



Inspection générale
des affaires sociales
RM2009-114P

L'anticipation des restructurations, l'accompagnement et la gestion des Plans de Sauvegarde de l'Emploi, la mise en oeuvre des conventions de revitalisation

RAPPORT

Établi par

Jean-Marc BOULANGER Bertrand DEUMIE Michel LAROQUE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Septembre 2009 -

Synthèse

- [1] Le présent rapport sur l'anticipation des restructurations, la gestion et l'accompagnement des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) ainsi que la mise en œuvre des conventions de revitalisation s'inscrit dans le cadre des travaux du programme annuel de travail de l'Inspection générale des affaires sociales. Il a été établi en juillet 2009 par MM. Jean-Marc BOULANGER, Bertrand DEUMIE et Michel LAROQUE, membres de l'Inspection générale des affaires sociales.
- [2] Il évalue dans le champ défini l'action des services déconcentrés de l'Etat dans un contexte d'évolution de l'organisation des services publics avec la mise en place des directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), de manière à proposer, à partir d'une réflexion sur l'exercice des missions de ces services, des améliorations visant à la qualité et à l'efficacité de leur intervention
- [3] Le rapport établit, à partir d'un constat de la situation, des recommandations dans le cadre de cinq parties : cerner le contexte, anticiper les mutations économiques, gérer et accompagner les plans de sauvegarde de l'emploi, revitaliser les territoires, mieux organiser l'action publique à ces fins.

1. CERNER LE CONTEXTE

- [4] Dans les départements ayant fourni des données à la mission, pour l'année 2007, 17 581 salariés ont été licenciés dans le cadre d'un PSE, soit 41% des licenciements économiques.
- [5] Cet effectif ne représente que 1,3% des flux d'inscription à Pôle Emploi. Cette faible proportion devrait permettre un suivi effectif des PSE, mais ce dernier est inégal et insuffisamment assuré sous l'angle de la mesure du retour à l'emploi. L'obligation de négocier la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), dans les entreprises de 300 salariés ou plus, est imparfaitement mise en œuvre, mais on note un nombre significatif d'accords de méthode. Des initiatives intéressantes se mettent en place en matière de GPEC territoriale et de revitalisation.

2. ANTICIPER LES MUTATIONS ECONOMIQUES

- [6] L'anticipation des mutations économiques est un enjeu décisif pour l'action publique et l'action de l'Etat en particulier. Cette action est aujourd'hui essentiellement défensive et tournée vers la gestion des sureffectifs. D'où l'échec relatif de la politique de GPEC.
- [7] La mission propose de :
- mettre l'accent sur l'anticipation froide, essentiellement offensive, visant à exploiter toutes les potentialités de développement de l'emploi dans le cadre d'une gestion stratégique des ressources humaines ; les pôles de compétitivité constituant un bon exemple de cette approche stratégique ;
 - améliorer l'action et les organisations actuelles pour ce qui concerne les sureffectifs identifiés à court terme (anticipation chaude), à la fois autour des dispositifs de veille et de la gestion des PSE ;
 - lisser la gestion des sureffectifs et améliorer les perspectives de reclassement durable des personnes dont l'emploi va être détruit (anticipation tiède) dans le cadre d'un dialogue social construit dans l'entreprise et d'une observation structurée à l'échelle des bassins d'emploi et de la région.

3. GERER ET ACCOMPAGNER LES PLANS DE SAUVEGARDE DE L'EMPLOI

- [8] Il convient d'améliorer l'accompagnement des PSE par une stratégie de négociation plus claire de l'administration favorisant la maximisation des reclassements internes, la réalisation des reclassements externes et la limitation de la sortie du marché du travail. Des pratiques plus homogènes des services de l'Etat pourraient être recherchées dans le cadre de la mise en place des DIRECCTE. Un cadre de référence et un reporting ergonomique dans le cadre d'un système d'information partagé permettrait d'améliorer le suivi et l'évaluation des actions menées, notamment en cas de concours financier de l'Etat au reclassement et, en particulier, aux cellules de reclassement.
- [9] Le devenir des salariés en reclassement externe devrait faire l'objet d'un retour d'information afin de respecter un objectif de reclassement durable dans le cadre des conventions passées par l'Etat et des objectifs de personnalisation du retour à l'emploi fixés à Pôle Emploi. Des plates-formes de mobilité devraient être expérimentées et étendues, en fonction des résultats. Des cellules de reclassement interentreprises pourraient être favorisées et voir leur rôle élargi à des mobilités temporaires, susceptibles de consolidation.
- [10] Un renouvellement des concepts apparaît utile. L'image défensive de la GPEC pollue le concept initial. Il conviendrait de lui préférer à l'avenir une gestion stratégique des ressources humaines (GSRH) permettant une anticipation à froid, étroitement articulée aux évolutions économiques et technologiques. Le PSE serait par ailleurs conforté comme moyen de sauvegarde du droit au retour à un emploi durable.

4. REVITALISER LES TERRITOIRES

- [11] L'obligation de revitalisation pour les entreprises de 1000 salariés et plus s'est progressivement imposée. Des améliorations peuvent être apportées à la qualité des emplois créés, au pilotage et à l'évaluation des conventions de revitalisation tant au niveau des services de l'Etat que des entreprises, une mutualisation des conventions devant être encouragée. Une mise en œuvre précoce de ces actions pourrait faire l'objet d'expérimentation.

5. MIEUX ORGANISER L'ACTION PUBLIQUE A CES FINS

- [12] Malgré une réglementation nationale qui définit des principes de compétences similaires des services publics de l'emploi, les modes d'organisation et de concertation sont en pratique variables. La coordination et la coopération administrative entre les services locaux de l'Etat, la concertation et les réseaux avec les collectivités territoriales, les chambres consulaires, les entreprises et les partenaires sociaux fluctuent selon l'histoire, la culture et les conjonctures locales. Les bassins d'emploi sont inégalement pris en compte. Les systèmes d'information sont imparfaits, foisonnants et mal articulés. Une mutation structurelle est en cours avec la mise en place de la DIRECCTE et de Pôle emploi.
- [13] Il apparaît donc important de profiter de la révision générale des politiques publiques pour bien prendre en compte dans l'action publique les missions liées aux mutations économiques. Des principes d'organisation sont définis par le rapport pour les DIRECCTE avec des recommandations sur les modalités d'organisation au niveau régional et au niveau territorial. Des propositions sont formulées sur les outils de la coopération administrative, les réseaux et les instances de concertation. Le développement de systèmes d'information plus efficaces et mieux articulés est préconisé.

- [14] En résumé, la mission recommande principalement, à travers 41 mesures de bonnes pratiques, de :
- réviser le concept de GPEC aujourd’hui décrédibilisé, tant auprès des employeurs que des organisations de salariés, au profit d’une Gestion Stratégique des Ressources Humaines (GSRH) qui intègre les préoccupations d’emploi dans une chaîne stratégique reliant innovation, compétitivité et bonne gestion. Elle s’appliquerait tant au niveau sectoriel que territorial (anticipation froide);
 - encourager les entreprises à gérer les sureffectifs identifiés par la négociation, le plus en amont possible, en organisant des mobilités et un échelonnement des départs (anticipation tiède) en liaison, le cas échéant, avec les acteurs locaux (Conseils Régionaux notamment);
 - conforter l’utilité des PSE, d’une part en mesurant les résultats obtenus par les acteurs de ces reclassements, d’autre part en impliquant Pôle Emploi dans la démarche, de façon à ne pas créer d’inégalités dans l’accès au suivi personnalisé des demandeurs d’emploi ;
 - élargir la logique de revitalisation
 - organiser les DIRECCTE en assurant une intégration effective des fonctions emploi et développement de l’entreprise, en centrant le pilotage, l’évaluation et la gestion des ressources à l’échelon régional, en déléguant la conduite opérationnelle et la gestion des dispositifs techniques à l’échelon départemental.

Sommaire

| | |
|--|----------|
| SYNTHESE | 3 |
| RAPPORT SUR L'ANTICIPATION DES RESTRUCTURATIONS, LA GESTION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PLANS DE SAUVEGARDE DE L'EMPLOI, LA MISE EN ŒUVRE DES CONVENTIONS DE REVITALISATION | 9 |
| INTRODUCTION | 9 |
| 1. CERNER LE CONTEXTE..... | 9 |
| 1.1. <i>Les licenciements dans le cadre de PSE ne représentent qu'une faible part des flux d'inscription à Pôle Emploi.....</i> | 10 |
| 1.2. <i>Le faible nombre de PSE notifiés à l'administration doit permettre d'en assurer le suivi..</i> | 11 |
| 1.3. <i>Le suivi des PSE par les DDTEFP est inégal.....</i> | 12 |
| 1.4. <i>La négociation obligatoire sur la GPEC est peu productive mais les accords de méthode donnent des résultats</i> | 15 |
| 1.5. <i>Des initiatives intéressantes se mettent par ailleurs en place en matière de GPEC territoriale</i> | 16 |
| 2. ANTICIPER LES MUTATIONS ECONOMIQUES | 17 |
| 2.1. <i>Anticiper à froid.....</i> | 17 |
| 2.1.1. <i>L'obligation de négocier sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences a des effets directs modestes.</i> | 17 |
| 2.1.2. <i>L'anticipation est stratégique, l'action publique doit concerner d'abord les PME et TPE. 18</i> | 18 |
| 2.1.3. <i>L'anticipation s'inscrit dans une action collective.</i> | 20 |
| 2.1.4. <i>L'anticipation des mutations économiques s'inscrit dans un cadre sectoriel et territorial.</i> | 20 |
| 2.2. <i>Anticiper à chaud.....</i> | 22 |
| 2.2.1. <i>Anticiper à chaud c'est être informé à temps.</i> | 22 |
| 2.2.2. <i>Utiliser le temps de l'anticipation pour agir.</i> | 23 |
| 2.3. <i>L'anticipation « tiède » est-elle possible ?</i> | 24 |
| 2.3.1. <i>Gérer par anticipation le sureffectif d'une entreprise.</i> | 24 |
| 2.3.2. <i>L'anticipation tiède à l'échelle d'un territoire.</i> | 24 |
| 2.4. <i>Les conditions nécessaires à la réussite d'une action anticipatrice efficace.....</i> | 25 |
| 3. GERER ET ACCOMPAGNER LES PLANS DE SAUVEGARDE DE L'EMPLOI..... | 27 |
| 3.1. <i>Accompagner l'élaboration des PSE.</i> | 27 |
| 3.1.1. <i>Une claire stratégie de négociation des PSE.</i> | 28 |
| 3.1.2. <i>Les moyens de la négociation du PSE.....</i> | 29 |
| 3.2. <i>Accompagner la mise en œuvre des PSE.</i> | 30 |
| 3.2.1. <i>Se donner un cadre de référence pour assurer un suivi effectif de chaque PSE.</i> | 30 |
| 3.2.2. <i>Assurer un reporting effectif dans le cadre d'un système d'information partagé et simple d'emploi.</i> | 32 |
| 3.2.3. <i>Evaluer.....</i> | 32 |
| 3.3. <i>Assurer la prise en charge des salariés en transition professionnelle.</i> | 32 |

| | |
|---|-----------|
| 3.3.1. Assurer un reclassement rapide et durable des personnes licenciées pour motif économique..... | 32 |
| 3.3.2. Organiser l'appui aux mobilités professionnelles à l'échelle des territoires. | 34 |
| 3.4. <i>Renouveler les concepts ?</i> | 35 |
| 3.4.1. Agir pour une Gestion Stratégique des Ressources Humaines (GSRH). | 35 |
| 3.4.2. Conforter la crédibilité du PSE comme moyen de sauvegarde du droit au retour à un emploi durable. | 36 |
| 3.4.3. Ouvrir la voie à la mise en œuvre d'une gestion fluide des sureffectifs identifiés.... | 36 |
| 4. REVITALISER LES TERRITOIRES | 37 |
| 4.1. <i>Un bilan statistique encourageant dont la traduction concrète reste incertaine</i> | 38 |
| 4.1.1. L'obligation de revitalisation s'est progressivement imposée..... | 38 |
| 4.1.2. Des questions restent néanmoins posées quant à la qualité des emplois recréés..... | 40 |
| 4.2. <i>Le pilotage et l'évaluation des conventions de revitalisation pourrait être amélioré</i> | 41 |
| 4.3. <i>La mutualisation des conventions doit être encouragée</i> | 41 |
| 4.4. <i>Une réflexion est à mener sur l'anticipation de la mise en œuvre de la revitalisation</i> | 43 |
| 5. MIEUX ORGANISER L'ACTION PUBLIQUE POUR FAVORISER L'ANTICIPATION DES RESTRUCTURATIONS, LA GESTION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PSE AINSI QUE LA REVITALISATION DES TERRITOIRES..... | 44 |
| 5.1. <i>Malgré une réglementation nationale, les modes d'organisation et de concertation sont en pratique variables</i> | 44 |
| 5.1.1. Des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ainsi que les institutions de placement et d'indemnisation du chômage en pleine mutation..... | 44 |
| 5.1.2. Une coordination et une coopération administrative adaptée aux réalités régionales et départementales | 47 |
| 5.1.3. Des formes de concertation externe et des réseaux s'appuyant sur des structures proches, mais différenciées dans leur mise en œuvre | 48 |
| 5.1.4. Des systèmes d'information imparfaits, foisonnants et mal articulés | 50 |
| 5.2. <i>Des recommandations d'adaptation aux objectifs recherchés</i> | 52 |
| 5.2.1. Bien prendre en compte les missions liées aux mutations économiques dans les structures de la DIRECCTE..... | 52 |
| 5.2.2. Bien organiser les lieux de la coopération administrative sous l'autorité des Préfets..... | 55 |
| 5.2.3. Bien organiser les instances de concertation utiles et travailler en réseau | 56 |
| 5.2.4. Développer des systèmes d'information plus efficaces et mieux articulés..... | 56 |
| PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION | 59 |
| ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES..... | 65 |
| ANNEXE 2 : LISTE DES SIGLES COURANTS | 69 |
| ANNEXE 3 : FLUX D'INSCRIPTION A POLE EMPLOI PAR MOTIF | 71 |

Rapport sur l'anticipation des restructurations, la gestion et l'accompagnement des plans de sauvegarde de l'emploi, la mise en œuvre des conventions de revitalisation

INTRODUCTION

- [15] Le présent rapport sur l'anticipation des restructurations, la gestion et l'accompagnement des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) et la mise en œuvre des conventions de revitalisation s'inscrit dans le cadre des travaux du programme annuel de travail de l'Inspection générale des affaires sociales. Il a été établi en septembre 2009 par MM. Jean-Marc BOULANGER, Bertrand DEUMIE et Michel LAROQUE, membres de l'Inspection générale des affaires sociales.
- [16] La mission s'est déroulée d'avril à septembre 2009 et s'est appuyée principalement sur des entretiens dont la liste figure en annexe et la documentation fournie par les personnes rencontrées au niveau des administrations centrales, des services déconcentrés régionaux et départementaux ainsi que de leurs partenaires (Conseil régional, partenaires sociaux, Pôle emploi...). Elle a conduit son étude à partir d'une enquête statistique à laquelle les services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (SDETFP) ont été invitées à répondre dans six régions (Bourgogne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes). Elle s'est rendue dans les trois dernières régions citées pour des investigations plus approfondies. Elle s'est centrée sur les entreprises de plus de 50 salariés, soumises à l'obligation d'établir un plan de sauvegarde de l'emploi en cas de licenciements économiques d'au moins 10 salariés dans une même période de 30 jours.
- [17] Elle avait pour objet d'évaluer l'action des services déconcentrés de l'Etat dans un contexte d'évolution de l'organisation de ces services liées à la mise en place des directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), de manière à proposer des améliorations quant à la qualité et à l'efficacité de leur intervention.
- [18] Le rapport établit, à partir d'un constat de la situation, des recommandations dans le cadre de cinq parties :
- Cerner le contexte
 - Anticiper les mutations économiques
 - Gérer et accompagner les plans de sauvegarde de l'emploi
 - Revitaliser les territoires
 - Mieux organiser l'action publique pour favoriser l'anticipation des restructurations, la gestion et l'accompagnement des PSE ainsi que la revitalisation des territoires.

