

Cour des comptes



BILAN DES CONVENTIONS DE REVITALISATION

Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du
contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Décembre 2015

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	11
CHAPITRE I UN DISPOSITIF ORIGINAL, DES ADAPTATIONS RÉCENTES	13
I - UN CADRE CONVENTIONNEL PROGRESSIVEMENT PRÉCISÉ.....	13
A - Un dispositif imposé aux entreprises depuis 2002	13
B - Un dispositif adapté en 2005.....	14
C - Des modalités de mise en œuvre progressivement précisées	14
II - DES ANALYSES NOMBREUSES ET INCOMPLÈTES.....	16
A - Une concentration du dispositif dans les régions industrielles.....	16
B - Une anticipation insuffisante de l'obligation de revitalisation	18
C - Des études d'impact rares	18
D - Un manque de cadre normatif pour mutualiser les fonds de revitalisation	18
E - Des exigences floues vis-à-vis des prestataires	19
F - Une mesure imprécise des effets des conventions sur l'emploi.....	19
III - DES OUTILS ÉLABORÉS POUR AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF	20
A - La circulaire interministérielle du 12 juillet 2012	20
B - Le guide pratique de février 2013	21
CHAPITRE II UNE DÉCISION D'ASSUJETTISSEMENT À SÉCURISER JURIDIQUEMENT, UNE NÉGOCIATION À MIEUX ENCADRER.....	23
I - L'ASSUJETTISSEMENT À L'OBLIGATION DE REVITALISATION DU BASSIN D'EMPLOI : UNE CONTRAINTE PRÉALABLE À LA NÉGOCIATION.....	24
A - Des conditions strictes d'assujettissement inégalement respectées.....	24
B - Des recours en augmentation contre les décisions d'assujettissement	28
II - LA NÉGOCIATION DES CONVENTIONS : UN PROCESSUS EXIGEANT.....	29
A - La centralisation du pilotage à la DGEFP	29
B - La nécessaire prise en compte de la diversité des contextes locaux.....	29
C - La consultation incontournable des multiples interlocuteurs sur le terrain	30
D - Le besoin de clarification des rôles au sein des services déconcentrés	32
E - L'optimisation de la durée de négociation des conventions	33
CHAPITRE III UN PILOTAGE À RESSERRER, UNE MISE EN ŒUVRE À DIVERSIFIER.....	37
I - UNE GOUVERNANCE HOMOGENÈME DES CONVENTIONS	37
A - Le comité de suivi, instance stratégique au format élargi	37
B - Le comité d'engagement, instance opérationnelle au format resserré.....	38
II - DES MODALITÉS DE GESTION PARTENARIALES	39
A - Le recours majoritaire à des prestataires	39
B - Les avantages d'une mise en commun des fonds	42

III - UNE DIVERSIFICATION DES ACTIONS À RENFORCER	44
A - Des aides directes à l'emploi majoritaires	44
B - La rareté de la prise en compte de la reconversion des friches	48
CHAPITRE IV DES OUTILS DE SUIVI À CONSOLIDER	51
I - UNE MÉTHODOLOGIE À PRÉCISER	51
A - Des suivis limités et hétérogènes	51
B - La valeur ajoutée variable des prestataires.....	56
C - L'insuffisante sécurisation de la mutualisation départementale des fonds de revitalisation	59
D - La définition complexe du territoire pertinent de revitalisation.....	62
II - DES RÉSULTATS MESURÉS DE FAÇON IMPRÉCISE	63
A - Les résultats quantitatifs	63
B - La nature des emplois décomptés dans le cadre des conventions	67
C - Le coût des emplois décomptés dans le cadre des conventions	67
D - La valorisation excessive de certaines actions	68
E - La qualité et la pérennité des emplois décomptés dans les bilans des conventions.....	69
CONCLUSION GÉNÉRALE	73
GLOSSAIRE	77
ANNEXES	79

Avertissement

En application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le Président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale a saisi le Premier président de la Cour des comptes, par une lettre du 19 décembre 2013, d'une demande d'enquête composée de deux volets : un bilan des zones de restructuration de la défense, et un bilan des conventions de revitalisation des territoires.

Le Premier président, par lettres du 27 janvier et du 16 octobre 2014, a confirmé l'accord de la Cour pour réaliser ces deux enquêtes, en 2014 pour la première et en 2015 pour la seconde. Le présent rapport est consacré à ce second volet, portant sur les conventions de revitalisation.

La Cour est compétente pour réaliser cette enquête, en application de l'article L. 111-2 du code des juridictions financières.

La demande de la commission a été précisée lors d'une réunion qui s'est tenue à l'Assemblée nationale le 18 décembre 2014, avec M. Christophe Castaner, député à l'origine de l'enquête. Le champ d'investigation de la Cour a été précisé dans une lettre adressée 3 février 2015 par le Premier président au Président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale.

Le champ d'investigation ainsi défini est centré sur :

- les objectifs des conventions de revitalisation, la synthèse des bilans effectués et les évolutions apportées au dispositif, en 2012 par la circulaire relative à la mise en œuvre de l'obligation de revitalisation et en 2013 par le guide méthodologique ;
- l'examen, à partir d'une sélection de 14 conventions mises en place dans les régions Bretagne, Centre, Lorraine et Provence-Alpes-Côte d'Azur, des avancées réalisées depuis 2012, ainsi que des difficultés qui pourraient subsister : périmètre d'assujettissement à la convention (groupe, entreprise, sous-traitants), pertinence territoriale du dispositif, pilotage et implication des acteurs, suivi financier, etc. ;
- l'évaluation de la performance des conventions de revitalisation dans les quatre régions précitées (nombre, durée et qualité des emplois décomptés, taux de réalisation des objectifs fixés, dynamique territoriale d'emploi et d'activité).

Pour mener l'examen approfondi des conventions retenues pour l'enquête, les rapporteurs se sont déplacés dans les quatre régions concernées et ont rencontré une douzaine d'interlocuteurs pour chaque convention, ce qui a représenté un total de plus de 150 rencontres.

À l'issue de l'enquête, un relevé d'observations provisoires a été adressé aux quatre préfets des régions concernées, ainsi qu'à la direction générale des entreprises et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), en application de l'article

R. 141-8 du code des juridictions financières. Il a, par ailleurs, été procédé à l'audition de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle le 23 septembre 2015, conformément à l'article L. 141-9 du code des juridictions financières.

Le présent rapport a été délibéré le 7 octobre 2015 par la cinquième chambre présidée par M. Duchadeuil, président de la 5^{ème} chambre, et composée de M. Mourier des Gayets, conseiller maître, Mmes Soussia et Périgord, conseillères maîtres, M. Gaillard de Lavernée, conseiller maître en service extraordinaire ; Mme Esparre, conseillère maître, Mme Suc et M. Rolland, conseillers référendaires, et Mme Girard, rapporteur extérieur, étant rapporteurs et M. Lévy, président de chambre maintenu, contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 17 novembre 2015 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

1 - Un dispositif partenarial au service de l'emploi sur les territoires

De 2002 à 2014, 1 402 conventions de revitalisation ont été signées, représentant un total de 717 M€ de contributions d'entreprises. En moyenne, 100 à 120 conventions sont signées chaque année, pour une contribution d'environ 50 M€ et un objectif de création d'emplois se situant entre 10 000 et 12 000 emplois par an¹. L'utilité du dispositif des conventions de revitalisation est reconnue par l'ensemble des acteurs locaux.

Tout en responsabilisant les entreprises, les conventions de revitalisation permettent de financer dans des bassins fragilisés des actions dédiées à la création et au maintien de l'emploi, à côté des financements de l'État qui peuvent être mobilisés dans le cadre de l'action « Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi » du programme 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* (387 M€ en autorisations d'engagement et 400 M€ en crédits de paiement inscrits au projet de loi de finances 2015²).

Ce dispositif permet un travail partenarial entre l'ensemble des intervenants, en mettant en œuvre des actions ou des modalités de financement innovantes et en renforçant la cohérence de l'action menée en faveur de l'emploi sur les territoires.

2 - Des dynamiques locales diverses, dont dépend l'efficacité du dispositif

L'efficacité des conventions de revitalisation repose sur la capacité des intervenants à créer une dynamique collective et une vision partagée de la revitalisation économique du territoire. Sur ce point, les régions analysées par l'enquête de la Cour présentent des pratiques disparates.

Le suivi local des entreprises en difficulté ne semble pas systématiquement organisé de manière à anticiper l'impact des plans de sauvegarde de l'emploi et les actions de revitalisation à mettre en œuvre. Certaines entreprises échappent à l'assujettissement de leur contribution, faute de données économiques et sociales immédiatement disponibles et mises à jour, du fait de la dispersion de ces informations entre plusieurs sources (INSEE, DIRECCTE, DRFIP, Pôle emploi, collectivités territoriales).

Les services de l'État ne se mobilisent pas toujours de façon optimale pour piloter ces conventions. Alors que la multiplicité des intervenants renforce l'exigence de pilotage, l'absence de chef de file identifié au sein des services de l'État pour gérer les relations avec les entreprises assujetties et coordonner les partenaires peut conduire dans certains cas à des dysfonctionnements importants (absence d'association des partenaires, délais non respectés, conventions ne pouvant être engagées).

¹ Source : DGEFP.

² Hors crédits affectés au contrat de génération et au contrat de professionnalisation en faveur des seniors.

Les modalités de gestion des contributions des entreprises sont multiples. Certains territoires développent même une gestion mutualisée des fonds issus de différentes conventions : toutefois, le cadre juridique de ces fonds mutualisés, dont le champ d'intervention est parfois étendu au département, n'est pas toujours sécurisé. Les partenaires concernés s'exposent ainsi au risque de requalification de ces fonds en aides d'État et s'éloignent parfois des objectifs légaux assignés au dispositif, qui devrait prioritairement cibler le territoire sur lequel les licenciements sont réalisés.

L'implication des entreprises apparaît enfin variable. Dans la grande majorité des conventions examinées dans le cadre de l'enquête, les entreprises s'engagent dans le processus de revitalisation. Cependant, lorsqu'elles quittent le territoire ou lorsqu'elles sont rattachées à des groupes étrangers, cette implication peut se limiter au versement de la contribution. L'entreprise peut aussi déléguer tout ou partie de la mise en œuvre des conventions à des prestataires, privés ou institutionnels, dont la valeur ajoutée est inégale et dont la rémunération est parfois difficile à appréhender.

3 - Des limites pour mesurer précisément les effets des conventions sur l'emploi

L'efficacité des actions de revitalisation est insuffisamment mesurée.

Les effets d'aubaine sont impossibles à quantifier, tout comme les effets indirects sur l'emploi. Seul le nombre d'emplois directs décomptés à la fin de la mise en œuvre de la convention est chiffré, mais avec des limites méthodologiques qui dépendent des types de contrats retenus et de la difficulté à distinguer les emplois réellement créés des emplois seulement sauvés ou programmés, ou même de dépenses diverses requalifiées en équivalents-emplois.

Le cadre d'évaluation proposé par le guide méthodologique diffusé en 2013 auprès des services déconcentrés apparaît trop ambitieux : il ne propose pas de procédure simple et normée ou des indicateurs robustes sur la base desquels les bilans de chaque convention seraient systématiquement réalisés. La durée nécessaire pour apprécier la capacité d'une convention à créer des emplois pérennes est souvent négligée : l'impact réel des actions menées dans le cadre des conventions ne peut se mesurer qu'*a posteriori*, au moins deux ou trois ans après la clôture du dispositif, ce qui n'est que rarement mis en œuvre, faute de moyens.

Recommandations

Les recommandations suivantes sont adressées à l'État :

1. donner instruction aux préfets de désigner un chef de file opérationnel au sein des services de l'État, qui doit être l'interlocuteur unique de l'entreprise ;
2. fixer le démarrage du délai de négociation de six mois à partir de la date de la notification de l'assujettissement et non à partir de l'homologation du plan de sauvegarde de l'emploi ;
3. rendre obligatoire un socle partagé d'indicateurs de suivi pour les conventions ;
4. imposer le bilan type défini par le guide méthodologique ;
5. prescrire un référentiel pour encadrer la part des fonds des conventions affectée à la rémunération des prestataires ;
6. identifier et diffuser les bonnes pratiques des prestataires ;
7. présenter, dans le guide méthodologique, les structures juridiques permettant de sécuriser juridiquement et financièrement la mutualisation des fonds de revitalisation.

Introduction

Les conventions de revitalisation sont issues de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale (article 118) et de la loi du 28 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (article 76).

Codifiées au code du travail (article L. 1233-84), elles s'imposent aux entreprises de 1 000 salariés et plus qui procèdent à des licenciements collectifs pour motif économique, ainsi qu'aux entreprises volontaires d'au moins 50 salariés, non soumises à l'obligation de congé de reclassement, mais appartenant à un groupe « in bonis » de plus de 1 000 salariés (article L. 1233-71).

Ce dispositif vise à soutenir l'activité économique des territoires mis en difficulté par des licenciements. Les entreprises concernées doivent en effet verser une contribution destinée à créer de l'activité, développer des emplois, et atténuer l'effet des licenciements sur le bassin d'emploi concerné.

La procédure de négociation et de mise en œuvre des conventions de revitalisation mobilise de nombreuses parties prenantes, au premier rang desquels les représentants de l'État (préfets de département, directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi – DIRECCTE – et leurs unités territoriales – UT –), les entreprises, les collectivités locales, les acteurs économiques locaux et des prestataires chargés de mettre en œuvre les conventions.

De 2002 à 2014, 1 402 conventions ont été signées, représentant un total de contributions des entreprises de 717 M€. En moyenne, 100 à 120 conventions sont signées chaque année, pour une contribution totale d'environ 50 M€ et un objectif de création d'emplois se situant entre 10 000 et 12 000 emplois par an³.

Ces fonds concourent donc à la politique publique de l'emploi avec une particularité à souligner : leur caractère privé implique un investissement spécifique des entreprises assujetties, décisionnaires en dernier ressort de la destination des fonds qu'elles mobilisent dans les territoires à revitaliser⁴. Hormis les frais liés à la mobilisation des services centraux et déconcentrés pour suivre et gérer le dispositif, celui-ci n'implique aucune dépense pour l'État⁵.

Après avoir rappelé les objectifs du dispositif et présenté ces évolutions récentes, le présent rapport analyse la mise en œuvre des conventions de revitalisation dans les régions Bretagne, Centre, Lorraine et Provence-Alpes-Côte d'Azur, et présente un bilan de la performance de ces conventions, assorti de recommandations.

³ Source : DGEFP.

⁴ Source : circulaire DGEFP/DGCIS/DATAR du 12 juillet 2012 relative à la mise en œuvre de l'obligation de revitalisation instituée à l'article L. 1233-84 du code du travail.

⁵ Au plan fiscal, les entreprises contributrices restent soumises au régime général de l'impôt sur les sociétés.

Chapitre I

Un dispositif original, des adaptations récentes

I - Un cadre conventionnel progressivement précisé

A - Un dispositif imposé aux entreprises depuis 2002

L'obligation pour les entreprises qui procèdent à une fermeture totale ou partielle d'activités de contribuer à l'effort de revitalisation des sites est apparue dès 2002, avec l'article 118 de la loi de modernisation sociale du 17 janvier (cf. annexe n° 1).

« Revitaliser » signifiait, dans l'esprit du législateur, créer des « activités », conduire des « actions de formation professionnelle » et développer des « emplois » sur le territoire, afin de compenser les déséquilibres économiques créés par la fermeture de sites.

Selon le rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de modernisation sociale, l'obligation de revitalisation « tend à responsabiliser les dirigeants de certaines entreprises qui, en licenciant parfois de manière massive leurs salariés, mettent en danger l'équilibre économique de tout un bassin d'emploi ».

L'obligation de revitalisation s'ajoute aux obligations de l'entreprise liées au plan de sauvegarde de l'emploi (PSE). Elle s'impose aux entreprises, sous la forme du versement d'une contribution mobilisée pour financer des mesures de revitalisation. Ces mesures sont formalisées dans une convention, conclue entre l'entreprise et le représentant de l'État dans le département et associant, pour son élaboration et sa mise en œuvre, les organisations syndicales de salariés et d'employeurs, les représentants des organismes consulaires, ainsi que les élus intéressés. La convention doit être signée dans un délai de six mois à compter de la notification du PSE par l'entreprise. Si l'entreprise ne conclut pas de convention dans ce délai, elle est tenue de verser au Trésor public une contribution équivalant à quatre fois la valeur mensuelle du salaire minimum de croissance (SMIC) par emploi supprimé.

La loi encadre le montant de la contribution de l'entreprise à la revitalisation par un plancher de deux fois et un plafond de quatre fois la valeur mensuelle du SMIC par emploi supprimé. Entre ces seuils, c'est le préfet de département qui a la responsabilité de fixer le montant applicable à l'entreprise en fonction de ses capacités financières, du nombre d'emplois supprimés et de la situation du bassin d'emploi, appréciée au regard de l'activité économique et du chômage.

Les fonds mis à disposition par l'entreprise pour revitaliser le territoire sont des fonds privés qui demeurent la propriété de l'entreprise jusqu'à la fin de la mise en œuvre de la convention, même lorsque les financements de plusieurs conventions sont mis en commun sur un même territoire. Si la nature privée de ces financements n'était pas préservée, le risque de leur requalification en aides d'État serait réel.

B - Un dispositif adapté en 2005

L'article 76 de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a précisé le champ et les modalités d'application de l'obligation de revitalisation, codifiée à l'article L. 1233-84 du code du travail :

- le fait générateur de l'obligation, pour les entreprises de plus de 1 000 salariés, n'est plus la fermeture totale ou partielle d'un site industriel, mais le fait de procéder à un licenciement collectif affectant par son ampleur l'équilibre du ou des bassins d'emploi dans lesquels les entreprises sont implantées ;
- les entreprises qui font l'objet d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire sont exonérées de l'obligation de revitalisation ;
- un accord collectif de groupe, d'entreprise ou d'établissement peut tenir lieu de convention, à leur demande, sauf opposition du préfet ;
- si l'obligation de revitalisation reste facultative pour les entreprises de 50 à 1 000 salariés, l'intervention du préfet pour prévoir des actions de nature à permettre le développement d'activités nouvelles et à atténuer les effets de la restructuration envisagée devient impérative, dès lors que le licenciement collectif affecte, par son ampleur, l'équilibre du bassin d'emploi ;
- le préfet peut prescrire une étude d'impact social et territorial permettant d'apprécier et de justifier dans quelle mesure l'équilibre du bassin d'emploi est affecté.

C - Des modalités de mise en œuvre progressivement précisées

Le décret du 7 mars 2008 relatif au code du travail définit les modalités de mise en œuvre de l'obligation de revitalisation, codifiées au code du travail (articles D. 1233-37 à 1233-44).

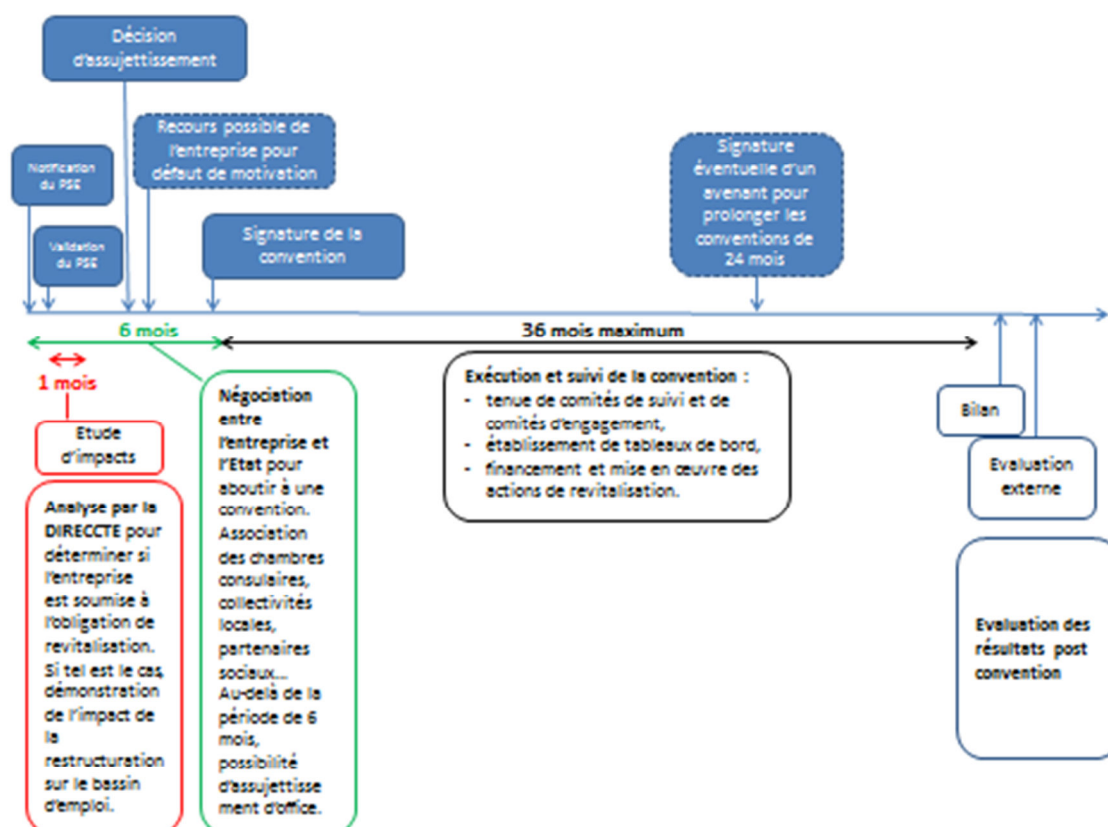
En particulier, l'article D. 1233-39 prévoit que le préfet dispose d'un délai d'un mois à compter de la notification du projet de licenciement par l'entreprise, pour indiquer à l'entreprise si elle est soumise à l'obligation de revitalisation. Le décret du 7 septembre 2011 modifiant l'article D. 1233-39 du code du travail a ensuite porté ce délai à trois mois. Le décret du 27 juin 2013 relatif à la procédure de licenciement collectif pour motif économique a de nouveau modifié les conditions de définition de ce délai : il s'établit à nouveau à un mois, mais est désormais calculé à compter de la date de validation ou d'homologation par l'administration du PSE, afin de renforcer les liens entre les deux procédures.

Le contenu de la convention est également encadré par l'article D. 1233-40. Elle doit obligatoirement mentionner :

- le périmètre territorial auquel elle s'applique ;
- les actions prévues assorties de leurs modalités et échéances de mise en œuvre, du budget prévisionnel qui leur est associé et éventuellement du nom des prestataires auxquelles elles sont confiées ;
- la durée d'application de la convention qui ne peut dépasser trois ans ;
- le montant de la contribution de l'entreprise par emploi supprimé et le nombre d'emplois supprimés ;
- les modalités de suivi et d'évaluation des mesures mises en œuvre.

En résumé, le processus de mise en œuvre de l'obligation de revitalisation peut être résumé par le schéma suivant :

Schéma n° 1 : les étapes de la mise en œuvre de l'obligation de revitalisation



Source : Cour des comptes

II - Des analyses nombreuses et incomplètes

Depuis les modifications apportées au dispositif par la loi de 2005, les conventions de revitalisation ont fait l'objet d'études et de rapports nombreux :

- en 2006, un rapport de l'inspection générale des finances, du contrôle général économique et financier, de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur « les dispositifs de revitalisation territoriale, contrats de site, conventions de revitalisation » ;
- en 2008, un rapport d'un groupe de travail mis en place par la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi sur « les outils en matière de revitalisation et d'accompagnement territorial des mutations économiques » ;
- en 2009, un rapport de l'IGAS sur « l'anticipation des restructurations, l'accompagnement et la gestion des plans de sauvegarde de l'emploi, la mise en œuvre des conventions de revitalisation » ;
- en 2010, un rapport du conseil d'orientation pour l'emploi (COE) sur « les dispositifs de revitalisation territoriale, contrats de site, conventions de revitalisation » ;
- en 2011, un rapport piloté par l'institut de recherches économiques et sociales (IRES) et commandé par la DGEFP et la DATAR sur « l'obligation de revitalisation des bassins d'emplois de la loi du 18 janvier 2005 ».

