

RAPPORT de SYNTHESE
de la Mission exploratoire sur l'accompagnement
des Mutations Economiques

Claude VIET
Président Directeur Général
d'europe AIRPOST

RAPPORT DE SYNTHESE DE LA MISSION EXPLORATOIRE SUR L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ECONOMIQUES

Introduction

Le présent rapport fait la synthèse des analyses issues d'une triple démarche entreprise à l'occasion d'une phase d'exploration qui s'est déroulée du 18 octobre au 23 décembre 2002 :

- Les consultations auprès des différents acteurs impliqués dans la problématique des mutations économiques

A ce titre, j'ai pu rencontrer au cours des deux mois de la phase exploratoire :

- les Ministres signataires de la lettre de Mission, le Ministre délégué à l'Industrie, ainsi que les membres de leur Cabinet et les membres concernés des Cabinets du Président de la République et du Premier Ministre,
- l'ensemble des Directeurs des Administrations Centrales concernées et leurs principaux collaborateurs, le Directeur à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale et de nombreux responsables de cet organisme, ainsi que de l'Agence Française d'Investissements Internationaux, le Délégué Interministériel aux Restructurations de Défense et plusieurs responsables de cette délégation, les Inspecteurs Généraux de l'Industrie et du Commerce intéressés par la problématique, les Chargés de Mission pour MOULINEX et pour le Pôle Industriel toulousain,
- les Organismes nationaux impliqués dans le traitement de ces dossiers, l'ANPE, l'AFPA, l'UNEDIC, l'ANACT et certains de leurs services territoriaux,
- au plan de l'administration déconcentrée, les Préfets des Régions Centre et Pays de la Loire, ainsi que de nombreux Préfets de département et Sous-Préfets d'arrondissement, plusieurs DRTEFP et DDTEFP, DRIRE, des TPG, ainsi que d'autres responsables des services extérieurs de l'Etat,
- le Président de la Région Lorraine et des Directeurs Généraux de région, ainsi que de nombreux élus, des représentants d'Organismes Consulaires et des Tribunaux de Commerce,

- l'ensemble des Organisations Syndicales Confédérales au niveau national et local, de même que les responsables des Organisations Professionnelles représentant les entreprises, notamment le MEDEF et la CGPME, ainsi que de nombreux responsables d'entreprise et de Secrétaires de Comités d'Entreprises,
 - les Sociétés de reconversion et la plupart des grandes sociétés spécialisées dans les opérations d'accompagnement des restructurations et des plans sociaux.
- La préparation du dossier "anticipation et accompagnement des mutations économiques" du CIADT du 13 décembre 2002, les décisions prises dans ce cadre ayant fixé les orientations d'action et précisé les modes d'intervention de la Mission.
 - Les travaux d'un groupe projet composé des représentants des différentes administrations concernées par les mutations économiques, qui dans un premier temps s'est focalisé sur l'analyse de l'existant et a permis une analyse conjointe des réflexions de la Mission.

* *
*

Ce rapport est composé de trois parties : la première vise, à partir des consultations menées, de l'examen des études et rapports déjà réalisés sur le sujet, ainsi que sur les problématiques de l'emploi et de la formation professionnelle, et des comparaisons européennes, à présenter des éléments de doctrine qui pourraient rencontrer progressivement un consensus et permettraient d'adopter une démarche et une attitude volontariste et proactive face au phénomène des mutations économiques, alors qu'aujourd'hui seul le versant négatif des restructurations et de leurs conséquences sociales est mis en avant, confortant une attitude de repli et de rejet, qui, au final, est fondamentalement défavorable aux salariés.

Seul un changement culturel partagé semble de nature à sortir du sentiment d'impuissance et d'injustice ressenti encore trop souvent aujourd'hui face à la problématique des mutations économiques.

La seconde partie du rapport est consacrée aux pistes de travail de la Mission, dont certaines ont déjà été validées par le CIADT du 13 décembre 2002.

La troisième partie du rapport répond plus directement aux conditions concrètes de fonctionnement de la Mission souhaitée par le Gouvernement pour favoriser l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques.

PREMIERE PARTIE

I - POUR UNE APPROCHE PROACTIVE DES MUTATIONS ECONOMIQUES

Le ralentissement conjoncturel de la croissance, qui a des effets sensibles sur l'emploi depuis environ un an, s'accompagne d'une recrudescence de plans sociaux et de fermetures partielles ou définitives de sites. Cette situation remet en lumière les difficultés récurrentes que connaissent un certain nombre de bassins d'emploi et de filières industrielles pour s'adapter aux mutations économiques.

Au-delà, et d'une manière générale, les mutations économiques sont aujourd'hui une réalité incontournable de notre société qui concerne tous les secteurs d'activité.

L'évolution rapide des technologies, la pression d'une concurrence multiforme et mondiale rendant nécessaire la recherche constante d'une meilleure compétitivité, les changements dans les comportements des consommateurs sont autant de facteurs qui conduisent à adapter en permanence les structures de production.

Quelle que soit leur ampleur, les crises actuelles se présentent de façon très différente des grandes restructurations industrielles des années 80 qui avaient donné naissance à la politique des pôles de conversion: beaucoup plus diffuses sur l'ensemble du territoire, elles touchent généralement un nombre limité d'établissements, mais concernent une grande variété de secteurs, dont certains à l'avenir hier encore sans nuage (téléphone, électronique par exemple).

A la différence des années 80, les crises actuelles sont en majorité liées à l'évolution à court terme d'entreprises ou de groupes privés, ce qui suppose chaque fois de bien clarifier les responsabilités en matière d'accompagnement, responsabilité pleine de l'entreprise, et intervention de la puissance publique (collectivités, voire Etat selon la gravité du sinistre) au titre de la politique de l'emploi ou de l'aménagement du territoire.

Face à une telle situation, la réponse ne peut être **l'immobilisme ou le repliement**, qui seraient non seulement un contresens économique mais surtout une attitude de court terme fondamentalement préjudiciable aux intérêts des salariés. Il s'agit, au contraire, de développer une véritable **culture du changement partagée**.

Ceci étant, le phénomène de **mutation économique** reste surtout appréhendé aujourd'hui en France au travers de ses conséquences sociales, «le plan social», et est donc fondamentalement vécu et présenté de façon profondément négative. Au-delà du drame personnel et collectif que représente une restructuration, il faut reconnaître que les politiques successives visant à complexifier la réglementation sur les licenciements collectifs pour motif économique, à retarder le plus possible les échéances et les pratiques fondées sur le secret par crainte d'explosion sociale et

médiatique, ont naturellement ancré une **culture du refus soutenue**, confortée de fait par la plupart des acteurs.

Cette approche, qui est à la fois logique et naturelle dans un pays où l'emploi stable et garanti répond à une profonde aspiration, aboutit en revanche, le plus souvent, au résultat inverse de celui qui est recherché : crise ouverte, accroissement du nombre des licenciements, liquidation des entreprises, difficultés de reclassement...

Les propositions du présent rapport visent, au contraire, à tenter de promouvoir progressivement une culture de changement partagée, permettant de sortir du registre défensif et de l'impuissance qui caractérisent ce domaine.

I.1 ANALYSE DE L'EXISTANT : UNE ATTITUDE DE REFUS SOUTENUE

Le rapport de Jean-Pierre Aubert, Délégué Interministériel aux Restructurations de Défense, remis récemment au Premier Ministre, à la suite de la lettre de mission qui lui avait été adressée en mars 2000, donne une analyse complète des enjeux et des conséquences sociales, économiques et territoriales, ainsi qu'une présentation des politiques suivies ces dernières années en matière de restructuration.

Malgré les efforts financiers très importants consentis, notamment au travers d'un grand nombre d'outils et de fonds spécialisés dévolus à la reconversion des territoires (plus de 1 MD d'euros, 6,7 MDF en 10 ans), les nombreuses aides spécifiques accordées aux plans national et territorial pour attirer les implantations d'entreprises, estimées dans une étude de la DATAR de juillet 2001 à 1,1 MD d'euros, 7 MDF par an, la contribution des contrats de plan état-région et des fonds structurels européens et les nombreuses initiatives engagées par les pouvoirs publics en général, le ressenti collectif ne mesure pas l'importance de ses actions et se caractérise par une attitude de refus et de blocage face aux évolutions du tissu industriel, synonymes de crise et de perte d'emploi.

C'est pourquoi, au-delà des problèmes de moyens financiers, qui pourraient sans doute être utilisés de façon plus efficace et moins complexe, il convient de s'arrêter sur ce qui incite les partenaires sociaux et les salariés à s'arc-bouter sur une position totalement défensive.

Six constats principaux peuvent être faits :

- **Les mutations économiques sont le plus généralement traitées « à chaud »**

C'est le cas le plus fréquent pour les PME confrontées à des problèmes de rentabilité ou d'évolution de production et, bien sûr, dans le cadre d'une défaillance d'entreprise.

