d'employeurs ne considère pas le

²⁴⁰ Frédéric BRUGGEMAN, Dominique PAUCARD et Carole TUCHSZIRER, « Privé-public : une analyse des cellules de reclassement par l'examen des jeux d'acteurs », *Document de Travail de l'IREC*, n° 05.03, novembre 2005

²⁴¹ Louis MALLET et alii, « A quoi servent les plans sociaux ? », *Travail et Emploi*, n° 72, mars 1997

²⁴² Frédéric BRUGGEMAN et Dominique PAUCARD, « Un bilan des pratiques françaises et du dispositif d'accompagnement des restructurations », *Intervention lors du Séminaire européen « Pour des restructurations responsables en Europe »*, juin 2003

reclassement des salariés comme de leur ressort, la pérennisation de leur entreprise étant privilégiée à toute autre question... Ajoutons que le droit n'a qu'un caractère faiblement mobilisateur. Une obligation de reclassement s'impose certes aux entreprises mais il ne s'agit pas d'une obligation de résultat et, en cas de contestation judiciaire, le principe de proportionnalité s'applique dans l'appréciation de la responsabilité de l'entreprise²⁴³. L'analyse des pratiques des employeurs montre que s'ils sont ouverts aux propositions des syndicats concernant le contenu et la mise en œuvre du PSE, s'ils « *considèrent que l'information et la consultation sont importantes et doivent être menées avec les procédures, les outils et le temps nécessaires [ils] sont par contre hostiles à tout ce qui pourrait ressembler à une négociation sur des sujets qui relèvent des pouvoirs de direction et de gestion de l'entreprise* »²⁴⁴.

Les **syndicats** ont souvent aussi un objectif qui peut être divergent. Il arrive qu'ils attachent presque autant d'importance au montant de la prime de licenciement qu'au reclassement des salariés lui-même²⁴⁵. Deux représentants d'un cabinet intervenant régulièrement pour des Comités d'Entreprise signalent ainsi que « *tous les élus ne sont pas convaincus qu'il soit intéressant de privilégier le dispositif de reclassement au dépend du montant de la prime complémentaire (...) Il existe en général des positions diverses au sein des élus : les uns préférant la prime, les autres les dispositifs de reclassement* »²⁴⁶. De même, certains d'entre eux sont réticents à s'impliquer dans une restructuration qu'ils dénoncent, craignant de perdre le contact avec les salariés : « *il n'apparaît pas clairement que les organisations syndicales souhaiteraient une implication plus forte dans la conception et la gestion du plan social et plus généralement dans l'accompagnement social des restructurations. Cette position est généralement justifiée par le refus de cautionner des décisions jugées inacceptables par les salariés et d'apporter finalement une aide à la direction de l'entreprise* »²⁴⁷.

Le principal point de convergence a été, pendant longtemps, la mobilisation des mesures d'âge (notamment des pré-retraites). Dans leur analyse des plans sociaux, quatre chercheurs signalaient ainsi « *une situation bizarre dans laquelle les licenciements sont acceptés, voire demandés par les salariés [les plus âgés], et dans laquelle l'entreprise ne court aucun risque social pour un engagement financier modique* » (l'État intervenant via le FNE).

Dans son étude sur les perspectives de l'emploi et du travail, le CESR de Bretagne a montré que, compte tenu du « retournement démographique », de l'allongement de la période de cotisation pour la retraite et du très faible taux d'emploi des « seniors », les pré-retraites sont appelées en principe à disparaître presque entièrement. Certes, les partenaires sociaux ont cherché à les conserver le plus

²⁴³ Antoine LYON-CAEN, intervention lors des Entretiens de l'IRES sur les « Les restructurations, nouveaux enjeux », 27 octobre 2005

²⁴⁴ Louis MALLET et alii, opus cité

²⁴⁵ Or, comme le signale Bruno ATHIAS (Directeur de la région Grand Ouest du cabinet Altedia) : « *l'indemnisation ne remplace pas l'accompagnement du reclassement professionnel. Ses effets à terme pour les salariés bénéficiaires comme pour les bassins d'emploi peuvent être désastreux* ».

²⁴⁶ Frédéric BRUGGEMAN, Dominique PAUCARD et alii, *Plans sociaux et reclassements : quand l'innovation est promue par les représentants des salariés, étude de 12 cas* (Rapport réalisé pour la DARES), juin 2002

²⁴⁷ Louis MALLET et alii, opus cité

longtemps possible. Ainsi, une enquête nationale, réalisée en avril-mai 2003, montrait que seule une entreprise sur quatre envisageait de mettre fin aux pré-retraites et 29 % jugeaient nécessaires de maintenir des mesures individuelles de départ anticipé²⁴⁸.

A l'occasion des graves difficultés affectant, à partir de la fin 2006, le bassin d'emploi de Quimperlé (redressement judiciaire de Volaven, annonce du désengagement partiel de Nestlé Purina de son site de production, restructuration des Papeteries du Mauduit), les élus locaux ont évoqués la mise en place de départs anticipés de salariés de plus de 50 ans et de mesures d'âge...²⁴⁹ Dans une réponse orale au Sénat, Philippe BAS, Ministre délégué à la sécurité sociale et aux personnes âgées, a indiqué que compte tenu de la volonté du gouvernement d'accroître le taux d'activité des personnes âgées de cinquante-cinq à soixante-quatre ans, l'octroi d'aides de l'État aux préretraites était désormais limité (la position pouvant être reconsidérée à terme en fonction des efforts de reclassement et de revitalisation consenties par l'entreprise)²⁵⁰. En définitive, la société Nestlé Purina a proposé, en avril 2007, de financer elle-même des pré-retraites auxquelles pourront prétendre les salariés atteignant 52 ans dans l'année²⁵¹.

Le tableau suivant montre les pré-retraites, qu'elles soient progressives ou non, ont assez fortement diminué sur la période récente en Bretagne...

Évolution des pré-retraites en Bretagne (2002-2005)

	2002	2003	2004	2005
Allocations Spéciales du Fonds National pour l'Emploi				
Nombre de conventions d'allocation signées	78	79	61	59
Pré-retraites progressives				
Nombre de conventions signées	282	228	170	nd
Bénéficiaires potentiels	1 523	1 138	775	nd

Source : DARES, Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement

Les **pouvoirs publics** peuvent aussi avoir des objectifs en décalage par rapport aux acteurs sociaux (notamment si ces derniers sont focalisés sur un but unique). Comme le signalait Bernadette MALGORN, à l'époque Préfète de la région Bretagne, l'État doit chercher à concilier trois objectifs : la préservation de l'entreprise (aspect économique), celle du bassin d'emploi (aspect relevant de l'aménagement du territoire) et le reclassement des salarié (aspect humain)²⁵².

Les **consultants**, dont la rémunération des prestations est souvent partiellement liée à leurs performances en termes de reclassement des salariés peuvent être amenés à focaliser leurs actions sur les publics les plus aisément « ré-insérables » (personnels les plus qualifiés, les plus mobiles, disposant de la plus forte employabilité). Les directions d'entreprises (et les syndicats) doivent donc s'investir dans le pilotage des actions de reclassement afin de garantir l'équité dans le traitement des cas individuels.

²⁴⁸ « Préretraites, les entreprises jouent les prolongations », *Entreprise & Carrières*, n° 705, 24 février 2004

²⁴⁹ *Ouest France* du 26 octobre 2006 et *Le Télégramme* du 21 octobre 2006

²⁵⁰ Réponse ministérielle publiée au JO Sénat du 26 octobre 2006

²⁵¹ « Les salariés de Nestlé disent "oui" à l'accord », *Le Télégramme*, 26 avril 2007

²⁵² Audition du 15 mai 2006

3.2. Une coopération néanmoins toujours possible et souhaitable

Malgré le poids des dispositions juridiques et leur caractère souvent formel, leur utilisation efficace est toujours envisageable : « *les règles [des PSE] sont susceptibles d'interprétation et de diverses utilisations* »²⁵³.

L'ancien responsable de la MIME, Jean-Pierre AUBERT évoque l'intérêt majeur d'une « responsabilité associée » des acteurs (qu'il privilégie à une « co-association ») pour répondre au changement. Pour lui, la situation d'une entreprise dépend de toutes les parties (employeur, syndicats, salariés, collectivités territoriales, SPE). Les parties doivent reconnaître les rôles spécifiques des autres...²⁵⁴ Auditionné par le CESR de Bretagne, Bruno ATHIAS du cabinet Altedia a définis les avantages des accords collectifs mais aussi les réticences à lever (encadré suivant).

Les accords collectifs, réticences à lever, avantages démontrés

Réticences à lever

- . pour les employeurs :
 - la lourdeur, l'allongement des délais
 - le risque d'échec
 - l'augmentation du coût des mesures d'accompagnement

- . pour les syndicats :
 - l'incertitude liée à l'accord (alors que la procédure sociale est certaine)
 - la crainte d'apparaître comme co-gestionnaire de la restructuration

Avantages démontrés

- . le temps de la négociation est souvent plus court que celui nécessaire à mettre en œuvre la procédure sociale quand elle n'est pas préparée
- . aucun blocage n'a été recensé dans la négociation d'un accord de méthode
- . une négociation de bonne foi peut contribuer à faciliter le reclassement effectif des salariés
- . la négociation ne consiste pas à valider le projet de restructuration, mais à définir ses conditions d'accompagnement
- . la légitimité syndicale sur les questions d'emploi s'en trouve renforcée et le dialogue social enrichi.

Source : « Accompagnement social des licenciements collectifs pour motif économique, les "bonnes pratiques" », Document remis par Bruno ATHIAS (Directeur de la région Grand Ouest du cabinet Altedia), le 10 octobre 2005

Comme le révèle une étude réalisée par le compte du Ministère de l'emploi, il est toujours possible d'innover lors des restructurations. Selon ces auteurs, le point central de ces démarches est la volonté de placer le reclassement effectif des salariés au cœur du processus.

Le caractère innovant des démarches étudiées reposait sur un certain nombre de facteurs, dont les quatre premiers relèvent directement de la coopération entre acteurs :

²⁵³ Louis MALLET et alii, opus cité

²⁵⁴ Audition de Jean-Pierre AUBERT (Délégué Interministériel aux Restructurations de Défense – DIRD - et ancien Délégué de la Mission Interministérielle aux Mutations Économiques - MIME) le 11 octobre 2006

- un accord sur le dispositif du plan de reclassement et sur les modalités opérationnelles de sa mise en œuvre (les contraintes imposées au projet doivent être clairement définies, notamment les Offres Valables d'Emploi – OVE) ;
- un droit pour les représentants du personnel d'intervenir sur le choix du cabinet de reclassement en amont (et plus généralement sur les différentes prestations du plan) et sur son pilotage en aval ;
- la mise en place d'une **commission de suivi à la fois paritaire et décisionnaire, aux prérogatives très étendues dans le pilotage de la mise en œuvre du plan** (l'étude insiste sur ce point, qui est qualifié de crucial, les plans ayant adopté ce type de commission ayant présenté les plus forts taux de reclassement) ;
- le maintien au sein de l'entreprise d'une représentation du personnel devant être reclassé ;
- le recours à l'expertise technique d'un cabinet de reclassement qui doit être « responsabilisé » (Charte de déontologie, évaluation du fonctionnement et rémunération en partie aux résultats...) ;
- la mise en place de moyens d'évaluation des plan sociaux tant dans leur fonctionnement que dans leurs résultats ;
- une durée suffisante dévolue à la conduite du projet et un dispositif sécurisé (utilisation d'un dispositif du type congé de conversion)²⁵⁵.

On peut aussi considérer que le caractère innovant des démarches étudiées tient au fait qu'il convient de s'adapter à la situation et au territoire. En définitive, la partie générique transposable de chaque expérience est souvent ténue, chaque crise étant unique et nécessitant un traitement spécifique. Cependant, chaque crise permet d'accroître la « boîte à outils ».

Il faut noter également que l'association des salariés et celle des syndicats sont très dépendantes l'une de l'autre. En effet, les syndicats peuvent jouer un rôle de relais (pour diffuser les informations aux personnes licenciées) et de mobilisateur (on sait par exemple que les taux d'adhésion aux cellules de reclassement sont faibles, environ 39 % des « bénéficiaires » potentiels en 2002 au plan national). En corollaire, la capacité d'influence dans les restructurations des syndicats et des membres des CE est extrêmement liée à l'implication effective des salariés.

3.3. Les cellules de reclassement en Bretagne

Une enquête, certes ancienne, réalisée sur le fonctionnement de cellules de reclassement de Bretagne montre que les employeurs et les salariés participent de

²⁵⁵ Frédéric BRUGGEMAN, Dominique PAUCARD et alii, *Plans sociaux et reclassements : quand l'innovation est promue par les représentants des salariés, étude de 12 cas* (Rapport réalisé pour la DARES), juin 2002

manière relativement satisfaisante aux actions de ces structures. Ainsi, un tiers des représentants des salariés se sont impliqués dans le fonctionnement de leur cellule de reclassement et seuls 10 % des employeurs se désintéressaient des activités de la cellule. En revanche, le refus d'utilisation de la cellule par les salariés était très majoritaire (deux tiers des cas). Sur tous ces points, la situation bretonne ne se distinguait pas de la moyenne de la France entière.

L'implication des partenaires sociaux de Bretagne dans l'activité des cellules de reclassement

(à partir d'une enquête auprès d'animateurs de cellule de reclassement)

	Bretagne		France	
	Nombre (31)	Proportion	Nombre (91)	Proportion
Relations avec les représentants des salariés				
Opposés à la cellule	2	1/15	10	1/9
Absents	2	1/15	19	1/5
Favorables à la cellule	14	1/2	30	1/3
Impliqués dans son fonctionnement	13	1/3	30	1/3
Relations avec la Direction de l'entreprise				
Opposée à la cellule	0	0	2	1/50
S'en désintéressait	3	1/10	8	1/10
Suivait son activité	9	1/3	26	1/3
Impliquée dans son fonctionnement	12	1/2	47	1/2
Refus d'utiliser la cellule				
Oui	18	3/5	53	2/3
Non	13	2/5	36	1/3

Source : Les cellules de reclassement en Bretagne, points de vue des responsables et des bénéficiaires sur les modes de fonctionnement et d'évaluation, CREDOC et DRTEFP de Bretagne, janvier 1996

Signalons que les taux de reclassement de ces cellules sont jugés « assez élevés » par les évaluateurs (avec un niveau moyen de 65 %).

3.4. Le cas de Mitsubishi à Étrelles (35)

3.4.1. Un cas exemplaire jusque dans ses difficultés

Le cas du reclassement des salariés de Mitsubishi est exemplaire à plusieurs titres :

- parce qu'il s'agit d'une restructuration liée à la mondialisation (en l'occurrence, la crise internationale affectant le secteur de la téléphonie) ;
- parce qu'il symbolise le caractère nomade et temporaire des grandes implantations (une observatrice parle d'une « usine à durée déterminée », son activité ayant débuté en 1990 et cessé en 2003²⁵⁶) ;
- par la réussite du reclassement final (cf. encadré suivant).

²⁵⁶ Danielle KAISERGUBER, *Flexi-sécurité : l'invention des transitions professionnelles*, Éditions du réseau ANACT, 2006 (cas 1, l'entreprise n'étant pas citée nommément)

Malgré des divergences sur les statistiques, le constat d'un reclassement réussi

Le bilan de l'ancien Directeur des Ressources Humaines de Mitsubishi Electric Telecom Europe

- . 98% de solutions confirmées après 12 mois d'activité du Relais Mobilité Emploi.
- . soit sur 541 personnes : 528 solutions confirmées dont
 - 463 reclassements externes (+ de 95% d'OVE)
 - 30 formations longues
 - 24 projets personnels (femmes s'arrêtant de travailler notamment)
 - 9 créations d'entreprises (dont hôtels...)
 - 14 solutions non identifiées
 - 1 FNE (pré-retraite)
- . 90 à 95 % des personnes ont retrouvé un emploi dans le bassin d'emploi (même si des déménagements ont été nécessaires). Le bassin n'a donc pas enregistré de pertes de compétences.
- . une image préservée.
- . des résultats unanimement reconnus.

Source : Audition de Christian QUINTARD, DRH de MMCE Mishubishi, le 12 décembre 2005

Le bilan établi par la CFDT

A l'issue du dispositif, 86 % des 541 salariés ont un emploi ou un projet personnel financé. 46% d'entre eux étaient reclassés *avant* d'être licenciés. Cependant, 6% des salariés n'avaient aucune solution au 31 mars 2004.

Source : CESR de Bretagne, *50 CLES pour l'emploi en Bretagne*, janvier 2006 (Fiche 50 sur le « Reclassement des salariés de Mitsubishi Electric Telecom Europe » rédigée par Isabelle JEUSSE de l'Union départementale CFDT d'Ille-et-Vilaine, ancienne permanente syndicale de l'usine)

L'exemplarité de ce cas vient avant tout de l'implication des différents acteurs et de la véritable coopération qui s'est mise en place.

Certes, les oppositions et divergences entre les acteurs ont parfois été importantes, les tensions ont été quelque fois fortes (une grève bloquant le site et plusieurs manifestations de salariés doivent être signalées). De surcroît, les négociations entre les représentants des salariés et de la direction ont été longues et complexes (elles ont duré 9 mois). En cela, l'exemple de Mitsubishi apparaît symbolique des difficultés d'un travail collaboratif mais aussi des solutions pouvant être trouvées.

Si l'ancien DRH de l'entreprise s'est félicité de « *l'absence de conflits durs* », d'une manière générale, le **caractère partenarial et pragmatique de la démarche** doit être signalé.

3.4.2. Une collaboration marquée par plusieurs initiatives majeures

La collaboration entre les parties s'est concrétisée par trois initiatives majeures :

- en juin 2002, la signature, avec l'ensemble des syndicats, d'un **accord de gestion de l'emploi**. Cet accord «de gestion de la transition », approuvé par la DDTEFP, permettait aux salariés ayant trouvé un CDI (ou un CDD avec promesse d'embauche en CDI) de quitter l'entreprise dans le cadre d'un congé sans solde, tout en étant assurés de bénéficier des mesures du futur PSE, pas encore négocié. Le but de la

démarche était de permettre aux salariés d'expérimenter des solutions, tout en gardant un lien avec l'entreprise et en bénéficiant de l'intégralité du PSE. Il s'agissait également d'éviter un afflux massif de licenciés en janvier 2003, qui aurait complètement saturé le marché du travail. La CFDT revendique la proposition d'un tel accord²⁵⁷ ;

- la signature d'un **accord de méthode** en juillet 2002 (qui préfigure la disposition introduite par la Loi « Fillon » de janvier 2003). Compte tenu de la durée de la procédure d'élaboration du plan de sauvegarde de l'emploi, cet accord apportait des projections de mesures du plan social. Cette disposition permettait aux salariés de réfléchir à leur repositionnement professionnel et, plus concrètement, de connaître les moyens sur lesquels ils allaient pouvoir s'appuyer pour préparer leur reclassement ;

- la création d'une **Commission de suivi du Plan de Sauvegarde de l'Emploi réellement ouverte aux représentants des salariés**. Cette instance devait veiller à la bonne mise en œuvre des différents dispositifs prévus dans le PSE, à examiner le compte rendu d'activité du RME (Relais Mobilité Emploi), à analyser les difficultés rencontrées, à formuler des propositions visant à faciliter les solutions individuelles et collectives de reclassement, et enfin, à entendre et à se prononcer sur les demandes formulées par un salarié à l'occasion de l'application du PSE²⁵⁸.

Au total : les négociations ont permis d'aboutir à un certain nombre de mesures sociales : l'allocation d'un budget de formation d'adaptation et de reconversion jugé « *correct* » par la CFDT, une aide à la mobilité pour le salarié et sa famille, la définition précise de l'offre valable d'emploi, la mise en place de l'allocation temporaire dégressive...

3.4.3. L'implication des différents acteurs

L'implication des différents acteurs a été réelle et notable. Au même titre que la focalisation sur l'objectif de reclassement des personnels, elle est une des principales raisons du succès de la démarche :

- les **services déconcentrés de l'État** ont été présents et leur intervention a été indéniablement appréciable. Le 11 mars 2002, le Préfet a mis en place une « mission de suivi » (comprenant la Direction du travail, l'ANPE, l'AFPA et la DRIRE) dont les objectifs étaient les suivants : veiller à la bonne information des salariés, faire le point sur les incidences des projets de l'entreprise Mitsubishi sur les sous-traitants, veiller à la préparation du plan de sauvegarde de l'emploi (pour le Préfet, le rôle de cette mission concernant le PSE était « *d'apporter des conseils, de rapprocher des points de vue et d'arriver à un équilibre entre la recreation d'activité, la prime de départ, le congé de reclassement* »²⁵⁹). Deux cellules de veille chargées d'assurer le suivi des dossiers ont été constituées : une cellule « emploi » pilotée par la DDTEFP

²⁵⁷ CESR de Bretagne, *50 CLES pour l'emploi en Bretagne*, janvier 2006

²⁵⁸ CESR de Bretagne, *50 CLES pour l'emploi en Bretagne*, janvier 2006

²⁵⁹ « Mitsubishi : une mission de suivi », *Ouest France*, 12 mars 2002

et une cellule « réindustrialisation » pilotée par la DRIRE. Les services de l'État ont également participé à la recréation d'activités sur le site... Le rôle de médiation voire d'arbitre de la DDTEFP, exercé tout le long du projet, a été tout particulièrement appréciable puisque cette Direction a suscité une rencontre ayant favorisé le déblocage des négociations entre l'entreprise et les représentants des salariés. Cette rencontre a permis d'aboutir à l'accord de méthode²⁶⁰. La DDTEFP s'est également impliquée dans le suivi des mesures sociales proposées. Elle a également animé une réunion mensuelle du SPE local lors de laquelle l'entreprise et le cabinet de reclassement faisaient le point sur les actions engagées. Signalons enfin que l'État a également fait preuve de fermeté vis-à-vis de l'entreprise en réclamant et obtenant le remboursement d'un acompte de prime à l'aménagement du territoire (PAT) versé à l'entreprise ;

- **les collectivités territoriales et leurs groupements** ont été également actives et continuent de l'être. Elles ont notamment participé à l'organisation, en octobre 2002, d'un Forum sur l'emploi (visant à faciliter le rapprochement entre les salariés et les entreprises de la région). Les institutions locales s'investissent encore activement dans le dossier de la réindustrialisation du site industriel. En effet, en juin 2005, la Communauté d'agglomération Vitré Communauté a fait l'acquisition (pour un montant d'environ 4,9 M€) des 22 000 m² de l'ancienne usine afin d'y implanter de nouvelles activités. Il est vrai que le volet réindustrialisation du site a été l'aspect le moins satisfaisant des actions entreprises par Mitsubishi après l'annonce de la fermeture de son site de production, l'ancien DRH de la société le reconnaissant volontiers²⁶¹ ;

- **les syndicats de salariés et les représentants du personnel** se sont impliqués fortement. Ils ont acté les accords signés avec l'employeur et notamment l'accord de gestion de l'emploi qui a été signé par l'ensemble des organisations syndicales présentes dans l'entreprise (CFDT, CGT, CFE-CGC). Comme le signale un observateur, « *jusqu'au moment de la crise en 2002, il n'existe pas de représentation syndicale forte au sein de l'usine, il n'y a pas de culture de la négociation. Les représentants syndicaux vont pour la plupart "se former" sur le moment. Très rapidement, ils vont mettre l'accent sur la priorité à donner au reclassement et vont convaincre les salariés de s'engager dans des démarches visant à se repositionner professionnellement. Les revendications pour obtenir des indemnités additionnelles de licenciement existent mais elles ne constituent pas le cœur des demandes des salariés* »²⁶². Les syndicats ont véritablement joué leur rôle pour relayer les informations sur les mesures proposées et motiver les salariés. La CFDT a participé à la Commission de suivi du PSE (par l'intermédiaire de 3 membres). Cette instance comprenait également des représentants du Comité d'entreprise du site d'Étrelles et du CE du centre de R & D de Cesson Sévigné (35)²⁶³ ;

²⁶⁰ Danielle KAISERGUBER, opus cité

²⁶¹ Audition de Christian QUINTARD, DRH de MMCE Mishubishi, le 12 décembre 2005

²⁶² Danielle KAISERGUBER, opus cité

²⁶³ « Mishubishi : recettes d'un reclassement réussi », *Les Echos*, 10 mai 2004

- **les salariés** se sont investis dans le dispositif de reclassement, leur participation a été véritablement active. A noter d'ailleurs, qu'après l'achèvement du PSE, une association a été créée pour prendre le relais et suivre l'évolution des salariés, en positif et/ou en négatif. Comme le signale la CFDT, il n'est pas aisé de faire vivre activement cette association alors que les membres de son bureau ont été reclassés et que beaucoup rencontrent des difficultés pour dégager du temps pour s'occuper de la gestion du suivi du reclassement et du devenir professionnel des licenciés²⁶⁴ ;

- le **consultant**, une société reconnue dans le domaine de l'accompagnement des reclassements, a noué des collaborations appréciables avec les autres acteurs (entreprise, syndicats...). A titre d'exemple, une convention de partenariat a été signée entre la Direction départementale de l'ANPE et la cellule de reclassement. Une véritable coopération s'est établie entre Altedia et l'ALE (l'Agence Locale pour l'Emploi). A noter que sa prestation a été facilitée par le fait que l'OVE (Offre valable d'emploi) avait été clairement définie et que l'entreprise avait, précocement, fait réaliser des « études d'employabilité » (ce qui améliorerait la connaissance des compétences disponibles pouvant être proposées aux entreprises du bassin d'emploi) ;

- l'implication de **l'entreprise** peut être symbolisée par le montant de sa participation financière dans le projet : environ 30 M€. Cette somme apportée par Mitsubishi a permis de prendre en charge plusieurs postes : les salaires et indemnités (congrés de reclassement, dommages et intérêts, remboursement de frais de recherche de travail), les frais de fonctionnement du RME (Relais Mobilité Emploi), les actions d'incitation à la réindustrialisation (aides à l'embauche de salariés de Mitsubishi ou non, la prime pouvant aller jusqu'à 6 900 € pour l'embauche d'anciens salariés), des dépenses d'organisation, de communication (Forum)²⁶⁵. Cet atout considérable est aussi ce qui relativise quelque peu le caractère transférable de l'exemple : combien d'entreprises sont-elles disposées ou en mesure de consacrer une telle somme (pensons notamment aux entreprises placées en dépôt de bilan) ? La Direction s'est pleinement investie dans la Commission de suivi du PSE. Elle a entrepris des actions dépassant ses seules obligations : mise en place de formations pour les intérimaires ou d'accompagnements des fins de contrat pour les personnes dont les CDD n'ont pas été reconduits²⁶⁶... Le tableau suivant présente la méthodologie de conduite d'un projet de reclassement dégagée par le DRH du site.

²⁶⁴ CESR de Bretagne, *50 CLES pour l'emploi en Bretagne*, janvier 2006

²⁶⁵ Audition de Christian QUINTARD, DRH de MMCE Mishubishi, le 12 décembre 2005

²⁶⁶ Audition de Christian QUINTARD du 12 décembre 2005

**Les différentes étapes de la conduite d'un plan de reclassement
selon l'ancien DRH de Mitsubishi Electric Telecom Europe**

<p>Phase 1 : La phase de préparation</p> <ul style="list-style-type: none"> - constitution de la garde rapprochée - premiers contacts avec l'environnement politique - définition des rôles / communication interne et externe - rédaction des Livres IV et III et des procédures attachées 	<p>Phase 2 : La phase de communication</p> <ul style="list-style-type: none"> - déterminer qui communique quoi et à qui - l'information des salariés - l'information des IRP (institutions représentatives du personnel) - les relations avec les medias - l'information des politiques - le suivi avec les administrations
<p>Phase 3 : La phase de négociation</p> <ul style="list-style-type: none"> - procédures du Livre IV et Livre III (enjeux à envisager et contenu à définir) - détermination du rythme des réunions - détermination de la part des influences extérieures - identification des points de blocage possibles - détermination de la maturité des partenaires 	<p>Phase 4 : La phase de mise en œuvre</p> <ul style="list-style-type: none"> - les outils : Espace Infos Conseil, congé sans solde, congé avec solde - les études d'employabilité. - la commission de suivi - les résultats

Source : Intervention de Christian QUINTARD à l'IGR (Institut de Gestion de Rennes), le 19 novembre 2005

Une indéniable réussite qui ne doit pas faire oublier des carences ou des réserves

- le reclassement des salariés était facilité par leur haut niveau d'employabilité (les recrutements de l'entreprise s'effectuaient au niveau bac)
- certains salariés ont été victimes de difficultés en cascade. Dix salariés, par exemple, ont été transférés de l'usine d'Étrelles à Cesson dans une filiale MEU de Mitsubishi. Or, ces salariés n'ont pas été repris par Motorola lors du rachat par celui-ci de l'implantation de Mitsubishi de Cesson en 2005²⁶⁷...
- les bons résultats portent sur les personnels qui étaient en CDI. Or, la société qui a occupé jusqu'à 2 350 personnes (fin 2000), n'employait environ qu'un quart de ses personnels en CDI. Malgré des initiatives à l'égard des anciens CDD et intérimaires (formations, octroi par les prud'hommes d'indemnités et d'une requalification du contrat obtenus grâce au soutien de la CGT-intérim, accompagnement des fins de contrats...), les performances en termes de reclassement de ces publics ont probablement été moins bonnes (ces populations étaient, il est vrai, dispersées) ;
- la réindustrialisation du site demeure encore très insuffisante, ce qui est un handicap pour l'avenir du tissu économique local (l'usine présentait des caractéristiques physiques contraignantes) ;
- l'investissement financier consenti par l'entreprise n'est pas à la portée de toutes les entreprises se restructurant.

²⁶⁷ « Des exclus de la reprise de Mitsubishi », *Ouest France*, 12 juillet 2005

Chapitre 5

L'accompagnement individuel des salariés licenciés

1. QUELQUES EXIGENCES GENERALES EN MATIERE D'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES	163
2. L'ACCOMPAGNEMENT INDIVIDUEL DANS LE CADRE DE PREFIL	170
2.1. Le déroulement de l'accompagnement	170
2.2. Les enseignements	171
3. L'ACCOMPAGNEMENT INDIVIDUEL DANS LE CADRE DE PARIE 35	173
3.1. Le déroulement du suivi individuel	173
3.2. Les facteurs de succès d'un accompagnement	174
4. LE TRAVAIL SUR LES « TRANS'COMPETENCES » DANS LE BASSIN RENNAIS	175
4.1. Genèse de l'initiative	175
4.2. Le projet « Trans'compétences »	175

Après avoir rappelé quelques exigences générales en matière d'accompagnement des personnes (1.), nous analyserons trois exemples bretons : PREFIL dans le Pays du Trégor-Goëlo (2.), PARIE 35 (3.) et l'initiative «Trans'compétences » (4.) dans le bassin rennais.

1. Quelques exigences générales en matière d'accompagnement des personnes

L'accompagnement des chômeurs est une activité pratiquée par un grand nombre d'organismes relevant du service public de l'emploi ou agissant au nom des entreprises (les cabinets de conseil intervenant dans le cadre de cellules de reclassement). Les analyses menées sur cet appui aux personnes font apparaître un certain nombre d'enjeux que nous allons développer.

En premier lieu, il importe de dire que **ce type de prestation présente quelques spécificités dans le domaine de l'aide aux chômeurs**. En effet, accompagner une personne licenciée, souvent affectée par la rupture avec son entreprise et devant envisager une réorientation professionnelle, n'a pas, par exemple, les mêmes implications qu'appuyer un jeune diplômé à la recherche d'un premier emploi.

Signalons par ailleurs que des cellules de reclassement inter-entreprises sont parfois mises en place, soit comme réponse à une obligation de revitalisation d'un bassin d'emploi sinistré, soit sur la seule initiative des acteurs. Dans cette seconde situation (dans laquelle s'inscrivent des opérations comme PARIE 35 et PREFIL notamment), il est important que les entreprises ne profitent pas de cette action commune pour se défaire de leurs obligations propres (en termes d'accompagnement et de reclassement de leurs salariés). Les exemples analysés par le CESR révèlent à la fois l'absence de pratiques contestables sur ce plan mais aussi la vigilance des membres du SPE.

Le temps est un élément important, tant pour le traitement des restructurations en général que pour l'accompagnement individuel des salariés en particulier. Un plan social est jugé comme une période délicate et coûteuse pour les dirigeants d'entreprises, la médiatisation de leurs difficultés pouvant être importante notamment. Ils sont donc tentés de raccourcir autant que faire se peut le processus. A contrario, les cabinets spécialisés et le SPE le savent, un reclassement et a fortiori une réorientation professionnelle prennent souvent du temps. Il y a donc logiquement une contradiction entre des intérêts divergents. Il faut également signaler que les pratiques de recrutement des entreprises ont une influence sur les choix des salariés. On sait que les entreprises privilégient, pour leurs embauches, les personnes en poste ou au chômage depuis peu, les longues périodes de chômage étant souvent considérées, à tort le plus fréquemment, comme les signes de l'inaptitude de ces personnes à réintégrer le monde du travail. Aussi, les personnes licenciées sont-elles incitées à rechercher un reclassement immédiat. Or, cette décision peut s'avérer dangereuse car provisoire voire l'amorce d'un processus de précarisation, les emplois temporaires se succédant... Un certain délai est souvent nécessaire pour prendre acte de la fin d'une période (une activité, l'appartenance à une collectivité de travail...) et pour se projeter dans l'avenir. Fréquemment, la durée

du plan social s'avère insuffisante pour accomplir ces mises au point.

Autre paramètre dont il faut tenir compte, **le statut de la personne**. Selon les différents dispositifs, les individus conservent ou non un lien avec leur entreprise d'origine. Ceux qui ont choisi le PARE sont demandeurs d'emploi, ceux qui ont opté pour le congé de conversion ou le congé de reclassement sont encore salariés de l'entreprise, les bénéficiaires du CTP sont stagiaires de la formation professionnelle...

Les opinions des observateurs divergent notablement sur l'intérêt ou non de conserver une relation juridique avec l'entreprise. Selon Frédéric BRUGGEMAN et Dominique PAUCARD, consultants au cabinet SYNDEX : « *un certain nombre d'expériences [ont] montré l'influence positive sur le reclassement de mesures visant à maintenir le contrat de travail pendant la durée du reclassement* ». Ils insistent ainsi sur les apports du congé de conversion qui conduit l'entreprise à maintenir le contrat de travail pour une durée fixée à l'avance (entre 4 à 9 mois), pendant laquelle le salarié est dégagé de ses obligations professionnelles et peut se consacrer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un nouveau projet personnel. En effet, « *en maintenant le lien avec le collectif de travail, la mesure évite les effets que provoque, sur le salarié, la rupture brutale que constitue le licenciement économique ; en intéressant l'entreprise au succès du reclassement (si ce dernier est rapide, le congé de reclassement est moins long et la charge moins lourde pour l'entreprise), la mesure la pousse à s'interroger sur l'efficacité de sa gestion des ressources humaines en termes de mobilité professionnelle* »²⁶⁸.

La consultante Danielle KAISERGUBER émet un avis radicalement opposé : « *pour les acteurs de terrain, l'expérience montre que ces "sas" sont trop peu utilisés de manière active pour favoriser des retours à l'emploi, et jouent davantage un rôle d'amortisseur social et de dispositifs d'attente (...) La question du maintien du lien d'emploi joue un rôle essentiel dans la conception des transitions professionnelles et des marchés transitionnels. Elle apparaît le plus souvent comme une fausse bonne solution, même si elle est évidemment la manière la plus simple de fabriquer de la continuité* »²⁶⁹. Deux analyses du congé de conversion vont dans le sens de cette seconde opinion. Comme le signale la chercheuse Carole TUCHSZIRER : « *pour certains agents de l'ANPE, le maintien d'un lien juridique entre l'entreprise et les salariés licenciés place ces derniers dans une situation d'attente et d'espoir de réintégration dans l'entreprise, situation jugée peu compatible avec la recherche active d'une solution de reclassement, d'où la préconisation d'une éventuelle rupture de ce cordon ombilical qui leur serait peut-être plus favorable à terme* »²⁷⁰. Dès 1992, Florence CORDIER notait également que « *l'expérience des congés de conversion avait en effet démontré que les salariés ne se mobilisaient guère en vue de leur reclassement à l'extérieur de leur entreprise d'origine aussi longtemps que le*

²⁶⁸ Frédéric BRUGGEMAN et Dominique PAUCARD, « Un bilan des pratiques françaises et du dispositif d'accompagnement des restructurations », *Intervention lors du Séminaire européen « Pour des restructurations responsables en Europe »*, juin 2003

²⁶⁹ Danielle KAISERGUBER, *Flexi-sécurité : l'invention des transitions professionnelles*, Éditions du réseau ANACT, 2006

²⁷⁰ Carole TUCHSZIRER, « Le reclassement des salariés licenciés pour motif économique : responsabilité sociale de l'entreprise ou de la collectivité publique ? », *Revue de l'IREs*, n° 47, 2005/1

lien contractuel passé avec celle-ci alimentait l'espoir de s'y maintenir »²⁷¹.

Signalons tout de même que la mise en place de « sas » permet aussi de réduire le choc psychologique engendré par la brutalité d'un licenciement qui fait des dégâts jusque dans les familles.

Un des autres enjeux majeurs réside dans **la nécessaire articulation des prestations des cabinets et cellules de reclassement avec celles du SPE**. C'est œ que résume la citation suivante, extraite d'une étude réalisée pour la Direction Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle : « *la présentation d'une offre de service unifiée, qui mêle les aspects d'indemnisation et reclassement, est nécessaire pour que les salariés de l'entreprise n'aient pas le sentiment d'être ballottés d'une structure à une autre (cellule de reclassement, AFPA, ASSEDIC, ANPE, etc.* »²⁷².

Cette étude montre que, de plus en plus, sont signées des conventions **de collaboration entre l'ANPE et la cellule de reclassement**. Ces contrats cherchent à établir une complémentarité entre les deux acteurs pour « *d'une part, construire un seul et même parcours de reclassement et, d'autre part, en garantir la "traçabilité" dans l'hypothèse où le demandeur d'emploi se verrait pris en charge par l'ANPE après clôture de la cellule* ». Selon les auteurs de l'étude, ces conventions, bien qu'appréciables, ne règlent pas tous les problèmes et notamment le fait que deux institutions se trouvent en position de définir le parcours de reclassement du salarié et qu'il existe une multiplicité d'interlocuteurs au sein de l'ANPE.

Plus innovantes encore sont les **plates-formes de services** mises en place dans certains territoires. Dans ces expériences, « *l'intervention du SPE va au-delà des schémas classiques prévus par les textes pour renforcer le jeu d'acteurs et la fonction de pilotage des cellules* ». Ces initiatives visent à atteindre quatre objectifs :

- **rapprocher géographiquement le SPE de l'antenne de reclassement**. Cela peut se concrétiser, sur un plan statutaire, par la **mise à disposition, dans la plate-forme, de salariés issus du SPE**. L'opération se solde par des simplifications administratives pour les salariés qui n'ont plus à se déplacer d'une structure à l'autre ;

- **assurer une mobilisation rapide des financeurs sollicités au titre de la formation, des bilans de compétences, de l'aide à l'embauche**. L'accès aux financements de la formation professionnelle est complexe compte tenu de la multiplicité des acteurs et des dispositifs mais aussi de la coexistence de trois logiques : territoriale (autour du Conseil régional), de branche (autour des OPCA) et une logique de reclassement rapide (pour les ASSEDIC). En conséquence, la plate-forme de services peut se traduire par la création d'une « **conférence des financeurs** » qui s'apparente à « *un guichet unique de la formation* » permettant

²⁷¹ Florence CORDIER, « Des congés de conversion aux conventions de conversion », *Revue grand angle sur l'emploi de l'ANPE*, 1992

²⁷² Frédéric BRUGGEMAN, Dominique PAUCARD et Carole TUCHSZIRER, « Privé-public : une analyse des cellules de reclassement par l'examen des jeux d'acteurs », *Document de Travail de l'IRES*, n° 05.03, novembre 2005

d'« *optimiser la délivrance de ce service, [de] responsabiliser les acteurs et [de] fournir une réponse formation dans les plus brefs délais* ». De même, les membres de la plate-forme peuvent mettre en place un **profilage des salariés** en les regroupant, après un entretien, en fonction de leur degré de proximité par rapport à l'emploi (possibilité d'immersion directe dans l'emploi, nécessité de formations complémentaires ou de reconversion...). Les salariés sont alors orientés vers les structures adaptées à leurs problématiques (AFPA, ANPE, DDTEFP, services sociaux, cellule de reclassement) ;

- **impliquer l'acteur syndical dans le fonctionnement de la plate-forme de services**. L'étude cite notamment le cas de la constitution d'une « intersyndicale » qui a été un des principaux moteurs de la mise en place de la plate-forme ;

- **neutraliser les différences statutaires des adhérents à la cellule en dérogeant au droit commun**. Les personnes qui adhèrent à une même cellule de reclassement peuvent avoir plusieurs types de statut en fonction du dispositif dans lequel elles ont choisi de s'inscrire. Bien souvent, les accompagnateurs de ces personnes souhaitent, par souci d'équité et pour éviter l'incompréhension des personnes, apporter à tous les adhérents une offre de services homogène neutralisant leur différence statutaire.

Ces diverses orientations sont souvent nouvelles. Aussi manquons-nous encore de recul pour évaluer l'intérêt véritable de ces plates-formes.

2. L'accompagnement individuel dans le cadre de PREFIL

2.1. Le déroulement de l'accompagnement

Une analyse du dispositif PREFIL indique que « *toute la force de l'outil* » réside dans l'accompagnement individualisé apporté aux personnes²⁷³.

Cet accompagnement des bénéficiaires suivait différentes étapes :

- un **premier contact** (physique ou téléphonique) qui permettait de valider l'éligibilité de la personne au dispositif ;

- une **réunion collective d'information** (regroupant 15 à 20 personnes). Animée par PREFIL et l'ANPE, cette rencontre visait à donner toutes les informations pratiques sur les services dispensés dans le cadre de PREFIL ainsi que par ses partenaires ;

²⁷³ Algoë Consultants, *Étude sur les modes d'intervention du SPE dans le cadre d'initiatives innovantes sur des territoires qui doivent faire face à de fortes mutations économiques – Monographie de l'arrondissement de Lannion*, rapport réalisé pour la DGEFP, décembre 2003

- un **premier rendez-vous individuel** avait lieu très peu de temps après la réunion collective. Il avait pour objectif d'identifier les attentes et les besoins de la personne ;
- un **deuxième entretien** permettait ensuite d'aborder le projet personnel de l'individu et de définir la stratégie de retour à l'emploi. Un engagement réciproque de PREFIL et du bénéficiaire était alors proposé, prenant la forme de la signature d'une Charte et d'un contrat ainsi que de l'établissement d'une « feuille de route » ;
- ensuite, **le parcours**, construit en lien avec PREFIL, était adapté aux besoins spécifiques de la personne. Comme le signale le cabinet Algoë Consultants, en octobre 2003, les attentes repérées chez les bénéficiaires portaient globalement sur un besoin de remotivation (24 %), une formation (27 %) et l'acquisition des techniques de recherche d'emploi (49 %). Les outils proposés ont donc été différents d'une personne à l'autre. PREFIL proposaient plusieurs formes d'aides, qui pouvaient être sollicitées selon les besoins : les séminaires d'analyse des compétences (ces ateliers collectifs misaient « sur l'effet miroir du groupe »), les ateliers de rédaction de CV ou de lettres de motivation, les techniques de recherche d'emploi, la préparation à l'entretien d'embauche, l'information sur le tissu industriel local, l'activation de réseaux. Un bilan de compétences approfondi, une évaluation des compétences et capacités professionnelles ou enfin une démarche de VAE pouvaient également être engagés. Les projets de formation étaient examinés avec la consultante pour en évaluer la pertinence et monter le dossier de financement. Les candidats à la reprise ou à la création d'entreprises étaient orientés vers les dispositifs spécifiques existants²⁷⁴.

2.2. Les enseignements

Un certain nombre d'enseignements peuvent être retirés de l'expérience :

- l'accompagnement apporté avait vocation à **apporter des réponses que les outils de « droit commun » ne fournissaient pas**. Il s'appuyait sur les dispositifs proposés par l'ANPE et l'ensemble des partenaires locaux pour proposer un parcours pertinent aux bénéficiaires ;
- la **coordination par rapport aux prestations du SPE** était recherchée de manière constante. Ce point est d'importance car les personnes ne doivent pas être « ballottées » d'un organisme à l'autre. En premier lieu, PREFIL était agréé par l'ANPE pour dispenser des entretiens dans le cadre du PARE-PAP. De surcroît, les outils de l'ANPE étaient mis à la disposition des salariés PREFIL. Une rencontre de coordination hebdomadaire était organisée avec l'ANPE afin d'évoquer les cas individuels et les montages de dossiers. Les contacts étaient, d'une manière générale, permanents. A la fin du dispositif (dont la vocation était temporaire), le relais a été repris par l'ANPE ;
- les évaluateurs du dispositif insistent sur les avantages d'**un accompagnement « personnalisé » et non pas seulement « individualisé »**. Chaque bénéficiaire

²⁷⁴ PREFIL : bilan qualitatif (Luc GUÉGAN et Philippe LABBÉ, Cabinets Pennec et Geste Grand Ouest), mai 2004

était suivi par la même consultante tant qu'il était dans le dispositif. D'une manière générale, PREFIL a joué en effet le rôle d'un référent chargé de veiller au parcours de recherche d'emploi pertinent de chacun des bénéficiaires. Les entretiens individuels étaient donc le cœur de cette veille. A chaque entretien, les bénéficiaires repartaient avec leur « feuille de route » co-construite avec le référent PREFIL ;

- comme nous l'avons signalé précédemment, une des réussites de l'initiative a été **l'appropriation du dispositif par les bénéficiaires**, ces derniers devenant véritablement acteurs de leur reclassement ;
- dans le cadre de PREFIL, les personnes disposaient de **temps** pour élaborer leur projet professionnel et éviter les erreurs de parcours ;
- le protocole d'accompagnement apparaît **lisible** pour les bénéficiaires²⁷⁵.

Signalons que la question du discours à tenir aux personnes était éminemment délicate. Le dispositif PREFIL a été conçu comme une action d'urgence, destinée à traverser une crise sectorielle que les acteurs pensaient pouvoir surmonter. Néanmoins, la situation des télécommunications s'en est trouvée bouleversée (ce qui montre que la crise était structurelle), les emplois à pourvoir n'étant plus tout à fait de la même nature. Pour certains salariés (les plus qualifiés notamment), il convenait de les conforter dans leur choix de poursuivre dans les télécommunications, moyennant éventuellement une formation, alors que pour d'autres, une réorientation vers d'autres activités (industrie agro-alimentaire entre autres) s'avérait nécessaire. Cette seconde orientation, qui concernait les salariés les moins qualifiés, était parfois difficile à faire accepter, le secteur des télécommunications bénéficiant d'une image bien plus valorisante que les IAA ou le transport...²⁷⁶

Quelques réserves néanmoins sur le dispositif

La méthodologie expérimentée dans le cadre de PREFIL s'est révélée intéressante, innovante ainsi qu'utile pour les adhérents. La collaboration entre les partenaires a été particulièrement appréciable. Cette réponse commune a joué un rôle important pour traverser une crise grave mais temporaire. Néanmoins, des réserves et des mises au point doivent être apportées :

- **le nombre de bénéficiaires du dispositif apparaît faible au regard des populations potentiellement concernées**. On compte au total 538 bénéficiaires durant les 28 mois de fonctionnement de PREFIL. Or, comme le signalent les évaluateurs du dispositif, « *en se fondant sur une estimation de la perte d'emplois et la population reclassée, il reste un "stock" de près de 1 300 demandeurs d'emploi (...) dont on ignore tout* ». Il est vrai qu'il n'y pas eu de politique d'information systématique des chômeurs sur le dispositif. En corollaire, **la notoriété du dispositif s'est révélée faible** ;
- la composition des bénéficiaires fait apparaître une assez nette **sur-représentation des salariés les plus qualifiés** (les ingénieurs et cadres représentaient 57 %). Or, le reclassement de ce type de personnels est plus aisé que celui des opérateurs. Cette caractéristique explique la **faiblesse de la dimension « formation » dans le dispositif** ;
- **la démarche apparaît en définitive plus curative que réellement anticipatrice**. Le cabinet Algoè Consultants signalait ainsi qu'en octobre 2003 seuls 9 % des bénéficiaires avaient eut recours à PREFIL pour « *évaluer ou anticiper un licenciement* », les chômeurs et les personnes licenciées

²⁷⁵ PREFIL : bilan qualitatif, opus cité et Algoè Consultants, opus cité

²⁷⁶ Audition de Michel LE BORGNE (Responsable du "Pôle Territoire et Compétence" au Pays du Trégor Goëlo) et Michel LANCIEN (Coordonnateur emploi-formation à la DDTEFP des Côtes d'Armor) le 13 février 2006

constituant l'essentiel des personnes accompagnées. On doit toutefois signaler que cette réserve est surtout valable pour le passé, la mise en place du pôle « Territoire et Compétences », qui a succédé à PREFIL et qui constitue un des principaux apports de cette première initiative, garantissant une approche plus prospective ;

- la **représentativité** du dispositif parmi les entreprises peut être parfois questionnée. En premier lieu, il n'y a pas eu d'engagement financier de la part des entreprises dans le dispositif. D'autre part, l'influence d'une société comme Alcatel (au travers de ses salariés et d'anciens collaborateurs, très présents dans le dispositif) est bien plus notable que celle d'autres intervenants du secteur ;

- les résultats concernant la **mobilité** sont assez contrastés. Le constat d'une crise temporaire impliquait que le bassin cherche à préserver des compétences de haut niveau, gages de développements ultérieurs lors du regain économique. Manifestement, les salariés les plus expérimentés sont restés dans le bassin d'emploi. Il est vrai que, comme le signale l'économiste Renaud LAYADI, les salariés de télécommunications implantés dans le Trégor font preuve de réticences par rapport à la mobilité (il rappelle que, « *dans le jargon interne des salariés de France Télécom, les ingénieurs du centre de recherche sont dénommés les "berniques"* »). Il avance plusieurs explications à cette tendance, « *outre des raisons liées à la concentration de ses entreprises, la zone industrialo-tertiaire du Trégor exerce un pouvoir d'attractivité puissant par sa situation littorale, par la qualité de son habitat et par son fonctionnement social dénué de tensions* »²⁷⁷. En revanche, on doit probablement noter le départ d'un nombre non négligeable de jeunes salariés, repartis reprendre des études dans d'autres villes²⁷⁸. En ce sens, il y a eu perte globale de compétences du fait de la crise des télécoms ou, ces compétences provenant pour partie d'ailleurs, échec d'une greffe.