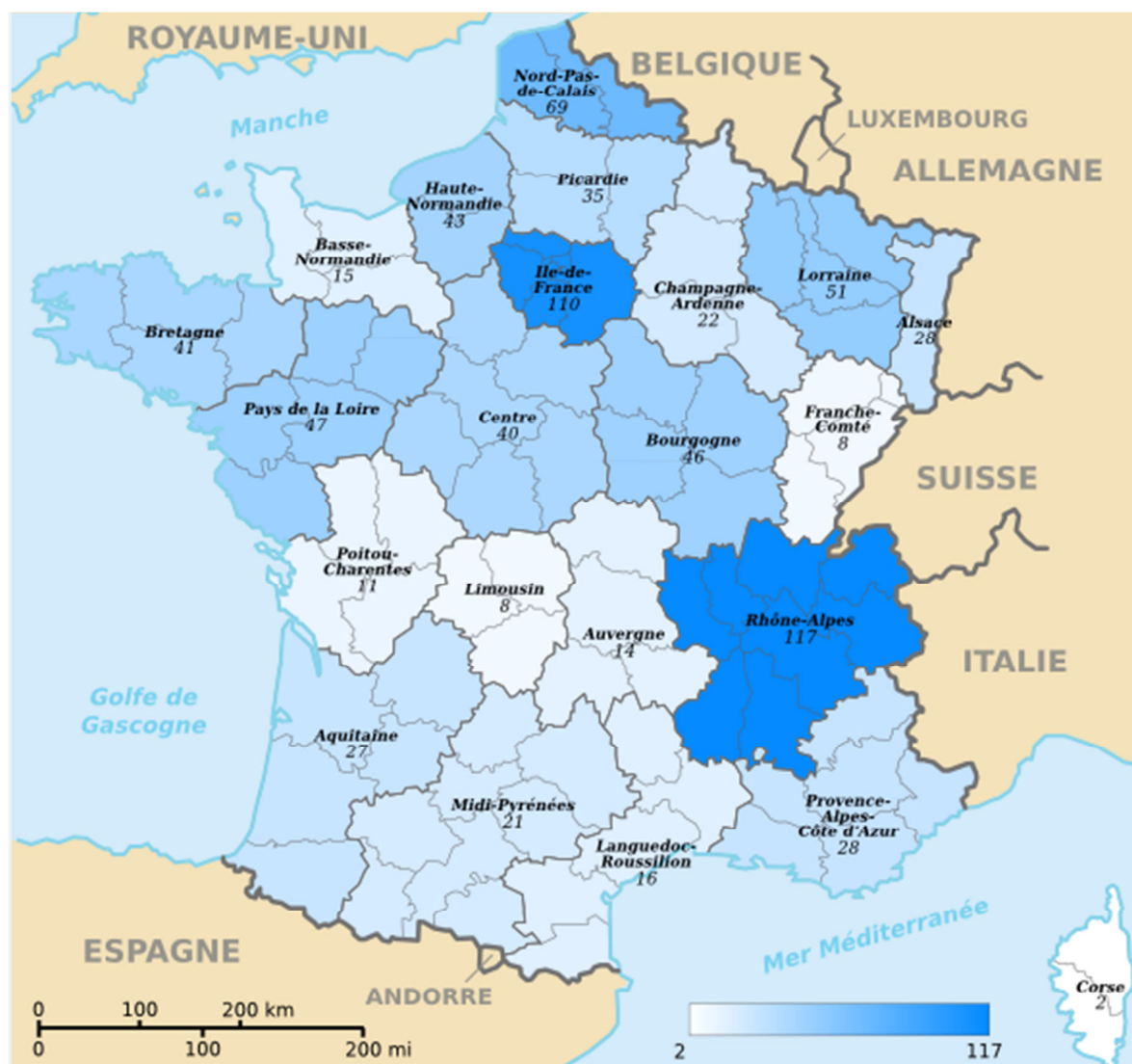
Chaque année, la DGEFP établit en outre un bilan des conventions de revitalisation.

L'ensemble de ces études permet de dresser un tableau précis de la mise en œuvre des conventions entre 2005 et 2011, que les constats suivants synthétisent.

A - Une concentration du dispositif dans les régions industrielles

Alors que seulement quatre conventions ont été signées en 2002, leur nombre a significativement augmenté à partir de 2003, oscillant entre 40 et 50 par an. Les années 2008 à 2011 présentent un niveau exceptionnel de conventions, allant jusqu'à 117 en 2010, du fait de la crise économique. La DGEFP note, en revanche, que l'augmentation depuis 2011 du nombre d'entreprises placées en redressement ou en liquidation judiciaire a induit une baisse du nombre de conventions, les entreprises licenciant n'étant, dans ces cas, pas soumises à l'obligation de revitalisation.

Les régions les plus concernées par l'existence de conventions de revitalisation sont celles où se concentrent les sièges sociaux et des industries : Rhône-Alpes, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Lorraine.

Carte n° 1 : nombre de conventions signées par région sur la période 2009 à 2013

Source : Cour des comptes d'après données DGEFP

Sur le plan sectoriel, ce sont les entreprises de l'industrie manufacturière qui signent le plus de conventions (40 % en 2013), même si la DGEFP note que, depuis 2011, le secteur des services, en particulier des services financiers hors assurance, prend une part croissante dans les actions de revitalisation (20 % des conventions en 2013 et 25 % des objectifs de création d'emplois, contre moins de 10 % en 2010).

B - Une anticipation insuffisante de l'obligation de revitalisation

L'obligation de revitalisation intervient après la mise en œuvre du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE). Si les deux processus sont distincts, ils sont cependant liés, puisque l'impact des licenciements sur le territoire doit permettre de déterminer le niveau de contribution de l'entreprise à la revitalisation et d'orienter le contenu des actions à mener : l'efficacité des actions de reclassement des salariés menées dans le cadre du PSE peut en effet être renforcée par des actions de revitalisation (comme la reprise des locaux par une autre entreprise).

Le rapport du groupe de travail mis en place en 2008 par la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et de l'IGAS recommandait en conséquence d'anticiper, lorsque cela est possible, la mise en œuvre de l'obligation de revitalisation dès l'annonce des licenciements et d'engager très en amont un diagnostic territorial permettant d'élaborer une stratégie pertinente.

C - Des études d'impact rares

Alors que la loi de 2005 prévoit la possibilité pour le préfet de prescrire une étude d'impact, celle-ci reste extrêmement rare, puisque seulement 3 % des conventions en mentionnent une, selon l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES). Le groupe de travail précité, le conseil d'orientation pour l'emploi (COE) et l'IRES préconisent de systématiser ces études, financées par les entreprises ou bien menées conjointement avec les services de l'État, afin d'en garantir l'objectivité.

D - Un manque de cadre normatif pour mutualiser les fonds de revitalisation

L'ensemble des rapports précités prône une mutualisation des contributions versées par les entreprises pour des actions de revitalisation. En mettant en commun les financements mis à disposition par plusieurs conventions sur un même territoire, cette mutualisation permet en effet d'améliorer l'effet de levier des actions de revitalisation, d'optimiser le suivi et la coordination des conventions, d'éviter la concurrence entre territoires, et d'atteindre un niveau suffisant de financement pour dépasser un simple objectif de création d'emplois au profit d'une logique plus large de dynamisation du territoire.

L'IRES précise que 20 % des conventions font référence à cette modalité de gestion, qui tend à s'accroître depuis 2008. Pourtant, aucun cadre juridique ne fixe les conditions dans lesquelles cette mutualisation peut s'opérer. La structure choisie pour « porter » cette mutualisation prend ainsi des formes variables : choix d'une chambre de commerce et d'industrie, par exemple, intervention d'un cabinet privé, ou bien création d'une structure spécifique.

D'autres difficultés peuvent apparaître : le fait de confier la mise en œuvre de la convention à une structure de mutualisation peut ainsi déresponsabiliser l'entreprise ; de

même, le groupe de travail mis en place par la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a également mis en évidence des effets de substitution possibles à des financements publics.

Les rapports précités recommandent, en conséquence, de veiller, en cas de mutualisation, au maintien de l'implication de l'entreprise. Ils soulignent de même que les fonds restent privés, et que la structure gestionnaire des fonds ne peut donc être purement administrative. Enfin, la nécessité de mettre à disposition des préfets un guide sur la procédure de mutualisation apparaît comme une priorité, afin d'homogénéiser et de sécuriser les différentes pratiques locales.

E - Des exigences floues vis-à-vis des prestataires

Les entreprises peuvent choisir de confier la mise en œuvre de la convention à un prestataire public ou privé. Les risques éventuels de cette délégation ont également été mis en évidence par le groupe de travail mis en place par la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et par l'IGAS : absence de plus-value de l'action de ces prestataires par rapport aux actions de droit commun, désresponsabilisation des entreprises, utilisation d'une part plus ou moins importante des financements de la convention pour rémunérer les prestataires.

L'IRES présente une analyse plus nuancée, en indiquant que l'entreprise peut intervenir en complément du prestataire et qu'« aucun cabinet n'est (...) systématiquement plébiscité, ou au contraire systématiquement critiqué ».

Dans tous les cas, les rapports précités recommandent de détailler dans la convention le budget de la prestation et les tâches à réaliser, d'intégrer une rémunération aux résultats, et de définir en amont les conditions du suivi et du contrôle des actions.

F - Une mesure imprécise des effets des conventions sur l'emploi

En 2008 et 2009, le groupe de travail mis en place par la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi sur « les outils en matière de revitalisation et d'accompagnement territorial des mutations économiques » et l'IGAS ont noté que, dans 70 % des cas, les actions inscrites dans les conventions de revitalisation étaient des aides à la reprise ou à la création d'entreprise. 66 % des conventions prévoient la recherche de projets de reprise de site et des aides directes à l'embauche, 38 % le financement de structures de développement local, 34 % la vente à prix préférentiel de terrains et de locaux et 32 % la formation d'anciens salariés, demandeurs d'emploi ou publics en difficulté.

Selon le rapport de l'IRES de 2011, les actions de revitalisation prennent dans 85 % des cas la forme d'aides financières directes à des entreprises (59 % de subventions, 38 % de prêts). 66 % des conventions prévoient également des tâches confiées à des prestataires : accompagnement, conseil, expertise, constitution de dossier d'aide, prospection. 6 % mentionnent des études relatives à la reconversion du site.

Néanmoins, la définition de ces actions ne s'accompagne pas d'une réflexion spécifique sur la qualité des emplois créés. Le résultat de la mise en œuvre des conventions est essentiellement mesuré par le nombre d'emplois décomptés, sans prendre en compte les effets induits à plus long terme. Par ailleurs, les rapports successifs de l'IGAS soulignent qu'un même emploi peut être comptabilisé plusieurs fois, s'il est à la croisée de plusieurs conventions, qu'il existe parfois une confusion entre emploi effectivement créé et emploi programmé, et qu'il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure l'emploi créé l'aurait été en l'absence de convention, ce qui souligne le risque d'effet d'aubaine.

À cet égard, l'IGAS recommande de décliner les objectifs des conventions de revitalisation en trois grandes catégories : les suppressions d'emploi évitées, les emplois programmés, et les emplois créés, et, dans le cas où la convention est mise en œuvre par un prestataire, de définir le bilan quantitatif et qualitatif des emplois créés et programmés qu'il doit établir en fin d'exercice.

Enfin, l'ensemble des rapports rédigés depuis 2006 a mis en évidence l'absence de suivi statistique ou d'études rigoureuses permettant une évaluation des effets des conventions sur l'activité des territoires concernés. À ce titre, l'IRES préconise d'établir des indicateurs économiques de suivi et de mieux partager les approches de suivi et d'évaluation déjà développées, dans le cadre notamment des restructurations touchant des sites importants.

III - Des outils élaborés pour améliorer la mise en œuvre du dispositif

À partir des constats et des recommandations précédemment évoqués, une circulaire interministérielle et un guide méthodologique ont été diffusés respectivement en 2012 et 2013 aux services déconcentrés de l'État, afin d'améliorer et de sécuriser les pratiques. Ces documents apportent des précisions et un appui méthodologique sur l'analyse de l'impact du licenciement, le choix et la typologie des actions, le suivi et l'évaluation de la convention.

A - La circulaire interministérielle⁶ du 12 juillet 2012

La circulaire du 12 juillet 2012 relative à la mise en œuvre de l'obligation de revitalisation instituée à l'article L. 1233-84 du code du travail, adressée principalement aux préfets de régions et aux directeurs régionaux des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, clarifie le processus de mise en œuvre de l'obligation de revitalisation. Elle encourage aussi les actions et les modalités de gestion innovantes, dont la mutualisation des fonds de revitalisation.

⁶ Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

1 - Améliorer la mise en œuvre de l'obligation de revitalisation

La circulaire insiste, tout d'abord, sur l'importance qu'il convient d'apporter à la motivation des décisions d'assujettissement et au-délai de trois mois, à compter de la notification du projet de licenciement, qui est accordé pour les arrêter. Elle demande aux préfets de favoriser l'implication des entreprises dans la définition et dans la mise en œuvre d'un plan d'actions sur le territoire impacté par les licenciements, ainsi que la mobilisation des différents partenaires (collectivités territoriales, chambres de commerce et d'industrie (CCI), agences de développement). Elle impose aux services de l'État une obligation de pilotage, de suivi et d'évaluation des conventions dans le but de « vérifier que les objectifs de compensation des effets territoriaux des licenciements sont bien atteints », mais elle ne définit pas les modalités de sa mise en œuvre qui seront précisées ultérieurement.

2 - Privilégier les pratiques innovantes

Pour favoriser l'optimisation des moyens mis au service de la création d'activités et du développement des emplois, la circulaire invite les services préfectoraux à soutenir prioritairement des actions structurantes et innovantes, en synergie avec les programmes de développement propres aux territoires (pôles de compétitivité, par exemple), et à constituer, par anticipation, un portefeuille territorial de projets de revitalisation. Dans ce cadre, il est suggéré aux services de l'État de favoriser la mutualisation des projets et la concentration des moyens, ainsi que de simplifier les modalités de pilotage des conventions.

La circulaire insiste aussi sur l'intérêt de certains outils financiers pouvant être mis en place par la convention (fonds de prêts, et surtout fonds de garantie).

B - Le guide pratique de février 2013

Sur la base des recommandations formulées depuis 2006, un guide méthodologique a été diffusé en février 2013, afin d'assurer la montée en compétence des acteurs des territoires, notamment du point de vue des actions à conduire, du pilotage et du suivi des conventions. Il a vocation à devenir l'outil pratique de référence des intervenants locaux.

Ce guide a été élaboré sous l'égide de la commission des études régionales (CER), avec l'appui de la DARES, en mobilisant un groupe de travail composé des services « études, statistiques et évaluation » des DIRECCTE et des représentants des administrations centrales concernées : DGEFP, ex-direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) devenue direction générale des entreprises (DGE), direction générale du Trésor et ex-délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), désormais intégrée au commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Trois grandes parties structurent ce guide, composé de 15 fiches pratiques déclinant les outils utiles aux services de l'État à toutes les étapes du cycle de vie d'une convention :

- tout d'abord, l'étape qui précède la conclusion de la convention de revitalisation : le guide analyse les instruments nécessaires à l'établissement du diagnostic territorial, la conduite

d'une analyse d'impact, la justification de la décision d'assujettissement, et le champ d'application de l'obligation de revitalisation ;

- ensuite, l'étape qui consiste à élaborer la convention elle-même : le guide a pour objectif de dynamiser la négociation (avec la volonté de rendre les services de l'État plus réactifs, afin d'accélérer la mise en place du dispositif et d'enrichir le contenu de la convention par une typologie des actions) et de rappeler le cadrage de la durée et de la conclusion d'une convention ;
- enfin, l'étape de suivi, de bilan et d'évaluation d'une convention de revitalisation : le guide met à disposition un bilan-type et des repères méthodologiques de façon à pallier les carences constatées dans ces domaines et à décliner opérationnellement la clôture qualitative et financière des conventions, qui constitue un point d'attention de la circulaire interministérielle du 12 juillet 2012.

CONCLUSION

Instituées en 2002 par la loi de modernisation sociale, les conventions de revitalisation visent à recréer des emplois dans des territoires sur lesquels des entreprises de plus de 1 000 salariés licencient, en imposant à celles-ci le versement d'une contribution. Le montant de cette contribution et ses modalités d'utilisation sont décidés à l'issue d'une négociation menée par le préfet de département et associant l'ensemble des acteurs économiques locaux.

Complété en 2005 par la loi de cohésion sociale, le dispositif a fait l'objet de nombreuses évaluations entre 2006 et 2012 (inspections et corps de contrôles, conseil d'orientation pour l'emploi, groupe de travail sur les outils en matière de revitalisation et d'accompagnement territorial des mutations économiques, IRES).

Les bilans ainsi réalisés montrent que les entreprises et les autres parties prenantes locales se sont approprié le dispositif, qui s'applique, en premier lieu, à des territoires et à des secteurs industriels. Cependant, ces rapports soulignent également la mesure imprécise des effets de ces conventions sur l'emploi, les anticipations insuffisantes de l'obligation de revitalisation, la rareté des études d'impact, le manque de cadrage de la mutualisation des fonds de revitalisation, ainsi que la nécessité d'accroître les diligences des prestataires chargés de mettre en œuvre tout ou partie de la convention.

Ces bilans ont formulé ainsi de nombreuses recommandations, dont certaines ont été reprises par la circulaire interministérielle du 12 juillet 2012 et par le guide méthodologique diffusé en 2013 auprès des services déconcentrés de l'État. Elles portent en particulier sur la sécurisation de la décision prise par le préfet en ce qui concerne l'assujettissement de l'entreprise à l'obligation de revitalisation, la typologie et la diversification des actions de revitalisation, les modalités de financement de ces actions, ainsi que le bilan et l'évaluation de chaque convention.

Chapitre II

Une décision d’assujettissement à sécuriser juridiquement, une négociation à mieux encadrer

La présente enquête a procédé à l’analyse approfondie de 14 conventions signées entre décembre 2008 et septembre 2014 dans quatre régions : Bretagne, Centre, Lorraine, Provence-Alpes-Côte d’Azur. Ces quatre régions représentent 20 % du nombre total de conventions signées en France sur la période 2009-2013 (soit 160 conventions sur un total de 809), 21 % du nombre d’emplois supprimés pris en compte dans les 809 conventions précitées, et 21 % des contributions versées par les entreprises sur la même période au titre de l’obligation de revitalisation (soit 75,8 M€ sur un montant total de contributions de 366,6 M€).

Ces 14 conventions représentent près de 8 % du nombre total de conventions signées dans les quatre régions sur la même période (2009-2014), 18 % du nombre d’emplois supprimés et 16 % du montant total des contributions versées par les entreprises. Trois de ces conventions ont été établies dans le cadre de conventions nationales (Crédit Agricole, Peugeot Citroën Automobiles et ThyssenKrupp).

Au total, une douzaine d’interlocuteurs a été rencontrée pour chaque convention.

Tableau n° 1 : détail des conventions examinées par région

<i>Régions</i>	Nombre de conventions et noms des entreprises	Nombre de suppressions d'emploi	Contribution totale (en €)
<i>Bretagne</i>	5 MPAP, Novandie, Peugeot Citroën Automobiles (PCA), Saupiquet, Marine Harvest Kristen	1 361	3 086 882 €
<i>Centre</i>	3 Hutchinson, ThyssenKrupp, Meadwestvaco	549	2 464 044 €
<i>Lorraine</i>	3 FM Logistic, Total Petrochemical, Kléber	1 353	6 845 411 €
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	3 Papèteries Etienne, Arkema, Crédit Agricole	297	1 530 000 €
<i>Total conventions analysées</i>	14	3 560	13 926 337 €
<i>Total des 4 régions (2009/2014)</i>	184	19 946	88 631 209 €
<i>Total conventions analysées / Total des 4 régions</i>	8 %	18 %	16 %

Source : Cour des comptes d'après données DIRECCTE des quatre régions

I - L'assujettissement à l'obligation de revitalisation du bassin d'emploi : une contrainte préalable à la négociation

A - Des conditions strictes d'assujettissement inégalement respectées

Les articles D. 1233-38 et D. 1233-39 du code du travail sont très précis sur les conditions et les délais dans lesquels les préfets peuvent assujettir une entreprise qui procède à un licenciement collectif à l'obligation de revitalisation du territoire. La circulaire de 2012 et le guide méthodologique de 2013 ont également été particulièrement attentifs à cette phase de la procédure. Des faiblesses persistent cependant dans sa mise en œuvre.

1 - Des délais raccourcis, contraignants pour l'État

Pendant le délai restreint d'un mois séparant l'homologation du plan de sauvegarde de l'emploi de la décision d'assujettissement à l'obligation de revitalisation, les services de l'État

doivent, d'une part, mesurer l'impact des licenciements sur le territoire et, d'autre part, recueillir formellement les observations de l'entreprise.

Les préfets veillent à respecter ce délai, mais diverses contraintes peuvent, néanmoins, mettre en péril la procédure : absence de données économiques et sociales immédiatement disponibles et actualisées, multiplicité des intervenants dans la procédure, circuits de signature de la notification trop longs. Dans un tel contexte, certaines entreprises ont pu échapper à l'obligation d'assujettissement. Tel a ainsi été le cas pour deux entreprises implantées dans la région Centre qui avaient enregistré la suppression de 81 et 35 emplois en 2013 et qui n'ont pas été assujetties. La DGEFP a engagé une réflexion pour allonger le délai dont disposent les services de l'État pour décider de l'assujettissement des entreprises.

2 - Une décision d'assujettissement à motiver

L'assujettissement des entreprises à la revitalisation nécessite d'avoir une vue d'ensemble sur la situation économique et sociale du territoire sur lequel l'entreprise procède à des licenciements. La solidité de l'argumentaire de l'autorité administrative est fondamentale : elle repose aujourd'hui sur un dispositif qui mériterait d'être mieux organisé et coordonné.

a) Des indicateurs économiques à suivre et à actualiser

Les courriers relatifs à l'assujettissement adressés aux entreprises doivent tenir compte de plusieurs paramètres qui nécessitent des mises à jour régulières : nombre et caractéristiques des emplois qui doivent être supprimés, taux de chômage et situation économique du bassin d'emploi, effets des licenciements sur les autres entreprises de ce bassin d'emploi, impact fiscal.

Dans les faits, ces données, qui permettent d'établir que le licenciement collectif porte atteinte à l'équilibre du bassin d'emploi, sont dispersées entre plusieurs sources (INSEE, DIRECCTE, directions régionales des finances publiques (DRFiP), Pôle emploi, collectivités territoriales) et ne sont pas régulièrement actualisées. En outre, l'accumulation de sinistres dans le temps et sur certains territoires urbains peut rendre complexe l'argumentation en faveur de l'assujettissement d'une entreprise prise isolément.

b) Une veille à systématiser et à coordonner au niveau régional

Au niveau régional, il existe des cellules de veille chargées de capitaliser les informations économiques sur la vie des entreprises. Elles sont souvent coordonnées par les commissaires au redressement productif, appuyés dans cette activité par la DIRECCTE (comme en Provence-Alpes-Côte d'Azur) ou par une cellule spécifique associant parfois les régions et les acteurs économiques (cellule régionale « redressement productif » en Lorraine et dispositif Veilleco 2.0 en Centre-Val de Loire).

En Bretagne, un comité exécutif de l'action régionale en matière de redressement productif (COMEX-RP), réunissant les services de l'État, les services judiciaires, de police et de gendarmerie, le conseil régional, la banque publique d'investissement, la Banque de France et l'URSSAF, illustre une démarche de veille régionale organisée et coordonnée. Cette

initiative est en cohérence avec l'esprit de la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République qui renforce le niveau régional pour le développement économique et la coordination des acteurs et de leurs stratégies.

c) Un dispositif de suivi des entreprises en difficulté à consolider au niveau départemental

Les pratiques de suivi des entreprises en difficulté par les services de l'État varient d'un département à l'autre, voire d'un arrondissement à l'autre : une majorité de départements s'appuie, pour repérer et suivre les entreprises fragiles, sur des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI). Les départements bretons et lorrains disposent de cellules de veille et, pour certains territoires (bassin d'emplois, arrondissement...), de réseaux de développement économique (RDE) animés par les DIRECCTE. Un dispositif coordonné de recueil et de capitalisation de données sur les entreprises en difficulté existe dans le Loiret. Un suivi local de l'économie (« ELISE ») est également en usage dans les Bouches-du-Rhône, en particulier dans l'arrondissement de Marseille.