Pour les entreprises importantes ou les groupes qui ont les moyens de gérer dans le temps leur restructuration, il existe une véritable difficulté d'anticipation qui tient au retentissement médiatique de toute annonce de réorganisation et aux contraintes d'une négociation sur un sujet aussi délicat.

- **La prédominance de la réglementation au détriment de la négociation entre les partenaires sociaux**

A cet égard, l'évolution de la réglementation a conduit progressivement à une complexification des procédures qui a installé une attitude d'affrontement au détriment d'une dynamique de négociation, ce qui peut en fait accentuer la violence des crises et favoriser des pratiques visant à régler les problèmes en dehors des dispositifs collectifs. Aujourd'hui, les obstacles législatifs aggravés par la jurisprudence empêchent les entreprises et les représentants du personnel de se saisir en amont des problèmes d'emploi.

- **La gestion des restructurations est très inégalitaire**

On constate des différences très importantes dans les dispositifs d'accompagnement sociaux des restructurations selon la taille des entreprises et même selon les bassins d'emploi. Ceci peut être renforcé par la médiatisation de certains dossiers.

Il est clair qu'il y a des écarts significatifs entre les plans de sauvegarde de l'emploi qui pourront être mis en œuvre dans les entreprises de plus de 1 000 salariés en termes d'indemnités de licenciement et de dispositifs de reclassement, et dans des PME en situation de liquidation.

D'une manière générale, les salariés de faible qualification sont doublement pénalisés dans les restructurations d'une part parce qu'ils sont les plus touchés (45 % des licenciés pour motif économique sont des ouvriers tandis que les employés représentent 20 % des personnels touchés) et d'autre part, parce que ce sont ces deux catégories qui rencontrent le plus de difficultés à retrouver un emploi.

- **Les difficultés du reclassement des salariés**

Bien que le droit français mette de façon très marquée l'accent sur la nécessité des reclassements pour les salariés touchés par un plan social, au lieu de la logique d'indemnisation qui est plus développée dans les autres pays européens, force est de constater que l'insuffisance des anticipations et les pratiques de négociation des plans sociaux rejettent souvent au deuxième plan ce qui est considéré comme la priorité.

Les données chiffrées parlent d'elles-mêmes : le taux de reclassement est de 50 % en 12 mois en cas de dispositif élaboré de reclassement; d'une manière générale, un an après un licenciement économique, 60 % des salariés sont encore au chômage, 15 % occupent un emploi précaire et seulement 15 % ont retrouvé un

CDI ; 36 % des salariés n'ont pas retrouvé d'emploi après cinq ans (étude INSEE n° 351/2002) ; le retour moyen à l'emploi est en général supérieur à une année.

Dans ce domaine, on observe également un écart sensible entre les catégories les plus fragiles professionnellement et les autres. Ainsi, une statistique de la DARES réalisée sur les cellules de reclassements montre que près de la moitié des cadres et des techniciens retrouvent un CDI dans un délai d'un an, alors que ce chiffre tombe à 22 % pour les ouvriers spécialisés.

Ces constats justifient à eux seuls la nécessité de se donner les moyens de la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences et de l'anticipation.

Les études montrent qu'aujourd'hui il n'est pas possible de garantir un emploi à vie. Les salariés du secteur privé changeront 4 à 5 fois d'entreprise au cours de leur vie professionnelle ; il faut donc tout faire pour substituer au mythe de l'emploi à vie dans la même entreprise une réalité de "garantie emploi", au travers notamment de la formation tout au long de la vie.

- **Le vécu individuel est souvent catastrophique et les traumatismes se fédèrent dans le refus collectif**

La rupture d'un licenciement est d'autant traumatisante que dans la plupart des cas les salariés se sentent délaissés, sans visibilité sur leur avenir et face à des procédures et des institutions jugées impersonnelles. Des efforts très importants ont été faits par l'ANPE, l'AFPA et les ASSEDIC pour exercer un suivi personnalisé, en particulier dans le cadre du projet d'action personnalisé (PAP) du PARE, mais cela reste insuffisant pour conduire les personnes à "faire le deuil" de leur ancienne fonction et s'engager résolument dans la recherche d'un nouvel emploi.

- **Les restructurations sont essentiellement abordées comme des accidents**

Les différents acteurs ne sont pas toujours habitués à la gestion des restructurations qui n'est pas suffisamment intégrée dans les démarches de pilotage. Dans ce domaine également une approche nouvelle doit être engagée, en responsabilisant les acteurs de terrain et en leur donnant les outils nécessaires à une gestion optimale et rapide des dossiers débouchant sur des plans de sauvegarde de l'emploi. Ceci étant, il faut souligner l'engagement, réel et permanent, des services concernés pour gérer au mieux des situations toujours très délicates au plan humain.

Face à ces six constants préoccupants, la consultation des différents acteurs et des partenaires sociaux semble dégager un consensus autour de six clés de réussite permettant de donner progressivement vie à une culture du changement partagée.

I.2 POUR UNE CULTURE DU CHANGEMENT PARTAGEE : LES SIX CLES DE REUSSITE

Ces six clés de réussite sont la base des propositions d'action et de méthode qui structurent la seconde partie de ce rapport de synthèse consacré aux pistes de travail de la mission.

- **La priorité à donner à l'anticipation**

Dans le cadre d'une économie ouverte et mondialisée, d'une construction européenne fondée sur la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, seules la compétitivité et l'innovation, c'est-à-dire le changement permanent, peuvent être un facteur de développement et d'enrichissement de l'emploi. 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. Les mutations concernent tous les secteurs et font partie de la vie des entreprises, comme leur création ou leur développement.

Une approche positive, anticipée et accompagnée du changement est la seule voie réaliste permettant de lutter efficacement contre les dangers qui pèsent sur l'emploi en France : baisse de compétitivité, vieillissement de certaines productions, manque d'attractivité du site France, augmentation du point mort des entreprises au cours des dernières années...

Parallèlement, « si la nécessaire transformation de l'économie ne permet plus de garantir à long terme la stabilité de l'emploi ou du métier, il faut que la qualification professionnelle, conçue comme un capital individuel, renouvelable tout au long de la vie, devienne la source de sécurité ».

La finalité première de la mission doit donc être de proposer les actions et les méthodes favorisant l'adéquation entre la modernisation des entreprises et la dynamisation économique des territoires et des filières industrielles d'une part, et l'élévation générale et l'adaptation des compétences, « l'employabilité » des salariés d'autre part, et ce aux différents stades des mutations économiques.

Pour cela, il est nécessaire de renforcer l'anticipation et la préparation au changement en associant adaptation permanente de l'entreprise, de la filière ou du bassin d'emploi et évolution permanente des compétences.

- **Mobiliser les acteurs dans une attitude proactive et non défensive**

Lorsque l'on aborde le dossier des mutations économiques, ce qui frappe d'abord c'est la multiplicité des intervenants, le cloisonnement de l'action des pouvoirs publics qui rend nécessaire la multiplication des structures de coordination, qui fonctionnent avec des résultats inégaux, mais également la diversité des initiatives locales et d'une manière générale le dévouement et l'engagement des services qui participent à l'accompagnement des restructurations.

La gestion des mutations économiques se trouve de fait au confluent d'une multitude de politiques et démarches, ce qui accentue la difficulté d'une prise en charge globale du processus qui est pourtant la seule voie efficace :

- action économique
- aménagement du territoire sous tous ses aspects
- politique sociale et de formation

Par ailleurs, dans le cadre de la décentralisation, une part très importante de ces domaines d'action sera de la responsabilité des échelons territoriaux, avec un rôle majeur joué par la région.

Enfin les entreprises, les partenaires sociaux et les institutions paritaires doivent rester au centre de la problématique, la puissance publique ayant une fonction de soutien et de facilitation.

Le simple rappel de ces données de base montre la difficulté de mettre en œuvre une mobilisation adaptée et efficace de tous les acteurs.

A ce stade, sur la base des observations réalisées et de l'analyse des initiatives réussies, trois grands principes d'action semblent se dégager :

- **une clarification des rôles et des missions des différents acteurs**
- **une responsabilisation accrue au plus près du terrain**
- **une globalisation dans le traitement des problèmes**

S'agissant de ce troisième principe, je reprendrai simplement les quatre vecteurs d'action définis par F. Aggeri et F. Pallez dans leur étude sur les nouvelles figures de l'état dans les mutations industrielles et repris fort justement dans le rapport de J.P. Aubert.

Le premier vecteur d'action est la mise en œuvre **d'une responsabilité élargie et partagée** qui concerne au premier chef l'entreprise, qui doit participer à la reconversion du territoire selon ses possibilités et la réglementation en la matière, notamment celle prévue par l'article 118 de la Loi de Modernisation Sociale du 17 janvier 2002 (LMS), mais également les pouvoirs publics, les collectivités territoriales et le monde économique local.