1. CERNER LE CONTEXTE

- [19] Les mutations économiques sont une réalité de la vie économique qui a été théorisée en 1943 par Joseph Schumpeter, celui-ci insistant déjà sur la nécessité pour les entreprises de s'y adapter:

- [20] « *L'ouverture de nouveaux marchés nationaux ou extérieurs et le développement des organisations productives, depuis l'atelier artisanal et la manufacture jusqu'aux entreprises amalgamées telles que l'U.S. Steel, constituent d'autres exemples du même processus de mutation industrielle - si l'on me passe cette expression biologique - qui révolutionne incessamment de l'intérieur la structure économique, en détruisant continuellement ses éléments vieillis et en créant continuellement des éléments neufs. Ce processus de Destruction Créatrice constitue la donnée fondamentale du capitalisme : c'est en elle que consiste, en dernière analyse, le capitalisme et toute entreprise capitaliste doit, bon gré mal gré, s'y adapter.¹ »*
- [21] Pourtant, jusqu'à la fin des années 1980, ces mutations économiques n'étaient perceptibles au niveau macroéconomique que par des restructurations localisées, à la fois sectoriellement (sidérurgie, mines, textile) et géographiquement (Nord Pas-de-Calais, Lorraine), touchant de grandes entreprises et conduisant souvent à des fermetures définitives². Aujourd'hui, cette perception a évolué, faisant des mutations économiques une réalité multiforme, concernant tous les secteurs, de manière permanente sur des territoires très divers, et n'entraînant pas forcément de fermeture définitive³.
- [22] En termes d'emploi, ces évolutions se traduisent par une exigence de flexibilité accrue des salariés et peuvent entraîner des pertes d'emploi. Dès lors, l'anticipation des mutations économiques et la gestion de leurs conséquences, négatives comme positives, peuvent être envisagées comme un objet de l'action publique, ce qui a justifié la mise en place des dispositifs d'encadrement des PSE et d'actions de promotion de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC).
- [23] Les dispositifs concernant les PSE, l'obligation de revitalisation et la GPEC, soumis à différents seuils, ne concernent toutefois qu'une faible part du nombre total d'entreprises :
- l'obligation de mettre en place un PSE en cas de licenciement de 10 personnes au moins sur une période de 30 jours concerne les entreprises de 50 salariés et plus, soit 1,1% du nombre total d'entreprises ;
 - l'obligation de mener des négociations sur les thèmes de GPEC concerne les entreprises de 300 salariés et plus, soit moins de 0,2% du total des entreprises ;
 - l'obligation de revitalisation s'applique aux entreprises de 1000 salariés et plus.
- [24] La mission a mis en évidence les constats suivants.

1.1. Les licenciements dans le cadre de PSE ne représentent qu'une faible part des flux d'inscription à Pôle Emploi

- [25] La mission a pu relever les données concernant 25 départements (le département du Nord étant divisé en deux sous-ensembles correspondant à deux DDTEFP différentes, il apparaît à ces deux titres dans les tableaux figurant en annexe) situés dans 6 régions aux profils en matière d'emploi très différents. Les résultats figurent dans l'annexe 3.
- [26] Les résultats obtenus montrent que les licenciements économiques ne représentent qu'une petite partie des flux annuels d'inscription à Pôle Emploi : sur la période 2005-2008, cette proportion s'élevait à 3,5%. Ils sont largement dépassés par les motifs non identifiés (42,3% des flux d'inscription sur 2005-2008), les fins de CDD (26,3%), les licenciements pour motifs autres qu'économiques (11,7%), les fins de missions d'intérim (10,5%) et les démissions (4,6%). Sur l'année 2007, année de référence de l'étude, la part du licenciement économique dans les flux d'inscription à Pôle Emploi s'élève à 3,2%.

¹ Joseph SCHUMPETER, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, 1951, Paris, Payot, p.106 et 107

² Guillaume DOUHERET, Frédéric LALOUE, François MONTEAGLE, Gaël RAIMBAULT, *Mutations économiques et développement économique local*, Rapport d'option d'approfondissement, ENA, Février 2008, pp 5-6.

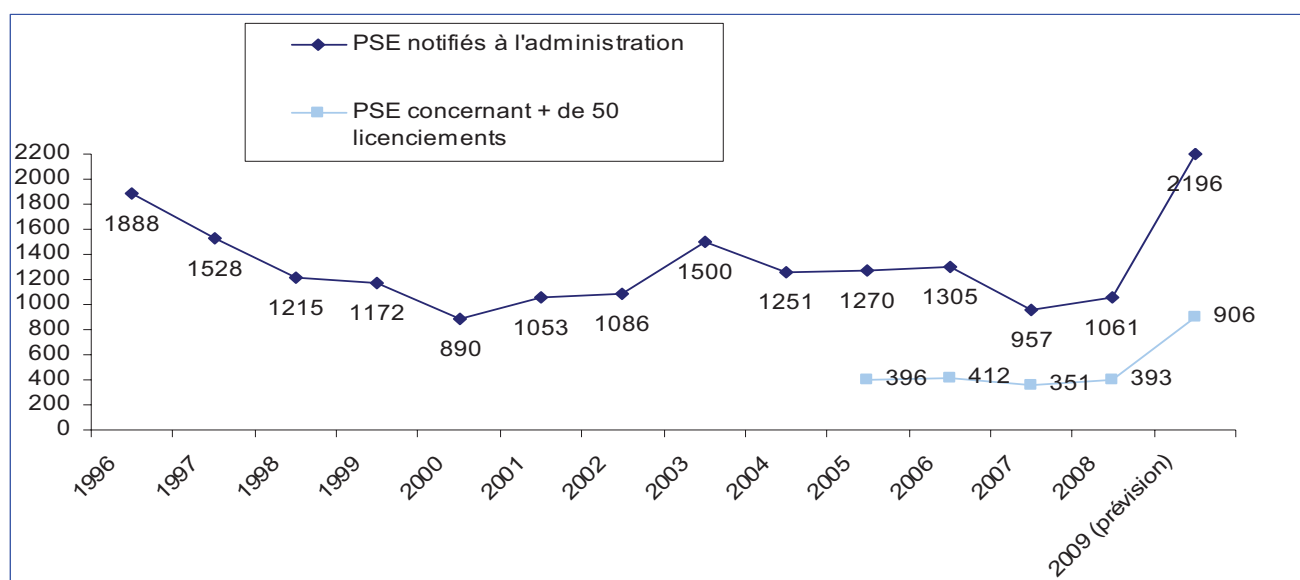
³ Pour une approche différente, voir Myriam BOBBIO, Les Plans de Sauvegarde de l'Emploi, *Premières informations Premières Synthèses*, DARES, n° 28.2, juillet 2006 qui montre que le dépôt de bilan est la principale raison d'élaboration du PSE pour les PSE de plus de 50 licenciements.

- [27] Les licenciements effectués dans le cadre d'un PSE représentent une fraction importante des licenciements économiques, à hauteur de 41% en 2007. Cependant, on observe des différences importantes entre les divers départements, cette proportion variant entre 7% (Pyrénées Orientales) et 74% (Vosges) des licenciements pour motif économique.
- [28] Les licenciements effectués dans le cadre d'un PSE représentent au final une très faible part des flux globaux d'inscription à Pôle Emploi, de l'ordre de 1,3%. Là encore, la proportion varie entre 0,2% dans les Pyrénées-Orientales et 2,7% dans la Nièvre. Si l'on se limite aux inscriptions consécutives aux seuls licenciements (licenciements pour motif économique + licenciements pour motifs autres qu'économiques), les emplois supprimés dans le cadre d'un PSE représentent une proportion de 8,7%, à comparer avec les 6% relevés en 2001⁴.

1.2. *Le faible nombre de PSE notifiés à l'administration doit permettre d'en assurer le suivi*

- [29] Le nombre de PSE notifiés à l'administration varie selon la conjoncture économique ainsi que le montre l'analyse des données sur longue période dans le graphique ci-dessous.
- [30] Dans les départements ayant fourni des données à la mission, 508 procédures ont été notifiées en 2007, avec là encore des différences selon la taille et le profil économique des départements. La fourchette est particulièrement large, allant de 2 PSE en Lozère à 87 PSE notifiés à la DDTEFP du Nord-Lille. Le nombre de salariés licenciés par PSE oscille entre 14 (Pyrénées-Orientales) et 89 (Meurthe et Moselle) avec une moyenne un peu inférieure à 35.
- [31] Ces chiffres montrent que l'ambition d'un suivi individualisé des PSE est envisageable de la part des DDTEFP.

Graphique 1 : Nombre de PSE notifiés à l'administration, 1996-2009



Source : DARES – DDTEFP, remontées rapides. Prévisions 2009 basées sur l'extrapolation des chiffres des mois de janvier et février (calcul mission).

⁴ Frédéric BRUGGEMAN, Dominique PAUCARD, *Un bilan des pratiques françaises et du dispositif d'accompagnement des restructurations*, Syndex, 2001, cité dans Douheret, Laloue, Monteagle et Raimbault, p16.

1.3. Le suivi des PSE par les DDTEFP est inégal

- [32] Le suivi des PSE est de la responsabilité des directeurs départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, appuyés d'une part par les services de l'inspection du travail et d'autre part par le service « Emploi » de la DDTEFP. En étudiant plus en détail les premiers PSE de certains départements sur l'année 2007 (c'est-à-dire en prenant comme échantillon des PSE notifiés dans l'année les premiers arrivés chronologiquement, l'échantillon ayant été fixé à 10 PSE par département, ce qui recouvre parfois tous les PSE de l'année et parfois, dans les plus gros départements, une fraction minoritaire de ceux-ci), on aboutit au tableau 1.
- [33] On remarque que seuls les plus gros départements ont enregistré plus de 10 PSE dans l'année. Les PSE observés recouvrent des situations d'entreprises diverses, en particulier quant à la proportion de PSE liés à des mesures de redressement ou de liquidation judiciaire (RJJ). Dans certains petits départements comme la Haute-Saône ou la Nièvre, les redressement-liquidation judiciaires sont même la seule cause de mise en place de PSE, alors que les volumes concernés ne sont pas très importants et que les effectifs moyens des entreprises concernées les classent toujours dans la catégorie des PME.
- [34] Les contacts entre les DDTEFP et les différents acteurs de la procédure de PSE sont globalement satisfaisants. Dans environ trois quarts des cas, la DDTEFP a été contactée par l'entreprise avant la mise en place du PSE et dans près de 70% des cas, un contact a également eu lieu avec les représentants du personnel. On remarque que seules certaines DDTEFP ont mis en place une politique de contact systématique (Meuse, Nièvre, T. de Belfort, Nord-Valenciennes, Côte d'Or,...) des acteurs du PSE.
- [35] L'action des DDTEFP lors du déroulement du PSE est par contre plus diverse. Le constat de carence reste d'usage exceptionnel, ne concernant à chaque fois qu'un des PSE de l'échantillon. Par contre, la formulation d'observations écrites est utilisée dans un peu moins de la moitié des cas, ce qui conduit à penser que cette utilisation est réservée aux PSE « à problèmes ». Cette statistique ne prend toutefois pas en compte la négociation qui peut s'instaurer préalablement à la formulation (ou à la non-formulation) d'observations écrites. Cette négociation préalable est dans certains départements systématiques.

Tableau 1 : Action des DDTEFP sur un échantillon de PSE

| Département | n° | ECHANTILLON | | | | | |
|-----------------------|-----------|--------------------------------------|--------------|------------------------------|---------------|------------------|-----------|
| | | Effectifs des entreprises concernées | Sureffectifs | Part des effectifs licenciés | Nombre de PSE | Effectifs moyens | RJLJ |
| Côte d'Or | 21 | 1 350 | 260 | 19 | 4 | 338 | 0 |
| Doubs | 25 | 700 | 455 | 65 | 6 | 117 | 33 |
| Isère | 38 | 4 502 | 461 | 10 | 10 | 450 | 40 |
| Jura | 39 | 1 176 | 390 | 33 | 7 | 168 | 43 |
| Loire | 42 | 1 978 | 447 | 23 | 10 | 198 | 10 |
| Meurthe et Moselle | 54 | 450 | 388 | 86 | 6 | 75 | 67 |
| Meuse | 55 | 305 | 220 | 72 | 6 | 51 | 83 |
| Moselle | 57 | 3 452 | 540 | 16 | 10 | 345 | 40 |
| Nièvre | 58 | 538 | 441 | 82 | 5 | 108 | 100 |
| Pas-de-Calais | 62 | 2 801 | 755 | 27 | 10 | 280 | 30 |
| Rhône | 69 | 2 774 | 1 269 | 46 | 10 | 277 | 20 |
| Haute-Saône | 70 | 264 | 108 | 41 | 4 | 66 | 100 |
| Saône et Loire | 71 | 547 | 223 | 41 | 6 | 91 | 17 |
| Haute-Savoie | 74 | 1 583 | 618 | 39 | 10 | 158 | 20 |
| Vosges | 88 | 2 439 | 480 | 20 | 8 | 305 | 25 |
| Yonne | 89 | 393 | 228 | 58 | 3 | 131 | 67 |
| Territoire de Belfort | 90 | 670 | 186 | 28 | 2 | 335 | 0 |
| Nord Lille | 59 L | 4 875 | 744 | 15 | 10 | 488 | 30 |
| Nord Valenciennes | 59 V | 1 802 | 577 | 32 | 10 | 180 | 20 |
| Hérault | 34 | 1 693 | 139 | 8 | 5 | 339 | 20 |
| Pyrénées-Orientales | 66 | 79 | 45 | 57 | 2 | 40 | 100 |
| Total | XX | 34 371 | 8 974 | 26 | 144 | 239 | 36 |
| Unités | | nb | nb | % | nbre | nbre | % |

| Département | Nombre de PSE | RELATIONS ENTRE ACTEURS | | | ACTION DDTEFP | | |
|--------------------|---------------|-------------------------|-----------------------|-------------|---------------|--------------|--------------------|
| | | Contact DDTEFP ante PSE | Contact DDTEFP en PSE | Contact IRP | RAS | Observations | Constat de carence |
| Côte d'Or | 4 | 100 | 100 | 100 | 50 | 50 | 0 |
| Doubs | 6 | nd | nd | nd | nd | nd | 17 |
| Isère | 10 | 20 | 50 | 50 | 20 | 50 | 10 |
| Jura | 7 | 29 | 100 | 71 | 71 | 29 | 0 |
| Loire | 10 | 90 | 90 | 40 | 0 | 100 | 0 |
| Meurthe et Moselle | 6 | 33 | 50 | 17 | 17 | 17 | 0 |
| Meuse | 6 | 100 | 100 | 100 | 83 | 17 | 0 |
| Moselle | 10 | 70 | 70 | 60 | 60 | 40 | 0 |
| Nièvre | 5 | 100 | 100 | 100 | 100 | 0 | 0 |
| Pas-de-Calais | 10 | 70 | 60 | 30 | 50 | 50 | 0 |
| Rhône | 10 | 90 | 50 | 60 | 20 | 70 | 0 |
| Haute-Saône | 4 | nd | nd | nd | nd | nd | nd |
| Saône et Loire | 6 | 83 | 83 | 100 | 0 | 83 | 0 |
| Haute-Savoie | 10 | 70 | 70 | 60 | 20 | 0 | 0 |
| Vosges | 8 | 88 | 88 | 88 | 50 | 25 | 13 |

| | | | | | | | |
|-----------------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| Yonne | 3 | 67 | 33 | 33 | 0 | 33 | 0 |
| Territoire de Belfort | 2 | 100 | 100 | 100 | nd | nd | nd |
| Nord Lille | 10 | 50 | 90 | 50 | 30 | 70 | 10 |
| Nord Valenciennes | 10 | 100 | 100 | 100 | 60 | 50 | 0 |
| Hérault | 5 | 80 | 100 | 100 | 0 | 60 | 20 |
| Pyrénées-Orientales | 2 | 100 | 100 | 100 | 0 | 100 | 0 |
| Total | 144 | 74 | 78 | 68 | 39 | 43 | 3 |
| Unités | | % | % | % | % | % | % |

| Département | SUIVI DU PSE | | | | | | |
|-----------------------|---------------|------------------------------|-------------------------|------------------------------------|---------------|----------------|--------------------------------------|
| | Nombre de PSE | Conflit lors de la procédure | Cellule de reclassement | DDTEFP dans les instances de suivi | Fiche B DARES | Bilan dialogué | Connaissance des effectifs reclassés |
| Côte d'Or | 4 | 0 | 50 | 25 | 75 | 0 | 50 |
| Doubs | 6 | nd | nd | nd | nd | nd | 66 |
| Isère | 10 | 0 | 100 | 90 | 0 | 20 | 40 |
| Jura | 7 | 0 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Loire | 10 | 30 | 80 | 60 | 60 | 60 | 60 |
| Meurthe et Moselle | 6 | 0 | 50 | 33 | 33 | 0 | 50 |
| Meuse | 6 | 17 | 50 | 50 | 50 | 17 | 67 |
| Moselle | 10 | 20 | 100 | 30 | 20 | 10 | 50 |
| Nièvre | 5 | 0 | 100 | 100 | 0 | 0 | 100 |
| Pas-de-Calais | 10 | 0 | 90 | 90 | 60 | 0 | 40 |
| Rhône | 10 | 30 | 100 | 30 | 0 | 30 | 30 |
| Haute-Saône | 4 | nd | 100 | 25 | 100 | 0 | 100 |
| Saône et Loire | 6 | 33 | 17 | 67 | 0 | 0 | 17 |
| Haute-Savoie | 10 | 0 | 100 | 70 | 60 | 30 | 80 |
| Vosges | 8 | 38 | 75 | 88 | 63 | 25 | 75 |
| Yonne | 3 | nd | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Territoire de Belfort | 2 | 100 | 100 | 50 | nd | nd | 50 |
| Nord Lille | 10 | 10 | 100 | 60 | 50 | 0 | 70 |
| Nord Valenciennes | 10 | 0 | 60 | 60 | 0 | 0 | 0 |
| Hérault | 5 | 0 | 100 | 60 | 0 | 0 | 80 |
| Pyrénées-Orientales | 2 | 0 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Total | 144 | 15 | 93 | 72 | 48 | 27 | 74 |
| Unités | | % | % | % | % | % | % |

Source : Données recueillies par la mission auprès des DR/DDTEFP concernées, calculs par la mission

[36] En ce qui concerne le suivi des PSE, celui-ci est quasiment toujours encadré par une cellule de reclassement, sauf dans quelques départements où cet encadrement n'est que partiel (Meuse, Meurthe-et-Moselle, Côte d'Or, Haute Saône). Le suivi par les DDTEFP fait apparaître de forts liens entre les différents items examinés : les DDTEFP qui participent aux instances de suivi remplissent également les Fiches B, participent au bilan dialogué du PSE et ont une bonne connaissance des effectifs reclassés. A l'inverse, certaines DDTEFP présentent des données faibles pour tout ou partie de ces items, ce qui peut s'interpréter soit comme un ciblage très fin, soit comme un suivi très distant de ces procédures. Le manque de données statistiques caractérise certains départements (Doubs, Gard, Aude, Lozère).