L'éparpillement des structures et des méthodes de suivi des entreprises n'est pas un gage de sécurité, ni de cohérence. Une réforme est en cours pour consolider et harmoniser le dispositif actuel de veille départementale. Dans ce cadre, une mission confiée aux CODEFI serait de détecter de manière précoce les difficultés, mêmes passagères, des entreprises dont l'arrêt d'activité aurait des conséquences importantes sur l'emploi, d'accompagner les entreprises dans la mise en œuvre de solutions assurant la sauvegarde des emplois, et de garantir la bonne articulation avec les différents dispositifs de soutien et d'assistance aux entreprises en difficulté.

Une circulaire interministérielle du 9 janvier 2015⁷ relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises confrontées à des problèmes de financement, adressée aux préfets et aux directeurs régionaux et départementaux des finances publiques, constitue une première étape de cette évolution qui reste, selon la DGE, à consolider.

3 - L'indispensable implication de l'entreprise

Avant de notifier la décision d'assujettissement, le préfet doit recueillir les observations de l'entreprise sur les motivations de cette décision. Au-delà d'une phase de concertation imposée par les textes, il s'agit de transformer le sentiment d'une contrainte financière pour l'entreprise en une adhésion à une contribution à la redynamisation d'un territoire.

Cette perception positive du dispositif est parfois difficile à atteindre : les grands groupes, en particulier étrangers, ne se sentent pas nécessairement concernés par l'avenir d'un territoire qu'ils connaissent parfois mal et comprennent difficilement un dispositif auquel ils ne sont pas habitués.

⁷ Circulaire conjointe des ministres chargés des finances et des comptes publics, de l'économie, de l'industrie et du numérique et du secrétaire d'État chargé du budget.

4 - Des études d'impact difficiles à réaliser dans les délais

Les critères légaux d'assujettissement des entreprises à la revitalisation nécessitent de mesurer l'impact territorial des suppressions d'emplois, mais la possibilité pour le préfet de prescrire une étude d'impact social et territorial auprès de l'entreprise qui licencie, prescrite par la loi de 2005 et préconisée tant par la circulaire que par le guide méthodologique, n'est que très rarement utilisée. Selon la DGEFP, 2 % seulement des conventions de revitalisation seraient concernées.

Dans les cas retenus pour l'enquête de la Cour, seules trois grandes entreprises ont pris en charge le financement d'une étude d'impact. Celle-ci a été réalisée par des cabinets spécialisés : Sémaphores pour Peugeot Citroën Automobiles⁸, KPMG puis SODIE pour Kléber, et SOFRED consultants pour Arkema.

L'étude d'impact diligentée en 2013 par Peugeot Citroën Automobiles

L'étude, confiée au cabinet Sémaphores, très complète, visait à apprécier l'effet des suppressions de postes envisagées sur le bassin de vie et d'emploi de Rennes :

- du point de vue social : impact sur les emplois directs et indirects (conséquences sociales prévisibles au vu des caractéristiques des populations concernées, conséquences de la restructuration sur l'emploi dans les bassins de vie concernés, capacité de ces bassins à offrir des emplois aux salariés licenciés ou fragilisés) ;
- du point de vue territorial : conséquences sur les fournisseurs et sous-traitants et sur l'ensemble de l'activité économique, incidence éventuelle des disponibilités foncières et immobilières rendues vacantes.

L'analyse de la population des salariés concernés par le plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) sur le site Peugeot Citroën Automobiles (PCA) Rennes et de la population affectée par ses effets a été réalisée à partir d'une vingtaine d'entretiens en face à face, de l'étude des fournisseurs bretons du site PCA de Rennes, des perspectives d'emploi et de l'enquête employeurs.

L'étude avait, en outre, vocation à orienter le contenu d'un programme d'actions visant la revitalisation des territoires concernés.

Les services de l'État estiment que les études d'impact effectuées à la demande des entreprises sont documentées, mais ne tiennent pas assez compte des spécificités des bassins d'emploi. Ils reconnaissent, néanmoins, ne pas avoir été en mesure de les réaliser par leurs propres moyens et n'ont aucun exemple à fournir d'étude effectuée par leurs soins.

Si en Bretagne, des analyses d'impact ont été effectuées, donnant lieu à des échanges entre les services, ceux-ci n'ont pas été formalisés. Le préfet indique qu'un effort devra être entrepris en ce sens.

Sur ce point, le guide méthodologique apparaît trop ambitieux : la grille d'indices préconisée, très détaillée, semble n'avoir été utilisée ni par les cabinets spécialisés, ni par les DIRECCTE interrogées.

⁸ L'étude a été demandée par le ministre du travail.

B - Des recours en augmentation contre les décisions d'assujettissement

L'absence d'étude d'impact réalisée par les services de l'État limite les données disponibles pour définir le taux d'assujettissement de l'entreprise. Elle fragilise, en outre, la motivation de la décision d'assujettissement du préfet, contre laquelle l'entreprise dispose d'un droit de recours hiérarchique ou contentieux.

Tableau n° 2 : taux de recours contre les décisions d'assujettissement

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Recours hiérarchiques</i>	2,5 %	3,8 %	4,7 %	2,7 %	5,5 %
<i>Recours contentieux</i>	1 %	2,2 %	2,4 %	4,4 %	1,6 %

Source : Cour des comptes d'après données DGEFP

Si la DGEFP estime que les taux de recours hiérarchiques et contentieux, synthétisés au niveau national, restent faibles, ils sont en légère progression, plusieurs entreprises ayant décidé de contester l'argumentaire développé par l'autorité administrative pour démontrer l'impact des licenciements qu'elles opéraient sur le bassin d'emploi.

Plusieurs décisions récentes illustrent les défaillances des procédures engagées ou des argumentaires développés :

- le tribunal administratif de Marseille a annulé la décision du préfet des Bouches-du-Rhône d'assujettir Ducros Express à l'obligation de revitalisation, pour défaut de démarche contradictoire (délibéré du 12 mars 2013) ;
- le tribunal administratif de Rennes a annulé la décision du préfet d'Ille-et-Vilaine d'assujettir la société Axiane-Meunerie à l'obligation de revitalisation à Maure-de-Bretagne, parce que l'administration s'était abstenue de recueillir les observations de la société et que la motivation de la décision d'assujettissement manquait de précision (délibéré du 29 août 2014) ;
- le tribunal administratif d'Orléans a, quant à lui, fondé sa décision d'annulation de la décision d'assujettissement adressée à la société Directlog, située à Saran (bassin d'emploi d'Orléans), à la fois sur le caractère imprécis de la motivation, mais aussi parce qu'il n'était pas établi que « le licenciement collectif auquel a procédé la société Directlog, qui a entraîné douze licenciements, aurait affecté, par son ampleur, l'équilibre du bassin d'emploi dans lequel elle est implantée » (délibéré du 11 décembre 2014).

De façon générale, les services de l'État estiment que la procédure reste fragile et que le délai d'un mois désormais accordé pour la constitution du dossier est court. Ils admettent que cette contrainte doit les conduire, avec les collectivités territoriales et les représentants des entreprises, à davantage se coordonner, afin d'assurer un suivi mieux partagé et plus rigoureux de la situation des entreprises.

II - La négociation des conventions : un processus exigeant

A - La centralisation du pilotage à la DGEFP

Le pilotage national des conventions de revitalisation est principalement opéré par la DGEFP qui est chargée de la politique de l'emploi et de la coordination des PSE : en effet, la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique, qui ne dispose pas de relais dans les services départementaux, se trouve éloignée du dispositif au niveau local, et le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), créé en mars 2014, n'a pas conservé la mission *Accompagnement des mutations économiques* précédemment exercée par la DATAR.

Par ailleurs, l'analyse du bilan des conventions réalisé par la DGEFP à partir des informations transmises par les DIRECCTE fait apparaître des faiblesses.

Le croisement des données transmises par la DGEFP et les DIRECCTE met en effet en évidence un manque de fiabilité des outils de suivi des conventions de revitalisation, entraînant des difficultés de consolidation et un suivi partiel. De fait, il n'existe pas de liste consolidant l'ensemble des conventions conclues avec un bilan statistique et financier au niveau national.

À titre d'illustration, le bilan 2013 de l'administration ne comporte aucun élément quantitatif ou critique sur les études d'impact. La DGEFP renvoie, d'ailleurs, aux entreprises la responsabilité de diligenter ces études, en estimant qu'elles connaissent mieux la situation économique globale du territoire que les services de l'État. Ce bilan ne mentionne pas non plus les recours contre les décisions d'assujettissement, pas plus que les fonds mobilisés pour rétribuer des prestataires, et aucun élément quantitatif sur les bilans et les évaluations réalisés n'y figure, même s'il s'agit d'un axe de progrès formellement identifié.

Un pilotage de la DGEFP, articulé avec la DGE, interlocuteur privilégié des entreprises, notamment industrielles, et mieux outillé, pourrait permettre d'optimiser le dispositif. La DGEFP annonce d'ores et déjà sa décision de créer un groupe de réflexion et d'échanges pour améliorer la mise en œuvre de l'obligation de revitalisation.

B - La nécessaire prise en compte de la diversité des contextes locaux

L'analyse des conventions retenues pour l'enquête révèle des situations locales disparates, ce qui met en évidence la difficulté de réunir toutes les conditions nécessaires à une mise en œuvre optimale des conventions.

1 - Une histoire des territoires qui peut être source d'expérience

Lorsque les zones géographiques concernées sont frappées par des sinistres économiques récurrents, la fréquence et l'ancienneté des restructurations ont souvent entraîné une montée en compétence des parties prenantes, une capitalisation des expériences et une

plus grande aisance à mettre en œuvre des conventions. Les territoires les plus anciennement sinistrés ont bénéficié de commissaires à la réindustrialisation dès les années 1980. En Lorraine, par exemple, une pratique ancienne de la restructuration s'est développée depuis 40 ans. Les acteurs locaux connaissent parfaitement le dispositif et l'enclenchent de façon coordonnée.

2 - L'existence d'une stratégie régionale, facteur de dynamisme

Quand une stratégie régionale existe, la convention est un outil parmi d'autres au service d'une politique territoriale qui définit les filières à implanter prioritairement. Le pacte d'avenir pour la Bretagne a, par exemple, été signé fin 2013 dans un contexte de difficultés de certaines filières, notamment les industries agro-alimentaires.

Dans les cas les plus aboutis de concertation au niveau régional comme en Lorraine, les préfets se coordonnent en comité d'administration régionale (CAR) et ont mis en place un groupe d'appui technique composé d'experts de la DIRECCTE, du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), des préfetures et sous-préfetures et du commissaire au redressement productif. Chaque expert est chargé de remettre son avis au préfet avant la consultation des partenaires. L'objectif est également de viser l'harmonisation des pratiques dans les départements lorrains. Néanmoins, ce schéma d'organisation n'est pas le plus répandu : fréquemment, le préfet de département agit en toute autonomie.

La définition de stratégies partagées entre l'État et les régions doit être encouragée : elles permettent de donner un cap cohérent aux actions économiques et aux conventions de revitalisation, de renforcer la coordination des acteurs et de prendre en compte les enjeux locaux.

3 - Une intervention différenciée selon le territoire rural ou urbain

Le choix des actions de la convention ne s'opère pas de la même façon en milieu urbain ou rural. Dans les secteurs industriels situés en périphérie urbaine, il peut s'agir de développer prioritairement les actions destinées à recréer des emplois industriels et à attirer des activités tertiaires ; dans les secteurs ruraux, les stratégies peuvent être plus diversifiées, avec un enjeu complémentaire d'aménagement du territoire.

C - La consultation incontournable des multiples interlocuteurs sur le terrain

1 - L'entreprise, acteur clé

L'entreprise est le premier acteur mobilisé. Des prestataires privés (cabinets de conseil spécialisés en ressources humaines ou en stratégie d'entreprise) ou institutionnels, notamment les chambres de commerce et d'industrie (exemple des CCI du Loiret, du Morbihan ou de la Moselle), peuvent l'accompagner.

Les organisations syndicales de l'entreprise sont également parties prenantes, mais de façon plus ou moins active.

À l'expérience, plusieurs cas de figure introduisent une gradation dans le niveau d'investissement de l'entreprise assujettie à la revitalisation :

- l'entreprise ferme un site ou licencie, mais reste implantée localement : elle s'impliquera davantage dans le dispositif, mais pourra négocier longuement le montant de l'assujettissement en misant sur l'intérêt pour les représentants de l'État de ne pas l'inciter à quitter le territoire ou à se libérer simplement de ses obligations auprès du Trésor public ;
- l'entreprise ferme un site et quitte le territoire localement, mais reste implantée en France : dans ce cas, l'entreprise souhaitera se libérer rapidement de ses obligations (avec le risque de libérer des fonds sur des emplois peu pérennes, en maximisant ainsi les possibilités d'effets d'aubaine), mais sera soucieuse de son image ;
- l'entreprise ferme un site et quitte le territoire national : l'entreprise n'aura aucun intérêt à s'impliquer ; elle pourra même tenter d'échapper à la contribution.

2 - Les services de l'État, pilotes du dispositif

Plusieurs services de l'État sont mobilisés sur l'ensemble du cycle de vie d'une convention : préfets de région, secrétaires généraux pour les affaires régionales, commissaires au redressement productif, préfets, secrétaires généraux et sous-préfets, DIRECCTE, DRFiP.

Dans tous les cas étudiés lors de la présente enquête, les préfets, sous-préfets et UT DIRECCTE ont piloté les négociations des conventions avec les entreprises.

Dans certains contextes exceptionnels, les ministres du travail et de l'emploi sont intervenus personnellement dans certains dossiers (conventions Kléber et PCA, par exemple).

3 - Le rôle des élus locaux

Les parlementaires et collectivités locales (conseil régional, conseil départemental, intercommunalités, communes, notamment) s'investissent également avec un niveau d'intervention plus ou moins développé selon les territoires et les conventions.

Il peut s'agir d'une simple participation aux instances de gouvernance de la convention ou d'une intervention directe dans la définition et la conduite d'une ou plusieurs actions, voire de la reprise de la totalité d'un site sinistré. Dans un cas, une convention a contribué à la structuration de la politique de développement économique d'un territoire, en finançant l'embauche, dans un établissement public de coopération intercommunal⁹, d'un animateur territorial affecté à cette problématique. La même convention de revitalisation a permis aux élus locaux et aux partenaires sociaux, confrontés à la fermeture partielle d'un site industriel, de prendre conscience que l'implantation d'un nouvel acteur industriel du même secteur sur le site n'était pas envisageable, compte tenu de ses caractéristiques et de celles du territoire. Les études financées par l'entreprise signataire de la convention en vue de l'installation d'autres

⁹ Il s'agit même, au total, du seul emploi décompté dans le cadre de cette convention de revitalisation.

filières industrielles ont contribué à cette prise de conscience, à défaut de permettre des créations d'emploi.

Par ailleurs, les élus locaux rejoignent fréquemment les préoccupations des salariés et des organisations syndicales, en souhaitant établir un lien entre le PSE et la convention de revitalisation.

4 - Les autres acteurs publics, plus ou moins impliqués

De nombreux autres intervenants publics peuvent être mobilisés : les chambres des métiers et de l'artisanat, Pôle emploi (pour les informations sur le marché du travail, les besoins de formation, notamment), les maisons de l'emploi et les agences de développement économiques. Leur rattachement à une collectivité (indépendamment des résultats qu'elles obtiennent) ou l'exigence de cohérence avec d'autres conventions peut rendre leur participation quasiment obligatoire, ce qui limite alors la marge de manœuvre de l'entreprise, qui reste pourtant le décisionnaire final de l'utilisation des fonds.

En tout, plus d'une trentaine d'acteurs peuvent être amenés à se prononcer sur un projet de convention, ce qui constitue à la fois une opportunité pour développer des synergies locales, mais aussi un risque d'alourdissement des processus, notamment en raison des divergences de point de vue, qui peuvent se manifester sur la désignation précise du territoire qui doit bénéficier des fonds.

D - Le besoin de clarification des rôles au sein des services déconcentrés

La multiplicité des parties prenantes susceptibles d'intervenir dans le cadre d'une convention renforce l'exigence de pilotage. Plusieurs entreprises rencontrées ont exprimé la nécessité de disposer d'un interlocuteur unique au sein des services de l'État, afin d'optimiser la négociation, la mise en œuvre et le suivi des conventions. Il s'agit également d'éviter tout rapport de force déséquilibré entre une entreprise apportant une contribution financière et de nombreux intervenants publics ou privés intéressés par l'usage de ces fonds sur leur périmètre d'intervention.

De ce point de vue, la situation apparaît disparate. Certains départements, comme le Morbihan, la Moselle ou la Meurthe-et-Moselle, positionnent un service comme chef de file (préfecture, sous-préfecture, ou DIRECCTE). Ce dernier est chargé de gérer la relation avec les entreprises assujetties et de coordonner l'ensemble des partenaires, avant même la décision d'assujettissement. D'autres territoires sont le théâtre d'une concurrence entre services de l'État. Cette situation peut conduire à des dysfonctionnements : absence d'association des partenaires, délais non respectés, conventions ne pouvant être engagées.

La stabilité des compétences en place dans les services de l'État constitue un facteur déterminant pour affirmer une autorité de pilotage crédible. Les départements les plus performants sont ceux qui ne subissent pas un renouvellement trop fréquent dans les équipes. En effet, la complexité du dispositif exige une montée en compétence progressive et sur le long terme, la mise en œuvre des conventions s'échelonnant sur deux à sept ans (convention Kléber en Meurthe-et-Moselle). Au-delà du positionnement stratégique du préfet, la

désignation systématique d'un chef de file opérationnel au sein des services de l'État permettrait de faciliter la coordination et d'anticiper la mise en œuvre des conventions, d'optimiser la concertation avec les acteurs du territoire, et de mettre un interlocuteur unique à la disposition des entreprises.

E - L'optimisation de la durée de négociation des conventions

L'analyse des délais de négociation des conventions retenues pour l'enquête met en évidence la difficulté des parties intéressées à parvenir à la conclusion de conventions dans les six mois suivants la notification du PSE à l'autorité administrative, ainsi que le prévoit le code du travail.

Tableau n° 3 : délai de négociation des conventions retenues pour l'enquête

<i>Entreprise</i>	<i>Délai en mois</i>
<i>Ille et Vilaine : Novandie</i>	22
<i>Ille et Vilaine : PCA (convention nationale préalable)</i>	21
<i>Morbihan : MPAP</i>	11
<i>Morbihan : Saupiquet</i>	8
<i>Finistère et Côte d'Armor : Marine Harvest Kristen</i>	8
<i>Loiret : Hutchinson</i>	4
<i>Loiret : ThyssenKrupp (convention nationale préalable)</i>	24
<i>Moselle : FM Logistic</i>	31
<i>Moselle : Total Petrochemical</i>	14
<i>Meurthe et Moselle : Kléber</i>	7
<i>Bouches du Rhône : Papèteries Etienne</i>	7
<i>Alpes de haute Provence : Arkema</i>	11
<i>Bouches du Rhône : Crédit agricole Alpes Provence</i>	24

Source : Cour des comptes d'après les données transmises par les services déconcentrés de l'État

Une seule convention a été conclue dans un délai inférieur à six mois, et la durée moyenne de négociation d'une convention atteint près de 15 mois.

Des divergences de points de vue entre l'État et l'entreprise peuvent être à l'origine de ces retards :

- Le taux d'effort de l'entreprise est délicat à définir et constitue un point sensible. Il arrive que l'entreprise négocie longuement le montant de l'assujettissement, en mettant en exergue l'impact du PSE sur sa situation financière et la pénalisation supplémentaire que constitue la contribution destinée à la revitalisation du territoire. De leur côté, les services de l'État souhaitent autant que possible parvenir à un accord, afin d'éviter que les sommes liées aux conventions ne soient mises en recouvrement par le Trésor public, en privant alors le territoire de ces financements ;

- La zone d'intervention peut également donner lieu à des désaccords persistants, en particulier lorsque la convention est soumise, comme les textes le prévoient, à la consultation des nombreux responsables présents sur le territoire : par exemple, le maire de la commune d'implantation de l'entreprise qui licencie militera pour une mobilisation ciblée des fonds sur son territoire, appuyé par les organisations syndicales de l'entreprise qui ne comprennent pas que des actions puissent financer des emplois sur des territoires éloignés alors que des salariés licenciés restent sans emploi ; la communauté de communes raisonnera pour sa part sur un territoire élargi ; l'entreprise pourra enfin faire valoir qu'une partie des salariés concernés vivaient dans l'agglomération proche (10 % des effectifs de l'entreprise Kléber vivaient, par exemple, à Nancy ou dans sa proche couronne) ;
- Le type d'actions à engager et les secteurs d'activité éligibles peuvent susciter des discussions : par exemple, l'entreprise MPAP¹⁰ dans le Morbihan souhaitait mettre en œuvre un dispositif d'animation territoriale de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et une mise à disposition de compétences au bénéfice d'entreprises locales, alors que le préfet souhaitait engager des actions favorisant des créations d'emplois et d'entreprises.

En outre, certains éléments déterminants pour finaliser la convention sont connus tardivement, notamment la détermination du nombre de salariés à prendre en compte pour le calcul de la contribution, par exemple lorsqu'un plan de départs volontaires s'étale dans le temps, ou la situation de salariés licenciés devenant créateurs d'entreprise, qui sont exclus de l'assiette (convention PCA). En Ille-et-Vilaine, la modification du fonctionnement du fonds départemental mutualisé a amplifié les retards constatés.

Enfin, les conventions concernant des grands groupes se caractérisent par des délais systématiquement dépassés :

- dans le cas des conventions nationales (PCA, ThyssenKrupp, Papèteries Etienne), la procédure est apparue particulièrement longue du fait d'une double négociation, d'abord entre le siège de l'entreprise et la DGEFP, puis avec l'unité déconcentrée et les préfets. Dans les deux cas étudiés, les délais de négociation des conventions locales dépassent les 20 mois ;
- dans le cas d'une négociation avec un groupe mondial, ce dernier comparera systématiquement la convention en cours de négociation avec d'autres conventions négociées par le groupe sur d'autres territoires, ce qui rehausse l'exigence de cohérence des services de l'État.

Le délai de six mois pour négocier les conventions n'est que rarement respecté, compte tenu de l'exigence de concertation des nombreux responsables locaux et de la difficulté des parties à se mettre d'accord sur le montant de l'assujettissement, le territoire d'intervention et la nature des actions à engager. Pour autant, une veille active, une coordination resserrée, et une consultation des acteurs anticipée et mieux organisée devraient permettre de s'approcher du délai de six mois qui constitue un cadre nécessaire.

¹⁰ S'agissant de l'entreprise MPAP, le changement de prestataire, demandé par les élus a contribué aux retards constatés.

La DGEFP indique que l'allongement du délai de négociation des conventions fait partie de ses pistes de réflexion et qu'elle souhaite l'intégrer dans la loi relative au code du travail, en cours de préparation.

Ce délai devrait démarrer à partir de la date de notification de l'assujettissement, et non du PSE qui intervient un mois plus tôt, afin d'homogénéiser les faits générateurs et de simplifier la procédure.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les procédures liées à l'assujettissement et à la négociation des conventions mettent en lumière une exigence forte qui pèse sur les services de l'État : ils doivent anticiper, se coordonner, consulter les nombreux acteurs du territoire dans des contextes divers et face à des entreprises qui ne comprennent pas toujours l'intérêt de s'investir dans le dispositif, et enfin faire preuve de cohérence et de rigueur, tant dans l'analyse de l'impact des licenciements que dans la tenue des délais d'assujettissement et de négociation.

L'augmentation des cas de contentieux constitue un point de vigilance, puisque les entreprises contestent de plus en plus souvent la motivation de l'assujettissement. À cet égard, les services de l'État apparaissent fragilisés, d'autant que les effectifs dédiés aux conventions de revitalisation sont peu nombreux et peu outillés.

La performance des services de l'État dépend de leur capacité à suivre les entreprises en difficulté sur les territoires et à développer des synergies basées sur un pilotage affirmé et une coordination efficace.