3. L'accompagnement individuel dans le cadre de PARIE 35

Le dispositif PARIE 35 a explicitement été inspiré par PREFIL. Il visait, lui aussi, à répondre à une crise jugée temporaire du secteur des TIC.

3.1. Le déroulement du suivi individuel

Le consultant-coordonateur du dispositif, Stéphane de COATPARQUET a présenté au CESR le déroulement et le contenu d'un suivi individuel²⁷⁹ :

. l'élaboration du projet professionnel

- bilans professionnels,
- confrontation des pistes envisagées avec la réalité du marché,
- définition du projet professionnel,
- soutien personnel (motivation, mise en confiance...) ;

²⁷⁷ Renaud LAYADI, *La région stratégique, le développement durable, un projet pour la Bretagne*, Collection Espace et Territoires, Presses Universitaires de Rennes, 2004

²⁷⁸ Audition de MM. LE BORGNE et LANCIEN le 13 février 2006

²⁷⁹ Audition de Stéphane de COATPARQUET (Consultant Coordinateur de PARIE 35) du 12 décembre 2005 et diaporama présenté à cette occasion

. **le conseil en recherche d'emploi**

- adaptation de « l'offre » aux exigences du marché visé (curriculum vitae, lettre de motivation...),
- préparation à l'entretien de recrutement,
- travail sur la connaissance du marché ;

. **l'accompagnement à la réorientation professionnelle** (formation, financement de cette formation, Validation des Acquis de l'Expérience) ;

. **Conseil en création et reprise d'entreprise.**

3.2. Les facteurs de succès d'un accompagnement

Selon Stéphane de COATPARQUET, deux séries de facteurs clés de succès d'un accompagnement peuvent être dégagés²⁸⁰. Parmi les **facteurs internes à l'accompagnement**, il signale :

- . la prise en compte, avant toute chose, des attentes des personnes (plus que des résultats de l'accompagnement) ;
- . le professionnalisme de l'accompagnement. Cette dimension comprend :
 - les compétences en matière de « ressources humaines » (il faut savoir « accompagner »),
 - la connaissance du reclassement (la maîtrise des TRE : techniques de recherche d'emploi),
 - la connaissance des domaines d'activité des personnes accompagnées,
 - la connaissance du bassin et du marché.
- . l'indépendance (au moins géographique) de l'accompagnement et de l'entreprise ;
- . les moyens mis à disposition (la disponibilité des accompagnateurs et des prospecteurs, les moyens matériels fournis).

Concernant les **facteurs externes à l'accompagnement**, il note :

- . la vitalité économique du bassin et du secteur
- . la mobilité géographique et professionnelle des candidats ;
- . la typologie des candidats (niveau de formation, âge, fonctions...) ;
- . la période de l'année ;
- . le moment d'arrivée dans la cellule d'accompagnement :
 - après une longue ou une courte période de chômage,
 - après avoir déjà participé à une cellule de reclassement,
 - après avoir fait un bilan de compétences,
 - après avoir appris les techniques de recherche d'emploi,
 - tout en étant salarié.

²⁸⁰ Contribution écrite fournie par Stéphane de COATPARQUET (12 décembre 2005)

4. Le travail sur les « Trans'compétences » dans le bassin rennais

4.1. Genèse de l'initiative

L'initiative PARIE 35 a été initiée par les partenaires sociaux et a obtenu divers financements publics. A l'issue de cette expérience, le bilan établi est nuancé. Comme l'exprime la Vice-présidente de Rennes Métropole, Gwenaële HAMON, l'action s'est révélée satisfaisante pour le placement de personnes licenciées dans le cadre d'un accompagnement renforcé²⁸¹. La qualité d'accueil des personnes en fragilité professionnelle était en outre appréciable...

En revanche, du fait de la situation de crise, il s'agissait très essentiellement d'un dispositif d'urgence, de traitement de crise, sans caractère anticipateur et dans lequel la recherche de passerelles inter-branches était insuffisante.

Deux réflexions principales ont été menées, au sein du CODESPAR (Conseil de Développement Economique et Social du Pays de Rennes), parallèlement à cette première expérience : l'une sur les «trans'compétences», l'autre sur les mutations traversées par certaines activités (automobile, crises cycliques des TIC...) et sur les difficultés de recrutement rencontrées par d'autres.

A partir de ces réflexions, trois orientations principales ont été prises :

- mettre en place une véritable GTEC (Gestion territoriale des emplois et des compétences) ;
- lancer une expérimentation dans le secteur de l'équipement automobile. L'initiative, intitulée PREFA 35 et lancée en décembre 2006, visait à la fois à favoriser le reclassement des salariés de la filière automobile affectés par une crise (comme PARIE 35) et, en même temps, à favoriser la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans la branche. Cette action s'est notamment traduite par la réorientation de salariés de l'entreprise CF. Gomma vers des métiers de plaquiste dans le bâtiment. Au total 110 salariés de l'automobile étaient suivis par la plate-forme PREFA 35 en février 2007 ;
- créer un outil de détection et de valorisation des compétences transférables entre les secteurs.

4.2. Le projet « Trans'compétences »

Le projet «trans'compétences» vise à prendre en considération les parcours individuels et les compétences acquises au cours du parcours professionnel des personnes. Ces éléments, qui ne sont pas forcément formalisés ou même reconnus,

²⁸¹ Audition de Gwenaële HAMON (Vice Présidente déléguée au partenariat économique à Rennes Métropole) le 28 août 2006

peuvent en effet être utilisés par les individus dans « *des trajectoires de réussite* »²⁸² favorisant une sécurisation de leur parcours professionnel²⁸³.

Un certain nombre de compétences acquises par une personne dans une activité peuvent être transférées dans une autre. La détection et l'utilisation de ces trans'compétences peuvent être utiles à trois niveaux :

- **au niveau individuel**, pour réaliser une transition professionnelle, pour envisager une reconversion, pour valider une expérience passée ;

- **au niveau des entreprises**, pour acquérir de nouvelles compétences transverses, pour pouvoir recruter des personnes dans d'autres activités (ce qui peut être une réponse à des difficultés de recrutement), pour anticiper des besoins futurs en compétences et emplois et s'y adapter (GPEC) ;

- **au niveau des territoires**, pour concevoir et mettre en place une Gestion territoriale des emplois et des compétences (impliquant une certaine offre de formation et mutualisant les GPEC des entreprises), pour garantir sur le territoire une sécurisation des parcours professionnels et un accompagnement optimal des actifs, pour conforter les filières du tissu économique.

Le projet « Trans'compétences », piloté par le CODESPAR, a été réalisé avec le cabinet conseil CATALYS. Plusieurs organismes travaillant avec les demandeurs d'emploi ont été étroitement associés à l'initiative (AFPA Conseil, ANPE, PARIE 35...). Il a également été testé auprès de 63 actifs et 9 entreprises.

L'objectif de cette initiative était de définir une méthode et de concevoir des outils permettant de détecter les trans'compétences et de les transférer.

Pour la méthodologie comme pour l'outillage, chaque niveau de destinataires s'est vu proposer une réponse spécifique (salariés, entreprises, territoires). A titre d'exemple, le tableau suivant expose la méthode dégagée pour accompagner les individus (chômeurs ou personnes souhaitant se réorienter). Des modes opératoires ont également été définis pour appuyer les entreprises et les territoires.

²⁸² Audition de Gwenaële HAMON, le 28 août 2006

²⁸³ Étude sur la *Flexibilité et la sécurisation des parcours* du CESR de Bretagne, septembre 2007

**L'accompagnement des personnes dans le cadre
de la détection de compétences transférables**

<i>Appui/conseil aux personnes à la recherche d'un emploi</i>	<i>Appui/conseil aux personnes ayant un projet de transition ou d'évolution professionnelle GPEC individuelle</i>
<p>1 – Faire le bilan/diagnostic de ses trans'compétences</p> <p>2 – Etablir un plan d'actions de recherche d'emploi et de valorisation de ses trans'compétences</p> <p>3 - Présenter, négocier ses trans'compétences.</p> <p>4 – Négocier et mettre en œuvre les moyens du transfert de compétences et d'adaptation au poste.</p>	<p>1 – Faire le bilan/diagnostic de ses trans'compétences</p> <p>2 – Etablir une veille professionnelle. Définir un projet professionnel : identifier les emplois et organisations cibles</p> <p>3 – Mobiliser et mettre en œuvre les moyens de valorisation/reconnaissance, de formation, de transfert...</p>

Source : CODESPAR, La boîte à outils Trans'compétences, 2006

De la même façon, trois outils informatiques ont été conçus pour recueillir et analyser les pratiques et attentes des personnes, des entreprises et des territoires.

Le logiciel dégagé se veut davantage un outil d'aide à une réflexion qu'une « solution miracle ».

La démarche dans son ensemble devrait être transférée, puis prolongée et étendue, dans la future « Maison de l'Emploi de l'Insertion et de la Formation du bassin d'emploi de Rennes » (MEIF). Ainsi, un groupe de projet pourrait travailler à esquisser une GPEC territoriale et une sécurisation des parcours professionnels²⁸⁴. De même, l'outil informatique, qui devrait continuer à évoluer, devrait être utilisé dans le cadre de la plate-forme d'e-service de la MEIF.

**L'accompagnement des salariés en entreprise lors de mutations économiques
(dans la SREF et le CPER)**

1 - Stratégie Régionale Emploi Formation

L'accompagnement des salariés doit se construire dans le cadre d'une action concertée entre les partenaires sociaux, l'Etat et les collectivités locales en réaffirmant les responsabilités de chacun et en trouvant les articulations pertinentes.

Dans ce cadre, la Région interviendra au titre de sa mission de formation qualifiante.

- . développer une veille et une prospective en matière économique-emploi-formation.
 - . développer les compétences tout au long de la vie.
 - Développer les compétences et les savoirs transversaux pour une mobilité professionnelle tout au long de sa vie.
- L'obtention d'une qualification reste une garantie d'accès à l'emploi qualifié pour les publics et présente une ressource de développement pour les entreprises.
(Cf. « Plan régional de développement des formations professionnelles »)

²⁸⁴ Étude sur la *Flexibilité et la sécurisation des parcours* du CESR de Bretagne, septembre 2007

- Développer la validation des acquis de l'expérience (VAE)

Les entreprises seront incitées à intégrer la VAE dans leurs politiques de gestion des ressources humaines et à en faire un outil de prévention de l'obsolescence des compétences et de lutte contre le chômage.

La Région en partenariat avec l'Etat mobilisera les branches professionnelles, dans le cadre des contrats d'objectifs.

- . accompagner les salariés en situation de reconversion.

L'accès aux bilans des compétences et le recours à la formation qualifiante pour les salariés de niveau infra V en voie de subir une reconversion ou dans des entreprises en difficulté, seront développés.

En complémentarité avec l'Etat qui assure une responsabilité de premier ordre sur ce champ, la Région ouvrira ses programmes de formation qualifiante aux salariés en reconversion, sans prise en charge de la rémunération par la Région.

2 - Contrat de projets 2007-2013

Objectif 2 - Inciter les entreprises à anticiper les mutations économiques et accompagner ces mutations

Actions retenues :

- . actions engagées par l'Association Régionale d'Amélioration des Conditions de Travail (ARACT) en matière notamment de santé au travail et de gestion des emplois et des compétences, de gestion des âges et d'accompagnements des mutations économiques, technologiques ou organisationnelles ;
- . actions engagées dans les entreprises pour accompagner les processus de changement dans les organisations du travail, les actions d'amélioration de la qualité du travail et d'anticipation des mutations économiques.

Objectif 3 - Sécuriser les parcours professionnels et développer les compétences pour mieux faciliter les reclassements professionnels ou les reprises d'activité

Actions retenues :

- . actions favorisant le développement de la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE)
- . actions individuelles d'adaptation, de développement des compétences et d'appui au reclassement ou à la reprise d'activité via les Ateliers de Savoirs Fondamentaux (ASF) et les Ateliers Pédagogiques Personnalisés (APP) et actions d'accompagnement formation, à la création, à la transmission ou à la reprise d'entreprise
- . actions territoriales permettant de faciliter le reclassement des salariés licenciés pour motif économique : soutien aux dispositifs innovants – évaluation des compétences territoriales ou individuelles
- . actions d'adaptation des compétences permettant d'éviter ou de limiter les licenciements des plus fragiles en raison de leur faible niveau de qualification ou de leur âge
- actions d'accompagnement des acteurs de l'économie sociale et solidaire

Sources : Conseil régional de Bretagne, Stratégie Régionale Emploi Formation (SREF), juin 2006 / Conseil régional de Bretagne - Contrat de projets 2007-2013, mars 2007

Troisième partie

La prise de conscience des restructurations et leur anticipation

1. L'ANTICIPATION N'EST PAS NECESSAIREMENT FAVORABLE A L'EMPLOI	183
2. ANTICIPER POUR ATTENUER MAIS AUSSI POUR EVITER PARFOIS LES CRISES	185
3. L'ANTICIPATION PERMET UN TRAITEMENT DES CRISES ET DES MUTATIONS MOINS HEURTE, D'EMBLEE PLUS CONSENSUEL ET PLUS EFFICACE	186
3.1. En l'absence d'anticipation, les acteurs traversent différentes étapes avant d'arriver à un projet de reconversion	186
3.2. L'anticipation existe mais pourrait être optimisée	188
3.2.1. Une profusion d'initiatives et d'organismes dans la veille et l'intelligence économique	189
3.2.2. Une utilisation encore insuffisante des procédures et outils de prévention et de traitement des difficultés d'entreprises	191
3.2.3. L'intérêt d'une démarche commune d'anticipation	194
3.2.4. La Gestion Prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)	195
3.3. Anticiper mais aussi convaincre et annoncer	197
4. NE PAS SE LAISSER SURPRENDRE	199

L'absence d'anticipation des mutations oblige à un traitement des conséquences économiques et sociales trop tardif avec des conséquences souvent désastreuses. S'exprimant après l'annonce de la restructuration des sites de Lannion et de Rennes d'Alcatel-Lucent, Jean-Pierre AUBERT a ainsi récemment rappelé qu'il est illusoire de penser empêcher une entreprise d'abandonner un site : « *lorsqu'ils apprennent telle ou telle décision de fermeture, les élus régionaux et locaux vont évidemment tenter de faire changer d'avis le chef d'entreprise ou de contrebalancer les critères de décision. Mais qui peut aujourd'hui contrecarrer la stratégie d'un groupe international ? Personne* »²⁸⁵.

Dans ce contexte, les évaluations des actions mises en place font apparaître très globalement une efficacité médiocre²⁸⁶.

Anticipées, les mutations économiques peuvent être négociées avec réussite voire même devenir de véritables opportunités de développement pour les territoires. Tel était l'avis du premier responsable de la MIME, Claude VIET : « *il faut considérer la mutation économique non pas comme une rupture ou un accident, mais comme un facteur de dynamisme, de modernisation et une opportunité de développement* »²⁸⁷.

Nous verrons successivement que l'anticipation n'est pas nécessairement favorable à l'emploi (1.), qu'elle permet en revanche d'atténuer voire d'éviter des crises (2.). Puis, nous constaterons que l'anticipation permet un traitement des crises et des mutations moins heurté, d'emblée plus consensuel et plus efficace (3.) mais qu'en la matière, il est important de ne pas se laisser surprendre (4.).

1. L'anticipation n'est pas nécessairement favorable à l'emploi

L'anticipation des restructurations et des mutations est un objectif évoqué avec insistance par les pouvoirs publics. Auditionné par le CESR, le consultant Bruno ATHIAS a mis en évidence deux limites à l'anticipation dont il convient de tenir compte. En premier lieu, les démarches ne doivent pas conduire à une perturbation permanente du fonctionnement de l'entreprise. De surcroît, elles ne doivent pas susciter un accroissement de l'incertitude pour les salariés²⁸⁸.

Plus fondamentalement encore, il convient d'avoir conscience que l'anticipation ne se révèle pas nécessairement favorable à l'emploi. Cela semble évident dans les cas où les tendances lourdes sont jugées défavorables par les entreprises.

Comme le signale une étude sur les plans sociaux, ces initiatives (désormais

²⁸⁵ Cité in « Alcatel, la filière avicole... Autant de défis pour la Bretagne », Dossier « Alcatel, EADS... Les régions ont-elles les moyens de faire face ? », *Le Monde Économie*, 20 mars 2007

²⁸⁶ Voir par exemple Carole TUCHSZIRER, « Les résultats des cabinets privés de reclassement ne sont pas à la hauteur des sommes mobilisées », *La lettre de l'insertion par l'activité économique*, n° 127, juillet 2006

²⁸⁷ Claude VIET, *Rapport de synthèse de la Mission exploratoire sur l'accompagnement des Mutations Économiques*, janvier 2003

²⁸⁸ Audition de Bruno ATHIAS (Directeur de la région Grand Ouest du cabinet Altedia), le 10 octobre 2005

désignées plans de sauvegarde de l'emploi - PSE) « énoncent systématiquement la réduction d'effectif comme le gage de la restauration des équilibres financiers (...) Ainsi, malgré le discours officiel sur l'importance des ressources humaines, le travail est compté pour ce qu'il coûte et non pour ce qu'il rapporte »²⁸⁹.

Cette analyse, datant de 1997, paraît toujours d'actualité puisqu'un ouvrage sur les transitions professionnelles décèle une « nouvelle gestion de l'emploi anticipatrice mais malthusienne » dans laquelle des entreprises mènent une politique de gestion des ressources humaines non négociée et se concrétisant par une prévision « fine des évolutions d'emploi à venir, une grande prudence "anticipatrice" dans les embauches, une gestion attentive de la proportion de salariés en contrats à durée déterminée et en contrats temporaires ». Par cette pratique, ces entreprises cherchent à éviter les restructurations visibles et donc préjudiciables pour elles (en termes d'image ou de risque judiciaire). Les à-coups de l'activité sont gérés en mettant fins aux contrats précaires, les réductions des personnels permanents se font en petits groupes (moins de 10 salariés) ou individuellement...²⁹⁰ Signalons toutefois que des observateurs ont jugé que ces licenciements par « petits paquets », lorsqu'ils ne sont pas justifiés par la seule volonté de contourner les règles du licenciement collectif, ne sont « pas forcément condamnables », l'entreprise s'attachant à « résoudre ses problèmes de façon progressive, dans une transformation plus continue que ne permet le plan social »²⁹¹.

Dans un tel contexte, la création du congé de mobilité (loi du 30 décembre 2006) a été interprétée par certains syndicats comme un risque supplémentaire pour les salariés. Ce dispositif, ouvert aux entreprises de plus de 1 000 salariés ayant négocié un accord de GPEC, vise à proposer aux salariés dont les emplois semblent les plus menacés à terme, des missions dans d'autres entreprises ou des actions de formation sans que soit rompu le contrat de travail (le licenciement ne pouvant intervenir qu'au bout de neuf mois). Selon le Secrétaire national de la CFE-CGC, cette mesure pourrait inciter les entreprises à licencier au compte-gouttes afin d'éviter un plan de sauvegarde de l'emploi. Elle constitue également selon lui un détournement des objectifs de la GPEC. Cette dernière n'est alors plus utilisée pour aider les salariés à préparer les changements futurs en acquérant de nouvelles compétences mais uniquement pour les préparer à quitter l'entreprise²⁹². La rupture du lien entre le salarié et son entreprise semble alors considérée comme inéluctable.

²⁸⁹ Louis MALLET et alii, « A quoi servent les plans sociaux ? », *Travail et Emploi*, n° 72, mars 1997

²⁹⁰ Danielle KAISERGUBER, *Flexi-sécurité : l'invention des transitions professionnelles*, Éditions du réseau ANACT, 2006

²⁹¹ Louis MALLET et alii, opus cité

²⁹² « Le congé de mobilité : un nouvel outil pour anticiper une restructuration », *Entreprise & carrières*, n° 834, 28 novembre 2006

2. Anticiper pour atténuer mais aussi pour éviter parfois les crises

Anticiper les mutations économiques pour agir ne signifie pas nécessairement en accepter toutes les conséquences. Les fermetures de sites de production, les réductions drastiques de personnel (brutales ou "au fil de l'eau") ont des effets souvent dramatiques pour les personnes et les territoires. Les acteurs locaux doivent pouvoir influencer sur l'avenir de leur tissu économique. C'est ce que signale une publication d'un cabinet spécialisé dans les questions d'emploi²⁹³ : « *le discours sur l'anticipation semble de plus en plus n'être associé qu'à celui de la nécessaire adaptation des entreprises et des territoires au changement permanent. Dans ce cadre, l'anticipation de mutations présentées comme inéluctables semble être un moyen à la disposition des entreprises pour légitimer la restructuration elle-même et déminer le terrain de la contestation ; pour cela, favoriser "l'employabilité" des salariés en activité et créer en amont les conditions d'une revitalisation des territoires en cas de coup dur. Telle est, en substance, l'approche dominante de ce concept (...) Les dispositifs d'anticipation ne sont [donc] jamais présentés comme étant le moyen de discuter la légitimité des mutations / restructurations* ». Or, selon ce cabinet, il est « *tout à fait envisageable et souhaitable de se donner les moyens de **ne pas subir** le processus de mutations. Dans ces conditions, l'objectif de l'anticipation ne se résume pas à la création d'outils qui permettent de prévoir et de gérer les conséquences des restructurations. Son champ peut être élargi à l'étude des conditions qui permettent la pérennisation des activités d'une entreprise et de ses emplois, soit parce qu'ils sont considérés comme stratégiques, soit parce qu'ils sont nécessaires à la poursuite de l'activité. Dans ce cas, l'objectif de l'anticipation vise en priorité la reconversion des activités avant celle des salariés* ».

Nous avons vu dans la partie présentant les différentes mutations et restructurations d'entreprises que toutes ces opérations ne peuvent être considérées comme légitimes par les acteurs locaux. Les objectifs des restructurations ne portent pas toujours sur le long terme (l'économiste El Mouhoud MOUHOUD évoque, parmi d'autres, des délocalisations liées à des comportements « *de pure marge* »²⁹⁴, qui sont, par définition, difficiles à anticiper), les entreprises peuvent se tromper dans leurs décisions. Jean-Pierre AUBERT signale ainsi que la nouvelle dynamique dans laquelle la restructuration permanente est devenue un « *mode de gestion* » a des effets globalement positifs mais « *ne se fait pas sans erreurs et sans gâchis, et génère des dévalorisations brutales qui affectent lourdement des pans entiers du système productif, des régions et surtout des catégories sociales fragiles* »²⁹⁵. Dans ce cas, il appartient aux acteurs locaux de convaincre les décideurs des entreprises de maintenir et de développer leur implantation locale. Cela passe par un contact régulier et une coopération avec les représentants de l'entreprise dans le territoire (directeurs d'usine notamment) mais aussi éventuellement par de véritables actions

²⁹³ Pascal NONAT et Sonia HACQUEMAND, *Mutations/restructurations : le débat*, Centre d'études économiques et sociales du Groupe ALPHA, septembre 2004

²⁹⁴ Intervention lors du Forum Prospective « Quel avenir pour l'industrie pour nos territoires ? » organisé par le CESR de Bretagne le 6 avril 2006

²⁹⁵ Jean-Pierre AUBERT, « Les restructurations d'anticipation comme mode de gestion », document remis par l'auteur le 11 octobre 2006

de lobbying vis-à-vis des dirigeants du groupe (dans les sièges sociaux). L'exemple du Pays de Galles apparaît ici encore particulièrement intéressant. Dans la nouvelle configuration, les politiques d'amélioration de l'attractivité d'un territoire visent tout autant, et peut être même davantage, les entreprises présentes sur le territoire que les investisseurs potentiels.

Au total, on peut évoquer deux types d'anticipation²⁹⁶ :

- une « **anticipation-évitement** » consistant à prévoir suffisamment tôt les évolutions économiques, concurrentielles ou technologiques pour s'adapter et éviter, lorsque c'est possible, les crises voire les restructurations. Sur ce plan, les entreprises (les plus grandes en tout cas) disposent d'une qualité d'information bien supérieure aux autres acteurs ;

- l'« **anticipation-dépistage** » consiste à détecter en amont les difficultés pour pouvoir en limiter les conséquences néfastes. Dans ce cas de figure, les acteurs, et notamment l'entreprise, se donnent du temps pour mieux préparer salariés et territoires aux restructurations inévitables. Une collaboration entre l'entreprise et ses partenaires (collectivités publiques, centres de formation...) permet de disposer d'importants leviers d'action sur ce plan.

3. L'anticipation permet un traitement des crises et des mutations moins heurté, d'emblée plus consensuel et plus efficace

3.1. En l'absence d'anticipation, les acteurs traversent différentes étapes avant d'arriver à un projet de reconversion

Dans leur ouvrage consacré aux politiques de reconversion, Michel GROSSETTI et Christophe BESLAY ont analysé les réactions des acteurs lors de la survenance d'un événement économique non anticipé. Ils ont montré que ces acteurs sont obligés de répondre à une série de questions successives pour comprendre les phénomènes, estimer leur capacité de réaction et décider d'éventuelles actions correctrices²⁹⁷.

Selon ces auteurs, plusieurs étapes de la construction sociale des diagnostics de crise peuvent ainsi être distinguées :

²⁹⁶ Loïc BUFFARD et Julien TOGNOLA (Ingénieurs des Mines), *Anticiper les restructurations : incantation ou vrai remède ?*, mémoire de l'École des Mines de Paris, septembre 2005

²⁹⁷ Michel GROSSETTI et Christophe BESLAY et alii, *La construction des politiques locales, Reversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, Éditions L'Harmattan, collection « Logiques Politiques », 1998

. **la première interrogation porte sur l'existence ou non d'une crise.** Il arrive que celle-ci soit niée, l'incrédulité primant. Dans la majorité des cas, la crise est considérée comme réversible, les acteurs locaux (collectivités territoriales, acteurs socio-professionnels...) formulant un diagnostic de crise passagère. Seule une minorité, généralement extérieure au bassin d'emploi (agents de l'État ou du département notamment), diagnostique le caractère irréversible de la crise. A ce stade, les acteurs cherchent d'ores et déjà à déterminer les causes et les responsabilités ;

. puis survient **la prise de conscience de l'irréversibilité de la crise.** Deux éléments concourent à ce changement de diagnostic : l'amélioration progressive de l'information des acteurs (qui se crédibilise) et l'accroissement de l'influence de certaines institutions. Les auteurs montrent ainsi que des organismes parviennent à emporter l'opinion des acteurs. Il peut s'agir du service économique du Conseil régional, d'un sous-préfet ou d'un représentant de la DATAR (devenue DIACT)... Le CESR peut également jouer ce rôle (ce cas est signalé en Auvergne et en Aquitaine). A ce stade, les « *acteurs locaux les plus enracinés* » réalisent que le déclin d'un secteur ou d'une entreprise est inéluctable et considèrent que la reconversion est impossible (les auteurs parlent de « *diagnostic de catastrophe* » ou de « *fin du monde* »). Seule une minorité d'acteurs (locaux ou extérieurs) estime qu'une reconversion est possible ;

. **se met en place une vraie mobilisation des acteurs qui décident de concevoir une stratégie de reconversion** répondant à une crise jugée irréversible mais pouvant être surmontée. Un appel à des instances extérieures est fait (État, entreprise responsable, collectivités régionale et départementale) et un chef de file est désigné. Souvent, le projet porte sur le développement d'activités de substitution au secteur sinistré. Les stratégies possibles peuvent emprunter plusieurs directions :

- laisser faire le marché,
- s'en remettre aux actions de l'État ou de l'Union européenne,
- mener des actions en concertation avec l'acteur économique dominant,
- compter sur la seule mobilisation des acteurs locaux.

Cette analyse se révèle très éclairante car elle met en évidence le **rôle capital de l'information** : c'est à mesure que celle-ci s'affine et se précise que les acteurs réalisent l'ampleur et le caractère structurel d'une crise, qu'ils prennent acte de changements irréversibles (la fin d'un secteur ou d'une entreprise par exemple) et se projettent dans l'avenir et dans l'action. Le rôle clé de certains acteurs, souvent extérieurs au bassin d'emploi, est également bien montré. C'est précisément parce qu'elles disposent d'une meilleure information et d'une plus grande expérience des crises sociales que ces institutions prennent conscience, avant les autres, de la réalité de la crise et quelles gagnent progressivement à leur opinion les autres acteurs.

On constate également qu'en l'absence d'anticipation ces différentes étapes semblent être des passages quasi-obligés, l'enjeu sur ce plan étant donc de réduire les périodes d'abattement et de faux espoirs... Le risque d'une démobilité totale des acteurs locaux ne semble d'ailleurs pas nul.

Cette vision doit néanmoins être relativisée. Les acteurs locaux (salariés et leurs représentants syndicaux, collectivités territoriales dont les services économiques se sont nettement étoffés, entrepreneurs) peuvent avoir une vision plus lucide de la situation. Ce qui ne veut pas dire que l'acceptation des mutations et de leurs implications soit toujours aisée.

3.2. L'anticipation existe mais pourrait être optimisée

Nous avons précédemment montré **l'importance d'une concertation, d'un travail partenarial** dans lequel différents acteurs s'impliquent conjointement et coopèrent. Les parties impliquées doivent être au minimum les partenaires sociaux (employeurs et syndicats), l'État (en particulier le service public de l'emploi) mais aussi, dans l'idéal, les collectivités territoriales, les acteurs du développement économique...

Ce qui est vrai pour la gestion à chaud d'une crise, l'est également pour l'anticipation des restructurations économiques. Or, en la matière, **chaque acteur a sa propre vision du futur de l'entreprise et du secteur**. C'est ce que constate Jean-Pierre AUBERT : « *contrairement à ce qu'on pense trop souvent, on ne manque pas d'anticipation mais on a au contraire un certain nombre d'anticipations trop souvent contradictoires des différents acteurs qui s'inhibent les unes les autres* »²⁹⁸. En d'autres termes, chaque acteur anticipe en fonction des enjeux qui lui sont propres : l'Etat en fonction d'enjeux stratégiques globaux, les collectivités territoriales en tenant compte du développement durable des territoires, les personnels en fonction de la sécurisation de leur parcours professionnel et de leurs évolutions familiales. Il y a ainsi coexistence de démarches anticipatrices qui se conjuguent ou s'opposent.

Outre les démarches d'intelligence économique et les procédures de prévention des difficultés des entreprises, que nous allons exposer dans les paragraphes suivants, il faut noter le développement du recours aux expertises extérieures de la part des Comités d'Entreprises. Le montant annuel consacré à ces prestations atteindrait 300 M€ qui concerneraient environ 20 % des cabinets d'expertise comptable français²⁹⁹. L'article L.434-6 du Code du Travail dispose ainsi que les CE peuvent faire appel à un expert-comptable ou à un expert technique rémunéré par l'entreprise dans certaines hypothèses : examen des comptes annuels, opérations de concentration, plan de sauvegarde de l'emploi, exercice du droit d'alerte...

²⁹⁸ Jean-Pierre AUBERT, « Les restructurations d'anticipation comme mode de gestion », document remis par l'auteur le 11 octobre 2006

²⁹⁹ « Le marché des CE aiguise l'appétit des experts-comptables », *Liaisons Sociales Magazine*, n° 80, mars 2007

3.2.1. Une profusion d'initiatives et d'organismes dans la veille et l'intelligence économique

Veille, intelligence économique, intelligence territoriale, quelques définitions

La **veille** est le processus par lequel l'entreprise appréhende son environnement. La veille crée une image - en temps réel - de l'environnement de l'entreprise. La veille professionnelle suppose une méthode flexible et réactive reposant sur trois axes : une définition précise des besoins en information ainsi que des méthodes d'extraction puis de traitement de l'information.

Faire de l'**Intelligence Economique (IE)** ne signifie pas stocker de l'information mais plutôt produire des outils d'aide à la décision en temps réel. Faire de l'Intelligence Economique, c'est analyser un environnement défini pour interagir avec lui, soit pour l'épouser, soit pour le contourner, soit pour l'infléchir. C'est utiliser l'information comme levier pour l'action de façon consciente et méthodique pour tracer un chemin dans son environnement.

C'est en cela que l'on peut distinguer l'Intelligence Economique de la veille. La veille n'est en fait que l'étape préalable à l'Intelligence Economique, seule l'action permet de passer de la première à la seconde. La réussite de l'Intelligence Economique ne repose pas uniquement sur une succession de procédures et d'outils mais avant tout sur une culture de l'information qui implique une volonté d'analyse de son environnement, partagée par tous et mise au service de l'action.

L'**intelligence territoriale** est un dispositif d'analyse et de prévision nourri de la réflexion, des analyses et des informations recueillies par les acteurs locaux (publics ou privé). Cette notion recouvre cinq dimensions principales: diagnostic, expertise du territoire, partenariat public-privé, anticipation et valorisation.

Dans les trois cas, les informations recueillies relèvent des dimensions économiques et commerciales, technologiques et scientifiques, réglementaires, sociales et sociétales... L'anticipation des mutations économiques est donc un des objectifs qui peut être assignés à l'IE.

Sources : D'après Anthony HUSSENOT, «Passer de la Veille à l'Intelligence Economique », *La Newsletter de l'ADMEO (Association Doctorale Marchés et Organisations - Université de Nice)*, n° 10, janvier 2005 et *Compte-rendu des Premières Assises Nationales de l'Intelligence Territoriale*, Deauville, 24 novembre 2003

Les organismes spécialisés dans l'information économique et les initiatives en faveur de l'intelligence économique (IE) ne se comptent plus :

- les **Observatoires sectoriels** : Cellule économique de Bretagne (bâtiment et travaux publics), Observatoire des IAA, Observatoire de la Métallurgie en Bretagne etc. ;

- des **expériences ont été lancées au plan départemental** (par exemple, en l'Ille-et-Vilaine, la création de NOVINCIE, Institut Pratique de l'Innovation et l'intelligence Économique d'Entreprise) **ou régional**. **L'Agence Économique de Bretagne** s'est ainsi vue confier le dossier de l'intelligence économique par le Conseil régional de Bretagne. Ses orientations sur ce plan sont la mutualisation des IE, la recherche du « sur-mesure » et de la réactivité ainsi que la constitution de

personnes et institutions ressources. Ses cibles principales sont les pôles de compétitivité et les grandes collectivités locales de Bretagne (le « B 15 »)³⁰⁰ ;

- **la Banque de France** a également un rôle important dans l'anticipation. Elle dispose d'une banque de données sur les entreprises (FIBEN) permettant aux dirigeants de comparer leur situation financière à celles des autres intervenants de leur secteur. Elle a également élaboré deux outils qu'elle a mis à la disposition du Conseil régional de Bretagne dans le cadre d'une convention d'utilisation. Le système GEODE permet de réaliser des diagnostics économiques et financiers d'entreprises (en association avec celles-ci). ACSEL (Analyse conjoncturelle et structurelle économique localisée), quant à lui, offre une expertise des territoires au travers des comportements économiques des entreprises, la mesure des grandes évolutions par principales filières et une comparaison des performances des territoires. Sur un plan quantitatif, on peut noter qu'en 2006, la direction régionale de la Banque de France a réalisé 90 expertises GEODE, une expertise ACSEL (sur l'agro-alimentaire à la demande du Conseil régional de Bretagne). Ajoutons que 234 687 entreprises bretonnes figuraient dans FIBEN et que la Banque de France disposait de 12 670 cotations significatives d'entreprises de la région (analyse poussée des comptes)³⁰¹ ;

- la loi de sauvegarde des entreprises donne un rôle accru de prévention et de conseil aux **Tribunaux de Commerce** alors que les **services déconcentrés de l'État** ont progressivement mis en place un dispositif de suivi des difficultés des entreprises (voir les annexes consacrés à ces deux points) ;

- de **nombreuses entreprises de la région**, des PME/PMI notamment, ont mis en place des dispositifs d'intelligence économique (Delta Dore, Plastobreizh, Otima etc.). Selon une étude de l'ARIST Ouest et des CCI de Bretagne, une entreprise de la région sur trois considère « avoir une fonction de veille structurée »³⁰² ;

- les **Chambres consulaires** cherchent à diffuser les pratiques de l'intelligence économique au sein des entreprises (à titre d'exemple, la CCI du Morbihan propose des accompagnements personnalisés et des formations-actions aux sociétés souhaitant mettre en place un système d'IE) ;

- **les Pays, intercommunalités et OLEF** (Observatoires Locaux Emploi-Formation) ont mis en place des dispositifs d'observation et d'analyses des tendances économiques de leurs territoires. Ces démarches peuvent aller jusqu'à la structuration d'une véritable GTEC (gestion territoriale des emplois et des compétences, cf. l'exemple de Rennes analysé plus loin).

Le grand nombre d'initiatives fait légitimement redouter une certaine confusion. En effet, les organismes revendiquant un rôle de sensibilisation, de coordination et de

³⁰⁰ Audition de Alain CADIX (alors Délégué de l'Agence Économique de Bretagne) par le Bureau du CESR de Bretagne, le 8 janvier 2007

³⁰¹ Audition de Alain PINEAU (Directeur régional de la Banque de France) par le Bureau du CESR de Bretagne, le 5 mars 2007

³⁰² ARIST Ouest, *Rapport d'enquête sur les pratiques de veille et d'innovation 2006 des établissements bretons*, avril 2007 (enquête réalisée à partir d'un échantillon de 355 entreprises)

mutualisation sont nombreux : NOVINCIE (créé notamment par la CCI de Rennes et l'Union patronale d'Ille-et-Vilaine, ambitionne par exemple de « mobiliser et mettre en synergie la grande diversité des acteurs » et de « rechercher des points de convergence sur l'analyse des mutations »), l'État (une circulaire du 15 septembre 2005 souhaite donner un rôle central aux Préfectures de région en la matière) ou la Région (le Conseil régional s'est engagé, dès juillet 2001, en partenariat avec l'ADIT³⁰³, dans la promotion de l'IE et la définition d'une « stratégie régionale d'intelligence économique en Bretagne » ; il a finalement, en janvier 2006, confié ce domaine d'intervention à l'Agence Économique de Bretagne).

Cette multiplicité d'organismes coordinateurs contraste avec **l'absence de fait d'anticipation des forces et faiblesses des territoires** dénoncée par un récent rapport de diverses Inspections générales de l'État : « les informations sur les mutations économiques potentielles existent, mais sont peu ou pas exploitées. Aucune instance n'assume effectivement la fonction de cellule de veille économique »³⁰⁴. L'analyse des « signaux faibles » révélateurs des mutations futures est ainsi rarement réalisée.

3.2.2. Une utilisation encore insuffisante des procédures et outils de prévention et de traitement des difficultés d'entreprises

Comme le montre l'annexe à ce rapport sur la loi de sauvegarde des entreprises, les acteurs économiques disposent d'un arsenal juridique favorisant l'anticipation.

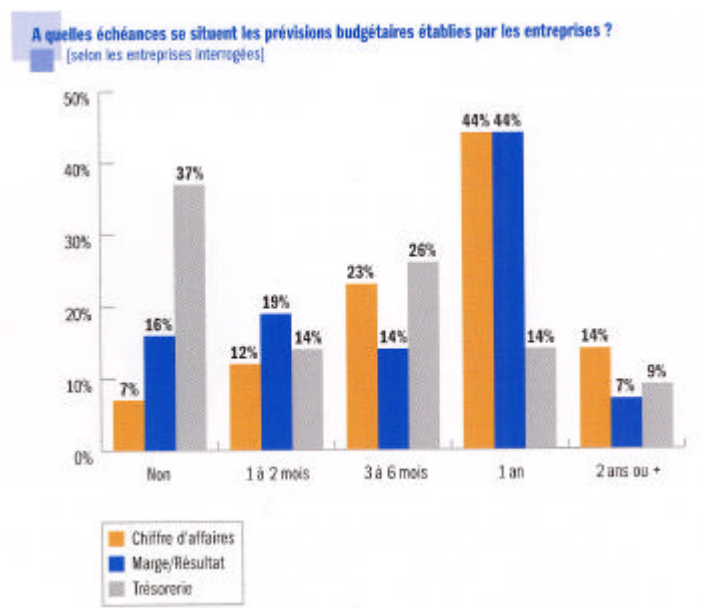
Une étude réalisée par le cabinet de conseil Ernst & Young portant sur les pratiques des entreprises de Bretagne et des Pays de la Loire en matière de prévention des difficultés montre que l'utilisation et la connaissance de ces outils pourraient être optimisées³⁰⁵.

Des précautions doivent certes être prises concernant cette étude. L'échantillon utilisé, 43 PME-PMI des deux régions (dont un quart employant moins de 50 salariés), peut en effet être jugé réduit. L'approche concernant l'anticipation est probablement exagérément financière (la prise en compte de la veille commerciale et technologique est quasiment absente). Néanmoins, compte tenu de l'expertise et de la connaissance du tissu économique du cabinet de conseil, les tendances dégagées et leur analyse semblent relativement instructifs.

³⁰³ L'ADIT, l'Agence pour la Diffusion de l'Information Technologique, est une société nationale dont l'État détient 100 % du capital, qui a pour vocation de promouvoir l'IE et de valoriser les techniques de veille de l'information économique, scientifique, technologique et commerciale

³⁰⁴ Inspections générales des affaires sociales (IGAS), des finances (IGF) et de l'administration (IGA) et Contrôle général économique et financier, *Rapport sur les dispositifs de revitalisation territoriale, contrats de site, conventions de revitalisation*, octobre 2006

³⁰⁵ Ernst & Young, *Panorama de la prévention des difficultés des entreprises en Bretagne et Pays de la Loire*, janvier 2007



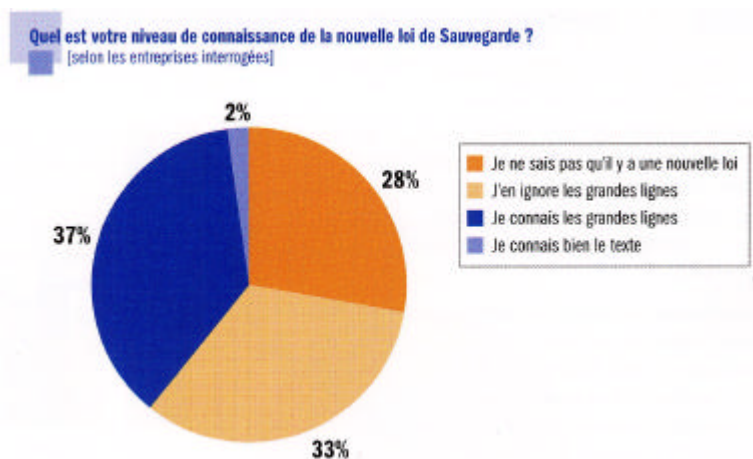
Source : Ernst & Young, Panorama de la prévention des difficultés des entreprises en Bretagne et Pays de la Loire, janvier 2007

Cette étude montre (graphique précédent) que **les entreprises ont une visibilité variable de leurs comptes**. Elles sont 93 % à établir des prévisions de chiffre d'affaires, dont plus de la moitié à un an (44 %) ou plus (14 %). De même, les prévisions en termes de marges et de comptes de résultat sont fréquentes (84 % des entreprises dont 51 % à un an ou plus).

En revanche, 37 % d'entre elles ne disposent d'aucun document donnant une visibilité de trésorerie au-delà de quelques semaines. Dans le cas où les entreprises bénéficient d'un tel document, l'horizon des prévisions est dans deux tiers des cas inférieur à 6 mois.

Ernst & Young en conclut que « *les entreprises sont en mesure de détecter une inflexion de leur activité et de projeter l'évolution de leur rentabilité en termes de marge et de résultat. En revanche, elles n'ont pas la culture des prévisions de trésorerie. Par conséquent leur capacité à anticiper l'ampleur d'une éventuelle crise d'illiquidité est plus limitée* ». Le cabinet formule le commentaire global suivant : « *les entreprises sont relativement bien "équipées" en matière de suivi à très court terme mais ne semblent pas suffisamment armées dans le domaine prévisionnel pour anticiper et faire face aux besoins dans des situations de tension (...) En pratique, les efforts des chefs d'entreprise se concentrent sur la gestion courante de l'entreprise* ». L'habitude des Dirigeants d'entreprises de traverser les turbulences les fait souvent minimiser les accidents les plus graves et les entretient dans l'illusion que cette nouvelle difficulté pourra être négociée de manière satisfaisante, comme les précédentes. Par ailleurs, les outils prévisionnels, obligatoires dans les entreprises les plus importantes, seraient souvent jugés trop théoriques...

De surcroît, la connaissance de la nouvelle loi de sauvegarde des entreprises apparaît très parcellaire chez les chefs d'entreprises. Le graphique suivant met en évidence le fait que 61 % d'entre eux ignorent l'existence de cette nouvelle loi ou en méconnaissent les grandes lignes.



Source : Ernst & Young, Panorama de la prévention des difficultés des entreprises en Bretagne et Pays de la Loire, janvier 2007

Une enquête complémentaire, réalisée auprès de 16 acteurs du traitement des difficultés d'entreprises (Présidents de tribunaux de commerce, administrateurs judiciaires et trésorier payeurs généraux), confirme le constat assez inquiétant formulé : le lien très net entre une organisation financière déficiente et les difficultés rencontrées, le caractère aggravant d'une mauvaise information (les outils de reporting et de suivi ne sont pas toujours établis ni fiables et sont parfois associés à une mauvaise perception du marché)...

Les « experts » interrogés estiment également que l'indéniable sous-utilisation des nouveaux dispositifs juridiques tient à un rejet psychologique du Dirigeant (souci de confidentialité et de réputation notamment) et à un manque d'informations.

Des statistiques fournies par deux études nationales apportent une certaine confirmation aux tendances exposées précédemment. En effet, selon un rapport sénatorial³⁰⁶, les procédures de sauvegarde des entreprises demeurent assez peu utilisées. On comptait, en 2006, 23 procédures de sauvegarde en Bretagne et 500 au niveau national. Ces chiffres sont à rapprocher de ceux du nombre de défaillances d'entreprises, respectivement de 1 293 et de 41 800 l'année précédente. Le rapport parlementaire évoque les « *timides débuts* » d'une mesure complètement nouvelle qui « *a un peu tardé à s'imposer* » en signalant toutefois que « *la loi du 1^{er} mars 1984 a mis près de dix ans avant de trouver sa place auprès des praticiens et des entreprises en difficultés* ». Or, la loi a été adoptée il y a peu de temps (juillet 2005). Les tendances les plus récentes montreraient d'ailleurs une relative accélération de la diffusion de cette procédure. A noter également que la part de la Bretagne dans le total national des procédures de sauvegarde est sensiblement la même que son poids dans le nombre d'établissements (respectivement 4,6 % et 4,3 %).