[37] La conflictualité est plus marquée dans les départements subissant des mutations économiques profondes depuis des années (T. de Belfort, Loire, Vosges, Moselle).

1.4. La négociation obligatoire sur la GPEC est peu productive mais les accords de méthode donnent des résultats

[38] L'obligation de négocier sur la GPEC a été mise en place par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. Quatre ans plus tard, et alors que l'échéance triennale a été atteinte le 20 janvier 2008, cette obligation n'a été respectée que dans moins de 20% des cas dans les départements ayant renseigné le questionnaire de la mission. Les résultats figurent dans le tableau ci-dessous :

Tableau 2 : Bilan de la GPEC d'entreprise

| Département | Obligation de négociation GPEC | | |
|--------------------------|----------------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| | Nombre d'entreprises assujetties | Nombre d'accords conclus | Observations |
| 21 (Côte-d'Or) | 39 | 12 | 2 PV de désaccord |
| 58 (Nièvre) | 0 | 0 | |
| 71 (Saône-et-L.) | 40 | 9 | |
| 89 (Yonne) | 14 | 10 | |
| 39 (Jura) | 7 | 4 | |
| 90 (T. de Belfort) | nd | 1 | Accord modèle |
| 54 (Meurthe-et-Moselle) | 36 | 4 | |
| 55 (Meuse) | 6 | 3 | |
| 57 (Moselle) | 65 | 3 | |
| 88 (Vosges) | 23 | 8 | |
| 59 L (Nord Lille) | 231 | 33 | |
| 59 V (Nord Valenciennes) | 47 | 18 | |
| 62 (Pas-de-Calais) | 86 | 14 | |
| 42 (Loire) | 53 | 11 | |
| 69 (Rhône) | 340 | 55 | |
| 74 (Haute-Savoie) | 35 | 9 | |
| 34 (Hérault) | 60 | 7 | |
| 48 (Lozère) | 3 | 0 | Absence d'organisation syndicale |
| 66 (Pyrénées Orientales) | 13 | 3 | |
| Total | 1 098 | 204 | Soit 18,6% de réalisation |

Source : DDTEFP, calculs de la mission

[39] La négociation des accords GPEC s'est progressivement accélérée au cours de l'année 2008 : plus de 300 accords ont été conclus au cours de l'année 2008 au niveau national contre seulement 279 pour les trois années précédentes. En avril 2009, selon la DGEFP, ce seraient 570 accords de GPEC qui auraient été conclus⁵ depuis l'origine.

[40] Toujours selon la DGEFP, quatre types d'accords ont été signés, outre la reconduction d'accords antérieurs (5% des cas) :

- des accords de méthode sur la manière de négocier la GPEC (7%)
- des accords « à froid », hors de toute perspective de suppression d'emploi (80%)
- des accords « à tiède », lorsque des menaces sur certains métiers ont été identifiés (11%)
- des accords « à chaud » qui anticipent une restructuration (2%).

⁵ « La négociation sur la GPEC a connu une accélération significative en 2008 », *Liaisons Sociales Quotidien*, n° 15354, 29 avril 2009, citant une étude de la DGEFP.

- [41] Les thèmes abordés dans les accords, à des degrés divers sont les modalités d'information-consultation du Comité d'entreprise sur la stratégie de l'entreprise et ses implications en matière d'emploi, la mobilité externe et interne des salariés (abordée par près de 90% des accords signés), la formation (80% des accords), l'emploi des seniors (46%) et la mise en place d'outils de Gestion des Ressources Humaines (GRH) comme la cartographie des métiers et des référentiels de compétence (75%).
- [42] Les accords de GPEC « à tiède » et accords de méthode recensés par les DDTEFP sollicités par la mission confirment ces constats nationaux. Les accords prévoient quasiment tous la résorption, totale ou partielle, des sureffectifs identifiés par les parties prenantes, par la mise en place de plans de départs volontaires qui contribuent à réduire le nombre de suppressions d'emploi par rapport à ce qui était envisagé au départ. L'entreprise prend généralement à sa charge des mesures d'accompagnement, parfois complétées par des dispositifs d'Etat (Allocation Temporaire Dégressive). Dans une minorité de cas, il s'agit d'accords « techniques » sur la mise en œuvre du PSE.
- [43] Dans la plupart des cas, l'intervention des services de la DDTEFP prend la forme d'une médiation ou d'une simple consultation. Les mesures négociées dans le cadre de ces accords (engagement de maintien des effectifs, accompagnement renforcé, aide au reclassement dans le groupe, prime supra légale de départ, échelonnement des départs) sont plutôt fidèlement mises en œuvre par l'entreprise. Dans tous les cas, le climat social dans l'entreprise s'est trouvé amélioré.

1.5. Des initiatives intéressantes se mettent par ailleurs en place en matière de GPEC territoriale

- [44] Cette expression désigne l'application des concepts et des méthodes de la GPEC classique à un ensemble d'entreprises sur un territoire donné. GPEC territoriale est donc synonyme de GPEC interentreprise, avec le postulat de base qui est que certains thèmes de la GPEC ne peuvent s'appliquer que si l'on prend en considération plusieurs entreprises : mobilité, complémentarité des emplois, ... Ceci est particulièrement justifié dans le cas de concentration sur un même territoire de nombreuses PME du même secteur (décolletage dans la vallée de l'Arve, plasturgie à Oyonnax, bois dans les Vosges). Les actions dont la mission a pu avoir connaissance reposent sur des éléments communs :
- un diagnostic territorial, sur les offres et les demandes d'emploi présentes sur le territoire ;
 - une analyse des facteurs empêchant la rencontre des offres et des demandes d'emploi, facteurs pouvant être liés aux publics (publics en exclusion), aux qualifications insuffisantes, à une pyramide des âges inadaptée, ... ;
 - une aide en direction des (souvent petites et moyennes) entreprises en matière de GRH, qui est parfois formalisée par un EDEC territorial.
- [45] Sur ces bases communes, les manières de procéder sont aussi nombreuses que les exemples présentés à la mission : diffusion de bonnes pratiques (secteur automobile dans le Territoire de Belfort), plateforme de mobilité basée sur une cartographie des compétences (reconversion du bassin Toulouais suite à la fermeture de l'usine Kléber), amélioration de la fonction RH des entreprises (divers bassins d'emploi du Nord Pas-de-Calais), cellule de reclassement interentreprise et plateforme de mobilité (secteur de la plasturgie dans le bassin d'Oyonnax).
- [46] Les pilotes de ces actions sont également variables : les services de l'Etat peuvent jouer ce rôle, seuls (cas du bassin de Toul) ou en partenariat avec d'autres acteurs, notamment consulaires (cas du territoire de Belfort). Les organisations professionnelles sont également mobilisées dans ce rôle, comme l'AGEFOS-PME (plateforme d'emploi du Dijonnais, bassin houiller Lorrain) ou des structures communes aux entreprises (ALIZE Plasturgie dans le bassin d'Oyonnax, maison des entreprises dans le bassin de Lodève). Les actions sont généralement suivies par un comité réunissant tous les partenaires : Etat via la Préfecture ou sous-préfecture, la DD ou DRTEFP, chambres consulaires, branches professionnelles, le Conseil Régional, l'ARACT, ...

- [47] La mission a pu constater le rapprochement des démarches de GPEC territoriale des pôles de compétitivité, par exemple en Haute-Savoie avec l'implication du pôle de compétitivité « Arve industries ». La démarche de GPEC territoriale constitue alors un volet particulier, centré sur les questions de GRH, d'une démarche plus globale de promotion d'un territoire portée par le pôle de compétitivité sur les questions économiques et technologiques. En Haute-Savoie, l'Agence de développement (dépendant du Conseil général) et la DDTEFP font le lien entre ces deux aspects.

2. ANTICIPER LES MUTATIONS ECONOMIQUES

- [48] Tous les interlocuteurs rencontrés par la mission ont clairement déclaré leur souci d'anticiper les mutations économiques, ils ont manifesté par des actes que cette volonté allait au-delà de l'intention et se traduisait concrètement dans l'action qu'ils conduisent sur le terrain.
- [49] Il est nécessaire cependant de définir ce que recouvre l'idée d'anticipation si l'on veut en donner une traduction authentiquement opérationnelle.
- [50] Cette définition est éclairée par la considération de l'objectif à atteindre : le développement de l'emploi.
- [51] Anticiper les mutations économiques c'est ainsi identifier les perspectives probables ou possibles pour ouvrir les options, les éclairer et permettre aux entreprises (employeurs et salariés) de faire les choix les plus pertinents pour innover, créer de la richesse et par conséquent de l'emploi, prévenir les accidents évitables, en développant leur activité, en créant des activités nouvelles, en évitant les impasses, éventuellement en changeant d'activité.
- [52] Il ne s'agit donc pas seulement de prévoir ni, a fortiori, de prédire mais bien de s'organiser pour être en état d'agir de façon lucide en utilisant ses atouts et en ménageant ses moyens.

2.1. *Anticiper à froid.*

- [53] Le principe même de l'anticipation conduit à préférer l'action conduite en dehors de toute situation de crise. Il s'agit à la fois de repérer dans les entreprises des fragilités latentes pour les corriger (action préventive) et de conduire une action de développement pour créer le tissu qui permettra d'absorber positivement les effets des destructions d'emplois inéluctables, ces destructions étant, comme les créations, liées aux nécessaires mutations technologiques ou économiques. Ainsi la mission propose de donner également à la fonction d'anticipation l'ambition de détecter les opportunités créatrices de façon à exploiter au maximum les potentialités de développement économique. Il est plus productif de pousser des avantages latents que de combattre des faiblesses structurelles.

2.1.1. **L'obligation de négocier sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences a des effets directs modestes.**

- [54] La formalisation légale de l'objectif d'anticipation est donnée par l'article L 2242-15 du code du travail qui prescrit une négociation obligatoire triennale sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) dans la cadre de la prévention des conséquences des mutations économiques.
- [55] Cette obligation n'a produit que des effets modestes (18,6% d'accords dans les entreprises assujetties). Les raisons de cet échec apparent sont multiples :
- l'objectif de prévention des conséquences - implicitement négatives - des mutations économiques donné par le titre même du dispositif dans le code du travail ;
 - la pratique et la jurisprudence qui ont pu un moment donné à penser que cette disposition s'inscrivait comme une étape préliminaire à toute opération de licenciement pour motif économique ;

- la nature même du sujet qui, du fait de sa liaison intime avec la stratégie économique de l'entreprise, se prête plus à une démarche de dialogue social (concertation avec les organisations syndicales, consultation du comité d'entreprise, communication avec l'ensemble du personnel) qu'à une négociation dans laquelle chacune des parties est appelée à prendre des engagements.

[56] Ce constat d'échec apparent ne doit cependant pas conduire les services de l'Etat à renoncer à agir en ce domaine. Il est souhaitable que les entreprises concernées soient invitées, et le cas échéant, incitées à engager les discussions préalables aux négociations de GPEC lorsqu'elles ne l'ont pas fait ou à renouveler ce travail à l'échéance triennale. Outre son caractère obligatoire une telle discussion peut au moins déboucher, à défaut d'accord, sur une concertation dont les fruits peuvent être réels même en l'absence d'un accord formel.

[57] La mission formule cependant une triple suggestion :

- qu'il soit clairement indiqué aux entreprises que cette négociation ne peut en aucun cas être considérée comme un préalable obligatoire à un PSE éventuel ;
- que l'invitation à négocier intervienne à un moment où la crise actuelle aura perdu de son acuité ;
- que les organisations professionnelles et syndicales soient associées à cette démarche.

2.1.2. L'anticipation est stratégique, l'action publique doit concerner d'abord les PME et TPE.

[58] L'action d'anticipation à froid dans le domaine des ressources humaines n'est pas naturellement spontanée. Les ressources humaines ne sont a priori que l'un des moyens mobilisés, avec la ressource financière et la ressource technologique, pour assurer la production des biens et des services qui seule justifie l'existence de l'entreprise.

[59] La préoccupation de l'action RH ne peut naître que de la conviction qu'elle est nécessaire au regard de perspectives, voulues ou subies, qui sont de nature à impacter significativement la vie même de l'entreprise et les tendances lourdes qui la déterminent. Par leur ampleur seuls les sujets de nature stratégique peuvent conduire le chef d'entreprise à engager une action qui ajoutera inévitablement des charges et des difficultés au quotidien de sa gestion. Qu'il s'agisse d'un saut technologique dans la nature même du produit ou de son processus de production, d'un changement d'activité, d'un développement possible par une conquête de marchés impliquant de nouveaux moyens, la caractéristique commune de tous ces événements est qu'ils conduisent à une exigence d'investissement créant une rupture dans le cours habituel de la vie de l'entreprise.

[60] L'intérêt public s'attache évidemment à ce que l'entreprise tire tout le profit des évolutions qui s'offrent ou s'imposent à elle. Le rôle des pouvoirs publics est de favoriser ces transitions positives en :

- amenant l'entreprise à identifier la dimension RH d'un projet qu'elle aurait conçu sans conduire sa réflexion à son terme, de façon à éviter le risque d'échec, de cassure ou de conflit qui pourrait naître d'une stratégie inaboutie ;
- aidant l'entreprise à identifier des opportunités qui s'offrent à elle et qu'elle ne soupçonnerait pas ou négligerait de valoriser ;
- aidant l'entreprise à identifier les menaces futures pour lui permettre d'y parer ;
- organisant les mises en relation qui permettront à une entreprise d'exploiter des informations, utiliser des relais, mobiliser des dispositifs, lorsque ces ressources sont accessibles mais que l'entreprise n'y a pas accès.

[61] La mission a rencontré plusieurs exemples de tels modes d'intervention publique :

- les actions collectives des DRIRE visant à agir pour favoriser l'innovation et la performance : développement du lean management ou des écoprocédés en Lorraine,

encouragement à des coopérations en vue de la conquête de marchés (labels communs dans le textile des Vosges) ;

- l'identification d'entreprises en palier de croissance : il s'agit d'une action engagée en Rhône Alpes (DRIRE, AGEFOS, Région) visant à détecter des entreprises dont la croissance, forte jusque-là, connaît un palier inexplicé, de façon à examiner avec l'entrepreneur les causes de cette stagnation et de rechercher les moyens d'un nouveau départ ;
- une action 3PR (projet, parcours professionnel et reconnaissance) engagée par l'ARACT Nord Pas de Calais avec l'appui de la DRTEFP, de la DRIRE et de l'AGEFOS à partir de l'exemple d'actions conduites en Pays de la Loire et en Franche Comté. La démarche consiste à partir du projet de l'entreprise (« parlons de votre projet ») pour conclure sur l'action RH (« parlons de votre capital humain »).

[62] Les outils spécifiques à la disposition de l'administration du travail et de l'emploi, contrats d'étude prospective (CEP), engagements de développement des compétences (ADEC, EDEC), sont le plus souvent mobilisés dans le cadre et en cohérence avec le dispositif d'ensemble de ces opérations. Ils ont fait l'objet d'une mission particulière de l'IGAS6 sur les conclusions de laquelle il n'est pas nécessaire de revenir.

[63] Ces actions ont plusieurs caractéristiques communes :

- elles ont un caractère stratégique et relèvent donc du cœur même du métier et de la responsabilité du chef d'entreprise ;
- elles visent les PME et les très petites entreprises. Ce sont en effet ces entreprises qui recèlent souvent le plus grand potentiel de développement et le plus grand risque de non-valorisation de ce potentiel. La faiblesse du tissu des « grandes PME » illustre la difficulté de notre pays à valoriser le potentiel de croissance des entreprises. Le point clef consiste à faciliter la transition au-delà du seuil de quelques salariés (TPE) et de la petite à la moyenne entreprise (seuil de 20 à 50 salariés vers 200 ou 300). Les grandes entreprises ont quand à elles une conduite stratégique autonome qui rend l'intervention publique peu pertinente ;
- elles impliquent pour les pouvoirs publics une capacité de contact direct avec un grand nombre d'entreprises et donc une capacité à identifier a priori, par ciblage ou profilage, celles pour lesquelles l'intervention a les plus grandes chances d'être utile ;
- les actions conduites aujourd'hui prennent peu en compte la dimension de détection à froid de risques financiers ou comptables. Alors même que les informations en ce domaine existent, leur exploitation se heurte à un double écueil : l'exigence du secret, la dimension prioritairement fiscale de la comptabilité et la spécialisation des compétences administratives (réseau des finances publiques et de la Banque de France d'un côté, de l'industrie et de l'emploi de l'autre).