La Cour des comptes formule les recommandations suivantes à l'État :

- 1. donner instruction aux préfets de désigner un chef de file opérationnel au sein des services de l'État, qui doit être l'interlocuteur unique de l'entreprise ;*
 - 2. fixer le démarrage du délai de négociation de six mois à partir de la date de la notification de l'assujettissement et non à partir de l'homologation du plan de sauvegarde de l'emploi.*
-

Chapitre III

Un pilotage à resserrer, une mise en œuvre à diversifier

I - Une gouvernance homogène des conventions

Toutes les conventions analysées lors de l'enquête ont été pilotées par un comité de suivi de niveau stratégique et un comité d'engagement de niveau opérationnel, conformément au modèle de convention annexé à la circulaire du 12 juillet 2012. Dans quatre conventions, il existait également une instance complémentaire (comité consultatif, comité de pilotage élargi aux intervenants locaux, comité d'investissement).

Le fonctionnement de ces deux niveaux d'instance apparaît homogène et garantit un suivi régulier de l'exécution de la convention. L'existence d'une troisième instance vise généralement à optimiser la concertation, de façon à alléger le format des instances principales.

Le secrétariat de ces instances est parfois pris en charge par les services de l'État, tandis que l'entreprise est mobilisée sur les éléments soumis à sa décision (par exemple en Lorraine). Ces deux activités peuvent être déléguées à un prestataire. Dans certains cas néanmoins, il n'existe pas de compte-rendu formel relatant la teneur des débats et mentionnant la liste des personnes présentes dans ces instances, ce qui constitue une carence du suivi.

A - Le comité de suivi, instance stratégique au format élargi

Le rôle et la composition du comité de suivi sont formellement décrits dans les conventions. Présidée par le préfet ou le sous-préfet, cette instance réunit une ou deux fois par an l'ensemble des acteurs concernés et supervise l'avancée des actions menées. Elle est chargée de vérifier la pertinence des actions, la mobilisation des fonds et de procéder à d'éventuels ajustements. Le comité de suivi peut par exemple réorienter des financements ou prolonger la convention¹¹, ce qui s'avère assez fréquent comme l'atteste le tableau présenté en

¹¹ Cas fréquent : parmi les neuf conventions retenues pour l'enquête signées en 2012 ou avant, cinq ont duré trois ans ou plus.

annexe n° 3 : sept conventions sur dix ont dépassé la durée de deux ans au sein des conventions analysées (les autres conventions ont été signées en 2014).

L'examen des conventions retenues pour l'enquête met en évidence une moyenne de 9 à 33 membres désignés pour une présence effective de 9 à 27 personnes en moyenne.

Dans le cas – fréquent – d'un nombre de participants élevé, cette instance peut être mal perçue par l'entreprise, en particulier lorsque le climat social local est très tendu. Plus le nombre de participants est important, plus il s'agit d'une instance d'information, peu opérante, marquée par des déclarations de principe des élus. Les formats plus resserrés, organisés sur la base de la désignation d'un chef de file par type de collectivité, apparaissent plus adéquats et évitent l'impression d'un rapport de force déséquilibré entre un directeur d'établissement isolé face aux organisations syndicales revendiquant le bénéfice des fonds pour les seuls salariés licenciés, aux élus locaux mobilisés pour la défense de leur territoire, et aux autres acteurs économiques locaux.

B - Le comité d'engagement, instance opérationnelle au format resserré

Le comité d'engagement réunit moins d'intervenants : l'entreprise, le prestataire qui l'accompagne le cas échéant, un ou plusieurs représentants des services de l'État, et les acteurs les plus impliqués dans la mise en œuvre des actions (agence de développement, CCI, collectivité locale, etc.). Alors que sa composition varie de 2 à 12 membres dans le corps des conventions, la présence effective est de 8 à 17 personnes pour les conventions analysées¹². Cette instance est convoquée, selon les conventions, à l'initiative des services de l'État (cas le plus fréquent), de l'entreprise ou du prestataire chargé de piloter la mise en œuvre de la convention.

Le comité d'engagement se réunit généralement en tant que de besoin (au moins une fois par trimestre) pour analyser les dossiers susceptibles de bénéficier des fonds de la convention. L'ordre du jour se structure autour des points suivants : rappel des actions menées, délibérations sur les dossiers éligibles, bilan intermédiaire et prochaines étapes. Un format resserré apparaît préférable pour garantir l'efficacité de fonctionnement de cette instance très opérationnelle chargée de déterminer les critères d'attributions des fonds et d'en contrôler l'utilisation.

Quelques conventions prévoient des modalités de fonctionnement particulières : droit de veto motivé pour l'entreprise quant au financement d'un projet financé, recours à une consultation écrite des membres en cas de décision attendue en urgence, prise de décision à la majorité des membres présents. Par ailleurs, certains comités d'engagement débloquent les fonds si les emplois sont effectivement et durablement créés (demande de pièces justificatives telles que le contrat de travail, le bulletin de salaire post période d'essai, etc.), ce qui suppose d'inscrire l'action dans la durée, parfois au-delà du terme de la convention. Ce fonctionnement apparaît néanmoins peu fréquent, alors même qu'il est indispensable d'opérer un suivi *a posteriori* pour mesurer l'efficacité des conventions.

¹² Les membres du comité sont en réalité parfois représentés par des délégations de plusieurs personnes.

II - Des modalités de gestion partenariales

Dans les 14 conventions analysées, les entreprises sont restées engagées dans les différentes étapes de la mise en œuvre, même lorsqu'elles ont choisi de confier tout ou partie de l'exécution de la convention à un prestataire privé, un ou plusieurs partenaires institutionnels ou à un fonds mutualisé.

L'implication de l'entreprise FM Logistic

Dans le cadre de la convention de revitalisation signée le 4 novembre 2011, l'entreprise FM Logistic est particulièrement impliquée dans la mise en œuvre et le suivi de trois actions :

- la première action était destinée à recréer des emplois. La responsable du site sinistré a rencontré tous les chefs d'entreprise éligibles aux fonds (les dossiers étaient préparés par la CCI), visité leurs locaux et vérifié que les emplois existaient bien (*via* la demande de pièces, notamment les copies de CDI) ;
- la deuxième action concernait la mise en place d'un dispositif d'accompagnement vers des contrats d'apprentissage pour des jeunes et des seniors. L'entreprise a veillé à ce que des bilans d'exécution précis établissent le taux de retour à l'emploi ;
- l'entreprise a participé au dispositif ALIZE de la CCI : la responsable du site FM Logistic a ainsi offert des demi-journées de compétences pour apporter des bonnes pratiques à des entreprises situées à proximité et ayant exprimé un besoin d'aide.

Ce sont les actions sur lesquelles l'entreprise s'est le plus investie qui ont donné les meilleurs résultats, comparativement aux actions confiées à des tiers.

A - Le recours majoritaire à des prestataires

1 - Des prestataires privés ou institutionnels

Les prestataires privés ou institutionnels ont un rôle essentiel dans le dispositif des conventions de revitalisation. Si le 2^{ème} alinéa de l'article D. 1233-40 prévoit simplement la possibilité, pour les entreprises, de recourir à des « organismes, établissements ou sociétés chargés (...) de mettre en œuvre » les mesures permettant « la création d'activités, le développement des emplois et l'atténuation des effets du licenciement envisagé sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi concernés », la circulaire du 12 juillet 2012 les incite sans ambiguïté à recourir à ces prestataires¹³. Après avoir rappelé que la bonne mise en œuvre des actions de revitalisation repose sur la mobilisation de plusieurs intervenants, dont des « cabinets privés en prestations de services divers », la circulaire énumère en effet les avantages associés au recours à des cabinets privés : « la connaissance du tissu économique local, leur professionnalisme, leur expertise sur les actions les plus complexes, ainsi que l'économie de temps qu'apportent les cabinets peuvent constituer un atout pour la mise en

¹³ Cf. fiche n° 5 intitulée « les intervenants à la mise en œuvre d'une convention de revitalisation », figurant en annexe de la circulaire du 12 juillet 2012.

œuvre des mesures de revitalisation. De ce point de vue, le recours à un prestataire peut avoir une vraie pertinence ».

Ce rôle central reconnu aux prestataires dans la mise en œuvre des conventions de revitalisation conduit ainsi les entreprises, plus de sept fois sur dix (72,5 % des conventions de revitalisation en 2013), à recourir à un cabinet de conseil en gestion des ressources humaines¹⁴, en création d'entreprise ou en développement économique, pour se faire accompagner dans le pilotage et/ou la mise en œuvre de tout ou partie de la convention¹⁵.

Dans les quatre régions analysées, la volonté de chercher des alternatives aux prestataires privés du fait de l'existence d'opérateurs institutionnels incontournables sur le territoire ou de leur plus-value jugée insuffisante, a conduit les services de l'État à favoriser la coopération avec des agences de développement local, des maisons de l'emploi ou bien encore des chambres de commerce et d'industrie. Bien que le choix du prestataire relève de la seule compétence de l'entreprise, les services de l'État ne s'interdisent pas d'essayer d'orienter son choix, afin notamment d'écarter des prestataires privés jugés peu performants ou trop chers. La circulaire du 12 juillet 2012 rappelle en effet :

- que des solutions alternatives aux cabinets privés peuvent être privilégiées, comme les comités de bassin d'emploi ou les agences de développement local, etc. ;
- qu'en fonction de l'importance ou de la complexité de la convention, un partage peut être organisé entre plusieurs opérateurs.

S'agissant des conventions examinées dans le cadre de l'enquête, la mise en œuvre¹⁶ de la convention a été confiée:

- pour sept conventions, à un prestataire privé (BPI, ALTEDIA, GERIS) ;
- pour deux conventions, à des prestataires institutionnels : une agence départementale de développement et/ou une chambre de commerce et d'industrie (convention FM Logistic en Lorraine, convention Saupiquet en Bretagne) ;
- pour trois conventions, à la fois à des prestataires privés et à des partenaires institutionnels (convention Total Petrochemical en Lorraine, convention Arkema en Provence-Alpes-Côte d'Azur et convention PCA en Bretagne).

L'enquête menée sur place a montré qu'il existe une forte concurrence entre les parties prenantes (opérateurs privés/acteurs institutionnels locaux) pour mettre en œuvre les conventions de revitalisation, chacun insistant sur ses points forts. Les prestataires privés mettent ainsi fréquemment en avant leur expertise, leur capacité à aider leurs clients (qui sont

¹⁴ Il a en effet été constaté que l'entreprise décide assez souvent de confier la mise en œuvre de la convention de revitalisation au cabinet intervenant sur le plan de sauvegarde de l'emploi.

¹⁵ Dans le bilan 2010 des conventions de revitalisation élaboré par la DGEFP, il est indiqué que :

- 67 % des conventions font appel à des prestataires privés d'envergure nationale ;
- 21 % des conventions de revitalisation n'ont pas de prestataire, notamment lorsqu'il y a versement de la contribution à un fonds local de mutualisation ou à une structure de développement local ;
- 9 % des conventions font appel aux chambres de commerce et d'industrie (CCI).

¹⁶ Dans deux cas, il n'y a pas eu de prestataire.

souvent étrangers) à s'acculturer au jeu des différents acteurs publics locaux, mais aussi leur capacité à diminuer le coût de cette obligation pour l'entreprise en l'assistant dans la conduite opérationnelle de la négociation de la convention jusqu'à sa signature par le préfet : cette assistance repose notamment sur la recherche d'arguments permettant de relativiser la responsabilité du groupe dans la cession d'activité et sur la détermination, en concertation avec les partenaires publics et consulaires, des actions de revitalisation les plus appropriées, ainsi que du périmètre géographique.

Les prestataires institutionnels insistent, quant à eux, pour se démarquer de leurs concurrents privés, en s'appuyant généralement sur leur connaissance du territoire et la faiblesse de leurs coûts d'intervention, qui sont souvent plafonnés.

2 - Le rôle des prestataires

La circulaire du 12 juillet 2012 prévoit que les modalités de l'intervention d'un prestataire sont déterminées et consignées dans la convention de revitalisation.

Un prestataire peut ainsi intervenir en théorie à chaque phase d'une convention de revitalisation. Tout d'abord, en amont, en réalisant l'étude d'impact (lorsqu'une telle étude est prescrite par l'administration ou initiée par l'entreprise), en aidant l'entreprise à définir une stratégie de revitalisation¹⁷ ou bien encore en élaborant la convention¹⁸. Ensuite, au cours de l'exécution de la convention, à travers l'identification et la validation des projets éligibles, la prise en charge de la mise en œuvre d'une ou plusieurs actions de la convention¹⁹ (études, missions d'appui conseil à des entreprises bénéficiaires, etc.), la détection et l'assistance aux entreprises et organismes porteurs de projet, la présentation des projets retenus au comité d'engagement, ou bien encore le pilotage et la gestion de la convention : suivi et évaluation de sa mise en œuvre, préparation des comités de pilotage, établissement des comptes rendus des travaux. Les prestataires peuvent enfin intervenir à l'issue de la convention en élaborant le bilan de sa mise en œuvre et en assurant le suivi de la pérennité des emplois décomptés.

Les 12 conventions examinées pour lesquelles un prestataire est intervenu amènent à constater que le rôle qui leur est confié dépend principalement de l'investissement de l'entreprise dans la convention de revitalisation : les situations rencontrées vont du simple

¹⁷ En amont de la négociation de la convention de revitalisation, les prestataires privés rencontrés au cours de l'enquête ont insisté sur la nécessité pour l'entreprise de définir une stratégie de revitalisation, afin d'enclencher, le cas échéant, la recherche de nouveaux utilisateurs en cas de cession de site. Pour l'entreprise, il s'agit d'aborder la phase de négociation de la convention avec les acteurs publics dans les meilleures conditions possibles, « afin de ne pas se faire imposer une contribution à quatre SMIC ». Certains cabinets recommandent ainsi à leurs clients de recueillir les informations nécessaires à l'élaboration de leur stratégie : présentation des démarches déjà engagées (ou susceptibles de l'être) en matière de reclassement, mobilité internes, appui à la création d'entreprise par des salariés du site, descriptif des partenaires économiques du site (sous-traitants, clients locaux, etc.) ; en cas de cession / reconversion du site, données techniques, analyse du potentiel de participation ou de réorganisation du site.

¹⁸ Dans le bilan 2009 des conventions de revitalisation, la DGEFP indique que 66 % des conventions ont été élaborées avec l'appui d'un prestataire extérieur (soit 94 conventions sur 142).

¹⁹ Dans ce cas de figure, la circulaire du 12 juillet 2012 rappelle que « lorsqu'une action spécifique de la convention est déléguée à un opérateur, sa mise en œuvre doit répondre aux mêmes exigences : valeur ajoutée en termes d'expertise, ajustement des moyens aux objectifs attendus, suivi des opérations et des créations d'emplois par le COPIL... ». (COPIL : comité de pilotage).

apport de méthodes et d'outils à l'entreprise, celle-ci restant investie dans les différentes instances de gestion et de pilotage de la convention (voire dans la mise en œuvre de certaines actions prévues dans le cas de la convention²⁰, en complément de l'action du prestataire), à une prise en charge globale de la convention par le prestataire, l'entreprise s'effaçant alors derrière ce dernier dans l'animation et le pilotage de la convention (cas de la convention Marine Harvest Kristen en Bretagne). Hormis ce cas, aucune autre entreprise ne s'est entièrement désengagée de la mise en œuvre de sa convention de revitalisation²¹.

Toutefois, le détail du service attendu figure uniquement dans le contrat signé entre l'entreprise et le prestataire en charge de la mise en œuvre de la convention. Pour les conventions examinées, hormis dans le département de la Moselle, ce contrat n'est pas communiqué aux services de l'État, qui ne sont donc pas en mesure de connaître l'intégralité des objectifs et des livrables que le prestataire s'engage à produire et qui doivent donc s'en tenir aux informations présentées dans la convention, dont le contenu est très inégal sur ce point.

B - Les avantages d'une mise en commun des fonds

Selon l'IRES, des structures de mutualisation des fonds sont utilisées dans 20 % des cas. Dans ce cadre, les financements de plusieurs conventions sont mis en commun sur un même territoire et leur gestion est confiée à un opérateur unique, par exemple un fonds mutualisé administré de manière partenariale. On retrouve ce procédé dans trois des quatre régions retenues pour l'enquête (Bretagne, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Centre-Val de Loire).

Sur les 14 conventions examinées, deux ont affecté la totalité (Novandie) ou une partie (PCA) de la contribution de l'entreprise à un fonds mutualisé (en l'espèce, dans les deux cas, le fonds FINEA 35 d'Ille-et-Vilaine), et deux conventions ont prévu le versement du reliquat disponible en fin de convention à un fonds départemental de revitalisation (Loiret – Hutchinson et ThyssenKrupp). Enfin, sans qu'il y ait eu la création d'une structure spécifique, deux conventions ont prévu le versement de ce reliquat au profit d'autres conventions déployées sur le même territoire (Papeteries Etienne et Crédit agricole dans le Pays d'Arles).

La circulaire interministérielle du 12 juillet 2012 encourage la mutualisation en citant ses avantages : une stratégie d'action plus cohérente et plus globale évitant la concurrence entre plusieurs conventions sur un même territoire, une gouvernance simplifiée, et une concentration de moyens permettant d'atteindre une surface financière suffisante pour promouvoir des actions innovantes.

Simultanément, la circulaire alerte sur les risques de la mutualisation, en particulier une éventuelle déresponsabilisation de l'entreprise contributrice, une gestion trop complexe et une dérive des frais de gestion. En pratique, ces risques sont toutefois relativement réduits.

²⁰ Cas de la convention Arkema examinée en région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

²¹ Le lien entre l'implication de l'entreprise dans l'animation et le pilotage de la convention et le montant de la rémunération du prestataire sera examiné dans la quatrième partie du rapport.

L'implication de l'entreprise dépend fortement des conditions dans lesquelles elle adhère au fonds mutualisé. Par exemple, dans le Loiret, le versement de la contribution de l'entreprise au fonds la libère de son obligation de revitalisation, ce qui la désengage totalement de la suite du processus. Le dispositif de revitalisation mutualisé (DRM) d'Aix-Gardanne prévoit une situation intermédiaire, puisque l'adhésion au fonds ne se substitue pas à l'obligation de revitalisation, mais une même personne représente les quatre entreprises contributrices dans les instances de gouvernance. En Ille-et-Vilaine, l'obligation de revitalisation n'est remplie que lorsque les projets financés par FINEA 35 ont effectivement abouti à d'emplois nouveaux et les entreprises contributrices sont systématiquement présentes dans les deux instances assurant le fonctionnement du fonds mutualisé :

- le comité de suivi, chargé de piloter les orientations du fonds et de suivre le bon déroulement des projets : à cette fin, le secrétariat du fonds produit des bilans personnalisés sur la mise en œuvre de la contribution de chaque entreprise ;
- le comité d'engagement, chargé d'examiner et de proposer le financement des dossiers instruits : l'entreprise peut émettre, en le motivant, un veto sur le financement d'un projet.

Outre la participation à la prise de décision, l'examen collectif dans le cadre du fonds de la situation de l'entreprise au regard de son obligation de revitalisation est de nature à la rendre vigilante à la qualité de fonctionnement du fonds et à sa capacité à sélectionner les projets. Ces conditions favorisent donc l'implication des entreprises.

Les frais de gestion des fonds mutualisés sont plafonnés dans le Loiret comme en Ille-et-Vilaine à respectivement 9,5 % et 15 % des contributions versées. La gestion du FDRL est confiée à la chambre de commerce et industrie, et celle de FINEA 35 à l'agence de développement économique départementale IDEA 35. Ces plafonds sont respectés, puisque les taux constatés en moyenne sont de moins de 4 % pour le FDRL et de 9,3 % pour FINEA 35. Dans le pays d'Aix, où le fonds est géré par un prestataire privé, les frais de gestion s'élèvent à 10,3 % des contributions versées, ce qui reste modéré par rapport à celui qui est constaté, lorsque la convention est confiée à un prestataire en dehors d'un fonds de mutualisation²². L'existence d'un fonds mutualisé offre l'intérêt de réaliser des économies d'échelle pour assurer l'ingénierie des projets.

Par ailleurs, des orientations ont été prises pour optimiser le fonctionnement des fonds, en particulier en développant l'octroi de prêts à taux zéro ou de conditions préférentielles, à côté des subventions à la création d'emplois. FINEA 35 a été créé en 2014 spécifiquement dans ce but, en succédant à un fonds mutualisé centré sur l'attribution de subventions : les prêts à taux zéro représentent respectivement 72 % et 96 % de l'ensemble des financements alloués en 2014 et depuis le début de l'année 2015. Dans le Loiret, alors que les subventions représentaient 74,3 % des financements en 2011, lors de la création du fonds, leur part ne s'élève plus qu'à 25,3 % en 2014. En plus de leur effet de levier plus important, les prêts permettent de renforcer les actions au service du développement du territoire, puisque leurs remboursements sont redirigés vers le fonds et employés pour soutenir les projets des entreprises implantées localement. Grâce à sa structure pérenne, le fonds mutualisé permet une réutilisation des financements, ce qui n'est pas possible dans le cas d'une simple convention de revitalisation inscrite dans une durée limitée.

²² Cf. point 4.1.2. sur la valeur ajoutée variable des prestataires.

III - Une diversification des actions à renforcer

A - Des aides directes à l'emploi majoritaires

L'article L. 1233-84 du code du travail donne une liste générale des actions pouvant être menées au titre de la revitalisation²³. La circulaire de la DGEFP publiée en 2012, puis le guide méthodologique, ont eu pour objectif d'ouvrir leur champ afin de remédier à la « relative pauvreté des conventions en termes de variété des actions contenues »²⁴.

La diversification des actions de revitalisation dans la circulaire de 2012

S'agissant des actions pouvant être menées au titre de la revitalisation, la circulaire DGEFP/DGCIS/DATAR du 12 juillet 2012 indique que « la pratique et les travaux de capitalisation réalisés ont permis d'identifier un certain nombre de pratiques innovantes susceptibles de favoriser l'optimisation des moyens mis au service de la création d'activité et du développement des emplois. Les innovations observées ont trait aux différents aspects de la mise en œuvre d'une convention : nature des actions soutenues et des objectifs poursuivis... ». Dans la liste des « actions structurantes, créatrices d'activités et d'emplois », sont notamment cités :

- le financement de projets d'entreprises à fort potentiel, et donc particulièrement structurants pour le territoire,
- les projets de reprise ;
- les démarches de GPEC territoriale ;
- les aides à l'innovation et à la recherche et développement ;
- l'ingénierie de projets ;
- la mise à disposition de compétences.

La circulaire demande enfin de veiller, dans le choix des actions, à « la cohérence et au développement de possibles synergies avec les dynamiques et programmes de développement propres au territoire (pôles de compétitivité, secteurs et axes d'actions prioritaires identifiés dans les documents de programmation type schéma régional de développement économique, contrat de projet État-Région, etc.) ». La typologie précise des actions de revitalisation est présentée en annexe n° 2.

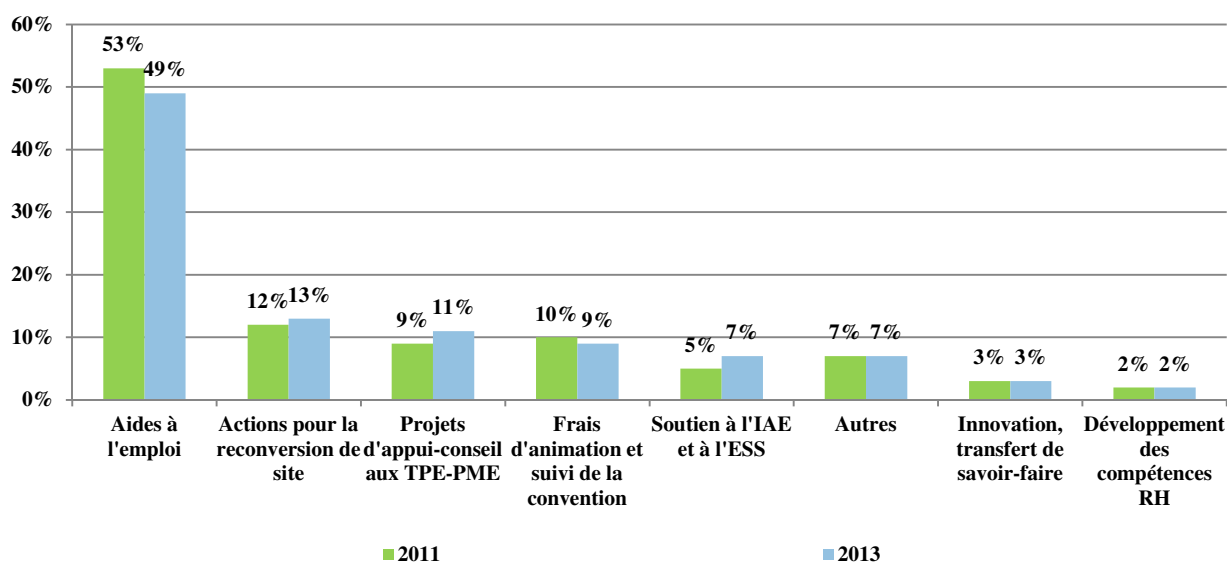
²³ Celles-ci doivent contribuer à la création d'activités, développer des emplois et atténuer les effets du licenciement envisagé sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi. La revitalisation peut également s'insérer dans des actions plus globales de développement économique local.