Une étude réalisée par l'assureur-crédit Euler Hermes SFAC, basée sur des statistiques légèrement différentes, formule des conclusions assez similaires.

³⁰⁶ Xavier LE ROUX, *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi n° 20005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises*, de l'Assemblée nationale, 31 janvier 2007

L'entreprise évoque ainsi « *le difficile apprentissage de ce nouveau dispositif juridique* ». L'objectif de la loi n'aurait pas été atteint à ce jour, le nombre des défaillances ayant augmenté en 2006 dans presque toutes les régions françaises (y compris la Bretagne). De surcroît, la procédure de sauvegarde, qui ne concernerait encore que 1% des procédures collectives et qui avait été conçue pour les PME, serait utilisée par « *des entreprises de taille généralement supérieure à celle observée pour les autres procédures collectives* ». Le bilan de la procédure de sauvegarde, encore mal connu, apparaîtrait mitigé : « *seulement 10 % des procédures ont donné lieu à un plan de sauvegarde. 26 % des sauvegardes se transforment en liquidations judiciaires/redressements judiciaires* ». En revanche, la procédure de conciliation, qui a remplacé les règlements amiables, semble connaître un développement rapide, les entrepreneurs appréciant la confidentialité et la limitation des risques offerts par cette disposition³⁰⁷.

3.2.3. L'intérêt d'une démarche commune d'anticipation

Si les outils d'anticipation existent et sont souvent mal utilisés, **il est bien souvent possible de prévoir les évolutions futures des entreprises et des secteurs**. Comme le signalent deux chercheurs, la prévisibilité est « *un faux débat* » : « *quoi qu'en disent certains acteurs, il est possible de voir venir la plupart des restructurations. Il existe certes des retournements brutaux de conjoncture, comme celui qui a frappé les télécoms en 2001, mais ils sont plutôt l'exception. Le plus souvent, les restructurations s'inscrivent dans des processus longs (...) Les signes avant-coureurs sont variés : baisse continue du chiffre d'affaires ou des bénéfices, augmentation du chômage technique, ajournement d'investissements... Les difficultés d'autres industriels du même secteur doivent également attirer l'attention* »³⁰⁸.

Dans ces conditions, l'enjeu est d'arriver, après des étapes souvent longues décrites dans le paragraphe suivant, sinon à un diagnostic commun, du moins à un constat partagé.

Le **constat partagé** repose sur quelques points d'accord : l'évolution constatée et anticipée du marché, les risques envisageables, le constat d'une crise, le caractère inéluctable du changement, l'irréversibilité de certaines situations, le caractère structurel et non conjoncturel de la crise.

Le **diagnostic commun**, quant à lui, implique que les causes des mutations soient désignées et que la nécessité d'une reconversion soit actée.

L'étape suivante est constituée par la formulation d'un **projet commun de reconversion** : choix du(des) secteur(s) à développer, types d'emplois ciblés, mode de régulation local visé...

³⁰⁷ « Un bilan mitigé pour la procédure de sauvegarde », *Les Echos*, 22 mars 2007 et Euler Hermes SFAC, « Bilan de la loi de sauvegarde : dans un contexte de remontée des défaillances, les entrepreneurs privilégient la conciliation à la sauvegarde », communiqué de presse du 21 mars 2007

³⁰⁸ Loïc BUFFARD et Julien TOGNOLA (Ingénieurs des Mines), *Anticiper les restructurations : incantation ou vrai remède ?*, mémoire de l'École des Mines de Paris, septembre 2005

Il est très fréquent que l'on ne puisse aboutir au diagnostic (s'accorder sur la nécessité d'une reconversion suppose des abandons, l'acceptation du principe d'une action correctrice). Le constat partagé n'en constitue pas moins une étape extrêmement importante.

3.2.4. La Gestion Prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)

L'anticipation des mutations économiques et des changements dans l'emploi peut également être réalisée dans le cadre de la mise en place d'une **GPEC (Gestion Prévisionnelle des Emploi et des Compétences)**.

La Gestion Prévisionnelle des Emploi et des Compétences (GPEC)

Dans son rapport de juin 2005 sur les perspectives du travail et de l'emploi, le CESR de Bretagne a présenté cet outil, défini comme une démarche d'ingénierie des ressources humaines consistant à recevoir, à mettre en œuvre et à contrôler des politiques et des pratiques qui permettront de réduire de façon anticipée les écarts existant entre les besoins et les ressources de l'entreprise (ou de l'organisation), à la fois sur le plan des effectifs et sur le plan des compétences³⁰⁹. La GPEC comprend de ce fait un certain nombre d'outils, et en particulier :

- **la définition des différents emplois exercés dans l'entreprise ou l'organisation.** Divers référentiels existent d'ores et déjà. Ainsi, les entreprises du secteur privé peuvent utiliser le Répertoire Français des Emplois (RFE), inspiré des travaux du CEREQ, qui recense 800 emplois-types couvrant la plupart des branches d'activité. Ces emplois-types s'articulent autour d'un métier et d'une compétence ;

- **une démarche anticipatrice** qui vise, à partir d'un diagnostic de la situation actuelle et des projets de l'entreprise, à prévoir les évolutions à venir des métiers, les compétences nécessaires dans le futur, la pyramide des âges souhaitable ;

- **la formation.** Une compétence peut être acquise (par un recrutement). Elle peut également être développée par la formation et redéployée (par une reconversion qui s'accompagne aussi souvent d'une formation). Les compétences sont intégrées dans la stratégie globale de l'entreprise.

Source : CESR de Bretagne, *Perspectives de l'emploi et du travail en Bretagne, pour une volonté anticipatrice*, juin 2005

L'étude du CESR avait montré que le développement de la GPEC était relativement récent mais aussi que les initiatives de diffusion de ces pratiques se sont multipliées ces dernières années dans la région. On peut citer par exemple deux projets pilotes lancés par les Unions Patronales Interprofessionnelles en Ille-et-Vilaine et dans le Finistère ainsi qu'une démarche d'accompagnement individuel et collectif d'entreprises proposé, en Ille-et-Vilaine, par l'Union des Industries et Métiers de la Métallurgie (UIMM), l'AFPA Conseil et la DDTEFP³¹⁰. De même, dans le cadre du plan d'action de la Charte de développement pérenne de l'agriculture et de l'agro-alimentaire, une action de sensibilisation a été conduite, par les services de l'État (DRAF), auprès de 400 entreprises des IAA de Bretagne.

³⁰⁹ CESR de Bretagne, *Perspectives de l'emploi et du travail en Bretagne, pour une volonté anticipatrice*, juin 2005

³¹⁰ « Accompagnement à la GPEC », *Fusions*, n° 35, avril 2005

Signalons également que le rapport du CESR avait présenté la démarche de GPEC mise en place dans la société Livbag Autoliv (Pont de Buis, 29). Cette société, passée de 45 personnes en 1993 à plus de 1 000 salariés en 2007, a ainsi mis en place une GPEC comprenant la définition d'un référentiel métier propre, un outil de formation interne, une politique de promotion de la mobilité interne dans le groupe, une mesure de la satisfaction professionnelle etc. Depuis la publication de ce rapport, la société a engagé des restructurations internes importantes dans le cadre d'un redéploiement d'activité : la création d'une usine de production en Roumanie destinée à reprendre progressivement sept lignes du site de Pont de Buis (sur une cinquantaine de lignes actuellement), l'installation à Pont de Buis de deux nouvelles lignes plus modernes, une stabilisation des effectifs (il s'agit d'un engagement de la direction, des départs à la retraite et des départs volontaires ne donnant pas toujours lieu à des remplacements). Alors que le syndicat interne (CGT) a critiqué le recours trop important aux intérimaires (représentant près de 50 % des 600 ouvriers du site), la Direction du site explique la politique de « consolidation » et de redéploiement des activités par des contraintes géographiques et réglementaires (l'extension du site de production est difficile compte tenu de la topographie et placerait l'usine dans le dispositif Seveso 2)³¹¹.

Cet exemple montre que la GPEC peut avoir plusieurs utilisations. Elle peut être un moyen de maintien voire de réduction du personnel (dans le cadre d'une réorientation ou d'un désinvestissement par exemple). Elle peut également servir à accompagner et optimiser une croissance de l'effectif (cas de Livbag entre 1993 et 2005). D'une manière générale, la GPEC est un outil particulièrement appréciable pour anticiper les mutations de l'emploi et des compétences dans une entreprise ou sur un territoire.

La GPEC, un outil pour rendre les restructurations acceptables

Selon Bruno ATHIAS du Cabinet ALTEDIA, la gestion de l'emploi et des compétences demeure la meilleure garantie de restructurations futures acceptables :

- pour identifier en permanence les compétences détenues par les salariés, déterminer celles dont l'entreprise a besoin à court et moyen termes ;
- pour garantir l'appropriation par les salariés de leurs qualifications et compétences ;
- pour accompagner l'adaptation et l'évolution des compétences des salariés aux besoins de l'entreprise et faciliter leur mobilité professionnelle.

Source : « Accompagnement social des licenciements collectifs pour motif économique, les "bonnes pratiques" », Document remis par Bruno ATHIAS (Directeur de la région Grand Ouest du cabinet Altedia), le 10 octobre 2005

Comme nous l'avons indiqué précédemment, **le législateur a souhaité que la réflexion sur l'évolution des emplois et les compétences soit élargie aux salariés et à leurs représentants**. Ainsi, la loi du 18 janvier 2005 (dite de « cohésion sociale ») stipule que les entreprises de plus de 300 salariés sont tenues d'engager tous les trois ans une négociation sur le dispositif de GPEC.

³¹¹ Voir notamment « Livbag : douze ans d'expansion et de belles perspectives », *Le Télégramme*, 10 septembre 2005

La GPEC peut également être étendue à un territoire. Outre le cas du pôle « Emploi et Territoires » du Pays du Trégor Goëlo présenté précédemment, on peut citer la démarche du CODESPAR (Conseil de Développement Economique et Social du Pays de Rennes) qui a engagé une réflexion sur la mise en place d'une GPEC territoriale utilisant les « trans'compétences ». Le tableau suivant présente la méthodologie dégagée, qui a été proposée à la Communauté d'Agglomération de Rennes.

Le pilotage d'un dispositif de GPEC territoriale

Veille, recensement, diagnostic des ressources de compétences du territoire	Identification les emplois / organisations sensibles / cibles
Repérage / diagnostic des : - Populations ressources - Populations sensibles En terme : - d'acquis de compétences transverses - de potentiel d'adaptation/ transfert des compétences Spécification et conduite d'études de l'observatoire	Repérage et diagnostic des entreprises : - en forte mutations technologies, organisations, produits, - fortement impactés par la démographie - demandeurs / producteurs de compétences transversales - capacité/difficulté à conduire les transferts Concevoir et appuyer des projets d'actions
Constitution et animation d'un réseau d'acteurs ressources Mutualisation et formalisation des pratiques	
Repérer et sensibiliser, former, certifier et mutualiser les pratiques des opérateurs locaux : - Bilan de compétences et accompagnement de parcours - Intermédiation - Aide au recrutement - Formation et ingénierie des apprentissages - Appui/conseil et ingénierie de la Gestion des compétences	

Source : CODESPAR, *La boîte à outils Trans'compétences*, 2006

3.3. Anticiper mais aussi convaincre et annoncer

Comme nous le signalions dans les paragraphes précédents, certains acteurs parviennent à anticiper les évolutions futures des marchés, soit grâce à leur expérience des mutations économiques, soit du fait d'une information pertinente.

L'enjeu n'est ainsi pas toujours d'anticiper correctement (si les outils de veille et d'intelligence économiques sont efficaces et pertinents, la prévision sera relativement juste) mais de convaincre sans effrayer. L'ancien responsable de la MIME, Jean-Pierre AUBERT, résume cet état de fait par la formule suivante : « *j'ai peur de ton anticipation, donc je m'abstiens* »³¹². De plus, les prévisions les plus lucides sont souvent critiquées : « *anticiper une fermeture est vécue localement comme une forme de renoncement des élus* »³¹³.

³¹² Jean-Pierre AUBERT, « Les restructurations d'anticipation comme mode de gestion », document remis par l'auteur le 11 octobre 2006

³¹³ Inspections générales des affaires sociales (IGAS), des finances (IGF) et de l'administration (IGA) et Contrôle général économique et financier, *Rapport sur les dispositifs de revitalisation territoriale, contrats de site, conventions de revitalisation*, octobre 2006

Il n'est pas rare que des acteurs refusent d'admettre un diagnostic car il implique des remises en question radicales difficiles à accepter. A titre d'exemple, les tendances lourdes d'évolution de l'agro-alimentaire sont connues depuis longtemps (suite aux accords de Marrakech d'avril 1994 et à la réforme de la PAC de juin 2003) : baisse programmée des aides à l'exportation (dans l'aviculture ou le lait par exemple) et des prix d'intervention sur le beurre ou la poudre de lait...³¹⁴ Les acteurs de la filière disposaient par ailleurs des analyses particulièrement éclairantes de l'Observatoire des IAA de Bretagne. Signalons toutefois que ce qui est valable pour des acteurs économiques (qui peuvent chercher à se diversifier ou se réorienter) est moins facile pour les personnes : dans de nombreux territoires ruraux, une entreprise agro-alimentaire concentre une part considérable des emplois locaux ce qui limite les possibilités de changement d'activité.

Le rôle des pouvoirs publics est certes d'anticiper correctement et de rapprocher les multiples sources d'information (harmonisation des méthodes, confrontation des résultats et des points de vue, détermination d'une vision synthétique). Il est presque autant d'annoncer (aux salariés, aux populations voire aux entreprises), de sensibiliser, de convaincre.

Or, alors qu'une relation bilatérale peut entraîner des crispations et des blocages, la construction progressive, par les acteurs, d'un diagnostic partagé peut être un bon moyen d'accroître l'acceptabilité sociale d'un constat de crise immédiate ou à venir. L'intérêt de la démarche conjointe tient également au fait qu'aucun organisme ne détient une capacité d'anticipation infaillible alors que la confrontation des informations et des opinions des salariés et leurs organisations syndicales, dirigeants d'entreprises, fonctionnaires, élus, experts... permet une information large, contradictoire et objective.

Cette anticipation partagée suppose souvent que soient créés de nouveaux lieux de négociation et d'information au niveau des territoires. Nous avons également signalé que les CESR peuvent jouer un rôle non négligeable dans la prise de conscience des mutations et des changements économiques. Leur composition large, reflétant les différentes sensibilités de la société civile, leur permet de croiser les points de vue pour arriver à ce regard commun mais aussi de sensibiliser les différentes instances qui y sont représentées aux enjeux des restructurations. C'est dans cette logique que le CESR d'Aquitaine, avec l'appui de la Préfecture de région, a mis en place un Observatoire des Mutations Économiques (OME)³¹⁵. Cet Observatoire, qui comprend le délégué national aux restructurations de défense et un représentant de la DIACT, s'est fixé pour mission « *d'anticiper les ruptures de continuité positives ou négatives (...) pour mieux gérer les processus économiques et industriels en Aquitaine* ».

³¹⁴ CESR de Basse Normandie, Bretagne et Pays-de-la-Loire, *Filière lait des régions de l'Ouest : comment maintenir, demain, le plus grand nombre d'exploitations et d'actifs ?*, décembre 2006

³¹⁵ « L'Aquitaine surveille les mutations économiques », *La Croix*, 15 novembre 2005

4. Ne pas se laisser surprendre

L'enjeu pour les acteurs est de **ne pas se laisser surprendre**. Ils peuvent ainsi engager des mesures adéquates, selon un calendrier pertinent. En effet, la réussite dépend autant de l'art de l'exécution de la stratégie que de la stratégie elle-même. Deux risques sur ce plan doivent être signalés : celui d'agir trop tôt ou trop tard.

Il peut être dangereux d'engager des mesures trop précoces. En effet, réduire la « voilure » trop tôt empêche de pouvoir manœuvrer lorsque les turbulences surviennent.

A l'opposé, **des mesures trop tardives sont souvent sans effets**. Sur ce plan, l'exemple de la société Tilly Sabco est particulièrement éclairant. La société était auparavant spécialisée sur le poulet congelé destiné à l'exportation. Or, cette activité est grandement menacée par la baisse programmée des restitutions. Le projet Rustivol prenait en compte cette prévision et visait à réorienter la production vers un produit de qualité supérieur au poulet « standard », positionné sur la « rusticité » et sur une valorisation de bonnes pratiques (respect strict des règles environnementales, sanitaires et bien être animal)³¹⁶.

Un tel projet aurait pu être jugé justifié et adapté. Il a d'ailleurs obtenu un appui de l'État et de collectivités territoriales. Néanmoins, on peut également considérer que cette réorientation stratégique a été trop tardive.

La société a certes été fortement pénalisée par les effets médiatiques de la crise de la grippe aviaire mais, d'une manière générale, les tendances lourdes (libéralisation des marchés, concurrence de pays comme la Thaïlande ou le Brésil, endettement lourd notamment vis-à-vis des collectivités locales) pénalisaient la société. On peut d'ailleurs noter que, dans son rapport de janvier 2001 sur la valeur ajoutée dans les IAA, le CESR de Bretagne évoquait les risques de dégradation de l'image des produits bretons, citant un article traitant des « *risques d'émergence d'un virus grippal liés aux pratiques d'élevage* »³¹⁷.

Le caractère tardif de la réaction a été démontré par les faits puisque l'entreprise a été placée en redressement judiciaire en juillet 2006.

³¹⁶ Audition de Franck HAMARD (Unicopa Volailles) et Pascale MADEC (Tilly Sabco), le 10 avril 2006

³¹⁷ CESR de Bretagne, *Ajoutons de la valeur dans l'agro-alimentaire de Bretagne*, janvier 2001

Conclusion

En conclusion de ce travail, le conseil Économique et Social souhaite mettre l'accent sur les perspectives d'actions, leurs priorités et les préconisations à l'échelle régionale et locale.

1. Une démarche partenariale et coordonnée pour l'anticipation et le traitement des restructurations

L'anticipation des mutations est un enjeu bien identifié par les acteurs et constitue une des priorités de la Stratégie Régionale de Développement Économique (SRDE). En la matière, la question est moins de savoir si l'on peut anticiper mais ce que l'on peut anticiper. En d'autres termes, l'imprévu serait qu'il n'y ait pas de mutation, ce qui implique la nécessité de mettre en place une démarche prospective afin d'explorer le champ des possibles à partir desquels on peut construire une veille stratégique. Dans ce contexte, la volonté de l'Agence Économique de Bretagne (AEB) de **mutualiser les démarches d'intelligence économique** et d'**identifier des indicateurs d'alerte** permettant de repérer les « signaux faibles » préfigurant des difficultés, est jugée positivement. Cela offre la possibilité de mettre en place une capacité commune de diagnostic pour l'anticipation et le traitement des crises tant structurelles que conjoncturelles.

La **Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC)** est un outil potentiellement important pour les bassins d'emploi - comme d'ailleurs pour les entreprises - qui, pour être efficace, doit s'appuyer sur **des diagnostics régulièrement et des tableaux de bord mis à jour de l'état des territoires**. Ces diagnostics doivent pouvoir répondre à différentes questions :

- les unités productives implantées sur le bassin sont-elles engagées prioritairement dans des logiques de réduction des coûts ou d'innovation ?
- dépendent-elles fortement ou faiblement de groupes extérieurs au territoire ?
- si cette dépendance est élevée, quels sont les modes de gouvernance de ces groupes ? etc.

L'enjeu sur ce plan est moins de repérer les ressources génériques du territoire (proportion de diplômés de l'enseignement supérieur par exemple) que les compétences spécifiques (si une spécialisation se dégage, dispose-t-on de structures de formation et de recherche dans ce domaine ?). Dans cette logique, *« il ne s'agit plus de créer ex nihilo un nouveau pôle d'activité, mais de s'appuyer et de valoriser les ressources spécifiques du territoire, de repérer la nature, l'histoire et l'espace des relations pertinentes, afin de mieux anticiper les opportunités et les problèmes à venir et de mieux accompagner les mutations qu'appellent les réorganisations des activités »*³¹⁸.

Comme nous l'avons signalé dans la troisième partie de ce rapport, le travail

³¹⁸ Olivier BOUBA-OLGA, « Délocalisations, désindustrialisation : que peuvent faire les collectivités territoriales ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 72, 1/2007, mars 2007

d'observation permanente qu'implique ce diagnostic territorial doit pouvoir s'appuyer sur le plus grand nombre possible d'**acteurs économiques, politiques et sociaux des territoires** : entreprises (donneurs d'ordre et sous-traitants), syndicats, banques, Chambres consulaires, collectivité territoriales, milieu associatif, organismes producteurs de statistiques et services déconcentrés de l'État (au moins en tant qu'observateurs). La réussite des actions d'accompagnement des restructurations se base sur **un travail partenarial** qui ne peut découler que d'une relation de confiance de long terme (la confiance se bâtit rarement dans l'urgence). Les acteurs ayant fréquemment une anticipation propre, les anticipations collectives partagées a priori sont rares. Un mouvement de reconnaissance mutuel apparaît donc comme une solution pour développer une aptitude collective à l'anticipation.

Le cadre pertinent de ce travail partenarial d'anticipation peut être celui des Pays et des Conseils de développement ; il peut s'agir aussi de l'Observatoire Local Emploi-Formation (OLEF), de la Maison de l'Emploi et de la Formation Professionnelle ou du Comité de Bassin d'Emploi... A noter que **des démarches d'observation** similaires doivent être menées **au niveau régional** au sein de l'Agence Économique de Bretagne, de la COPIRE, des Observatoires de Branche etc.

Pour alimenter l'anticipation menée au niveau local et régional, il serait intéressant de **constituer un réseau de « veilleurs » internationaux** à l'instar de ce qui est réalisé par le Pays de Galles³¹⁹. Les cadres expatriés, les dirigeants à l'étranger de filiales d'entreprises bretonnes peuvent ainsi faire remonter des informations sur les évolutions des marchés ou sur les projets de restructuration.

De plus, l'action partenariale et coordonnée des dirigeants d'entreprise, des représentants syndicaux, des collectivités territoriales, de l'État, des acteurs locaux constitue **un facteur décisif de réussite de l'accompagnement des restructurations**.

2. Une stratégie de gouvernance locale encouragée par la Région

Les démarches d'anticipation mise en place sur les bassins d'emploi doivent s'inscrire dans des stratégies de gouvernance locale qui peuvent être de trois types³²⁰ :

- une logique d'agglomération (reposant sur une concentration spatiale d'activités hétérogènes sans lien entre elles) ;
- une logique de spécialisation (dans laquelle un secteur voire un produit domine) ;
- une logique de spécification. Dans ce cas, « *les modes de coordination entre les*

³¹⁹ Audition de Rob HALFORD (Responsable de la Politique Économique à la Welsh Assembly Government) le 9 janvier 2006

³²⁰ Olivier BOUBA-OLGA, « Délocalisations, désindustrialisation : que peuvent faire les collectivités territoriales ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 72, 1/2007, mars 2007

acteurs permettent non seulement de disposer d'un avantage concurrentiel durable dans une activité, mais aussi de se reconvertir en cas de crise du secteur ». Cette logique « suppose de travailler autour d'un ensemble de ressources spécifiques accumulées sur les territoires, et de tenter de renforcer le degré de redéployabilité de ces ressources. Ceci suppose par exemple de mettre en place des actions de formation de telle sorte qu'en cas de crise du secteur, les salariés puissent se repositionner dans d'autres secteurs, ou encore d'accompagner les PME indépendantes afin d'accélérer la mise en œuvre d'innovations technologiques ou organisationnelles. Il s'agirait en quelque sorte de travailler non seulement à la sécurisation des parcours professionnels des salariés, mais aussi à ce que nous pourrions appeler la sécurisation des parcours organisationnels des entreprises ».

La **logique de spécification** offre les avantages apportés par un fonctionnement en réseau (dont nous avons signalé qu'il constitue un outil appréciable de développement économique) tout en évitant les risques inhérents à une trop forte spécialisation. En effet, les capacités d'adaptation des territoires aux grandes mutations économiques dépendent en partie de la diversité de leurs activités économiques.

La volonté du **Conseil régional** de se placer dans un **rôle central de « médiateur territorial »**, en appuyant les bassins d'emploi dans leurs actions, en favorisant la **désignation de correspondants « Mutations économiques » au niveau local** (c'est déjà le cas dans le bassin de Quimperlé), en mettant en réseau ces correspondants est une orientation intéressante.

D'une manière générale, l'amélioration de l'anticipation ne peut être le seul objectif. Il conviendra de concevoir des politiques et des outils de réponses aux mutations.

Comme nous l'avons signalé, toutes les restructurations ne peuvent être prévues (décisions de restructuration prises à l'étranger dans des groupes au fonctionnement opaque, fusions etc.). La **nécessité de gérer les « accidents industriels » (ou tertiaires) demeurera**. Les outils de reclassement existent et sont potentiellement efficaces (peu de profils s'avèrent difficiles à reclasser) mais les résultats concrets sont encore trop souvent décevants. Nous avons notamment vu sur ce plan que si le caractère formaliste et procédural du plan de sauvegarde de l'emploi constitue une contrainte indéniable, **il est toujours possible d'innover et de mettre en place des accompagnements performants**. Cela suppose essentiellement de focaliser la démarche sur le reclassement des salariés en impliquant les salariés et leurs représentants dans le dispositif.

La **valorisation**, auprès des entreprises, des syndicats et des collectivités locales, **d'expériences réussies** en la matière peut être un moyen de **diffuser ces bonnes pratiques**. Sur le plan de la réindustrialisation, il serait également possible d'utiliser les enseignements des expériences exposées dans le présent rapport (PREFIL, PARIE 35, PREFA...) pour **dégager des « procédures de référence » à adapter à chaque situation** d'espèce et à mettre en place de manière temporaire. Les succès constatés dans d'autres régions peuvent aussi être utilisés. Le Directeur de la DIACT en charge de l'accompagnement des mutations économiques déclarait d'ailleurs récemment sur ce plan que « *la méthodologie des contrats de site et des contrats territoriaux peut être "clonée" pour préparer et accompagner des restructurations*

moins importantes mais ayant un impact territorial fort, en mobilisant désormais les financements des entreprises »³²¹. D'autres actions de sensibilisation des entreprises sont également envisageables : sur les outils de prévision financière et sur l'intelligence économique d'une part, sur les dispositifs de prévention des difficultés contenues dans la récente loi sur la sauvegarde des entreprises, d'autre part.

Une communication sur l'image des territoires doit également être menée : pour les entreprises, un territoire où les mutations se passent mal est répulsif en matière d'implantations et d'embauches. Il en va de même pour les salariés. D'une manière générale, la communication en temps de crise mérite d'être améliorée de la part des acteurs.

3. Une coopération en réseau des groupes, PME et collectivités territoriales

Un travail conjoint et en réseau des groupes implantés localement, des PME du bassin et des collectivités territoriales. Ce type de coopération est encore assez peu fréquent. La mise en concurrence des territoires pratiquée par les grands groupes entretient souvent une méfiance réciproque entre les élus et les directeurs d'usines, ces derniers reprochant par ailleurs aux élus de ne pas toujours respecter les règles de confidentialité. De même, les PME craignent généralement que se mette en place une relation déséquilibrée voire inégalitaire avec les grands groupes. Or, l'analyse des pratiques de certaines grandes entreprises en faveur du développement local montre pourtant un apport indéniablement positif. En dehors des mesures déjà exposées de revitalisation de territoires affectés par leurs décisions de restructuration et des politiques d'essaimage, des groupes s'impliquent directement et de manière plus permanente dans le développement local des territoires sur lesquels ils sont implantés. Ces groupes (Thomson, EDF, Saint Gobain...) y trouvent autant d'intérêt que les PME elles-mêmes : *« l'investissement dans l'espace local peut constituer un moyen de gérer au plus près du terrain l'adaptation de l'emploi : en soutenant les tissus d'entreprises et en confortant les coopérations avec les acteurs des territoires, les grandes entreprises peuvent favoriser des ajustements quantitatifs et qualitatifs de l'emploi plus fins, dans la durée, au niveau des bassins d'emploi. Ces politiques peuvent contribuer à rendre moins étanches les frontières de l'entreprise, facilitant les échanges, dans les deux sens, entre l'entreprise et son environnement : reclassements, recrutement, formation (...) En contribuant au renouvellement des ressources des bassins d'emploi, le groupe préserve les possibilités d'ajustements sur ces derniers dans la durée : il peut ainsi plus aisément gérer corrélativement les effectifs et les compétences, et traiter, successivement ou simultanément sur plusieurs sites, des mouvements opposés de réduction et de croissance d'effectifs »³²².*

³²¹ Entretien avec Laurent FISCUS in Dossier « Faire face aux restructurations industrielles », *La Gazette des Communes*, 16 octobre 2006

³²² Marie RAVEYRE, « L'action pour le développement local des grandes entreprises comme outil d'accompagnement social des restructurations. Contribution à l'élaboration d'outils d'évaluation », *Document de travail de l'IRES*, n° 05.04, novembre 2005

Des initiatives associant PME et grands groupes peuvent d'ailleurs être mobilisées : projet ALIZÉ (non présent à ce jour en Bretagne) et démarche PLATO (déjà utilisée notamment dans le centre Bretagne et en l'Ille-et-Vilaine)³²³. De surcroît, les politiques d'essaimage et d'appui à la création d'entreprises financées par les groupes pourraient bénéficier de l'appui du réseau des PFIL (plateformes d'initiative locale). La coordination des PFIL de Bretagne et les 20 plateformes France Initiative pourraient ainsi mettre à disposition leurs comités d'engagement pour l'expertise et l'étude des créations et reprises d'entreprises et octroyer des prêts d'honneur sans garantie ni intérêt avec la mise à disposition d'un parrain bénévole pour les dossiers déposés par des personnes privées d'emploi de territoires sinistrés.

4. Des aides circonstanciées aux entreprises en difficulté

Il convient probablement de distinguer les appuis apportés aux entreprises traversant des difficultés passagères et ceux dispensés aux entreprises dont la survie est véritablement remise en cause. Compte tenu des risques des aides aux entreprises en difficulté, les premiers doivent être très nettement privilégiés (les aides aux entreprises procédant à des délocalisations devant être bien évidemment exclues). Pour les seconds, la politique régionale portera sur d'éventuels échelonnements des remboursements des aides versées précédemment, en évitant toutefois que la liquidation judiciaire de l'entreprise ne se solde par une perte pour le créancier public. D'une manière générale, le Conseil régional ne peut intervenir dans ces conditions qu'en recherchant un effet de levier, non comme appui financier unique³²⁴.

Si la mise en place d'un fonds d'aide aux entreprises se restructurant ne semble pas souhaitable (d'autant qu'un outil de ce type a été créé récemment au niveau européen), en revanche, la Région Bretagne peut éventuellement s'inspirer de l'opération pilote lancée par son homologue de Basse Normandie. Le Conseil régional de cette région a ainsi, en février 2007, mis en place un dispositif expérimental de redynamisation des bassins en difficulté suite à la fermeture d'entreprises. Dans ce cadre, la Région entend confier des **actions de ré-industrialisation** à une société de reconversion sélectionnée par appel d'offres (avec des objectifs précis et des obligations de résultat). La mission de l'opérateur sera de mener une intervention de proximité sur les bassins d'emplois concernés, afin de re-dynamiser le marché de l'emploi local d'une part et appuyer les actions de développement économique d'autre part (l'accompagnement des salariés pour leur reclassement n'étant pas pris en charge). En parallèle, le Conseil régional a créé, avec des partenaires, un fonds de renouvellement immobilier destiné à accompagner les implantations nouvelles et la re-qualification de locaux anciens³²⁵. La mesure étant extrêmement récente et

³²³ « Des PME servies sur un PLATO », *Bretagne Économique*, n° 178, avril 2007

³²⁴ Audition de Mme Christine GHESQUIERE (alors Directrice de l'Industrie et des Services au Conseil régional de Bretagne), le 10 octobre 2005

³²⁵ « La Basse Normandie va aider les bassins d'emploi en difficulté », *Les Echos*, 15 février 2007 et Communiqué de presse de la Région Basse Normandie du 9 février 2007

expérimentale (elle préfigure un dispositif complet de redynamisation des bassins en difficulté³²⁶), nous manquons de recul pour estimer l'efficacité potentielle de ce dispositif.

En revanche, **l'idée d'une prise de participation des collectivités locales dans une entreprise se restructurant**, évoquée par cinq Présidents de Conseils régionaux après l'annonce du plan Power 8 du groupe Airbus, **semble devoir rester l'exception**. Cette proposition s'inspire des exemples d'autres régions étrangères et notamment de ceux des Länders allemands qui détiennent des participations dans des sociétés privées. Les justifications avancées sont de deux ordres : la volonté de bénéficier des informations apportées aux actionnaires et celle de peser sur les décisions. Bien évidemment, pour obtenir un degré d'influence minimum, l'implication d'autres acteurs (pool bancaire, Caisse des Dépôts, autres collectivités territoriales...) au côté des Conseils régionaux semble nécessaire (l'idée de constitution d'une société d'économie mixte est avancée par le Président du Conseil régional d'Aquitaine). Cette solution pose des problèmes juridiques importants (le Code général des collectivités territoriales indique que sont exclues, « *sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'État, toutes participations dans le capital d'une société commerciale* »)³²⁷. Plus fondamentalement encore, on peut craindre l'effet de transfert de ces fonds publics investis dans des grands groupes au détriment du financement des PME et des TPE.

5. Des actions décisives dans le domaine de la formation

La formation constitue un des outils les plus utiles pour permettre aux personnes d'évoluer et de se réorienter. Cette formation ne doit pas être réservée aux seules personnes licenciées. En effet, une analyse des quelques contre-exemples (cas de restructurations pour lesquelles les résultats en termes de reclassement ont été particulièrement faibles) montre que « *la plupart [des] agents de production ont été maintenus à l'écart d'une formation qualifiante pendant des années voire des décennies (...) L'entreprise (...) privilégie le plus souvent la productivité à court terme, sans se soucier du niveau de qualification de ses salariés (...) Et quand les ouvriers bénéficient d'une formation, elle est, en général, brève et axée sur l'adaptation au poste de travail* »³²⁸. Certes, ces cas peuvent être jugés extrêmes car l'effort de formation continue des entreprises est important. Néanmoins, les salariés les moins diplômés, occupant les emplois au plus bas niveau, sont ceux qui bénéficient en général le moins de la formation professionnelle. La « **formation tout au long de la vie** » apparaît donc comme un des meilleurs garants d'une reconversion.

Néanmoins, ceci n'en rend pas moins nécessaire un effort de **formation des**

³²⁶ Corinne FÉRET (Vice-Présidente du Conseil régional de Basse Normandie en charge de l'Emploi et de la Reconversion industrielle), « Redynamiser les bassins en difficulté » (interview), *Reflets*, n° 61, avril-mai 2007

³²⁷ « Les régions peuvent-elles voler au secours d'Airbus ? », *La Gazette des Communes*, 12 mars 2007

³²⁸ « Salariés en friche », *Le Monde Initiatives*, n° 18, avril 2003

personnes licenciées. Le Conseil régional de Bretagne a pris des orientations sur ce plan dans le cadre de la Stratégie Régionale Emploi Formation (SREF). Les actions menées dans d'autres régions peuvent, sur ce plan, être analysées et éventuellement reproduites. Citons, par exemple, le « Pass reconversion qualifiant et pré-qualifiant » créé à titre expérimental par le Conseil régional de Rhône Alpes qui permet de financer 700 heures supplémentaires de formation par rapport au droit commun. De même, la Région Aquitaine a mis en place un « Plan d'aide et de soutien aux entreprises en difficulté », cofinancé par l'Etat (dans le cadre du CPER) et du FSE, qui apporte une contribution au plan de formation des sociétés. Pour la seule année 2003, 2 671 personnes ont ainsi pu partir en formation grâce à ce dispositif. En Alsace, la Région peut intervenir sur sollicitation des représentants des salariés, parallèlement à la mise en place du PSE, pour financer des actions de formation non couvertes par les dispositifs de droit commun. En Nord Pas de Calais, une aide directe peut être versée au salarié licencié par le biais d'une prise en charge partielle ou totale de sa formation. D'une manière générale, les politiques des Conseils régionaux *« favorisent une approche individualisée et un accompagnement vers des parcours de formation professionnelle qualifiants ou diplômants. Elles nécessitent une complémentarité des différents financements et une mobilisation des acteurs socio-économiques ainsi qu'une veille permanente sur les évolutions et les besoins en compétences des entreprises »*³²⁹. La promotion de la VAE (validation des acquis de l'expérience) figure aussi parmi les outils privilégiés, notamment dans la SREF de Bretagne et dans la politique de la Région Nord Pas de Calais.

D'une manière générale, la formation des salariés doit être conçue dans une offre globale d'appui à la reconversion des entreprises pilotée par les instances chargées du développement économique au Conseil régional et les financements proposés doivent pouvoir couvrir des actions de formation sortant des dispositifs de droit commun.

6. Accompagner les salariés par des aides à la mobilité, une sécurisation des parcours professionnels et un accompagnement sanitaire et psychologique

Pour se reclasser, dans le cadre d'une embauche ou d'une mutation interne, les personnes doivent souvent changer de domicile. Or, des freins existent à **la mobilité des personnes**. Diverses aides ont d'ores et déjà été mises en place : aides dans le cadre du PARE (prenant en charge totalement ou partiellement des frais de transport, de déménagement ou de double résidence), crédit d'impôt en cas de déménagement pour retrouver un emploi... Le Conseil général du Morbihan a, quant à lui, mis en place une prime de 1000 à 1500 euros destinée aux personnes privées d'emploi à la suite d'un licenciement économique et ayant une proposition d'embauche de la part d'une entreprise du département relevant du même secteur

³²⁹ Dossier « Les politiques régionales de formation en faveur des entreprises », *Actualité de la Formation Permanente*, n° 98, septembre-octobre 2005

d'activité. Une régionalisation d'une telle mesure serait peut être envisageable.

De même, le Conseil Économique et Social de Bretagne préconise de favoriser les **démarches visant à la sécurisation des parcours professionnels**. Diverses expériences menées en Bretagne et analysées par un groupe de travail spécifique du CESR pourront être utilisées³³⁰. D'une manière générale, il paraît souhaitable que les salariés soient de plus en plus acteurs dans la gestion de leurs parcours professionnels. Dans certains cas cependant **un accompagnement psychologique, voire sanitaire, peut être nécessaire et il paraît utile de le prévoir dans les plans sociaux, sans pour autant en systématiser la mise en œuvre.**

De même, la mutation constante des activités, des emplois et des territoires suppose que **soient recherchées des solutions transversales**. Les reclassements, les reconversions des personnes, les changements d'affectation impliquent de tirer partie des compétences acquises précédemment. Or, celles-ci sont bien souvent transférables (moyennant parfois un accompagnement sous forme de formations). Il est de ce fait important, notamment dans le cadre des GPEC territoriales et d'entreprise, de **détecter, valoriser et utiliser les « trans'compétences »**. L'initiative lancée dans le Pays de Rennes peut servir d'exemple sur ce plan. Dans un même ordre d'idées, la maîtrise d'une technologie, d'un savoir-faire spécifique (l'assemblage par exemple) peut être le vecteur d'**une réorientation ou d'une diversification**. La pérennité des entreprises dépend ainsi souvent de leur capacité à utiliser leur compétence distinctive pour changer de filière. Enfin au niveau des territoires, la **logique de spécification**, évoquée plus haut, permet d'utiliser les ressources spécifiques d'un bassin pour réorienter les activités du tissu économique. A cet égard, la démarche de transversalité entre filières industrielles développée par le Groupement des Fédérations Industrielles de Bretagne (GFI Bretagne) est originale et mérite d'être soutenue.

7. Une évaluation à développer

Des évaluations des dispositifs devront être faites, entre autres celles des aides apportées aux entreprises. Ces analyses pourraient s'inscrire dans le rapport annuel du Conseil régional relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire par les collectivités territoriales et leurs groupements (loi du 13 août 2004).

D'une manière générale, il faut évaluer les effets des mutations et des restructurations au regard d'**une perspective durable de progrès social**. Autrement dit, l'évaluation doit être à la fois quantitative, solde brut en emplois sur le bassin par exemple, et qualitative, évolution sociale du territoire notamment, en lien avec l'agenda 21 régional et le SRDE.

³³⁰ CESR de Bretagne, *Flexibilité et sécurisation des parcours professionnels*, septembre 2007

Annexes

Annexes

Afin de ne pas alourdir les développements du rapport, il a été décidé de renvoyer à des annexes détaillées la présentation de certains éléments relativement descriptifs.

Ces annexes sont organisées de la manière suivante :

- quelques dispositions juridiques importantes :

- . le licenciement économique (annexe 1)
- . la consultation du comité d'entreprise en cas de licenciements pour motif économique (annexe 2)
- . la loi de sauvegarde des entreprises : prévention et traitement des difficultés des entreprises (annexe 3)

- les dispositifs juridiques pouvant être utilisés par les salariés dans le cadre de leur reclassement :

- . le contrat de transition professionnelle (CTP) (annexe 4)
- . la convention de reclassement personnalisé (CRP) (annexe 5)
- . le congé de reclassement (annexe 6)
- . le congé de conversion (annexe 7)
- . la convention de conversion (dispositif supprimé présenté pour mémoire) (annexe 8)
- . le congé de mobilité (annexe 9)
- . tableau récapitulatif (annexe 10)
- . les conventions FNE (annexe 11)
- . les obligations en termes de reclassement selon la taille de l'entreprise et le nombre de licenciements économiques envisagés (annexe 12)

- les outils mobilisables et l'organisation des acteurs :

- . les cellules de reclassement (annexe 13)
- . les accords de méthode (annexe 14)
- . les aides publiques aux entreprises (annexe 15)
- . les contrats de site (annexe 16)
- . la revitalisation des territoires (annexe 17)
- . l'Organisation de l'Etat pour la prévention et le traitement des difficultés des entreprises (CIRI, CODEFI) (annexe 18)
- . la détection et la prévention des difficultés des entreprises (annexe 19)
- . le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) (annexe 20)
- . la réhabilitation des sites (annexe 21)

Annexe 1

Le licenciement économique

Le droit du licenciement économique a été modifié par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. Cette loi marque, pour l'essentiel, un retour aux dispositions antérieures à la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002.

1. La notion de licenciement économique

1.1. La définition légale

Le licenciement s'analyse comme la rupture du contrat de travail à l'initiative de l'employeur, qui n'est pas due à un cas de force majeure.

L'article L. 321-1 du Code du travail définit le licenciement économique de la façon suivante : « *constitue un licenciement pour motif économique le licenciement effectué par un employeur pour un ou plusieurs motifs non inhérents à la personne du salarié résultant d'une suppression ou transformation d'emploi ou d'une modification, refusée par le salarié, d'un élément essentiel du contrat de travail, consécutives notamment à des difficultés économiques ou à des mutations technologiques* ».

En Bretagne, en 2003, les licenciements économiques ne représentaient que 1,4 % des sorties de l'emploi, loin derrière les non renouvellements de CDD (66,4 %), les démissions (16,4 %), les départs en retraite, les fins de période d'essai...

Le licenciement économique s'oppose au licenciement pour motif personnel qui concerne la personne du salarié et non l'emploi. N'est donc pas économique, le licenciement qui sanctionne une faute ou résulte de l'état du salarié : âge, maladie, inaptitude...

En France, entre le début 2001 et la fin 2003, on note une dégradation de la situation économique mais peu de licenciements pour motif économique. En revanche, le nombre de licenciements pour motif personnel a augmenté de 40 %³³¹. Ces licenciements peuvent servir à réduire ou recomposer la main-d'œuvre dans le cadre des restructurations et permettent de contourner les contraintes d'un licenciement collectif. Le licenciement doit être justifié par une cause réelle et sérieuse mais le juge

³³¹ « Le licenciement pour motif personnel de plus en plus prisé par les entreprises », *Le Monde Économie*, 28 mars 2006

ne contrôle la pertinence de cette cause que lorsqu'il est saisi par le salarié. Par ailleurs, les motifs légaux de licenciement laisse une large place à l'interprétation. Le recours à l'un ou l'autre des licenciements semble donc répondre davantage aux stratégies gestionnaires de l'employeur qu'à des causes objectivement différentes³³².

1.2. Les caractéristiques

1.2.1. Un motif inhérent à l'entreprise

Le Code du travail évoque deux motifs de licenciement économique :

. les mutations technologiques

Toute introduction de techniques, de processus ou de matériels nouveaux qui vont conduire soit à des suppressions ou des transformations d'emploi, soit à des modifications de contrats de travail sont considérées comme des mutations technologiques. Celles-ci sont susceptibles de justifier, à elles seules, un licenciement économique. Il n'est pas nécessaire que la compétitivité de l'entreprise soit menacée ;

. les difficultés économiques

Les difficultés économiques doivent être caractérisées. Elles s'apprécient au moment où est prise la décision de licencier, au niveau de l'entreprise ou au niveau du secteur d'activité du groupe auquel appartient l'entreprise. Toutefois, il peut être tenu compte de difficultés futures (licenciement prononcé en prévision de résultats déficitaires).

A ces motifs légaux, il faut ajouter les motifs dégagés par la Cour de cassation :

. la réorganisation de l'entreprise nécessaire à la sauvegarde de sa compétitivité

Constitue un motif économique, toute mesure de réorganisation décidée pour sauvegarder la compétitivité de l'entreprise ou du secteur d'activité du groupe auquel elle appartient. La sauvegarde de la compétitivité répond à 3 conditions :

- la réorganisation de l'entreprise doit être mise en œuvre pour prévenir des difficultés économiques à venir,
- les difficultés doivent être liées à des évolutions technologiques
- la réorganisation de l'entreprise est mise en œuvre pour prévenir les conséquences sur l'emploi des difficultés économiques prévisibles.

. La cessation d'activité

La cessation d'activité constitue un motif valable de licenciement économique quelle que soit la cause de la cessation. La cessation d'activité doit être définitive et totale et ne pas être due à une faute de l'employeur ou à sa légèreté blâmable.

³³² « Les nouveaux usages du licenciement pour motif personnel », *Premières Informations, Premières Synthèses*, juillet 2003

1.2.2. Une remise en cause des conditions d'emploi

La remise en cause des conditions d'emploi peut revêtir plusieurs formes :

. la suppression d'emploi

Pour que le licenciement soit justifié par un motif économique, il est nécessaire que le poste du salarié licencié ait été supprimé. Si le salarié a été remplacé dans son emploi, il n'y a pas licenciement économique. La suppression d'emploi ne correspond pas forcément à la suppression des fonctions. Celles-ci peuvent être transférées à un autre salarié. La suppression d'emploi peut également concerner un autre poste que celui occupé par le salarié.

. la transformation d'emploi

Le licenciement économique peut résulter d'une transformation d'emploi à laquelle le salarié n'aurait pas pu s'adapter. Il y a transformation de l'emploi lorsque le poste, bien que demeurant dans la structure, subit une mutation telle dans ses composantes (tâches à accomplir, compétences requises...) qu'il ne peut plus être considéré comme de même nature.

. la modification d'un élément essentiel du contrat

Lorsque l'employeur propose au salarié une modification d'un élément essentiel de son contrat de travail (baisse de salaire ou changement des modalités de calcul, mutation) et que celui-ci la refuse, il peut le licencier pour motif économique. Ce motif économique ne sera retenu que si la proposition de modification du contrat de travail était motivée par des difficultés économiques, une réorganisation de l'entreprise ou des mutations technologiques.

2. Les obligations préalables au licenciement économique

2.1. L'obligation de reclassement

Tous les salariés menacés par un licenciement économique, qu'il soit individuel ou collectif, et quelle que soit la taille de l'entreprise, doivent bénéficier d'efforts sérieux de reclassement. Peu importe qu'un PSE ait ou non été établi. L'établissement d'un tel plan ne suffit pas à satisfaire à l'obligation générale de reclassement qui pèse sur l'employeur.

Le reclassement doit être réalisé :

- sur un emploi relevant de la même catégorie que celle que le salarié occupe
- sur un emploi équivalent
- sur un emploi de catégorie inférieure, sous réserve de l'accord exprès du salarié.

L'employeur doit rechercher les emplois compatibles avec les capacités professionnelles du salarié et ceux qui seraient accessibles grâce à une formation ou à une adaptation au poste. La recherche d'opportunités de reclassement ne peut pas incomber au salarié. Le reclassement doit être envisagé non seulement dans le cadre de l'établissement et de l'entreprise mais aussi, le cas échéant, dans les autres entreprises du groupe auquel l'entreprise appartient.