[64] Les pôles de compétitivité offrent un exemple particulièrement poussé d'une démarche anticipatrice offensive fondée sur l'innovation par la mise en synergie de l'industrie, de la recherche et de l'enseignement. Le Pôle Arve Industrie qui englobe les activités de mécanique et décolletage en Haute Savoie inclut un programme ressources humaines parmi les 6 programmes de qualité performance (qualité-tolérance, performance industrielle, conception collaborative, performance internationale, environnement socio-économique, RH) à côté des 3 programmes métiers (mécatronique, assemblage de modules, coupe-usinage). La mission a noté toutefois que les partenaires sociaux salariés n'étaient pas présents en tant que tels dans le dispositif de gouvernance de ce pôle de compétitivité compte tenu de sa vocation prioritairement économique. La Région Rhône Alpes a cependant pris l'initiative de mettre en place une commission PERIC (partenariat économie, recherche, innovation, compétitivité) au sein de laquelle les organisations syndicales sont présentes et devant laquelle sont présentés les projets des pôles de compétitivité faisant appel à un financement du conseil régional.

⁶ Agnès JEANNET, François SCHECHTER, Rapport IGAS RM2008-048P, sur *L'évaluation des actions d'appui et de développement de la gestion des ressources humaines et de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences dans les petites entreprises*, septembre 2008

Recommandation n°1 : Associer systématiquement à la démarche des pôles de compétitivité une action publique d'accompagnement spécifique sur son volet RH dans un cadre d'un dialogue particulier impliquant les partenaires sociaux.

2.1.3. L'anticipation s'inscrit dans une action collective.

- [65] Le travail d'impulsion conduit par les pouvoirs publics en faveur de l'anticipation des mutations économiques doit s'inscrire dans un cadre collectif. Il s'agit en effet d'une aide aux entreprises dont le caractère d'aide individuelle contreviendrait aux principes de la concurrence.
- [66] Plus largement l'expérience montre l'intérêt de faire travailler un certain nombre d'entreprises sur une thématique commune de progrès. Cela permettra à chaque participant d'enrichir la réflexion collective et de se l'approprier préalablement à sa mise en œuvre et de créer dans le milieu des entreprises un écho propice au déploiement des initiatives prises par quelques anticipateurs.
- [67] Certaines actions, telles que les actions collectives des DRIRE naissent de la rencontre des compétences d'un chargé de mission et des réalités d'un tissu industriel local. Elles associent un groupe d'entreprises intéressées par la thématique proposée. Ces actions sont concrètes, elles restent cependant limitées et dispersées en fonction des moyens mis en œuvre et des aléas de leur déploiement.
- [68] La démarche des pôles de compétitivité présente un caractère nettement systématique puisqu'elle rassemble les principales entreprises concernées par son objet mais dans le cadre, quantitativement restreint par définition, de cette démarche (71 pôles labellisés au 30 juin 2009).
- [69] Pour atteindre sa pleine efficacité, le caractère nécessairement collectif de l'action à conduire conduit à formuler plusieurs recommandations :

Recommandation n°2 : Pour chaque action collective d'anticipation identifiée, désigner un responsable de projet.

Recommandation n°3 : Partager les résultats et la valorisation de l'action publique engagée avec les partenaires sociaux et institutionnels dans des lieux à définir par la DIRECCTE.

Recommandation n°4 : Définir les modalités d'un transfert par les DIRECCTE en direction du milieu du conseil des acquis de l'action publique d'anticipation.

2.1.4. L'anticipation des mutations économiques s'inscrit dans un cadre sectoriel et territorial.

- [70] Les exemples rencontrés par la mission montrent que les actions d'anticipation des mutations s'incarnent généralement dans un secteur économique bien déterminé : la plasturgie en Rhône-Alpes, la chimie lourde dans l'Est mosellan en Lorraine, la mécanique en Haute-Savoie, la vente à distance ou le textile dans le Nord Pas de Calais.

[71] Le cas de la plasturgie en Rhône-Alpes

[72] Le cas de la plasturgie est particulièrement éclairant : une profession bien organisée, une forte dépendance aux donneurs d'ordre, des débouchés diversifiés, une forte concentration régionale (Rhône Alpes représente 20% de la plasturgie nationale) et locale (Oyonnax représente 40% de la plasturgie régionale), des tensions sur le marché du travail. L'action publique consiste d'abord en des contrats de développement de la filière appuyés par l'Etat (DRIRE) et la région. Il est apparu nécessaire de dépasser le portage exclusivement patronal de tels contrats pour ouvrir le dialogue social sur la stratégie du secteur et le volet spécifiquement RH de cette stratégie. La démarche engagée par la profession, en liaison étroite avec les services de l'Etat et de la région, s'est fondée sur la mise en place d'un comité stratégique prospectif associant aux organisations professionnelles les 5 organisations syndicales représentatives. Le premier chantier a consisté à réaliser, avec l'appui d'un cabinet conseil, un travail de diagnostic prospectif partagé conduisant en particulier à 2 actions :

- la mise en place d'un « radar » permettant d'identifier et d'anticiper les mutations économiques et en particulier les mouvements de délocalisation et relocalisation industrielle ;
- la mise en place d'une plate-forme de mobilité.

[73] Le concept de plate-forme de mobilité, en cours de construction constitue la traduction de la volonté anticipatrice des acteurs professionnels et publics. Face à un déficit en main d'œuvre qualifiée, elle met en place des dispositifs de mobilité interne ascendante (politique de qualification) de façon à anticiper la réduction prévisible du nombre d'emplois non qualifiés tout en pourvoyant aux besoins en compétences non satisfaits par le dispositif de formation initiale. L'activité de cette plate forme était initialement entièrement fondée sur un objectif de réponse à des besoins non satisfaits tels qu'ils étaient encore observés au 1er semestre 2008. La mobilité ainsi conçue s'inscrivait dans une démarche conduite entreprise par entreprise avec l'appui de la profession et de consultants spécialisés. La plateforme n'est naturellement pas ouverte aux salariés désireux d'une mobilité en dehors de tout projet d'entreprise, c'est une de ses limites. Par contre le travail engagé s'est trouvé spontanément élargi à la situation des entreprises ayant à faire face à un sureffectif, la démarche de mobilité étant alors étendue à la mise en œuvre des PSE dans un mouvement de recherche de reclassement à la fois interne à la profession de la plasturgie et externe dans l'ensemble du bassin d'emploi.

[74] La dimension sectorielle des démarches d'anticipation rencontrées traduit la réalité de destins largement déterminés par des contraintes et des opportunités communes nées du marché, de la technologie, de métiers proches. Pour autant on constate que ces solidarités et cette capacité à travailler en commun ne peuvent s'éveiller que pour autant que la proximité géographique y incite également. L'anticipation est tout autant territoriale que sectorielle. Les exemples évoqués ont pour point commun de réunir des entreprises d'un même secteur professionnel rassemblées sur un même bassin d'emploi marqué par une activité dominante. La proximité géographique permet en effet de réunir des professionnels ayant des références, des difficultés, des attentes communes. Le territoire est le lieu où peuvent se construire les échanges et les réponses de proximité, notamment dans le domaine des ressources humaines et de la formation.

[75] Le territoire offre aussi la possibilité de franchir les frontières des branches pour des montages communs et pour organiser les passerelles des mobilités dont l'exemple de la plasturgie, confirmé dans le Nord Pas de Calais, montre qu'elles constituent l'une des clefs de la réponse aux questions de ressources humaines, en situation de tension comme dans les temps difficiles de la récession.

[76] Ainsi la démarche d'anticipation peut-elle être souvent facilitée par l'approche sectorielle, pour autant elle ne trouve sa pleine traduction concrète que dans une mise en application territoriale qui, elle-même ne trouve son entière efficacité que si elle dépasse le champ professionnel de la réflexion initiale.

Recommandation n°5 : Promouvoir partout une démarche concertée d'anticipation des mutations économiques en croisant les approches sectorielle et territoriale afin de prévenir de possibles difficultés à venir et de favoriser l'émergence d'innovations et d'activités créatrices d'emploi.

2.2. Anticiper à chaud.

- [77] La notion même d'anticipation semble peu compatible avec l'intervention à chaud tant il est évident que la recherche de solutions aux problèmes de sureffectifs suppose de disposer du temps nécessaire avant que l'entreprise n'arrête sa décision de licencier.
- [78] Pourtant l'on constate partout qu'une grande énergie est mise à construire et à faire vivre des dispositifs de veille destinés à permettre aux autorités publiques d'être informées des licenciements à venir avant leur annonce publique. La mission a acquis la conviction de l'utilité de cette anticipation chaude au regard des situations dont elle a pu prendre connaissance.

2.2.1. Anticiper à chaud c'est être informé à temps.

- [79] Les opérations de restructurations conduisant à des licenciements importants et à la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) ont un effet de choc sur les salariés de l'entreprise concernée, et parfois même sur l'ensemble d'un territoire. Cet effet est d'autant plus traumatisant que les personnes n'ont pas prévu le coup qui les frappe. Les services connaissent tous des exemples de conflits violents nés d'une restructuration soudaine, dont les cadres dirigeants locaux de l'entreprise n'avaient eux-mêmes pas connaissance avant de devoir en faire l'annonce. Le premier souci des autorités est donc de disposer de l'information sur toute mesure de PSE avant que la décision n'en soit prise. Ce souci n'est en rien incompatible avec le droit à l'information consultation du comité d'entreprise puisqu'il s'inscrit dans la phase préalable à la décision de l'employeur et, en tout cas, à son annonce publique.
- [80] Cette information est nécessaire à plusieurs titres :
- pour permettre aux autorités de débattre avec l'employeur des motifs qui le conduisent à envisager une réduction d'effectif et parfois de l'aider à trouver les solutions qui lui permettront d'y porter remède ;
 - plus généralement pour poser avec l'employeur des jalons visant à permettre au dialogue social interne de se dérouler utilement en termes de respect des procédures, de recherche de solutions alternatives aux licenciements, de principes déterminant la construction du PSE ;
 - pour préparer les contacts que ces autorités auront nécessairement avec les représentants du personnel si le licenciement pour motif économique et le PSE devaient être confirmés.
- [81] Cette information préalable est regroupée et diffusée dans le cadre de divers dispositifs institutionnels de veille, mis en place à l'échelle départementale le plus souvent.
- [82] Ces dispositifs de veille rassemblent les différents services de l'Etat, sous l'égide du Préfet, pour réunir l'information et en ordonner l'exploitation. On rencontre principalement deux types de cas :
- une situation de forte tension économique ou financière, détectée par les services de l'Etat qui laisse prévoir une prochaine rupture de l'emploi. L'information conduit à suggérer un contact de l'un des services de l'Etat à l'initiative du Préfet, en fonction de la nature du problème décelé de façon à tenter d'apporter le concours de la puissance publique à la résolution de ce problème. La crise récente du crédit a montré qu'il existait ainsi de réelles et légitimes possibilités d'intervention non intrusives, en matière d'accès au crédit par exemple. La mobilisation de la prime à l'aménagement du territoire à titre défensif constitue un autre exemple d'action préventive des licenciements ;
 - la période précédant immédiatement l'annonce d'une réduction d'effectif est une phase socialement et économiquement délicate et il est important que l'Etat (DDTEFP dans tous les

cas, Préfet dans les affaires les plus importantes) ait pu systématiquement nouer un contact préalable.

- [83] La mission a pu constater que les services des DDTEFP étaient saisis par les employeurs préalablement à l'engagement d'un PSE dans environ 75% des cas. On note cependant que dans 3 directions départementales seuls 2 à 3 PSE sur 10 donnaient lieu à un contact préalable à l'engagement de la procédure et que, dans 6 autres, ce contact préalable avait été systématique. Ces contacts ont eu lieu généralement sous forme d'une demande de rendez vous avec le directeur départemental ou son adjoint souvent assistés de l'inspecteur du travail chargé du contrôle des relations et conditions de travail dans l'entreprise concernée.

Recommandation n°6 : Mener une action d'information invitant les entreprises à entrer en contact avec les services de l'Etat avant tout engagement d'une procédure de PSE.

2.2.2. Utiliser le temps de l'anticipation pour agir.

- [84] Le délai qui sépare le contact préalable de l'entreprise avec les autorités publiques - Préfet et/ou DDTEFP - du lancement de la procédure de licenciement collectif est généralement court. Il doit être mis à profit pour trouver une solution alternative au licenciement ou préparer les discussions futures entre les services de l'Etat et l'entreprise à propos de son PSE :
- le recours au chômage partiel, après épuisement des formules d'aménagement internes (modulation, utilisation des temps de RTT notamment), est la solution généralement la mieux adaptée, à toutes les situations où le sureffectif paraît répondre à une situation temporaire. A l'inverse, il est souhaitable de ne pas recourir à un tel palliatif, lorsque la réduction d'activité ou les autres causes du sureffectif sont analysées comme définitives ;
 - la mise en place d'actions de formation en période de sous activité peut constituer une réponse adaptée si l'on a la perspective raisonnable de pouvoir reprendre le fil d'une activité plus soutenue au terme d'une période temporaire de sous activité marquée, si les besoins en compétences sont réels et si les modalités de la formation, articulées aux compétences déjà acquises par les salariés, amènent à des constructions de parcours ajustées aux besoins ;
 - lorsque la réduction d'effectif paraît inéluctable, le contact préalable au lancement du PSE doit servir à assurer la qualité de la consultation du comité d'entreprise aussi bien sur le fond du PSE que sur la procédure elle-même au regard des exigences du code du travail en vue de permettre un dialogue aussi fructueux que possible.

[85] Former plutôt que licencier, l'exemple de la vallée de l'Arve.

[86] La situation de crise actuelle des sous traitants de l'automobile a permis de dégager des solutions originales pour éviter les licenciements dans la vallée de l'Arve. Contrairement aux tensions habituelle en matière de recrutement, les entreprises, confrontées à une baisse de charge brutale de 30 à 60% dès octobre 2008, ont d'abord songé à licencier puis se sont engagées, après différents contacts, en particulier avec la DDTEFP, dans une opération de formation ciblée de leur personnel sur la base d'un mot d'ordre mobilisateur : « former plutôt que licencier ». Au delà de l'effet de substitution au licenciement, ou de report en cas de poursuite durable de la sous-activité, la démarche des entreprises de la vallée de l'Arve est exemplaire par le souci de « gérer la crise pour anticiper la reprise » (thématique AGEFOS-PME Rhône Alpes), c'est-à-dire d'utiliser la période de crise pour se réorganiser.

2.3. L'anticipation « tiède » est-elle possible ?

2.3.1. Gérer par anticipation le sureffectif d'une entreprise.

- [87] Les restructurations conduisant à des sureffectifs gagneraient à être gérées dans la durée de façon à permettre un lissage des départs et des reclassements bien avant le moment où le licenciement deviendra immédiatement nécessaire. Cette idée se heurte à un obstacle tenant à l'ambiguïté de la situation qui naît d'une action se situant entre les deux catégories conceptuelles de la GPEC et du PSE. De fait, nombre d'accords de GPEC s'inscrivent en phase préparatoire à un plan de résorption d'un sureffectif conduisant à assimiler les deux perspectives (certains interlocuteurs syndicaux parlent d'ailleurs de « GPSE »). Dans la réalité on relève à la fois des exemples d'anticipation de sureffectif à moyen terme, de l'ordre de 18 mois à 2 ans, dans des entreprises et des actions conduites à l'échelle d'un territoire qui traduisent le souci d'accompagner un mouvement général de réduction prévisible des effectifs de certaines entreprises.
- [88] Les exemples de gestion tiède de sureffectifs prévisibles dans les entreprises ne sont pas les plus nombreux dans la mesure où cette démarche suppose d'ouvrir le dossier du sureffectif avant d'y être techniquement obligé par les échéances économiques et les délais de procédure. La mission a eu cependant l'occasion de rencontrer deux situations, dans le Nord et le Pas-de-Calais, où le sureffectif, résultant dans un cas d'une recomposition de l'outil industriel et dans l'autre d'une baisse durable de charge, a pu être anticipé respectivement de deux ans et 18 mois. Il apparaît que les personnels dont les postes ont été supprimés ont pu être reclassés en quasi-totalité, l'une des opérations étant toutefois encore en cours. Le temps a donc pu être utilement mis à profit, dans les deux cas, pour assurer la sauvegarde effective de l'accès à l'emploi des personnes en sureffectif. Une telle démarche doit être encouragée lorsqu'elle est possible.
- [89] De façon plus globale, la mission a relevé avec intérêt le fait que 21 des 144 PSE faisant l'objet de son enquête s'étaient accompagnés d'un accord de méthode portant le plus souvent sur le déroulement de la procédure et sur une gestion favorisant l'appel au volontariat pour compenser le sureffectif, parfois en totalité. On relève également l'octroi de moyens supplémentaires pour accompagner les reclassements, un effort indemnitaire, des moyens d'expertise, un suivi particulier de la gestion des reclassements internes.
- [90] Il faut noter en particulier que, dans la région Rhône Alpes, 9 des 40 PSE les plus importants de l'année 2007 se sont accompagnés d'un tel accord de méthode. Ces accords concernent exclusivement 3 des 4 départements enquêtés (3 PSE sur 10 dans chacun d'eux) alors que le 4ème département ne compte aucun accord de ce type pour ses PSE importants. Ceci semble indiquer qu'il existe une marge de progrès possible à l'égard des dossiers les plus importants.