²⁴ L'inspection générale des affaires sociales (IGAS), dans son rapport de 2009 (p. 40) constatait que « les actions mises en œuvre via les conventions de revitalisation sont assez classiques : aides à la reprise / création d'entreprise (70 % des cas), recherche de projets de reprise de site et directes à l'embauche (66 % des cas), financement des structures de développement local (38 % des cas), vente de site à prix préférentiel (34 % des cas) et formations des salariés (32 % des cas). Les actions de GPEC territoriale sont plus rares : le financement de plateformes de développement des compétences spécifiques au territoire n'est présent que dans 14 % des cas ». Jean-Marc Boulanger, Bertrand Deumie, Michel Laroque, IGAS, RM2009-114P, *L'anticipation des restructurations, l'accompagnement et la gestion des plans de sauvegarde de l'emploi, la mise en œuvre des conventions de revitalisation*, septembre 2009, 76 p, disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr

Les visites sur le terrain, les conventions examinées ainsi que les bilans communiqués par la DGEFP font néanmoins ressortir un écart assez net entre, d'une part, les ambitions affichées dans la circulaire et le guide, et, d'autre part, les pratiques régionales en matière de diversification des actions.

Si la Lorraine fait état d'une diversité d'actions pour chaque bassin d'emploi, le bilan national 2013 des conventions de revitalisation communiqué par la DGEFP montre que les aides à l'emploi et au développement d'activités économiques restent encore une mesure essentielle en 2013 (49 % des actions). Au sein de ces aides à l'emploi, une évolution apparaît cependant avec la baisse de la part des aides directes à l'emploi²⁵ (15 M€ en 2013 contre 17,5 M€ en 2011) au bénéfice des prêts (11 M€ en 2013 contre 8,5 M€ en 2011)²⁶, réputés limiter les effets d'aubaine.

Graphique n° 1 : actions financées dans les conventions au niveau national en 2011 et 2013 (en %)



Source : DGEFP

²⁵ L'aide directe à l'emploi vise à compenser directement les emplois supprimés en soutenant la création identifiée d'un emploi pérenne.

²⁶ Cf. bilans 2013 et 2011 des conventions de revitalisation établis par la DGEFP.

Tableau n° 4 : actions financées dans les conventions en 2011 et 2013 (en M€)

	Aides à l'emploi	Reconversion de site	Appui et conseil aux TP-PME	Animation et suivi de la convention	Soutien à l'IAE et à l'ESS*	Autres	Innovation, transfert de savoir-faire	Développement des compétences RH
2011	39,5	8,9	6,7	7,5	3,7	5,2	2,2	1,5
2013	24,5	6,5	5,5	4,5	3,5	3,5	1,5	1,0
2014	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd

* Insertion par l'activité économique (IAE) et Economie sociale et solidaire (ESS).

Source : Cour des comptes d'après les bilans annuels 2011 et 2013 communiqués par la DGEFP. Les montants figurant dans le tableau ci-dessus, faute de données chiffrées disponibles dans le bilan ont été obtenues en appliquant les pourcentages figurant dans le graphique ci-dessus au montant total des actions pour 2011 et 2013.

Pour les 14 conventions étudiées, les aides directes à l'emploi et au développement d'activités économiques sont majoritaires (50 %), suivies par les actions concernant la reconversion de site (38 % des aides financées²⁷). Les autres types d'actions sont mis en œuvre de manière assez marginale (actions de formation GPEC territoriale, appui-conseil aux PME²⁸), voire sont absents des conventions (actions relevant de l'économie sociale et solidaire par exemple).

Les actions de revitalisation étudiées dans le cadre de l'enquête restent donc globalement centrées sur les aides directes à l'emploi, dans une logique de compensation des emplois détruits. Ces aides directes prennent la forme d'une subvention directe et peuvent parfois être majorées lorsque le nouvel emploi concerne un jeune, un senior, un travailleur handicapé, un ancien salarié de l'entreprise signataire de la convention ou une personne jugée éloignée de l'emploi.

²⁷ Le poids important des actions engagées en vue de la reconversion de site a quasiment pour seule origine les fonds mobilisés par l'entreprise Peugeot en vue de la réindustrialisation du site de Rennes (4,9 M€ sur un total de 5,2 M€).

²⁸ Par exemple, la convention signée par le Crédit Agricole Provence prévoit le soutien au développement des entreprises par la mobilisation d'expertise. Cette action prend la forme d'un diagnostic préalable réalisé par le prestataire auprès de dirigeants créateurs-repreneurs d'entreprises ou de TPE et PME-PMI de plus de trois ans. Une fois le diagnostic réalisé, le prestataire présente au comité d'engagement les préconisations d'accompagnement nécessaires à la pérennité du projet : appui-conseil, coaching du dirigeant, aide à la recherche de financement, etc.

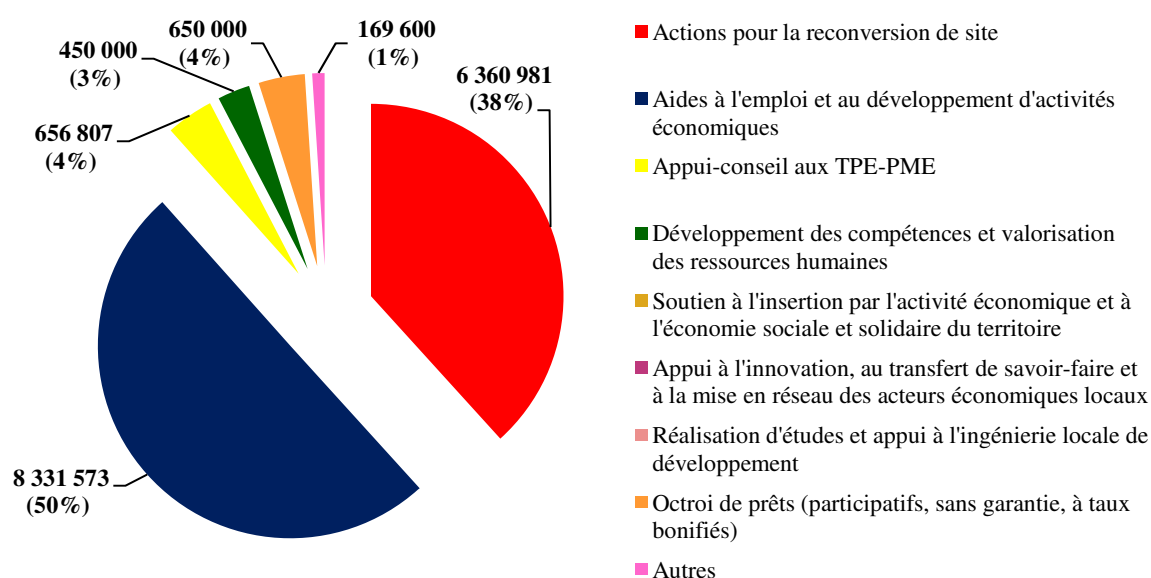
La modulation des aides à la création d'emplois dans la convention MPAP

La convention signée par la société MPAP avec le préfet du Morbihan prévoit le versement d'une aide de 3 000 € à toute entreprise recrutant un demandeur d'emploi comme salarié en CDI à temps plein. Il est par ailleurs indiqué dans la convention que MPAP versera cette aide pour le recrutement d'un de ses salariés en congé de reclassement comme salarié en contrat à durée indéterminée à temps plein²⁹.

L'aide de 3 000 € sera portée à 4 000 € pour le recrutement d'une femme et 5 000 € pour le recrutement d'un travailleur handicapé ou pour le recrutement d'un demandeur d'emploi de longue durée, compte tenu de l'évolution de la situation de l'emploi de ces différentes catégories de chômeurs sur le pays de Ploërmel.

D'un point de vue qualitatif, le mouvement de diversification des actions progresse lentement, notamment en ce qui concerne le déploiement d'actions qui ne sont pas toutes directement créatrices d'emplois, mais dont l'objectif est bien, à terme, le développement et le maintien d'emplois sur le territoire. Par exemple, sur les 14 conventions analysées, les aides à la formation ou les actions de GPEC territoriale ne représentent respectivement que 270 000 € et 180 000 € sur un total de 16,6 M€ (soit 2,7 % des financements).

Graphique n° 2 : typologie des actions des conventions examinées dans le cadre de l'enquête



Source : Cour des comptes

Une corrélation semble pouvoir être établie entre, d'une part, l'existence d'une stratégie de développement du territoire et l'implication des intervenants locaux dans la négociation et/ou la mise en œuvre de la convention et, d'autre part, la diversification des actions. La convention signée entre la société FM Logistic et le préfet de la région Lorraine prévoit ainsi

²⁹ Un mécanisme similaire a été mis en place dans la convention signée entre Hutchinson flexibles automobiles et le préfet du Loiret, le 1^{er} août 2014, au bénéfice des alternants de cette société.

des actions de valorisation et de promotion de site réalisées en lien avec Moselle développement³⁰, des actions de formation des publics en difficulté en lien avec Pôle emploi, des actions de soutien à l'activité économique locale en partenariat avec Moselle développement ou avec le Fonds lorrain de consolidation³¹ (sous la forme d'une prise de participation de 300 000 €), des aides directes à l'emploi, des actions d'accompagnement des PME en lien avec la CCI de Moselle à travers la participation au dispositif ALIZE (mise à disposition de compétences en provenance d'entreprises partenaires, d'avances remboursables ou de prêts bonifiés).

B - La rareté de la prise en compte de la reconversion des friches

Très orientées sur l'accompagnement des licenciements, la recherche d'activités nouvelles et d'emploi, les conventions de revitalisation n'intègrent qu'exceptionnellement le sujet de l'avenir des friches, c'est-à-dire des zones laissées à l'abandon après le départ de l'entreprise qui licencie. Pourtant, ce sujet revêt des enjeux en termes d'aménagement urbain, lorsque la friche se situe à la périphérie directe ou en centre-ville, de maintien de l'attractivité des sites et de reclassement des salariés licenciés.

À ce titre, l'exemple de la Bretagne, région dans laquelle les préfets se montrent très sensibles au traitement des friches industrielles, peut être cité. Ainsi, PCA Rennes a procédé à l'aménagement de bâtiments et de parcelles de son site de La Janais situé à la périphérie immédiate de Rennes, afin d'accueillir des entreprises, notamment la SNCF qui a procédé à l'embauche d'anciens salariés de PCA. Dans la mise en œuvre de la convention Saupiquet, le préfet s'est impliqué dans la recherche d'une solution pour la création d'un parc d'activités sur les terrains anciennement occupés par l'entreprise, situés à la périphérie de la zone urbaine de Saint Ave. Cette opération immobilière a permis de solder la convention de revitalisation par anticipation : 350 emplois directs ont été induits par l'installation de huit entreprises sur le parc d'activités.

De façon générale, la réhabilitation et la reprise des friches industrielles devraient constituer, à côté des actions en faveur de l'emploi, un axe privilégié des conventions.

³⁰ Agence départementale de développement économique.

³¹ En Lorraine, l'État et la région ont pris l'initiative de confier à l'institut lorrain de participation (ILP) la création d'un fonds régional de consolidation des entreprises, ayant vocation à investir, de façon minoritaire, en fonds propres ou quasi-fonds propres dans les PME de la région performantes et en croissance, mais ayant besoin d'une consolidation ou devant faire l'objet d'une cession. Le fonds est constitué sous forme d'une société par action simplifiée ouverte à des actionnaires privés majoritaires et publics, et gérée par un groupement d'intérêt économique regroupant outre l'ILP, le fonds lorrain des matériaux et SADEPAR gestion.

CONCLUSION

La mise en œuvre des conventions de revitalisation se caractérise par l'intervention d'une pluralité d'intervenants. Cette réalité présente à la fois l'opportunité de les mobiliser collectivement au service d'une stratégie territoriale, mais aussi le risque de mener des actions dispersées. Les différentes pratiques observées en matière de gouvernance des conventions mettent en évidence la plus grande efficacité des instances, dont les formats sont les plus resserrés.

Le rôle des prestataires privés et institutionnels apparaît nécessaire pour accompagner les entreprises, mais aussi pour prendre en charge des tâches que les services de l'État n'ont pas les moyens de conduire (pilotage global de la mise en œuvre, établissement des compte-rendus et des bilans...). Soutenus par les orientations de la DGEFP, les prestataires sont présents dans la totalité des conventions avec des degrés d'intervention divers et sur des actions ciblées.

L'analyse du contenu des conventions montre la faible diversification des actions, contrairement aux objectifs de la circulaire interministérielle de 2012 et du guide méthodologique de 2013. Les aides directes à l'emploi restent majoritaires, devant le recours aux prêts et avances remboursables. La mutualisation des fonds constitue un modèle original qui tend à se développer. Globalement les actions innovantes demeurent cependant marginales. Enfin, la prise en compte des friches industrielles reste insuffisante.

Chapitre IV

Des outils de suivi à consolider

I - Une méthodologie à préciser

L'exécution des conventions doit faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation, sous le contrôle de l'autorité administrative (article L. 1233-88 du code du travail).

A - Des suivis limités et hétérogènes

1 - Les outils nationaux

Jusqu'en juillet 2013, le suivi s'opérait dans les unités territoriales par un tableau Excel dont le format a été défini par la DGEFP. Depuis, ce suivi a été abandonné au profit de la mise à jour du volet « revitalisation » de l'outil SI Homologation utilisé pour le suivi national des PSE. Cependant, cet outil ne reprend qu'une partie des informations figurant dans le tableau Excel³². De plus, dans la mesure où il vise en premier lieu le suivi des PSE, il ne permet pas de réaliser des requêtes simples à partir des conventions elles-mêmes.

2 - Les outils complémentaires sur le terrain

Afin d'optimiser le suivi des conventions, des initiatives locales se sont développées à différents niveaux : celui de la convention, du département, de la région.

³² Il comprenait les informations suivantes par convention signée : identification de l'entreprise (commune, code NAF), dates du PSE, de signature de la convention et de fin prévue de la convention, nombre d'emplois supprimés retenus pour le calcul de l'assujettissement, assujettissement en nombre de SMIC par emploi supprimé et montant de la contribution financière, objectifs en matière d'emplois ou équivalents-emplois, nom du prestataire éventuel en charge du suivi et de l'animation de la convention, ventilation financière des engagements de l'entreprise (actions de reconversion de site, aides à l'emploi et au développement d'activités, appui conseil aux TPE/PME, projets liés au développement des compétences, soutien à l'insertion par l'activité économique, réalisation d'études et appui à l'ingénierie locale de développement, frais d'animation et de coordination), informations complémentaires sur des aides spécifiques (à la création d'entreprise, pour les intérimaires de l'entreprise, pour les sous-traitants de l'entreprise, ou mise à disposition de compétences, prêts de locaux...), information sur l'existence ou non d'un fonds mutualisé.

Par ailleurs, lorsque des prestataires sont mobilisés sur des conventions, ils créent des tableaux de suivi spécifiques. À titre d'illustration, pour la convention Papèteries Etienne, le cabinet BPI a créé un outil avec les indicateurs suivants : nombre de projets présentés (validés en comité, refusés en comité, ajournés), objectif emplois (emplois créés en CDI ou CDD de plus de six mois, autres emplois, etc.), enveloppes financières par action (montant engagé, montant versé, montant disponible) et enveloppe financière disponible en fin de convention. Pour la convention Arkema, les indicateurs utilisés sont différents : nombre de reclassements réalisés, nombre d'investissements réalisés, nombre de contacts pris, nombre d'implantations d'entreprises, et ce pour les cinq actions énoncées dans la convention. Cette diversité de pratiques rend donc la consolidation des données complexe, y compris au sein d'une même région.

En Lorraine, il existe un tableau Excel utilisé depuis 2004 qui recense les conventions conclues et qui est mis à jour trimestriellement par la DIRECCTE, à partir des informations transmises par les unités territoriales et les équipes des préfectures à partir des comités de suivi et d'engagement. Ce tableau permet, notamment, de suivre la durée des conventions, de connaître le coût moyen par emploi à créer et effectivement décompté et la consommation des enveloppes financières, et d'harmoniser les pratiques.

La région Lorraine est probablement celle qui utilise les indicateurs de suivi les plus aboutis. Les critères principaux d'évaluation de l'exécution de la convention sont : le nombre d'emplois générés, la qualité des projets économiques financés, le respect du délai d'exécution de la convention et des dates programmées des réunions des divers comités, le respect des travaux préparatoires et des compte rendus de ces mêmes comités, le respect du traitement réservé aux difficultés rencontrées dans la conduite de la convention, l'examen attentif des conditions et des modes opératoires de dévolution des prêts ou aides consentis, les conditions de consommation de l'enveloppe financière, et la disponibilité des personnels nommément désignés pour conduire la convention.

Les préfectures de la région Lorraine ont également mobilisé des fonds pour développer une application de gestion des conventions destinée à perfectionner le suivi. Conçu en tenant compte des besoins des personnes chargées du suivi des conventions en préfecture et UT DIRECCTE, cet outil permet de suivre la tenue des délais et des instances, la consommation des crédits et les résultats obtenus. Une fiche détaillée est créée pour chaque convention. À un niveau plus fin, le détail de chaque action à mettre en œuvre est également intégré, tout comme la tenue des réunions, la liste des bénéficiaires des fonds, etc. Tout le suivi de la procédure (délais réglementaires, suivi des comités, etc.) est automatisé avec un système d'alertes et de signalements. L'historique de toutes les modifications apportées sur une convention est référencé. Un moteur de recherche et une partie statistique ont également été développés : des exports Excel permettent d'exploiter toute les données saisies dans l'outil.

Actuellement en cours de finalisation, cette application nécessite encore un travail de reprise de l'historique des conventions en cours et passées. Une fois ces saisies effectuées, cet outil constituera une avancée dans la maîtrise de l'information par les services, encore trop souvent dépendants de la mémoire des agents mobilisés sur les conventions de revitalisation.

3 - Des indicateurs nombreux et non normés

La circulaire de 2012 mentionne plusieurs indicateurs pour mesurer la performance des conventions : les emplois créés, les emplois maintenus ou consolidés, les emplois programmés et les « équivalents-emplois ».

La circulaire prévoit également que « le suivi de la création des emplois programmés, au-delà de la durée de la convention, sera assuré », ce qui apparaît largement démenti par la réalité.

Définitions des indicateurs de mesure de la performance des conventions

- emplois créés : emplois nouveaux à la date de la clôture de la convention ;
- emplois maintenus : emplois maintenus ou consolidés grâce aux actions de revitalisation ;
- emplois programmés : emplois devant être créés à moyen terme grâce au financement de la revitalisation, mais dont la création n'est pas effective au moment de la clôture de la convention ;
- « équivalents-emplois » : fonds mobilisés pour des actions qui ne créent pas directement d'emplois (par exemple, études, animation, etc.), reconvertis en unités de compte « emplois ».

a) Le nombre d'emplois créés, indicateur principal

L'indicateur du « nombre d'emplois créés » apparaît comme un indicateur essentiel. Pourtant, il n'est défini précisément dans aucun document de référence, tout comme les nombreux autres indicateurs pertinents suggérés dans le guide méthodologique. Cette situation empêche d'opérer des consolidations fiables au niveau national.

L'analyse des bilans fait apparaître un décompte systématique des emplois en CDI et des CDD de plus de six mois. Peuvent également être ajoutés les contrats en alternance, les contrats de professionnalisation, les contrats d'apprentissage, les créations ou reprises d'entreprises, y compris par les anciens salariés accompagnés au titre du PSE. La convention MPAP a même affiné ses objectifs de création d'emplois, en bonifiant les aides permettant de créer des emplois attribués à des femmes, à des travailleurs handicapés ou des chômeurs de longue durée.

En ce qui concerne le décompte des emplois, en cas de relocalisation d'activité sur le territoire ciblé par la convention, la tentation est réelle de décompter les emplois déplacés alors que seuls les nouveaux emplois doivent être pris en compte (cette précaution est explicitement mentionnée dans la convention Crédit Agricole). Le guide méthodologique insiste sur ces effets de déplacement, ainsi que sur les effets de substitution qui peuvent s'observer quand une aide à l'emploi revient à faciliter le recrutement de publics éligibles, au détriment d'autres personnes qui auraient été embauchées sans les incitations financières.

b) La nécessité d'utiliser d'autres indicateurs

L'indicateur « équivalents-emplois » est couramment utilisé. Le guide méthodologique précise que « pour les actions n'ayant pas d'impact immédiat identifiable sur l'emploi (par exemple, la réalisation d'une étude locale), il convient de fixer des « équivalents-emplois » : à

cet effet, on divise le budget de l'action par le taux d'assujettissement (nombre de SMIC) de la convention, pour en déduire un nombre « d'équivalents-emplois » que l'on mentionne comme objectif.

Si cet indicateur s'avère utile au moment d'élaborer une convention, il pose des difficultés au moment des bilans. Les parties impliquées dans les conventions ont en effet souvent du mal à expliquer *a posteriori* ce que ces équivalents-emplois recouvrent très concrètement, en dehors de la valorisation « fictive » d'une mobilisation financière.

Par ailleurs, la notion d'« emplois maintenus » correspond bien à une réalité, notamment pour justifier l'investissement dans des fonds qui ne débouchent pas toujours sur des emplois créés. L'utilisation de cet indicateur s'éloigne cependant de l'objectif premier des conventions qui consiste à créer des emplois à hauteur du nombre d'emplois supprimés. Les actions destinées à sauver des emplois ne devraient donc être envisagées qu'en complément des actions destinées à créer des emplois, voire en fin de convention, lorsque les objectifs de création d'emplois sont atteints et qu'un reliquat de fonds reste disponible. Cette option est d'ailleurs fréquemment utilisée.

Enfin, l'indicateur « emplois programmés » renvoie à l'exigence d'évaluation *a posteriori*. Or de telles démarches restent très rares, rendant ainsi la clôture de la convention sur cette base peu réaliste : nécessairement, des emplois prévus ne sont pas créés ou disparaissent rapidement (40 emplois disparus par exemple au cours de la convention Kléber qui se caractérise par une durée exceptionnellement longue de sept ans). Parfois, un avenant à la convention est signé dans le seul but d'assurer le suivi de la réalité des emplois décomptés en fonction des prévisions données lors des comités d'engagement (convention Papèteries Etienne par exemple).

Cette exigence de suivi est également inscrite dans la convention lorsqu'elle mentionne un indicateur de « durée minimale de l'emploi » (deux ou trois ans, par exemple).

Enfin, d'autres indicateurs « intermédiaires » sont utilisés et traduisent la difficulté de mesurer l'impact de certaines actions sur l'emploi : « nombre de jeunes accompagnés », « nombre de personnes formées » (non systématique du fait des actions de même nature menées dans le cadre du PSE), « nombre d'entreprises accompagnées »...

4 - Des bilans insuffisamment formalisés

La circulaire de 2012 précise que « le bilan permet de faire le point sur la mise en œuvre des actions et de faire état des créations d'emplois d'un point de vue quantitatif et qualitatif ».

Les supports de bilan sont très divers, à l'image des rédacteurs (services de l'État, entreprise ou prestataire) : ils se présentent le plus souvent sous forme de diaporamas présentés au comité de suivi. Parfois, ils se limitent à des tableaux Excel. Plus rarement, le bilan est intégralement repris dans le compte rendu du comité de suivi de clôture (convention FM Logistic). Enfin, dans certains cas, il n'y a aucun bilan formel. Le risque est alors de basculer d'une obligation de résultats à une simple obligation de moyens.

L'exigence du bilan est pourtant rappelée et des outils sont mis à disposition par le guide méthodologique diffusé en février 2013. Néanmoins, dans les conventions examinées, aucun bilan établi postérieurement à la diffusion de ce guide ne se structure conformément à

ses préconisations et ne comporte les informations requises : « équivalents-emplois », emplois créés, emplois maintenus ou consolidés, emplois programmés.