Selon la Cour de cassation, une proposition de reclassement peut concerner « *un poste à l'étranger dès l'instant que la législation applicable localement n'empêche pas l'emploi de salariés non nationaux* ». Ce cadre juridique des reclassements a servi de justification à des offres d'emploi qui prévoyaient un reclassement en Roumanie pour 110 euros mensuels (la société Sem Suhner, une PME alsacienne), à l'île Maurice pour 117 euros par mois (l'entreprise bretonne Max Sauer qui a fermé son entreprise rennaise de pinceaux Isabey et de cosmétiques) ou en Hongrie pour un salaire de 300 euros (la société Thédis dans le Doubs). Ces propositions méconnaissent le principe fondamental de l'exécution de bonne foi des obligations contractuelles. De telles propositions ne peuvent être considérées comme sérieuses et donc comme ayant été faites de bonne foi. Elles doivent être retirées d'un PSE. En pratique, elles restent peu fréquentes.

La proposition de reclassement doit être sérieuse, précise et individuelle. Si aucun reclassement sérieux n'est proposé, l'employeur devra démontrer l'impossibilité de reclasser, faute de quoi le licenciement sera considéré comme dépourvu de cause réelle et sérieuse. Le salarié est en droit de refuser les mesures de reclassement qui lui sont proposées mais ce refus peut alors justifier un licenciement. Le reclassement est donc « *une obligation pour l'employeur et un droit pour les salariés* »³³³.

2.2. La fixation de l'ordre des licenciements

L'employeur doit arrêter des critères qui lui permettront de déterminer l'ordre des licenciements. Ces critères résultent, en principe, de la convention ou de l'accord collectif applicable à l'entreprise. En l'absence d'accord, ces critères sont définis par le chef d'entreprise, après consultation du CE ou, à défaut, des délégués du personnel (DP). Le Code du travail fixe une liste indicative de critères : les charges de famille, l'ancienneté de service, la situation des salariés qui présentent des caractéristiques sociales (âge, handicap...) rendant leur insertion professionnelle particulièrement difficile, les qualités professionnelles.

³³³ Ridha BEN HAMZA, « Le reclassement : obligation et droit », *Le Monde Initiatives*, n° 18, avril 2003

Des critiques peuvent être émises à l'égard de cette liste dans la mesure où elle n'est pas hiérarchisée et confère à l'employeur un pouvoir discrétionnaire sur l'appréciation des qualités professionnelles des salariés, ce qui lui laisse une grande marge d'appréciation pour fixer l'ordre des licenciements. Les CE ont un simple rôle consultatif et se refusent souvent à intervenir dans le choix des salariés licenciés. Cela a favorisé le licenciement des salariés peu qualifiés ou dont les qualifications sont obsolètes. Les femmes et les salariés d'origine étrangère sont les plus exposés au risque d'exclusion³³⁴.

Les critères doivent être appliqués au niveau de l'entreprise et par catégorie professionnelle.

Les critères retenus par l'employeur pour fixer l'ordre des licenciements doivent être portés à la connaissance des représentants du personnel. Ils doivent également être communiqués, sur demande, aux salariés concernés.

Le salarié peut contester devant le juge prud'homal l'application des critères relatifs à l'ordre des licenciements.

2.3. L'élaboration du plan de sauvegarde de l'emploi

Le plan de reclassement a été instauré par la loi « Aubry » du 27 janvier 1993. La loi du 2 août 1989 a qualifié ce plan de reclassement non plus de « plan social » mais de « PSE ».

Dans les entreprises comptant au moins 50 salariés, pourvues ou non d'institutions représentatives du personnel, un PSE doit être établi dès lors que le projet de licenciement porte sur 10 salariés ou plus sur une même période de 30 jours. Les seuils de 50 et 10 salariés s'apprécient au niveau de l'entreprise. Un PSE doit aussi être établi dans certains cas particuliers.

L'objet du PSE est d'éviter les licenciements ou d'en limiter le nombre ainsi que de faciliter le reclassement du personnel dont le licenciement ne peut être évité.

Le PSE est négocié par l'entreprise et les partenaires sociaux.

Le PSE peut prévoir :

- des actions en vue du reclassement interne/externe
- des créations d'activités nouvelles
- des actions de formation, de validation des acquis de l'expérience (VAE) ou de reconversion
- des mesures de réduction ou d'aménagement du temps de travail...

Ce dispositif d'aide au reclassement se caractérise souvent par la mise en place d'une

³³⁴ Claude-Emmanuel TRIOMPHE, « Licencié sans discriminer », *Le Monde Économie*, 17 janvier 2006

cellule de reclassement, qui sera chargée de l'accompagnement à la recherche d'emploi, et par la proposition d'offres d'emplois. La nature des offres d'emploi est le plus souvent encadrée par une définition de l'offre valable d'emploi ou de reclassement (OVE ou OVR). Cette définition porte sur le statut de l'emploi proposé, la rémunération offerte, la distance par rapport au domicile et l'adéquation de la qualification exigée à la qualification ou au projet professionnel du salarié accompagné.

Le PSE est soumis au contrôle des représentants du personnel, de la Direction départementale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et des salariés. L'absence de plan ou son insuffisance sont de nature à entraîner la suspension de la procédure ou l'annulation de la décision de licenciement.

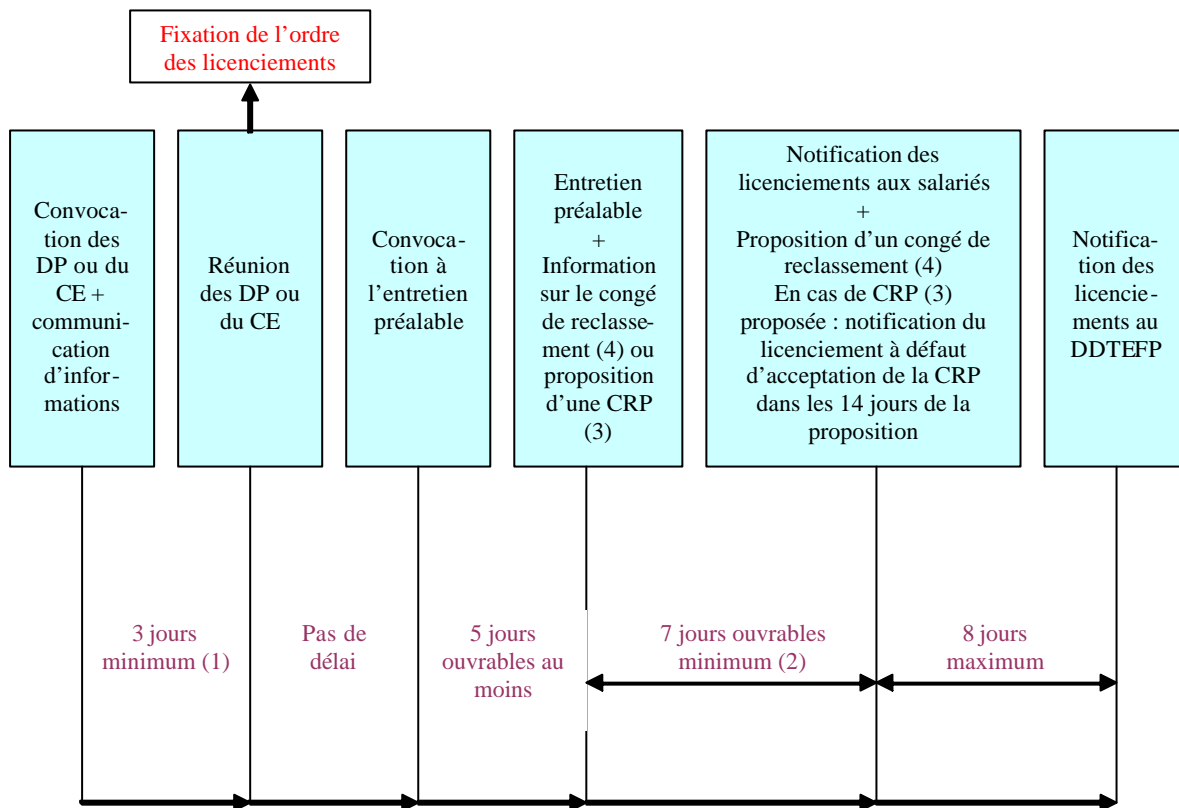
Afin de contourner les PSE, de plus en plus d'entreprises déposent leur bilan. Il s'agit d'une voie de restructuration. Cependant, entre PSE et dépôt de bilan, les conséquences divergent au niveau des protections dont peuvent bénéficier les salariés. Les dépôts de bilan entraînent des dispositifs d'accompagnement sociaux des restructurations moins favorables pour les salariés, en termes d'indemnités de licenciement et de dispositifs de reclassement. Cependant, dans certains cas, un dépôt de bilan peut parfois s'avérer plus bénéfique pour les salariés qu'un PSE³³⁵.

3. La procédure de licenciement économique

3.1. Licenciement de 2 à 9 salariés sur une même période de 30 jours

³³⁵ « Les dépôts de bilan sont de plus en plus utilisés pour contourner les plans sociaux », *La Tribune*, 28 novembre 2003

Licenciement de 2 à 9 salariés sur une même période de 30 jours



Source : Dictionnaire RF social, 2006

(1) Dans les entreprises de moins de 50 salariés, les DP doivent être convoqués suffisamment à l'avance.

(2) Deux jours ouvrables en cas de redressement ou de liquidation judiciaires.

(3) CRP : convention de reclassement personnalisé. Une telle convention ne peut être proposée que dans les entreprises de moins de 1 000 salariés. En cas d'acceptation, il y a rupture du contrat d'un commun accord et non pas licenciement.

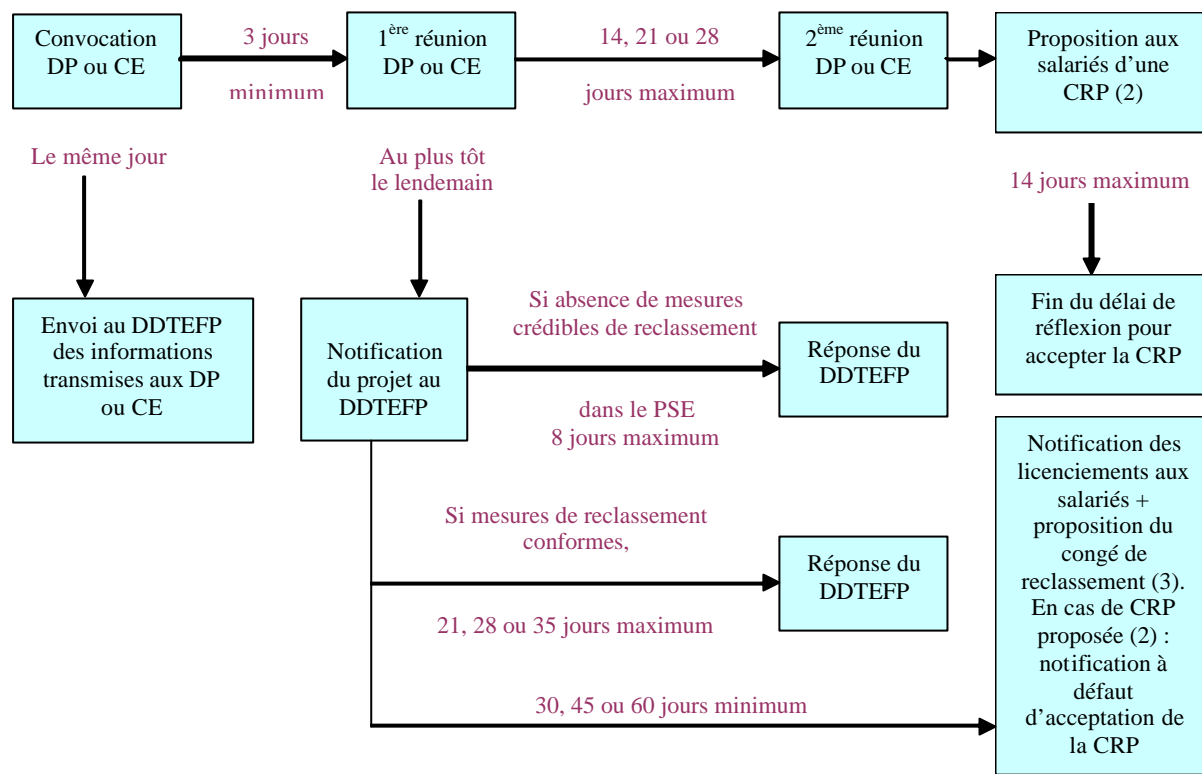
(4) Congé de reclassement. Ce dispositif ne peut être proposé que dans les entreprises de 1 000 salariés et plus. Il s'agit d'une mesure d'accompagnement du licenciement.

3.2. Licenciement d'au moins 10 salariés dans une entreprise de 50 salariés et plus sur une même période de 30 jours

Un PSE doit être préalablement élaboré dans tous les cas.

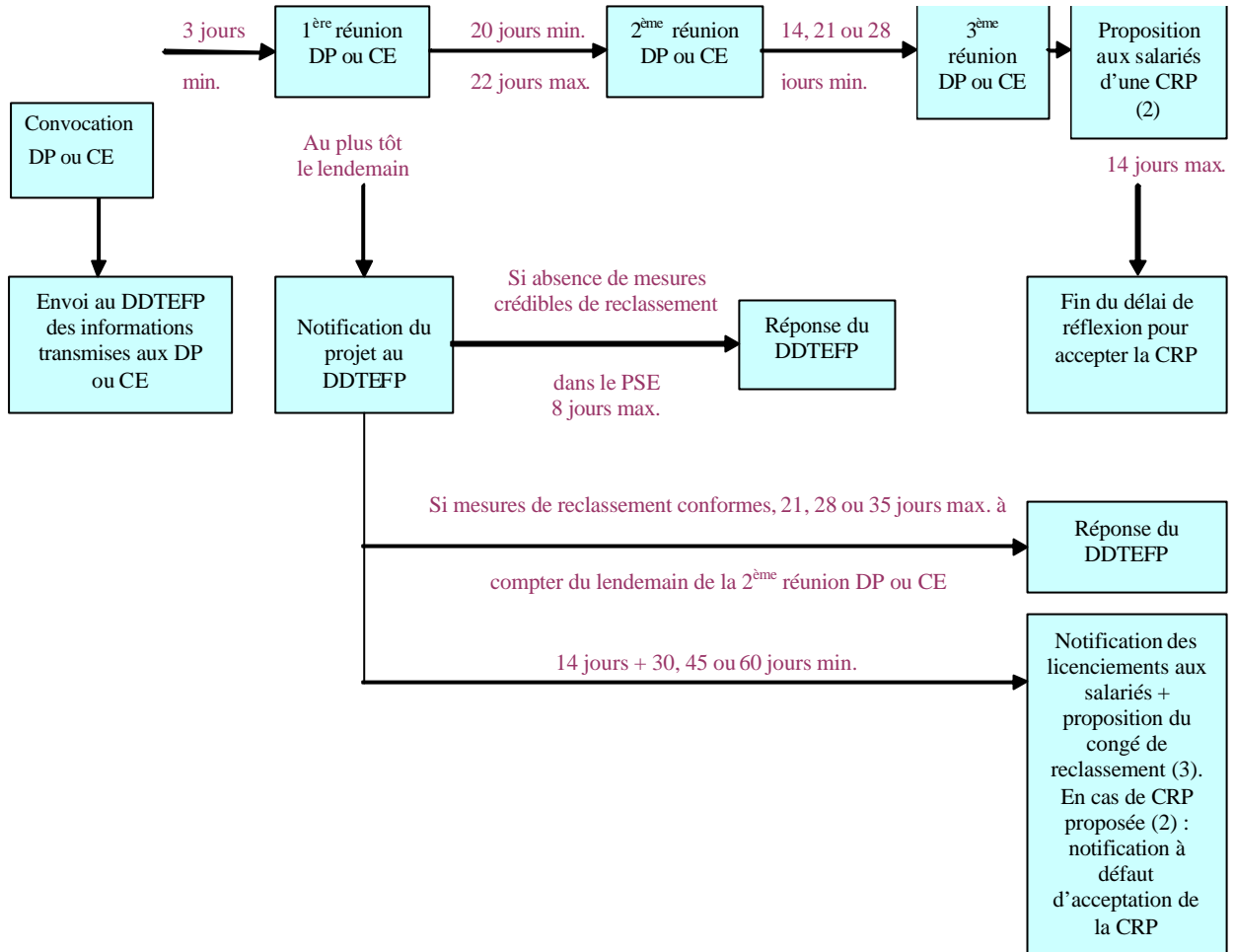
Les entreprises dotées d'un CE dans lesquelles l'employeur projette de prononcer le licenciement économique d'au moins dix salariés sur une même période de 30 jours ont la possibilité de conclure un accord de méthode afin de fixer les modalités d'information et de consultation du CE (le nombre de réunions, les délais entre les réunions...). Dans le cas contraire, la procédure suivante est applicable.

3.2.1. Présence de DP ou CE, pas de recours à un expert comptable



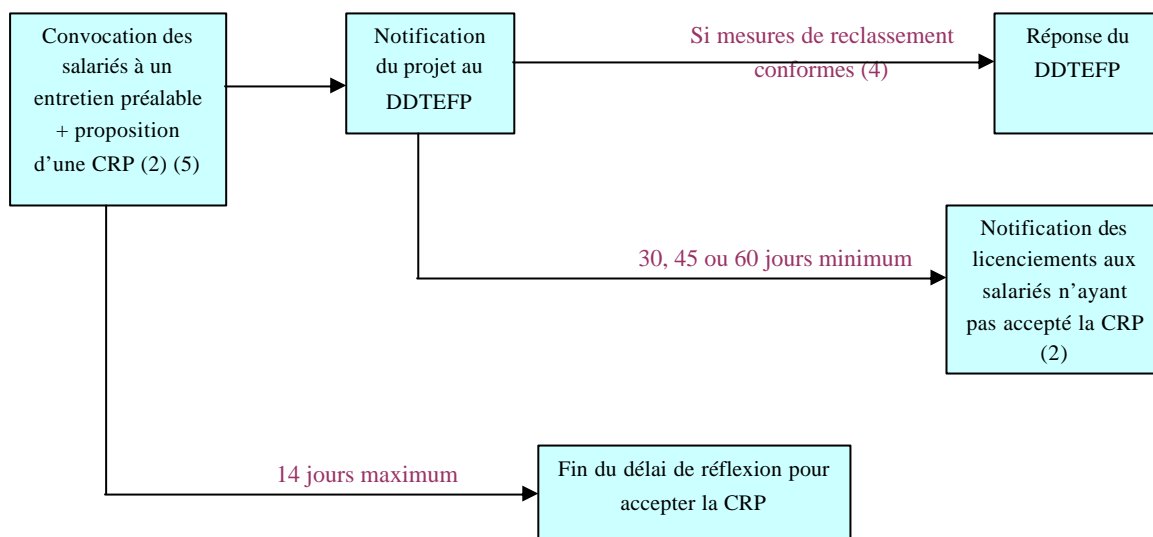
Source : Dictionnaire RF social, 2006

Présence de DP ou CE, recours à un expert comptable



Source : Dictionnaire RF social, 2006

3.2.2. Absence de DP ou de CE



Source : Dictionnaire RF social, 2006

(1) En cas de modification du contrat de certains salariés pour motif économique, ne doivent être pris en compte, pour déterminer le volume du licenciement, que ceux ayant déjà refusé la modification.

(2) CRP : convention de reclassement personnalisé.

(3) Congé de reclassement.

(4) En l'absence de mesures de reclassement crédibles dans le PSE, cette carence doit être notifiée au plus tard dans les 8 jours de la notification du projet au DDTEFP (Directeur Départemental du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle).

(5) L'hypothèse ici retenue étant celle d'une entreprise sans représentants du personnel, ce cas de figure ne risque guère de se présenter lorsque l'effectif atteint 1000 salariés ou plus. Il est donc possible d'exclure la proposition d'un congé de reclassement.

Annexe 2

La consultation du comité d'entreprise en cas de licenciements pour motif économique

1. Les textes essentiels

La consultation du comité d'entreprise (CE) est obligatoire en cas de licenciements économiques. Les modalités de consultation furent précisées par plusieurs lois de 1989 à 1993, puis renforcées par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. La loi Fillon du 3 janvier 2003 a suspendu pour 18 mois l'application de 11 articles de la loi de modernisation sociale. Puis, une loi du 30 juin 2004 a porté cette suspension à 24 mois. Les articles suspendus ont été supprimés par la loi dite de « programmation pour la cohésion sociale » du 18 janvier 2005. L'abrogation de certains articles de la loi de modernisation sociale entraîne l'application des textes antérieurs. Conformément aux propositions du Medef, la loi de 2005 a affaibli la capacité des CE de freiner les licenciements³³⁶.

2. Les règles minimales issues du droit communautaire

La directive du 20 juillet 1998 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux licenciements collectifs prévoit une obligation de consultation des représentants des travailleurs en temps utile en cas de projet de licenciement collectif. Cette consultation, effectuée en vue d'obtenir un accord, vise au minimum à accroître :

- les possibilités d'éviter ou de réduire les licenciements collectifs
- les possibilités d'atténuer les conséquences des licenciements par le recours à des mesures sociales d'accompagnement.

³³⁶ Maurice COHEN, *Le droit des comités d'entreprise et des comités de groupe*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2005

Les représentants des travailleurs pourront faire appel à des experts en raison de la complexité technique des matières susceptibles de faire l'objet de l'information et de la consultation. L'employeur doit fournir tous renseignements utiles aux représentants du personnel et leur communiquer :

- les motifs du projet de licenciement
- le nombre et la catégorie des travailleurs à licencier
- le nombre et les catégories de travailleurs habituellement employés
- la période au cours de laquelle il est envisagé d'effectuer les licenciements
- les critères envisagés pour le choix des travailleurs à licencier si cette compétence est attribuée à l'employeur par les législations ou pratiques nationales (c'est le cas en France, sauf si ces critères ont été fixés par convention ou accord collectif)
- la méthode de calcul envisagée pour les éventuelles indemnités autres que celles prévues par les législations ou pratiques nationales.

Ces dispositions sont applicables si la décision concernant les licenciements collectifs émane de l'employeur ou d'une entreprise qui contrôle cet employeur.

La directive laisse aux Etats membres la possibilité de prévoir des dispositions plus favorables. Des procédures administratives et/ou juridictionnelles doivent être prévues par les Etats membres pour permettre aux représentants des travailleurs de faire respecter ces obligations.

3. La procédure de consultation

L'ordre du jour est arrêté par le chef d'entreprise, mais établi conjointement avec le secrétaire du CE. Un ordre du jour établi unilatéralement constitue un délit d'entrave et peut entraîner l'irrégularité de la procédure. Si la consultation est obligatoire et que le secrétaire du comité refuse d'inscrire à l'ordre du jour le projet de licenciement, le président peut passer outre. Une fois établi, l'ordre du jour est adressé aux membres du CE en respectant un délai minimum de 3 jours.

La notion de consultation se résume à un avis formulé par le CE. Cet avis n'a aucun caractère obligatoire ; le chef d'entreprise n'est nullement obligé d'en tenir compte. Les différents syndicats représentatifs réclament la possibilité, pour le CE, d'avoir un droit de veto.

Cependant, les CE peuvent, parfois, aller jusqu'à la négociation³³⁷.

Le Code du travail prévoit deux consultations distinctes du CE :

- celle du livre IV (art L. 432-1) sur la marche générale de l'entreprise (les actes d'organisation et de gestion de l'entreprise) et les mesures de nature à

³³⁷ « Restructuration et plan social : quand les Comités d'entreprises s'en mêlent » sur le site Internet <http://www.place-publique.fr>

affecter le volume et la structure des effectifs. Le CE émet un avis sur le projet de restructuration, ayant une incidence sur l'emploi, ainsi que sur ses modalités d'application ;

- celle du livre III (art L. 321-3) sur le projet de licenciement économique et l'établissement d'un plan de sauvegarde pour l'emploi (PSE).

Tant que le CE ne s'est pas prononcé sur le projet de restructuration, il ne peut pas se prononcer sur la mise en œuvre d'un PSE.

Les deux procédures peuvent avoir lieu successivement (celle du livre IV puis celle du livre III) ou être concomitantes. Les deux consultations doivent dans ce cas être distinctes, même si elles ne font pas l'objet de deux réunions séparées. Seul le juge pourra apprécier si les délais induits par la concomitance des procédures sont suffisants pour permettre au CE de se prononcer.

L'employeur ne doit pas prendre de décision avant ces consultations. Si la consultation est tardive, elle est nulle et le licenciement collectif qui en découle est également nul.

3.1. La consultation au titre du livre IV - Les dispositions légales

L'employeur peut informer le personnel, du projet de restructuration, en même temps que le CE. Le texte de la loi de cohésion sociale ne donne plus une priorité absolue d'information au CE. Lorsque le projet de restructuration est de nature à affecter le volume d'activité ou d'emploi d'une entreprise sous-traitante, l'entreprise donneuse d'ordre en informe immédiatement l'entreprise sous-traitante pour que celle-ci en informe elle-même instantanément son CE ou, à défaut, les délégués du personnel (DP).

La loi ne définit ni le nombre, ni la cadence des réunions s'inscrivant dans ce cadre. Cependant, le CE doit bénéficier de délais suffisants au regard de la complexité du dossier économique et de l'ampleur de l'opération menée.

3.2. La consultation au titre du livre III

Lorsque le nombre des licenciements pour motif économique envisagé est inférieur à 10 sur une même période de 30 jours, la procédure de consultation du CE est simplifiée. Dans la mesure où il n'existe pas de PSE, la procédure du Livre III se réduit à une information de l'administration.

Cette procédure doit être respectée par une entreprise ayant procédé à des licenciements collectifs de plus de 10 personnes sur une même période de 30 jours mais aussi :

- lorsqu'une entreprise a procédé, pendant trois mois consécutifs, à des

licenciements pour motif économique de plus de 10 personnes au total, sans atteindre 10 personnes sur une même période de 30 jours, tout nouveau licenciement économique envisagé au cours des trois mois suivants est soumis à cette procédure

- lorsqu'une entreprise assujettie à la législation sur les CE a procédé, au cours d'une même année civile, à des licenciements pour motif économique de plus de 18 personnes au total, sans avoir eu à présenter de PSE, tout nouveau licenciement économique envisagé au cours des trois mois suivants la fin de cette année civile est aussi soumis à cette procédure.

Un accord de méthode pourra encadrer le déroulement de la procédure de licenciement économique, par dérogation éventuelle aux dispositions des Livres III et IV du Code du travail, lorsque l'employeur envisage de prononcer le licenciement économique d'au moins 10 salariés sur une même période de 30 jours. Parfois les accords de méthode ont accordé des moyens renforcés aux représentants du personnel et ont organisé les reclassements. Mais ils peuvent aussi comporter des clauses de renonciation à toute action judiciaire, ce qui est dangereux pour les salariés. A défaut d'un tel accord, le licenciement économique s'organise dans le seul cadre légal.

3.2.1. La première réunion

Cette première réunion permet au CE de prendre connaissance des mesures du PSE. C'est l'occasion pour ses membres de présenter leurs observations et de recourir, éventuellement, à un expert comptable rémunéré par l'entreprise.

3.2.2. La deuxième réunion

En l'absence de recours à un expert comptable, la seconde réunion porte sur :

- la réponse motivée de l'employeur aux observations des membres du CE
- la fixation définitive des mesures du PSE
- l'avis du comité

A l'issue de cette seconde réunion, les salariés sont informés des conditions de mise en œuvre du congé de reclassement ou se voient proposer une CRP. La procédure de consultation du CE est achevée.

En cas de recours à un expert-comptable, la seconde réunion a pour objet :

- une présentation du rapport de l'expert-comptable
- les discussions sur la base de ce rapport et sur les mesures du PSE
- un examen des réponses motivées de l'employeur

Il s'agit de la première consultation effective du CE. Le recours à un tel expert impose la tenue d'une troisième réunion.

3.2.3. La troisième réunion

Lors de cette réunion, le comité formule un avis officiel sur le PSE. Il peut refuser de donner un avis s'il s'estime insuffisamment informé.

3.2.4. Les délais entre les réunions

Les deux premières réunions doivent être séparées par un délai qui ne peut être supérieur à :

- 14 jours lorsque le nombre des licenciements est inférieur à 100
- 21 jours lorsque le nombre des licenciements est au moins égal à 100 et inférieur à 250
- 28 jours lorsque le nombre de licenciements est au moins égal à 250.

Une prolongation judiciaire ou un accord plus favorable, fixé par convention ou accord collectif, peuvent déroger à ces délais.

Si le CE a décidé de recourir à un expert-comptable, la seconde réunion doit avoir lieu entre le 20^{ème} et le 22^{ème} jour suivant la date de la première réunion.

Les délais entre la deuxième et la troisième réunion sont identiques à ceux prévus entre la première et la deuxième réunion.

Tableau des étapes possibles de consultation en l'absence d'accord de méthode (Cas de l'entreprise de plus de 50 personnes, licenciement projeté de plus de 10 personnes sur 30 jours, existence d'un CE, intervention d'un expert comptable)

Calendrier	Etapes	Contenu
J 0	Réunion 1 livre IV	Présentation du dossier économique et première discussion
J + 15	Réunion 2 livre IV	Poursuite des discussions avec le CE sur le projet de restructuration
J + 30	Réunion 3 livre IV	Discussion et vote sur le projet de restructuration
J + 30	Réunion 1 livre III	Présentation du PSE Nomination de l'expert-comptable
J + 51	Réunion 2 livre III	Rapport de l'expert-comptable. Poursuite des discussions sur le PSE
J + 66	Réunion 3 livre III	Discussion et vote sur le PSE

Source : Christian GOUX, *Emploi et restructuration, Guide d'application de la loi de cohésion sociale*, Editions d'Organisation, 2006

Toute action en référé portant sur la régularité de la procédure de consultation doit, à peine d'irrecevabilité, être introduite dans les 15 jours suivant chaque réunion du CE. Les actions en référé du CE sont donc limitées dans le temps. Elles peuvent avoir pour conséquence la suspension de la procédure. L'annulation d'une procédure ne

peut intervenir qu'en cas d'absence de PSE ou de nullité de celui-ci. Toute contestation portant sur la régularité ou la validité du licenciement doit être introduite dans un délai maximum de 12 mois à dater de la dernière réunion du CE. Ces délais doivent être mentionnés dans les lettres de licenciement.

4. Les procédures de consultation particulières

4.1. La consultation du comité central d'entreprise

Dans les entreprises comportant des établissements distincts, et pourvues d'un comité central d'entreprise (CCE), l'employeur doit consulter à la fois le CCE et les comités d'établissement si la mesure envisagée excède les pouvoirs du ou des chefs d'établissements concernés ou vise plusieurs établissements simultanément. Elle s'impose même si des licenciements ne sont envisagés que dans un seul établissement dès lors que les recherches de reclassement visent d'autres établissements.

L'ordre du jour est transmis en respectant un délai minimum de 8 jours.

Si le CCE décide de recourir à un expert-comptable, le CCE se réunit trois fois. Le ou les comités d'établissement concernés tiennent une première réunion après la deuxième réunion du CCE, et une deuxième réunion après la troisième réunion du CCE. En l'absence de recours à un expert comptable, tous les comités se réunissent deux fois. La première réunion des comités d'établissement a lieu après la première réunion du CCE ; et la 2^{ème} après sa 2^{ème} réunion.

4.2. La consultation du comité d'entreprise européen

La directive du 22 septembre 1994 a institué le comité d'entreprise européen (CEE). La loi du 12 novembre 1996 a opéré la transcription de cette directive en droit interne. Le CEE vise à améliorer le dialogue social entre les employeurs et les salariés dans les entreprises établies dans plusieurs Etats membres de l'Union européenne (UE).

Sont concernés :

- les entreprises de dimension communautaire
- les groupes d'entreprises de dimension communautaire
- les groupes qui comportent au moins 2 établissements ou entreprises situés dans des Etats membres différents.

Le CEE dispose d'un droit à l'information qu'il peut exercer dans le cadre d'une procédure de licenciements collectifs pour motif économique. Il peut se réunir extraordinairement en cas de licenciements collectifs. La question de la chronologie des « consultations » du CEE et des instances nationales est réglée par la jurisprudence avec le critère de « l'effet utile » sur la décision.

L'information et la consultation se déroulent dans les meilleurs délais, sur la base d'un rapport écrit. Le CEE peut se faire assister des experts de son choix pour faciliter ses décisions. Un avis peut être émis à l'issue de la réunion ou dans un délais raisonnable.

Les syndicats mettent en exergue le fait que beaucoup de CEE ont peu d'influence sur les décisions prises par les entreprises³³⁸. Cela résulte, pour partie, du fait que les représentants des CEE ont des difficultés à obtenir une information en temps utile. Leur fonctionnement est dépendant des rapports de force et de la bonne volonté des employeurs³³⁹.

³³⁸ *L'Europe du travail et de l'emploi en 70 fiches*, Liaisons Sociales éditions, 2006

³³⁹ « L'information est le nerf de la guerre », *CEC Magazine*, n° 102, septembre 2005

Annexe 3

La loi de sauvegarde des entreprises : prévention et traitement des difficultés des entreprises

1. Les textes essentiels

La loi de sauvegarde des entreprises (LSE) du 26 juillet 2005 réforme :

- la loi du 1^{er} mars 1984, relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises
- la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises.

Le décret d'application de la loi est intervenu le 28 décembre 2005, avant l'entrée en vigueur de la réforme le 1^{er} janvier 2006.

2. L'objectif visé

La LSE vise à rendre plus efficaces les mécanismes de prévention et de traitement des difficultés des entreprises. L'ancien dispositif s'est avéré inadapté, s'agissant des procédures de prévention (insuffisantes et peu incitatives) et de traitement des difficultés financières (longues, coûteuses, débouchant sur une liquidation de l'entreprise)³⁴⁰.

³⁴⁰ Alain LIENHARD, *Sauvegarde des entreprises en difficulté, le nouveau droit des procédures collectives*, Delmas, 2006

3. Les mesures de prévention

3.1. Le mandat ad hoc

3.1.1. Les conditions

Le mécanisme du mandat ad hoc est ouvert aux personnes exerçant une activité commerciale ou artisanale mais aussi aux sociétés civiles et aux professions libérales, voire aux agriculteurs. Il permet de rechercher des solutions lorsqu'une entreprise, viable économiquement, se trouve face à des difficultés d'ordre juridique, économique ou financier. L'entreprise ne doit pas être en cessation des paiements (situation où l'actif disponible ne permet plus de faire face au passif exigible).

Le Tribunal de commerce est compétent pour un débiteur commerçant ou un artisan. Le Tribunal de grande instance est compétent dans tous les autres cas. La compétence territoriale se détermine en fonction de la localisation du siège social ou de l'adresse de l'entreprise.

3.1.2. La procédure

Seul le chef d'entreprise peut demander la désignation d'un mandataire ad hoc. Sa demande, écrite, doit être motivée et adressée au Président du tribunal compétent. Dès réception de la demande, le Président du tribunal le reçoit pour recueillir ses observations. A l'issue de l'entretien, si le juge considère la requête fondée, il rend une ordonnance dans laquelle il nomme le mandataire ad hoc et fixe l'étendue de sa mission. En revanche, si la nomination du mandataire ad hoc n'intervient pas dans un délai d'un mois à compter de l'entretien, la demande est réputée non admise. Cette ordonnance ne fait l'objet d'aucune publicité.

Le mandataire ad hoc est généralement un administrateur judiciaire justifiant d'une grande expérience dans le domaine des entreprises en difficulté. Il est tenu à la confidentialité.

Le Président du tribunal fixe librement :

- **sa mission** : échelonner les dettes du débiteur via la signature d'accords contractuels avec ses créanciers tels que les banques, les organismes fiscaux et sociaux, les fournisseurs. D'une façon générale, il doit trouver des solutions permettant d'assurer la pérennité de l'entreprise.
- **la durée de sa mission** : période généralement de trois mois, renouvelable plusieurs fois.

Au cours de la procédure, le dirigeant social reste en fonction, le mandataire ad hoc ne fait que l'assister. Lorsque le débiteur le demande, le Président du tribunal met fin à sa mission.

Ce dispositif n'a aucune portée juridique. Le mandat ad hoc peut être transformé en procédure de conciliation pour que l'accord des parties soit homologué par le Président.

Le taux de réussite est en moyenne de 60 à 70 %³⁴¹.

3.2. La sauvegarde

Il s'agit d'une procédure judiciaire de « prévention-traitement » inspirée de la législation américaine (« Chapter Eleven »)³⁴². C'est l'innovation majeure de la loi de 2005. Elle suspend les poursuites des créanciers, permettant ainsi au débiteur de restructurer son entreprise et de négocier ses dettes, avant de se retrouver en cessation des paiements. Elle a pour buts la poursuite de l'activité économique, le maintien de l'emploi et l'apurement du passif.

Elle aboutie, en principe, à l'élaboration d'un plan de sauvegarde de l'entreprise.

3.2.1. Les conditions

Les bénéficiaires potentiels d'une procédure de sauvegarde sont :

- les commerçants
- les artisans
- les agriculteurs
- les professionnels indépendants
- les personnes morales de droit privé

Le débiteur doit justifier de difficultés qu'il ne peut pas surmonter et qui sont susceptibles de conduire à la cessation des paiements.

Le Tribunal de commerce est compétent pour un débiteur commerçant ou un artisan. Tous les autres cas relèvent de la compétence du Tribunal de grande instance.

3.2.2. La procédure

La sauvegarde peut être précédée d'un mandat ad hoc ou d'une conciliation. Le dirigeant de l'entreprise est seul habilité à demander l'ouverture de la procédure. Il doit préciser la nature des difficultés rencontrées et motiver sa demande. Si les conditions légales sont remplies, le tribunal ouvre la procédure et nomme les organes (juge-commissaire, administrateur judiciaire...).

³⁴¹ « Petit bréviaire de la loi de sauvegarde pour ceux qui souhaitent une information pratique », *Les Petites Affiches*, n° 208, 19 octobre 2005

³⁴² « Premiers regards sur la loi de sauvegarde des entreprises », *Recueil Dalloz*, 2005

Cette procédure débute par une période d'observation, d'une durée maximale de 18 mois, dont le but est de procéder au diagnostic économique et social de l'entreprise. Durant cette période, l'activité de l'entreprise est poursuivie (sauf si l'entreprise est dans l'incapacité ou en cas de cessation partielle de l'activité). Le chef d'entreprise conserve son pouvoir de gestion ; l'administrateur n'assume qu'une mission d'assistance et de surveillance.

S'il est constaté au cours de cette période que l'entreprise est en état de cessation des paiements, le tribunal peut prononcer la liquidation judiciaire de celle-ci. S'il existe des éléments sérieux pouvant assurer la sauvegarde de l'entreprise, le Tribunal doit arrêter un plan de sauvegarde. Dans les entreprises d'une certaine taille, les créanciers sont organisés en deux comités, l'un réunissant les établissements de crédit et l'autre regroupant les principaux fournisseurs de biens ou services. Ils votent le plan de sauvegarde à la majorité. Le Tribunal doit, ensuite, s'assurer que les intérêts de tous les créanciers sont suffisamment protégés. L'élaboration du plan de sauvegarde met fin à la période d'observation. La durée du plan de sauvegarde ne peut excéder 10 ans. Le tribunal fixe les perspectives de redressement en fonction de l'activité, de l'état du marché et des moyens de financement de l'entreprise. Il peut prévoir la cession d'une ou plusieurs activités. La restructuration peut aussi porter sur la direction, la gestion, la composition du capital.

Les licenciements économiques qui interviennent au cours de cette procédure obéissent au droit commun (procédure, motivation...). Des accords de méthode peuvent prévoir, à titre dérogatoire, les modalités d'information et de consultation du CE applicables en cas de licenciements collectifs, voire déterminer les conditions dans lesquelles l'établissement d'un PSE fera l'objet d'un accord et même anticiper le contenu de celui-ci. Les représentants du personnel peuvent contester les décisions arrêtant ou rejetant le plan de sauvegarde.

En cas de licenciement, le dirigeant peut demander l'intervention de l'AGS (Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés). Le mandataire devra justifier de l'insuffisance de fonds du débiteur pour solliciter l'intervention de l'AGS. Cette dernière se substitue aux entreprises en cessation des paiements pour le versement des salaires. Les salariés bénéficient donc d'une assurance contre le risque de non paiement. Cette assurance est limitée aux seules créances résultant des licenciements pour motif économique prononcés pendant la période d'observation ou pendant le mois qui suit l'arrêt du plan de sauvegarde.

Si le débiteur n'exécute pas ses obligations dans les délais convenus, le Tribunal peut prononcer la résolution du plan de sauvegarde. Les délais de paiement qui ont été accordés à l'entreprise sont alors supprimés. S'il est constaté, pendant l'exécution du plan de sauvegarde, la cessation des paiements de l'entreprise, le Tribunal prononce sa liquidation judiciaire et la résolution du plan.

3.3. La conciliation

Cette procédure remplace la procédure de règlement amiable. Elle est facultative.

3.3.1. Les conditions

Les personnes pouvant recourir à la conciliation sont :

- les commerçants
- les artisans
- les professionnels indépendants (y compris les professions libérales)
- les personnes morales de droit privé

Les agriculteurs, pour lesquels une procédure spécifique existe (le règlement amiable), ne peuvent bénéficier de cette procédure.

L'entreprise, qui éprouve des difficultés juridiques, économiques ou financières, avérées ou prévisibles, ne doit pas être en cessation des paiements ou l'être depuis moins de 45 jours.

Le Tribunal de commerce est compétent pour un débiteur commerçant ou un artisan. Tous les autres cas relèvent de la compétence du Tribunal de grande instance.

3.3.2. La procédure

La demande de conciliation, qui ne peut émaner que du chef d'entreprise, doit être adressée au Président du Tribunal. Elle doit comporter une description de la situation économique, financière et sociale de l'entreprise, de ses besoins de financement et des moyens pour y faire face. Le Président du Tribunal convoque, dès réception de la demande, son auteur, afin d'obtenir des explications et des informations complémentaires. Il peut obtenir, des salariés et représentants du personnel, des renseignements et recourir à des experts. Les institutions représentatives du personnel doivent être informées et consultées.

Le Président peut ouvrir la conciliation, et désigner un conciliateur, ou rejeter la demande (le débiteur dispose, dans ce cas, d'un droit d'appel). Le débiteur peut proposer un conciliateur au Président du Tribunal. La conciliation ne peut pas excéder 5 mois. Il est possible de recourir au mandat ad hoc préalablement à la conciliation afin d'éviter l'obstacle de la courte durée de la procédure de conciliation.

Le conciliateur sera chargé de favoriser la conclusion d'un accord avec les principaux créanciers (fournisseurs, administration fiscale ou sociale, établissements de crédit...) et de faire des propositions sur la sauvegarde de l'entreprise, la poursuite de son activité et le maintien des emplois.

L'accord entre le débiteur et ses créanciers peut prévoir :

- des délais de paiement des dettes

- des remises de dettes (désormais, elles peuvent être accordées par des créanciers publics, sous certaines conditions, en cas de procédure de conciliation, de sauvegarde ou de redressement judiciaire)
- des remises des intérêts et pénalités de retard
- des apports en trésorerie ou de nouveaux biens ou services fournis en vue d'assurer la poursuite d'activité de l'entreprise (la loi accorde, en cas d'homologation, un privilège « d'argent frais » ou de « new money » c'est-à-dire une priorité de paiement aux apporteurs).

L'accord peut faire l'objet d'une simple constatation par le Président du Tribunal qui lui donne force exécutoire ou d'une homologation (sous conditions) avec publicité du jugement. La procédure de conciliation interdit, en cas d'homologation de l'accord et d'ouverture ultérieure d'une procédure collective, la remontée de la date de cessation des paiements à une date antérieure à l'accord.

En cas d'inexécution des engagements résultant de l'accord, le Tribunal doit prononcer la résolution de l'accord. Si le débiteur est en cessation des paiements, une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire sera ouverte.

4. Les mesures de traitement

En 2005, 41 786 défaillances d'entreprises (redressements et liquidations judiciaires) ont été enregistrées en France, soit une hausse de 2,3 % par rapport à 2004. En Bretagne, les défaillances d'entreprises ont aussi progressé mais de façon moins importante (+ 0,8 % par rapport à 2004). En 2005, dans cette région, 1 308 cas ont été recensés dont 369 dans le Finistère, 361 dans le Morbihan et 225 dans les Côtes-d'Armor. En 2004, les défaillances d'entreprises bretonnes avaient reculé de 7,8 %³⁴³.

4.1. Le redressement judiciaire

Cette procédure s'adresse au dirigeant qui n'a pas su prévenir ou éviter les difficultés de son entreprise. L'ouverture de cette procédure permet un arrêt des poursuites des créanciers et une suspension du paiement des dettes. L'objectif est de mettre en place un plan permettant « *la poursuite de l'activité, le maintien de l'emploi, l'apurement du passif* » et, ainsi, d'éviter la liquidation.

4.1.1. Les conditions

Le redressement judiciaire est applicable aux :

- commerçants

³⁴³ « Faillites. 2005, mauvaise année en Bretagne », *Le Télégramme*, 27 mai 2006

- artisans
- agriculteurs
- professionnels indépendants
- personnes morales de droit privé

L'ouverture d'un redressement judiciaire résulte :

- de l'état de cessation des paiements. L'ouverture de la procédure doit alors être demandée par le débiteur dans les 45 jours de la cessation des paiements, sauf si une procédure de conciliation a été ouverte dans ce délai.
- de l'inexécution des engagements financiers dans le cadre d'une conciliation ou d'un plan de sauvegarde.

Le Tribunal de commerce est compétent lorsqu'il s'agit d'un commerçant ou d'un artisan tandis que le Tribunal de grande instance est compétent dans les autres cas.

4.1.2. La procédure

L'ouverture d'une telle procédure peut être sollicitée par :

- le chef d'entreprise
- un créancier
- le Tribunal, qui peut se saisir d'office, ou être saisi sur requête du procureur de la République.

Le Tribunal peut prononcer un jugement d'ouverture ou la liquidation judiciaire immédiate (si l'entreprise a cessé toute activité ou que le redressement est manifestement impossible).

Le jugement a trois implications :

- il ouvre une période d'observation pendant laquelle il sera procédé à un diagnostic économique et social de l'entreprise. Seuls les licenciements ayant un caractère « *urgent, indispensable et inévitable* » peuvent être prononcés durant cette période. Le CE doit avoir été informé et consulté auparavant. Les licenciements sont autorisés par ordonnance du juge-commissaire, qui fixe le nombre de salariés licenciés et leur activité. Les licenciements pour motif économique qui seraient prononcés en l'absence d'autorisation du juge-commissaire seraient dépourvus de cause économique ;
- il détermine la date de cessation des paiements, sans que celle-ci puisse être antérieure de plus de 18 mois à la date du jugement. A défaut de détermination de cette date, la cessation des paiements est réputée être intervenue à la date du jugement qui la constate ;
- il nomme les organes de la procédure. L'administrateur sera chargé d'assister le dirigeant pour les actes relatifs à la gestion de l'entreprise. Il pourra parfois en assurer seul l'administration.

Le rôle du Tribunal est d'organiser et de surveiller le déroulement de la procédure collective en veillant, dans la mesure du possible, au maintien de l'activité et de

l'emploi tout en préservant les intérêts des créanciers et en évitant de fausser exagérément les règles de la concurrence ce qui pourrait mettre en difficulté des entreprises saines³⁴⁴. Le juge peut imposer la cession d'actifs, un échelonnement du remboursement de la dette des créanciers, l'arrivée de nouveaux partenaires financiers...

Le plan de redressement peut prévoir un certain nombre de licenciements nécessaires à la survie de l'entreprise. Ces licenciements doivent être impérativement autorisés par le Tribunal. Ce dernier doit prendre en compte le niveau d'emploi et les perspectives de reclassement avant de prendre sa décision. Le CE doit avoir été consulté. Le jugement arrêtant le plan indique le nombre de salariés dont le licenciement est autorisé, leur activité et leur catégorie professionnelle. En cas de licenciement collectif, un PSE doit être élaboré. L'ordre des licenciements doit être respecté. La motivation des licenciements est simplifiée ; il suffit que la lettre fasse référence à l'ordonnance du juge-commissaire ordonnant les licenciements. Les licenciements qui interviennent dans le délai d'un mois après le jugement nécessitent une simple notification de l'administrateur, sous réserve des droits de préavis prévus par la loi, les conventions ou accords collectifs du travail. Au-delà de ce délai, les licenciements, décidés par l'employeur, sont soumis à la procédure commune des licenciements pour motif économique. Les licenciements peuvent être contestés devant le juge de la procédure collective. Le conseil des prud'hommes reste compétent pour apprécier la motivation de la lettre de licenciement, le respect des critères d'ordre, l'obligation de reclassement... Les organisations syndicales ou les représentants du personnel peuvent contester la validité du PSE devant le juge judiciaire. Si ce plan est insuffisant ou inexistant, les salariés devront être réintégrés. En cas d'impossibilité, les salariés peuvent prétendre à une indemnité égale à 12 mois de salaire. Les représentants du personnel peuvent contester les décisions arrêtant ou rejetant le plan de redressement.