2.3.2. L'anticipation tiède à l'échelle d'un territoire.

- [91] On relève également de nombreux exemples d'action visant à préparer, à l'échelle d'un territoire, la prise en charge de flux à venir de salariés dont les acteurs du territoire prévoient qu'ils vont se trouver confrontés à un mouvement global de resserrement des effectifs d'un secteur ou d'une filière particuliers.
- [92] Le dispositif régional textile en Nord-Pas-de-Calais comporte un double volet préventif et curatif :
- il s'agit, pour le volet préventif, d'amener les entreprises à s'engager dans une démarche portant à la fois sur leur stratégie économique et sur une action de GPEC comportant un diagnostic collectif (à l'échelle des types d'emplois de l'entreprise et non à l'échelle individuelle) d'employabilité générique visant notamment à identifier les mobilités professionnelles accessibles à des salariés dont l'emploi est évolutif ou fragile. Un tel diagnostic a évidemment une utilité pour accompagner les mutations, technologiques en particulier, susceptibles d'affecter l'entreprise. Il est également utile en cas d'accident

conjoncturel conduisant à engager un processus de reclassement externe des salariés concernés ;

- le volet curatif conduit à la mise en place d'une cellule professionnelle interentreprises de reclassement qui permet d'engager le travail de reclassement sans temps mort en cas de mise en œuvre d'un PSE, en particulier pour les entreprises sous main de justice.

[93] Ce dispositif s'inscrit dans un cadre commun négocié par l'Etat et la région avec les partenaires sociaux : le dispositif de sécurisation des salariés des principaux secteurs en difficulté de la région Nord-Pas-de-Calais. Il s'agit de combiner le recours au chômage partiel et le renforcement des compétences des personnes en cause en vue de leur permettre d'assurer leur avenir dans leur secteur d'origine ou dans un poste de reclassement. Cette action, fondée sur un ensemble de diagnostic individuel, de validation des acquis de l'expérience et de formation, allie des financements provenant de l'Etat, des entreprises, des OPCA et du Conseil Régional. Elle recourt au savoir faire particulier de l'AFPA qui est amenée à aider les personnes à bâtir un projet professionnel réaliste fondé sur un simple complément de compétences par la VAE et/ou des formations courtes, ou parfois sur un véritable saut de compétence par le biais de formations plus longues.

[94] Les difficultés prévisibles du secteur de la vente à distance (VAD) conduisent les partenaires de la même région à envisager la mise en place d'une plate forme de mobilité ouverte à la fois aux salariés concernés par un PSE, dans le cadre du schéma appliqué au secteur textile, et aux salariés du secteur souhaitant rechercher de nouvelles perspectives professionnelles. Une telle plate forme aurait évidemment un effet facilitateur des anticipations individuelles conduisant à lisser dans le temps et à fluidifier les allègements en effectif et, par conséquent, à réduire les risques pour les salariés demeurés dans les entreprises du secteur en crise.

[95] Un dispositif de sécurisation a également été conçu et mis en place pour les salariés en CDD et intérimaires sans emploi à la suite de la brutale réduction d'activité de la filière automobile à l'automne 2008. Il s'agit de conduire 800 intérimaires de la filière automobile du Nord Pas de Calais vers des emplois durables de la filière ou d'autres secteurs professionnels au terme d'un travail d'orientation et de formation professionnelle par application du concept de l'accord régional de sécurisation professionnelle.

[96] Le bassin d'emploi de l'Albanais (Haute Savoie) met en œuvre une action de sécurisation des parcours de 373 salariés dont l'emploi est fragile dans leur entreprise actuelle au regard de 4 critères : sexe, âge, exposition aux TMS, faible qualification. L'objectif est de réaliser une passerelle de reconversion offrant un débouché fondé sur une acquisition des compétences nécessaires pour occuper un emploi vacant repéré. Le cadre de l'action est fondé sur la volonté commune du salarié, de l'entreprise d'origine et de l'entreprise d'accueil. Ce dispositif de prévention d'un risque, identifié comme probable à court terme, s'inscrit dans une action de GPEC territoriale globale associant les partenaires sociaux, les principales entreprises et les collectivités territoriales associées au sein du comité d'action économique Rumilly-Alby. L'anticipation tiède s'inscrit donc naturellement comme un volet particulier de l'action anticipatrice globale du territoire.

2.4. Les conditions nécessaires à la réussite d'une action anticipatrice efficace.

[97] Les exemples rencontrés conduisent à formuler un certain nombre d'observations de fond pour structurer l'action d'anticipation des mutations économiques dans la conduite de l'action déconcentrée de l'Etat :

- l'anticipation doit porter à la fois sur l'exploitation des opportunités de développement de l'emploi dans les entreprises et sur la sauvegarde des activités existantes dès lors que la viabilité de ces activités est établie ;
- l'action anticipatrice s'ordonne en trois temps principaux correspondant à des situations spécifiques et ayant leurs rythmes propres. La détection à froid, dans une profondeur de champ de 3 à 5 ans, s'inscrit dans une stratégie économique de fond et implique un travail de

diagnostic initial qui demande généralement un délai d'un an. Le travail à chaud exige malgré tout une capacité de recul de 1 à 3 mois. La gestion souple d'un sureffectif anticipé s'accomplit généralement en 18 mois à 2 ans avant l'échéance ;

- la GPEC à froid constitue une branche particulière d'une démarche stratégique globale d'une entreprise, d'un secteur, d'un territoire. Cette démarche RH doit faire l'objet d'une construction spécifique, à partir d'un diagnostic conduit en fonction de la stratégie retenue ;
- l'action publique n'est efficace que si elle s'inscrit dans une démarche collective impliquant les entreprises. Une action thématique particulière peut être conduite par contact direct des entreprises par les acteurs publics sur la base d'un travail préalable de ciblage et à partir d'un outillage spécifique : questionnement, grille d'analyse. Par contre, la conduite d'une action globale suppose la mobilisation d'un ensemble significatif d'entreprises et l'identification d'un porteur, professionnel ou territorial, qui aura la capacité de faire vivre l'action dans la durée en ayant la crédibilité nécessaire pour convaincre les entreprises de s'y engager. Il s'agira généralement d'un groupement professionnel appuyé par une structure institutionnelle : comité d'action économique, agence départementale de développement, chambre consulaire ;
- l'implication des partenaires sociaux est toujours nécessaire. Elle se réalise selon des modalités diverses qui ne relèvent pas toutes de dispositions prévues par le code du travail. Il est en particulier difficile de faire de ces matières un sujet de négociation au sens propre. Il est particulièrement important d'assurer un dialogue à l'échelle territoriale qui permette de faire apparaître les solidarités et les enjeux collectifs au-delà des intérêts ou des conflits propres à chaque entreprise ;
- les démarches d'anticipation des mutations économiques sous toutes leurs formes soulèvent toujours deux questions principales : la mobilité professionnelle et l'évolution des compétences. De ce fait sont déterminantes toutes les actions, telles que les plates formes territoriales de mobilité, conduisant à la gestion active du marché du travail, à l'identification des compétences acquises, au développement de la formation dans des formes adaptées aux réalités de la vie professionnelle des actifs ;
- la capacité à travailler en commun de l'Etat, de la région et bien souvent du département et de l'agglomération, constitue une condition à la mise en œuvre d'une stratégie commune de GPEC à l'échelle d'un secteur ou d'un territoire ;
- l'action publique ne trouve sa pleine efficacité que si les objectifs qu'elle promeut et les méthodes qu'elle utilise sont relayés par l'action des conseillers privés des entreprises, et en particulier des structures professionnelles – syndicats ou OPCA notamment – et des consultants. De ce point de vue la multiplication des travaux de diagnostic peut être une source de gaspillage et d'inefficacité lorsqu'ils se multiplient ou ne sont pas reliés à une démarche stratégique ;
- la conduite de l'action publique d'anticipation implique une étroite association de la compétence d'étude et d'analyse à la fonction de pilotage opérationnel. Ce management renouvelé est l'un des enjeux des organisations administratives à venir ;
- la démarche d'anticipation à froid constitue l'enjeu le plus fort des années à venir. Il est aujourd'hui le volet le plus lacunaire de l'action publique d'anticipation des mutations économiques. Il est, pour une part, le gage de l'efficacité de l'action à chaud en raison de son caractère structurant dans la relation avec les entreprises et pour la construction d'une stratégie globale dans laquelle l'action en situation critique peut s'inscrire.

Recommandation n°7 : Organiser l'action anticipatrice selon les principes suivants :

- **mener une action à la fois offensive et défensive;**
- **inscrire la GPEC dans une démarche stratégique globale, territoriale et sectorielle ;**
- **impliquer les entreprises et les partenaires sociaux ;**
- **traiter les questions de mobilité professionnelle et d'évolution des compétences ;**
- **associer l'ensemble des partenaires de la formation professionnelle ;**
- **gérer et accompagner les plans de sauvegarde de l'emploi.**

3. GERER ET ACCOMPAGNER LES PLANS DE SAUVEGARDE DE L'EMPLOI

[98] L'intervention des services déconcentrés de l'Etat, et spécialement de ses directions départementales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), dans le processus d'accompagnement social des licenciements pour motif économique est ancienne et solidement ancrée dans le fond culturel de ces services depuis 34 ans et l'instauration de l'autorisation administrative de ces licenciements. Les profondes évolutions qui ont marqué la matière ont conduit à un affinement progressif de la nature et des modalités de cette intervention sous le double effet de la loi et de la jurisprudence.

[99] L'expérience accumulée et la clarté des orientations données aux services ont conduit à une pratique administrative ferme, constante et désormais peu discutée par les entreprises et les partenaires sociaux. La mission a pu constater une grande homogénéité et une grande solidité professionnelle dans les principes qui gouvernent le travail accompli sur ce sujet dans les 3 DDTEFP qu'elle a eu l'occasion de visiter. Elle a noté cependant des écarts importants dans les modalités de mise en œuvre de ces principes qui ne peuvent pas être sans conséquences sur les performances globales du système au regard de l'objectif du retour à l'emploi des personnes licenciées.

[100] La mission a donc eu le double souci de faire en sorte que la période qui s'ouvre, marquée par la réorganisation des services et les effets de la crise actuelle, soit une occasion de progrès fondé sur les acquis antérieurs et en aucun cas une période d'improvisation ou de tâtonnements néfaste à l'efficacité de l'action publique.

[101] Ce souci conduit à installer la question de l'intervention dans les PSE au sein de la mission d'ensemble des services déconcentrés de l'Etat en matière d'action pour l'emploi dans l'entreprise en organisant une véritable continuité entre l'action d'appui au développement des ressources humaines au service de l'activité et de l'emploi et la sauvegarde du droit individuel des personnes à l'emploi. Cette approche conduit les services à gérer des situations paradoxales où la sauvegarde du droit individuel passe parfois par l'aide à la défense de l'emploi existant mais, plus souvent encore, par la reconquête d'un autre emploi dans le cadre d'un processus dynamique de destruction et de création d'emploi. Ce n'est qu'en inscrivant l'action publique dans cette perspective globale qu'on peut lui donner cohérence et crédibilité aux yeux des salariés.

[102] La sauvegarde de l'emploi c'est ainsi le renforcement durable de :

- la capacité collective à assurer la promotion de l'emploi existant et la création continue d'emplois nouveaux ;
- l'appui donné aux personnes pour trouver en permanence le meilleur emploi possible dans une économie en mouvement.

[103] L'intervention publique dans la gestion et l'accompagnement des PSE doit être conçue comme un élément spécifique et particulièrement important, dans ce processus continu. Le dispositif de revitalisation, dont il sera question au chapitre suivant, intervient après un PSE comme une phase de rebond dans la dynamique perpétuelle de développement d'activités productrices de richesses au service de l'emploi et de la prospérité collective.

3.1. *Accompagner l'élaboration des PSE.*

[104] La mise au point des PSE suppose que les services de l'Etat maîtrisent leur stratégie de négociation, sachent mobiliser les moyens de cette négociation et disposent d'une organisation adaptée à cette fin (cf. point 5.).

3.1.1. Une claire stratégie de négociation des PSE.

- [105] Il ne sera plus ici question des éventuelles possibilités d'éviter ou d'atténuer une réduction d'effectif évoquées au chapitre précédent mais bien de définir les principes directeurs de la négociation à conduire dès lors que la décision de réduction d'effectif est irrévocablement prise par l'employeur.
- [106] Ces principes sont aujourd'hui bien définis dans les instructions en vigueur et bien connus des responsables, la mission se bornera donc à tenter d'en rappeler l'ossature en vue de permettre une conduite plus structurée de la négociation.
- [107] Les entreprises peuvent offrir 3 perspectives à leurs salariés en surnombre lorsqu'elles entreprennent la construction de leur PSE :
- le reclassement interne ;
 - le reclassement externe ;
 - la sortie du marché du travail.
- [108] L'administration doit conduire sa discussion en 3 temps :
- la maximisation des reclassements internes : il s'agit d'amener l'entreprise à identifier toutes les possibilités d'emploi qui peuvent s'offrir à l'échelle du groupe dont elle fait éventuellement partie. Les modalités d'aide à la mobilité sont aussi importantes que les offres elles-mêmes, en particulier lorsque la mobilité offerte excède les limites du bassin de vie des salariés. Les reclassements internes sont généralement envisageables dans les entreprises les plus importantes qui disposent de plusieurs établissements ;
 - le point central est celui de la réalisation des reclassements externes. Les quatre ingrédients bien connus en sont la mise en place d'une cellule de reclassement, l'aide à la formation, les allocations temporaires dégressives et l'aide à la création d'entreprise. La négociation portera donc sur les modalités les plus propres à assurer le succès des reclassements. La discussion devra porter principalement sur le choix du porteur de la cellule, la durée de son intervention, les moyens mis à sa disposition en termes de prestations mobilisables à la charge de l'entreprise ou en lien avec Pôle Emploi dans le cadre des conventions de reclassement professionnel. La connaissance du milieu et des performances des acteurs présents sur le terrain, l'évaluation des résultats antérieurs constituent des atouts indispensables à la conduite d'une négociation efficace à cet égard ;
 - l'encouragement à la sortie du marché du travail reste un point délicat. La position désormais bien affirmée par les instructions en vigueur est celle du refus de toutes les formes de préretraite sous forme d'AS-FNE ou de recours à l'assurance chômage. La réalité reste plus ambiguë. La situation durable de retour à un taux de chômage élevé conduit à suggérer que la doctrine publique du refus de toute forme de préretraite soit réaffirmée en raison à la fois de la situation démographique et de l'effet durable qu'aurait tout retour à une pratique favorisant les départs anticipés. La décision de mise en œuvre des AS-FNE doit ainsi demeurer à l'échelon central de façon à en conserver la maîtrise. Il ne paraît cependant pas possible d'interdire tout licenciement de senior en raison de la situation dégradée de la pyramide des âges dans certaines entreprises et aussi de la nature des activités pratiquées.
- [109] De bons exemples en Haute Savoie montrent que la mise en œuvre de dispositifs de soutien psychologique aux personnels et à leur famille, sont de nature à favoriser la transition professionnelle des personnels à reclasser mais aussi à aider les salariés demeurés dans l'entreprise à surmonter le traumatisme collectif du licenciement et à susciter un potentiel de rebond nécessaire à l'entreprise pour retrouver une volonté collective de conquête. Un travail particulier sur ce point serait nécessaire pour identifier et diffuser les bonnes pratiques, en particulier quant à la possibilité de mobiliser sur ce point les services de santé au travail.

Recommandation n°8 : Faire de la question de la gestion des âges et du licenciement des seniors un élément particulier de la négociation des reclassements externes et la traiter en termes de résultats à atteindre en refusant, sauf en cas de départ immédiat à la retraite, toute mesure conduisant a priori à une sortie du marché du travail.

Recommandation n°9 : Introduire dans la négociation des PSE des dispositions de suivi et de soutien psychologique aux personnels qui pourraient en avoir besoin.