Le second est la **non-séparabilité des interventions** liées à la mise en œuvre d'une restructuration (adaptation des équipements publics, des services de formation locaux...).

Le troisième est la **contractualisation souple et négociée** permettant de définir un cadre partagé entre les différents acteurs, piloté par un chef de projet.

Enfin, il est essentiel d'inscrire l'action dans **la continuité**, dans la mesure où les processus de reclassement et encore plus de reconversion sont des processus longs et exigeants.

Si l'on revient aux trois grands principes précédents, destinés à soutenir la mobilisation des acteurs et que l'on l'applique aux services de l'état, il est possible de proposer l'architecture suivante.

L'Etat est le niveau politique et stratégique qui doit fixer les orientations de manière intégrée entre les aspects économiques, territoriaux et sociaux. Afin d'engager cette démarche d'intégration des politiques et des interventions, la mission exploratoire a mis en place un **groupe projet** réunissant les représentants des différentes administrations directement concernées par la problématique des mutations économiques, à savoir pour le Ministère des Affaires Sociales, du travail et de la Solidarité, la DGEFP et la DARES, pour le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, la Direction du Trésor, la DARPMI et la DIGITIP, pour le Ministère de la Fonction Publique et de l'Aménagement du Territoire, la DATAR et enfin la Délégation aux Restructurations de la Défense.

Dans une démarche plus permanente, ce groupe projet devrait évoluer vers un **comité de pilotage** et s'élargir de façon permanente au Ministère de l'Intérieur, le corps préfectoral jouant un rôle majeur dans le traitement des restructurations et la coordination des services déconcentrés de l'état et, selon les sujets, au Ministère de la Justice (évolution de la réglementation relative aux entreprises en difficultés) à celui de l'Education Nationale (employabilité des futurs salariés) et aux Ministères sectoriels.

Le niveau régional est l'échelon de démultiplication, de synthèse et de pilotage :

Parallèlement au renforcement de la décentralisation au profit des régions dans les domaines d'activité qui concernent les mutations économiques, il est absolument indispensable de renforcer la déconcentration au profit des services de l'état ainsi que le rôle de coordination du Préfet de région, ce qui doit à la fois permettre d'apporter les réponses les mieux adaptées et favoriser l'enrichissement indispensable de la liaison entre les responsables et les services de l'Etat et des régions

Le bassin d'emploi est l'élément central de l'action où la coordination de l'ensemble des acteurs doit être organisée et amplifiée

La notion de bassin d'emploi doit être comprise ici comme le niveau le plus pertinent de l'action, ce qui signifie que la coordination peut être pilotée selon les cas par le Préfet de département ou le Sous-Préfet d'arrondissement.

- **Concentrer l'action des pouvoirs publics sur les zones en reconversion et les filières fragiles**

Dans la mesure où les restructurations sont encore trop souvent considérées comme des accidents de parcours, où l'anticipation des phénomènes n'est pas installée, pour les multiples raisons abordées précédemment, et peut-être aussi parce qu'il est plus difficile d'aborder les problèmes sous l'angle de la reconversion que sous l'angle du développement, on assiste en France à une certaine dispersion des moyens à

l'inverse de certains autres pays européens où par exemple l'utilisation des fonds structurels européens est concentrée sur la résorption des friches industrielles et la revitalisation des territoires les plus touchés.

Dans le cadre des nouveaux pouvoirs dévolus en matière économique aux régions et à l'occasion de la révision à mi-parcours des CPER et des DOCUP, il serait sans doute important qu'une inflexion soit donnée pour concentrer les efforts sur les bassins d'emploi en reconversion. Au plan national, il conviendra sans doute d'amplifier dans le cadre de démarche de long terme les actions en faveur des filières fragiles ou pouvant être fragilisées.

- **Développer de nouvelles solidarités**

Les mutations économiques et leur versant négatif, les restructurations débouchant sur des plans sociaux, concernent tous les secteurs et prennent aujourd'hui une tournure structurelle et non plus conjoncturelle. Dans un tel contexte, il convient de réfléchir à l'établissement de nouvelles solidarités destinées d'une part à réduire les inégalités entre les salariés, les entreprises et les bassins d'emploi et, d'autre part, à favoriser le retour à l'emploi qui doit être l'objectif permanent.

D'ores et déjà, des initiatives locales ont été engagées pour développer les mobilités professionnelles entre entreprises d'un même bassin, pour mutualiser certaines interventions ou pour établir des liens plus étroits entre sous-traitants et entreprises donneuses d'ordres. D'autres propositions sont faites par les organisations syndicales qui ont un caractère plus systématique. Il y a incontestablement dans ce domaine une réflexion à ouvrir.

- **Soutenir les acteurs vivant ou pouvant vivre une restructuration**

Cela concerne au premier chef les salariés qui, dans une situation éprouvante, se sentent délaissés et désorientés à la suite d'un licenciement collectif et ont un besoin impératif de suivi personnalisé.

La mission, à l'appui des expériences vécues et des initiatives réussies, devrait pouvoir favoriser la diffusion des bonnes pratiques en matière de reclassement et influencer sur une adaptation du fonctionnement et des modalités de financement des cellules de reclassement, notamment dans le cadre de défaillances d'entreprises. De la même manière, les PME ont besoin d'assistance et de conseil en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et de gestion des difficultés financières lorsqu'elles ont un caractère conjoncturel.

- **Donner toute sa place à la négociation**

L'accompagnement des mutations économiques en général et la gestion des restructurations et des plans de sauvegarde de l'emploi en particulier devraient être

fondés sur la négociation entre les partenaires sociaux, ce qui n'est pas la pratique française, à l'inverse d'autres pays européens. La loi relative à la négociation collective sur les restructurations ayant des incidences sur l'emploi peut permettre une évolution fondamentale, même si les partenaires sociaux se déclarent, pour l'instant, dubitatifs. Il est certain que la négociation sur la formation professionnelle est au centre de la problématique, dans la mesure où les salariés ont besoin d'une forme de "garantie emploi" pour aborder de façon active et non défensive les problèmes de mutation.

Il y a d'autres espaces de négociations à ouvrir ou à réactiver; ils sont abordés dans les deux autres parties du rapport.

SECONDE PARTIE

II - LES PISTES DE TRAVAIL

Les propositions faites au titre de la mission exploratoire dans la cadre de la préparation du CIADT du 13 décembre 2002 ont été validées dans la fiche intitulée "anticipation et accompagnement des mutations économiques" qui a défini les orientations d'action de la mission pour les prochains mois. Ces orientations tendent à adapter l'accompagnement des mutations économiques dans les quatre domaines suivants :

- **le dispositif de coordination et d'animation**, (ce point sera abordé en 3^{ème} partie)
- **les actions en anticipation**,
- **l'accompagnement** des restructurations,
- **la revitalisation** des bassins d'emploi fragiles.

Parallèlement, j'ai soumis début décembre 2002, dans le cadre d'un bilan à mi-parcours, aux ministres concernés ou à leur cabinet, des pistes de travail afin de mieux cerner leur attente et de globaliser, en le prolongeant à moyen terme, le programme prévisionnel de travail de la mission.

Cette seconde partie intègre les deux démarches, de façon à présenter d'une manière à la fois claire et globale les pistes de travail qui pourront être développées lorsque la mission exploratoire aura été validée en mission permanente.

* *
*

Accompagner de façon dynamique les mutations économiques suppose désormais la mise en œuvre d'une **démarche collective, efficace et mobilisatrice**, aux trois stades principaux qui les caractérisent :

- **l'anticipation** doit permettre d'élaborer des diagnostics globaux, ou spécifiques à certains bassins d'emploi ou à certaines filières industrielles, de façon à établir des **diagnostics partagés**, à détecter et prévenir les risques et à mettre en œuvre les actions et les politiques adaptées.
- **l'accompagnement** des restructurations, lorsqu'elles s'avèrent inévitables, doit reposer sur une mobilisation accrue des différents acteurs et la mise en œuvre de véritables démarches de projet s'appuyant sur des outils rénovés.
- **la revitalisation** des bassins d'emploi, associée à l'effort de requalification et de réorientation professionnelle des salariés, doit faire l'objet de priorisations, de suivis et d'évaluations.

II.1 L'ANTICIPATION DES MUTATIONS ECONOMIQUES

Elle doit reposer sur la mise en place d'outils de veille ciblés qui permettent l'analyse et au-delà le diagnostic et l'action.

Ces outils doivent exister aux niveaux national et régional et répondre à deux préoccupations :

- **une dynamique d'aménagement** en croisant les données relatives aux bassins d'emploi et celles relatives aux filières industrielles, intégrant leur évolution non seulement en France, mais également dans le monde et plus spécialement en Europe,
- **une dynamique d'emploi** en croisant bassin d'emploi et bassin de compétence ou en rapprochant l'analyse prévisionnelle des qualifications et les métiers des branches professionnelles des perspectives d'évolution des secteurs industriels correspondants.