Le redressement peut aboutir à l'élaboration d'un plan de continuation de l'entreprise en associant le dirigeant, ou à la mise en place d'un plan de cession, totale ou partielle, à un tiers extérieur, avec reprise de l'actif et du passif. La cession totale de l'entreprise, dans le cadre du redressement, est donc autorisée. Il n'est pas nécessaire d'attendre la liquidation. L'objectif est d'offrir à l'entreprise et à ses salariés les meilleures chances de poursuivre son activité. Le plan de cession définit un périmètre précis de reprise, y compris en ce qui concerne les contrats de travail, et peut prévoir des licenciements.

Le redressement de l'entreprise n'est que rarement possible (seules 10 % des entreprises peuvent espérer survivre). Ce sont essentiellement les caractéristiques propres de l'entreprise et de ses acteurs qui vont permettre ou non le maintien de l'activité et donc des emplois :

- existence d'un savoir faire particulier ou, au contraire, banalisé ;
- existence d'un marché durable et solvable ou, à l'opposé, d'un marché très concurrentiel et volatil ;

³⁴⁴ Audition de M. Yves PAUTHIER (ancien Président du Tribunal de commerce de Rennes) sur « les moyens disponibles pour préserver l'emploi en cas de défaillance d'entreprise », lundi 13 mars 2006

- possibilités de maîtriser les coûts pour redresser l'exploitation et apurer une partie du passif en respectant le plan, ou, au contraire, les coûts ont déjà été réduits ;
- diffusion efficace des informations concernant les actifs à reprendre ;
- possibilité ou non d'apports de nouveaux capitaux permettant de pallier une difficulté momentanée et qui trouveront à terme leur rémunération³⁴⁵.

Les salariés sont assurés contre le risque de non paiement des salaires dus, lorsqu'une entreprise est en liquidation ou en redressement judiciaire après un dépôt de bilan, suite à une décision du Tribunal de commerce ou du Tribunal de grande instance.

4.2. La liquidation judiciaire

4.2.1. Les conditions

La liquidation judiciaire est applicable aux :

- commerçants
- artisans
- agriculteurs
- professionnels indépendants
- personnes morales de droit privé

L'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire peut être prononcée :

- en cas de cessation des paiements. L'ouverture de la procédure doit alors être demandée par le débiteur dans les 45 jours de la cessation des paiements, sauf si une procédure de conciliation a été ouverte dans ce délai.
- suite à l'échec de la procédure de conciliation.
- au cours de la période d'observation de la procédure de sauvegarde.

Cette procédure s'adresse aux entreprises dont le redressement est « *manifestement impossible* ».

Le Tribunal de commerce est compétent lorsqu'il s'agit d'un commerçant ou d'un artisan. Dans les autres cas, le Tribunal de grande instance est compétent.

4.2.2. La procédure

L'ouverture d'une telle procédure peut être demandée par :

- le chef d'entreprise

³⁴⁵ Audition de M. Yves PAUTHIER (ancien président du Tribunal de commerce de Rennes) sur « les moyens disponibles pour préserver l'emploi en cas de défaillance d'entreprise », lundi 13 mars 2006

- un créancier
- le tribunal, qui peut se saisir d'office, ou qui peut être saisi sur requête du ministère public.

Le Tribunal qui prononce la liquidation judiciaire n'a pas pour objectif la sauvegarde de l'entreprise mais la réalisation des actifs et la répartition du produit entre les créanciers. Il fixe la date de cessation des paiements et désigne un juge-commissaire et un mandataire judiciaire en qualité de liquidateur. Le liquidateur procède aux opérations de liquidation en même temps qu'à la vérification des créances. Il peut être autorisé, par le Tribunal, après consultation des institutions représentatives du personnel, à procéder à des licenciements économiques dans les 15 jours du prononcé de la liquidation judiciaire. La motivation des licenciements est simplifiée. Passé ce délai, les licenciements sont valables mais l'AGS ne garantit pas les indemnités dues aux salariés. La responsabilité du liquidateur peut être mise en jeu s'il a licencié des salariés hors de ce délai. En cas de licenciement collectif, un PSE doit être élaboré.

Les licenciements peuvent être contestés, par les salariés licenciés, devant le juge de la procédure collective. Les représentants du personnel peuvent contester les décisions statuant sur la liquidation judiciaire.

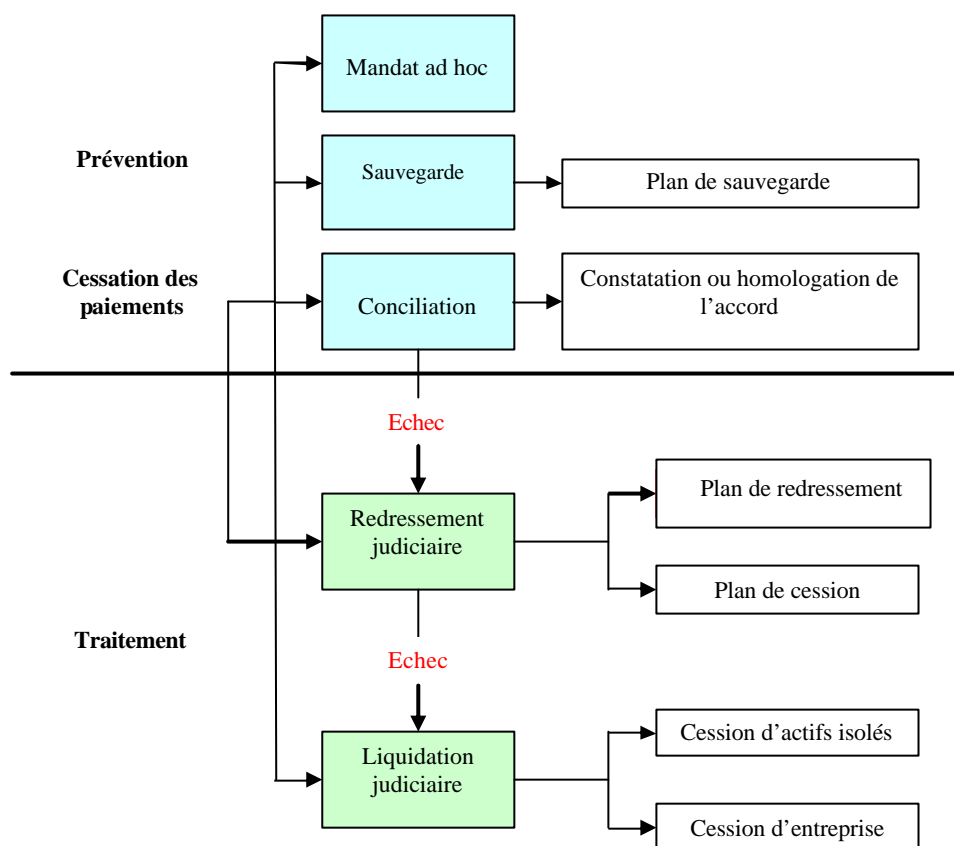
A compter du jugement qui prononce la liquidation :

- l'entreprise doit cesser immédiatement toute activité (sauf exceptions)
- le débiteur est dessaisi du droit d'administrer ou de vendre ses biens tant que la liquidation judiciaire n'est pas clôturée par un jugement du tribunal
- toutes les créances que les créanciers détiennent sur l'entreprise, deviennent immédiatement exigibles, même si elles n'étaient pas encore arrivées à leur échéance
- les biens de l'entreprise sont destinés à être vendus afin de rembourser, dans la mesure du possible, les créanciers.
- La liquidation judiciaire emporte immédiatement la dissolution de l'entreprise.

Pour les petites entreprises, une procédure simplifiée (vérification des créances, réalisation des actifs) est mise en place. Sa durée est ramenée de 4 à 1 an pour permettre d'accélérer le processus de liquidation lorsque les actifs sont facilement vendables. Cette procédure pourrait être appliquée à environ la moitié des entreprises faisant l'objet d'une procédure de liquidation judiciaire³⁴⁶.

³⁴⁶ « Premiers regards sur la loi de sauvegarde des entreprises », *Recueil Dalloz*, 2005

Les différentes procédures existantes pour les entreprises en difficulté



Source : « Entreprises en difficulté : la France se dote d'un nouvel arsenal », Les Echos, 11 juillet 2005

Annexe 4

Le contrat de transition professionnelle (CTP)

1. Les textes essentiels

L'ordonnance du 13 avril 2006, prise en application de la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux, a institué, à titre expérimental, le contrat de transition professionnelle (CTP). Cette loi est précisée par un décret d'application en date du 14 avril 2006.

La loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié du 30 décembre 2006 a ratifié cette ordonnance et apporté de légères modifications visant à harmoniser son contenu avec le texte de la convention État-Unedic du 28 avril 2006 (notamment le fait que l'employeur qui ne propose pas le bénéfice du CTP à un salarié devra s'acquitter d'une contribution égale à un mois de salaire). De même, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a prolongé d'un an la durée de l'expérimentation du CTP et rendu possible, dans le cadre du CTP, la réalisation de missions d'intérim d'une durée maximale de 9 mois.

2. L'objectif visé

Ce nouveau contrat permet de mettre en œuvre la notion de sécurisation des parcours professionnels souhaitée par les partenaires sociaux qui vise à donner aux salariés les moyens de faire face aux aléas de leur vie professionnelle, qu'ils aient un emploi – pour qu'ils le gardent et continuent d'évoluer – ou qu'ils en recherchent un – pour éviter la spirale de la précarisation et de l'exclusion. Ce dispositif, qui s'inscrit dans le deuxième objectif, a pour but d'apporter au parcours du salarié une sécurité plus forte que celle que propose la convention de reclassement personnalisé (CRP).

3. La présentation du dispositif

- Les bénéficiaires

Le CTP s'adresse aux salariés licenciés pour motif économique dans les entreprises de moins de 1 000 salariés et les entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire (les salariés devant travailler dans un établissement implanté sur l'un des sites choisis pour l'expérimentation). La procédure de licenciement économique doit

avoir été engagée entre le 15 avril 2006 et le 1^{er} mars 2008. Aucune condition d'ancienneté dans l'entreprise ou de droits ouverts aux allocations d'assurance chômage n'est exigée du salarié pour qu'il puisse bénéficier du CTP.

- Les modalités pratiques

Chaque salarié dont le licenciement pour motif économique est envisagé doit être informé par son employeur, individuellement et par écrit, du contenu du CTP et de la possibilité qu'il a d'en bénéficier. A compter de la date de remise du document d'information, l'intéressé a 21 jours pour accepter ou refuser d'adhérer au dispositif. S'il ne donne aucune réponse, il est considéré avoir refusé le dispositif. Au cours de son délai de réflexion, le salarié peut bénéficier, à sa demande, d'un entretien d'information avec la filiale de l'AFPA (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes). Le salarié qui souhaite adhérer au CTP doit rompre son contrat, d'un commun accord avec son employeur, et en conclure un nouveau avec la filiale de l'AFPA ayant vocation à intervenir au sein des Maisons de l'emploi dans les bassins retenus. Cette rupture du contrat de travail ne comporte ni préavis ni indemnité de préavis, mais ouvre droit aux indemnités légales et conventionnelles de licenciement.

- L'accompagnement et les prestations offertes

Le titulaire d'un CTP bénéficie d'un accompagnement « *renforcé et personnalisé* », « *assuré par l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi* », afin de lui faciliter un « *retour rapide à l'emploi* ». Ce contrat lui permet de combiner des périodes de recherche d'emploi, de formation et des périodes de travail d'une durée inférieure à 6 mois au sein d'entreprises ou d'organismes publics ou privés (en CDD) ou inférieure à 9 mois (en intérim). Son référent établit avec lui les actions à mettre en œuvre pour accélérer son retour à l'emploi. Le titulaire du CTP doit être à plein temps actif dans sa recherche d'emploi, se présenter aux convocations qui lui sont adressées, donner suite à toute offre d'emploi jugée convenable, réaliser les actions résultant des prestations d'accompagnement...

- La rémunération et la protection sociale

Hors période de travail, le bénéficiaire est placé sous le statut de stagiaire de la formation professionnelle et perçoit une allocation de transition professionnelle égale à 80 % de son salaire brut antérieur. Le versement de l'allocation est suspendu lorsque le titulaire du contrat perçoit certains types de revenus (prestations en espèces de la Sécurité sociale, allocation parentale d'éducation...). Les périodes de travail donnent lieu au versement du salaire correspondant à l'emploi. Si celui-ci est inférieur au montant de l'allocation de transition professionnelle, une indemnité compensatrice lui est versée.

L'intéressé conserve la qualité d'assuré social et bénéficie, à ce titre, du maintien des droits aux prestations en nature des assurances maladie, maternité, vieillesse et décès ainsi que sa couverture au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles pour les accidents survenus par le fait ou à l'occasion des actions favorisant son reclassement. Il valide les trimestres d'assurance vieillesse correspondant aux périodes de versement de l'allocation, y compris au titre des

retraites complémentaires. La durée passée sous ce CTP s'impute sur la durée de versement de l'allocation d'assurance chômage, y compris les périodes travaillées.

- La durée du contrat

Le contrat prend fin au plus tard 12 mois après sa signature. Il se termine prématurément lors de la reprise d'un emploi durable (CDI ou CDD d'au moins 6 mois...) par son bénéficiaire ou si celui-ci manque à certaines de ses obligations. Le CTP peut, par ailleurs, être rompu par le salarié s'il retrouve une autre forme d'emploi ou s'il souhaite démissionner pour entrer dans le régime de l'assurance chômage. Si le salarié retrouve un emploi, mais que celui-ci s'interrompt (l'employeur ne poursuivant pas le contrat de travail), il bénéficie d'un « droit au retour » au CTP durant la période du CTP restant à courir. En cas de rupture du contrat ou à l'issue de celui-ci, le bénéficiaire perçoit l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE).

- Les aides financières incitatives au retour à l'emploi

En cas de retour à l'emploi, le titulaire du contrat a droit à la capitalisation de son allocation de CTP, à hauteur de 50 % des mois restant à courir. Le montant de cette capitalisation est plafonné à trois fois le montant de l'allocation mensuelle versée. En outre, il peut percevoir une indemnité différentielle de reclassement (IDR) s'il reprend un emploi salarié dont la rémunération est, pour un nombre identique d'heures hebdomadaires de travail, inférieure d'au moins 15 % à la rémunération de son précédent emploi.

- Le financement du dispositif

L'Unedic, outre l'équivalent de l'allocation chômage, financera 585 euros, par bénéficiaire, au titre de l'accompagnement réalisé par l'ANPE. Pour emporter l'accord des partenaires sociaux ou, à tout le moins, des syndicats, le gouvernement avait accepté de limiter fortement la contribution de l'Unedic par rapport à ce que préconisait le rapport SABEG à l'origine de ce dispositif de reclassement. Or, l'ordonnance prévoit que l'Unedic finance le CTP de tous les salariés, qu'ils aient droit ou non à l'assurance chômage³⁴⁷. La CFDT s'est montrée critique envers ce choix du gouvernement. Une filiale de l'Afpa compensera la différence entre l'allocation CTP et l'allocation chômage (57,4%). Elle prendra également en charge le versement de la prime d'incitation au reclassement et le doublement du droit individuel à la formation (DIF). Elle percevra, en échange, un montant équivalent à deux mois de préavis de la part des entreprises qui licencient, l'Etat complétant le financement du dispositif.

L'employeur qui procède au licenciement pour motif économique d'un salarié sans lui proposer le bénéfice d'un CTP acquitte une contribution égale à un mois du salaire moyen perçu par le salarié au cours des 12 mois précédent le licenciement et aux cotisations sociales patronales afférentes.

³⁴⁷ « Petite passe d'armes entre l'Unedic et l'Etat sur le contrat de transition professionnelle », *Les Echos*, 22 février 2006

- Le positionnement par rapport aux autres dispositifs

Le CTP est très proche de la CRP mais semble plus favorable pour le salarié.

4. Les avantages et les inconvénients du dispositif

Ce contrat a été plutôt bien accueilli en raison de ses avantages :

- dispositif ouvert à tous les salariés victimes de licenciements économiques qu'ils aient droit ou non à une indemnisation par l'assurance-chômage. Par conséquent, les salariés en CDD pourraient accéder au CTP alors que jusqu'à maintenant, ils ne bénéficiaient pas des avantages du plan social.
- diminution du temps de réinsertion de 12 mois à 8 mois
- un référent accompagne en moyenne 30 personnes au lieu d'une centaine de personnes pour un agent de l'ANPE
- découverte de nouveaux métiers et possibilité de tester un projet personnel (grâce des missions ponctuelles proposées en entreprises)
- pour les entreprises, possibilité d'élargir le vivier de candidats, de faire venir dans leurs métiers des candidats qui ne se seraient pas forcément tournés vers elles et de tester un candidat sur une durée plus longue qu'une période d'essai...

Cependant, pour certains, il s'agit d'un énième dispositif complexe. Ainsi, lors de la création du CTP, la CFDT a dénoncé « *l'activisme* » de l'État qui « *ajoute contrats sur contrats et rend la politique de l'emploi illisible* »³⁴⁸. Les organisations syndicales ont contesté également la méthode de travail du gouvernement dans la mesure où l'introduction du CTP s'est faite sans concertation avec les partenaires sociaux³⁴⁹. La CGT a ainsi dénoncé une création « *à la sauvette* »³⁵⁰. Néanmoins, les syndicats ont fini par donner leur accord de principe, le patronat s'y étant résigné.

La CFE-CGC juge que le CTP va dans le bon sens mais s'interroge sur la pertinence du choix de l'Afpa pour piloter le dispositif, rendant l'organisme juge et partie ainsi que sur le choix des bassins retenus pour l'expérimentation (à Vitré, le taux de chômage n'est que de 5 %). La CFDT s'est montrée globalement favorable à ce dispositif dans la mesure où le CTP va dans le sens de la sécurisation des parcours professionnels. Elle a toutefois formulé quelques souhaits : l'association des COPIRE, la mise en place d'un dispositif d'évaluation très précis (notamment pour juger de l'opportunité de la généralisation du dispositif), l'optimisation de l'articulation entre l'ANPE et l'AFPA, l'utilisation de cette expérimentation pour donner une impulsion au dialogue social territorial, qu'une intervention soit aussi réalisée en amont par la mise en place d'un Observatoire de l'emploi qui permettrait d'anticiper et de recueillir des données partagées sur la situation réelle. Elle a également exprimé quelques réserves sur des aspects juridiques de l'ordonnance : sur les modalités de

³⁴⁸ « Reclassement : les premiers pas du CTP », *Entreprise et Carrières*, n° 819-820, 11 juillet 2006

³⁴⁹ Site Internet <http://surlemploi.wordpress.com>, Carnet Web de Yannick FONDEUR et Carole TUCHSZIRER

³⁵⁰ *Entreprise et Carrières*, n° 819-820, 11 juillet 2006

proposition du CTP et la procédure de consultation des institutions représentatives du personnel, sur les conséquences de la rupture du contrat de travail pour les salariés protégés et sur les obligations pesant sur le salarié.

La CGT a aussi globalement adhéré au dispositif en émettant également quelques réticences notamment concernant la déresponsabilisation des employeurs qui sont peu impliqués dans l'opération. La FO s'est montrée plus sévère envers ce dispositif, considérant que le CTP n'apporte aucune des garanties d'un CDI ou d'un CDD, que le travail dans l'entreprise ne s'effectue pas aux conditions fixées par les conventions collectives ou encore que le CTP encourage les licenciements. FO et la CGT ont également critiqué l'élargissement à l'intérim des expériences professionnelles pouvant être menées dans le cadre du CTP (modification apportée par la loi du 5 mars 2007)³⁵¹.

Le Bureau de l'UNEDIC a eu à se prononcer sur les modalités de participation financière du régime d'assurance chômage. Les membres du Bureau s'y sont prononcés à l'unanimité contre la disposition prévoyant l'indemnisation par l'UNEDIC de toutes les personnes adhérant à un CTP, même celles qui ne sont pas indemnisables.

Signalons par ailleurs, concernant les entreprises, que le CTP, comme le CRP, pâtit de sa méconnaissance. L'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), dans une note au Ministre de l'Emploi et de la Cohésion Sociale, remarque ainsi que « *malgré les démarches accomplies en direction des entreprises, nombre d'employeurs omettent de proposer le CTP* »³⁵². La complexité du dispositif freinerait son utilisation par les employeurs. Le dispositif peut poser d'importants problèmes de trésorerie aux plus petites entreprises qui, lorsque qu'elles licencient des salariés, doivent les libérer dès les deux mois de préavis tout en versant des salaires équivalents au titre du CTP³⁵³.

Concernant les salariés, il faut d'abord noter que ce dispositif ne convient pas à l'ensemble des publics. En effet, comme le signale Mme Marie-France ROLLAND, chef de projet à Morlaix, le CTP est davantage conçu pour un retour rapide à l'emploi, non pour les personnes dont le projet repose sur une formation longue³⁵⁴. Deux autres réserves ont été formulées, l'une concernant le niveau d'information initial des bénéficiaires, l'autre sur les obligations pesant sur les personnes. En premier lieu, lorsque le salarié signifie son accord à l'employeur concernant le CTP, il ne connaît pas encore le contenu du dispositif et ce à quoi il va s'engager : ce n'est que huit jours plus tard qu'il aura un entretien avec le référent et qu'un mois après que l'AFPA lui proposera le plan d'action concerté. De même, le CTP peut être rompu par le référent si ce dernier considère que le bénéficiaire n'a pas rempli ses objectifs, et notamment s'il n'a pas donné suite à une proposition d'emploi correspondant aux critères du contrat signé. Or, l'offre peut impliquer « *une mobilité géographique* »...³⁵⁵

³⁵¹ « Le contrat expérimental de Borloo prolongé d'un an », *Ouest France* (Morlaix), 2 mars 2007

³⁵² « Jean-Louis BORLOO veut généraliser le contrat de transition professionnelle », *Les Echos*, 31 juillet 2006

³⁵³ « A Charleville-Mézières, les petites entreprises rechignent à signer le CTP », *Les Echos*, 31 juillet 2006

³⁵⁴ Citée in « reclassement : les premiers pas du CTP », *Entreprise et Carrières*, n° 819-820, 11 juillet 2006

³⁵⁵ « Contrat de transition professionnelle : comment détruire code du travail et assurance chômage »,

5. Le déroulement de l'expérimentation

Ce contrat est expérimenté dans sept bassins d'emploi³⁵⁶ :

- Charleville-Mézières
- Montbéliard
- Morlaix
- Saint-Dié-des-Vosges
- Toulon
- Valenciennes
- Vitré

A l'origine, seuls six sites d'expérimentation étaient prévus. Le gouvernement a, ensuite, décidé d'inscrire au programme le site de Montbéliard. Dans ces bassins, le CTP remplacera la CRP. L'expérimentation durera deux ans, du 15 avril 2006 au 15 avril 2008.

Le choix des bassins se serait porté sur des territoires, qui bien que tous en difficulté économique, présentent des caractéristiques très différentes. La volonté d'engagement des élus locaux - en particulier au travers de projets, aboutis ou en cours, de Maisons de l'emploi - était également un facteur de sélection des bassins³⁵⁷. La Maison de l'Emploi de Vitré a été labellisée dès le 12 juillet 2005 alors que celle de Morlaix est en projet.

Un comité de pilotage national regroupant notamment les partenaires sociaux, un représentant de l'Association des régions de France (l'ARF), les services de l'Etat, l'Unedic, l'ANPE et l'AFPA et des parlementaires procèdera au suivi en continu du dispositif et sera à même de proposer les correctifs nécessaires. Il se réunira en septembre.

L'évaluation du dispositif sera effectuée à mi-parcours, par l'Inspection générale des affaires sociales et la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), afin d'en estimer les effets pour les salariés et les bassins d'emploi, une évaluation définitive devant être rendue quelques mois plus tard. Le Ministre de l'emploi, Jean-Louis BORLOO, a déclaré, le 12 avril 2006, que le CTP pourrait, à terme, être généralisé. Il remplacerait alors la CRP. L'extension du contrat de transition professionnelle à toutes les Maisons de l'emploi, à partir de 2007, a été évoquée par M. BORLOO. Le Ministre en attend un doublement des chiffres de baisse mensuelle du nombre des chômeurs³⁵⁸. Signalons toutefois que, compte tenu de la faible diffusion des Maisons de l'emploi en France (seules 23 structures étaient conventionnées et financées début juillet 2006 alors que l'objectif était de 300 avant 2007), lier le bénéfice du CTP à l'existence d'une Maison de l'emploi risquerait d'entraîner une inégalité de traitement entre les chômeurs. En réponse, le ministre a

8 juillet 2006, site <http://www.bellacio.org>

³⁵⁶ *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n° 2 452, 21 avril 2006.

³⁵⁷ « Reclassement : les premiers pas du CTP », *Entreprise et Carrières*, n° 819-820, 11 juillet 2006

³⁵⁸ « Vers un second plan de cohésion sociale », *Les Echos*, 26 juillet 2006

annoncé que cet élargissement aux territoires bénéficiant d'une Maison de l'emploi « pourrait n'être qu'une étape avant une généralisation complète »³⁵⁹. Le financement du dispositif élargi posera également problème : demeurera-t-il de la responsabilité unique de l'État ou l'assurance-chômage sera-t-elle sollicitée (avec le risque d'un refus des partenaires sociaux) ?³⁶⁰

Les sept sites d'expérimentation du CTP



Source : « L'efficacité du contrat de transition professionnelle testée sur le terrain », *La Tribune*, 28 juin 2006

6. La mise en œuvre pratique du dispositif

Selon le Ministère de l'Emploi, le 28 août 2006, 375 licenciés économiques avaient signé un CTP. Bien que les catégories socioprofessionnelles représentées soient très variées, on note une prédominance des salariés de niveaux IV, V et VI. L'âge des bénéficiaires varie selon les bassins d'emploi, avec une nette prépondérance de la classe d'âge 26-40 ans, peu d'entre eux ayant moins de 26 ans (5%)³⁶¹. Selon les prévisions du Ministère de l'Emploi, 3 100 personnes seraient susceptibles d'adhérer

³⁵⁹ « Les licenciés économiques adhèrent en masse au contrat de transition professionnelle », *Les Echos*, 14 septembre 2006

³⁶⁰ « Jean-Louis BORLOO veut généraliser le contrat de transition professionnelle », *Les Echos*, 31 juillet 2006

³⁶¹ Dossier de presse du Ministère de l'Emploi et de la cohésion Sociale du septembre 2006

au CTP au niveau national dont 200 à Vitré et 400 à Morlaix³⁶².

A **Morlaix**, le CTP a été lancé officiellement le 19 mai 2006 avec l'installation du comité de pilotage. Cette instance associe le Préfet ou son représentant (en l'occurrence Agnès PINAULT, sous-préfète), les collectivités territoriales, les membres du service public de l'emploi (l'AFPA, l'ANPE), les partenaires sociaux (les syndicats de salariés – CGT, CFDT, FO, CFTC, CGC – les entrepreneurs – UIPF – les exploitants agricoles – UDSEA), les représentants du monde économique³⁶³.

Lors de l'annonce de la liquidation judiciaire de la société Breuil SA (Landivisiau) qui faisait suite à celle de licenciements collectifs à Tilly Sabco (Guerlesquin), un représentant de la CFDT Bretagne a vivement critiqué le CTP, considérant que cette mesure signe « *la fin des comités de pilotage paritaire et donc d'une représentation syndicale* » et empêche la création d'une cellule de reclassement. Il a été rejoint sur ce point par le Conseil régional de Bretagne qui, le 11 septembre 2006, a estimé que le CTP était « *insuffisant* » pour les salariés de Tilly Sabco et qui a souhaité qu'ils « *puissent choisir et bénéficier aussi d'une cellule de reclassement adaptée aux besoins de cette population très spécifique* »³⁶⁴.

Le représentant de la CFDT a, par ailleurs, émis des doutes sur la possibilité de l'ANPE et de l'AFPA de garantir effectivement l'entretien hebdomadaire prévu compte tenu de l'entrée probable dans le dispositif d'une part importante des licenciés de Breuil SA (86 salariés) et de Tilly Sabco (125)³⁶⁵. A noter que la fermeture de CBA (Compagnie Bretonne de l'Artichaut), à la mi-décembre 2006, a entraîné de nouvelles arrivées de personnes sur le marché du travail (58 salariés).

Fin février 2007, 279 personnes (dont 112 femmes) avaient adhéré au dispositif et 136 avaient suivi ou suivaient une formation. 67 personnes avaient trouvé un CDI ou créé une entreprise (dans le transport, le commerce, les travaux publics). 78 % des personnes pouvant prétendre au CTP avaient choisi d'y adhérer ce qui est supérieur à la moyenne de l'ensemble des bassins expérimentaux (70 %) et au taux national d'adhésion à la CRP. 10 référents ont été affectés au dispositif dont 8 de l'ANPE (le ratio par adhérent étant jugé satisfaisant par la sous-préfète)³⁶⁶.

L'expérimentation a été lancée le 24 avril 2006 à Châteaubourg pour le bassin d'emploi de **Vitré**, en présence de différents partenaires (collectivités, organismes de formation, entreprises...)³⁶⁷. Le Comité de pilotage de l'initiative est composé des élus, du Conseil général, du Conseil régional, de la Maison de l'emploi, des Chambres consulaires, de la DDTEFP, des OPCA, des partenaires sociaux, ainsi que de la cellule de transition professionnelle.

Une équipe de cinq personnes, en provenance de l'ANPE, de l'ASSEDIC et de l'AFPA a

³⁶² « Reclassement : les premiers pas du CTP », *Entreprise et Carrières*, n° 819-820, 11 juillet 2006

³⁶³ « Le contrat de transition professionnelle lancé », *Ouest France* (Morlaix), 20 mai 2006

³⁶⁴ Communiqué de presse du 11 septembre 2006

³⁶⁵ « Breuil SA : la CFDT dénigre le contrat Borloo », *Ouest France* (Morlaix), 31 août 2006

³⁶⁶ « Le contrat expérimental de Borloo prolongé d'un an », *Ouest France* (Morlaix), 2 mars 2007

³⁶⁷ « Le Contrat de transition professionnelle officiellement lancé », *Le Journal de Vitré*, 28 avril 2006

été constituée.

Selon les informations obtenues par le CESR, fin janvier 2007, sur 94 personnes licenciées, 64 personnes avaient signé un CTP et 11 avaient d'ores et déjà retrouvé un emploi durable (c'est-à-dire d'une durée supérieure à 6 mois). D'autres embauches étaient alors sur le point de se concrétiser. Par ailleurs, 18 salariés avaient suivi une formation et 22 avaient un projet de formation et 17 avaient effectué un contrat à durée déterminée dans le cadre du CTP³⁶⁸.

États des adhésions au CTP au 20 juin 2006

Bassins d'emploi	Adhésions (28 août 2006)	Bénéficiaires informés ayant confirmé totalement leur intérêt (20 juin 2006)
Morlaix	2006	58
Vitré	35	10
Total France (7 bassins)	375	376

Source : Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) citée in *Les Echos* du 31 juillet 2006 et *Dossier du presse* du Ministère de l'Emploi et de la Cohésion Sociale du 13 septembre 2006

A noter qu'à la fin août, dans les adhérents au CTP, les femmes étaient majoritaires à Vitré (essentiellement des ouvrières de production, provenant tout particulièrement de PME du textile³⁶⁹) et alors que les hommes l'étaient à Morlaix.

Le travail du CESR sur la flexibilité et la sécurisation des parcours professionnels, qui a analysé les exemples de Vitré et Morlaix, a mis en évidence deux limites du contrat de transition professionnelle. En premier lieu, lorsque les employeurs, publics comme privés, recourent quasi-systématiquement aux contrats précaires, le CTP ne peut favoriser un retour à un emploi durable. L'expérience morlaisienne a, quant à elle, laissé présumer le coût élevé du dispositif (pas encore évalué)³⁷⁰

³⁶⁸ Informations obtenues dans le cadre de la préparation de l'étude du CESR de Bretagne, *Flexibilité et sécurisation des parcours professionnels*, septembre 2007

³⁶⁹ Des ouvrier(ère)s de l'industrie du jouet (licencié-e-s par l'entreprise Nounours) et des accessoires d'ameublement étaient aussi concerné-e-s

³⁷⁰ CESR de Bretagne, *Flexibilité et sécurisation des parcours professionnels*, septembre 2007

Annexe 5

La convention de reclassement personnalisé (CRP)

1. Les textes essentiels

Le dispositif dit de la convention de reclassement personnalisé a été instauré par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 (article 74). Les modalités d'application de la CRP ont été fixées par l'accord des partenaires sociaux du 5 avril 2005. Ce texte a été repris et précisé dans une convention du 27 avril 2005. La loi du 26 juillet 2005 a apporté quelques modifications. Une nouvelle convention, du 18 janvier 2006, a été conclue par les partenaires sociaux. Elle redéfinit les conditions et les modalités d'application de la CRP.

La CRP est entrée en vigueur le 31 mai 2005 et a été reconduite jusqu'au 31 décembre 2008.

La CRP a remplacé le Pare (Plan d'aide au retour à l'emploi) anticipé, issu de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, qui est resté applicable pour toute procédure de licenciement économique engagée avant le 31 mai 2005.

2. L'objectif visé

La CRP a pour objectif de favoriser le reclassement accéléré du salarié licencié pour motif économique dans les entreprises de moins de 1 000 salariés.

3. La présentation du dispositif

- Les bénéficiaires

Cette convention concerne toutes les entreprises de moins de 1 000 salariés n'appartenant pas à un groupe d'entreprises soumis à l'obligation de constituer un comité de groupe ou un comité d'entreprise européen (CEE) et celles, quelles que soient leur taille, qui sont en redressement ou en liquidation judiciaire. Elle s'applique à toutes les ruptures de contrat de travail à caractère économique, y compris les départs négociés ou volontaires. Les personnes licenciées à la suite d'une cessation totale d'activité de l'entreprise sont aussi concernées.

Pour en bénéficier, le salarié doit :

- résider en France
- être physiquement apte à l'emploi
- justifier de deux ans d'ancienneté dans l'entreprise
- remplir les conditions d'attribution de l'allocation de retour à l'emploi (ARE)
- ne pas prétendre à plus de 42 mois d'indemnisation au titre de l'ARE ou à tout autre revenu de remplacement servi jusqu'à l'âge de la retraite à taux plein s'il est âgé de 57 ans et plus
- être totalement privé d'emploi.

Les salariés comptant moins de deux ans d'ancienneté et remplissant les conditions pour percevoir les allocations chômage peuvent bénéficier de la CRP dans des conditions particulières (droit au versement de l'indemnité compensatrice de préavis, s'ils bénéficient d'un préavis ; montant et durée du versement de l'allocation spécifique de reclassement alignés sur l'allocation d'aide au retour à l'emploi ; exclusion du dispositif de l'allocation différentielle).

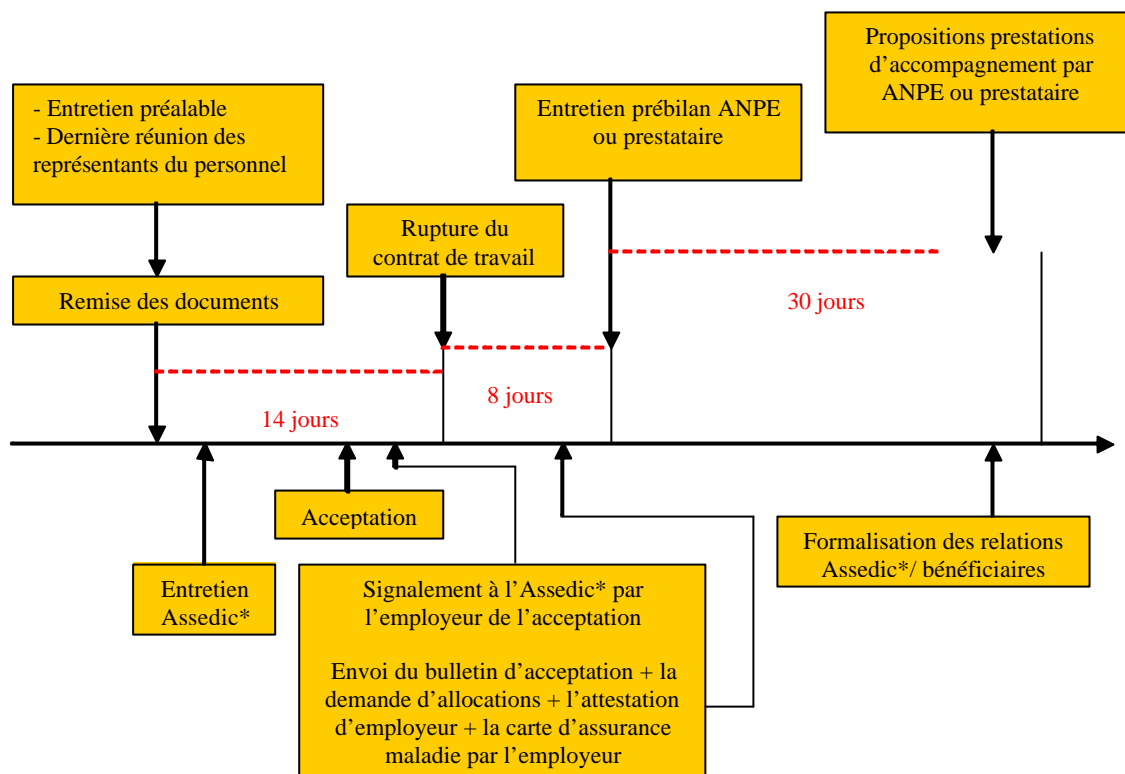
- Les modalités pratiques

L'employeur doit informer, individuellement et par écrit, chaque salarié de la possibilité qui lui est offerte de bénéficier de la CRP. Il doit retirer l'ensemble du dossier de CRP auprès de l'Assedic du lieu d'affiliation de l'établissement. Lorsque le licenciement porte sur moins de 10 salariés sur une même période de 30 jours ou lorsqu'il n'existe pas d'institutions représentatives du personnel, l'employeur qui envisage de licencier un salarié doit lui remettre le document écrit lors d'un entretien préalable. En cas de licenciement collectif d'au moins 10 salariés sur une même période de 30 jours et s'il existe des représentants du personnel, le salarié concerné reçoit ce document à l'issue de la dernière réunion de consultation des représentants du personnel.

Le salarié a 14 jours pour faire connaître son choix. Au cours de ces 14 jours, le salarié bénéficie d'un entretien d'information réalisé par l'Assedic, destiné à l'éclairer dans son choix.

S'il refuse d'en bénéficier, le licenciement intervient dans les conditions de droit commun. En revanche, s'il accepte, le contrat de travail est rompu d'un commun accord entre les deux parties. La rupture ne donne pas lieu à l'exécution d'un préavis ni au versement d'une indemnité compensatrice correspondant au préavis non exécuté mais le salarié peut prétendre à l'intégralité des autres sommes dues au titre de la rupture du contrat (indemnité de licenciement, indemnité compensatrice de congés payés..).

Procédure de la CRP



* Assedic du domicile de l'allocataire

Source : « Licenciement économique. Mesures d'accompagnement. Indemnisation », *Liaisons sociales*, septembre 2005

- L'accompagnement et les prestations offertes

Le salarié a le statut de stagiaire de la formation professionnelle. Il bénéficie, dans les 8 jours suivant la date d'effet de la convention, d'un entretien individuel de pré-bilan pour l'examen de ses capacités professionnelles. Au vu du résultat de cet entretien, les prestations d'accompagnement retenues d'un commun accord lui seront proposées sous un mois. Les prestations d'accompagnement s'inscrivent dans le cadre d'un « plan d'action de reclassement personnalisé » (PARP). Le salarié peut se faire prescrire :

- un bilan de compétences
- des mesures d'appui social et psychologique
- des mesures d'orientation
- des mesures d'accompagnement et d'entraînement à la recherche d'emploi
- des actions de validation des acquis de l'expérience (VAE)
- des actions de formation, notamment celles permettant un retour rapide à l'emploi.

La mise en œuvre de ces mesures est confiée à l'ANPE. La CRP peut être complétée, le cas échéant, par les prestations offertes dans le cadre des cellules de reclassement inter-entreprises.

- La rémunération et la protection sociale

Le bénéficiaire de la CRP perçoit une allocation spécifique de reclassement (ASR). Elle est égale à 80 % du salaire journalier de référence pendant les trois premiers mois et à 70 % les cinq mois suivants. Le versement de l'ASR est interrompu dès que le bénéficiaire retrouve une activité professionnelle (si la période de CRP n'est pas terminée, le versement de l'ASR est repris à la fin du contrat de travail) ou bénéficie de certaines prestations sociales ainsi que lorsqu'il ne respecte pas ses obligations (se consacrer à plein temps à sa recherche d'emploi, réaliser les actions prévues dans le cadre des prestations d'accompagnement, donner suite à toute offre d'emploi considérée comme valable...).

Par ailleurs, il conserve ses droits à l'assurance maladie, maternité, invalidité et décès ainsi que sa couverture accidents du travail et de trajet pour les accidents survenus par le fait ou à l'occasion des actions favorisant leur reclassement. Les périodes indemnisées au titre de l'ASR sont prises en considération en vue de l'ouverture du droit à pension de vieillesse.

Les personnes ayant indûment perçu des allocations ou des aides au reclassement doivent les rembourser, ce qui n'empêche pas l'application éventuelle de sanctions pénales.

- La durée du contrat

La durée de la CRP est de 8 mois.

Si le bénéficiaire d'une CRP est à la recherche d'un emploi au terme de la convention, il peut bénéficier de l'ARE, dès son inscription comme demandeur d'emploi. L'action de formation, inachevée au terme de la CRP, se poursuit dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) dont bénéficient les demandeurs d'emploi.

- Les aides financières incitatives au retour à l'emploi

Si le salarié reprend un emploi salarié avant le terme de la CRP, il peut bénéficier d'une indemnité différentielle de reclassement (IDR) pour compléter ses revenus si, à horaire identique, sa rémunération est inférieure d'au moins 15 % par rapport à l'emploi précédent. L'IDR est plafonné à 50 % des droits résiduels à l'ASR du bénéficiaire. Si une entreprise recrute un salarié en cours de CRP, elle profite d'une aide à l'embauche.

L'Unedic finance par ailleurs des aides à la VAE, des aides incitatives au contrat de professionnalisation, des aides à la mobilité, des aides à la reprise ou à la création d'entreprises...

- Le financement du dispositif

L'employeur participe au financement de l'ASR en versant à l'Assedic une somme correspondant à l'indemnité de préavis, dans la limite de deux mois de salaire, qui aurait dû être versée au salarié s'il n'avait pas adhéré à la CRP. Il contribue également aux côtés de l'Etat, de l'Unedic et de l'ANPE, au financement des actions de reclassement en versant à l'Assedic une participation financière équivalente au montant de l'allocation de formation correspondant aux heures acquises par le bénéficiaire de la CRP au titre du droit

individuel à la formation (DIF) et non utilisées. Le montant est calculé sur la base du salaire net perçu par le salarié avant son départ de l'entreprise.

L'employeur qui ne propose pas le bénéfice de la CRP aux salariés devra verser à l'Assedic une contribution égale à deux mois de salaire brut moyen des douze derniers mois non travaillés. Il s'expose, en outre, à se voir réclamer des dommages et intérêts aux prud'hommes par le salarié concerné.

- Le positionnement par rapport aux autres dispositifs

La CRP peut être combinée avec le bénéfice des prestations d'une cellule de reclassement ou une convention d'allocation temporaire dégressive. Elle se rapproche du dispositif de congé de reclassement ainsi que du Plan d'aide au retour de l'emploi (Pare) qui lui, s'adresse à tous les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'ARE. Dans les entreprises ou groupes d'entreprises de plus de 1 000 salariés, hors entreprise en redressement ou liquidation judiciaire, la CRP ne s'applique pas ; l'entreprise doit financer les mesures d'aides au reclassement des salariés licenciés pour motif économique au titre du congé de reclassement. Ce dispositif n'est pas ouvert au salarié occupé dans une entreprise d'au moins 1 000 salariés qui refuse de bénéficier d'un congé de reclassement.

4. Les avantages et les inconvénients du dispositif

La CGT s'est montrée critique face à ce dispositif³⁷¹. Elle soulève le fait que les mesures de la CRP sont celles du PARE et elle considère qu'il n'existe aucune possibilité de formation longue, aucune mesure de reclassement efficace et que l'indemnisation n'est pas plus élevée puisque l'adhérent perd le bénéfice de ses deux mois de préavis.

Cependant, il faut reconnaître des avantages à ce dispositif. Il permet la désignation d'un conseiller référent, des rendez-vous fréquents et une activation plus rapide des prestations. En outre, la CRP sécurise les parcours professionnels et réduit les inégalités de traitement des salariés en matière d'accompagnement social entre les grands groupes et les PME. Selon le secrétaire confédéral de FO en charge de l'assurance chômage, le CRP peut être considéré comme « *le plan social des salariés des petites entreprises* ». Il souligne aussi qu'un « *de ses intérêts est d'améliorer la qualification de ces personnels qui, en général ont peu ou pas bénéficié de la formation continue dans leur entreprise* ». Selon lui, cet outil devrait être étendu aux demandeurs d'emploi s'inscrivant au terme d'un CDD ou d'un contrat d'intérim³⁷².

³⁷¹ « Moins de 20 % d'adhérents au reclassement en CRP », *Entreprise et Carrières*, n° 789, 13-19 décembre 2005

³⁷² Jean-Claude QUENTIN cité in « Outils : des dispositifs pour sauver l'emploi », *Entreprises & carrières*, n° 822, 5 septembre 2006

5. Le débat entre les partenaires sociaux lors de l'élaboration du dispositif

La négociation sur la CRP a débuté sur des désaccords³⁷³. La délégation patronale (Medef, CGPME, UPA) a proposé de réserver la CRP aux salariés ayant deux ans d'ancienneté, de fixer la durée de la convention à six mois et a suggéré une allocation dégressive. Le Medef souhaitait, enfin, limiter aux deux mois de préavis la contribution financière des entreprises. Les syndicats ont rejeté en bloc ces propositions. Ils refusaient le principe de dégressivité et ont sollicité une approche plus qualitative de la CRP. Ils souhaitaient que la CRP puisse aller au-delà de six mois, notamment pour permettre au salarié de suivre des formations qualifiantes longues. Ils réclamaient également une participation plus importante de l'Etat au financement des actions de formation. Par ailleurs, ils se sont opposés à ce que l'accès au droit de la CRP soit réservé aux salariés de plus de deux ans d'ancienneté et que la contribution financière de l'entreprise soit réduite au montant des deux mois de préavis en cas de licenciement.

La CRP a finalement été signée par l'ensemble des partenaires sociaux, à l'exception de la CGT.

6. La mise en œuvre pratique du dispositif

Le suivi des CRP et l'évaluation des résultats en matière de retour à l'emploi sont assurés, dans chaque Assedic, par les instances paritaires ad hoc (IPA). La CRP a connu un démarrage modéré résultant, selon la FO, d'un manque d'information des employeurs. Toutefois, le dispositif monte progressivement en puissance. Fin 2005, moins de 20 % des salariés susceptibles d'être concernés adhéraient au CRP. Cette proportion s'est accrue depuis lors, puisqu'elle atteint le quart du public cible à la fin du mois de juin 2006. Fin mai 2006, 45 639 allocataires des Assedic étaient entrés dans le dispositif depuis son lancement. A cette date, 25 737 personnes étaient encore couvertes par une CRP. Par ailleurs, bien qu'il n'existe pas, à ce jour, d'étude statistique exhaustive du dispositif, une analyse effectuée sur les personnes entrées en CRP en juillet 2005, fait apparaître que la majorité des sorties du dispositif, non suivies d'une réinscription au chômage, ont lieu au septième et au huitième mois, soit à la fin du dispositif³⁷⁴. 146 équipes de reclassement personnalisé ANPE ont été créées afin d'assurer le suivi des bénéficiaires de la CRP et 500 personnes ont été recrutées par l'ANPE. Le monopole de l'ANPE pour le placement des chômeurs ayant été remis en cause, le suivi des bénéficiaires de la convention de reclassement personnalisée est passé à des opérateurs privés (entreprises ou associations) à partir du 1^{er} janvier 2007, la sélection de ces structures étant effectuée par un appel d'offres³⁷⁵.