3.1.2. Les moyens de la négociation du PSE.

- [110] La responsabilité du PSE comme celle de décider de licencier appartient au chef d'entreprise et à lui seul. La capacité des représentants de l'Etat à peser sur le PSE dépend donc des moyens dont ils disposent pour en négocier le contenu.
- [111] La contribution financière de l'Etat constitue l'un de ces moyens. Elle est mise en jeu de façon variable selon les départements et les dossiers sans que la mission ait pu discerner une ligne directrice bien claire en la matière. Sa mise en œuvre au bénéfice des entreprises sous main de justice ne prête guère à discussion, elle est à juste titre pratiquée de façon systématique. S'agissant des entreprises in bonis, les pratiques sont aléatoires.
- [112] Les principes suivants pourraient être retenus :
- l'absence de contribution financière de l'Etat devrait être de principe ;
 - deux exceptions devraient être admises : pour les entreprises sous main de justice et pour les PME dont la situation économique rendrait impossible le financement intégral d'un PSE convenable ;
 - un barème de principe devrait être consolidé pour les décisions déconcentrées
- [113] Plus généralement il devrait être recommandé aux services de conduire la discussion avec les entreprises à partir d'une appréciation chiffrée du coût des mesures de reclassement prévues au PSE en établissant un véritable devis du dispositif de reclassement interne et externe permettant d'aboutir à un chiffrage global et par personne à reclasser. Ainsi les services auront-ils les moyens d'assurer une appréciation comparative des charges de chaque PSE.
- [114] Au-delà de la contribution financière de l'Etat qui n'est susceptible d'être accordée que par exception, la régulation des procédures constitue le moyen central de la négociation. Le DDTEFP a en effet le moyen d'intervenir en établissant un constat de carence, en formulant des observations ou en n'émettant aucune remarque sur le PSE qui lui est soumis. On relève à ce sujet des pratiques fort diverses puisque, selon les informations recueillies dans 21 départements de 6 régions pour 144 PSE de 2007 observés :
- 5 constats de carence avaient été notifiés ;
 - 62 lettres d'observations avaient été envoyées.
- [115] Les pratiques semblent relativement logiques. On observe que, plus les contacts préalables sont fréquents, moins sont nombreuses les lettres d'observation, ce qui confirme l'utilité de ces entretiens préalables.
- [116] La mise en œuvre du constat de carence doit être réservée aux situations exceptionnelles puisqu'elle traduit l'absence de PSE. La mission considère que l'on doit réserver cette forme solennelle de mise en garde aux cas où l'entreprise n'a pas respecté les principes qui fondent la réalité même du PSE tels qu'ils ont été rappelés plus haut :
- absence de recherche de possibilité de reclassements internes dans une entreprise ;
 - absence de dispositif structuré de reclassement externe ;
 - recours massif à des moyens d'exclusion du marché du travail.

- [117] Le recours aux observations sur le PSE est plus largement ouvert. Il permettra en particulier de peser pour obtenir de l'entreprise qu'elle donne au dispositif de reclassement externe qu'elle met en place les moyens d'en assurer raisonnablement l'efficacité au regard des pratiques reconnues comme performantes et des moyens qu'elle peut y consacrer.
- [118] En évitant tout détournement de procédure, le respect de ces quelques principes permettrait aux services de jouer leur rôle en vue de permettre la sauvegarde effective du droit à l'accès à l'emploi des personnes concernées par le PSE.
- [119] Cette doctrine s'inscrirait naturellement dans le cadre exprimé plus haut d'un travail d'anticipation des restructurations et d'accompagnement du dialogue social. Elle pourrait en effet nourrir une discussion ouverte avec les organisations syndicales au sein des instances régionales et locales de concertation sur l'emploi mais aussi avec les représentants du personnel des entreprises concernées par un PSE.

Recommandation n°10 : Etablir un « devis » des reclassements externes pour chaque PSE comportant le montant des engagements de l'entreprise et, éventuellement, celui de l'Etat..

Recommandation n°11 : Définir, à l'échelon régional, une doctrine relative au recours au constat de carence.

3.2. Accompagner la mise en œuvre des PSE.

- [120] La faiblesse principale du dispositif administratif en vigueur tient à l'insuffisance de l'accompagnement des PSE au delà de la phase initiale de négociation. Il existe cependant de bonnes bases sur lesquelles il est possible de construire une action performante.

3.2.1. Se donner un cadre de référence pour assurer un suivi effectif de chaque PSE.

3.2.1.1. Définir des objectifs ex ante

- [121] Les principes élémentaires de négociation des PSE énoncés ci-dessus ont permis de synthétiser les données de chaque PSE en 4 chiffres clefs :
- le sureffectif total à résorber ;
 - le nombre d'emplois à pourvoir en interne ;
 - le nombre de personnes à reclasser en interne ou en externe ;
 - par exception le nombre de personnes destinées à sortir du marché du travail (en principe par la retraite seulement, exceptionnellement par des AS-FNE arbitrées à l'échelon national).
- [122] Il est remarquable que l'étude réalisée par les services des 6 régions interrogées par la mission ait fait ressortir ces chiffres pour 10 des 23 départements ayant participé à l'enquête et partiellement pour 2 autres. Encore peut-on noter que l'établissement d'une partie de ces données, généralement non disponibles, a nécessité un travail important. On peut en déduire que, si la négociation est globalement menée selon les principes définis par les circulaires, les décideurs n'ont pas toujours une vue globale des cibles qu'ils se donnent implicitement lorsqu'ils débattent des reclassements internes ou externes ou encore d'éventuelles préretraites.

Recommandation n°12 : Chaque PSE doit faire l'objet, lorsqu'il est conclu et au moment où le DDTEFP doit déterminer sa position sur la qualité de ce PSE, d'un cadrage chiffré en 4 grandes masses répondant aux critères énoncés par la mission et d'une évaluation du budget consenti par l'entreprise, éventuellement aidé par un financement de l'Etat.

3.2.1.2. Mesurer les résultats ex-post

[123] A partir du cadre de la négociation initiale un suivi peut être effectivement assuré afin de vérifier que les ambitions caractéristiques du PSE négocié sont bien « transformées » en réalisations tangibles. Ce sont en effet les résultats qui assurent seuls la crédibilité des engagements pris par l'entreprise auxquels l'Etat est de fait associé si son représentant n'a pas formulé d'observations sur le PSE qui lui a été soumis.

[124] La mission a pu observer que les PSE faisaient le plus souvent l'objet d'un suivi effectif soit sous la forme de comptes rendus écrits soit sous celle de réunions associant les services des DDTEFP. Elle a cependant relevé des insuffisances auxquelles il convient de remédier: seuls les PSE faisant l'objet d'un financement de l'Etat font l'objet d'un suivi systématique. Encore convient-il de noter que le suivi dont il est question concerne, dans la quasi-totalité des cas observés, l'activité des cellules de reclassement. Ceci signifie que le suivi résulte du mécanisme de financement qui lie les versements dus par l'Etat au nombre et à la qualité des reclassements opérés. La préoccupation qui anime les cadres chargés du suivi est à la fois légitime et nécessaire puisqu'il s'agit de ne pas payer plus que ce qui est dû. La préoccupation de l'efficacité du dispositif de reclassement passe en quelque sorte par le filtre des mécanismes de financement –c'était leur objet même-, mais elle n'est pas au premier rang du travail accompli. De fait, 6 départements sur 23 disposent d'un bilan global des reclassements intervenus un an après la mise en œuvre du PSE et 4 autres d'un bilan partiel.

[125] Il serait nécessaire de prendre les dispositions suivantes pour s'assurer de la réalité des engagements pris lors de la négociation du PSE :

- négocier l'introduction dans les PSE d'un dispositif systématique de suivi périodique, tous les 2 mois au minimum, pendant une durée correspondant à celle de la vie de la cellule de reclassement et en principe pendant au moins un an ;
- assurer, selon des modalités convenues avec l'entreprise, l'information de la DDTEFP sur les résultats obtenus au moins sur chacun des 4 items du cadrage initial : reclassements internes, reclassements externes, sorties du marché de l'emploi (motifs) par rapport au nombre d'emplois effectivement supprimés ;
- prévoir ce suivi pour tous les PSE qu'il y ait ou non conventionnement par l'Etat ;
- assurer un suivi de l'ensemble des items du PSE et pas seulement des reclassements assurés par la cellule ad hoc.

[126] Au terme de la période de suivi, de un an en principe, il est indispensable d'établir un bilan global des résultats du PSE au regard de ses ambitions initiales. Ce bilan devrait pouvoir être synthétisé en 5 données principales :

- emplois effectivement supprimés par rapport aux prévisions initiales ;
- reclassements internes effectivement réalisés par rapport aux emplois offerts ;
- reclassements externes effectivement réalisés ;
- personnes restant effectivement en attente de reclassement à la date du bilan, données à compléter par des indications sur la qualité des reclassements opérés à la date du bilan (CDD, CDI...) ;
- personnes effectivement sorties du marché du travail et nature de la solution adoptée.

[127] Ce bilan pourrait être complété d'un bilan financier au regard du budget initial.

Recommandation n°13 : Définir lors de la négociation du PSE, le contenu et les modalités d'un suivi opérationnel et d'un bilan final physique et financier.

Recommandation n°14 : Etablir, au terme de la période de suivi d'un an en principe, un bilan global des résultats du PSE au regard de ses ambitions initiales. Le compléter par un bilan financier du PSE au regard du budget initial.

3.2.2. Assurer un reporting effectif dans le cadre d'un système d'information partagé et simple d'emploi.

- [128] L'intervention de l'Etat dans le domaine des PSE s'exerce selon plusieurs modes : pilotage politique, contact de proximité avec les entreprises en amont du PSE, négociation sur le contenu du PSE et d'éventuels financements publics, établissement des conventions, suivi des conventions et versements des sommes éventuellement dues par l'Etat, bilan et leçon à en tirer, évaluation. Le déroulement harmonieux de ces processus complexes suppose que soit mis en place un système d'information, automatisé, susceptible d'être alimenté par les entreprises, les cellules de reclassement et les différents échelons administratifs appelés à intervenir dans ces processus.
- [129] Ce système d'information devra répondre à deux exigences principales : l'interactivité entre système de gestion des conventions et système d'information de pilotage de chaque dossier, ergonomie d'un système susceptible d'être établi puis mis à jour rapidement.
- [130] Ce n'est pas le cas actuellement (voir point 5.)

3.2.3. Evaluer.

- [131] La mesure des résultats obtenus est, on l'a vu, nécessaire à la conduite d'une action répondant à la préoccupation du législateur visant à assurer la transition professionnelle de personnes dont l'emploi est supprimé. Le PSE est destiné à assurer la sauvegarde du droit des personnes à accéder à un nouvel emploi.
- [132] Il convient cependant d'aller au-delà de cet indispensable et systématique travail de mesure en réalisant des travaux d'évaluation permettant d'apprécier l'utilité, l'efficacité ou l'opportunité –au regard des dépenses engagées en particulier – de certaines actions mises en œuvre dans le cadre des PSE. La décision de conduire une évaluation sur tel ou tel point particulier revient aux responsables du pilotage de l'action de l'Etat en la matière en liaison avec les entreprises concernées (employeurs et représentants du personnel).
- [133] Sans formuler de recommandation particulière, la mission suggère que les actions plus particulièrement coûteuses ou innovantes fassent l'objet d'un tel travail dans le cadre de travaux régionaux, éventuellement capitalisés à l'échelle nationale. On peut imaginer que fassent l'objet d'une évaluation particulière l'impact de telle formation, l'effet emploi de tel dispositif d'aide à la création d'entreprise. Des suivis de cohorte permettraient en outre de mesurer la durabilité du reclassement de certains personnels et, plus particulièrement, de donner une visibilité aux entreprises et aux représentants du personnel, sur les performances des différentes entreprises offrant leurs services sur le marché du reclassement.
- [134] La culture de l'évaluation doit désormais accompagner le travail des services dans le domaine de l'action pour l'emploi dans l'entreprise.

3.3. Assurer la prise en charge des salariés en transition professionnelle.

- [135] Si l'on considère que la mobilité est le corollaire indispensable du processus continu de création et de destruction des emplois, il est nécessaire de construire un système d'appui aux personnes engagées dans la vie active afin d'appuyer leur effort d'évolution dans un monde professionnel mouvant. La fonction d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques dévolues aux services de l'Etat se prolonge donc de l'action pour l'emploi dans les entreprises à l'action pour l'emploi sur le marché du travail.

3.3.1. Assurer un reclassement rapide et durable des personnes licenciées pour motif économique.

- [136] L'objectif central des PSE est, on l'a vu, de conduire à un reclassement effectif les salariés qu'il concerne. Le rôle des services de l'Etat est de s'en assurer dans la construction puis dans la mise en œuvre du PSE.

- [137] Le travail de reclassement sera conduit soit sous la responsabilité de l'entreprise par le recours à une cellule ad hoc (et éventuellement dans le cadre du contrat de reclassement applicable aux grandes entreprises) soit par le biais de dispositifs particuliers mis en place au bénéfice des licenciés pour motif économique bénéficiant ou non d'un PSE : les conventions de reclassement personnalisé (CRP) de droit commun ou les contrats de transition professionnelle (CTP) mis en place à titre expérimental et dont le champ géographique est progressivement étendu.
- [138] Dans tous les cas il s'agira d'assurer un retour à l'emploi rapide et durable :
- rapide car il est certain que le risque, maintes fois analysé, est grand que les personnes licenciées pour motif économique s'enfoncent dans le chômage de longue durée si elles ne retrouvent pas très vite un emploi ;
 - durable car c'est à cette condition seulement que l'objectif de sauvegarde de l'emploi assigné au PSE sera effectivement réalisé.
- [139] La possible contradiction entre rapidité et durabilité du reclassement ne peut être résolue que grâce à un travail de diagnostic et d'appui au retour à l'emploi fondé sur une relation personnalisée entre la personne à reclasser et un référent professionnel identifié, sur la base d'un contrat de retour à l'emploi clair, d'une démarche active et fermement rythmée, d'un recours aux moyens de la formation professionnelle ciblé en fonction du diagnostic concernant la personne au regard des réalités du marché du travail. Il n'entraîne pas dans les objectifs de la mission de revenir sur ces questions déjà travaillées par ailleurs. Il reste que le suivi des effets des PSE doit intégrer une mesure effective des reclassements des personnels licenciés que leur prise en charge soit assurée par la cellule de reclassement ou par Pôle Emploi au terme de la convention de reclassement professionnel.
- [140] Il faut rappeler, à ce stade, que les licenciements pour motif économique ne constituent qu'une faible partie du flux des inscriptions des personnes en recherche d'emploi : 3,2% du flux annuel des inscriptions en 2007 dans les régions interrogées par la mission. Encore les PSE ne recouvrent-ils qu'une part minoritaire des licenciements pour motif économique.
- [141] Le rôle de suivi et de dialogue global de l'Etat, à l'échelle régionale, avec Pôle Emploi s'inscrit dans ce souci de mesure et d'évaluation de la réalité et de l'efficacité des actions tendant d'abord au reclassement rapide et durable des bénéficiaires de CRP comme un moyen de préparation à sa capacité d'agir, selon des principes voisins, au bénéfice de l'ensemble des demandeurs d'emploi dans le cadre de la démarche générale de personnalisation du service rendu qui est à la base de la conception même de la mission de Pôle Emploi. Ainsi le travail réalisé au bénéfice des licenciés pour motif économique éclaire-t-il le chemin à parcourir au cours de la période de transition consécutive à la création de Pôle Emploi. La période actuelle, marquée par une brusque aggravation des charges, ne permet pas de réaliser immédiatement cet objectif général, la qualité du travail accompli au bénéfice des licenciés pour motif économique constitue cependant un véritable « marqueur » de la capacité du service public à tenir son objectif général à moyen terme. L'Etat doit s'assurer, au plan central comme à l'échelon régional, que la mise en œuvre des CRP de droit commun est bien conduite selon les principes et les méthodes définies pour en assurer l'efficacité.

Recommandation n°15 : Assurer, dans le cadre de la convention entre la cellule de reclassement et Pôle emploi, un retour d'information sur le devenir des salariés ayant opté pour la convention de reclassement personnalisée.

Recommandation n°16 : Inscrire un objectif de reclassement durable des bénéficiaires de CRP dans les conventions régionales passées entre l'Etat et Pôle Emploi.

3.3.2. Organiser l'appui aux mobilités professionnelles à l'échelle des territoires.

3.3.2.1. Donner corps au concept de plate forme de mobilité.

- [142] On l'a vu, la mise en place de plateformes de mobilité des actifs occupés constitue l'un des éléments clef de la mise en œuvre d'une politique de gestion anticipée des ressources humaines à l'échelle d'un territoire. Il s'agit à la fois de faire face aux difficultés de recrutement, mais aussi d'anticiper des évolutions technologiques dont on pressent qu'elles vont créer des besoins nouveaux en compétences et faire disparaître des emplois peu qualifiés.
- [143] Dans les faits, on constate que, la crise venue, la présence d'une telle plate-forme est de nature à aider des salariés qui désirent évoluer pour prévenir le risque de disparition de leur emploi à rechercher de nouvelles voies conformes à leurs aspirations. Le rôle de la plate-forme est alors de les aider à formuler un projet crédible au regard de leurs possibilités (diagnostic personnalisé) et des perspectives offertes par le marché de l'emploi (diagnostic territorial). Elle contribue ainsi à favoriser une gestion fluide des éventuels sureffectifs en amont ou en substitution de licenciements contraints.
- [144] De telles plateformes sont encore rares ; elles constituaient le plus souvent la première phase d'un plan d'action tout juste ébauché au moment où la crise est venue frapper l'activité. Il paraît cependant utile d'engager la mise en place d'un prototype de plate-forme de mobilité dans chaque région de façon à en déterminer les modalités les plus adaptées et d'en mesurer les effets avant d'envisager une extension progressive.
- [145] Les principes suivants devraient inspirer l'action : la plate-forme est fondée sur la constitution d'un réseau volontaire. Elle repose sur un opérateur central désigné et financé comme tel. Pôle Emploi a vocation à être impliqué comme l'un des acteurs du réseau en raison de ses compétences propres : connaissance du marché du travail, fonction d'aide à la réalisation du projet de ceux des chercheurs d'emploi pour lesquels une reconversion professionnelle est particulièrement indiquée. Il n'a pas nécessairement à être le pivot opérationnel d'une telle plate-forme, sauf dans quelques bassins d'emploi proches du plein emploi, en effet la charge des chercheurs d'emploi constitue sa mission prioritaire et sa fonction centrale doit demeurer celle de la gestion du temps court du retour rapide à l'emploi plutôt que celle de la reconversion professionnelle en profondeur.
- [146] Le réseau doit nécessairement être appuyé par la région et les principales organisations professionnelles et syndicales. Il doit être fondé sur le principe du tour de table technique – pour apporter les réponses opérationnelles aux besoins détectés chez les personnes- et financier pour assurer la mise en œuvre effective des actions correspondantes. La participation des OPCA constitue donc un élément indispensable à la réussite.