La nécessité d'en faire des outils pour l'action conduit à distinguer deux espaces de temps :

- le long terme (7 ans) qui correspond au délai de programmation des CPER et des DOCUP (fonds structurels européens),
l'Observatoire des mutations économiques
- le moyen terme (1 à 2 ans) qui doit permettre de développer une politique de détection et de prévention des risques et qui est cohérent avec les anticipations moyennes de gestion prévisionnelle des entreprises,
le tableau de bord des mutations économiques

II.1.1 - L'OBSERVATOIRE DES MUTATIONS ECONOMIQUES

Les fonctions d'observation, de veille et d'aide à l'élaboration de stratégies territoriales et sectorielles doivent s'organiser autour d'un **réseau de veille stratégique** ouvert sur les régions et couvrant plusieurs champs :

- *la veille sectorielle*, qui suppose à la fois une bonne vision des évolutions internationales et de la stratégie des groupes. De ce fait, elle relève en première approche d'un pilotage national ;
- *l'observation des territoires*, qui suppose de croiser des données nationales et régionales ;
- *le diagnostic territorial et l'élaboration de stratégies d'action*, qui relèvent plus spécifiquement du niveau régional.

A. Actions au niveau national

Il s'agit de **fédérer** l'ensemble des informations fournies par les outils d'observation au travers d'un **outil global permettant d'anticiper, d'accompagner et de suivre**

les mutations économiques. Cet observatoire des mutations économiques doit être conçu à la fois comme un outil national d'analyse et de détection et comme un support d'animation et de pilotage dynamique en direction du niveau régional. Le CIADT du 13 décembre dernier a d'ores et déjà validé le dispositif.

Dans le cadre de la mission sur les mutations économiques, une fonction d'observation des secteurs d'activités et des territoires sera mise en place sous l'égide des ministères chargés de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'emploi et de l'aménagement du territoire, avec l'appui de l'AFII et du Commissariat au plan. Elle assurera deux séries de mission :

- l'information du gouvernement sur les enjeux internationaux, industriels, technologiques qui peuvent conduire à des mutations ainsi que sur les territoires fragiles,
- l'animation d'un réseau d'observatoires régionaux : circulation de l'information, choix d'indicateurs pertinents, bonnes méthodes d'analyse...

Ce dispositif, qui s'appuiera sur les services d'études et de statistiques des différents ministères, ainsi que sur les réseaux de la DATAR, et qui permettra d'assurer la fonction de coordination de la mission, sera cofinancé par les départements ministériels concernés

B. Actions au niveau régional

A l'initiative des préfets de région, sera constitué **un réseau de correspondants régionaux** intégrés à l'architecture définie par le présent CIADT. Ce relais régional de la mission est appelé à être le support de la dynamique d'animation qu'il convient de mettre en place.

Cette cellule d'appui aux mutations économiques pourrait assurer :

- le rôle d'observatoire régional des mutations,
- la réalisation de diagnostics sur les zones en crise ou fragiles,
- la préparation de stratégies ou de plans d'action pour le compte de l'ensemble des acteurs concernés.

A l'initiative des régions qui le souhaiteront, une fonction d'appui aux mutations économiques pourra être mise en place au sein d'un organisme de développement régional (associations du réseau DATAR ou agences créées à l'instigation des régions).

Remarque : à l'initiative de la DATAR, une étude a déjà été engagée sur une classification de la France en 348 zones d'emploi grâce à l'utilisation d'une batterie de 11 indicateurs (4 indicateurs de situation, 3 indicateurs de fragilité et 4 indicateurs de potentialité).

Cette méthode a conduit à classer les zones d'emploi en 8 grandes catégories regroupées en 3 groupes : les territoires en bonne santé (206 zones d'emploi), les

territoires devant être mis en observation car pouvant connaître des reconversions à moyen terme (73 zones) et, surtout, les territoires de reconversion qui représentent 69 zones d'emploi et pour lesquels une action des pouvoirs publics est nécessaire. Ce type d'étude doit être affiné et conforté, mais on doit pouvoir disposer rapidement d'outils de veille permettant de concentrer les efforts sur les bassins d'emploi fragilisés.

Dès 2003, le CIADT a arrêté une série d'action d'anticipation dans les quelles la mission sera associée, notamment afin de renforcer l'intégration des politiques publiques.

C. Actions en anticipation prévues par le CIADT

L'anticipation repose d'abord sur la veille partagée des mutations économiques et l'élaboration d'une stratégie au niveau du bassin d'emploi ou de la région. Elle nécessite ensuite la mise en œuvre d'opérations à destination des secteurs d'entreprises ou de populations fragilisées :

Compétences et qualifications de la main d'œuvre

Les Ministères chargés de l'Emploi et de l'Industrie veilleront, en liaison avec la mission, à accompagner les secteurs en mutation profonde en incitant les partenaires sociaux, les réseaux d'entreprises et les acteurs locaux à participer à l'effort de maintien ou de développement des compétences professionnelles des salariés.

Le Ministère du Travail pourra cofinancer des actions d'aides à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et des actions de formations à destination des salariés les plus fragiles.

Il cofinancera, dans le cadre d'un décret à paraître, des actions d'aide à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, pour aider les PME de certains secteurs à avoir une réflexion sur les ressources humaines et à préparer l'avenir des salariés.

Il participera également au financement d'actions de formations qui pourront avoir un double objectif :

- aider les salariés à suivre les évolutions technologiques et d'organisation afin de conserver leur adaptation à l'emploi et leur qualification professionnelle,
- favoriser l'accès à la formation des salariés et à l'acquisition de compétences transférables afin de préparer leur mobilité professionnelle.

Une mobilisation forte sera d'ores et déjà faite pour le secteur de l'industrie textile par la mise en place et l'animation de plans régionaux - textile accompagnés d'un volet de formation des salariés.

Le Ministère de l'Industrie prolongera l'appel à projet FAMI (faciliter l'accompagnement des mutations industrielles) qui soutient des initiatives interrégionales et collectives, à caractère expérimental, de repérage et développement des compétences des salariés des PMI touchés par des mutations économiques. Le FSE pourra abonder le financement de cet appel à projets.

Innovation et capacités technologiques

Le Ministère de l'Industrie s'emploiera à développer avec les filières des stratégies d'anticipation par l'innovation, avec des ancrages régionaux forts. Les régions pourront apporter un appui financier au développement des projets collectifs élaborés localement dans ce cadre.
En ce qui concerne les projets de plates-formes technologiques régionales issus de l'initiative de ces réseaux, le FNADT sera mobilisé en 2003 en complément des crédits industrie.

Une nouvelle approche partenariale en anticipation a été lancée par l'Etat en coopération avec les représentants des filières industrielles : il s'agit d'intégrer les préoccupations des entreprises, des instances professionnelles, des centres de formation, des laboratoires de recherche-développement et des pouvoirs publics, autour du soutien à l'innovation et à la création sous toutes leurs formes.

Un premier exemple, qui a vu le jour officiellement en janvier 2002, est le R21TH : réseau industriel d'innovation textile - habillement. Des comités de pilotage dans huit régions constituent la structure de l'animation et des réalisations de la filière, dans un cadre dessiné par un comité d'orientation national.

Les secteurs de la mécanique et de la plasturgie feront, en 2003, l'objet d'initiatives partenariales d'un type voisin de celle du textile - habillement ; d'autres secteurs seront ensuite concernés. La mission s'emploiera à renforcer les interfaces entre les Ministères chargés de l'Industrie et des Affaires Sociales.

D. Pistes de travail complémentaires proposées

Dans le cadre des CPER et des DOCUP, des sommes très importantes sont affectées sur la période 2000/2006 : 35 MDeuros pour les CPER, 11 MDeuros fonds FEDER/FSE(obj2 et 3) avec des difficultés d'utilisation pour ces derniers. Bien qu'une grande partie de ses fonds a d'autres vocations, ne serait-il pas envisageable, à l'instar de ce qui se passe dans certains pays européens, de concentrer les efforts sur les secteurs fragilisés ? Dans cet esprit, je ferais 4 suggestions :

1. profiter de la révision à mi-parcours de la programmation des CPER et des DOCUP pour initier une concentration de l'effort sur les zones en reconversion et sur la réhabilitation des friches industrielles,

2. pourquoi ne pas initier, dans certaines des 21 régions concernées par l'objectif 2, des **plates-formes de reconversion** grâce à l'appui de fonds structurels, pour développer au travers de prestataires les compétences de ré-industrialisation, d'ingénierie financière et de création d'entreprise, de diffusion de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Des expérimentations pourraient être lancées dans les régions qui ont déjà des zones en reconversion (1/5 des zones d'emploi françaises),
3. définir pour les bassins emploi prioritaires un plan d'action "Reconversion et Compétences"
4. Profiter de la démarche d'anticipation engagée pour initialiser une concertation au niveau national et régional dans le cadre des structures existantes. Au niveau national, il conviendrait d'analyser en concertation l'évolution des filières fragiles et des branches professionnelles correspondantes.
Au niveau régional, les dispositions prévues par la LMS pour la constitution des comités régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle offrent une structure d'accueil pour des échanges avec tous les partenaires concernés sur l'évolution du tissu industriel et le niveau des métiers et des qualifications correspondants.