³⁷⁴ « Outils : des dispositifs pour sauver l'emploi », *Entreprises & carrières*, n° 822, 5 septembre 2006

³⁷⁵ « Placement des chômeurs : le recours au privé s'étend tous azimuts », *Les Echos*, 6 septembre 2006

7. Une adaptation de la CRP pour les anciens titulaires d'un CNE

En février 2007, Gérard LARCHER, Ministre délégué à l'Emploi, a annoncé que les titulaires d'un CNE (contrat nouvelles embauches), qu'ils soient licenciés ou démissionnaires, bénéficieront d'un mécanisme calqué sur celui de la convention de reclassement personnalisée (CRP) leur garantissant un « *accompagnement renforcé et personnalisé* ».

Le Ministre a ainsi demandé à l'ANPE d'assurer un suivi mensuel personnalisé dès le premier mois et non plus à partir du quatrième comme auparavant. Les personnes seront suivies par un correspondant unique, elles bénéficieront d'un bilan de compétence, éventuellement d'un appui social ou psychologique. Elles bénéficieront, en outre, de prestations complémentaires, telles que des actions de formation, des préparations aux entretiens d'embauche ou des validations des acquis de l'expérience.

Le financement de la mesure sera assuré par « *le produit de la contribution de 2 % versée par l'employeur au moment de la rupture du contrat et recouvré par le régime d'assurance-chômage* »³⁷⁶.

³⁷⁶ « Les fins de CNE vont être "sécurisées" », *Le Figaro*, 21 février 2007

Annexe 6

Le congé de reclassement

1. Les textes essentiels

Le « congé de reclassement » est issu de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. Ses modalités de mise en œuvre ont été précisées par le décret du 3 mai 2002. La loi du 26 juillet 2005 sur la sauvegarde des entreprises et le décret d'application du 28 décembre 2005 ont modifié certaines dispositions. Ce dispositif a été codifié aux articles L. 321-4-3 et R321-10 à R. 321-16 du Code du travail.

2. L'objectif visé

Le congé de reclassement a pour ambition de favoriser le reclassement accéléré du salarié licencié pour motif économique dans les entreprises de 1 000 salariés et plus.

3. La présentation du dispositif

- Les bénéficiaires

Sont concernées par le congé de reclassement³⁷⁷ :

- les entreprises ou unités économiques et sociales (UES) d'au moins 1 000 salariés
- les entreprises appartenant à un groupe d'un effectif total d'au moins 1 000 salariés et soumises à l'obligation de constituer un comité de groupe dont le siège est en France
- les entreprises et les groupes d'entreprises dont le comité d'entreprise européen (CEE) est régi par le droit français.

L'employeur doit proposer ce congé à tous les salariés qu'il envisage de licencier pour motif économique, quels que soient leur ancienneté dans l'entreprise et le nombre de licenciements envisagés.

Le congé de reclassement ne peut être mise en œuvre dans les entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire.

³⁷⁷ Site Internet <http://www.travail.gouv.fr>

- Les modalités pratiques

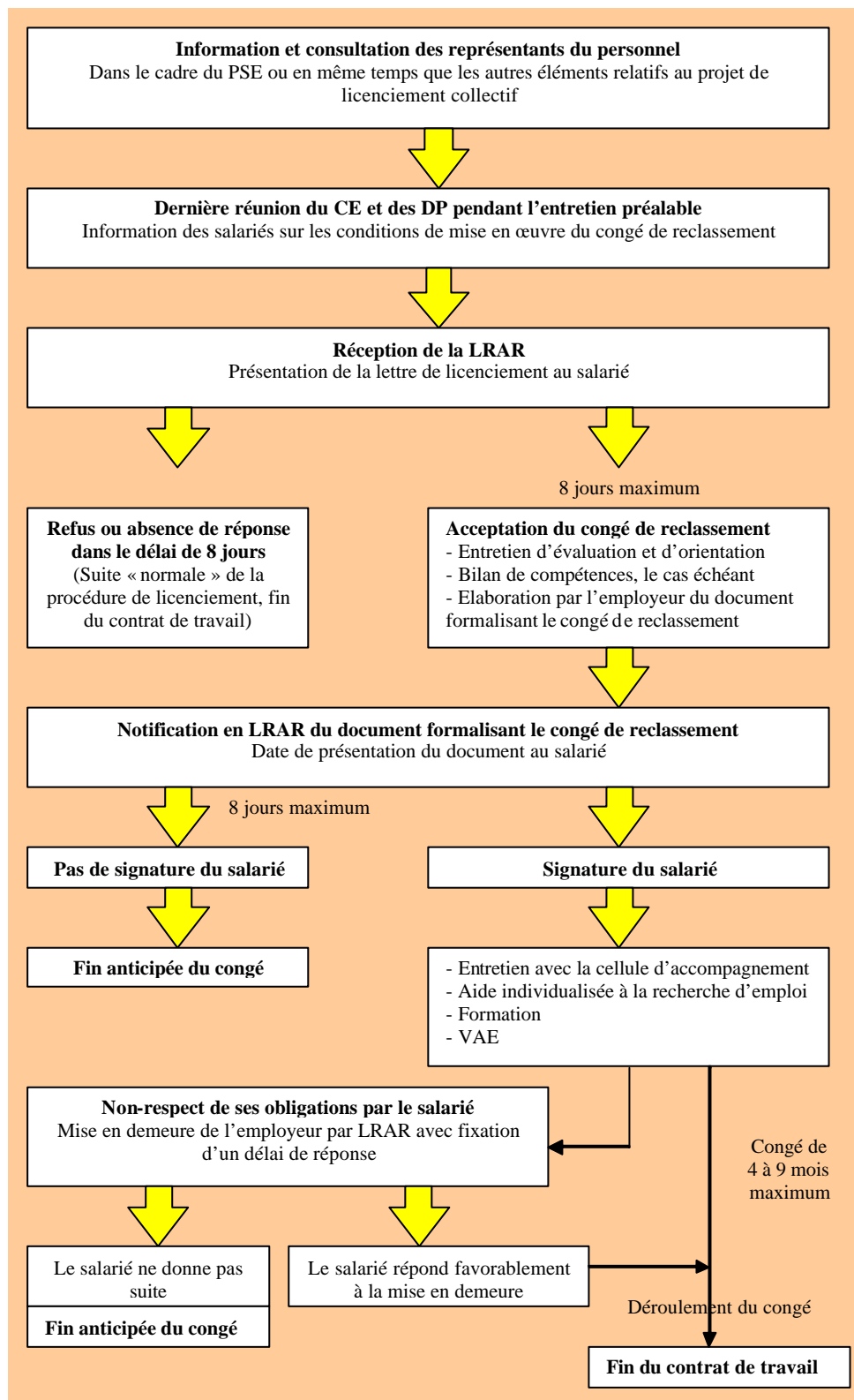
L'employeur est tenu d'informer et de consulter le comité d'entreprise (CE), ou à défaut les délégués du personnel (DP), sur les conditions de mise en œuvre du congé de reclassement (objet du congé, prestations offertes, rémunération, protection sociale). Si l'entreprise est tenue de mettre en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), ces conditions sont définies dans ce plan.

L'employeur informe les salariés des conditions de mise en œuvre du congé de reclassement soit :

- lors de l'entretien préalable lorsque le licenciement concerne moins de 10 salariés ou en l'absence de représentants du personnel
- à l'issue de la dernière réunion du CE ou des DP lorsque l'employeur n'est pas tenu de convoquer les salariés à un entretien préalable.

Dans tous les cas, l'employeur doit proposer aux salariés le bénéfice du congé de reclassement dans leur lettre de licenciement. A défaut, le salarié peut saisir le Conseil des prud'hommes pour obtenir des dommages et intérêts. Le salarié a 8 jours pour faire connaître à l'employeur sa décision. En cas d'acceptation, le congé de reclassement débute à l'expiration du délai de réponse et le salarié bénéficie d'un entretien d'évaluation et d'orientation réalisé par une cellule d'accompagnement. Il s'agit de déterminer un projet professionnel de reclassement et ses modalités de mise en œuvre. A défaut, un bilan de compétences peut être réalisé. Au vu des résultats, l'employeur rédige un document précisant la rémunération du salarié, le terme et le contenu du congé proposé (prestations de la cellule d'accompagnement, actions éventuelles de formation et de validation des acquis de l'expérience). Ce document est ensuite remis au salarié qui doit le cosigner dans un délai de 8 jours pour que les actions de reclassement débutent.

Procédure du congé de reclassement



Source : Dictionnaire RF social, 2006

LRAR : Lettre Recommandée avec demande d'Avis de Réception

DP : Délégués du personnel

VAE : Validation des Acquis et de l'Expérience

- L'accompagnement et les prestations offertes

Le congé de reclassement permet au salarié de bénéficier des prestations d'une cellule d'accompagnement des démarches de recherche d'emploi. Cette cellule assure une fonction d'accueil, d'information et d'appui au salarié dans ses démarches de recherche d'emploi. Elle assure également un suivi individualisé et régulier du salarié ainsi que les opérations de prospection et de placement de nature à assurer son reclassement. Il bénéficie également d'actions de formation et peut faire valider les acquis de ses expériences ou engager les démarches en vue d'obtenir cette validation. Durant le congé de reclassement, le salarié s'engage à suivre ces actions et à ne pas avoir une activité rémunérée.

Si, en l'absence de motif légitime, le salarié ne suit pas les actions de formation ou de validation des acquis de l'expérience (VAE) ou ne se présente pas aux convocations de la cellule d'accompagnement des démarches de recherche d'emploi, il est réputé renoncer au bénéfice du congé de reclassement.

- La rémunération et la protection sociale

Le bénéficiaire conserve le statut de salarié de l'entreprise. Pendant la période de congé correspondant au préavis, l'employeur continue de verser au salarié sa rémunération habituelle. Lorsque la durée du congé excède celle du préavis, il perçoit une rémunération mensuelle (non assujettie aux cotisations de sécurité sociale) dont le montant est au moins égal à 65 % du salaire mensuel brut des 12 derniers mois précédant la notification du licenciement, sans pouvoir être inférieur à 85 % du SMIC. Par ailleurs, il conserve ses droits en matière d'assurance sociale, d'accidents du travail et d'assurance vieillesse pendant toute la durée du congé. L'employeur doit faire part au salarié des avantages notamment de protection sociale complémentaire (retraite, prévoyance), qu'il entend maintenir pendant la durée du congé de reclassement. Les congés payés acquis au titre des périodes de travail antérieures à l'entrée au congé de reclassement peuvent être pris avant le début du congé ou donner lieu au paiement de l'indemnité compensatrice. L'indemnité de licenciement est versée au terme du congé de reclassement.

- La durée du congé de reclassement

La durée du congé de reclassement varie entre 4 et 9 mois. Elle est fixée par l'employeur après consultation des représentants du personnel. Cette durée ne peut être inférieure à quatre mois qu'avec l'accord exprès du salarié. Le congé débute pendant la période de préavis du salarié. Lorsque la durée du congé excède celle du préavis, le terme de ce dernier est reporté. La rupture du contrat de travail intervient alors à la fin du congé.

Le congé prend fin si le salarié retrouve un emploi avant le terme prévu. Il doit alors, avant son embauche, en informer l'employeur.

- Le financement du dispositif

L'employeur est tenu de financer l'ensemble des actions nécessaires au reclassement effectuées dans le cadre du congé de reclassement. Les partenaires sociaux peuvent, dans le cadre d'un accord national interprofessionnel, prévoir une contribution aux actions menées.

- Le positionnement par rapport aux autres dispositifs

Les salariés en congé de reclassement ne peuvent bénéficier d'une convention de pré-retraite au terme de celui-ci. Par ailleurs, les conventions de congé de conversion et de cellule de reclassement ne concernent que les entreprises non soumises à l'obligation du congé reclassement. Les entreprises qui ne sont pas soumises à l'obligation de proposer un congé de reclassement aux salariés dont elles envisagent le licenciement économique (ainsi que les entreprises en redressement ou liquidation judiciaire quel que soit leur effectif) sont tenues de leur proposer une convention de reclassement personnalisé (CRP), ou, dans certains bassins d'emploi précisément délimités, un contrat de transition professionnelle (CTP). Lorsque le salarié refuse le congé de reclassement, l'employeur est tenu de lui proposer le bénéfice d'une CRP.

4. La mise en œuvre pratique du dispositif

Un tel congé a été mis en place par la société STMicroelectronics afin de faciliter le reclassement des salariés du site rennais suite à leur licenciement économique.

Annexe 7

Le congé de conversion

1. Les textes essentiels

Le congé de conversion a été créé par la loi du 5 août 1985 et précisé par un décret du 12 mars 1986. Michel Delebarre, alors Ministre de l'emploi, l'a institué pour faire face aux conséquences sociales des restructurations. Il est codifié aux articles L. 322-4 et R.322-1 du Code du travail.

Ce dispositif s'est inspiré des mécanismes précédemment mis en place pour répondre à des crises sectorielles. Dans la sidérurgie et la réparation navale, les salariés licenciés pour motif économique pouvaient bénéficier d'une période de deux ans pour obtenir une formation qualifiante en vue d'un reclassement à l'extérieur de l'entreprise.

2. L'objectif visé

Les congés de conversion permettent d'aider les entreprises qui le désirent à mettre en œuvre un dispositif d'aide au reclassement externe offrant aux salariés licenciés l'appui d'une cellule d'emploi et la possibilité de bénéficier d'actions de formation, quel que soit le secteur d'activité concerné, en vue d'une réinsertion professionnelle rapide.

3. La présentation du dispositif

- Les bénéficiaires

Les bénéficiaires de ce congé de reclassement sont tous les salariés licenciés pour motif économique, aptes à l'exercice d'un emploi et volontaires pour adhérer à la convention.

- Les modalités pratiques

Pour pouvoir mettre en œuvre le congé de conversion, l'entreprise doit signer une convention avec l'Etat. La demande de convention doit être adressée à la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP). Le congé de conversion repose sur le principe du volontariat ; il n'est pas obligatoire pour les entreprises. Le projet de convention doit être soumis pour avis au Comité d'entreprise (CE) ou, à défaut, aux Délégués du personnel. L'entreprise pourra en bénéficier si elle n'est pas tenue de mettre en œuvre un congé de reclassement et si l'importance des

licenciements envisagés et la situation du bassin d'emploi le justifient.

Le salarié licencié pour motif économique se voit proposer par l'entreprise un contrat définissant les droits et obligations réciproques pendant le congé de conversion. Il dispose de 15 jours pour faire part de sa décision de conclure ou non une telle convention. S'il y adhère, il a le statut de salarié.

- L'accompagnement et les prestations offertes

Le salarié bénéficie de différentes actions prévues pour favoriser son reclassement (participation à des prestations d'évaluation-orientation, à des sessions de formation, actions de remise à niveau...). Il doit y participer et accepter les offres d'emploi qui lui sont proposées. La formation est conçue dans une dynamique de retour rapide à l'emploi.

C'est à l'entreprise qu'il revient de concevoir le contenu des actions de reclassement à mettre en œuvre. Les cadres et plus rarement des cabinets spécialisés ont assuré l'installation de cellules de reclassement pour la mise en place de ces actions.

- La rémunération et la protection sociale

L'entreprise doit verser au salarié une allocation au moins égale à 65 % de son salaire brut antérieur et qui ne peut être inférieure à 85 % du SMIC mensuel brut pendant toute la durée du congé de conversion. Durant cette période, les allocations perçues sont exonérées de charges sociales. Le salarié bénéficie du maintien de ses droits au titre des prestations du régime obligatoire d'assurance maladie, maternité, invalidité, décès. Il peut prétendre également à une couverture sociale en cas d'accident du travail. Les périodes de congé de conversion sont prises en compte en vue de l'ouverture des droits à la pension de retraite. L'employeur précise les garanties complémentaires apportées aux salariés telles que la prise en charge des retraites complémentaires ou les avantages sociaux assurés par l'entreprise (prêts, restauration...). Le bénéficiaire n'acquiert pas de droits à congés payés pendant toute la durée du congé de conversion mais l'employeur doit s'engager à lui autoriser un certain nombre de jours d'absence correspondant au nombre de jours de congés payés qu'il aurait acquis s'il avait continué à travailler.

- La durée du congé de conversion

La durée du congé de conversion est comprise entre 4 et 10 mois. Pendant cette période de conversion, le contrat de travail conclu entre l'entreprise et le salarié n'est pas rompu mais simplement suspendu.

Le licenciement n'intervient qu'au terme du congé (ou pendant celui-ci si le salarié est reclassé), avec tous les droits qui y sont attachés : indemnités de préavis et de licenciement, congés payés...

- Le financement du dispositif

L'Etat par le biais du FNE (Fonds National de l'Emploi), peut prendre en charge une fraction de l'allocation à un taux variant entre 0 et 50 % pendant 10 mois au plus. Cette participation financière de l'Etat est calculée sur la base du SMIC dans la limite de deux fois le plafond retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale. Pour déterminer le

taux de prise en charge, il est tenu compte de la situation économique de l'entreprise, de sa taille ou encore du contenu des mesures d'aide au reclassement et de leur efficacité. L'Etat peut également financer, pour un taux maximal de 50 %, des actions réalisées dans le cadre du programme de reclassement établi par l'entreprise.

- Le positionnement par rapport aux autres dispositifs existants

La loi de modernisation sociale de 2002 a porté création d'un mécanisme équivalent à celui des congés de conversion pour les entreprises de plus de 1000 salariés : le « congé de reclassement ». Les conventions de congé de conversion sont donc recentrées sur les entreprises non soumises à l'obligation de proposition d'un congé de reclassement. Ceci semble pouvoir expliquer la diminution du nombre de bénéficiaires potentiels d'un congé de conversion depuis 2002.

4. La mise en œuvre pratique du dispositif

En 2003, à l'échelon national, 1 929 personnes ont conclu un congé de conversion dont 2 en Bretagne, plus précisément dans les Côtes d'Armor. Le recours à ce dispositif a été en baisse par rapport à 2002 où 2 245 salariés avaient adhéré individuellement aux congés de conversion (soit 316 adhérents de moins). On en recensait 278 pour la seule région Bretagne (225 dans les Côtes d'Armor et 53 dans le Finistère). Entre 2001 et 2002, les adhésions, au niveau national, avaient été multipliées par 3,2³⁷⁸.

³⁷⁸ DARES, Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

Annexe 8

La convention de conversion (dispositif supprimé présenté pour mémoire)

1. Les textes essentiels

L'accord interprofessionnel du 20 octobre 1986, repris dans la loi du 30 décembre 1986, instituait un nouveau type de dispositif, la convention de conversion. Cet accord avait été renouvelé en décembre 1993. Les conventions de conversion ont été supprimé en juillet 2001 lors de la mise en place du Pare (Plan d'aide au retour à l'emploi).

2. L'objectif visé

L'ambition du système mis en place était d'assurer une couverture minimale, en termes d'actions de reclassement, aux salariés qui jusqu'alors ne pouvaient bénéficier ni des formules de préretraites ni du dispositif des congés de conversion.

3. La présentation du dispositif

- Les bénéficiaires

Les entreprises, quelle que soit leur taille, devaient proposer à l'ensemble des salariés concernés par une procédure de licenciement économique la possibilité d'adhérer à une convention de conversion afin de les aider à se reclasser. Les salariés d'entreprises en règlement ou en liquidation judiciaires pouvaient aussi bénéficier de conventions de conversion. L'accès à ce dispositif était réservé aux personnes de moins de 57 ans, ayant au moins deux ans d'ancienneté dans l'entreprise d'origine et aptes au travail.

- Les modalités pratiques

L'employeur notifiait aux salariés concernés une proposition d'entrée en contrat de conversion avec la photocopie de la convention qu'il avait signé avec l'Etat, exposant notamment le détail des actions qui seraient mises en œuvre pour faciliter leur reclassement au sein de l'entreprise. L'employeur devait motiver sa décision de licenciement. Si l'employeur ne se soumettait pas à cette obligation, il devait verser aux

Assedic une pénalité calculée d'après le nombre de salariés licenciés et leur salaire.

Le salarié était libre d'accepter cette proposition. Il disposait d'un délai de réflexion de 21 jours. S'il refusait, il était licencié. S'il acceptait, le contrat de travail était alors rompu mais le salarié n'était pas inscrit comme demandeur d'emploi.

- L'accompagnement et les prestations offertes

Cette convention consistait dans la prise en charge individualisée et immédiate des salariés licenciés pour motif économique. C'est l'ANPE, par la mise en place des Unités Techniques de Reclassement (UTR), et secondairement l'Apec (Association pour l'emploi des cadres ingénieurs techniciens), qui se voyait confier la mise en œuvre du dispositif et la responsabilité du reclassement des personnes licenciées. Les UTR étaient chargées d'assurer l'accompagnement et le reclassement des adhérents à la convention. Les adhérents pouvaient également recourir aux prestations des cellules de reclassement mises en place par les entreprises ayant procédé à leur licenciement. Après la réalisation d'un bilan avec le salarié, les actions à engager en vue d'un reclassement étaient déterminées (session de recherche d'emploi, sensibilisation à la création d'entreprise, évaluation en milieu de travail...). Et, des actions de formation, dont la durée ne devait pas excéder 300 heures, pouvaient être proposées.

- La rémunération et la protection sociale

Le salarié bénéficiaire d'une convention de conversion avait droit au versement d'une indemnité de rupture, égale à l'indemnité de licenciement légale ou conventionnelle, de l'indemnité compensatrice de congés payés et de l'indemnité compensatrice de préavis, si le préavis qu'aurait effectué le salarié avait été supérieur à 2 mois. Par ailleurs, pendant les deux premiers mois, il recevait une allocation spécifique égale à 83 % puis égale à 70 % pendant les quatre mois suivants. La durée de cette allocation était validée au titre de l'assurance vieillesse et des assurances complémentaires. Le salarié bénéficiait également d'une couverture sociale. Il devait se rendre à un entretien mensuel de suivi obligatoire, sous peine d'interruption du versement de l'allocation spécifique de conversion.

Le salarié non reclassé à l'issue de son contrat de conversion retrouvait ses droits au chômage diminués d'une durée de 2 mois et demi de versement de l'allocation unique dégressive.

- La durée de cette convention

La convention de conversion était conclue pour une période maximale de six mois.

- Le financement du dispositif

Le dispositif était financé et géré en majeure partie par l'Unedic et les partenaires sociaux.

- Le positionnement par rapport aux autres dispositifs

Les conventions de reclassement personnalisé (CRP) ont un objet sensiblement identique

à celui qu'avaient les conventions de conversion.

4. Les avantages et les inconvénients du dispositif

Les conventions de conversion permettaient de réduire les inégalités de traitement des salariés licenciés pour motif économique dans la mesure où elles s'adressaient à une population très diversifiée. Par ailleurs, les adhérents à ces conventions reprenaient plus rapidement un emploi que les salariés licenciés économiques qui s'inscrivaient à l'ANPE³⁷⁹.

En revanche, la logique d'externalisation qui caractérise ces conventions était controversée. Cette convention faisait disparaître tout lien entre le salarié qui y adhérait et l'entreprise et certains mettaient en avant la meilleure connaissance que les entreprises auraient à la fois du profil des salariés à reclasser et des potentialités d'embauches présentes sur le bassin d'emploi. Mais, pour d'autres, le maintien d'un lien juridique entre l'entreprise et les salariés licenciés plaçait ces derniers dans une situation d'attente et d'espoir de réintégration dans l'entreprise qui n'était pas compatible avec la recherche active d'une solution de reclassement³⁸⁰.

³⁷⁹ « La convention de conversion : une aide efficace pour la réinsertion ? », *Premières Informations, Premières Synthèses*, n° 30.1, juillet 2000

³⁸⁰ Carole TUCHSZIRER, « Le reclassement des salariés licenciés pour motif économique : responsabilité sociale de l'entreprise ou de la collectivité publique ? », *Revue de l'IRES*, n° 47, 2005/1

Annexe 9

Le congé de mobilité

1. Les textes essentiels

Le congé de mobilité a été créé par la loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié adoptée le 30 décembre 2006 (Loi n° 2006-1770).

2. L'objectif visé

L'article L 320-2-1 du Code du travail indique que le congé de mobilité « a pour objet de favoriser le retour à un emploi stable par des mesures d'accompagnement, des actions de formation et des périodes de travail ». Il s'inscrit dans un objectif global de sécurisation des parcours professionnels des salariés des grandes entreprises en permettant à celles-ci de mieux préparer leurs salariés à de futures restructurations.

3. La présentation du dispositif

- Les bénéficiaires

Le congé de mobilité s'adressera aux salariés d'entreprises de plus de 1 000 salariés qui occupent un emploi « vulnérable » et qui sont volontaires pour y adhérer.

- Les modalités pratiques

Le congé de mobilité est proposé par l'entreprise à son salarié. Il est pris pendant la période de préavis que le salarié est dispensé d'exécuter. Ses modalités (durée, condition que doit remplir le salarié pour en bénéficier, modalités d'adhésion, les engagements réciproques des parties...) sont fixées par un accord collectif relatif à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Si la durée du congé excède celle du préavis, le terme de ce dernier est reporté à la fin du congé de mobilité.

- L'accompagnement et les prestations offertes

Les salariés bénéficient d'actions de formation afin de préparer leur reclassement futur. Le congé de mobilité permet, par ailleurs, aux salariés d'accepter des missions dans leur

entreprise ou dans d'autres afin d'essayer de nouveaux métiers. Elles peuvent prendre la forme d'un CDI ou d'un CDD. Dans ce cas, le congé de mobilité sera suspendu ; il pourra reprendre à l'issue du contrat pour la durée du congé restant à courir. Les personnes bénéficient également d'aides au retour à l'emploi.

- La rémunération et la protection sociale

Pendant la durée du congé de mobilité excédant la durée du préavis (au-delà de 9 mois), le salarié perçoit une rémunération au moins égale à celle versée lors d'un congé de reclassement c'est-à-dire à 65 % du salaire brut antérieur et à 85 % du SMIC.

- La durée du congé

La durée du congé est fixée dans l'accord relatif à la GPEC. Elle excède celle du congé de reclassement qui est 9 mois maximum. Au terme du congé, le contrat de travail est rompu d'un commun accord entre les parties.

- Les aides financières incitatives au retour à l'emploi

Les salariés bénéficieront d'aides au retour à l'emploi.

- Le positionnement par rapport aux autres dispositifs

Le congé de mobilité vise à compléter le congé de reclassement, en s'adressant aux salariés « menacés » avant le déclenchement de la procédure de licenciement³⁸¹. Ce congé est très similaire dans son principe au congé de conversion. L'employeur qui propose à un salarié le bénéfice du congé de mobilité est dispensé de l'obligation de lui proposer le bénéfice du congé de reclassement.

4. Le rôle des partenaires sociaux

Les critères d'éligibilité et les modalités d'adhésion du salarié au congé, les conditions de rupture du congé, les engagements réciproques du salarié et de l'entreprise, les modalités d'accompagnement par une cellule d'appui, la nature des actions de formation et le niveau de la rémunération qui sera versée pendant la période du congé qui excède la préavis devront être fixés par les partenaires sociaux dans le cadre d'un accord sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)³⁸².

³⁸¹ « Nouveau parachute pour certains salariés », *Le Télégramme*, 22 juin 2006

³⁸² « Le congé de mobilité n'exonérera pas les entreprises de faire un plan social », *Les Echos*, 16 août 2006

5. Les opinions formulées par les partenaires sociaux

La CFDT considère que les articles ajoutés au texte initial (dont l'article 48 portant sur le congé de mobilité) n'ont pas de rapport avec le contenu premier du projet de loi qui était le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et n'ont fait l'objet d'aucune concertation, contrairement au texte initial examiné à plusieurs reprises par le Conseil supérieur de la participation. De plus, la CFDT signale qu'au terme du congé, le contrat est rompu d'un commun accord entre les parties sans motif, sans contrôle possible des institutions représentatives du personnel puisqu'il ne s'agit pas d'un licenciement économique, le salarié n'ayant aucune garantie, notamment sur ses droits à l'indemnisation chômage à l'issue du congé, ce qui serait contraire au principe de sécurisation des parcours professionnels³⁸³. En ce sens, la CFDT signale que le congé de mobilité crée un « *nouveau mode de rupture du contrat de travail* »³⁸⁴. Cette opinion a été contestée par le Conseil constitutionnel qui, dans une décision du 28 décembre 2006 (faisant suite à une saisine parlementaire), indique que le congé de mobilité n'institue « *pas une nouvelle forme de rupture du contrat de travail, mais une rupture pour motif économique qui intervient d'un commun accord* ».

La CFDT déplore également que le texte de loi ne définisse pas précisément les cas dans lesquels le salarié peut se voir proposer un tel congé ni ce qu'il advient du salarié s'il le refuse. Elle signale que l'on ne peut savoir si les personnes n'ayant pas retrouvé d'emploi à l'issue du congé bénéficieront des indemnités de chômage.

La CFE-CGC craint, quant à elle que cette mesure n'incite les entreprises à licencier au compte-gouttes afin d'éviter un plan de sauvegarde de l'emploi. Le congé de mobilité constitue également pour ce syndicat un détournement des objectifs de la GPEC. Cette dernière n'est alors plus utilisée pour aider les salariés à préparer les changements futurs en acquérant de nouvelles compétences mais uniquement pour les préparer à quitter l'entreprise.

Force Ouvrière et la CGT considèrent que l'impact de la nouvelle mesure sera limité. FO juge même que le mécanisme de maintien du contrat de travail est intéressant ce qui plaiderait, pour elle, en faveur d'un élargissement du congé de mobilité aux entreprises de 250 salariés et plus³⁸⁵.

Devant les craintes formulées par les syndicats, le Ministère Délégué au Travail a souhaité rappeler que la mise en place de congés de mobilité ne permet pas de contourner les obligations relatives au plan de sauvegarde de l'emploi et le droit du licenciement économique. Ainsi, par exemple, faire 10 congés de licenciement dans les 30 jours imposera de faire un PSE³⁸⁶.

³⁸³ « Des ajouts inacceptables » sur le site Internet <http://www.cfdt.fr>

³⁸⁴ « Un "congé mobilité" avant le licenciement », *Courrier Cadres*, n° 1 634, 29 juin 2006

³⁸⁵ « Le congé de mobilité : un nouvel outil pour anticiper les restructurations », *Entreprise & carrières*, n° 834, 28 novembre-4 décembre 2006

³⁸⁶ « Le congé de mobilité n'exonérera pas les entreprises de faire un plan social », *Les Echos*, 16 août 2006

Annexe 10

Tableau récapitulatif des différents dispositifs de reclassement des salariés licenciés pour motif économique³⁸⁰

³⁸⁰ Source : CESR d'après le site internet <http://www.inter-emploi.org>

Intitulé, prestations offertes et financement	Conditions de mise en place	Durée et Statut	Rémunération pendant et après
<p><u>CRP (Convention de Reclassement Personnalisé)</u></p> <p>Actions de suivi, bilan de compétences, orientation, évaluation, VAE, formation. (prioritairement prescrites les formations permettant « un retour rapide à l'emploi qui préparent à des métiers pour lesquels les besoins en main-d'œuvre ne sont pas satisfaits »).</p> <p>Prise en charge par l'Unedic, l'ANPE et l'Etat + reliquat du Droit Individuel à la Formation. L'entreprise reverse les 2 mois de préavis non payés au salarié à l'Assedic.</p> <p>Le salarié a 14 jours pour accepter ou refuser la convention</p>	<p>Situation de licenciement économique dans les entreprises de moins de 1 000 salariés</p> <p>Le salarié doit résider en France, avoir 2 ans d'ancienneté dans l'entreprise (sauf exception), être privé d'emploi, être apte à exercer un emploi, remplir les conditions d'attribution de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) du régime d'assurance chômage et ne pas être susceptible de percevoir un revenu de remplacement servi jusqu'à l'âge de la retraite à taux plein.</p>	<p>8 mois</p> <p>Statut :</p> <p>Le contrat de travail est rompu.</p> <p>Stagiaire de la formation professionnelle</p>	<p>Allocation spécifique de reclassement : 80 % du salaire brut antérieur pendant les 3 premiers mois (soit 95 % du salaire net) ; 70 % du salaire brut pendant les 5 mois suivants</p> <p>Après : Allocation d'aide au retour à l'emploi pendant la durée normale d'indemnisation, moins les huit mois de convention (15 mois max.)</p>
<p><u>Congé de conversion</u></p> <p>Cellule emploi</p> <p>Bilan évaluation et orientation</p> <p>Actions de formation en vue d'un reclassement rapide</p> <p>Les salariés disposent de 15 jours pour faire part de leur décision d'y adhérer ou non.</p> <p>Prise en charge de l'Etat (convention FNE) à hauteur de 50 % jusqu'à 10 mois.</p>	<p>Situation de licenciement économique</p> <p>L'entreprise doit avoir signé une convention avec l'Etat</p> <p>La personne est volontaire</p>	<p>4 à 10 mois</p> <p>Statut :</p> <p>Suspension du contrat de travail (la rupture n'a lieu qu'à la fin du congé)</p> <p>Le salarié signe avec l'employeur un contrat de congé de conversion</p> <p>Salarié de l'entreprise</p>	<p>Pendant : min. 65 % des salaires bruts sur les 12 derniers mois (ne peut être inférieur à 85 % du SMIC)</p> <p>Après : Licenciement économique (la période passée en congé n'est pas prise en compte pour le calcul des droits aux indemnités de préavis et de licenciement)</p> <p>Intégralité des droits à l'indemnisation chômage si la personne n'est pas reclassée</p>

<p><u>Congé de reclassement</u></p> <p>Cellule emploi</p> <p>Accompagnement à la recherche d'emploi</p> <p>Actions de formation, bilan de compétences, VAE</p> <p>Le salarié dispose de 8 jours pour accepter à compter de la date de notification de la lettre de licenciement</p> <p>Prise en charge par l'employeur</p>	<p>Situation de licenciement économique dans les entreprises de plus de 1 000 salariés, quel que soit la durée d'ancienneté du salarié</p> <p>(excepté dans les entreprises en situation de redressement ou liquidation judiciaire)</p>	<p>4 à 9 mois (le congé s'effectue pendant le préavis)</p> <p>Si le salarié refuse, il bénéficie du congé de reclassement personnalisé ou des prestations d'aide au retour à l'emploi</p> <p>Statut : salarié de l'entreprise</p>	<p>Pendant la période de préavis non effectué : 100% de son salaire, puis min. 65 % des salaires bruts sur les 12 derniers mois (ne peut être inférieur à 85 % du SMI C)</p> <p>Après : Licenciement économique</p> <p>Intégralité des droits à l'indemnisation chômage si la personne n'est pas reclassée</p>
<p><u>Cellule de reclassement</u></p> <p>Faciliter le retour à l'emploi, accompagnement des projets professionnels, offres d'emploi, mise en relation avec des employeurs</p> <p>La participation de l'Etat peut atteindre 50% du budget et ne peut excéder 2 000 EUR par salarié bénéficiaire de la cellule.</p>	<p>Salariés inclus dans une procédure de licenciement économique dans les entreprises de moins de 2 000 salariés ou dans les entreprises de 2 000 salariés et plus en redressement ou liquidation judiciaire</p> <p>Les petites entreprises peuvent bénéficier d'une cellule de reclassement interentreprises</p>	<p>3 à 12 mois</p>	<p>.</p>
<p><u>(CTP) Contrat de transition professionnelle</u></p> <p>Formation ; le salarié exerce son activité auprès d'entreprises privées ou d'organismes publics</p> <p>Financement pris en charge par l'Unedic, qui verse à l'organisme public l'indemnisation chômage qu'aurait dû percevoir le salarié licencié, et par les entreprises faisant appel aux prestations du titulaire du CTP. En cas de dépassement, c'est l'Etat qui prend le relais.</p> <p>Le salarié a 21 jours pour accepter ou refuser le CTP</p>	<p>Le CTP est expérimenté dans sept sites pilotes : Saint-Dié-des-Vosges, Vitré, Morlaix, Valenciennes, Montbéliard, Toulon et Charleville-Mézières</p> <p>Salariés licenciés économiques d'entreprises de moins de 1 000 salariés</p> <p>Procédure de licenciement engagée entre le 15 avril 1006 et le 1^{er} mars 2008</p>	<p>12 mois max.</p> <p>Statut :</p> <p>Le contrat de travail est rompu.</p> <p>Stagiaire de la formation professionnelle</p>	<p>Pendant : 80 % du salaire net</p> <p>Après : régime d'assurance chômage, 57,4 % du salaire brut (75 % salaire net)</p>

Annexe 11

Les conventions FNE (Fonds National pour l'Emploi)

Conventions	Objet	Commentaires
Convention d'aide au passage à temps partiel	Aide au passage à temps partiel dans le cadre d'une procédure de licenciement	Il s'agit essentiellement de mesures financières d'accompagnement. Les fonds publics affectés à ces fonds étant quasi-inexistants (sauf pour l'ATD qui a bénéficié de 13 M€ en 2004), les possibilités de recours des entreprises sont très faibles
Convention d'aide à la mobilité géographique	Versement d'une aide destinée à couvrir les frais de déménagement et de réinstallation après un reclassement dans une nouvelle entreprise distante géographiquement	
Convention d'allocation temporaire dégressive (ATD)	Compenser la baisse de revenu d'un salarié ayant accepté de se reclasser dans un emploi en CDI avec un salaire inférieur	
Convention de congé de conversion	Cf. infra	Un très faible taux d'utilisation. Les congés de conversion sont en forte baisse et le financement des conventions d'adaptation et de formation est très limité
Conventions de formation et d'adaptation	Soutien à des actions de formation ou d'adaptation au poste de travail, en faveur de salariés fragilisés dans leur emploi, pour éviter les licenciements	
Convention de préretraite FNE	Favoriser le retrait du marché du travail des salariés âgés en leur garantissant un revenu de remplacement jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge la retraite	Conventions qui connaissent un grand succès même si les préretraites sont destinées à décliner
Convention de cellule de reclassement	Cf. infra	

Source : CESR de Bretagne d'après Frédéric BRUGGEMAN, Dominique PAUCARD (cabinet SYNDEx), *Un bilan des pratiques françaises et du dispositif d'accompagnement des restructurations, 2001* et « licenciement économique, mesure d'accompagnement, indemnisation », *Liaisons Sociales (numéros spécial)*, septembre 2005

Annexe 12

Obligations en termes de reclassement selon la taille de l'entreprise et le nombre de licenciements économiques envisagés

Taille de l'entreprise	Nombre de licenciements envisagés sur un mois	
	1 à 9	10 ou plus
Moins de 50 salariés	Proposition de la CRP	Proposition de la CRP
De 50 à 999 salariés	Proposition de la CRP	Proposition de la CRP Élaboration d'un PSE Possibilité de mettre en œuvre des dispositifs publics d'accompagnement des restructurations
1 000 salariés ou plus (1)	Proposition d'un Congé de reclassement (9 mois maximum de formation de formation et d'aides, financées par l'entreprise).	Proposition d'un Congé de reclassement (9 mois maximum de formation et d'aides, financées par l'entreprise). Élaboration d'un PSE entièrement financé par l'entreprise

(1) - Sauf si l'entreprise est en redressement ou liquidation judiciaire (RJ/LJ).
En cas de RJ/LJ, la DDTEFP peut décider de mettre en œuvre des dispositifs publics d'accompagnement des restructurations, quelque soit la taille de l'entreprise.

Source : « Les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations en 2005 », *Premières Informations, Premières synthèses (DARES)*, n° 37.2, septembre 2006

Annexe 13

Les cellules de reclassement

1. Les textes essentiels

Le dispositif des cellules de reclassement a été institué en 1989. Il s'est fortement développé à la suite de la loi Aubry du 27 janvier 1993 qui obligeait les entreprises de plus de 50 salariés licenciant plus de 10 salariés sur une même période de 30 jours à inclure dans le plan social des actions visant à leur reclassement (reclassement externe ou interne à l'entreprise, créations d'activités nouvelles, actions de formation ou de conversion, mesures de réduction ou d'aménagement du temps de travail).

Le dispositif des cellules de reclassement a été réformé par un décret (2007-604) et un arrêté du Ministre de l'Emploi datant tous deux du 25 avril 2007.

Bien que l'inscription des cellules de reclassement (ou antennes de reclassement) dans un Plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) ne constitue pas une obligation légale stricto sensu, il s'agit d'une mesure quasi incontournable de tout PSE. Des cellules de reclassement peuvent aussi être constituées en l'absence de PSE.

2. L'objectif visé

Les cellules de reclassement permettent de mettre en place une structure d'aide à la reprise d'emploi au bénéfice de salariés licenciés pour motif économique ou menacés de l'être afin de faciliter leur reclassement.

3. La présentation du dispositif

Les conventions de cellule de reclassement sont passées entre l'État et une (ou plusieurs) entreprise(s).

- Les entités signant des conventions de cellule de reclassement

Les conventions de cellule de reclassement peuvent être conclues avec des entreprises procédant à des licenciements économiques et non soumises aux obligations en matière de congé de reclassement.

Des conventions de cellule de reclassement interentreprises peuvent être conclues avec :

- des groupements d'entreprises ;
- des organismes qualifiants agissant, dans le cadre de missions déterminées et temporaires, pour le compte d'entreprises procédant à des licenciements économiques ;
- des Maisons de l'emploi.

- Les modalités pratiques

Le projet de convention doit être soumis pour avis au Comité d'entreprise (CE) ou, à défaut, aux Délégués du personnel (DP) et la demande de convention doit être adressée à la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP).

La convention de cellule de reclassement, signée avec l'Etat, précise :

- **le programme d'intervention de la cellule et le plan d'ensemble** dans lequel elle s'inscrit :

- le nombre de bénéficiaires et les catégories professionnelles concernées ;
- la durée de prise en charge des bénéficiaires, qui doit en principe être inférieure à un an. Elle peut faire l'objet d'une prolongation de manière exceptionnelle, validée par la commission de suivi, pour des bénéficiaires en grande difficulté, à budget constant ;
- les actions envisagées ;
- le calendrier de mise en oeuvre ;
- la composition de la cellule ;
- les modalités de rémunération du prestataire en fonction des résultats de la cellule en termes de reclassement ;
- les conditions de suivi de ses interventions et, le cas échéant, d'association des représentants du personnel à ce suivi.

- **le budget prévisionnel de la cellule et son mode de financement** ; sont notamment déterminées les modalités de participation de l'Etat au financement du dispositif. Cette participation est déterminée en fonction des résultats obtenus par la cellule de reclassement.

- **les modalités de coordination et de coopération entre la cellule et le service public de l'emploi.**

La cellule de reclassement a une obligation de moyens et non de résultats. L'absence de reclassement de certains salariés licenciés ne peut donc lui être reprochée. Cependant, un inspecteur du travail peut émettre un constat de carence, dans l'éventualité où le plan de sauvegarde de l'emploi n'est pas jugé à la hauteur. Les salariés peuvent aussi porter l'affaire devant les tribunaux, avec le risque, pour un employeur qui n'aurait pas tout mis en oeuvre, de subir de lourdes sanctions.

- L'accompagnement et les prestations offertes

La cellule a pour fonction d'assurer :

- l'accueil, l'évaluation, l'orientation et le conseil des bénéficiaires
- la prospection des offres d'emploi en s'appuyant entre autres sur le réseau professionnel de l'entreprise et de l'ANPE
- la mise en relation des salariés avec des employeurs éventuels
- l'aide à la recherche d'emploi

L'entreprise s'engage donc à mettre en place et à animer la cellule de reclassement. Cette cellule est composée de salariés de l'entreprise (ce qui est de plus en plus rare) et/ou de consultants extérieurs (cabinet-conseil). C'est à l'entreprise qu'appartient le choix de son cabinet de reclassement. Elle doit mettre des équipements (locaux, matériel...) à la disposition de cette cellule et des salariés du personnel ou des intervenants extérieurs.

Les cabinets de reclassement ont intégré le concept d'offre valable d'emploi ou de reclassement (OVE ou OVR) dans leurs prestations sous la pression des syndicalistes et des agents du Ministère du travail.

Aux termes de l'article L. 311-5 du Code du travail, il y a OVE :

- quelle que soit la durée du contrat de travail offert
- lorsque l'offre est compatible avec la spécialité ou la formation antérieure du salarié licencié (y compris la formation acquise durant la période de chômage)
- lorsque l'offre est conciliable avec ses possibilités de mobilité géographique compte tenu de sa situation personnelle et familiale et des aides à la mobilité qui lui sont proposées par le service public de l'emploi (SPE)
- lorsque l'emploi est rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région.

La mise en œuvre des OVE résulte des rapports de force au sein et à l'extérieur de l'entreprise. C'est pourquoi, le nombre d'offres proposées à chaque salarié peut varier (une offre à beaucoup plus) d'une entreprise à l'autre et, des conditions supplémentaires peuvent être exigées (CDI ou CDD de six mois, CDD de 12 mois, CDD qui sera transformé en CDI...).

- La durée de ces conventions

La durée de ces conventions de cellule de reclassement est comprise entre trois mois et un an.

- Le financement du dispositif

Les entreprises doivent contribuer au financement des cellules de reclassement. Celles qui ne sont pas en mesure d'assumer la charge financière de leur contribution peuvent être exonérées de leur participation.

L'Etat participe aux frais de fonctionnement direct de la cellule de reclassement à hauteur maximale de 50 % (75 % dans le cas de cellules inter-entreprises). Les entreprises dans

l'incapacité d'assumer la charge financière de leur contribution peuvent, sur décision conjointe du Ministre chargé de l'emploi et du Ministre chargé du budget, être exonérées de leur participation.

Il existe des cellules de reclassement non conventionnées, c'est-à-dire entièrement financées par l'entreprise. Il peut s'agir soit d'entreprises de plus de 1 000 salariés soit d'entreprises ne souhaitant pas mobiliser les financements publics. Bien que leur nombre ne soit pas connu, on peut considérer qu'elles sont relativement nombreuses.

- Le positionnement par rapport aux autres dispositifs

La convention de cellule de reclassement peut être combinée avec une convention de reclassement personnalisé (CRP). Cela répond à un double objectif : celui de permettre un accompagnement renforcé grâce, le plus souvent, à un cofinancement Etat/entreprise et celui de s'appuyer sur une démarche collective reposant sur l'accompagnement individualisé d'un collectif de salariés aux caractéristiques souvent proches. En revanche les entreprises soumises à l'obligation de proposition du congé de reclassement ne peuvent plus bénéficier d'une convention signée par l'Etat au titre de ce dispositif. De même, les salariés qui ont bénéficié d'une mesure d'âge ou d'une mesure de reclassement interne ne peuvent pas conclure une convention de cellule de reclassement.

4. Les avantages et les inconvénients du dispositif

Ce dispositif a l'inconvénient de décharger l'entreprise de ses responsabilités sur l'antenne de reclassement. Si les résultats sont mauvais, la responsabilité semble en incomber au cabinet.

Les cellules de reclassement offrent des conditions d'encadrement très fortes. Les résultats sont sensiblement supérieurs à ceux obtenus par les salariés qui ne bénéficient pas des services d'une cellule. Cependant, les cabinets de reclassement sont souvent jugés trop chers et trop interventionnistes. Leurs résultats sont, par ailleurs, considérés comme insuffisants. En août 2003, une étude de la DARES faisait état d'un taux moyen de reclassement de 53,3 %, dont 29 % en CDI³⁸⁷. Les cabinets de reclassement comptabilisent, non seulement les CDI mais aussi les CDD, les missions d'intérim préalables à une embauche, les formations de reconversion et les « projets de vie » pour calculer le taux de reclassement, ce qui a tendance à gonfler les résultats.

Les exigences des entreprises à l'égard des cabinets de reclassement ne cessent de se renforcer (un poste dans le même métier, à salaire identique et à moins de 50 kilomètres du domicile du salarié...), ce qui n'est pas forcément dans l'intérêt des salariés. Ces derniers auront tendance à refuser certaines OVE en espérant que de meilleures offres leur seront proposées. Par ailleurs, le risque est de voir les salariés se reposer entièrement sur les cabinets de reclassement et ne plus rechercher activement un emploi. L'autre danger est de voir les cabinets concentrer leurs efforts sur les personnes les plus

³⁸⁷ « Comment choisir son prestataire », *Entreprise et Carrières*, n° 732, 5 octobre 2004

« employables » et de laisser de côté celles qui nécessitent un accompagnement plus important.