La DGEFP a fait part de son intention d'améliorer le suivi des conventions de revitalisation et d'étoffer son bilan annuel pour les prochains exercices. Elle s'est appuyée, pour le bilan 2014, sur les informations renseignées par les services dans le cadre d'une enquête confiée à un prestataire extérieur chargé d'élaborer un outil spécifique permettant de conserver et d'agréger automatiquement les données. Ce bilan n'était pas encore finalisé au 1^{er} octobre 2015.

5 - L'évaluation, une ambition restée lettre morte

Selon la circulaire de 2012, « l'évaluation doit permettre de mesurer de façon plus globale l'impact de la revitalisation sur le développement de l'activité et des entreprises et sur la redynamisation du tissu économique local à plus long terme, et d'estimer l'intérêt des actions de revitalisation mises en œuvre ».

À ce jour, l'évaluation est rarement mise en œuvre. Le guide méthodologique constitue une référence pour les services de l'État, mais il n'a pas permis d'amélioration. Ce guide est utilisé ponctuellement, car il apparaît trop ambitieux pour des services qui ne s'autorisent pas à engager des évaluations bien après la clôture des conventions ou ne disposent pas des moyens humains ou financiers pour mener ces démarches.

Une démarche d'évaluation suppose, par ailleurs, d'adosser à chaque action à mettre en œuvre des indicateurs robustes préalablement identifiés, afin de ne pas retarder la finalisation d'une convention déjà difficile à négocier, et de disposer d'un outillage de suivi adéquat et si possible intégré dans un système d'information. Aucune de ces conditions n'est remplie à ce jour, qu'il s'agisse de l'élaboration d'indicateurs de performance basés sur des normes partagées – le calcul même des emplois décomptés n'est pas opéré de la même façon dans tous les territoires – ou d'un accès systématique à un système d'information.

À cet égard, l'outil actuellement en cours de finalisation en région Lorraine constitue une perspective concrète d'amélioration, puisqu'il a été conçu en intégrant le suivi des conventions et la mesure de leur performance. S'il est confirmé, à court terme, que cet outil convient aux utilisateurs locaux et nationaux, l'hypothèse d'une labellisation par la DGEFP pourrait être envisagée. Il serait utile d'étudier les modalités de reprise et de maintenance de cet outil au niveau national (coûts, compétences à mobiliser sur la durée, sans exclure une possible continuité d'action des acteurs de la région Lorraine sur la base d'une délégation formelle du niveau national). Une diffusion sur tout le territoire aurait à terme l'avantage d'une consolidation complète et fiabilisée des données.

La DGEFP a « prévu de conduire, en 2016, un travail d'évaluation en partenariat avec la DARES, afin de présenter des monographies d'entreprises ».

B - La valeur ajoutée variable des prestataires

1 - Des rémunérations difficiles à appréhender

La fiche relative au recours aux prestataires de la circulaire du 12 juillet 2012 rappelle que le « rôle et les activités de l'opérateur dans la mise en œuvre du plan d'actions ainsi que les objectifs attendus pour chaque mesure doivent être définis au sein de la convention de revitalisation », comme « la valeur ajoutée du prestataire pour chaque mesure (...) afin d'introduire davantage de transparence, notamment sur le rapport « qualité-prix » des moyens mobilisés par le prestataire. La convention de revitalisation peut, par exemple, prévoir le nombre de jour-hommes consacrés à chaque action ».

La circulaire précise également qu'une « partie substantielle de la rémunération du prestataire » doit être « subordonnée à l'atteinte des objectifs fixés dans la convention, notamment en termes de création d'emplois » et que les « frais de rémunération (...) doivent rester proportionnés aux enjeux de convention de revitalisation ».

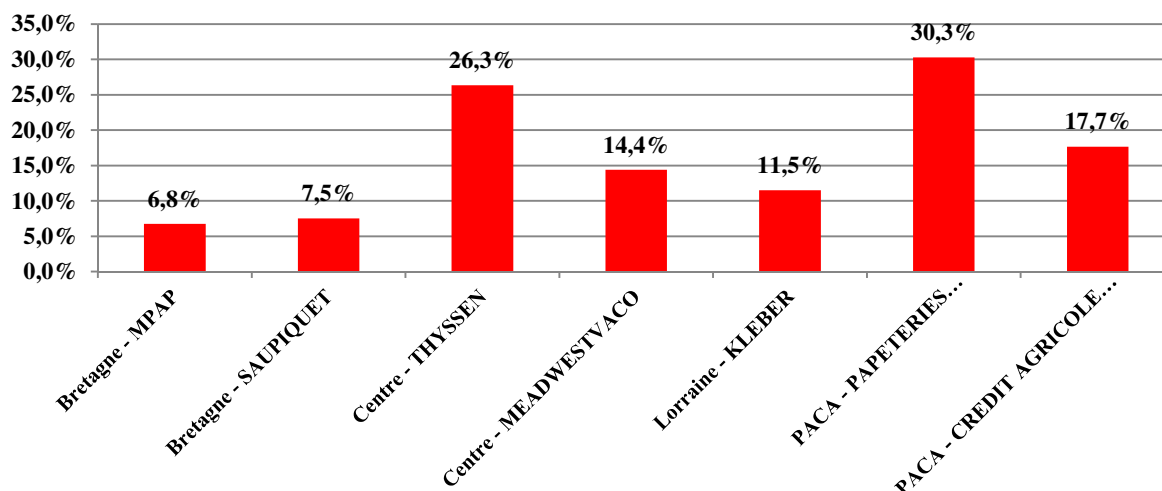
Les données collectées dans le cadre de l'enquête³³ ne permettent pas d'évaluer la valeur ajoutée des prestataires. Leurs prestations ne sont pas mentionnées de façon exhaustive dans la convention. Contrairement aux préconisations de la circulaire, aucune des 12 conventions examinées et confiées à un prestataire ne comporte les données nécessaires à une appréciation détaillée des coûts engagés par le(s) prestataire(s), ou même une évaluation sommaire de leur valeur ajoutée (nombre de jour-hommes mobilisés pour telle ou telle action, coût d'un jour-homme, coûts directs / indirects imputables à telle ou telle action). Seulement sept conventions comportent un chiffrage global de leur rémunération. De même, aucun élément de rémunération au mérite ne figure dans les conventions, contrairement aux préconisations de la circulaire de 2012.

Cet état de fait explique certainement l'absence de suivi consolidé de la qualité et de la valeur ajoutée de l'action des prestataires au niveau de la DGEFP. Les bilans annuels établis ne comportent pas de rubrique spécifique consacrée à l'efficacité ou à la valeur ajoutée des prestataires, alors même que leur rôle est considéré comme déterminant dans la mise en œuvre des conventions.

S'agissant du caractère « proportionné » des frais de rémunération des prestataires aux « enjeux de la convention », les données issues de l'analyse des sept conventions précitées permettent de compléter de manière approximative les données consolidées figurant dans les bilans annuels établis par la DGEFP (au niveau national, les frais d'animation et de suivi des conventions représentent 10 % des financements en 2011 et 9 % en 2013) : ces frais vont de 6,8 % pour la convention MPAP à plus de 30 % pour la convention Papèteries Etienne (la moyenne étant de 11,8 %, en dehors de la rémunération annexe figurant dans le contrat liant l'entreprise et le prestataire).

³³ Bilans annuels nationaux et régionaux communiqués par la DGEFP, conventions et leurs documents de suivi.

Graphique n° 3 : frais d'animation et de suivi / montant total de la contribution pour sept des conventions examinées dans le cadre de l'enquête (%)

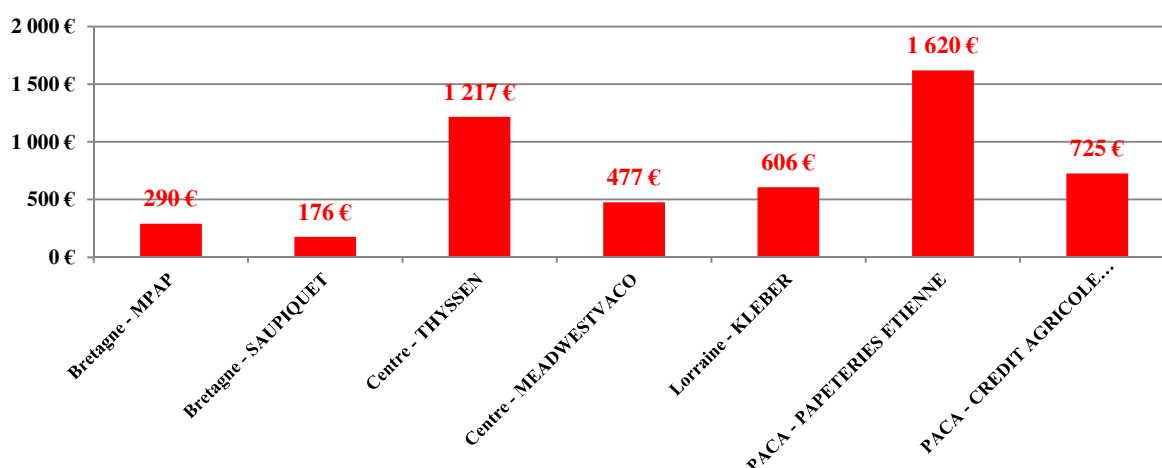


Source : Cour des comptes d'après des éléments de bilan disponibles. Il n'a pas été possible de déterminer ce pourcentage pour cinq conventions sur quatorze, les données étant incomplètes.

La rémunération des prestataires reste donc très difficile à appréhender pour les services de l'État. Les directives relatives au suivi de la valeur ajoutée des prestataires semblent donc en décalage avec la situation observée sur le terrain.

Bien qu'imparfaite, du fait des limitations méthodologiques précitées, la mesure des écarts de coûts d'intervention entre prestataires est encore plus importante, si le montant de leur rémunération est rapporté aux objectifs de création d'emploi.

Graphique n° 4 : montant de la rémunération du prestataire rapporté aux objectifs de création d'emplois pour huit des conventions examinées dans le cadre de l'enquête (€)



Source : Cour des comptes d'après des éléments de bilan disponibles

Les montants actuellement affectés à la rémunération des prestataires dans les conventions, au détriment des actions de revitalisation elles-mêmes, justifient d'être davantage encadrés.

La DGEFP s'engage à mettre en œuvre ce suivi plus resserré de l'action des prestataires en encadrant les montants dédiés à leur rémunération dans les conventions, à l'instar de la pratique en vigueur pour les conventions-cadres nationales, qui consiste à limiter la rémunération du prestataire à 15 % du montant total des fonds affectés à la revitalisation.

2 - Des bonnes pratiques à valoriser

Ces constats conduisent, par ailleurs, à essayer de mesurer la valeur ajoutée des prestataires en évaluant la qualité et la pertinence de leurs pratiques. Cette approche se heurte toutefois à l'absence de référentiel permettant de les évaluer. Au-delà de la difficulté à travailler avec certains prestataires ou du coût parfois élevé de leurs actions, les services de l'État ont rarement été en mesure de porter une appréciation étayée sur la valeur ajoutée de leurs pratiques. De l'avis des acteurs locaux rencontrés, elle est faible, voire inexistante, quand la convention cible leur intervention sur certains types de prestations matérielles (actions classiques de détection de projets d'entreprises, établissement de procès-verbaux de réunion, suivi des engagements, etc.³⁴). Elle est en revanche réelle quand leur intervention porte sur des méthodes d'accompagnement des entreprises, la mise en place d'actions de formation pour des publics en difficulté, la mise en œuvre d'outils financiers mobilisant des partenaires bancaires, institutionnels, etc.

Sur la base de ces constats, la valeur ajoutée des prestataires semble pouvoir être mesurée à partir de leur capacité à :

- favoriser l'implication de l'entreprise contributrice dans l'animation et le suivi de la convention ;
- s'appuyer sur les intervenants et les outils de développement économique mis en place sur le territoire concerné par la convention de revitalisation ;
- promouvoir les actions limitant les effets d'aubaine ;
- proposer des indicateurs permettant de mesurer les effets de leurs actions et leur coût d'intervention.

Au total, l'importance des missions confiées aux prestataires dans le cadre des conventions de revitalisation et les attentes formulées à leur égard dans la circulaire contrastent avec la grande faiblesse des outils et des moyens prévus pour mesurer leur valeur ajoutée réelle : celle-ci semble, compte tenu des données disponibles, très variable d'une convention à l'autre.

³⁴ Pour les actions de ce type, les services de l'État pensent qu'il faut, dans la mesure du possible, privilégier les acteurs locaux (agences de développement, CCI, etc.).

C - L'insuffisante sécurisation de la mutualisation départementale des fonds de revitalisation

1 - La nécessité de définir une structure juridique pertinente

Les évaluations successives du dispositif des conventions de revitalisation menées jusqu'en 2012 ont souligné la nécessité de sécuriser la mutualisation des fonds de revitalisation.

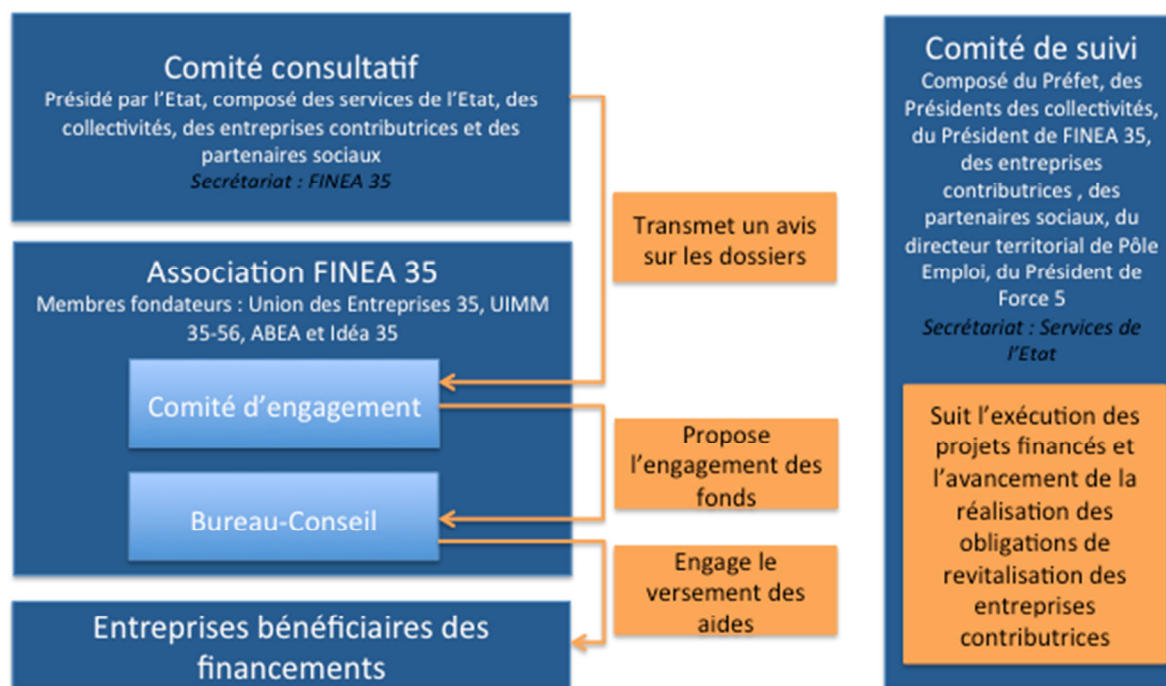
Sur ce point, ni la circulaire interministérielle de 2012, ni le guide méthodologique de 2013 n'apportent de réponses. En l'absence de cadre, le risque de requalification au regard du droit communautaire des aides accordées en aides d'État est réel. Ainsi, les fonds mutualisés au niveau du Loiret ou du bassin d'Aix-Gardanne sont déposés auprès de la Caisse des dépôts et consignations, et c'est le préfet ou le sous-préfet qui donne l'ordre de les déconsigner lorsque le comité chargé de sélectionner les projets, qu'il préside, décide d'accorder des financements à une entreprise : l'État accorde donc en pratique ces aides.

Afin d'écartier tout risque d'incompatibilité avec le droit communautaire, FINEA 35 a été créée en Ille-et-Vilaine après une étude juridique qui a conclu que le support pertinent était celui d'une association, agissant pour son propre compte et composée de personnes privées³⁵. Une convention partenariale est établie entre l'association FINEA 35 et l'ensemble des acteurs publics de la revitalisation (État, conseil régional, conseil général, Rennes Métropole et association des maires d'Ille-et-Vilaine), établissant les priorités et les modalités d'intervention du fonds mutualisé. Au final, le versement des fonds aux entreprises bénéficiaires, déposés sur le compte bancaire de l'association, est réalisé par l'association.

Pour autant, l'État et les autres collectivités publiques sont parties prenantes dans le processus de sélection et de suivi des projets à financer, décrit dans le schéma suivant :

³⁵ Les membres fondateurs sont l'Union des Entreprises 35, l'Union des industries et métiers de la métallurgie 35-56, l'Association bretonne des entreprises agroalimentaires (ABEA) et Idéa 35 (agence de développement économique du département).

Schéma n° 2 : processus de sélection et de suivi des projets financés par FINEA 35



Source : Cour des comptes d'après convention partenariale

Un schéma proche a été retenu en Île-de-France, avec la constitution d'une association pour gérer le fonds mutualisé au niveau régional, Revital'emploi. Dans ce montage juridique, l'État fait partie des membres fondateurs et est représenté au conseil d'administration (CA). Cependant, les statuts de l'association prévoient que le président, qui engage les fonds, est obligatoirement désigné parmi les représentants des entreprises contributrices ou du monde de l'entreprise, membres du conseil d'administration.

Ces exemples visent à prémunir les structures mutualisées du risque d'accorder des aides qui pourraient être requalifiées en aides d'État. Ils mériteraient donc d'être diffusés auprès des parties prenantes de la revitalisation, afin de réviser les pratiques existantes présentant des risques juridiques ou de créer à l'avenir des structures garantissant la compatibilité des aides accordées avec le droit communautaire.

La DGEFP précise qu'elle a créé un groupe de travail sur les conventions de revitalisation pour définir un montage type sécurisant juridiquement et financièrement le recours à des structures de mutualisation des fonds en s'appuyant sur l'étude des exemples locaux.

2 - L'exigence d'orientations précises pour garantir le respect des objectifs de la loi

Au-delà du risque de requalification juridique en fonds publics, le choix d'un périmètre large de mise en commun des moyens, comme l'échelon départemental, pose la question

d'une utilisation des fonds conforme aux objectifs de la loi, en l'occurrence la création d'emplois sur le bassin d'emploi affecté par les licenciements.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, les fonds sont mutualisés sur une seule zone d'emploi, le bassin d'Aix-Gardanne, et donc versés à des entreprises bénéficiaires installées sur le même territoire que les quatre entreprises contributrices. La convention créant le fonds prévoit la possibilité d'élargir le champ d'intervention à l'arrondissement d'Aix-en-Provence, si une entreprise de cet arrondissement décidait de contribuer au dispositif de revitalisation mutualisé. Néanmoins, ce champ demeure limité à un bassin d'emploi dans le département, ce qui garantit que la revitalisation concerne effectivement le territoire concerné par les effets des licenciements.

Dans le Loiret, la mutualisation s'opère au niveau départemental. Si les entreprises contributrices se concentrent dans deux bassins d'emploi, Orléans, au sud-ouest du département, et Montargis au nord-est, deux autres bassins d'emploi, Pithiviers au nord et Gien au sud-est, bénéficient de fait des fonds de revitalisation versés par ces entreprises contributrices (cf. cartes en annexe n° 3). De même, alors que les contributions versées par les entreprises sur le bassin de Montargis représentent 42 % des fonds mutualisés, seuls 8 % bénéficient à ce territoire.

En Ile-et-Vilaine, de la même manière, alors que plus des deux tiers des suppressions d'emplois donnant lieu au versement de contributions sont enregistrées dans le pays de Rennes, ce bassin d'emploi ne bénéficie que d'une part minoritaire des emplois décomptés dans le cadre du fonds mutualisé. *A contrario*, malgré l'absence de licenciements par des entreprises contributrices dans les pays de Brocéliande et de Valons de Vilaine, 8 % des emplois financés par le fonds sont situés dans ces deux bassins.

Tableau n° 5 : comparaison de la répartition géographique des emplois supprimés par les entreprises contributrices et des emplois soutenus par le fonds mutualisé en Ile-et-Vilaine

<i>En pourcentage du total</i>	Emplois supprimés	Emplois soutenus
<i>Pays de Brocéliande</i>	0 %	6 %
<i>Pays de Fougères</i>	4 %	16 %
<i>Pays de Redon</i>	2 %	7 %
<i>Pays de Rennes</i>	79 %	46 %
<i>Pays de Saint-Malo</i>	5 %	8 %
<i>Pays de Valons de Vilaine</i>	0 %	2 %
<i>Pays de Vitré</i>	10 %	15 %

Source : Cour des comptes d'après bilan au 17/10/2013 du fonds mutualisé en Ile-et-Vilaine

La mutualisation des fonds au-delà d'un seul bassin d'emploi risque, en conséquence, de détourner l'utilisation des contributions des entreprises de son objectif initial. Le fonds mutualisé devient en effet un instrument financier d'aménagement économique d'un territoire et non de revitalisation d'un bassin d'emploi affecté par des licenciements. L'exemple du

soutien financier apporté dans le Loiret par le FDRL à une entreprise est ainsi significatif : bien que située en dehors des bassins d'emploi des entreprises contributrices, cette entreprise menaçant de déposer le bilan a bénéficié de 7,5 % du montant total du fonds, afin de sauvegarder un savoir-faire artisanal, considéré comme un élément du patrimoine national, mais sans création d'emplois.

Certaines pratiques limitent ce risque sans pour autant l'écarter. Pour le FDRL, par exemple, les fonds sont prélevés en priorité sur la contribution de l'entreprise géographiquement la plus proche de l'entreprise bénéficiaire. Néanmoins, les conventions relatives aux fonds départementaux analysés ne fixent aucune règle visant à soutenir prioritairement les bassins d'emploi sur lesquels sont ou étaient implantées les entreprises contributrices.

D - La définition complexe du territoire pertinent de revitalisation

La problématique du niveau territorial pertinent de revitalisation dépasse le cas des fonds mutualisés au niveau départemental.

Dans les faits, le périmètre du bassin d'emploi est dans la plupart des conventions étudiées jugé trop restrictif. Les accords passés entre les partenaires de la convention visent fréquemment des circonscriptions administratives, comme en Lorraine ou en Provence-Alpes-Côte d'Azur : arrondissement de Toul en Meurthe-et-Moselle, cantons de Commercy, Vaid, Vaucouleurs dans la Meuse pour Kléber; communauté de communes de la Moyenne Durance dans les Alpes de Haute Provence pour Arkema; communauté d'agglomération d'Arles, Crau, Camargue Montagnette pour Papèterie Etienne, avec une extension possible à l'arrondissement d'Arles après avis des comités de suivi et d'engagement. Cette situation reflète souvent le poids des élus locaux dans les négociations.

Concrètement, la définition d'un territoire pertinent de revitalisation est complexe. Dans des bassins d'emploi sinistrés, la recherche de projets propres à créer des emplois qu'une convention de revitalisation pourrait financer est particulièrement difficile et une solution plus aisée pour permettre à l'entreprise contributrice de s'acquitter de son obligation est alors de s'orienter vers un autre bassin d'emploi, plus dynamique.

Pour tenir compte des contraintes économiques locales, tout en respectant l'esprit initial de la loi, la démarche fréquemment retenue en Lorraine et illustrée par l'entreprise ThyssenKrupp dans le Loiret retient l'attention et mériterait d'être diffusée : elle classe les niveaux territoriaux par priorité d'intervention, en ciblant dans un premier temps le bassin d'emploi de l'entreprise ayant procédé aux licenciements puis en ouvrant le champ d'intervention. Cet élargissement est alors soumis à l'accord des partenaires locaux.

Les priorités territoriales de la convention ThyssenKrupp

La convention ThyssenKrupp définit trois priorités territoriales d'intervention :

Priorité 1 : bassin d'emploi de Montargis, siège de l'entreprise.