II.1.2. LE TABLEAU DE BORD DES MUTATIONS ECONOMIQUES

Le tableau de bord des mutations économiques doit avoir pour vocation d'analyser dans le court moyen terme les secteurs d'activité et les bassins d'emploi qui éprouvent des difficultés, afin de détecter les risques et de tenter de prévenir ou de réduire l'impact des restructurations.

Il diffère de l'outil précédant tant dans sa constitution que dans son utilisation en terme d'action.

A. La constitution du tableau de bord des mutations économiques

Elle a d'ores et déjà été engagée au **plan national** dans le cadre du groupe projet mis en place par la mission exploratoire sur les mutations économiques et qui réunit à intervalle régulier notamment, pour le Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité, la DARES et la DGEFP, pour le Ministère de l'Economie, des finances et de l'Industrie, la Direction du Trésor, la DIGITIP, et la DARPMI.

Chacune de ces administrations dispose d'outils de recensement et d'analyse des secteurs, des bassins ou des entreprises rencontrant des difficultés, en particulier grâce aux remontées d'information des DRTEFP et des DRIRE.

Aujourd'hui, le travail engagé est triple :

- synthétiser les données émanant de ces outils pour coordonner et valider l'information
- adapter les indicateurs pour mieux approcher la problématique des restructurations
- élaborer un document "d'analyse et de gestion" qui permette la sensibilisation rapide du gouvernement et le développement d'action préventives adaptées.

Une démarche comparable doit pouvoir être rapidement mise en place **au niveau régional** à l'initiative des Préfets de région, en chargeant le correspondant de la mission d'un travail identique de synthèse entre les données émanant des DRTEFP, des DRIRE, et des administrations financières de l'état.

Pour des raisons évidentes, ces différentes démarches doivent conserver un caractère confidentiel.

B. Les possibles actions de prévention et d'anticipation

Au niveau national, ce dispositif devrait être utilisé en priorité pour suivre avec une particulière attention l'évolution du secteur des industries électroniques et de télécommunication, qui connaît en ce moment une crise profonde débouchant sur une série de restructurations prévues pour 2003

Au niveau local, il existe déjà des dispositions d'accompagnement financier (CORRI, CODEFI, Conférence des chefs de services financiers). Une réflexion d'ensemble est d'ailleurs engagée au niveau de la Direction du Trésor sur une meilleure articulation du dispositif (CIRI, CORRI, CODEFI).

Par ailleurs, les Préfets ont pris l'habitude de réunir les responsables des services déconcentrés de l'état en fonction des dossiers.

Mais il s'agit pour l'essentiel d'initiatives locales, c'est pourquoi la mission pourrait apporter son concours dans le cadre de trois réflexions complémentaires visant à rechercher des modes de prévention plus systématiques.

- Des réflexions sont menées actuellement à différents niveaux (Ministère de la Justice, CIRI, DIGITIP, certains tribunaux de commerce) pour améliorer la prévention des risques financiers des entreprises ; peut-être serait-il souhaitable de relier ces travaux.
- Il paraît indispensable d'intégrer plus fortement la dimension sociale dans ses démarches de prévention, pour étudier des adaptations qui permettraient, au-delà de l'existant, de favoriser un traitement préventif des restructurations.
A cet égard, dans le cadre des consultations, plusieurs experts de la gestion des plans sociaux ont fait valoir l'intérêt qu'il y aurait à développer des dispositifs de veille dans les entreprises et à associer les Comités d'Entreprise à la gestion des risques et à la gestion prévisionnelle de

l'emploi et des compétences. Dans le même esprit, il conviendrait de favoriser entre partenaires sociaux la mise en place d'accord de méthode permettant d'anticiper les problèmes d'emploi sur des périodes comparables de 1 à 2 ans.

- Il semble important de promouvoir, avec l'aide des correspondants régionaux le développement de la coordination la plus efficace entre les responsable des services déconcentrés de l'Etat concernés au premier chef et associant le cas échéant les acteurs directement impliqués dans ces dossiers (Banque de France, Tribunaux de Commerce notamment).

II.2 L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES RESTRUCTURATIONS

Le Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité intervient par ses services déconcentrés lors d'une opération de restructuration. Son rôle est multiple :

- garantir la qualité du dialogue social,
- contrôler le respect des procédures,
- s'assurer que le plan de sauvegarde de l'emploi contient des mesures effectives pour aider au reclassement des salariés,
- suivre la mise en œuvre du plan et veiller à l'articulation entre les acteurs du reclassement.

Le premier financeur du plan de sauvegarde de l'emploi est l'entreprise. L'Etat peut apporter une aide pour certaines entreprises en difficulté, en cofinçant des actions d'accompagnement pour les salariés les plus fragiles par le biais du Fonds National pour l'Emploi (FNE). Les moyens déployés dans le plan de sauvegarde de l'emploi sont complétés par les mesures de l'UNEDIC (PARE), décidées par les partenaires sociaux.

Le Service Public de l'Emploi est amené à intervenir soit directement, soit en appui, dans la mise en œuvre de ces mesures en liaison avec les autres acteurs. Tous ces moyens visent à accompagner les salariés dans leur recherche d'emploi et à leur donner les outils favorisant un retour rapide à l'emploi.

La négociation entre partenaires sociaux doit permettre de faire évoluer l'accompagnement des salariés licenciés (UNEDIC), mais aussi le mode même de négociation des plans sociaux au sein de l'entreprise, dans le cadre du projet de loi relatif à la négociation collective sur les restructurations ayant des incidences sur l'emploi.

Parallèlement, il faut consolider le savoir-faire de l'ensemble du Service Public de l'Emploi sur l'accompagnement des restructurations et capitaliser les pratiques de gestion des restructurations d'entreprises, de branches et de territoires pour les diffuser.

II.2.1. - PARTICIPATION DE LA MISSION DANS L'AMELIORATION DU TRAITEMENT DES PLANS DE SAUVEGARDE DE L'EMPLOI

Ainsi que cela a été précisé par le CIADT du 13 décembre, d'une manière générale, le rôle de la mission dans ce domaine **ne peut qu'être celui d'un "facilitateur"** en favorisant l'articulation de l'action des différents services de l'Etat concernés, dans le respect de leurs attributions, en établissant le lien entre le volet économique au sens large et le volet social pour les mettre en cohérence et en perspective et en coordonnant les interventions entre les niveaux centraux et déconcentrés.

Dans ce cadre, il convient d'**initier** avec les services concernés **des méthodologies d'intervention, d'assistance et de conseil**, fondées sur la formalisation d'outils renouvelés, favorisant la globalisation des actions, soit au niveau du bassin d'emploi, soit à celui du secteur ou de la filière industrielle.

Il est également très important de favoriser, par des moyens qui devront être formalisés et efficaces (communication interne, intranet), **la diffusion des bonnes pratiques et des initiatives réussies.**

Deux démarches complémentaires doivent permettre à la mission d'apporter une valeur ajoutée utile à l'intervention des services :

- **la mise en place d'une dynamique de réseau**
- **l'apport d'expertise et d'appui.**

La mise en place d'une dynamique de réseau.

Le séminaire sur "l'accompagnement des mutations industrielles", organisé entre octobre 2001 et février 2002, a clairement démontré l'importance de la dynamique de réseau dans un traitement efficace de la problématique des mutations économiques.

Ce séminaire sera adapté en 2003 pour être plus immédiatement opérationnel et proposé à tous les acteurs des services de l'Etat concernés et des collectivités locales.

En termes de contenu, il servira de fondement à la définition **d'un programme d'ensemble de formation des "opérateurs" et de sensibilisation des "responsables hiérarchiques"** aux enjeux des mutations économiques et à la conduite de projet dans le cadre d'une restructuration.

Expertise et appui

En soutien à la mission qui a été définie pour être une structure très légère, les corps d'inspection de l'administration pourront être sollicités pour apporter leur expertise aux démarches régionales ou locales de diagnostics et de stratégies territoriales.

Les corps d'inspection de l'administration suivants (Conseil Général des Mines, Inspection Générale de l'Industrie, Inspection Générale des Affaires Sociales,

Inspection Générale de l'Administration, Inspection Générale des Finances, Conseil Général des Ponts et Chaussées) désigneront en leur sein un ou plusieurs membres qui suivront plus particulièrement les questions de mutations économiques.

II.2.2. - PISTES DE TRAVAIL RETENUES PAR LE CIADT DU 13/12/2002

La mission apportera son concours aux travaux initialisés par la DGEFP. A cet égard, un groupe de travail réalisera un guide méthodologique à destination du Service Public de l'Emploi pour faire une offre de service coordonnée et globale dans les cas de restructurations «à chaud». Ce guide méthodologique permettra de clarifier les méthodes et les outils mis en œuvre dans le cadre d'un dossier de restructuration, à partir du diagnostic de la situation jusqu'à l'évaluation de l'action.