5. La mise en œuvre pratique du dispositif

En 2004, la France comptait 33 493 bénéficiaires potentiels de cellules de reclassements dont 1 555 en Bretagne. La tendance est donc à la baisse puisqu'en 2003 ils étaient 44 288 à pouvoir en bénéficier à l'échelon national. Cette conjoncture ne se retrouve pas en Bretagne où on recense 1 292 personnes concernées, soit 263 personnes de plus qu'en 2003. En 2001, 33 567 personnes avaient la possibilité de conclure une convention de cellule de reclassement dont 1 011 en Bretagne³⁸⁸.

Le cas « STMicroelectronics » illustre l'application des conventions de cellules de reclassement. En 2004, STM a fermé son usine de Rennes, mettant fin au CDI de 464 salariés. Ce groupe franco-italien a fait appel au cabinet Altedia qui avait réussi à reclasser 95 % du personnel de Mitsubishi Étrelles. STM a choisi ce cabinet en raison de l'assise locale des consultants et de leur expérience dans les métiers de l'électronique (ce cabinet avait eu la charge du dossier Philips). Cette cellule « Espace mobilité emploi », qui s'est ouverte à la mi-mars 2004, était chargée du reclassement des salariés licenciés. Les consultants étudiaient l'employabilité de chacun des adhérents, via une méthode dite de « reconnaissance de l'expérience professionnelle ». Il s'agissait de faire découvrir aux salariés, très spécialisés, les domaines dans lesquels leurs compétences étaient transposables. La cellule avait pour but de reclasser 80 % des salariés en un an. STM s'est engagé à ce que chaque salarié bénéficie d'au moins de deux OVE (formation longue de reconversion, ou CDI, ou CDD de six mois minimum débouchant sur un CDI, dans un rayon de 50 km, avec au minimum 80 % du salaire actuel)³⁸⁹. En mai 2005, soit un an après les licenciements, le cabinet Altedia fait valoir que des solutions ont été trouvées pour trois salariés sur quatre (354 sur 464) et que 73 % d'entre eux ont un CDI.

Début 2006, l'entreprise estime que 94 % des ex-salariés de son usine rennaise ont été reclassés. Ce résultat est contesté par la CGT qui ne compte que 34 % de CDI. La CFDT retient, quant à elle, un taux de reclassement de 60 % en tenant compte des contrats précaires.

³⁸⁸ DARES, Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement

³⁸⁹ « STM vise 80 % de reclassements en un an », *Ouest-France* (Rennes), 18 mai 2004

Annexe 14

Les accords de méthode

1. Les textes essentiels

Les accords dits « de méthode » ont été institués, à titre expérimental, par la loi Fillon du 3 janvier 2003. Cette loi permettait aux entreprises de signer, avant le 20 janvier 2005, et pour une durée maximale de deux ans, des accords aménageant la procédure d'information-consultation du comité d'entreprise (CE), dans la perspective d'une restructuration ayant des incidences sur l'emploi. Seules les entreprises de 50 salariés et plus ayant un CE pouvaient conclure un tel accord. Ces accords peuvent continuer à recevoir exécution jusqu'à leur terme (c'est-à-dire jusqu'au 20 janvier 2007 au plus tard). Ces accords ont été pérennisés par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 (article 72) qui en a élargit sensiblement le champ d'application. En effet, depuis le 20 janvier 2005, ces accords peuvent être conclus par des groupes et branches professionnelles, anticiper le contenu des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE)... Ils ont été codifiés à l'article L. 320-3 du Code du travail.

2. L'objectif visé

Ces accords permettent aux partenaires sociaux de l'entreprise de fixer eux-mêmes les règles procédurales du licenciement dans le respect d'un ordre public du droit du licenciement défini par le législateur.

3. La présentation du dispositif

- Les bénéficiaires

Ces accords ont vocation à être négociés et à s'appliquer dans les entreprises ou dans les unités économiques et sociales (UES) dotées d'un CE lorsque l'employeur envisage de prononcer le licenciement économique d'au moins 10 salariés sur une même période de 30 jours. Ils peuvent être conclus au niveau de l'entreprise, de la branche ou du groupe.

- Le contenu des accords de méthode

Les accords de méthode peuvent fixer³⁹⁰ :

- les modalités d'information et de consultation du CE (le nombre de réunions, les délais qui les séparent, les modalités de recours à un expert comptable et les conditions de son intervention lorsque le CE souhaite faire valoir ce droit...), par dérogation aux dispositions du livre III et du livre IV du Code du travail.
- les conditions dans lesquelles l'établissement du PSE fait l'objet d'un accord ainsi que les mesures par anticipation du PSE. L'intérêt est ici de traiter les difficultés en amont et de mettre en place une véritable politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Il s'agit d'une alternative à la procédure légale d'élaboration du PSE. A la différence du PSE élaboré par la procédure légale, l'accord de méthode suscite rarement le conflit.
- les conditions dans lesquelles le CE a la faculté de former des propositions alternatives au projet économique et social à l'origine de la restructuration ayant des incidences sur l'emploi, et d'obtenir une réponse motivée du chef d'entreprise.
- la mise en place d'action de mobilité professionnelle et géographique au sein de l'entreprise et du groupe.

Sont applicables sans dérogation possible les dispositions suivantes :

- les informations portées à la connaissance des représentants du personnel lorsqu'un licenciement collectif pour motif économique est envisagé.
- le droit du CE de formuler des suggestions relatives aux mesures sociales proposées et d'y recevoir une réponse motivée de l'employeur.
- les principes qui régissent la consultation du CE : caractère préalable de la consultation, informations précises, délai d'examen suffisant, réponses motivées de l'employeur...
- l'ensemble des dispositions du livre III du Code du travail qui constituent des garanties du salarié : l'ordre des licenciements, la priorité de réembauchage, l'obligation de formation...

- La négociation des accords

On pourrait définir trois contextes très différents dans lesquels des accords collectifs peuvent être négociés³⁹¹ :

- accord négocié « à froid » : accord ne résultant pas d'un éventuel projet de réorganisation de l'entreprise
- accord négocié en situation « tiède » : accord négocié lorsque l'entreprise devra, tôt ou tard, faire face à des difficultés dont la nature est connue
- accord négocié « à chaud » : accord négocié dans l'urgence d'une situation de restructuration.

³⁹⁰ Christian GOUX, *Emploi et restructuration, Guide d'application de la loi de cohésion sociale*, Editions d'Organisation, 2006

³⁹¹ Damien DORÉ (Entreprise et Personnel), *Les accords de méthode*, Liaisons sociales, Thématix, 2005

Les accords de méthode doivent être négociés, conformément au droit commun de la négociation collective, et signés par les organisations syndicales représentatives dans l'entreprise. La validité des accords est subordonnée soit à une majorité d'adhésion des syndicats représentant la majorité des salariés, soit à l'absence d'une majorité d'opposition. Ce type d'accord était très verrouillé dans le projet initial du gouvernement puisqu'il fallait la signature des syndicats majoritaires. Les sénateurs ont assoupli le dispositif.

- La durée des accords de méthode

Ces accords peuvent être conclus pour une durée déterminée ou indéterminée.

- La contestation des accords de méthode

Seules les organisations syndicales non signataires de l'accord de méthode peuvent le contester en exerçant leur droit d'opposition dans un délai de trois mois. Passé ce délai, la contestation des accords en tant que telle n'est plus recevable. Si l'accord détermine les conditions d'établissement du PSE et/ou anticipe son contenu, les actions en contestation se prescrivent alors par un délai de douze mois. La contestation peut viser à l'annulation de l'accord dans sa totalité ou uniquement d'une ou plusieurs clauses de l'accord de méthode, sauf volonté contraire des parties. Le dépôt de l'accord auprès de la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) fait courir les délais de contestation de cet accord.

4. Les avantages et les inconvénients du dispositif

Les accords de méthode ont l'avantage de préserver l'image de l'entreprise en évitant le conflit et de sécuriser son plan social sur le plan juridique. En effet, en engageant leur signature, les syndicats se privent de la possibilité de contester juridiquement ensuite les modalités du plan de restructuration³⁹². Chacun y trouve son avantage. L'employeur sécurise sa procédure de licenciement et le syndicat l'utilise comme moyen d'échange contre l'étude d'alternatives économiques et des mesures d'accompagnement social. Les accords de méthode permettent aussi la création d'outils adaptés au contexte et à l'objectif poursuivi.

D'autres avantages peuvent être mis en exergue :

- le temps de la négociation est souvent plus court
- une négociation de bonne foi peut contribuer à faciliter le reclassement effectif des salariés
- la légitimité syndicale sur les questions d'emploi s'en trouve renforcée et le dialogue social enrichi³⁹³.

³⁹², « Des accords de méthode pour éviter les conflits », *La Tribune*, 30 juillet 2004

³⁹³ Audition de M. Bruno ATHIAS (Directeur de la région Grand Ouest du cabinet Altedia), le 10 octobre 2005

Cependant, les accords de méthode rendent plus difficile la possibilité pour un salarié de contester en justice son licenciement.

La CGT a souligné que ces accords peuvent déroger au Code du travail et risquent de priver les salariés de tout recours juridique possible mais reconnaît qu'il est nécessaire de favoriser dans l'entreprise un véritable dialogue social³⁹⁴. Elle souligne par ailleurs que l'on risque d'aboutir à des droits à géométrie variable pour les salariés selon l'entreprise dans laquelle ils travaillent.

L'efficacité des accords de méthode est variable. Elle dépend beaucoup de la capacité de négociation des représentants du personnel, donc de leur capacité à être informés et conseillés sur la situation économique réelle de l'entreprise et du groupe ainsi que des possibilités de contribution financière de celui-ci.

5. La mise en œuvre pratique du dispositif

En 2005, 154 accords de méthode ont été recensés au niveau national. Ils ont été signés dans des entreprises de toutes tailles :

- 21 accords ont été signés par des grands groupes
- 81 par des entreprises de plus de 500 salariés
- 53 par des entreprises de moins de 500 salariés

Le secteur bancaire et celui de la fabrication de produits pharmaceutiques ont principalement signés des accords de méthode.

La quasi intégralité des accords de méthode a été signée « à chaud » et pour une durée déterminée. En 2005, la CFDT a signé 73,9 % des accords, la CGT 61 %, la CFE-CGC 57,1 %, la CGT-FO 55,2 % et la CFTC 45,5 %³⁹⁵.

L'illustration des accords de méthode peut se faire au travers de la société STMicroelectronics. Le 17 octobre 2005, cette société a signé un accord de méthode national (applicable au site rennais), déterminant les modalités d'information et de consultation des élus du personnel dans le cadre du projet de réorganisation de STM en France³⁹⁶.

³⁹⁴ « Le dialogue stratégique a bien fonctionné », *Entreprise et Carrières*, n° 713, 20 avril 2004

³⁹⁵ Ministère de l'Emploi, *La négociation collective en 2005*, juin 2006

³⁹⁶ « STMicro a accompagné le départ de ses salariés », *Entreprise et carrières*, n° 808, 25 avril 2006

Annexe 15

Les aides publiques aux entreprises

1. La réglementation communautaire

Les articles 87 et 88 du Traité des Communautés européennes (TCE) réglementent l'octroi des aides publiques aux entreprises. Le traité se fonde sur l'interdiction des aides, conformément au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Sont interdites les « aides d'Etat » (aides du gouvernement ou des collectivités territoriales) qui se caractérisent par :

- une intervention de l'Etat ou au moyen de ressources de l'Etat
- une intervention susceptible d'affecter les échanges entre les Etats membres
- un avantage accordé à son bénéficiaire en favorisant certaines entreprises ou certaines productions
- une intervention qui fausse ou menace de fausser la concurrence au sein du Marché commun.

Le Traité autorise cependant plusieurs catégories d'aides. Il s'agit des mesures générales qui bénéficient automatiquement à l'ensemble des entreprises du territoire national, des mesures sociales bénéficiant au consommateur individuel (le RMI, par exemple) ou des mesures qui n'affectent pas les échanges entre les Etats. Par ailleurs, il existe des exceptions à l'interdiction générale des aides économiques : les mesures destinées à soutenir le développement des PME, les aides à l'environnement, à la recherche et au développement, à la formation, à l'emploi, au sauvetage et à la restructuration des entreprises.

Enfin, des dérogations, qui prennent principalement la forme d'aides au développement des régions en difficultés, sont aménagées. Les aides à finalité régionale permettent à l'Etat et aux collectivités territoriales d'améliorer le développement économique et social d'une région (région en retard de développement, zone en difficulté économique).

Le droit communautaire règle le cumul des aides.

2. Le droit interne

Depuis les lois de décentralisation de 1982, toutes les collectivités sont susceptibles de délivrer des aides. Le régime des aides publiques aux entreprises a été réformé par la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales. Cette loi est codifiée aux articles L.1511-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle confère à la Région, sous réserve des missions incombant à l'Etat, un rôle de coordination

en matière de développement économique. La Région peut attribuer, par délégation de l'Etat, et dans les conditions prévues par une convention, tout ou partie des aides que celui-ci met en œuvre au profit des entreprises et qui font l'objet d'une gestion déconcentrée. Ces aides peuvent avoir la forme de prestations de service, de subventions, de déductions fiscales, de garanties d'emprunt, de prêts, d'avances remboursables.

Le chef d'entreprise qui souhaite bénéficier d'une aide publique doit s'adresser en priorité à la Région (sauf correctifs ou exceptions). L'Assemblée régionale doit définir le régime de ces aides. La décision d'octroi émane du Président du Conseil régional et doit viser une délibération de l'Assemblée. Les départements, groupements de communes et communes peuvent participer au financement de ces aides, dans le cadre d'une convention passée avec la Région, ce qui constitue une source de conflits potentiels entre élus sur l'opportunité d'un soutien à telle ou telle entreprise. Les communes et les départements conservent certaines aides : la viabilisation des terrains, la construction des voies d'accès à une usine ou à un siège social, la mise en place d'infrastructures de communications.

L'octroi des aides économiques doit faire l'objet d'une convention avec l'entreprise. Cela vise à rendre les aides aux entreprises plus transparentes et plus sécurisées.

En 2004, les collectivités françaises ont accordé 6 milliards d'euros d'aides économiques :

- 2,4 milliards ont été alloués par les conseils régionaux
- 1,7 milliard par les départements
- 1 milliard par les communes
- 950 millions par les groupements à fiscalité propre (GFP)³⁹⁷.

3. Les différentes aides de l'Etat et des collectivités

Il existe de nombreuses aides ouvertes aux entreprises. Ces aides varient en fonction du projet de l'entreprise (création d'emploi, innovation...), de sa localisation en zone prioritaire d'aménagement du territoire ou non, de sa taille.

Les principales aides sont :

- *La prime d'aménagement du territoire (PAT)*. Il s'agit d'une subvention à l'investissement accordé par l'Etat aux entreprises industrielles et de services à l'industrie qui créent des emplois dans certaines zones prioritaires. Elle est accordée par la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires).
- *La prime régionale à la création d'entreprise*. Elle est accordée, par les Régions, aux entreprises qui créent un nombre minimum d'emplois.
- *Aide au recrutement des cadres (ARC)*. Elle est accordée par la DRIRE (Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement), aux PMI, pour subventionner l'embauche de cadres qui occuperont une fonction nouvelle dans

³⁹⁷ « 50 questions sur les aides économiques des collectivités aux entreprises », *Le Courrier des Maires*, janvier 2006

l'entreprise.

- *Aide à l'embauche de certaines catégories de personnes.* Les entreprises qui embauchent des personnes en difficulté (chômeurs de longue durée, jeunes de moins de 26 ans sans diplôme...) peuvent bénéficier de subventions, de réductions de charges patronales et d'aides à la formation. Ces aides sont accordées par le Ministère de l'emploi.
- *Aide à la recherche-développement.* Des organismes publics (le Ministère de l'industrie, le Ministère de la recherche, Oséo) aident au financement des programmes de recherche et de développement des entreprises sur l'ensemble du territoire. Les jeunes entreprises innovantes disposent d'avantages particuliers pour favoriser leur développement en France. Les entreprises implantées dans une zone de recherche et de développement d'un pôle de compétitivité et participant à un projet de recherche et de développement labellisé peuvent bénéficier d'allègements sociaux et fiscaux.
- *Aide aux entreprises s'installant en zones franches urbaines (ZFU).* Les entreprises qui s'établissent dans une ZFU peuvent bénéficier, sous conditions, d'exonérations de charges fiscales et sociales, d'exonérations de taxe professionnelle.
- *Aide aux grandes entreprises.* Les aides aux grandes entreprises pour l'investissement et la création d'emplois ne sont autorisées que dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire.
- *Aide aux PME.* Les PME peuvent recevoir des aides à l'investissement et à la création d'emplois sur l'ensemble du territoire³⁹⁸.

4. Le contrôle des aides aux entreprises

4.1. Le contrôle du chef d'entreprise

L'entrepreneur doit vérifier que le montant des aides perçues est légal, c'est-à-dire qu'il ne dépasse pas 50 ou 80 % de ses recettes.

4.2. Le contrôle de l'Etat et des collectivités

L'Etat est responsable de l'application de la réglementation des aides publiques sur le territoire national. La loi du 13 août 2004 transfère aux collectivités territoriales la responsabilité du respect de ces règles pour les aides relevant de leur compétence.

La Préfecture contrôle la légalité des aides au regard du droit national et du droit européen. Elle vérifie également si l'entreprise a bien rempli ses obligations en assurant à la collectivité l'existence de contreparties.

³⁹⁸ « Aides aux entreprises. Les collectivités veulent se montrer plus exigeantes », *Entreprise et Carrières*, n° 781, 18 octobre 2005

Les aides versées aux entreprises sont de plus en plus contrôlées et cela à différents niveaux :

- vérification de l'opportunité des aides. Les collectivités doivent apprécier si les entreprises qui sollicitent des aides ont réellement besoin.
- contrôle de la cohérence de l'intervention publique
- surveillance de la bonne utilisation des aides et leur remboursement (total ou partiel) éventuel. Les collectivités se mobilisent essentiellement sur ce volet.

4.3. Le contrôle des contribuables

Dans sa décision du 7 juin 2006, le Conseil d'Etat a autorisé un contribuable local à intenter, pour le compte d'une commune, une action en justice contre une société qui n'avait pas respecté son engagement de créer des emplois, en contrepartie d'une aide publique³⁹⁹.

4.4. Le contrôle par les entreprises concurrentes

Les entreprises concurrentes de celle qui a reçu une aide de la collectivité sont susceptibles d'attaquer la collectivité devant la justice.

4.5. Le contrôle des instances communautaires

Tout projet d'aide doit être notifié par l'Etat à la Commission européenne et autorisé par cette dernière avant sa mise en œuvre. Le non-respect de cette obligation entraîne l'illégalité de la décision d'octroi de l'aide. Les aides accordées à une entreprise, d'un montant inférieur au plafond indiqué (aides de minimis), sont considérées comme automatiquement autorisées sans vérification de la Commission européenne. En matière d'aides existantes, aucune obligation de notification ne pèse sur les collectivités. Cependant, un contrôle de ces aides demeure possible soit par auto-saisine de la Commission, soit après un dépôt de plainte d'un Etat membre ou d'un concurrent de l'entreprise aidée.

La Commission dispose de différents moyens de contrôle :

- elle a accès à un bilan annuel, établi par la Région, des aides attribuées aux collectivités territoriales de la région. La Région retrace, au plus tard le 30 juin de chaque année, les aides des collectivités octroyées aux entreprises l'année précédente et en évalue les conséquences économiques et sociales. Ainsi, l'Etat remplit ses obligations, imposées par le droit communautaire.
- lorsque la Commission a des doutes sérieux, ses agents peuvent accéder aux locaux de l'entreprise et contrôler les documents comptables.

³⁹⁹ « Quand le contribuable peut s'intéresser à la restitution des aides locales », *Actualité Juridique de Droit Administratif*, 19 juin 2006

- si l'Etat ne se conforme pas à une décision de la Commission, elle peut saisir la Cour de justice des communautés européennes (CJCE).

5. Le recensement des aides publiques

Dominique de Villepin a annoncé, le 20 février 2006, un recensement des aides publiques aux entreprises existantes, y compris celles attribuées par les collectivités locales, avant le 1^{er} septembre 2006. Cette tâche sera confiée à la « mission des corps d'inspection ». Par ailleurs, une commission, rattachée au Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), sera en charge de l'évaluation des dispositifs existants, de la mise en cohérence et de la simplification des systèmes d'aides. Cette commission s'intéressera aussi aux contreparties en matière d'emploi et aux modalités d'évaluation des aides⁴⁰⁰.

⁴⁰⁰ « Recensement des aides publiques avant le 1^{er} septembre », *La Tribune*, 21 février 2006

Annexe 16

Les contrats de site

1. Les textes essentiels

Réuni par Jean-Pierre Raffarin, alors Premier Ministre, le CIADT (Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire) du 13 décembre 2002 a fixé les lignes directrices de l'action du gouvernement en faveur de l'anticipation et de l'accompagnement des mutations économiques. L'objectif central de cette politique est de mettre en œuvre une démarche globale de mobilisation pour l'emploi. Le CIADT du 26 mai 2003 constitue une première traduction de cette démarche, qui donne une priorité à la revitalisation des zones et bassins d'emplois actuellement les plus touchés via la conclusion de « contrats de site », aussi dits « contrats de territoire ».

Les contrats de site s'inscrivent dans le prolongement de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 qui prévoit, dans son article 118, l'obligation de revitalisation des territoires.

Ce sont les fermetures de gros sites industriels, comme celles de Palace Parfum, Métaleurop, Arcelor, Péchiney ou Giat Industries, qui ont alerté les pouvoirs publics et provoqué l'urgence des mesures. Le gouvernement a souhaité davantage d'investissement de la part des pouvoirs publics dans la reconversion et le réemploi des salariés licenciés, aux côtés des entreprises en difficultés.

2. L'objectif visé

L'objectif essentiel est de rechercher et d'identifier rapidement les possibilités de revitalisation du site. Il s'agit de développer des bassins d'emploi dans le périmètre de l'entreprise en difficulté, afin d'accompagner le reclassement des salariés victimes de licenciements économiques.

3. La présentation du dispositif

- Les modalités pratiques

Le contrat de site est une convention passée entre les entreprises en difficulté, l'Etat et/ou les collectivités locales. Il doit être conçu comme un cadre permettant de réunir un partenariat actif fondé sur la poursuite d'objectifs partagés, de préciser le rôle et

l'engagement de chacun des acteurs et de coordonner la mise en œuvre du processus de revitalisation. Ces contrats favorisent donc, au niveau local, l'action de tous les acteurs publics et privés.

La démarche du contrat procède en 4 temps :

- désignation d'un chef de projet, à la fois coordinateur et animateur des parties au contrat
- mise en place d'un comité de site partenarial pour le pilotage des opérations
- élaboration d'un diagnostic et d'une stratégie territoriale commune
- construction du cadre contractuel lui-même, détaillant les actions immédiates à engager, et intégrant les programmes plus structurants à mener sur le moyen/long terme.

Les contrats de site sont pilotés par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), ex-DATAR.

- Le contenu des contrats

Si chaque projet tient compte des caractéristiques locales, quelques points communs se dégagent⁴⁰¹ :

- *l'attractivité de l'offre territoriale.* Il faut faciliter l'implantation et le développement d'activités nouvelles : actions de promotion et aménagement de zones d'activités, de pôles logistiques et d'immobilier d'accueil. L'ambition étant de renforcer l'attractivité des territoires pour accueillir de nouvelles entreprises.
- *la réindustrialisation.* Il s'agit du principal objectif des contrats de site : trouver des filières industrielles de remplacement. L'agroalimentaire et la logistique sont les secteurs qui arrivent en première place. Ils offrent une chance de réinsertion aux salariés peu ou pas qualifiés.
- *l'aide au retour à l'emploi.* Le reclassement se fera au travers de cellules d'emploi et de plans de formation. L'objectif est d'optimiser l'offre de formation professionnelle afin de mieux répondre aux besoins de recrutement ainsi que de concevoir et organiser des actions et des dispositifs de formation professionnelle et de validation des acquis. Il a été créé des comités de bassin d'emploi, au sein des départements touchés par les restructurations dont l'objectif est de contribuer à la promotion et au développement de l'emploi.

- La durée du contrat

Le dispositif doit s'inscrire dans une perspective de moyen terme. Ces contrats sont conçus pour une durée de 3 à 4 ans.

⁴⁰¹ « Les trois points clés des contrats de site », *Entreprise et Carrières*, n° 710, 30 mars 2004,

- Le financement du dispositif

Pour réussir, plusieurs sources de financement sont débloquées, provenant à la fois de l'Etat, de la Commission européenne, des collectivités locales mais aussi des entreprises responsables sur le plan social. 350 millions d'euros ont été alloués aux contrats de site sur la période 2003-2006.

- Le positionnement par rapport aux autres dispositifs

Plusieurs mesures parallèles au contrat de site sont envisageables :

- multiplication des zones franches urbaines
- aides financières aux entreprises en difficulté
- ouverture de guichet réunissant les représentants des Chambres consulaires, des banques solidaires, de l'ANPE, de la DDTE, afin de simplifier les démarches administratives des entreprises et mener un projet global de redynamisation urbaine
- dispositif en faveur des « bassins d'emploi à redynamiser » (cf. annexe 17)...

4. Les avantages et les inconvénients du dispositif

L'exhaustivité et le caractère partenarial des contrats de sites ont le mérite d'enrichir l'ancienne méthode de gestion des « restructurations industrielles » qui, trop souvent, se contentait de mettre en place des cellules de reclassement des salariés licenciés et de missionner une société de conversion chargée d'attirer de nouveaux investisseurs. Beaucoup plus complets, les contrats de site devraient permettre de mobiliser l'ensemble des collectivités territoriales, les partenaires sociaux, les chefs d'entreprises, l'ensemble des services de l'Etat. Ce contrat peut être également le moyen d'optimiser les obligations légales qui pèsent désormais sur les groupes responsables de plans sociaux de contribuer financièrement à des actions de revitalisation économique. Néanmoins, lorsqu'ils sont négociés dans l'urgence suite à des plans sociaux, les contrats de site ne seraient pas nécessairement la meilleure manière de permettre aux acteurs locaux d'anticiper les mutations économiques, de s'investir dans des programmes de revitalisation de leurs tissus d'activités et de renforcer le dialogue social à l'échelon local. De plus, le risque est de créer une scène de négociation séparée, dans laquelle l'Etat reprendrait seul l'initiative⁴⁰².

⁴⁰² Alexandre ARAMIS sur le site Internet <http://www.intercommunalites.com>

5. La mise en œuvre pratique du dispositif

A la suite du CIADT du 26 mai 2003, 4 sites ont donné lieu à l'établissement de contrats⁴⁰³ :

- Romorantin-Lanthenay : réduction d'effectifs de plusieurs centaines de salariés de MATRA automobile
- Angers : liquidation d'ACT Manufacturing, fermeture de l'entreprise TRW et restructurations dans le domaine de l'habillement
- Longwy : difficultés sérieuses de 3 unités de production de Daewoo
- Noyelles-Godault : fermeture de l'usine Métaleurop

De façon complémentaire, deux départements, en raison des difficultés des industries textiles, l'Aube et les Vosges, ont retenu l'intérêt de l'Etat. Par ailleurs, la restructuration de GIAT Industries se traduit par la conclusion de contrats de site dans les bassins concernés (Bourges/La Chapelle-Saint-Ursin, Tulle, Cusset/Bellerive-sur-Allier, Roanne, Saint-Étienne, Saint-Chamond, Tarbes). Le CIADT du 18 décembre 2003 a décidé par ailleurs de mobiliser des moyens dans certains bassins économiques, sans que cela ait donné lieu, à ce jour, à contrat de site à proprement parler. Des contrats de site ont été, par la suite, conclus dans d'autres bassins d'emploi (carte suivante) : Belfort-Montbéliard-Héricourt (13 décembre 2003), Argentan (12 janvier 2004), Laval (6 mars 2006), Chalon-sur-Saône (le 3 juillet 2006 pour accompagner le départ de Kodak), « Copieval » à Genlis (Côte d'Or en mars 2007)...



Source : Dossier « Anticiper les mutations économiques », *Industries*, n° 117, octobre 2006

⁴⁰³ Site Internet <http://www.diact.gouv.fr>

En pratique, les projets restent encore modestes et tous les contrats de site n'ont pas aboutis. Un audit réalisé par différentes inspections de l'État dresse un bilan contrasté des dispositifs de revitalisation territoriale (encadré suivant).

Un bilan contrasté des dispositifs de revitalisation territoriale

« La mission considère que les dispositifs de revitalisation constituent une démarche globalement adaptée et répondant aux attentes des acteurs locaux. En revanche, les mécanismes concernés ne sont pas utilisés au mieux de leurs possibilités et méritent d'être recadrés pour gagner en efficacité.

De l'avis unanime des interlocuteurs de la mission, le principal mérite de ces dispositifs réside dans leur approche globale, concertée et coordonnée, tant en terme de diagnostic que de définition des réponses pertinentes et de leur mise en œuvre. La capacité de réactivité des territoires en est considérablement accrue. Ce travail en réseau, indispensable et coûteux, n'est pas spontané et nécessite un outil adapté (...)

Pourtant, ces procédures ne sont pas optimisées et perdent en efficacité :

- trop conçus de la part de l'Etat comme un acte de solidarité et de réparation, les contrats de site sont insuffisamment discriminants au regard de la gravité des sinistres, de l'importance des moyens disponibles, de l'ampleur des moyens à mobiliser par rapport à la dimension des réponses à apporter ;
- leur contenu a parfois, sur certaines actions, un lien très indirect si ce n'est inexistant avec l'objectif de réindustrialisation. Le contrat de site devient alors pour partie un moyen d'obtenir des subventions supplémentaires sur des projets que l'Etat n'avait pas retenu ;
- la coordination de ces dispositifs et la mutualisation des moyens mériteraient d'être améliorées, tant entre les diverses conventions de revitalisation qu'entre celles-ci, les contrats de site, les pôles de compétitivité et les autres aides, notamment fiscales ;
- la quatrième grande faiblesse de ces dispositifs résulte de l'absence quasi générale d'évaluation des effets attendus des actions menées en terme de revitalisation, que ce soit ex ante pour améliorer la qualité des contrats que durant leur exécution et ex post.

(...) Tous les membres de la mission partagent les principales conclusions suivantes :

- les résultats des dispositifs sont meilleurs lorsque les entreprises concernées financent des conventions de revitalisation et que les territoires bénéficient d'atouts leur permettant de rebondir plus rapidement. Les dispositifs en question ont alors le mérite d'accélérer la revitalisation des territoires, sans que manifestement tout le mérite leur en revienne ;
- en revanche, dans les territoires plus profondément et durablement déstructurés, les résultats sont limités : d'une part, les faiblesses de ces dispositifs ont un impact négatif amplifié ; d'autre part, ces contrats ne peuvent être qu'un moment fort d'une vision et d'une stratégie à plus long terme, qui n'existe pas suffisamment, faute d'articulation avec politiques régionales et les contrats de plan Etat-Régions. »

Source : Inspections générales des affaires sociales (IGAS), des finances (IGF) et de l'administration (IGA) et Contrôle général économique et financier, *Rapport sur les dispositifs de revitalisation territoriale, contrats de site, conventions de revitalisation*, octobre 2006

Annexe 17

La revitalisation des territoires

1. Les textes essentiels

L'article 76 de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a abrogé l'article 118 de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 consacré à la réactivation du bassin d'emploi. L'article 118 incitait ou obligeait les entreprises à participer directement à la prévention et à l'accompagnement des répercussions que les licenciements économiques ou les fermetures partielles ou totales des sites qu'elles décidaient pouvaient avoir sur l'équilibre économique du bassin d'emploi dans lequel elles étaient installées.

L'article 76 reprend et aménage ce dispositif, tout en en modifiant les cas d'application et les effets. Il en résulte trois innovations majeures⁴⁰⁴ :

- la fermeture d'un site n'est plus déterminante ; il suffit que les licenciements économiques touchent l'équilibre du ou des bassins d'emploi concernés
- la revitalisation peut couvrir plusieurs bassins d'emploi. Auparavant, seul celui qui était directement affecté était concerné
- les entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire sont exclues de cette obligation.

Cet article a été codifié dans le Code du travail à l'article L.321-17.

2. L'objectif visé

Les fermetures de site, les licenciements, les restructurations... fragilisent l'équilibre économique des bassins d'emploi. La loi de cohésion sociale a pour ambition de redonner une dynamique aux territoires sinistrés en favorisant la création d'emplois.

3. Les entreprises concernées

L'article L.321-17 définit deux régimes distincts de contributions des entreprises ou des groupes d'entreprises, selon leur taille.

⁴⁰⁴ « Des territoires à revitaliser », *Entreprises et Carrières*, n° 808, 25 avril - 1^{er} mai 2006

- les entreprises de 1 000 salariés et plus

Une entreprise d'au moins 1 000 salariés qui procède à des licenciements économiques affectant, par leur ampleur, l'équilibre du bassin d'emploi dans lequel elle est implantée est tenue de contribuer à la création d'activités et au développement des emplois et d'atténuer les effets des licenciements envisagés sur les autres entreprises dans ce ou ces bassins d'emploi.

Les modalités pratiques

Les représentants de l'Etat, des départements ou du bassin d'emploi indiquent, dans un délai d'un mois, à compter de la notification du projet de licenciement à la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), à l'entreprise si elle est soumise à cette obligation. Pour prendre leur décision, ils apprécient si ces licenciements affectent l'équilibre du bassin d'emploi et le taux de chômage et s'ils ont des effets sur les autres entreprises.

Les entreprises assujetties à l'obligation de revitalisation peuvent s'acquitter de cette obligation selon deux modalités : une convention signée avec le Préfet de département ou un accord collectif en tenant lieu.

La convention doit préciser le nombre d'emplois supprimés dans le ou les bassins d'emploi à l'origine du projet de licenciement et devra contenir un objectif de création d'emplois égal au nombre d'emplois supprimés. Elle détermine, le cas échéant sur la base d'une étude d'impact social et territorial prescrite par le représentant de l'Etat, la nature ainsi que les modalités de financement et de mise en œuvre des actions prévues (implantation de nouvelles entreprises, de centres d'appel, développement endogène des PME-PMI, via des prêts ou des subventions, afin de diversifier l'activité des bassins d'emploi concernés...). Les actions envisagées sont déterminées après consultation des collectivités territoriales intéressées, des organismes consulaires et des partenaires sociaux membres de la Commission paritaire interprofessionnelle régionale (Copire). La convention tient compte des actions de même nature éventuellement prévues dans le cadre d'un PSE établi par l'entreprise.

La signature de cette convention doit intervenir dans le délai maximum de 6 mois à compter de la notification du projet de licenciement à la DDTEFP.

Un comité de suivi constatera l'avancement de la réalisation des différentes mesures de la convention et peut faire des propositions de redéploiement entre ces différentes mesures. C'est à l'entreprise qu'il appartient toutefois de décider in fine des éventuelles mesures de redéploiement.

Au terme de la convention, un bilan de la mise en œuvre des mesures est transmis par l'entreprise au Préfet. Ce document indique notamment l'impact sur l'emploi des mesures mises en œuvre.

La durée de la convention

La durée maximale de la convention est de 3 ans mais elles sont signées, en

moyenne, pour 25 mois.

Le financement du dispositif

La contribution de l'entreprise ne peut être inférieure à deux fois la valeur mensuelle du SMIC par emploi supprimé, sachant qu'un montant inférieur peut être fixé par le Préfet lorsque l'entreprise est dans l'incapacité d'assumer la charge financière de cette contribution. Le Préfet recueille au préalable l'avis du CODEFI si l'entreprise a moins de 400 salariés ou du CIRI au-delà. Dans la pratique, l'administration estime que la contribution réelle de l'entreprise ne doit pas être supérieure à quatre fois la valeur mensuelle du SMIC. En effet, au-delà, le montant de la contribution de l'entreprise serait supérieur à celui de la pénalité prévue en cas d'absence de convention ou d'accord.

L'Etat participe aussi au financement du dispositif. En avril 2006, M. SARKOZY, alors Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a demandé à la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) de créer au plus vite en son sein une « agence nationale de revitalisation » afin de gérer les sommes affectées par l'Etat à « *la revitalisation des territoires frappés par des restructurations lourdes* »⁴⁰⁵.

A défaut de signature d'une convention ou d'un accord collectif en tenant lieu, l'entreprise concernée par le dispositif doit verser au Trésor public une contribution égale au double de la contribution minimale, soit quatre fois la valeur mensuelle du SMIC par emploi supprimé.

Le positionnement par rapport aux autres dispositifs

La mise en œuvre de l'obligation de revitalisation doit s'articuler parfaitement avec la mise en place éventuelle de « contrats de site ».

La mise en œuvre pratique du dispositif

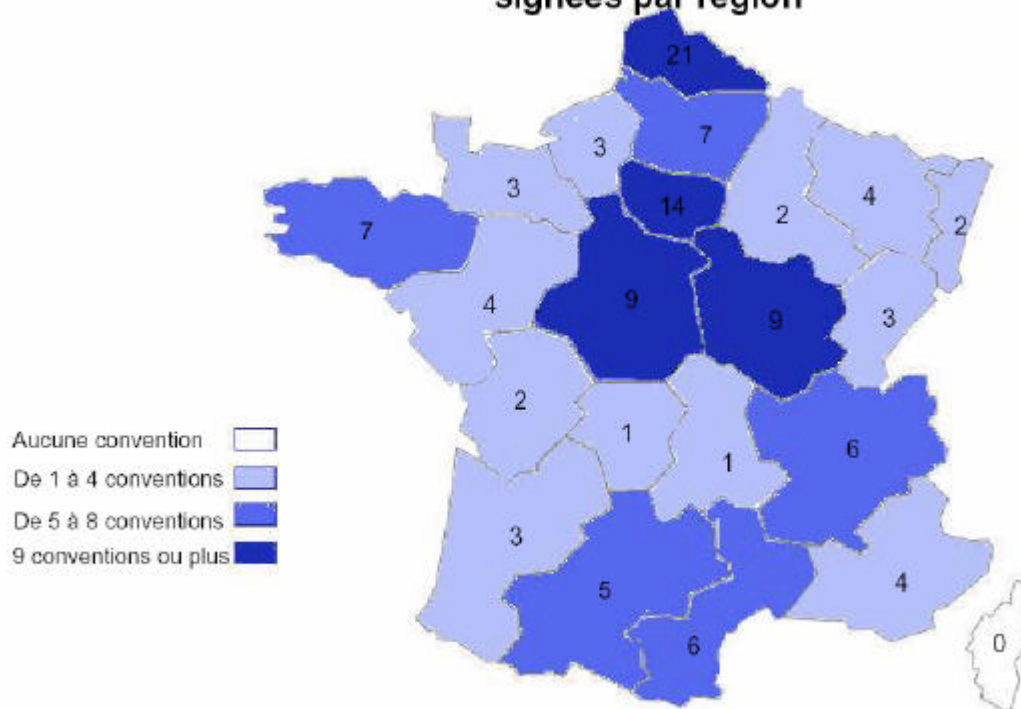
L'effectivité de ce dispositif dépend de la capacité des acteurs locaux à se mobiliser et à fédérer les projets. En 2005 ce dispositif est monté en puissance suite à son adaptation aux PME (décret du 30 août 2005). Plus de 50 conventions ont été passées entre l'Etat et les entreprises en 2005 pour financer des actions de revitalisation dans des bassins touchés par des restructurations économiques (Dreux, Chalon-sur-Saône, Reims, Nevers, Maubeuge...).

Au total, entre 2002 et juin 2006, 166 conventions de revitalisation ont été signées, recueillant 160 M€ destinés à compenser la suppression de 27 824 emplois. Alors qu'au total, les conventions prévoient un engagement de création de 20 187 emplois, les principales actions privilégiées sont les suivantes :

⁴⁰⁵ « Sarkozy veut créer au plus vite une agence nationale de revitalisation », *Les Echos*, 14 avril 2006

- les recherches de projets de réindustrialisation ou de repreneurs de sites (67 % des cas) ;
- les prêts participatifs à la création ou à la reprise d'entreprise (66 %)
- les aides à l'embauche accordées aux entreprises recrutant des salariés de l'entreprise signataire de la convention (40 %)
- quelques nouveaux types d'actions émergents (soutien à l'insertion par l'activité économique, financement de réseaux d'entreprises, mise à la disposition de cadres par l'entreprise pour des projets de développement)⁴⁰⁶.

Nombre de conventions de revitalisation signées par région



Source : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle - mission FNE, « Bilan de la mise en œuvre de l'article L.321-17 du code du travail », avril 2006

La carte précédente, montre qu'en avril 2006, 7 conventions de revitalisation avaient été signées en Bretagne (sur un total français, à cette date, de 116). Elle est la cinquième région au plan national (avec la Picardie).

Le cas « StMicroelectronics » constitue un exemple de mise en œuvre de l'obligation de revitalisation des territoires résultant de l'article 118 de la loi de modernisation sociale. En 2004, le groupe franco-italien de semi-conducteurs (qui emploie 50 000 personnes dans le monde) a fermé son usine de Rennes qui comptait 464 salariés en CDI. Cette fermeture de site a obligé cette société à s'investir dans la réactivation du bassin rennais en permettant la création d'activités et le développement des emplois. Le 23 décembre 2004, une convention de réindustrialisation a été passée entre le

⁴⁰⁶ Données de la DGEFP citées in «166 conventions de revitalisation signées », *Entreprise & Carrières*, n° 819-820, 11 juillet 2006

groupe et la Préfète de région de l'époque, Mme Bernadette MALGORN, pour le reclassement des salariés et la réindustrialisation du site. Débutant le 22 janvier 2004 pour une durée de deux ans, la convention fixait comme objectif la création de 500 emplois. Elle était suivie par une commission présidée par la Préfète. STM a proposé à chaque salarié rennais un poste équivalent, à salaire égal, dans ses autres sites français de Tours, Crolles et Rousset. Par ailleurs, STM a engagé 4,7 millions d'euros dans le soutien aux créations d'emploi, versant notamment 4 500 euros à toute entreprise embauchant un de ses salariés, somme doublée pour un salarié âgé de plus de 45 ans, ainsi que la prise en charge, à hauteur de 5 000 euros, des formations nécessaires pour l'adaptation au nouveau poste.

En janvier 2006, 48 salariés, essentiellement des cadres ont accepté d'être mutés dans d'autres usines du groupe. 54 salariés sont partis en retraite ou en « cessation anticipée d'activité » avec l'aide de l'Etat. Une activité de production de composants pour le spatial a été maintenue avec 39 salariés à Rennes. 40 salariés ont opté pour une formation-reconversion dans le domaine de la santé, du social ou de la logistique. Sur les 205 salariés reclassés en emploi, 155 ont signé des CDI, 7 sont en mission d'intérim, les 43 autres se trouvent en CDD de plus de 6 mois. Une quinzaine d'anciens salariés se sont, par ailleurs, lancés dans la création de micro-entreprises⁴⁰⁷.

L'entreprise estime que 94 % des ex-salariés de son usine rennaise ont été reclassés et qu'elle a donc rempli les objectifs prévus dans son PSE. La CGT ne compte que 34 % de CDI et la CFDT retient un taux de reclassement de 60 % en tenant compte des contrats précaires.

La société Solutions Plastiques Division Automobile (SPDA) qui a reçu un million d'euros de STM et un prêt de plus de 3 millions d'euros, s'était engagée à embaucher au moins 100 salariés de STM. 43 (sur les 155 salariés en CDI) ont, en réalité, été reclassés, en février 2004, dans cette société de plasturgie située à Guichen. 18 mois plus tard, en septembre 2005, la société SPDA a été placée en redressement judiciaire ainsi que les sociétés Solutions Plastiques et Groupe Solutions Plastiques. La SPDA a annoncé 32 licenciements sur 58 dont au moins 28 ex-STM. STM a accepté d'accompagner le reclassement de ces « double-licenciés » mais au même titre que les 155 salariés reclassés en CDI⁴⁰⁸.

L'usine de Volailles de France de Trémoré constitue un autre exemple de l'application de l'article 118 de la loi de modernisation sociale en Bretagne. Le groupe Gastronom, propriétaire de l'entreprise Volailles de France, a licencié, en novembre 2003, 296 salariés du site de Trémoré. 336 000 euros ont été débloqués et ont permis de mettre en place un ensemble de mesures pour faciliter le reclassement des salariés licenciés : aide à la recherche d'emploi, projet individuel professionnel, travail sur les compétences, et des formations. Par ailleurs, des aides ont été versées aux entreprises qui ont embauché les anciens salariés de Gastronom (SVA,

⁴⁰⁷ « A Rennes, l'après-StMicroelectronics est difficile », *Le Monde*, 27 janvier 2006

⁴⁰⁸ « Licenciés deux fois en un an et demi », *Ouest France* (Rennes), 26 novembre 2005

Kerméné...) ⁴⁰⁹.

- les entreprises de 50 à moins de 1 000 salariés

Les entreprises de 50 à moins de 1 000 salariés relèvent d'un régime allégé. Aucune action ni contribution ne peut leur être imposée sans leur accord. Ainsi, dans ces entreprises, lorsqu'un licenciement collectif affecte, par son ampleur, l'équilibre du ou des bassins d'emploi dans lesquelles celles-ci sont implantées, le Préfet intervient pour la mise en œuvre, en concertation avec les services de l'Etat chargés de l'emploi, d'actions de nature à permettre le développement d'activités nouvelles et à atténuer les effets de la restructuration envisagée sur les autres entreprises dans le bassin d'emploi. L'intervention se fait, notamment, en concertation avec l'ANPE, les Assedic et l'Afpa. L'entreprise et le représentant de l'Etat définissent d'un commun accord les modalités selon lesquelles l'entreprise prend part, le cas échéant, à ces actions, compte tenu notamment de sa situation financière et du nombre d'emplois supprimés.

4. Un autre dispositif : les exonérations fiscales et sociales en faveur des « bassins d'emploi à redynamiser »

La loi de finances rectificative 2006-1771 du 30 décembre 2006 a créé un nouveau dispositif en faveur des « bassins d'emploi à redynamiser ». Cette nouvelle catégorie de territoire, qui bénéficie d'avantages proches de ceux des « zones urbaines sensibles », est définie en fonctions de trois critères :

- un taux de chômage au 30 juin 2006 supérieur de trois points au taux national ;
- une variation annuelle moyenne négative de la population entre les deux derniers recensements connus supérieure en valeur absolue à 0,15 % ;
- une variation annuelle moyenne négative de l'emploi total entre 2000 et 2004 supérieure en valeur absolue à 0,75 %.

Le dispositif, prévu pour une durée de cinq ans (du 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2011), comprend cinq exonérations fiscales et sociales : impôt sur le revenu, sur les sociétés, taxe professionnelle, taxe foncière sur les propriétés bâties, cotisations sociales selon certaines conditions. Il ne concernera que les nouvelles entreprises ou les extensions d'entreprises ⁴¹⁰.

⁴⁰⁹ Audition de Mme Bernadette MALGORN, alors Préfète de la région Bretagne, le 15 mars 2006

⁴¹⁰ « Un dispositif pour les bassins d'emploi en perte », *Les Echos*, 11 décembre 2006

Les exonérations sociales patronales ont été précisées par un décret du 30 avril 2007 (2007-648). Ce texte stipule que :

- l'établissement doit présenter une réalité économique caractérisée par une implantation ou une création réelle dans un bassin d'emploi à redynamiser et par la présence des éléments d'exploitation ou de stocks nécessaires à la réalisation, en son sein, d'une activité économique effective ;
- le salarié doit exercer une activité réelle, régulière et indispensable à l'exécution du contrat de travail en tout ou partie sur le BER (bassins d'emploi à redynamiser) ;
- les exonérations portent sur les cotisations patronales dues par l'établissement au titre des assurances sociales, des allocations familiales, des accidents du travail ainsi que du versement du transport et des contributions au FNAL (Fonds national d'aide au logement) ;
- le bénéfice de l'exonération est subordonné à la condition que l'employeur n'ait pas procédé à un licenciement pour motif économique dans les douze mois précédant la même date d'effet.

Annexe 18

L'organisation de l'Etat pour la prévention et le traitement des difficultés des entreprises (CIRI, CODEFI)

1. Les textes essentiels

Le dispositif initial d'information et d'orientation concernant les PME confrontées à de graves difficultés de trésorerie avait été créé en 1974 dans une conjoncture économique défavorable. Depuis 1982, cette mission était assurée par le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) au plan national, le comité régional de restructuration industrielle (CORRI) au plan régional et, dans chaque département, par le Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI)⁴¹¹.

Les circulaires des 25 et 26 novembre 2004 relatives à l'action de l'Etat dans la prévention et le traitement des difficultés des entreprises ont modernisé le rôle des CODEFI. Le CORRI a été supprimé et ses compétences ont été transférées aux CODEFI.