Recommandation n°17 : Mettre en place, dans chaque région, au moins une plate forme de mobilité expérimentale, puis, en fonction des résultats observés, en étendre progressivement le dispositif.

3.3.2.2. Expérimenter la mise en place de cellules interentreprises de reclassement et de mobilité.

- [147] La création de cellules interentreprises de reclassement a permis de mutualiser des moyens, d'assurer une prise en charge rapide des salariés frappés par une compression d'effectif, de répondre aux difficultés spécifiques des entreprises sous main de justice.
- [148] Ces expériences méritent d'être encouragées dans tous les territoires particulièrement denses et où des difficultés particulières sont ressenties. On pourrait envisager, à l'exemple des réflexions en cours sur le territoire d'Oyonnax, de leur confier une mission de détection des opportunités de mises à disposition provisoire d'une entreprise à une autre.

[149] Cette fonction aurait un double intérêt :

- offrir des possibilités d'allègement temporaire de charges à des entreprises frappées d'une sous activité momentanée et, simultanément, répondre à des pointes d'activité sans recours à des salariés précaires ;
- permettre à un salarié dont le poste est supprimé de réaliser une expérience lui permettant de découvrir un nouveau poste et, parallèlement, de convaincre un employeur potentiel. La mise à disposition permettrait ainsi de sécuriser les transitions professionnelles.

[150] L'expérimentation proposée permettrait d'ouvrir de nouvelles pistes dans l'arsenal des moyens favorisant le reclassement durable des personnes victimes d'un licenciement pour motif économique.

Recommandation n°18 : Mettre en place, avec l'appui des partenaires sociaux des cellules interentreprises de reclassement et de mobilité dans les territoires où la densité de l'emploi et les difficultés rencontrées le justifie.

3.4. Renouveler les concepts ?

[151] Le dispositif d'action en faveur de l'emploi dans l'entreprise est aujourd'hui fondé sur la dualité GPEC/PSE qui est censée exprimer deux types de situations et de modes d'intervention nettement distincts : l'anticipation à froid dégagée des craintes liées à l'imminence du péril du licenciement d'une part, la gestion à chaud d'un sureffectif immédiat d'autre part.

[152] La réalité de la vie de l'emploi dans l'entreprise ne répond plus à ces catégories. La GPEC est en réalité mise en œuvre le plus souvent en « gestion avancée » d'un sureffectif identifié que l'on s'efforce de gérer dans le temps (c'est « l'anticipation tiède » évoquée dans le présent rapport). Les vrais enjeux de l'action pour l'emploi dans l'entreprise sont bien d'assurer une authentique exploitation anticipée du potentiel de développement que celle-ci recèle et, à l'inverse, de gérer de façon fluide les licenciements inéluctables de façon à assurer aux personnes concernées une perspective crédible de retour à l'emploi durable. Il s'agit donc de donner corps à l'idée initiale de GPEC et par ailleurs d'ouvrir des voies alternatives au PSE simple dans la gestion anticipée des sureffectifs, ceci implique de renouveler les concepts en vigueur et d'organiser l'action de l'Etat en cohérence avec les objectifs ainsi redéfinis.

3.4.1. Agir pour une Gestion Stratégique des Ressources Humaines (GSRH).

[153] C'est dans cette perspective que doit se situer désormais la cible centrale de l'action publique dans la perspective d'une société de l'emploi où le taux d'emploi devient l'indicateur clef des résultats de la politique conduite.

[154] La gestion anticipatrice des ressources humaines se conçoit, dans cette perspective, comme un élément associé, nécessaire mais complémentaire, de la démarche stratégique qui fonde l'action du chef d'entreprise.

[155] La cible finale est l'entreprise puisque c'est elle qui emploie et réalise les actions qui lui permettront d'exploiter les opportunités ou de surmonter les faiblesses qu'elle aura su détecter. Pourtant c'est par une approche combinée, sectorielle et territoriale, que les responsables de l'Etat pourront stimuler les initiatives.

[156] Les outils de l'action existent, dans l'arsenal de l'Etat (CEP, EDEC, ADEC) ou dans celui d'autres acteurs tels que les régions ou les OPCA, la question à résoudre est plutôt celle du mode d'intervention. Les services de l'Etat chargés de la politique de l'emploi dans l'entreprise auront donc à intervenir soit directement, en cherchant à associer un réseau de partenaires convaincus de l'utilité de leur action (cf les actuelles actions collectives des DRIRE) soit, le plus souvent, en s'inscrivant de façon opportuniste dans des actions collectives d'initiative extérieure (pôle de compétitivité, schéma régionaux de développement économique, actions sectorielles particulières...).

- [157] Cette action ne pourra être utilement conduite qu'accompagnée par un vent favorable, produit du dialogue social conduit dans le cadre du territoire et appuyé à l'échelle de la région. Il est probable cependant que ce dialogue relève de la concertation bien plus que de la négociation proprement dite. Ce dialogue peut être d'autant plus fructueux qu'il ne cherche pas à engager les partenaires sociaux salariés sur des objectifs dont la maîtrise leur échappe nécessairement. Les expériences rencontrées sur le terrain démontrent que cette perspective est crédible. La crise, par la rude confrontation au réel qu'elle impose, conforte visiblement l'exigence d'une telle démarche renouvelée.
- [158] En résumé : l'action d'anticipation à froid pour la gestion stratégique des ressources humaines, en liaison avec les évolutions économiques et technologiques, s'accommode mal du concept actuel de GPEC, marqué par son image défensive, elle implique une gestion stratégique globale. La cadre de déploiement de l'action publique est à la fois le secteur d'activité et le territoire pour atteindre l'entreprise. Le dialogue social se construit à la fois dans l'entreprise et dans le cadre d'un double cycle de concertation régionale et territoriale.

Recommandation n°19 : Renouveler le concept de GPEC en vue d'une Gestion Stratégique des Ressources Humaines (GSRH).

3.4.2. Conforter la crédibilité du PSE comme moyen de sauvegarde du droit au retour à un emploi durable.

- [159] La nécessité de faire face à toutes les situations où les réalités économiques contraignent à des contractions d'effectif conduit à conforter le principe du dispositif d'accompagnement de la gestion de ces sureffectifs tel qu'il s'exprime dans le PSE.
- [160] La mission considère que le cadre actuel est globalement pertinent et équilibré et qu'il appelle pour l'essentiel des améliorations de mise en œuvre, en particulier pour préciser les objectifs de reclassement attendus et en mesurer globalement la réalisation dans le cadre d'un suivi ferme et transparent avec l'entreprise et les autres intervenants (Pôle Emploi pour les CRP, AFPA pour les CTP).
- [161] Les propositions de la mission visent donc à conforter la crédibilité sociale du PSE et non à en modifier l'économie. La dénomination même de plan de sauvegarde de l'emploi pourrait prêter à discussion dans la mesure où les actions conduisant à préserver effectivement les emplois menacés se situent pour l'essentiel en amont du plan lui-même dans le cadre du dialogue anticipé entre l'entreprise, ses représentants du personnel et l'administration. C'est donc bien le droit au retour à l'emploi durable des personnes qu'il s'agit de sauvegarder plus que l'emploi antérieur. Pour autant le concept est aujourd'hui entré dans la réalité sociale et apporte de solides garanties sur la possibilité de mettre en œuvre des actions préventives en amont et de gérer efficacement les conséquences du sureffectif.
- [162] En résumé : l'action publique à consolider se situe dans la relation avec l'entreprise, le dialogue social se déroule dans le cadre juridique de la consultation et les outils existants sont robustes.

3.4.3. Ouvrir la voie à la mise en œuvre d'une gestion fluide des sureffectifs identifiés.

- [163] Le souci d'anticipation des services de l'Etat, mais aussi des acteurs sociaux, conduit à rechercher la possibilité de lisser dans le temps la gestion des sureffectifs de façon à les absorber grâce aux mouvements naturels ou volontaires. L'anticipation devient alors un authentique moyen d'action. Outre le temps, la confiance est indispensable à la réalisation de cette ambition : confiance sur la réalité du problème à résoudre, sur la volonté d'agir pour conduire les salariés à un emploi de qualité comparable à celui qu'ils perdent, sur l'efficacité des moyens engagés à cette fin.

- [164] La collision toujours possible entre la souplesse des solutions adoptées et la rigueur des règles régissant les procédures de licenciement (au-delà de la seule question du PSE) conduit à ce que la seule voie possible soit celle de la négociation des accords de méthode et des actions de « GPEC-PSE » sur les moyens mobilisés. Le point clef est ici de ménager le juste souci d'indemnisation des personnes sans jamais perdre de vue le seul objectif de fond qui vaille ; le reclassement effectif des personnes concernées. Le risque est, en particulier, celui d'un accord de désespoir par l'argent ou celui d'un accord par l'exclusion des seniors sous forme de « préretraites d'assurance-chômage ». Sous ces réserves, il serait souhaitable de faire en sorte que les sorties réalisées par anticipation dans le cadre d'un tel accord puissent ouvrir droit aux mêmes avantages sociaux et fiscaux que les indemnités de licenciements de façon à éviter les comportements attentistes lorsque de bonnes solutions préventives existent.
- [165] Les propositions précédentes relatives aux plateformes de mobilités et aux cellules de reclassement et de mobilité s'inscrivent dans cet objectif général de fluidité. La mission s'est interrogée sur la possibilité d'envisager un agrément des accords de méthode visant à lutter contre toute tentation de gestion par l'exclusion du marché du travail. Elle a considéré que le jeu de la négociation ne s'accommodait pas de la défiance et du contrôle administratif sur le dialogue social. Il lui a semblé que c'était par la démonstration de l'efficacité des dispositifs de reclassement, par la mesure des résultats obtenus, par l'évaluation que le dialogue social pouvait être utilement influencé.
- [166] En résumé : toutes les initiatives susceptibles de conduire à une gestion fluide et anticipées des sureffectifs par le recours aux mobilités volontaires doivent être encouragées. Le cadre de l'action à conduire est à la fois celui du territoire (plates formes de mobilité et cellules interentreprises de reclassement et de mobilité, observation des résultats obtenus dans les dispositifs de reclassements) et de l'entreprise. Le cadre du dialogue social est celui de la négociation d'entreprise et de l'observation sociale structurée à l'échelle locale et régionale.

4. REVITALISER LES TERRITOIRES

- [167] Créée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 et modifiée par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, l'obligation de revitalisation impose aux entreprises de 1000 salariés et plus, de mettre en place des actions de revitalisation « lorsqu'elles procèdent à un licenciement collectif affectant, par son ampleur l'équilibre du ou des bassins d'emploi dans lesquels elles sont implantées », selon les termes de l'article L 1233-84 du code du travail.
- [168] Par revitalisation, on entend le fait de « mener des actions visant à créer un nombre d'emplois équivalent à celui supprimé (ou en voie de suppression) sur [un] territoire à l'occasion d'une situation de crise⁷ ». L'article susmentionné du code du travail donne une liste générale des actions pouvant être menées au titre de la revitalisation. Il s'agit de :
- contribuer à la création d'activités ;
 - développer des emplois ;
 - atténuer les effets du licenciement envisagé sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi.
- [169] La revitalisation s'insère également dans des actions plus globales de développement économique local, ce qui peut passer par la participation à des pôles de compétitivité ou le développement de nouvelles filières ou activités.

⁷ Maud STEPHAN, Jörg WEINGARTEN, *Les conditions de mise en œuvre d'une revitalisation sur un territoire*, Etude AGIRE, mars 2008.

[170] L'obligation de revitalisation a une forte dimension territoriale. Dès lors, elle se situe au croisement de deux politiques publiques, celle de l'emploi et celle de l'aménagement du territoire, qui ne répondent pas forcément aux mêmes logiques. En particulier, l'idée de recréer des emplois sur la même zone peut être interprétée positivement en ce qu'il s'agit de ne pas laisser des territoires à l'abandon ou dans une spirale de déclin, ou négativement si l'on s'interroge sur la viabilité des emplois recréés en particulier dans les zones très sinistrées.

[171] La justification théorique de l'obligation de revitalisation relève de la théorie des « ondes longues » de Kondratieff, selon laquelle le passage des cycles d'expansion à des cycles de récession est endogène alors que le passage de cycles de récession à des cycles d'expansion est exogène. On admet généralement que chaque onde longue privilégie certains territoires. En fin de cycle d'expansion, la puissance publique doit donc encourager et maintenir les activités afin de ne pas obérer les capacités futures d'insertion dans un nouveau cycle expansif de développement économique et de création d'emploi.

[172] Les visites et études de la mission ont permis de dégager les problématiques suivantes.

4.1. Un bilan statistique encourageant dont la traduction concrète reste incertaine

4.1.1. L'obligation de revitalisation s'est progressivement imposée

[173] L'obligation de revitalisation n'est pas absolue et l'on pouvait craindre qu'elle ne soit que marginalement mise en œuvre. Plusieurs facteurs sont à prendre en compte dans ce cadre :

- le code du travail ne soumet pas les entreprises de moins de 1000 salariés et les entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire à l'obligation de revitalisation ;
- par ailleurs, le préfet apprécie si le licenciement affecte ou non l'équilibre du ou des bassins d'emplois concernés, alors même que la notion de bassin d'emploi n'est pas juridiquement définie et que la détermination de cette atteinte à l'équilibre pourrait nécessiter des études et diagnostics territoriaux poussés. La mission a eu connaissance d'un cas d'entreprise ayant provisionné les sommes correspondant à son obligation de revitalisation mais à qui aucune contribution n'a été finalement demandée ;
- enfin, l'appréciation des conséquences de la revitalisation et des actions menées à la suite de celle-ci est complexe⁸ :
 - en ce qui concerne le nombre de suppressions d'emploi à prendre en compte pour l'établissement de la contribution financière de l'entreprise, sont comptabilisés les départs volontaires et les reclassements externes mais pas les fins de CDD et contrats de mission ;
 - en ce qui concerne l'évaluation des emplois recréés, sont comptabilisés les emplois recréés effectivement ainsi que les emplois « programmés » avec un certain degré de certitude. Par contre, ne sont pas comptabilisées les suppressions d'emploi évitées.

⁸ Instruction DGEFP n° 12 du 30 juillet 2008 relative au rôle de l'Etat dans l'accompagnement des restructurations, le reclassement des salariés licenciés et la revitalisation des bassins d'emploi.

[174] Selon une étude de la DGEFP⁹, 349 conventions de revitalisation ont été signées entre 2002 et fin 2007 et ont donné lieu au versement de 235m€ de la part des entreprises, soit une moyenne de 700 000€ par convention. La majorité des conventions (83%) instaure un versement de 2 à 4 fois le SMIC mensuel par emploi supprimé. La signature des conventions de revitalisation a connu une accélération dans les dernières années et reste concentrée sur quelques régions : Nord Pas-de-Calais, Ile de France, Rhône-Alpes, Bourgogne, Centre et Lorraine. La moitié des conventions ont été signées dans 14 départements. La majorité des cas concerne des licenciements d'une ampleur moyenne, de 50 à 250 licenciements.

[175] L'impact sur l'emploi a été la compensation de 50 140 emplois à un taux de remplacement de 60%. Ce taux varie peu tout au long de la période, le précédent bilan de la DGEFP faisant apparaître un taux de 55%, et reste cohérent avec les résultats obtenus par les sociétés de conversion, qui varient entre 50 et 70% d'emplois recréés.