Une formation – action des acteurs complètera l'outil méthodologique et permettra des échanges de pratiques sur ce type de dossiers.

Le Ministère du Travail doit réaliser, en collaboration avec l'ensemble des administrations concernées et en relation avec la mission, une analyse des bonnes pratiques pour développer une base méthodologique pour les acteurs du service public de l'emploi.

II.2.3 PISTES DE REFLEXION COMPLEMENTAIRES

Compte tenu des remarques et suggestions formulées lors des consultations de la phase exploratoire, il paraît utile d'ouvrir une série de chantiers de réflexion autour des problématiques suivantes :

- l'analyse des freins à la mise en œuvre des plans de sauvegarde de l'emploi
- les difficultés d'anticipation et de réaction rapide compte tenu de certaines lourdeurs notamment dans l'installation des cellules de reclassement
- l'articulation entre les attributions de l'AFPA et de l'ANPE de façon à améliorer leur complémentarité et à renforcer leur rôle dans la réorientation professionnelle des salariés et le suivi personnalisé des parcours de carrière
- les problèmes de concertation et d'association de tous les acteurs (partenaires sociaux, représentants de l'Etat et des collectivités territoriales), la capacité à réaliser rapidement cette association étant toujours un gage de réussite
- les problèmes de communication autour des plans sociaux
- **le positionnement original de la mission devrait lui permettre d'engager une réflexion associant les cabinets spécialisés dans ce domaine, qui disposent à la fois de la connaissance et de la pratique des restructurations et qui se sont déclarés volontaires lors des consultations pour apporter leur contribution, l'association des DRH d'entreprises et les responsables de l'administration afin, à partir d'un croisement des visions**

- du "public" et du "privé", d'étudier de nouvelles pistes d'amélioration des dispositifs
- **ce positionnement devrait être utilisé pour recenser les entreprises ou les secteurs qui recrutent aujourd'hui afin d'étudier avec le Ministère des Affaires Sociales les voies et moyens susceptibles de permettre à des personnes subissant un licenciement collectif de retrouver plus rapidement un emploi.** Cette démarche s'inscrit dans la recherche de nouvelles solidarités évoquée en première partie, mais tient compte aussi du fait que certains secteurs, notamment l'artisanat, rencontrent des difficultés pour embaucher.

II.3 LA REVITALISATION ET LA RECONVERSION

Ce sujet fait l'objet d'un réexamen en profondeur au sein du Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie, en liaison avec la DATAR.

La mission devrait être associée à ces réflexions, car la revitalisation des bassins d'emploi est l'action la plus efficace pour les salariés qui pourraient être touchés par un licenciement collectif, dès lors qu'elle permet une réorientation professionnelle à l'intérieur ou à proximité du bassin d'emploi. Ce point est fondamental dans la mesure où les salariés français sont en général peu enclins à la mobilité géographique.

A cet égard, le renforcement de la démarche d'anticipation devrait à terme faciliter les reconversions et surtout réduire les délais existant aujourd'hui entre la disparition d'un site industriel et la création d'un nouveau qui empêche en pratique aux salariés licenciés d'en bénéficier.

L'analyse d'exemples européens montre que la France a pris du retard dans la mise en place d'agences de développement local offrant une multitude de services qui favorisent grandement l'implantation des entreprises et les investissements étrangers.

Après avoir rappelé les orientations qui viennent d'être retenues par le CIADT dans ce domaine, je proposerai quelques pistes de réflexion complémentaires qui résultent notamment des échanges fructueux réalisés avec les sociétés mises en place initialement pour réaliser les très importantes conversions des secteurs miniers et sidérurgiques, et plus récemment des industries de la défense, et qui aujourd'hui ont étendu leur cadre d'intervention aux reconversions en général et ont démontré leur savoir-faire et leur grande utilité.

II.3.1. - RAPPEL DES ORIENTATIONS A COURT TERME DEFINIES PAR LE CIADT

Dans les bassins d'emploi où l'Etat est amené à intervenir au titre de la solidarité nationale, ses interventions ne se limitent pas à une approche en termes de création d'emplois. D'autres mesures et moyens doivent être pris et mobilisés, en partenariat avec les collectivités territoriales, pour requalifier ces bassins et diversifier leur économie.

Soutien structurel :

Cette démarche de soutien structurel implique trois types d'acteurs :

- D'abord les entreprises : celles dont l'évolution est à l'origine du besoin de conversion, celles dont le devenir est affecté par la mutation industrielle en cours, mais aussi celles dont la présence ou l'arrivée sur un territoire constitue des relais de développement.
- Ensuite, les collectivités territoriales, en fonction de l'impact et de la nature de la mutation en cause.
- Enfin l'Etat, garant de la solidarité nationale, qui s'exprime tant à l'égard des territoires que des personnes et acteurs du développement.

Dans cette démarche de soutien structurel, l'Etat peut intervenir :

- soit au titre de la solidarité nationale, quand l'ampleur de l'impact le justifie au regard de la fragilité du territoire concerné,
- soit en accompagnement d'une initiative régionale, sur la base d'un diagnostic et d'un plan stratégique d'action territoriale élaboré en réponse.

Pour ce faire, il convient d'adapter les moyens d'intervention de l'Etat axés sur les objectifs suivants :

- accès à l'innovation technologique et diffusion des technologies clé,
- appui aux réseaux de PME,
- appui à la création ou à la reprise d'entreprises, et aux coopérations interentreprises pour la création d'emplois,
- renforcement des infrastructures de formation et des actions de formation professionnelle,
- réhabilitation des sites industriels désaffectés, et mise en place d'offres immobilières adaptées pour l'accueil et le développement des PME/PMI.

Pour y parvenir, diverses solutions seront étudiées dans un cadre interministériel et dans la perspective du prochain CIADT, mesures fiscales particulières et/ou interventions publiques (subventions).

La coordination des moyens ministériels concourant à l'accompagnement des mutations devra être systématiquement développée et ses modalités de fonctionnement précisées (« charte » de coopération).

Le regroupement et la simplification des moyens budgétaires existants seront à ce titre examinés, sans exclure l'option d'un fonds unique interministériel.

Outil financier :

Dans les zones touchées par de profondes mutations industrielles, des dispositifs ont été mis en place dans les années 80 associant :

- des opérateurs techniques pour la prospection et le conseil aux entreprises,
- des outils financiers sous la forme de prêts sans garantie aux entreprises, liés à la création d'emplois.

En 2001, l'Etat a souhaité réformer ses modes d'intervention pour tenir compte à la fois de l'évolution des mutations économiques, des nouvelles règles qui s'imposent aux entreprises en matière de plans de sauvegarde de l'emploi et d'encadrement européen.

Le nouveau dispositif prévoit, dans le cadre d'une délégation de service public, un financement budgétaire des prestations de prospection et de conseil et l'intervention d'une garantie SOFARIS à 70% pour les prêts du secteur bancaire sur des territoires identifiés. Deux critères d'intervention sont pris en compte : l'ampleur du sinistre et la défaillance des entreprises concernées.

Ce nouveau dispositif est actuellement en place sur 2 bassins d'emploi en Basse-Normandie (Orne et Calvados) touchés par les conséquences du dépôt de bilan du groupe MOULINEX. Une évaluation de ce nouvel outil sera mise en œuvre dès 2003.

Un outil financier complémentaire à ce dispositif de garantie à 70% pourrait renforcer les moyens d'intervention économique dans les zones en crise.

Cet outil financier devrait permettre aux entreprises concernées dont les besoins sont divers (prêts, fonds propres) d'accéder grâce aux opérateurs sélectionnés par l'Etat, à des financements sous forme de prêt ou de fonds propres.

Le MINEFI a été chargé de piloter, en liaison avec les ministères chargés de l'emploi et de l'aménagement du territoire :

1. la formalisation du cahier des charges de cet outil.
2. la définition des modalités opératoires de sa mise en place dans les bassins les plus exposés.
3. l'élaboration d'une veille expérimentale de cet outil susceptible d'être opérationnelle dès 2003 dans le cadre des délégations de service public actuelles ou nouvelles.
4. l'établissement des règles et modalités permettant de rendre cet outil accessible aux collectivités publiques qui souhaiteraient y recourir seules ou conjointement.

La Caisse des Dépôts a confirmé la mise à disposition de ressources et d'ingénierie financière -dans le respect de ses règles d'intervention et en liaison avec les acteurs publics et privés concernés- au service des actions de conversion.