L'article 1 de la convention précise les modalités d'une extension territoriale progressive : « ce territoire pourra être élargi si, après avoir exploité toutes les possibilités de développement ou de maintien d'emplois, les objectifs n'étaient pas atteints » (cet élargissement fera l'objet d'un accord entre l'État et l'entreprise après consultation du comité de suivi).

Priorité 2 : bassin d'emploi de Gien.

Priorité 3 : canton de Châteauneuf sur Loire.

Dans tous les cas, la zone dans laquelle le licenciement est constaté doit rester prioritaire et un élargissement de la mise en œuvre de la convention au-delà des limites départementales est à éviter. À cet égard, la création d'un fonds national de péréquation n'apparaît pas pertinente. La mise en œuvre du fonds national de revitalisation des territoires (FNRT) créé en 2009 a en effet montré ses limites. Elle conduit, en particulier, à une déconnexion entre le pilotage national et l'ancrage territorial du dispositif et se heurte de plus à un risque de requalification des fonds en aide d'État.

II - Des résultats mesurés de façon imprécise

La mesure de ces résultats, tant quantitative que qualitative, reste imprécise.

A - Les résultats quantitatifs

1 - Des écarts de performance en termes d'emplois décomptés

Depuis 2006, le ratio mesurant les résultats obtenus en termes d'emplois à l'échéance des conventions de revitalisation par rapport aux emplois supprimés est utilisé pour mesurer la performance du programme 103. Le choix de cet indicateur est d'ailleurs surprenant dans la mesure où le dispositif n'est nullement financé par le programme 103 - *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, mais exclusivement par des fonds privés.

Tableau n° 6 : résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés dans les conventions arrivées à échéance (2006 à 2013)

2007	2008	2009	2010	2011	2012
57,6 %	60 %	60 %	60 %	60 %	85 %

Source : Cour des comptes d'après rapports annuels de performance du programme 103- emplois décomptés : CDD, CDI, intérim, création d'entreprises.

Au niveau national, selon les années, 9 000 à 12 000 emplois sont décomptés³⁶. L'évolution des résultats semble montrer une augmentation de la performance du dispositif en 2012, même si les objectifs de création d'emplois fixés par les conventions ne sont pas totalement atteints.

En ce qui concerne les conventions étudiées dans le cadre de l'enquête, les objectifs n'ont pas été atteints dans la plupart des cas, puisqu'une seule convention dépasse l'objectif initial. Les pourcentages d'emplois décomptés se situent, en réalité, entre 37 % et 96 %, ce qui met en évidence des écarts de performance importants.

Tableau n° 7 : résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés dans les conventions étudiées (clôturées ou en fin d'exécution)

<i>Entreprise</i>	Objectif en nombre d'emplois à créer (ou équivalents-emplois)	Nombres d'emplois décomptés (solde net)	Pourcentage
<i>Moselle : FM Logistic</i>	463	300	64,79 %
<i>Moselle : Total</i>	64	24	37 %
<i>Meurthe-et-Moselle : Kléber³⁷</i>	826	735 ³⁸	89 %
<i>Morbihan : MPAP</i>	51	49	96 %
<i>Bouches du Rhône : Papèteries Etienne</i>	108	156	144 %
<i>Loiret : ThyssenKrupp</i>	396	194	48,9 %
<i>Total</i>	1 996	1 391	69,6 %

Source : Cour des comptes

Les conventions qui ont donné lieu à des négociations longues, et dont les actions auraient donc pu être mieux ciblées (Total : 14 mois, ThyssenKrupp : 24 mois ou FM Logistic : 31 mois), ne se traduisent pas par un décompte d'emplois plus élevé. Les résultats obtenus par les fonds mutualisés ne permettent pas non plus de conclure à une meilleure performance par rapport aux conventions gérées en dehors de ces structures.

³⁶ Bilan des conventions de revitalisation au 31 décembre 2013, DGEFP.

³⁷ Bilan intermédiaire, proche de la clôture de la convention.

³⁸ 40 emplois ont été supprimés sur la période de la convention (dépôts de bilan) et ont été déduits du total.

Tableau n° 8 : résultats obtenus pour trois fonds mutualisés

<i>Fonds</i>	Nombre de conventions	Capital concerné (en euros)	Objectif emplois	Emplois décomptés	Pourcentage
<i>FDRL (Centre)</i>	11 ³⁹	2 381 451	720	573 ⁴⁰ emplois nouveaux	79,6 %
<i>Dispositif de revitalisation mutualisé –DRM- (PACA)</i>	4 puis 3 (une entreprise liquidée)	1 250 000	212	118 ⁴¹ emplois nouveaux	55,6 %
<i>Fonds de revitalisation Ille-et-Vilaine (Bretagne)</i>	18	4 100 000	1 596	1358 ⁴² emplois soutenus	85 %

Source : Cour des comptes d'après bilans des fonds mutualisés

La difficulté d'atteindre les objectifs met en évidence la nécessité d'inscrire les conventions dans une durée relativement longue. En effet, la création d'emplois reste difficile dans les territoires concernés, qui sont souvent sinistrés, et surtout, elle peut n'être effective qu'après des actions d'accompagnement qui prennent du temps. La mesure de l'efficacité des conventions au regard des prévisions affichées dans les bilans passe donc nécessairement par des actions d'évaluation à mener au moins deux ou trois ans après la clôture de chaque dispositif. Ces pratiques exigent un investissement, mais apparaissent indispensables pour identifier les bonnes pratiques et ainsi mieux cibler les actions susceptibles de déboucher sur des emplois effectifs et pérennes. Le contenu des conventions est en effet trop rarement enrichi des expériences probantes passées : l'exemple de l'entreprise FM Logistic, qui compte mettre à profit l'expérience de sa première convention de revitalisation pour orienter le contenu de la deuxième convention actuellement en cours de négociation, est peu fréquent.

Enfin, on observe que le guide méthodologique de février 2013 précise que « les actions retenues doivent viser à terme à créer des emplois en nombre au moins équivalent à ceux supprimés par l'entreprise assujettie » : cet objectif apparaît plus exigeant que celui qu'impose la loi, qui est « de contribuer à la création d'activités et au développement des emplois et d'atténuer les effets du licenciement envisagé ».

La DGE estime, d'ailleurs, que l'objectif quantitatif de création d'emplois s'est imposé, en encourageant la recherche de créations d'emplois rapides par des primes à l'embauche en faveur de micro-projets dispersés, relevant essentiellement des activités de service, au détriment d'emplois et d'investissements industriels plus structurants pour le tissu économique.

³⁹ Plusieurs conventions n'ont pas donné lieu à des bilans précis ou font l'objet de contentieux.

⁴⁰ Janvier 2015.

⁴¹ Avril 2015.

⁴² Octobre 2013.

2 - Des résultats à relativiser

Les résultats en termes d'emplois sont difficiles à interpréter. En effet, les objectifs sont formulés en termes d'emplois à créer. Les résultats comprennent des emplois nouveaux, des emplois maintenus et des emplois programmés.

Tableau n° 9 : bilan des emplois décomptés par catégorie

<i>Entreprise</i>	Objectif en nombre d'emplois à créer (ou équivalents-emplois)	Nombres d'emplois nouveaux, maintenus, programmés	Pourcentage
<i>Moselle : FM Logistic</i>	463	300 + 113 + 152,50 ⁴³ emplois prévisionnels	> 100 %
<i>Moselle : Total</i>	64	24 + 41 emplois maintenus	> 100 %
<i>Meurthe-et-Moselle : Kléber</i> ⁴⁴	826	735 + 73 prévisionnels	97,82 %
<i>Bouches du Rhône : Papèteries Etienne</i>	108	156 + 37 emplois prévisionnels ⁴⁵	> 100 %
<i>Loiret : ThyssenKrupp</i>	396	194 + 74,5 emplois prévisionnels	67,8 %
<i>Loiret : Meadwestvaco</i>	88	90 emplois prévisionnels	> 100 %
<i>Total</i>	2 098	1 810	86,2 %

Source : Cour des comptes

Pour les fonds mutualisés, la faiblesse des bilans rend aussi l'analyse des données délicate, surtout lorsque des partenaires sont rémunérés pour gérer les fonds et souhaitent alors mettre en évidence des résultats « optimisés ».

Ainsi, dans le cas du FDRL, un objectif d'emplois à créer n'est pas assigné aux entreprises qui participent au fonds et qui sont libérées de leur obligation, dès lors qu'elles contribuent, mais à celles qui bénéficient des aides. L'analyse détaillée des résultats met en évidence une grande hétérogénéité dans l'efficacité des actions menées. Le coût par emploi décompté oscille par exemple entre 1 004 € et 15 444 €.

S'agissant du DRM, les données de bilan sont peu nombreuses, dans la mesure où le reporting trimestriel prévu par la convention créant le fonds n'est pas effectif.

Enfin, le bilan présenté par le fonds de revitalisation d'Ille-et-Vilaine retient la notion d'emplois « soutenus », empêchant la distinction entre emplois nouveaux et emplois maintenus.

⁴³ Emplois prévisionnels à trois ans.

⁴⁴ Bilan intermédiaire, proche de la clôture de la convention.

⁴⁵ Emplois programmés sur 2014 et 2015.

B - La nature des emplois décomptés dans le cadre des conventions

Dans plusieurs conventions, notamment en Lorraine, les secteurs visés prioritairement par les actions à mettre en œuvre relèvent du même secteur que celui qui licencie. Fréquemment, les acteurs des conventions ont l'espoir de voir un grand groupe s'installer à la place de l'entreprise qui ferme. Des actions de prospection d'envergure sont engagées en France et à l'étranger les premières années pour développer un emploi que l'on peut qualifier d' « exogène ».

Néanmoins, le développement de l'emploi « endogène » qui consiste à miser sur les projets dans les TPE/PME locales peut donner de bons résultats. La pérennité des emplois peut, d'ailleurs, être davantage assurée dans ce cas de figure.

La convention Kléber illustre bien cette complémentarité. Le bilan intermédiaire de cette convention décompte 188 emplois « exogènes » et 640 emplois « endogènes ». La répartition des emplois par secteur économique fait apparaître une prédominance des emplois industriels (44 %), devant les services (42 %), puis 6 % relèvent du BTP, 4 % du commerce et 4 % du secteur agroalimentaire.

Dans un bilan intermédiaire de la convention Papèteries Etienne, la répartition des 99 emplois décomptés (CDI ou CDD de plus de six mois) permet d'obtenir les précisions suivantes : 40 % des emplois se situent dans l'industrie, 23 % dans les services, 14 % dans le commerce, 13 % dans l'artisanat et 10 % dans l'agriculture. 66 % de ces emplois sont des postes d'ouvriers, 13 % d'employés, 13 % de cadres et 8 % de techniciens agents de maîtrise. Ces données confirment la tendance des conventions à déboucher prioritairement sur de l'emploi industriel.

Peu de données sont disponibles sur la nature des emplois décomptés, du fait des insuffisances, exposées précédemment, des bilans des conventions.

C - Le coût des emplois décomptés dans le cadre des conventions

Malgré les limites des indicateurs de suivi, l'analyse des données des bilans intermédiaires ou définitifs pour sept conventions retenues pour l'enquête permet de dégager, sur une base approximative, un coût moyen par emploi décompté.

Les emplois décomptés sont des CDI, des CDD de plus de six mois, des contrats en alternance, des contrats de professionnalisation, des contrats d'apprentissage et des créations d'entreprises. Six CDD de moins de six mois ont également été décomptés dans le bilan FM Logistic.

Tableau n° 10 : coût moyen des emplois décomptés

<i>Convention</i>	<i>Coût moyen de l'emploi décompté</i>
<i>Moselle : FM Logistic</i>	2 360 €
<i>Moselle : Total</i>	9 321 €
<i>Meurthe et Moselle : Kléber (bilan intermédiaire)</i>	4 333 €
<i>Morbihan : Saupiquet</i>	4 500 €
<i>Morbihan : MPAP</i>	3 530 €
<i>Bouches du Rhône : Papèteries Etienne</i>	3 324 €
<i>Loiret : ThyssenKrupp</i>	2 500 €

Source : Cour des comptes d'après des éléments de bilan disponibles.

Dans les conventions pour lesquelles les données sont disponibles, le coût d'un emploi décompté dans le cadre de la revitalisation (calculé en rapportant le nombre d'emplois décomptés au montant de l'enveloppe financière spécifiquement prévue pour l'action de revitalisation concernée⁴⁶) s'échelonnerait donc entre 2 360 € à 9 321 €, ce qui illustre la grande diversité des pratiques, mais aussi les difficultés rencontrées pour recréer des emplois dans certains bassins sinistrés.

D - La valorisation excessive de certaines actions

De nombreuses actions ne peuvent pas donner lieu à une valorisation en termes d'emplois décomptés. Dans le meilleur des cas, seuls des emplois « maintenus » peuvent être décomptés. Parfois, malgré tous les efforts entrepris (décomptés en nombre de contacts pris en France et à l'étranger, en plaquettes de promotion...), aucun résultat n'est constaté, aucune entreprise ne souhaitant s'installer sur le territoire concerné. Enfin, la notion d'« équivalents-emplois » n'apparaît pas satisfaisante, dans la mesure où il s'agit le plus souvent de la conversion artificielle d'une enveloppe financière en emplois correspondants alors même qu'il n'y a pas toujours une réelle traduction en termes d'activité.

⁴⁶ Dans le cas de conventions prévoyant le financement d'études ou d'autres actions ne débouchant pas sur des créations d'emplois, les sommes concernées n'ont pas été prises en compte pour calculer ce coût.

Tableau n° 11 : exemples de sommes dépensées pour lesquelles la justification de l'efficacité reste difficile

<i>Convention</i>	<i>Action engagée</i>	<i>Montant</i>	<i>Résultat</i>
<i>Moselle : FM Logistic</i>	Valorisation / promotion du site	150 000 €	Aucun emploi décompté
	Soutien à l'activité économique locale	300 000 €	Emplois pérennisés mais pas de données précises
<i>Moselle : Total</i>	Accompagnement d'entreprises	90 000 €	26 entreprises accompagnées
	Gouvernance du composite Park	30 000 €	Une étude livrée
	Aide au transport	30 000 €	Pas de données
<i>Alpes de Haute Provence : Arkema (bilan intermédiaire)</i>	2 plans de prospection et 2 études	285 000 €	1 poste décompté Plans de prospection et études livrés
	Cellule de reclassement	20 000 €	
	Aménagement du site	200 000 €	

Source : Cour des comptes d'après des éléments de bilan disponibles.

Certaines conventions intègrent, par-delà les projets de création d'emplois, des actions structurantes pour le bassin d'emploi. À titre d'illustration, dans la convention FM Logistic, des équivalences de créations d'emplois ont été négociées (formations de personnes en difficulté, promotion et soutien à la création d'activités...), en complément des actions visant à développer l'emploi. Dans ces cas précis, plus que l'équivalent emploi, les indicateurs les plus pertinents pourraient être le nombre d'entreprises accompagnées ou le nombre de personnes formées.

Lorsque le contexte est très difficile, la multiplicité des intervenants engagés dans une convention peut également apparaître contre-productive, comme dans le cas de la convention Crédit Agricole où le prestataire et la CCI se renvoient la responsabilité de la faiblesse de la prospection et le manque de projets d'entreprises.

E - La qualité et la pérennité des emplois décomptés dans les bilans des conventions

Le guide méthodologique précise qu'une durée de convention plus longue permet de mesurer plus facilement les effets des actions sur la pérennité de l'emploi et les créations/reprises d'entreprises. Cette affirmation se heurte à une contrainte : les intervenants n'envisagent que rarement une mesure dans la durée des effets des conventions.

1 - Un suivi simple, faute de moyens

Sur le terrain, tous les acteurs ont fait part de leur difficulté à mesurer dans le temps la pérennité des emplois en CDI au-delà de la durée de la convention (du fait de la mobilité des personnes, des cessions/reprises d'entreprises, etc.).

Par ailleurs, il apparaît impossible pour les services de mesurer l'impact indirect et à terme d'une convention sur l'emploi (emplois nouveaux chez des sous-traitants, par exemple).

Enfin, pour les équivalences de créations d'emplois, le suivi est limité, le plus souvent, au versement des fonds et à la mise en œuvre des actions, mais il n'existe pas de contrôle *a posteriori* des emplois décomptés.

2 - Quelques bonnes pratiques

Quelques conventions, comme la convention MPAP, prévoient des conditions très précises d'octroi des aides : les aides sont attribuées seulement pour des CDI à temps plein (50 % de l'aide est versée à l'issue de la période d'essai, le solde après six mois d'emploi), après l'inscription au registre des métiers ou au registre du commerce (avec un acompte de 50 %, le solde étant versé après six mois d'activité) et pour certains secteurs d'activité, tout en excluant les secteurs où l'emploi semble moins pérenne ou délocalisable.

De fait, l'échelonnement des paiements garantit une durée minimale des emplois.

Parfois, les entreprises aidées par des fonds s'engagent à créer les emplois dans un délai maximum de deux ans, à compter de la date de signature de la convention et à maintenir les emplois soutenus pendant une durée minimale de deux ou trois ans à compter de la date à laquelle l'entreprise a réalisé complètement son programme d'embauches (convention PCA ou Novandie). Des campagnes de contrôle peuvent alors être diligentées pour vérifier le respect de ces engagements.

3 - Les apports du guide méthodologique

Le guide méthodologique confirme les analyses des services de l'État rencontrés sur le terrain : aucun programme d'aide à l'emploi et à la création ou à la reprise d'entreprises n'est à l'abri des effets d'aubaine qui restent difficiles à estimer et qui fragilisent les liens entre les projets et les résultats constatés.

Afin d'éviter d'accorder des aides pour des emplois qui sont sur le point d'être créés, le guide méthodologique insiste sur le rôle du comité d'engagement (chargé d'examiner les éventuels financements perçus par l'entreprise bénéficiaire au cours des trois dernières années et la cohérence entre le projet de l'entreprise et ses prévisions de créations d'emplois) et préconise le recours aux prêts et avances remboursables, en les conjuguant à des appuis techniques, juridiques ou commerciaux pour développer les projets des entreprises bénéficiaires et le ciblage des bénéficiaires.

4 - Les pratiques constatées sur le terrain pour éviter les effets d'aubaine

Dans plusieurs départements, les services de l'État précisent avoir développé le recours aux prêts bonifiés qui soutiennent les projets de développement des entreprises. Ils peuvent également demander aux instructeurs des dossiers d'indiquer en quoi l'aide suscitée aura un impact pour créer les emplois ou en accélérer la création (convention Papèteries Etienne en PACA).

En Bretagne, certains secteurs comme le commerce et le BTP sont peu aidés en zone urbaine du fait du risque d'effet d'aubaine. Néanmoins, en zone rurale, cette règle peut être assouplie.

La région Lorraine fait valoir l'expérience des acteurs des conventions pour détecter désormais les projets à risques. Les premières conventions conclues ont pu répondre à des entreprises faisant preuve d'opportunisme. Fréquemment, l'entreprise nouvelle n'était pas encore enregistrée, elle ne disposait pas encore de numéro SIRET, de dénomination sociale ou d'adresse en propre.

S'agissant du décompte des emplois annoncés comme des CDD à plus de six mois ou des CDI, il existe clairement un enjeu lié à la vérification de leur pérennité au-delà de l'échéance de la convention.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si les conventions de revitalisation permettent la création d'emplois et la dynamisation de bassins d'emplois sinistrés, leur performance paraît très difficile à évaluer finement. De nombreux outils sont déployés sur le terrain, mais ils ne permettent pas une identification des pratiques les plus efficaces ou une consolidation nationale fiable. Les suivis réalisés par les acteurs mobilisés sont très hétérogènes : les indicateurs apparaissent insuffisamment normés, les bilans sont peu formalisés, et la capitalisation des bonnes pratiques et l'évaluation restent des démarches marginales, dans la mesure où elles exigent un investissement postérieur à la clôture des conventions.

La Cour des comptes formule les recommandations suivantes :

3. rendre obligatoire un socle partagé des principaux indicateurs de suivi des conventions ;
4. imposer le bilan type diffusé par le guide méthodologique.

Le recours aux fonds mutualisés comporte des avantages, mais la structuration de ces fonds comporte des risques juridiques liés à leur gouvernance et des risques de dévoiement liés à leur périmètre d'intervention.

La Cour des comptes formule la recommandation suivante :

5. *compléter le guide méthodologique par des exemples de structures juridiques permettant de sécuriser juridiquement et financièrement la mutualisation des fonds de revitalisation.*

La valeur ajoutée des prestataires est très difficile à mesurer, notamment lorsqu'il s'agit de prestataires privés liés aux entreprises par des contrats privés auxquels les autres acteurs n'ont pas accès. Des bonnes pratiques mériteraient d'être valorisées à travers un mécanisme de labellisation.

La Cour des comptes formule les recommandations suivantes :

6. *prescrire un référentiel pour encadrer la part des fonds des conventions affectée à la rémunération des prestataires ;*
 7. *identifier et diffuser les bonnes pratiques des prestataires.*
-

Conclusion générale

La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a créé le dispositif des conventions de revitalisation, qui s'impose aux entreprises de plus de 1 000 salariés procédant à un licenciement collectif affectant l'équilibre économique du bassin d'emploi sur lequel elles sont implantées. L'objectif de ce dispositif, précisé par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 et assigné aux entreprises concernées, est « de contribuer à la création d'activités et au développement des emplois et d'atténuer les effets du licenciement envisagé sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi ». Les conventions de revitalisation s'ajoutent aux obligations d'accompagnement des salariés licenciés qui s'imposent aux entreprises dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi, ainsi qu'aux nombreux autres mesures destinées à accompagner les mutations économiques et le développement économique local (contrats de site et contrats territoriaux, prime à l'aménagement du territoire, etc.).

L'originalité de ce dispositif est de confier le financement, voire la mise en œuvre de la politique publique de revitalisation d'un territoire à un acteur privé, en l'espèce l'entreprise assujettie, sous le contrôle du préfet du département dans lequel se situe le bassin d'emploi.

En définitive, la Cour porte une appréciation globalement favorable sur le dispositif.

Son intérêt est triple : il responsabilise l'entreprise qui licencie, il met à la disposition du territoire des moyens financiers qui s'ajoutent à l'effort budgétaire des collectivités publiques, et il favorise le dialogue entre l'ensemble des responsables économiques d'un bassin d'emploi sinistré, en vue de lui donner une nouvelle dynamique.

En termes de mise en œuvre, ce dispositif se traduit cependant par des réalités très variées, selon l'implication et les objectifs que poursuivent les deux principaux acteurs en présence : l'entreprise et l'État.

En ce qui concerne l'entreprise, la contribution à la revitalisation du territoire peut dans certains cas être perçue comme une taxation. Elle peut alors contester son assujettissement : cette réaction reste actuellement marginale, mais est en augmentation du fait de la faiblesse des argumentaires développés par les services de l'État pour justifier, en l'absence d'étude d'impact, les effets du licenciement sur l'équilibre du bassin d'emploi. Il arrive aussi que l'entreprise s'acquitte de son obligation financière sans s'intéresser au devenir réel de sa contribution, soit en déléguant la mise en œuvre de son obligation de revitalisation à un prestataire, soit, lorsqu'il existe au niveau local un fonds mutualisant les contributions des entreprises sur un même territoire, en versant sa contribution à ce fonds en exigeant d'être libérée en contrepartie de son obligation.

Ces cas, exceptionnels dans les conventions examinées pour l'enquête, ne respectent pas l'esprit du texte de loi. Dans la quasi-totalité des conventions analysées, les entreprises sont engagées dans le processus, leur investissement s'accroissant d'ailleurs parfois dans la durée, après un effet d'apprentissage. Dans cette situation, la mise en œuvre de la convention offre à

l'entreprise la possibilité d'afficher sa responsabilité vis-à-vis du territoire. Son objectif est alors de montrer qu'elle remplit ses obligations par des actions aux résultats visibles et éventuellement d'influer sur le développement du territoire en fonction de ses propres intérêts économiques.