2. Les organismes impliqués

Le CIRI est compétent pour toutes les entreprises en difficulté de plus de 400 salariés. Sa mission consiste à examiner les causes des difficultés d'adaptation des entreprises à leur environnement et de susciter des partenaires existants ou potentiels de ces entreprises. Cette instance peut proposer de repousser des échéances de remboursement. Elle est présidée par le Ministre de l'Economie et des Finances. Le CIRI bénéficiait de correspondants régionaux, les CORRI, qui ont récemment été supprimés, sans être remplacés.

La politique de l'État en matière de restructurations d'entreprises sera suivie de manière permanente par la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et

⁴¹¹ « La réforme du cadre d'intervention du Trésor Public en matière de prévention et de traitement des difficultés des entreprises », *La Revue du Trésor*, n° 2, février 2006

à la compétitivité des territoires). La DIACT est une entité issue du rapprochement entre la DATAR et la MIME (Mission interministérielle sur les mutations économiques). La DIACT sera responsable de la gestion d'un pôle de traitement des crises. Elle coordonne au niveau national des missions d'anticipation sectorielle et géographiques mises en œuvre à l'échelon régional (encadré suivant).

L'anticipation des mutations économiques au niveau national

Le Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité des Territoires (CIACT) a remplacé en octobre 2005 le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIADT) avec des compétences élargies. Placé auprès du Premier ministre, le CIACT se prononce sur les objectifs de la politique nationale d'attractivité, de compétitivité et de cohésion des territoires. Celle-ci doit inciter les acteurs locaux à développer leurs atouts et leurs complémentarités, mais aussi conduire une action soutenue en faveur de l'anticipation et du traitement des mutations économiques et des territoires qui cumulent les handicaps comme en témoignent les actions conduites en faveur d'une meilleure couverture en haut débit et en téléphonie mobile.

Le CIACT s'appuie sur deux piliers :

- un pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques, qui mobilise les compétences et les services du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie auquel est associé le ministère chargé de l'emploi
- une Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, issue du rattachement à la DATAR des missions assurées jusqu'ici par la Mission interministérielle sur les mutations économiques (qui est dissoute).

Source : « L'anticipation des mutations économiques : une mission renforcée pour la DIACT », *Dossier de presse du CIACT du 14 octobre 2005*

Au niveau régional, une instance, le COPIMUT (Comité de pilotage des mutations économiques), a un rôle de coordination des actions lorsqu'une crise affecte plusieurs départements (il comprend des représentants des CODEFI). En revanche, ce Comité ne gère pas les crises, qui relèvent des CODEFI. Il peut en revanche commander des études à l'INSEE. Le COPIMUT ne se réunit que très peu souvent.

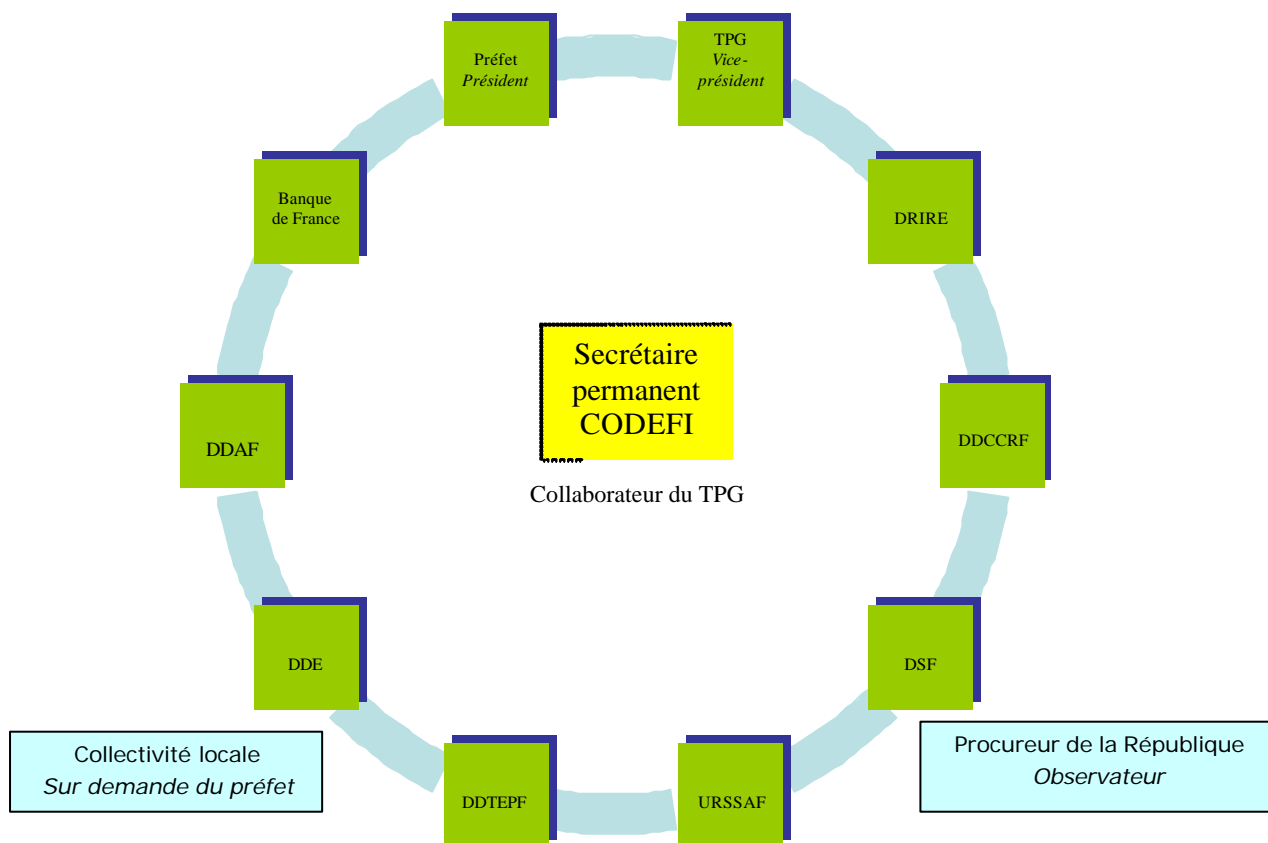
Par ailleurs, le GAME (Groupe d'appui aux mutations économiques), par des réunions mensuelles, vise à la détection des risques de crises. Ce GAME associe le Conseil régional de Bretagne.

3. L'objectif visé

La nouvelle organisation de l'Etat, pour la prévention et le traitement des difficultés des entreprises, a pour objectif de permettre aux CODEFI d'accomplir leurs missions avec une efficacité renouvelée en déconcentrant et accentuant ses moyens. Le CODEFI devient l'instance de droit commun pour les entreprises de moins de 400 salariés et est désormais doté d'un secrétariat permanent, interlocuteur unique du chef d'entreprise.

4. La présentation du CODEFI

La composition du CODEFI



Source : La Revue du Trésor, N° 2, février 2006

TPG : Trésorier Payeur Général

DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement

DCCRF : Direction Départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes

DSF : Direction des services fiscaux

URSSAF : Union de Recouvrement de la Sécurité Sociale et des Allocations Familiales

DDAF : Directeur Départemental de l'Agriculture et de la Forêt

DDTEPF : Direction départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

DDE : Direction départementale de l'équipement

- Le rôle

Le CODEFI a trois missions :

- l'accueil et l'orientation au service des entreprises

Le comité veille à accueillir tous les chefs d'entreprise et, le cas échéant, à les réorienter lorsque le comité n'est pas la structure adaptée pour traiter le problème.

Le secrétaire permanent réalise une analyse de la situation de l'entreprise.

- la détection des difficultés

La mission de détection se porte prioritairement sur les entreprises dont l'éventuel arrêt d'activité aurait des conséquences importantes pour l'emploi. Elle repose tout d'abord sur la connaissance de l'environnement économique qu'ont les membres du comité. « *Tout incident de paiement que rencontre une entreprise dont la fonction de direction financière est spécifiquement assurée est nécessairement significative et doit donner lieu à une action de traitement* »⁴¹².

- l'expertise et le traitement des difficultés des entreprises

Cette mission nécessite d'établir en premier lieu un « diagnostic » permettant au secrétaire permanent du CODEFI d'identifier la nature et l'ampleur des difficultés. Quel que soit ce diagnostic, le comité joue un rôle de médiateur pour dégager une solution de redressement collective rassemblant les actionnaires, les établissements financiers, les principaux clients et les créanciers publics. Lorsque les dirigeants, les administrateurs, les mandataires ad hoc ou les actionnaires sollicitent l'appui des pouvoirs publics pour mener à bien la restructuration de l'entreprise in bonis, voire lorsque l'entreprise a déposé son bilan, le comité recherche, en liaison avec le CIRI et les autres membres du comité, les partenaires extérieurs susceptibles d'intervenir. Les modalités d'intervention du CODEFI reposent sur une logique collective en vue d'obtenir un accord global. Le plan de redressement doit porter sur l'ensemble des activités de l'entreprise et le plan de financement doit être crédible.

- Les moyens

Les pouvoirs publics ne doivent pas se substituer aux acteurs privés : actionnaires, banquiers, clients, fournisseurs. L'emploi des fonds publics n'est donc jamais un préalable au traitement d'un dossier et doit être écarté de prime abord.

Le CODEFI dispose néanmoins de moyens de financement comme :

- la possibilité de faire réaliser des audits

Le préfet peut décider la réalisation d'audits avec l'accord du chef d'entreprise, dans la limite d'un plafond de 40 000 euros par audit. Ce dernier doit permettre de valider la situation d'une société commerciale in bonis ou les hypothèses de redressement économique et d'établir un plan prévisionnel de trésorerie.

- la possibilité d'octroyer des avantages fiscaux

Le CODEFI est compétent pour les dossiers de reprise d'entreprises en difficulté de moins de 400 salariés, incluant une demande d'avantage fiscal. L'octroi des avantages fiscaux est soumis à un agrément préalable délivré soit par le Directeur des services fiscaux soit par le bureau des agréments de la Direction générale des impôts (DGI). L'agrément ne peut être délivré qu'après que le CODEFI ait statué sur l'état de difficulté de l'entreprise et ait approuvé le plan de reprise et de

⁴¹² Circulaire du 26 novembre 2004 relative à l'action de l'Etat dans la prévention et le traitement des difficultés des entreprises. *Journal Officiel* du 1^{er} décembre 2004

redressement ainsi que le plan de financement correspondant.

- accorder un prêt au fond pour le développement économique et social (FDES)
Les prêts pour le FDES sont exceptionnels et subsidiaires. Ils permettent de compléter un tour de table après des négociations financières avec l'ensemble des partenaires privés de l'entreprise, en vue de financer la restructuration de l'entreprise. Le prêt est limité cumulativement à : 800 000 euros par unité, 2000 euros par emploi en CDI, et 20 % du nouvel apport en fonds durables d'origine privée. Ils doivent uniquement servir à financer l'avenir de l'entreprise, dans le cadre d'un plan de restructuration d'une entreprise in bonis, ou d'un plan de reprise par voie de cession après dépôt de bilan.

L'utilisation de ces moyens est décidée par le Préfet après avis du comité.

5. Les avantages et les inconvénients du dispositif

Les membres du CODEFI s'insèrent dans différents réseaux de partenaires, qui représentent autant de leviers utiles pour parfaire la détection et la circulation d'informations sur les difficultés locales des entreprises.

L'échelon départemental permet de bien appréhender l'état du tissu économique en raison de la proximité entre les entreprises potentiellement intéressées par le dispositif et les administrations en charge de la mise en œuvre de celui-ci. Cette déconcentration des pouvoirs permet notamment une plus grande réactivité et augmente donc les chances de sauvegarder l'entreprise⁴¹³.

Néanmoins, la suppression du CORRI peut sembler étonnante alors que les fonctions de développement économique sont de plus en plus dévolues à l'échelon régional (Etat et Conseil régional) et que les Conseils régionaux sont fréquemment sollicités lors de restructurations d'entreprises.

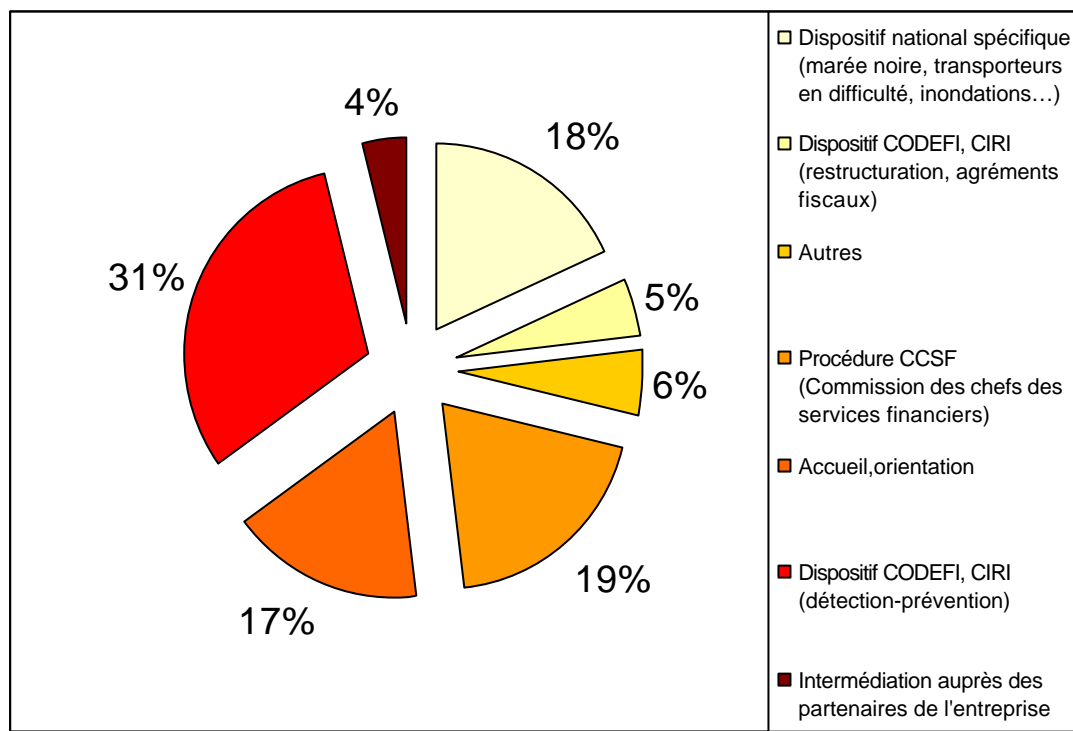
6. La mise en œuvre pratique du dispositif

Au plan national, sur plus de 2300 entreprises détectées par les CODEFI comme étant en difficulté, 848 ont été contactées, soit plus de 36 %.

Depuis le 1^{er} janvier 2005, les CODEFI ont diligenté 10 audits, pour un montant de 160 237 euros.

⁴¹³ « Un rôle accru pour le Codefi », *Le Télégramme* (Finistère), 29 mars 2005

Intervention des services d'action économique des trésoreries générales en faveur des entreprises en difficulté en France (hors DOM) : total 7 551 dossiers pour 438 934 emplois (année 2004)



Source : La Revue du Trésor, n° 2, février 2006

Annexe 19

La détection et la prévention des difficultés des entreprises

1. La détection

1.1. Les commissions d'action publique en matière économique et financière

Les commissions d'action publique en matière économique et financière regroupent les représentants :

- du Trésor
- des services fiscaux
- des administrations du travail et de l'emploi
- de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- de l'URSSAF
- de la Banque de France

Elles ont vocation à recueillir des informations permettant de détecter de manière plus précoce les difficultés rencontrées par les entreprises situées dans leur ressort. Au regard de ces informations, le ministère public peut saisir le tribunal compétent aux fins d'ouverture d'une procédure collective.

1.2. Les comités : CODEFI et CIRI

Les CODEFI ont, entre autres, une mission de détection des entreprises en difficulté de moins de 400 salariés. Leur mission se porte en priorité sur les entreprises dont les difficultés auraient des conséquences importantes pour l'emploi. Le secrétaire permanent du comité rassemble les données financières, économiques et sociales fournies par les membres du comité et susceptibles de permettre une détection précoce des difficultés. Les CODEFI sont aussi chargés de l'expertise et du traitement des difficultés des entreprises. Ils établissent un diagnostic de la situation économique et financière de l'entreprise et dégagent une solution de redressement. Le secrétariat permanent coordonne l'action des administrations intéressées dans le traitement d'un dossier.

Le CIRI a pour mission de s'occuper de la restructuration des entreprises comptant

plus de 400 salariés. Il est chargé :

- d'examiner les causes des difficultés d'adaptation des entreprises à leur environnement
- d'établir un diagnostic de la situation économique et financière des entreprises en difficulté
- d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures industrielles, sociales et financières (accorder des délais de paiements) visant à assurer leur redressement, le maintien d'emplois durables et leur contribution au développement économique.

1.3. L'information

L'information est un élément primordial de la détection des entreprises en difficulté. Il n'est possible d'intervenir que lorsque l'on a connaissance des difficultés que rencontre l'entreprise. La comptabilité de l'entreprise est une source de renseignements permettant au chef d'entreprise, aux associés, aux partenaires sociaux, au commissaire aux comptes, aux créanciers et à toutes autres personnes intéressées d'intervenir. Toute personne physique ou morale doit établir une comptabilité régulière et dresser, à la clôture de l'exercice, des comptes annuels. Certaines sociétés doivent déposer au greffe du Tribunal de commerce, dans le mois qui suit l'approbation, leurs comptes annuels. Les entreprises les plus importantes doivent, en outre, établir un compte de résultat prévisionnel destiné à éclairer la gestion future de l'entreprise.

Il existe, en outre, des sources de renseignements accessibles au public :

- *Le Registre du commerce et des sociétés.* Il reçoit les déclarations des personnes, physiques et morales, tenues à inscription, et mentionne les inscriptions d'office (les déclarations de cessation des paiements, l'ouverture de la procédure collective, les décisions importantes concernant le déroulement de celle-ci...).
- *Les registres spéciaux tenus par le greffe du Tribunal de commerce.* Certains évènements et certains droits ou privilèges font l'objet d'une inscription au greffe : registre des protêts, l'état des inscriptions de nantissement de fonds de commerce, des privilèges généraux du Trésor et de la Sécurité sociale...
- *Le Répertoire des métiers.* Il enregistre les renseignements concernant les entreprises artisanales.
- *Les autres registres.* Différentes administrations ou organismes détiennent des informations accessibles au public.

2. La prévention

2.1. Les procédures d'alerte

Les procédures d'alerte permettent d'avertir les dirigeants des difficultés que rencontre leur entreprise, afin qu'ils prennent des mesures visant à son redressement.

2.1.1. Alerte par le groupement de prévention agréé

Les commerçants, artisans, exploitants individuels et les personnes morales de droit privé peuvent recourir à l'assistance d'un groupement de prévention agréé. Ce groupement a pour mission de fournir à ses adhérents, de façon confidentielle, une analyse de la situation comptable et financière de leur entreprise. Lorsque le groupement relève des difficultés, il en informe le chef d'entreprise et peut lui proposer l'intervention d'un expert. Les groupements peuvent bénéficier du concours des administrations compétentes, de la Banque de France, des collectivités locales.

2.1.2. Alerte par le commissaire aux comptes

Le commissaire aux comptes a l'obligation d'alerter les dirigeants sur « *des faits de nature à compromettre la continuation de l'exploitation* ». Cette obligation est prévue pour :

- les sociétés anonymes (SA)
- les autres sociétés commerciales
- les groupements d'intérêt économique (GIE)
- les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique
- les associations bénéficiant de subventions de l'Etat, d'établissements publics ou de collectivités locales.

Pour les SA et les autres sociétés commerciales, lorsqu'une procédure de sauvegarde ou de conciliation a été engagée, la procédure d'alerte est neutralisée afin de favoriser les initiatives de prévention émanant des dirigeants.

En pratique, dès qu'il a connaissance d'évènements susceptibles de mettre en danger la vie de l'entreprise, le commissaire aux comptes doit les exposer aux dirigeants, leur demander des explications et les mesures qu'ils envisagent pour y faire face. La procédure varie en fonction du type de société. S'il manque à son devoir d'alerte, sa responsabilité peut être engagée par les créanciers dans le cas où l'entreprise serait mise, par la suite, en redressement ou liquidation judiciaire.

2.1.3. Alerte par les actionnaires et associés

Les actionnaires de SA et les associés de sociétés à responsabilité limitée (SARL)

peuvent, sous certaines conditions, poser des questions écrites, respectivement au Président du conseil d'administration ou au directoire, et au gérant de la SARL, sur tout fait de nature à détériorer gravement la situation économique de l'entreprise. La personne sollicitée a un mois pour y répondre et doit adresser une copie de la question et de sa réponse au commissaire aux comptes. Les actionnaires et associés ne peuvent déclencher directement l'alerte, mais le commissaire aux comptes devra apprécier s'il doit ou non initier une telle procédure.

2.1.4. Alerte par le comité d'entreprise

Le comité d'entreprise (CE) dispose d'un droit d'alerte. Il peut demander (aucune obligation) à l'employeur de lui fournir des explications quand il a connaissance de faits de nature à affecter de manière préoccupante la situation économique de l'entreprise. Faute de réponse, ou si celui-ci confirme ses doutes, il établit un rapport qui est transmis à l'employeur et au commissaire aux comptes. Au vu de ce rapport, le CE peut décider de faire procéder à la saisine des conclusions de l'organe chargé de l'administration ou de la surveillance ou d'en informer les associés. La question doit être inscrite à l'ordre du jour de la prochaine séance et la réponse doit être motivée.

2.1.5. Alerte par le Président du Tribunal de commerce ou du Tribunal de grande instance

La connaissance de données macro-économiques ou « politiques » que peut avoir le Tribunal, attirera son attention sur des entreprises dont l'existence lui paraît menacée (entreprises agricoles, de transport routier, aérien...). Les Tribunaux disposent aussi de certains indicateurs (impayés provoquant des procédures contentieuses, non dépôt des comptes, courriers de salariés...) ⁴¹⁴.

Le Président du Tribunal compétent (Tribunal de commerce ou Tribunal de grande instance) peut convoquer le dirigeant d'une entreprise (société commerciale, GIE, entreprise individuelle, commerciale ou artisanale) qui connaît « *des difficultés de nature à compromettre la continuité de l'exploitation* » pour que soit envisagé un redressement de l'entreprise. Si le dirigeant ne répond pas à cette convocation, le Président du Tribunal peut se faire communiquer (par les registres du greffe, le commissaire au compte...) des renseignements lui permettant de connaître précisément la situation économique et financière de l'entreprise. Cet entretien est strictement confidentiel. A l'issue de l'entretien, le Président peut :

- ne pas donner suite si la continuité de l'exploitation n'est pas compromise
- fixer un nouvel entretien s'il veut obtenir du dirigeant des renseignements complémentaires
- suspendre l'examen de la situation le temps d'interroger différentes personnes et organismes sur la situation économique et financière exacte de l'entreprise

⁴¹⁴ Document transmis par M. Yves PAUTHIER (ancien président du Tribunal de commerce de Rennes) sur « Les moyens disponibles pour préserver l'emploi en cas de défaillance d'entreprise », lundi 13 mars 2006

- rappeler au dirigeant en cessation des paiements son obligation de saisir le tribunal en vue de l'ouverture d'une procédure collective dans un délai de 45 jours (sauf s'il opte pour une procédure de conciliation). Le tribunal peut se saisir d'office à cette fin.

Le non-dépôt des comptes annuels au greffe dans les délais légaux (6 mois après la date de clôture de l'exercice social) autorisera le Président du Tribunal de commerce, à l'issue d'une injonction de dépôt demeurée infructueuse, à convoquer les dirigeants en vue d'envisager avec eux les mesures appropriées.

A Brest, 4 juges ont été désignés pour détecter les entreprises en difficulté. De janvier à juin 2006, sur 70 chefs d'entreprise convoqués, 55 se sont présentés à l'entretien. Par ailleurs, 54 procédures collectives ont été ouvertes contre 85 l'année précédente à la même époque⁴¹⁵. La prévention semble donc porter ses fruits.

2.2. L'administration provisoire

L'administration provisoire est un procédé qui permet, au Président du Tribunal de commerce ou du Tribunal de grande instance compétent, de charger, à titre provisoire, un mandataire pour gérer et administrer une entreprise ou une personne morale de droit privé. Dans ce cas, l'administrateur provisoire se substitue aux organes de direction et d'administration de l'entreprise. Le Président du tribunal fixe sa mission. L'administrateur provisoire doit établir la situation de l'entreprise, déterminer les problèmes auxquels elle est confrontée et chercher des solutions (en particulier des accords avec les créanciers) pour y remédier. L'administrateur doit rendre compte, au Président du Tribunal, de la situation et des solutions envisagées.

L'administrateur provisoire peut initier une procédure de conciliation pour la mise en œuvre des accords conclus avec les créanciers. S'il constate la cessation des paiements, il est tenu de procéder à la déclaration.

⁴¹⁵ « Difficultés des entreprises : développer la prévention », *Le Télégramme*, 8 juin 2006

Annexe 20

Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)

1. Les textes essentiels

Le règlement portant création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) a été adopté par le Parlement européen le 13 décembre 2006 lors de sa session plénière à Strasbourg.

Le FEM est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2007.

2. Les actions soutenues par le FEM

Le FEM soutient la **réinsertion professionnelle des travailleurs** licenciés à la suite de mutations structurelles du commerce mondial.

Le fonds intervient par conséquent pour financer des **mesures actives** d'aide au retour à l'emploi (aides à la recherche d'emploi, à la réorientation, au reclassement, à la création d'entreprise). Des mesures passives telles que les indemnisations et les préretraites ne sont pas soutenues.

Le FEM n'est pas budgétisé mais est alimenté par les reliquats d'autres fonds communautaires à concurrence de **500 millions d'euros** par an maximum.

Le FEM intervient en **cofinancement** des dépenses publiques nationales et peut **couvrir jusqu'à 50% des dépenses** sociales liées aux restructurations industrielles européennes.

Pour rappel, il s'agit d'un fonds d'urgence qui s'inscrit dans un dispositif global : c'est le Fonds social européen (FSE) qui demeure l'outil de gestion structurelle de l'emploi au niveau communautaire.

3. Les critères d'éligibilité

L'article 2 du texte final prévoit les 3 cas de figure dans lesquels le FEM pourra être activé.

Cas de figure	Dispositions finales
1 ^{er} cas de figure (article 2.a)	Le licenciement, pendant une période de 4 mois , d' au moins 1 000 salariés d'une entreprise (y compris filière amont et aval)
2 ^{ème} cas de figure (article 2.b)	Le licenciement dans une région (niveau NUTS II), pendant une période de 9 mois , d' au moins 1 000 salariés d'une ou plusieurs entreprises d'un même secteur (au sens NACE 2), en particulier des PME
3 ^{ème} cas de figure (article 2.c dit Clause de sauvegarde)	Dans des cas exceptionnels dûment justifiées par le(s) Etat(s) concerné(s), une contribution du FEM pourra être envisagée même si les critères ci-dessus ne sont pas entièrement satisfaits ; mais uniquement si les licenciements (minimum 500) ont une incidence grave sur l'emploi et l'économie locale . NB : cette clause de sauvegarde ne pourra pas absorber plus de 15% de la valeur annuelle dévolue au FEM.

4. La procédure d'activation du FEM

L'initiative de l'introduction d'une demande de cofinancement au titre du FEM revient à l'**Etat membre** touché par un nombre important de licenciements liés à la « mondialisation ». C'est à lui qu'incombera la **responsabilité d'apporter à la Commission européenne la preuve** que cette perte d'emplois résulte bien de modifications majeures de la structure du commerce mondial.

Il appartiendra par la suite au **Parlement européen** et au **Conseil** d'examiner la demande et de l'**approuver**.

Au niveau national, le **Ministère de l'Emploi** et la Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (**DGEFP**) sont des acteurs clés du processus.

Au niveau régional, le **SGAR** et la **DRTEFP** devraient sans nul doute servir de relais dans le schéma de transmission des dossiers vers le niveau central.

5. L'élaboration du dispositif

La Commission européenne a proposé, en mars 2006, la création d'un fonds destiné à aider les salariés victimes des restructurations d'entreprises et des délocalisations.

L'Union européenne s'est prononcée à plusieurs reprises sur les questions des restructurations d'entreprises (notamment par l'intermédiaire d'une Communication de la Commission intitulée « *Restructurations et emploi, anticiper et accompagner les restructurations pour développer l'emploi : le rôle de l'Union européenne* » de mars 2005). Elle a également réglementé les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (octobre 2004). La création d'un fonds d'ajustement spécifiquement dédié aux restructurations a été proposée par la Commission pour la période 2007-2013. Elle a, dans un premier temps, été rejetée par les États, dont la France. Lors de la polémique entre le Président de la République française et le Président de la commission, suite à l'annonce de licenciements à l'usine Hewlett Packard de Grenoble, l'idée d'un fonds consacré au traitement de ces questions a été relancée par José Manuel BARROSO. Le Conseil européen de décembre 2005 a finalement approuvé le principe de la création d'un tel fonds.

Au cours de la phase d'adoption de ce nouveau Fonds, les critères d'éligibilité ont fait l'objet de nombreuses discussions entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen.

Le texte adopté se caractérise au final par un **assouplissement des critères d'éligibilité** que réclamaient de nombreuses régions européennes.

(Source: d'après des informations communiquées par l'Espace interrégional européen Bretagne - Pays de la Loire - Poitou-Charentes)

Annexe 21

La réhabilitation des sites

1. Avantages et nécessité de la réhabilitation des sites

La disparition d'entreprises et la fermeture de sites entraînent la désaffectation de des bâtiments et l'apparition de friches. Ce phénomène a tendance à s'amplifier avec les phénomènes de désindustrialisation et de départ des industries des centres urbains. Or, dans le même temps, la hausse du prix du foncier, la volonté de densifier la ville et de limiter l'étalement urbain, la recherche de nouveaux gisements d'emploi et de taxe professionnelle donnent de plus en plus d'intérêt à une réutilisation de ces sites. C'est ce que montre une très récente étude du CESR sur le foncier en Bretagne⁴¹⁶ : « *les friches constituent désormais une opportunité, non un fardeau* » pour les collectivités locales⁴¹⁷.

Ajoutons qu'il apparaît souvent nécessaire de traiter les sites abandonnés lorsqu'ils présentent des traces de pollution pour éviter les risques de propagation : « *le maintien de ces sites menace l'environnement et la sécurité, car la pollution peut migrer vers des zones plus sensibles, atteindre des nappes phréatiques ou muter en produits plus toxiques* »⁴¹⁸. La non-utilisation des friches industrielles apparaît comme un enjeu important pour la société.

Comme le signale le CESR dans un rapport de mars 2005, le patrimoine bâti permet de créer un lien social⁴¹⁹. Après le traumatisme causé par la fermeture d'un établissement, il est important de trouver de nouvelles fonctions aux bâtiments ou de réutiliser les terrains pour d'autres usages afin que les populations se réapproprient ces espaces.

⁴¹⁶ CESR de Bretagne, *Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne*, mai 2007

⁴¹⁷ Christophe LASNIER cité in « Sites et sols pollués : des actifs à valoriser », *La Gazette des Communes*, 19 mars 2007

⁴¹⁸ Nicolas MAZET, « Il est urgent d'encourager la réhabilitation des sites pollués », *La Gazette des Communes*, 16 avril 2007

⁴¹⁹ CESR de Bretagne, *Pour une politique régionale adaptée du patrimoine bâti en Bretagne*, mars 2005

2. Les enjeux de la réhabilitation des sites

Il est très rare de trouver un repreneur unique pour une friche. D'une manière générale, la requalification d'un site requiert la recherche de **solutions mixtes** combinant logement, accueil d'activités industrielles, commerciales et tertiaires (services aux personnes et aux entreprises), création d'équipements culturels et collectifs...⁴²⁰ Ceci suppose que soit définie une **stratégie globale du site** combinant différentes dimensions : urbanistiques, économiques, sociales, culturelles, etc. L'expérience montre que le projet doit s'appuyer sur la définition d'une nouvelle identité (le concept global doit être lisible et cohérent) ainsi que sur un nouveau contenu opérationnel basé sur une analyse des besoins, des attentes des acteurs et des opportunités offertes par le marché. Il est ainsi important de ne pas surdimensionner le projet, de mener une démarche consensuelle prenant en compte les intérêts des différents partenaires du projet, et, bien évidemment, d'inscrire cette réhabilitation dans les grandes orientations d'aménagement de la zone géographique dans laquelle se situe la friche (SCOT, PLU...).

En matière d'**accueil d'entreprises**, il semble souhaitable de trouver un équilibre entre le soutien aux entreprises locales (approche endogène) et l'attraction de nouvelles entreprises (démarche exogène). De surcroît, les projets accueillis doivent apporter des garanties de pérennité sur le long terme. Il importe ainsi d'éviter « *les comportements trop "opportunistes" consistant à localiser sur le site tout type de projet désireux à un moment donné de s'y implanter* »⁴²¹ et de « *tenter de "remplir" à tout prix les locaux par des activités hétéroclites* »⁴²².

Même si les projets de reconversion des sites font souvent appel à l'argent public (Fonds structurels européens, crédits d'État et notamment fonds FRED pour les réhabilitations de sites liés à la Défense, financements des collectivités territoriales), il convient de ne pas les déconnecter du marché immobilier. Aussi, est-il souhaitable de **privilégier les solutions financières mixtes public-privé** et de concilier intérêt général et efficacité économique.

La question du niveau de pollution des sites apparaît cruciale car, pour certaines activités (habitat, crèches, écoles...), le coût des mises aux normes peut renchérir considérablement le prix du foncier. Le Ministère de l'Écologie recense 3789 sites pollués en France. Toutefois, « *l'étendue de la pollution industrielle des sols demeure encore mal cernée* »⁴²³. La dépollution est d'autant plus problématique pour les collectivités territoriales que certains sites sont « orphelins » (le responsable étant alors défaillant, non identifiable ou non solvable) car la dépollution est a priori à la charge de celui qui abandonne le site.

⁴²⁰ « Reconversion de friches industrielles », *Les Fiches Pratiques du Développement Économique (Lettre du Cadre Territorial)*, n° 60 (janvier 2005), 62 (mars 2005) et 63 (avril 2005)

⁴²¹ Idem

⁴²² « Sites et sols pollués : des actifs à valoriser », *La Gazette des communes*, 19 mars 2007

⁴²³ « Le casse-tête de la dépollution des sites », *Le Monde*, 28 octobre 2006

3. Quelques exemples en Bretagne

Malgré le taux de défaillance particulièrement faible en Bretagne, les cas de réhabilitation de sites sont et seront nombreux. Citons par exemple :

- à Brest, le plateau des Capucins (occupé auparavant par DCN et la Marine nationale) et le site du port du château ;
- à Lorient, la réhabilitation de la base sous-marine de Kéroman, celle du quartier de l'Enclos du port ;
- à Dinan, la reconversion du site de l'ENSSAT (École nationale supérieure de la santé de l'armée de terre) ;
- à Morlaix, le site de la Manufacture des Tabacs⁴²⁴ (et de l'entreprise EPA) ;
- dans le Trégor, le Centre de Télécommunications Spatiales (CTS) et les anciennes papeteries Vallée ;
- à Châteaulaudren, les anciennes imprimeries du « Petit Echo de la Mode ».

Deux remarques peuvent être formulées concernant ces cas récents. En premier lieu, le traitement des anciennes emprises militaires et des sites liés à la Défense conservera une grande importance durant de nombreuses années dans la région. De plus, l'orientation vers le tourisme culturel et la muséographie dans les projets de réhabilitation doit souvent être signalée : création de la Cité de la Voile à Lorient, projet de musée dans les bâtiments de la « Manu » à Morlaix, mise en place d'un pôle culturel à Châteaulaudren, valorisations du site des papeteries Vallée (rencontres d'art et de mémoire, « jardin humide expérimental », sentier d'interprétation du site etc.), le site du CTS intégrant d'ores et déjà des dimensions touristiques (Musée des Télécommunications, Planétarium, « Village Gaulois »)... Cette dimension touristique et culturelle est rarement exclusive mais s'avère notable, ce qui est relativement compréhensible dans une région touristique comme la Bretagne.

⁴²⁴ CESR de Bretagne, *Pour une politique régionale adaptée du patrimoine bâti en Bretagne*, mars 2005

Auditions

Les titres et mandats correspondent à la situation au moment de l'audition (ordre chronologique des auditions).

- M. Laurent DEHOUCK** Maître de Conférences à l'ENS Cachan et ancien consultant chez Syndex
- Mme Christine GHESQUIERE** Directrice de l'Industrie et des Services au Conseil régional de Bretagne
- M. Alain JAUNAUT** PDG de CATALYS
- Mme Joëlle GUYARD** Directrice de "Catalys RH - Evolution " du cabinet de conseil CATALYS
- M. Bruno ATHIAS** Directeur de la région Grand Ouest du cabinet ALTEDIA
- M. Stéphane de COATPARQUET** Consultant Coordinateur de l'opération PARIE 35
- M. Wilfrid CHALLEMEL du ROZIER** Correspondant régional "Mutations économiques" au SGAR
- M. Christian QUINTARD** Ancien Directeur des Ressources Humaines, MMCE Mitsubishi
- M. Rob HALFORD** Welsh Assembly Government
- M. John REES** Country manager France de la Welsh Development Agency
- M. Thierry SUQUET** Sous-préfet de Lannion
- M. Michel LE BORGNE** Responsable du "Pôle Territoire et Compétence" au Pays du Trégor Goëlo
- M. Michel LANCIEN** Coordinateur emploi-formation à la DDTEFP des Côtes d'Armor
- M. Emmanuel MEGRET** UIMM des Côtes d'Armor
- M. Thierry TROESCH** Union Patronale des Côtes d'Armor
- M. Joël LE JEUNE** Maire de Trédrez Loquémeau et ancien Président du Pays
- M. Christian LE BOUHART** Membre de la CFDT
- M. Yves PAUTHIER** ancien Président du Tribunal de Commerce de Rennes
- M. Franck HAMARD** Chargé de mission, Unicopa Volailles
- Mme Pascale MADEC** Responsable du « Pôle Activité Amont », Tilly Sabco
- M. Jean-Luc FICHET** Vice-Président du Conseil général du Finistère
- Cyrille LE GALLIARD** Chargé de mission à la Communauté d'Agglomérations du Pays de Morlaix
- M. Patrick BEAUDON** Directeur Commercial au Crédit Agricole du Finistère
- M. Xavier DREVES** Crédit Agricole du Finistère
- M. Etienne-Marie AIRIAU** Directeur Départemental du CMB d'Ille-et-Vilaine
- Mme Bernadette MALGORN** Préfète de Région Bretagne
- M. Christian CHOLOT** ancien secrétaire général d'ASTRAL
- M. Jacques DUBOST** Président de Lorient Pôle Naval
- M. Charles-Henri de NOBLENS** Membre de Lorient Pôle Naval
- M. Jean-Daniel FOURDRINIER** Responsable de la communication de Lorient Pôle Naval
- M. Pierre MONTFORT** DRH de DCN Lorient
- M. Guy POCHAT** ex-DRH de DCN Lorient
- Robert HENAUULT** Secrétaire du Comité d'Établissement de DCN Lorient
- Mme Gwenaële HAMON** Vice Présidente déléguée au partenariat économique de Rennes Métropole
- M. Yvon JOURNE** Directeur Général Adjoint de CANON Bretagne
- M. Jean-Pierre AUBERT** Délégué interministériel aux restructurations de Défense et ancien responsable de la MIME (Mission Interministérielle aux mutations Economiques)

Table



Table des matières

COMPOSITION DE LA COMMISSION

SOMMAIRE

SYNTHESE

INTRODUCTION 1

PREMIERE PARTIE LE PHENOMENE DES RESTRUCTURATIONS ET DES MUTATIONS D'ENTREPRISES	5
---	----------

CHAPITRE 1
**RESTRUCTURATIONS, MUTATIONS : DEFINITION ET EVOLUTION
DES NOTIONS** 7

1. DEFINITIONS	11
1.1. Des restructurations d'entreprises...	11
1.2. ... aux mutations économiques	12
2. UNE APPROCHE DES CAUSES DES MUTATIONS	14
2.1. Quelques facteurs explicatifs des mutations économiques	14
2.2. Les délocalisations, une des manifestations les plus représentatives des mutations économiques actuelles	17
3. LES MULTIPLES IMPLICATIONS DES MUTATIONS	21
3.1. Des réorganisations constantes peu prises en compte par la législation	21
3.2. Une utilisation du droit du licenciement qui traduit une individualisation des relations de travail	26
3.3. Une volonté de maîtrise de l'information	29
3.3.1. Un souci de confidentialité et de maîtrise de l'information	29
3.3.2. Des règles relatives aux plans de sauvegarde qui conditionnent fortement la communication	31
3.4. Les restructurations discrètes	34
3.4.1. La notion de « restructurations discrètes »	34

3.4.2. Trois cas de restructurations discrètes en Bretagne	35
3.4.2.1. <i>La création d'Atlantica par le Crédit Agricole</i>	35
3.4.2.2. <i>De la suppression d'espèces au guichet à la « Caisse Accueil Conseil » (Crédit Mutuel de Bretagne)</i>	37
3.4.2.3. <i>La restructuration de Canon Bretagne (Liffré – 35)</i>	38
3.4.2.4. <i>Enseignements de ces exemples bretons</i>	40

CHAPITRE 2

L'AMPLEUR DES PHENOMENES 41

1. LE PHENOMENE AU NIVEAU DES ENTREPRISES	47
2. LE PHENOMENE AU NIVEAU DES SALARIES	50
2.1. Les suppressions d'emplois concernées par les restructurations d'entreprises peuvent sembler assez peu nombreuses	50
2.2. Les mutations expliquent une part considérable des mouvements d'emploi	51
2.3. Certains salariés apparaissent particulièrement pénalisés	51
2.3.1. Un système qui comporte des travers	51
2.3.2. Des populations plus touchées que d'autres	52
2.3.3. Esquisse d'analyse de l'impact sur les salariés	55
2.3.3.1. <i>L'impact sur les salariés licenciés</i>	55
2.3.3.2. <i>L'impact sur les salariés conservés dans l'entreprise</i>	57
2.3.3.3. <i>Le phénomène des associations de salariés licenciés</i>	58

CHAPITRE 3

QUELLE RESPONSABILITE ? 61

1. D'UNE RESPONSABILISATION ESSENTIELLEMENT FINANCIERE	65
2. ... A UNE CONCEPTION PLUS EXTENSIVE DE LA RESPONSABILITE SOCIALE DE L'ENTREPRISE RESTRUCTURANT	67
3. UNE IMPLICATION A ESTIMER AU CAS PAR CAS	68

DEUXIEME PARTIE LES OUTILS D'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS- RESTRUCTURATIONS ET LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCALES ET REGIONALES	69
--	-----------

<u>CHAPITRE 1</u> SUR QUELQUES « MYTHES » DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL	71
--	-----------

1. DES MYTHES DU DEVELOPPEMENT LOCAL EN GENERAL...	75
2. ... AUX « MYTHES » DE LA BRETAGNE EN PARTICULIER	83
3. DU « MYTHE » A LA REUSSITE	86

<u>CHAPITRE 2</u> LES OUTILS DE REPONSE AUX RESTRUCTURATIONS D'ENTREPRISES ET AUX MUTATIONS ECONOMIQUES	89
--	-----------

1. DEMARCHE INDIVIDUELLE D'ENTREPRISE OU COLLECTIVE TERRITORIALISEE	93
2. PLUSIEURS CAS DE FIGURE	94
3. DIVERS TYPES D'APPUIS	95
4. DEUX LOGIQUES D'ACTION : CURATIVES ET PONCTUELLES OU ANTICIPATRICES ET PERMANENTES	96
5. LES PROBLEMES SOULEVES PAR LES AIDES AUX ENTREPRISES	100
5.1. L'aide aux entreprises et aux secteurs en difficultés	100
5.2. La conditionnalité des aides publiques et les mécanismes de récupération des aides versées	102
5.2.1. Une pratique déjà ancienne	102
5.2.2. De nouvelles attentes et de nouveaux débats	104
5.2.3. Le remboursement des aides publiques versées	107

<u>CHAPITRE 3</u> L'EVALUATION DE L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS D'ENTREPRISES	111
--	------------

1. LE CONSTAT D'UNE CARENCE DE L'EVALUATION	115
2. LES CAUSES DE CE MANQUE D'EVALUATION	116

3. QUELS INDICATEURS ET QUELS RESULTATS ?	119
3.1. L'offre valable d'emploi et les autres indicateurs	119
3.2. Des résultats globaux relativement médiocres	123

CHAPITRE 4

LA COOPERATION ENTRE LES ACTEURS : UN DES FACTEURS CLES DE LA REUSSITE DE L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS D'ENTREPRISES

129

1. LA COOPERATION AU NIVEAU D'UN TERRITOIRE DANS LE CAS OU UN ACTEUR CENTRAL EST IDENTIFIE	133
2. LA COOPERATION DANS LE CAS D'UNE PLURALITE D'ACTEURS	138
2.1. Une légitimité de l'État qui apparaît de moins en moins évidente aux acteurs	138
2.2. Plusieurs types de systèmes locaux d'accompagnement des reconversions industrielles	142
2.3. Principes et niveaux de la coopération en matière de reconversion	143
2.4. Les démarches de collaboration menées en Bretagne	145
2.4.1. Les concertations dans le bassin brestois pour la reconversion de la filière construction-réparation navale	145
2.4.2. L'expérience de PREFIL pour les salariés des télécommunications du bassin de Lannion	148
2.4.3. L'expérience PARIE 35 pour les salariés des TIC d'Ille-et-Vilaine	150
3. UNE COOPERATION ENTRE LES ACTEURS DE L'ENTREPRISE AVEC UN APPUI DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI (SPE)	151
3.1. Les freins à la collaboration entre les partenaires de l'entreprise	152
3.2. Une coopération néanmoins toujours possible et souhaitable	155
3.3. Les cellules de reclassement en Bretagne	156
3.4 Le cas de Mitsubishi à Étrelles (35)	157
3.4.1. Un cas exemplaire jusque dans ses difficultés	157
3.4.2. Une collaboration marquée par plusieurs initiatives	158
3.4.3. L'implication des différents acteurs	159

CHAPITRE 5

L'ACCOMPAGNEMENT INDIVIDUEL DES SALARIES LICENCIES

163

1. QUELQUES EXIGENCES GENERALES EN MATIERE D'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES	167
--	------------

2. L'ACCOMPAGNEMENT INDIVIDUEL DANS LE CADRE DE PREFIL	170
2.1. Le déroulement de l'accompagnement	170
2.2. Les enseignements	171
3. L'ACCOMPAGNEMENT INDIVIDUEL DANS LE CADRE DE PARIE 35	173
3.1. Le déroulement du suivi individuel	173
3.2. Les facteurs de succès d'un accompagnement	174
4. LE TRAVAIL SUR LES « TRANS'COMPETENCES » DANS LE BASSIN RENNAIS	175
4.1. Genèse de l'initiative	175
4.2. Le projet « Trans'compétences »	175

TROISIEME PARTIE LA PRISE DE CONSCIENCE DES RESTRUCTURATIONS ET LEUR ANTICIPATION	179
--	------------

1. L'ANTICIPATION N'EST PAS NECESSAIREMENT FAVORABLE A L'EMPLOI	183
2. ANTICIPER POUR ATTENUER MAIS AUSSI POUR EVITER PARFOIS LES CRISES	185
3. L'ANTICIPATION PERMET UN TRAITEMENT DES CRISES ET DES MUTATIONS MOINS HEURTE, D'EMBLEE PLUS CONSENSUEL ET PLUS EFFICACE	186
3.1. En l'absence d'anticipation, les acteurs traversent différentes étapes avant d'arriver à un projet de reconversion	186
3.2. L'anticipation existe mais pourrait être optimisée	188
3.2.1. Une profusion d'initiatives et d'organismes dans la veille et l'intelligence économique	189
3.2.2. Une utilisation encore insuffisante des procédures et outils de prévention et de traitement des difficultés d'entreprises	191
3.2.3. L'intérêt d'une démarche commune d'anticipation	194
3.2.4. La Gestion Prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)	195
3.3. Anticiper mais aussi convaincre et annoncer	197
4. NE PAS SE LAISSER SURPRENDRE	199

CONCLUSION	201
ANNEXES	211
AUDITIONS	339
TABLE DES MATIERES	345

Les rapports du CESR peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique
par les rapporteurs.
Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique et social de Bretagne.
Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESR, venez visiter le site Internet de la
Région Bretagne : <http://www.region-bretagne.fr>