II.3.2. - PISTES DE REFLEXION COMPLEMENTAIRES

Il est possible de les articuler autour de trois objectifs :

- **Engager les revitalisations de manière préventive** et non pas uniquement en cas de crise et se doter à l'instar de certains de nos voisins d'outils et de structures adaptées à l'attente des entreprises. Cette idée rejoint celle évoquée dans le chapitre "anticipation" de la seconde partie du rapport sous le concept de **plate-forme de reconversion**.
- **Conforter les supports d'action existants** ; cette idée regroupe en fait deux aspects différents mais complémentaires de la problématique de revitalisation.

D'une part, il est urgent de définir concrètement les conditions d'application de l'article 118 de la Loi de Modernisation Sociale qui fixe une obligation pour les entreprises de plus de 1 000 salariés de participer activement à la revitalisation du bassin d'emploi dans le cadre d'une convention signée avec le Préfet.

D'autre part, les sociétés de reconversion ont fait la preuve de leur efficacité et au moment où leur évolution fait l'objet de réflexions, il semble plus que jamais nécessaire de trouver les voies et moyens adaptés permettant non seulement de poursuivre leur type d'action mais surtout de l'amplifier.

➤ **Rendre plus opérationnel le système d'aides aux entreprises**

A l'occasion des consultations, une préoccupation importante s'est dégagée autour de la problématique des aides aux entreprises et ce sous différents aspects :

- la plupart des interlocuteurs mettent en exergue la faiblesse - voire l'absence - à la fois d'informations centralisées et facilement disponibles sur les dispositifs publics d'aide aux entreprises et le manque d'indicateurs actualisés.
- le "maquis" des aides aux entreprises apparaît si épais que les bénéficiaires naturels ne peuvent y avoir aujourd'hui toujours accès. Cela n'est certainement pas étranger à la situation actuelle paradoxale, où l'importance des aides et avantages financiers offerts aux entreprises s'est beaucoup accrue alors que les avis des chefs d'entreprises sur les dispositifs qui leur sont proposés restent relativement négatifs.
- enfin, à l'occasion des défaillances ou des restructurations de certaines entreprises, notamment celles issues d'investissements étrangers et ayant bénéficié de soutiens importants lors de leur implantation, de nombreuses critiques s'élèvent sur ce qui apparaît comme un gâchis de fonds publics.

C'est la raison pour laquelle il m'est apparu souhaitable dans le cadre de ce rapport de synthèse, d'esquisser à partir des analyses des sociétés qui participent effectivement à la reconversion des territoires, quelques pistes qui pourraient déboucher sur une réflexion plus structurée.

La complexité du système français d'aides aux entreprises.

Un dispositif d'aides étendu et diversifié a été conçu en France pour inciter les investisseurs à investir, à créer des emplois et à former leurs salariés. L'effort financier des pouvoirs publics en faveur de l'aménagement du territoire et l'ensemble des aides aux entreprises représente des sommes très élevées (évalué en 1999 à 54,4 milliards de francs).

Les aides aux entreprises revêtent des formes variées : subventions, prêts bonifiés, crédit d'impôt, rabais, etc...

Elles se déclinent en fonction :

- des projets (investissement productif, création d'emplois, innovation, formation, etc.)
- de leur localisation (zones prioritaires d'aménagement du territoire ou non)
- du type d'entreprise qui les conduit (grande entreprise ou non)

Ce dispositif est par ailleurs marqué par une grande diversité de financeurs et d'aides

- Aides de l'Union Européenne
- Aides de l'Etat relevant de différents ministères
- Aides des collectivités locales (aides à l'investissement, aide à l'immobilier d'entreprises...)

Les sommes consacrées par les collectivités locales aux aides à l'investissement des entreprises sont considérables et ont même doublé depuis 86.

Cette complexité des acteurs et des moyens rend le dispositif peu lisible aux yeux des bénéficiaires.

Le problème du zonage est également important, car c'est le zonage PAT qui est suivi par l'ensemble des collectivités dans leurs attributions d'aides à l'aménagement du territoire.

Piste d'amélioration envisageable

Il conviendrait sans doute de passer d'une logique de guichet à une logique de projet :

- en développant des démarches de partenariat à long terme

A la différence de la subvention (80 % des aides), des formules financières comme les prêts (bonifiés ou participatifs) ou avances remboursables, présentent toutes les caractéristiques d'un réel outil d'accompagnement permettant de construire un partenariat à long terme avec l'entreprise. La libération des versements est en général conditionnée à la création d'emploi ou à la réalisation effective du programme d'investissement. Le prêt constitue un levier permettant d'obtenir d'autres concours bancaires, ce que n'offre pas la subvention. Enfin, il permet de consolider les «vrais» projets trop fragiles et de limiter les effets d'aubaine.

- en associant à l'accompagnement financier un accompagnement opérationnel
qui permette d'accompagner les projets d'implantation en facilitant l'ensemble des démarches et en mobilisant de façon plus aisée l'ensemble des moyens disponibles. L'expérience des sociétés de reconversion montre l'intérêt de la mise à disposition d'un chef de projet expérimenté auprès des entreprises ayant un dossier de développement stratégique pour le territoire qui assure une interface dynamique avec l'ensemble des acteurs et soutienne le créateur d'emploi en matière d'ingénierie financière.

TROISIEME PARTIE

III - MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA MISSION SUR LES MUTATIONS ECONOMIQUES

La validation, dans le cadre du programme de travail du Gouvernement (partie II du CIADT du 13 décembre 2002), des orientations de travail de la mission sur les mutations économiques doit s'accompagner de la définition concrète des modalités et des moyens d'action spécifiques du dispositif d'organisation nécessaires pour poursuivre cette mission et répondre ainsi à la lettre de mission du 18 octobre.

Les travaux effectifs de la mission devant démarrer après la phase exploratoire de deux mois fixée dans la lettre de mission précitée, les propositions qui suivent visent à arrêter dans un cadre interministériel les dispositions de nature à favoriser une concrétisation rapide des orientations définies par le CIADT dans les quatre domaines déjà évoqués :

- le dispositif de coordination et d'animation,
- les actions en anticipation,
- l'accompagnement des restructurations,
- la revitalisation des bassins d'emploi et des filières fragiles.

De ce point de vue, la mission doit être en mesure de répondre aux attentes formulées par le CIADT, à savoir :

1. contribuer à la mise en place des outils de veille permettant d'anticiper à long, moyen et court terme les mutations économiques, et, à partir de diagnostics nationaux et régionaux partagés, favoriser l'adéquation entre la modernisation des entreprises, la dynamisation économique des territoires et l'adaptation et la valorisation des compétences des salariés.
2. participer aux travaux visant à adapter les politiques publiques dans les domaines économiques, territoriaux et sociaux nécessaires pour favoriser l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques.
3. articuler et coordonner l'action des différents services de l'Etat concernés par les mutations, aux trois stades de l'anticipation, de l'accompagnement des restructurations et de la revitalisation des bassins d'emploi et des filières industrielles, en mettant en cohérence et perspective le volet économique et le volet social des changements et en diffusant des méthodologies d'intervention, de conduite de projet, d'assistance et de conseil, fondées sur la globalisation des actions, sur la capitalisation des expériences réussies et sur une personnalisation plus marquée du suivi des salariés et des PME.

4. favoriser la mobilisation de l'ensemble des acteurs en renforçant les partenariats avec les collectivités locales, notamment les régions, dans le cadre de l'élargissement de leurs compétences dans les domaines économique et social, en associant étroitement les organismes consulaires et les différentes institutions impliquées dans la conduite du changement, et en confortant la nécessaire concertation avec et entre les partenaires sociaux.
5. développer une culture du changement partagé, qui est la clé d'une approche proactive des mutations économiques, grâce à une dynamique d'animation s'appuyant sur le relais des correspondants régionaux validés par le CIADT, la sensibilisation et la formation des acteurs, des modes de démultiplication des bonnes pratiques interactifs, la constitution de réseaux d'experts et d'animateurs.

* *
*

La poursuite de ces cinq objectifs, les enseignements tirés de la phase exploratoire, ainsi que le cadre d'action fixé lors d'une réunion tenue le 10 janvier 2003 au Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité, conduisent à retenir **une organisation de mission légère**, à proposer des modalités adaptées d'intervention et, à ce stade, à poser le problème des moyens de fonctionnement et d'intervention.

III.1. ORGANISATION DE LA MISSION

L'objectif prioritaire est de mettre en place une structure de mission légère, s'appuyant sur les compétences des différents services concernés par les mutations économiques et fonctionnant dans une logique de **task force**. Dans cet esprit, des collaborations thématiques et spécifiques avec des services comme l'ANPE, l'AFPA, l'ANACT ou l'UNEDIC, qui ont proposé ce type d'association souple, peut être à la fois un facteur d'enrichissement et d'efficacité.

Dans une première approche, la réunion de cadrage du 10 janvier a fixé à trois le nombre de collaborateurs polyvalents qui devront assurer avec le responsable de la mission les fonctionnalités suivantes.