Néanmoins, lorsque l'entreprise recourt même partiellement à un prestataire, les services de l'État n'ont pas la possibilité de vérifier que les objectifs assignés à celui-ci sont cohérents avec le contenu de la convention, dans la mesure où ils ne sont pas destinataires du contrat qui lie le prestataire à l'entreprise. Par ailleurs, une partie parfois substantielle de la contribution de l'entreprise est utilisée pour rémunérer le prestataire au détriment du financement d'actions de revitalisation. De même, lorsqu'elle adhère à un fonds mutualisé sans être réellement impliquée dans le choix des projets financés, l'entreprise, pourtant au centre du dispositif, disparaît de sa mise en œuvre, laissant l'État jouer un rôle parfois surdimensionné. Dans ce contexte, les risques sont réels que le fonds mutualisé devienne un outil financier contrôlé par des acteurs publics, ce qui soulèverait des difficultés du point de vue des règles du droit communautaire et ce qui pourrait transformer le dispositif en instrument d'aménagement d'un territoire plus vaste que le seul bassin d'emploi normalement concerné par la revitalisation.

De leur côté, les services déconcentrés de l'État poursuivent l'objectif de remplir avec efficience le rôle que leur confie la loi. Pour les appuyer dans leurs missions, les administrations centrales ont élaboré une circulaire et un guide méthodologique. Cependant, ces outils se révèlent sur plusieurs points trop ambitieux par rapport aux moyens dont disposent les services sur le terrain et par rapport aux marges de manœuvre limitées qu'ils détiennent pour piloter l'usage de fonds privés, dont l'entreprise reste propriétaire. L'examen des conventions retenues pour l'enquête illustre ainsi le décalage entre les textes et la pratique pour la réalisation d'études d'impact, le suivi des prestataires, l'établissement de bilans ou la conduite d'évaluations.

L'appréciation de la performance des conventions demeure très subjective. Alors que le pilotage au niveau central du dispositif s'est recentré sur le ministère du travail et de l'emploi, le critère principal retenu par l'administration pour apprécier la performance des conventions est le « taux d'emplois créés », au détriment d'une approche plus économique s'exprimant en termes de développement d'activités. Ce taux s'élève sur le plan national à 85 %, mais il est compris entre 37 % et 96 % pour les conventions examinées lors de l'enquête, ce qui met en évidence des écarts de performance importants. En outre, cet indicateur ne rend pas compte de la nature, du coût et de la qualité des emplois décomptés dans le cadre de la mise en œuvre des conventions, ni des actions développant l'activité sans déboucher directement et immédiatement sur de nouveaux emplois. Par ailleurs, l'hétérogénéité des méthodes retenues localement pour définir la notion « d'emploi créé » fragilise la fiabilité du taux national et limite les comparaisons. S'il est possible d'affirmer que, quantitativement, les effets des licenciements sont atténués, il reste difficile de mieux préciser ce constat.

Au final, la souplesse du dispositif actuel est pertinente pour tenir compte de la diversité des contextes locaux et pour favoriser l'atteinte des objectifs fixés par la loi. À cet égard, l'examen des conventions retenues pour l'enquête permet d'identifier les bonnes pratiques ou les conditions à réunir pour garantir la performance du dispositif :

- l'implication de l'entreprise, qui doit rester l'acteur principal de la convention, y compris lorsqu'elle fait appel à un prestataire ou lorsqu'elle confie la gestion de sa contribution à un fonds mutualisé ;
- l'existence d'une stratégie régionale, permettant de mener des actions de revitalisation cohérentes avec les axes de développement économique du territoire concerné ;
- une gouvernance resserrée et l'identification au sein des services de l'État d'un interlocuteur unique pour les entreprises dans la négociation et la mise en œuvre des conventions ;
- enfin, la mise en place d'un suivi rigoureux grâce au recours à des indicateurs de performance normalisés.

Glossaire

ACCM.....	Communauté d'agglomération Arles Crau Camargue Montagnette
BPI	Banque publique d'investissement
CCI.....	Chambre de commerce et d'industrie
CCIPA.....	Chambre de commerce et d'industrie du Pays d'Arles
CDD/CDI	Contrat à durée déterminée / indéterminée
CEVAP.....	Cellule régionale d'alerte précoce
CODEFI	Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises
COS	Cellule opérationnelle de suivi
DARES.....	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DATAR.....	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DGE	Direction générale des entreprises
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIRECCTE ...	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRFiP.....	Direction régionale des finances publiques
DRM.....	Dispositif de revitalisation mutualisé
ESS.....	Economie sociale et solidaire
FIBM	Fonds d'industrialisation des bassins miniers
FIR	France initiative réseau
FDRL	Fonds départemental de revitalisation du Loiret
FNRT	Fonds national de revitalisation des territoires
GRAIN	Grand Avignon initiatives
IAE.....	Insertion par l'activité économique
PME	Petites et moyennes entreprises
PSE.....	Plan de sauvegarde de l'emploi
RDE.....	Réseau de développement économique
TPE.....	Très petites entreprises
URSSAF.....	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
UT	Unité territoriale

Annexes

Annexe n° 1 : échange de lettres entre l'Assemblée nationale et la Cour des comptes	80
Annexe n° 2 : textes relatifs aux conventions de revitalisation.....	83
Annexe n° 3 : typologie des actions de revitalisation figurant dans la circulaire du 12 juillet 2012.....	86
Annexe n° 4 : comparaison de la répartition géographique des entreprises contributrices avec celle des entreprises bénéficiaires du FDRL	88
Annexe n° 5 : durée des conventions	89

Annexe n° 1 : échange de lettres entre l'Assemblée nationale et la Cour des comptes

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE.

KCC A1407723 KZZ
22/10/2014

Le Président

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 16 octobre 2014

n° 429

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ces demandes portent sur :

– le coût du transfert d'une partie des services de l'INSEE à Metz (M. Thierry Robert) ;

– l'évolution du montant des contributions internationales versées par la France et les moyens par lesquels le ministre des Affaires étrangères veille à leur maîtrise et au bon usage des crédits engagés (M. Pascal Terrasse) ;

– le bilan de l'action des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) (Mme Christine Pires Beaune) ;

Par ailleurs, comme nous en étions convenus, au premier semestre 2015, sont attendues :

– l'enquête le bilan des conventions et des crédits de revitalisation des territoires ;

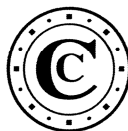
– l'enquête sur les dispositifs et les crédits mobilisés pour les jeunes sortis sans qualification du système scolaire.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Gilles CARREZ

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 Paris

Cour des comptes



Le 03 FEV. 2015

Le Premier président

1500506

Monsieur le Président,

Par lettre du 19 décembre 2013, vous m'avez saisi du souhait de votre commission que la Cour des comptes réalise une enquête composée d'un bilan des zones de restructurations de la défense ainsi que d'un bilan des conventions de revitalisation des territoires, au titre de l'article 58-2 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Je vous ai confirmé, par lettres du 27 janvier et du 16 octobre 2014, l'accord de la Cour pour réaliser ces deux enquêtes, en 2014 s'agissant de la première qui vous a été remise en fin d'année dernière et en 2015 pour la seconde.

Après que M. Gilles-Pierre Lévy, président de chambre maintenu, Mmes Sylvie Esparre et Corinne Soussia, conseillères maîtres aient rencontré le 18 décembre dernier M. Christophe Castaner, député et membre de votre commission, qui est à l'origine de ces enquêtes, la Cour se propose d'examiner en 2015 la politique de redynamisation des territoires à partir de l'étude de quatre régions (Bretagne, Centre, Lorraine¹ et Provence-Alpes-Côte d'Azur) :
Le champ d'investigation sera centré sur :

- les objectifs des conventions de revitalisation, la synthèse des bilans effectués et les évolutions apportées au dispositif, en 2012 par la circulaire relative à la mise en œuvre de l'obligation de revitalisation et en 2013 par le guide méthodologique ;

Monsieur Gilles Carrez

*Président de la Commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle
budgétaire
Assemblée nationale*

¹ Le Centre, la Bretagne et la Lorraine figurent parmi les six régions dans lesquelles ont été signées la moitié des conventions selon le rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi sur les mutations économiques, le reclassement et la revitalisation, publié en avril 2010.

- l'examen, à partir d'un échantillon de conventions mises en place dans les régions Bretagne, Centre, Lorraine et Provence-Alpes-Côte d'Azur, des avancées réalisées depuis 2012 ainsi que des difficultés qui pourraient subsister : périmètre d'assujettissement à la convention (groupe, entreprise, sous-traitants), pertinence territoriale du dispositif, pilotage et implication des acteurs, suivi financier, etc. ;

- l'évaluation de la performance des conventions de revitalisation dans les quatre régions précitées (nombre, durée et qualité des emplois créés, taux de réalisation des objectifs fixés, dynamique territoriale d'emploi et d'activité).

N'entre pas dans le champ du contrôle l'articulation des conventions de revitalisation avec les autres dispositifs d'accompagnement des mutations économiques.

Sous la supervision du Président Duchadeuil, l'enquête sera pilotée par Mme Sylvie Esparre, conseillère maître et mobilisera une équipe de rapporteurs composée de Mmes Gwenaëlle Suc, conseillère référendaire et Mylène Girard, rapporteure et de M. Pierre Rolland, conseiller référendaire, au contre-rapport de M. Gilles-Pierre Lévy, président de chambre maintenu.

Compte tenu des déplacements dans les régions et des échanges formels que nous devons avoir sur le sujet avec les administrations et organismes concernés au printemps prochain, nous serons en mesure de vous transmettre le rapport de la Cour avant la fin de l'année 2015, conformément à l'annonce faite dans mon courrier précédent.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Didier Migaud

Annexe n° 2 : textes relatifs aux conventions de revitalisation

L'article 118 de la loi de modernisation sociale n° 2002-73 du 17 janvier 2002

I. - Lorsqu'une entreprise occupant entre cinquante et mille salariés procède à des licenciements économiques susceptibles par leur ampleur d'affecter l'équilibre économique du bassin d'emploi considéré, le représentant de l'État dans le département peut réunir l'employeur, les représentants des organisations syndicales de l'entreprise concernée, les représentants des organismes consulaires ainsi que les élus intéressés. La réunion porte sur les moyens que l'entreprise peut mobiliser pour contribuer à la création d'activités, aux actions de formation professionnelle et au développement des emplois dans le bassin d'emploi. Cette contribution est proportionnée au volume d'emplois supprimés par l'entreprise et tient compte des capacités de cette dernière.

II. - Les entreprises occupant plus de mille salariés, ainsi que les entreprises visées à l'article L. 439-6 du code du travail, et celles visées à l'article L. 439-1 du même code dès lors qu'elles occupent ensemble plus de mille salariés sont tenues de prendre des mesures permettant la création d'activités et le développement des emplois dans le bassin d'emploi affecté par la fermeture partielle ou totale de site.

Ces mesures prennent la forme d'actions propres de l'entreprise ou d'actions réalisées pour le compte de l'entreprise par des organismes, établissements ou sociétés s'engageant à respecter un cahier des charges défini par arrêté.

Une convention signée par l'entreprise et le représentant de l'État dans le département précise le contenu des actions de réactivation du bassin d'emploi prévues par le plan de sauvegarde de l'emploi et leurs conditions de mise en œuvre. Les organisations syndicales de salariés et d'employeurs, les représentants des organismes consulaires ainsi que les élus intéressés sont réunis par le représentant de l'État dans le département avant la signature de la convention susvisée. Ils sont également associés au suivi de la mise en œuvre des mesures prévues par celle-ci.

En l'absence de convention signée par l'entreprise et le représentant de l'État dans un délai de six mois courant à compter de la dernière réunion du comité d'entreprise prévue en application des articles L. 321-2 et L. 321-3 du code du travail, l'employeur est tenu d'effectuer au Trésor public un versement égal au montant maximal prévu par le septième alinéa du présent II.

En cas d'inexécution totale ou partielle de la convention aux échéances prévues par celle-ci, l'employeur est tenu d'effectuer au Trésor public un versement égal à la différence constatée entre le montant des actions prévues par la convention et les dépenses effectivement réalisées. Ces versements font l'objet d'un titre de perception émis par le représentant de l'État et transmis au trésorier-payeur général qui en assure le recouvrement.

L'entreprise tenue de mettre en œuvre les mesures définies au présent II les finance à hauteur d'un montant maximum fixé dans la limite de quatre fois la valeur mensuelle du salaire minimum de croissance visé à l'article L. 141-2 du code du travail par emploi supprimé. Ce montant ne peut être inférieur à deux fois la valeur mensuelle du salaire

minimum de croissance par emploi supprimé. Le représentant de l'État fixe le montant applicable à l'entreprise en fonction de ses capacités financières, du nombre d'emplois supprimés et de la situation du bassin d'emploi, appréciée au regard de l'activité économique et du chômage.

Un décret en Conseil d'État précise les conditions de mise en œuvre du présent II.

L'article 76 de la loi n° 2005-32 de cohésion sociale du 18 janvier 2005

I. - Après l'article L. 321-15 du code du travail, il est inséré un article L. 321-17 ainsi rédigé : « Art. L. 321-17. - I. - Lorsqu'elles procèdent à un licenciement collectif affectant, par son ampleur, l'équilibre du ou des bassins d'emploi dans lesquels elles sont implantées, les entreprises mentionnées à l'article L. 321-4-3 sont tenues, sauf lorsqu'elles font l'objet d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaires, de contribuer à la création d'activités et au développement des emplois et d'atténuer les effets du licenciement envisagé sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi. Le montant de leur contribution ne peut être inférieur à deux fois la valeur mensuelle du salaire minimum de croissance par emploi supprimé. Toutefois, le représentant de l'État peut fixer un montant inférieur lorsque l'entreprise est dans l'incapacité d'assurer la charge financière de cette contribution.

« Une convention entre l'entreprise et le représentant de l'État, conclue dans un délai de six mois à compter de l'accomplissement de la formalité prévue au premier alinéa de l'article L. 321-7, détermine, le cas échéant sur la base d'une étude d'impact social et territorial prescrite par le représentant de l'État, la nature ainsi que les modalités de financement et de mise en œuvre des actions prévues à l'alinéa précédent. Cette convention tient compte des actions de même nature éventuellement prévues dans le cadre du plan de sauvegarde de l'emploi établi par l'entreprise. Lorsqu'un accord collectif de groupe, d'entreprise ou d'établissement prévoit des actions de telle nature, assorties d'engagements financiers de l'entreprise au moins égaux au montant de la contribution visée au premier alinéa, cet accord tient lieu, à la demande de l'entreprise, de la convention prévue au présent alinéa entre l'entreprise et le représentant de l'État, sauf opposition de ce dernier motivée et exprimée dans les deux mois suivant la demande.

« En l'absence de convention signée ou d'accord collectif en tenant lieu, les entreprises versent au Trésor public une contribution égale au double du montant prévu au premier alinéa.

« II. - Lorsqu'un licenciement collectif effectué par une entreprise occupant cinquante salariés au moins et non soumise aux dispositions de l'article L. 321-4-3 affecte, par son ampleur, l'équilibre du ou des bassins d'emploi dans lesquels celle-ci est implantée, le représentant de l'État, après avoir, le cas échéant, prescrit une étude d'impact social et territorial qui prend en compte les observations formulées par l'entreprise susvisée, intervient pour la mise en œuvre, en concertation avec les organismes mentionnés à l'article L. 311-1 et, le cas échéant, avec la ou les maisons 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 ou les bassins d'emploi.

« L'entreprise et le représentant de l'État 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.

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables aux entreprises en redressement ou en liquidation judiciaires.

« III. - Les actions prévues au I et au II sont déterminées après consultation des collectivités territoriales intéressées, des organismes consulaires et des partenaires sociaux membres de la commission paritaire interprofessionnelle régionale. Leur exécution fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation, sous l'autorité du représentant de l'État, selon des modalités fixées par décret.

« Ce décret détermine également les conditions dans lesquelles les entreprises dont le siège n'est pas implanté dans le bassin d'emploi affecté par le licenciement collectif contribuent aux actions prévues.

« IV. - Les procédures prévues au présent article sont indépendantes de celles prévues aux articles L. 321-2 à L. 321-4-1. »

II. - L'article 118 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 précitée est abrogé.

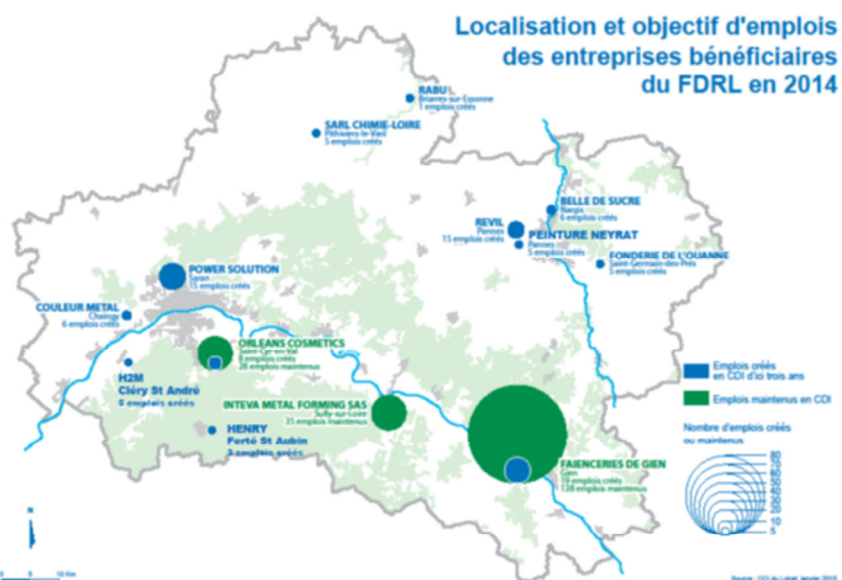
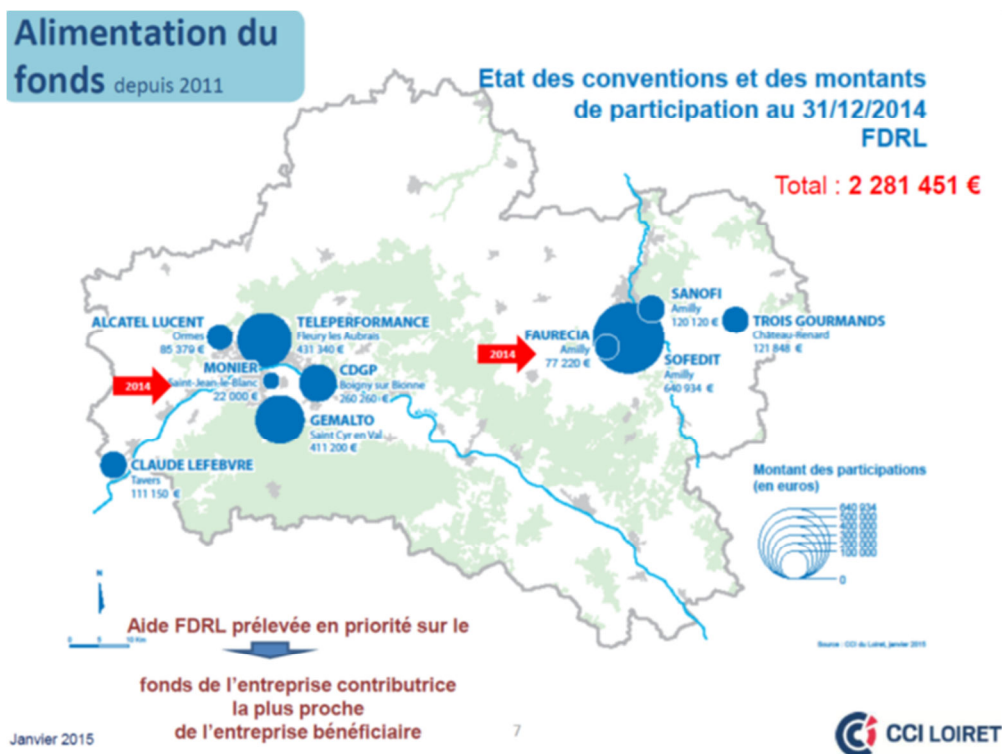
Annexe n° 3 : typologie des actions de revitalisation figurant dans la circulaire du 12 juillet 2012

<i>Typologie des actions</i>	<i>Exemples</i>
<i>Actions pour la reconversion de site</i>	<p>étude et aménagement de site en vue de sa reconversion au profit d'entreprises qui s'implanteraient sur le site ;</p> <p>actions de prospection d'un ou plusieurs repreneurs du site en cas de fermeture, actions de recherche d'investisseurs dans le(s) bassin(s) d'emploi concerné(s) ;</p> <p>cession de bien immobilier ;</p> <p>accompagnement des repreneurs ;</p>
<i>Aides à l'emploi et au développement d'activités économiques</i>	<p>prospection endogène et exogène d'entreprise ;</p> <p>soutien à la création-reprise d'entreprises ;</p> <p>contribuer au financement des investissements dans les TPE-PME ;</p> <p>soutenir le développement d'activités existantes sur le territoire ;</p> <p>délivrer des aides directes à l'emploi local (subventions ou prêts) ;</p>
<i>Appui-conseil aux TPE-PME</i>	<p>accompagner les PME-TPE pour favoriser le développement de leur activité et de leurs emplois (apports d'expertises et/ou mises à disposition de compétences de l'entreprise, etc.) ;</p> <p>contribuer au développement des exportations des PME-PMI locales ;</p> <p>soutenir le développement des démarches de RSE dans les TPE-PME locales ;</p> <p>soutenir les sous-traitants et les fournisseurs des grandes entreprises d'un territoire ;</p> <p>formation des cadres et dirigeants dans des petites entreprises locales (PME-PMI, TPE).</p>
<i>Développement des compétences et valorisation des ressources humaines</i>	<p>soutenir des projets collectifs de GPEC portés par des PME-TPE du territoire ;</p> <p>développer des projets de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences territoriales (GPECT) ;</p> <p>soutenir la création et le développement de groupements d'employeurs (GE et GEIQ) ;</p> <p>développer les compétences des publics jugés prioritaires sur le territoire (actions de formation...).</p>
<i>Soutien à l'insertion par l'activité économique et à l'économie sociale et solidaire sur le territoire</i>	<p>appui à la création ou au développement de SIAE, d'entreprises sociales et solidaires et d'entreprises adaptées ;</p> <p>contribuer à la professionnalisation des acteurs et au développement des échanges avec les entreprises classiques ;</p> <p>soutenir le développement de l'emploi dans l'économie sociale et solidaire ;</p>
<i>Appui à l'innovation, au transfert de savoir-faire et à la mise en réseau des acteurs économiques locaux</i>	<p>soutenir les incubateurs d'entreprises innovantes ;</p> <p>soutenir la mise en réseau d'entreprises sur un territoire ;</p> <p>actions en faveur de la recherche, du développement ou de la technologie au profit des entreprises locales ;</p> <p>diversifier ou créer de l'activité économique en facilitant l'exploitation de</p>

<i>Typologie des actions</i>	Exemples
	brevets dormants ; encourager les coopérations interentreprises pour la création de nouveaux services mutualisés ;
<i>Réalisation d'études et appui à l'ingénierie locale de développement</i>	réaliser des études territoriales en appui aux stratégies économiques locales ; réaliser des études de faisabilité pour la mise en œuvre de projets innovants ou structurants pour le territoire ;
<i>Octroi de prêts (participatifs, sans garantie, à taux bonifié)</i>	prise en charge des coûts de gestion et d'ingénierie liés aux fonds de prêts mis en place directement ou indirectement par l'entreprise signataire de la convention ; abondement de fonds communs de placement à risques ou de sociétés de capital-risque dont la politique d'investissement bénéficie aux entreprises implantées dans le bassin d'emploi concerné.

Source : circulaire DGEFP/DGCIS/DATAR n° 2012-14 du 12 juillet 2012.

Annexe n° 4 : comparaison de la répartition géographique des entreprises contributrices avec celle des entreprises bénéficiaires du FDRL



Source : CCI du Loiret

Annexe n° 5 : durée des conventions

<i>Conventions clôturées</i>	
<i>Moselle : FM Logistic</i>	3 ans
<i>Moselle : Total</i>	3 ans
<i>Morbihan : Saupiquet</i>	+ de 2 ans
<i>Morbihan : MPAP</i>	14 mois
<i>Bouches-du-Rhône : Papèteries Etienne</i>	+ de 4 ans
<i>Loiret : ThyssenKrupp</i>	9 mois
<i>Loiret : Meadwestvaco</i>	20 mois
<i>Conventions non clôturées prolongées au-delà de 2 ans</i>	
<i>Meurthe-et-Moselle : Kléber</i>	+ de 7 ans
<i>Alpes-de-Haute-Provence : Arkéma</i>	+ de 5 ans
<i>Bouches-du-Rhône : Crédit Agricole</i>	+ de 2 ans

Source : Cour des comptes