Fonctionnalité
n° 1

Veille sur les mutations économiques
(interface avec la DATAR)

- Au niveau national, il s'agit de mettre en place une fonction d'observation des secteurs d'activité et des territoires en s'appuyant sur les travaux et les moyens des Ministères chargés de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, du Travail et de l'Aménagement du Territoire, ainsi que sur ceux de l'INSEE, de l'Agence Française pour les Investissements Internationaux et du Commissariat au Plan (celui-ci venant de rendre publique une étude prospective sur les métiers et les qualifications à l'horizon 2010). Cette démarche doit être relayée au niveau régional dans le cadre d'une collaboration entre les Présidents de Conseil Régional et les Préfets de Région, permettant de développer des observatoires régionaux.
Enfin, une interactivité entre les niveaux national et régional doit être réalisée au travers de l'action des correspondants régionaux de la mission.
- Concrètement, la fonction veille retiendra deux espaces de temps :
 - **le long terme** (7 ans en cohérence avec les CPER et les DOCUP) : l'observatoire des mutations économiques doit permettre d'effectuer des mises en perspective et des analyses à la fois des filières et des bassins d'emploi et de servir de support à l'élaboration de diagnostics partagés et à l'adaptation souhaitable des politiques publiques,
 - **le moyen terme** (12 à 24 mois) : le tableau de bord des mutations économiques, a pour vocation d'analyser les risques et les difficultés concernant certaines branches ou territoires et de permettre de mettre en œuvre des mesures de prévention et d'anticipation.

Fonctionnalité **n° 2**

Accompagnement social

Cette fonction, qui devrait assurer l'interface avec le MASTS et les services à compétence nationale œuvrant dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle, doit développer une contribution aux trois stades des mutations (anticipation dans le domaine de l'emploi, des métiers et des compétences professionnelles, participation à la mobilisation du service public de l'emploi et à la diffusion des bonnes pratiques, évaluation et suivi des plans de sauvegarde de l'emploi).

Cette fonction est également indispensable pour assurer une relation privilégiée avec les partenaires sociaux et les structures paritaires.

Fonctionnalité **n° 3**

Accompagnement économique

Assurant l'interface avec les administrations concernées du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, cette fonction doit permettre à la mission de participer activement et efficacement aux travaux qui vont se dérouler dès 2003 en vue d'améliorer les outils d'anticipation, de traitement et de suivi des restructurations :

- révision des CPER et des DOCUP,
- adaptation des aides aux entreprises,
- revitalisation des territoires et reconversion des friches industrielles,
- évolution des sociétés de conversion,
- réglementation relative aux entreprises en difficulté...

Cette fonction doit assurer une relation privilégiée avec les collectivités régionales et les organismes consulaires.

Fonctionnalité **n° 4**

Animation du réseau

A la suite des orientations du CIADT et des visites en région, cette fonction est indispensable pour mettre en œuvre et animer le réseau de correspondants régionaux qui seront désignés par les Préfets de Région, assurer la mobilisation des acteurs déconcentrés de l'Etat, initier ou suivre les expérimentations.

Les Préfets jouant un rôle fondamental, à la fois au niveau régional et à celui du bassin d'emploi, cette fonctionnalité devrait être prise en charge par un membre du corps préfectoral qui assurerait **l'interface avec le Ministère de l'Intérieur** et pourrait développer une véritable dynamique d'implication aux différents niveaux (Préfets de Région et de Département, Sous-Préfets).

Les relations internationales et européennes de la mission seront animées par le responsable de la mission, avec l'assistance des collaborateurs concernés selon les thématiques.

III.2. LES MODALITES D'ACTION

Elles peuvent être résumées, à ce stade, au travers de quatre démarches complémentaires.

La coordination de l'action au niveau national

- La mise en place des outils de veille évoquée précédemment permettra de mettre en commun les données économiques, territoriales et sociales aux trois stades de l'anticipation des mutations économiques et d'assurer une prise en compte globale des enjeux et des risques au plan Gouvernemental.
- La création du **groupe projet, appelé à devenir un comité de pilotage**, associant tous les services concernés vise, dans un premier temps, à finaliser en commun les outils d'anticipation (constitution du Tableau de Bord des Mutations Economiques) et d'accompagnement des mutations économiques et, dans un deuxième temps, à créer le socle d'une politique intégrée face aux changements qui s'amplifieront au cours des prochaines années.
- Des réunions interministérielles sur des actions spécifiques pourraient conforter cette coordination. Le CIADT apparaît par ailleurs comme le lieu privilégié de validation des adaptations des politiques publiques concourant à améliorer l'accompagnement des mutations économiques.
- La participation à l'élaboration des instructions concernant, dans chaque département ministériel, la problématique des mutations industrielles paraît souhaitable. La mission n'a pas vocation à intervenir directement dans ce domaine, mais l'analyse au sein du comité de pilotage de textes modifiant ou adaptant les réglementations touchant au traitement des restructurations, présente un intérêt évident.

La coordination et l'animation au niveau régional

Le texte du CIADT du 13 décembre en a fixé les grandes lignes. La mission doit pouvoir apporter un soutien actif à la réalisation de cette démarche indispensable, au travers de sa relation permanente et formalisée avec les correspondants régionaux et par des actions de sensibilisation organisées à l'initiative des Préfets de Région. Par ailleurs, dans le cadre de son action de diffusion des bonnes pratiques et de capitalisation des expériences, la mission doit contribuer à la mobilisation du SPE au niveau local, ainsi qu'à la coordination des services déconcentrés de l'Etat, nécessaire pour établir et analyser le tableau de bord régional des mutations économiques et agir ensuite de façon parfaitement coordonnée.

Le positionnement de la mission lui donne la souplesse nécessaire pour entreprendre des actions d'animation, de formation et de sensibilisation auprès de l'ensemble des acteurs et ainsi constituer progressivement des réseaux proactifs, qui peuvent s'avérer un complément efficace aux règles habituelles régissant le fonctionnement de l'Etat.

L'association des collectivités locales

La mobilisation accrue des collectivités locales dans l'accompagnement des mutations économiques va de pair avec le renforcement de la décentralisation.

La mission pourra favoriser ce mouvement par ses relations avec les collectivités régionales et par le lancement, le soutien ou la diffusion d'initiatives fondées sur une association étroite de tous les acteurs d'un même territoire (régional ou bassin d'emploi).

La concertation entre et avec les partenaires sociaux

La mission se doit d'être en relation permanente avec les partenaires sociaux au niveau national. Dans un premier temps, ceux-ci se déclarent favorables à des relations bilatérales, ce qui n'empêche pas de réfléchir à une utilisation de la Commission Permanente de Comité Supérieur de l'Emploi, pour évoquer par exemple les problématiques propres à une branche professionnelle.

En revanche, il est plus facile de relancer la dynamique de concertation institutionnelle au niveau régional au travers des Comités Régionaux de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (CCREFP), en instituant une Commission spécialisée sur les mutations économiques et en choisissant l'établissement de l'Observatoire Régional comme l'un des éléments du dialogue par exemple.

S'agissant de la concertation entre les partenaires sociaux, le projet de loi relatif à la négociation collective sur les restructurations ayant des incidences sur l'emploi engage une démarche nouvelle que la mission, par son action de démultiplication, de communication et de contact, peut favoriser.

III.3. MOYENS DE FONCTIONNEMENT

- **Le fonctionnement propre de la mission**

Afin de tenir compte des contraintes propres au Ministère des Affaires Sociales, je pense qu'il conviendrait d'aborder ce problème au plan interministériel. De même, des mises à dispositions de la part des ministères concernés par la démarche de la mission seraient sans doute de nature à faciliter le règlement du problème des moyens en personnel de la mission.

- **L'élaboration d'un plan d'action 2003**

Ce plan d'action ne peut être valablement élaboré qu'avec la participation effective des membres de la mission. C'est pourquoi seules des pistes de travail peuvent être évoquées à ce stade :

Les études

D'ores et déjà, la fiche concernant l'accompagnement des mutations économiques du CIADT du 13 décembre a prévu un financement interministériel spécifique pour la constitution de l'Observatoire National des Mutations Economiques.

Le recours à la possibilité de réaliser des études ou de contracter avec des prestataires de service devrait pouvoir être validé sur la base d'un programme spécifique pour 2003.

Les outils de communication

La Communication sera sans doute un des outils privilégiés de la mission, qui devra à la fois établir des flux de communication et d'information à caractère permanent et être capable de diffuser des outils d'aide à l'action et d'utiliser des supports modernes de formation et de sensibilisation.

Une réflexion rapide est à mener à ce niveau, avec l'aide des services compétents, à la fois des Ministères signataires de la lettre de mission et du Service d'Information du Gouvernement.

La création d'évènements

Cette formule permettrait de développer, à l'initiative de la mission, des échanges fructueux et surtout porteurs de démultiplication et d'appropriation autour des défis et des enjeux des mutations économiques.

Au-delà, je suggère de créer un **Conseil d'Orientation** permettant d'associer de façon souple les différents acteurs concernés au plan national.