[176] Les données que la mission a pu recueillir dans 15 départements sont retracées ci-dessous :

Tableau 3 : Conventions de revitalisation dans 15 départements

| Département | n° | Nombre d'entreprises de plus de 1000 salariés | Nombre de CR | Réalisation CR | Montant des fonds alloués | Montant moyen par CR | Population 2006 | Montant moyen par tête | Taux de chômage 2008 |
|-----------------------|-----------|---|--------------|----------------|---------------------------|----------------------|-------------------|------------------------|----------------------|
| Nord | 59 | >24 | 6 | Ns | 1 549 077 | ns | 2 607 476 | 0,6 | 10,5 |
| Loire | 42 | 2 | 2 | 100 | 489 657 | 244 829 | 759 605 | 0,6 | 7,4 |
| Isère | 38 | 8 | 2 | 25 | 988 000 | 494 000 | 1 195 599 | 0,8 | 6,4 |
| Rhône | 69 | 23 | 5 | 22 | 1 943 637 | 388 727 | 1 700 438 | 1,1 | 6,6 |
| Meuse | 55 | 1 | 1 | 100 | 313 945 | 313 945 | 200 201 | 1,6 | 8,2 |
| Territoire de Belfort | 90 | 2 | 1 | 50 | 248 347 | 248 347 | 144 659 | 1,7 | 7,9 |
| Doubs | 25 | 8 | 3 | 38 | 1 239 051 | 413 017 | 531 607 | 2,3 | 7,2 |
| Pas-de-Calais | 62 | 15 | 4 | 27 | 4 160 978 | 1 040 245 | 1 481 603 | 2,8 | 10,8 |
| Côte d'Or | 21 | 4 | 2 | 50 | 1 645 360 | 822 680 | 531 286 | 3,1 | 5,9 |
| Haute-Savoie | 74 | 13 | 6 | 46 | 2 655 500 | 442 583 | 717 735 | 3,7 | 5,5 |
| Moselle | 57 | 7 | 8 | 114 | 4 038 854 | 504 857 | 1 028 466 | 3,9 | 7,5 |
| Nièvre | 58 | 5 | 5 | 100 | 1 221 504 | 244 301 | 229 780 | 5,3 | 6,9 |
| Jura | 39 | 4 | 3 | 75 | 1 510 982 | 503 661 | 267 941 | 5,6 | 6 |
| Meurthe et Moselle | 54 | 1 | 1 | 100 | 4 364 650 | 4 364 650 | 738 976 | 5,9 | 7,3 |
| Vosges | 88 | 7 | 5 | 71 | 2 392 136 | 478 427 | 393 875 | 6,1 | 8,4 |
| Total | XX | 100 | 54 | 54 | 28 761 678 | 532 624 | 12 529 247 | 2,3 | X |
| Unités | | nb | nb | % | € | € | habitants | € | % |

Source : DDTEFP, calculs par la mission

[177] Ces données, bien que partielles, mettent en valeur trois grands constats :

- la perspective pour une entreprise potentiellement soumise à l'obligation de revitalisation d'y être effectivement assujettie est bien réelle : dans plus de la moitié des entreprises, celle-ci s'est matérialisée en 2007-2008, ce qui indique que les services de l'Etat se préoccupent effectivement de la revitalisation ;
- de grandes disparités existent entre les différents départements et elles dépendent plus du tissu économique que de la situation de l'emploi : l'importance des fonds perçus au titre de la revitalisation n'est pas corrélée au taux de chômage. La comparaison des départements de la Loire et de la Meurthe et Moselle, qui sont à peu près équivalents en termes de population

⁹ Bref social n° 15133 du 5 juin 2008

- et de taux de chômage, montre qu'une seule grande entreprise peut être proportionnellement davantage mise à contribution que plusieurs entreprises de taille plus réduite ;
- l'effet des fonds des conventions de revitalisation est marginal sur l'évolution de l'emploi global: les départements dans lesquels les moyens par habitant sont importants n'ont pas des taux de chômage significativement différents de ceux dans lesquels ces derniers sont faibles. Ceci est largement dû au fait que les licenciements donnant lieu à obligation de revitalisation ne représentent qu'une faible partie des licenciements totaux.

4.1.2. Des questions restent néanmoins posées quant à la qualité des emplois recréés

- [178] L'obligation de revitalisation concerne principalement des emplois industriels (même si la part des emplois de service tend à s'accroître) dans des secteurs économiques sinistrés.
- [179] 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 aides 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.
- [180] Or, on remarque une absence de réflexion globale sur la qualité des emplois créés à l'issue des conventions. Le nombre d'emplois créés étant le principal indicateur de réussite des actions menées par la convention de revitalisation, la durabilité des emplois ainsi créés (notamment en matière de création d'entreprise) et le manque d'audace de certaines conventions de revitalisation ont été pointées par les acteurs, d'autant que les DDTEFP ne sont pas toujours en mesure d'apprécier la pertinence économique d'un projet de revitalisation. A contrario, cette focalisation sur l'emploi ne prend pas en compte les effets induits à plus long terme de certaines actions : ainsi en Haute-Savoie, les fonds de la convention de revitalisation de l'entreprise Salomon ont-ils servi à minorer le coût d'achat du site industriel afin d'y attirer une autre entreprise, impliquant des créations d'emploi à plus long terme.
- [181] Ce balancement entre création d'emplois pas toujours de qualité à court terme et stimulation de l'activité permettant d'impulser une dynamique de long terme ne peut être résumé par des indicateurs quantitatifs. Il relève en premier lieu de la vigilance des services de l'Etat. Cependant, un précédent rapport¹⁰ notait que, « *les services de l'Etat ne suivant pas individuellement les créations d'emploi, le même emploi créé peut être comptabilisé dans plusieurs conventions. En outre la confusion est fréquente entre emplois créés et emplois programmés. Enfin, il n'est pas toujours possible d'affirmer que des emplois créés dans ce cadre ne l'auraient pas été sans ces procédures* ».
- [182] La mission est d'avis qu'une réflexion sur la mesure de l'efficacité des conventions de revitalisation doit être engagée :

Recommandation n°20 : Décliner les objectifs des conventions de revitalisation en trois grandes catégories :

- les suppressions d'emploi évitées
- les emplois programmés
- les emplois créés

Recommandation n°21 : Faire établir par le prestataire en fin d'exercice, un bilan quantitatif et qualitatif des emplois créés et programmés.

¹⁰ Rapport IGAS / IGF / IGA / CGEFI n° RM2006-127P sur *Les dispositifs de revitalisation territoriale : contrats de site, conventions de revitalisation*, établi par Philippe DOLE, Carole LEPINE, Bertrand BRASSENS, Sylvie MOULET, Géraldine CAPDEBOSC et Johannes LEIBETSEDER, octobre 2006, p 20.

4.2. *Le pilotage et l'évaluation des conventions de revitalisation pourrait être amélioré*

- [183] Le pilotage des conventions de revitalisation est entre les mains des préfets qui ont en la matière des pouvoirs étendus, de la possibilité d'exonérer l'entreprise de toute obligation en considérant que l'équilibre du bassin n'est pas affecté par le licenciement à celle de minorer le montant de la contribution versée par l'entreprise en dessous du plancher de 2 SMIC¹¹. Ils assurent également le suivi et l'évaluation des actions menées dans le cadre de la revitalisation.
- [184] Un premier problème tient au manque de culture économique des administrations chargées de ce suivi au quotidien (participation aux comités de pilotage), que ce soient les DDTEFP ou les Préfectures. Cela peut conduire à des effets d'aubaine lors de la mise en place des actions de revitalisation (notamment en matière d'aides à l'emploi). La seule étude disponible¹² évalue cet effet à 44% des emplois créés.
- [185] Un second problème tient à l'effet déresponsabilisant de la délégation par les entreprises de la mise en œuvre des actions de revitalisation à des cabinets spécialisés. Certes, ceux-ci permettent en général de professionnaliser les actions mais on constate parfois certaines dérives : ainsi en Lorraine, les frais de fonctionnement du cabinet choisi pour mettre en œuvre une convention peuvent représenter de 50 à 60% du montant total de ladite convention. A contrario, la mobilisation de l'entreprise elle-même permet de mener des actions plus convaincantes et de maximiser l'effet levier des fonds engagés : ainsi en Rhône-Alpes, l'entreprise Merck a pu mobiliser ses réseaux pour aider les PME sous-traitantes à acquérir des parts de marché à l'étranger.
- [186] La mise en place des DIRECCTE devrait permettre, par l'apport des ingénieurs issus des DRIRE, de renforcer la culture économique des administrations en charge du suivi des conventions de revitalisation. De même les commissaires à la réindustrialisation nouvellement nommés fourniront aux préfets une personne ressource en matière de revitalisation. Pourtant, certaines administrations restent peu impliquées dans ce suivi, à l'instar des trésoreries générales disposant d'une expertise financière qui permettrait, associée à l'expertise économique des DRIRE et des DDCCRF, d'évaluer la viabilité des projets de reprise / création d'entreprises.
- [187] Deux améliorations paraissent devoir être mises en œuvre:

Recommandation n°22 : Mutualiser les moyens de l'Etat en matière de revitalisation au sein d'une cellule régionale, sous la direction du préfet de région, et associant les services de la DIRECCTE (SEPES et pôle 3E, qui en assurerait le secrétariat), du SGAR, de l'INSEE et de la Trésorerie générale ainsi que le Commissaire à la réindustrialisation le cas échéant, à laquelle les préfets de département pourraient faire appel ;

Recommandation n°23 : Inciter les entreprises à gérer elles-mêmes les opérations de revitalisation, que ce soit sous forme financière ou par des aides en nature (mobilisation de contacts,...) lorsque c'est approprié

4.3. *La mutualisation des conventions doit être encouragée*

- [188] L'objet des conventions de revitalisation, défini par la loi, est de garantir l'équilibre du bassin d'emploi face aux restructurations. Il s'agit donc, en cas de licenciements affectant cet équilibre, de fournir les ressources permettant au bassin de faire face à cette baisse. Cependant, cette logique de revitalisation est trop souvent entendue, notamment par les élus du bassin d'emploi concerné, comme une logique de re-création d'emploi à l'identique. Or, le dynamisme et l'équilibre –ou à l'inverse le manque de dynamisme- d'un bassin d'emploi dépendent d'autres facteurs souvent évoqués par les acteurs de terrain : présence ou pas de centres de décision, entreprises porteuses et innovantes ou a contrario présence massive de sous-traitants de grands groupes, monoactivité industrielle,...

¹¹ Selon l'article L 1233-86 du code du travail

¹² Cabinet Katalyse, étude pour la DGEFP.

[189] Pour dépasser la logique de re-création d'emploi à l'identique et aller vers une logique de dynamisation du territoire, les montants moyens des conventions (700 000€) sont insuffisants. La mutualisation des conventions permet de dépasser cette difficulté ainsi que les égoïsmes locaux qui conduisent souvent à retenir les territoires dans lesquels la situation économique est la plus dégradée. Cette mutualisation se justifie d'autant plus lorsque plusieurs conventions de montants très différents interviennent sur un même territoire : ainsi dans les Vosges, des conventions de 200 000€ voisinent avec les 4m€ engagés par Total.

[190] Plusieurs autres considérations justifieraient une mutualisation plus poussée :

- éviter les effets de concurrence entre territoires voisins pour attirer les projets de revitalisation, donc optimiser l'effet levier des fonds issus des conventions ;
- simplifier la gestion et le suivi des conventions de revitalisation (par exemple, éviter de multiplier les diagnostics territoriaux et ainsi contenir la part des fonds affectés au fonctionnement des structures et cabinets);
- permettre d'associer les financements issus des conventions (logique de fonds) aux autres financements possibles (aides des collectivités locales, aides issues des CPER,...)

[191] La mutualisation des conventions ne doit pas être confondue avec les autres dispositifs publics d'aides à la revitalisation, qui interviennent à défaut de convention de revitalisation ou pour des sinistres ne pouvant être pris en charge par les conventions de revitalisation. Trois instruments principaux existent à ce titre :

- le Fonds National de Revitalisation des Territoires, spécifiquement destiné aux territoires touchés par des restructurations économiques ne donnant pas lieu à convention de revitalisation, qui fournit des prêts sans garantie aux entreprises portant des projets de création ou de reprise d'activité, à hauteur de 135m€ ;
- des contrats de site, actés en réunion de CIIACT pour les sinistres majeurs ;
- la Prime à l'Aménagement du Territoire dans son volet aménagement du territoire (dit PAT-AFR), en fonction de zonages prédéterminés.

[192] La mutualisation des conventions de revitalisation doit cependant respecter certains principes :

- s'agissant de fonds privés qui restent, jusqu'à leur dépense ou leur versement au Trésor Public en fin de période d'exécution de la convention, propriété de l'entreprise contributrice, l'adhésion à une structure mutualisant les fonds doit être volontaire de la part de l'entreprise. Cette volonté doit être exprimée dès la signature de la convention de revitalisation entre l'entreprise et les services de l'Etat, selon des modalités à négocier entre les parties : la convention peut par exemple prévoir une part mutualisée et une part propre;
- la structure gestionnaire des fonds ne peut être une structure purement administrative. Dans les exemples de mutualisation existants, il s'agit soit d'une société privée (Vosges), soit d'une chambre consulaire (Nièvre) ayant ouvert un compte à la Caisse des dépôts et consignations sur lequel arrivent les fonds. Les comités locaux d'expansion économique ou les maisons de l'emploi peuvent tenir ce rôle ;
- l'entreprise conserve un droit de veto sur l'utilisation des fonds et doit être associée au comité de pilotage des conventions de revitalisation ;
- le périmètre géographique (bassins d'emploi, intercommunalités,...) choisi doit être assez large pour permettre le déploiement d'actions pertinentes, en concertation avec les collectivités locales.

[193] La mission recommande de :

Recommandation n°24 : Systématiser la mutualisation des conventions de revitalisation dans les départements les plus touchés en donnant instruction aux préfets de département et en leur fournissant un guide pratique sur la manière de procéder, élaboré conjointement par la DGEFP et la CIIACT.

Recommandation n°25 : Mettre en place un comité de pilotage réunissant les représentants de toutes les entreprises impliquées dans la convention mutualisée

4.4. Une réflexion est à mener sur l'anticipation de la mise en œuvre de la revitalisation

[194] Les logiques d'anticipation des mutations économiques et de revitalisation semblent opposées, l'une intervenant en amont et l'autre en aval de la restructuration. Cette même frontière sépare les actions menées dans le cadre d'un PSE (reclassement en particulier) et dans le cadre d'une convention de revitalisation. Cette séparation est revendiquée par les personnes rencontrées par la mission, en particulier dans le but d'éviter la confusion pour les salariés licenciés entre les mesures du PSE et les aides issues de la convention de revitalisation. Les différences peuvent être résumées dans le tableau suivant :

Tableau 4 : Comparaison des Plans de Sauvegarde de l'Emploi et des Conventions de revitalisation

| | Plan de Sauvegarde de l'Emploi | Convention de revitalisation |
|---------------|-----------------------------------|---|
| Acteurs | Entreprise, syndicats, Etat | Entreprise, Etat, Collectivités locales |
| Publics visés | Salariés licenciés | Créateurs d'emploi, employeurs |
| Objectif | Limiter les suppressions d'emploi | Créer de nouveaux emplois |
| Moyens | Entreprise, cabinet spécialisé | Entreprise, cabinet spécialisé, prestataire mutualisé |
| Durée | Moyenne (1 an environ) | Longue (de 1 à 3 ans) |

[195] On peut s'interroger sur la pertinence économique du caractère consécutif de la mise en œuvre de ces deux obligations. L'annonce, puis la mise en œuvre d'un PSE au sein d'une grande entreprise, peut avoir des conséquences (gel des embauches par exemple) sur les sous-traitants, bien avant que les licenciements se soient matérialisés. A l'inverse, le reclassement des salariés licenciés sera facilité si des actions de revitalisation telles que la dépollution des sites concernés et la reprise des locaux par une autre entreprise ont déjà été menées.

[196] A cet égard, la « Convention de soutien et de dynamisation de projets contribuant au développement économique du bassin des Vosges de l'Ouest » négociée entre la société Nestlé Waters et les services de l'Etat dans les Vosges va largement au-delà des obligations légales puisqu'il s'agit d'une action de revitalisation anticipée, avant tout licenciement effectif. Anticipant une réduction d'activité dans les années à venir, la société finance des actions de soutien au tissu économique sous la forme d'aides aux petites entreprises et de réalisation de diagnostics. Une telle démarche est particulièrement exemplaire et pourrait être proposée dans les autres départements aux entreprises volontaires. Il sera nécessaire de trancher lors de la signature de ces conventions la question de l'imputation des dépenses réalisées sur les fonds de l'éventuelle convention de revitalisation qui suivra.

Recommandation n°26 : Mettre en place une expérimentation, dans les territoires et pour les entreprises volontaires, consistant à organiser des actions de revitalisation dès que le nombre de licenciements affectant le territoire est connu.

5. MIEUX ORGANISER L'ACTION PUBLIQUE POUR FAVORISER L'ANTICIPATION DES RESTRUCTURATIONS, LA GESTION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PSE AINSI QUE LA REVITALISATION DES TERRITOIRES.

- [197] Depuis quelques années, des réformes successives contribuent à l'adaptation de l'action publique pour favoriser notamment l'anticipation des restructurations, la gestion et l'accompagnement des plans de sauvegarde de l'emploi ainsi que la revitalisation des territoires.
- [198] Malgré une réglementation nationale, les modes d'organisation et de concertation sont en pratique variables, tant au niveau régional que départemental ou local.
- [199] A partir notamment des bonnes pratiques et des réformes en cours, certaines recommandations d'adaptation aux objectifs recherchés méritent donc d'être formulées.

5.1. *Malgré une réglementation nationale, les modes d'organisation et de concertation sont en pratique variables*

- [200] L'organisation administrative de l'Etat, des établissements publics et des collectivités territoriales est régie par des textes nationaux. Les pratiques sont néanmoins diverses au niveau des services et organismes de l'Etat spécialisés dans l'administration et la gestion de l'emploi, au niveau de la coordination et de la coopération administrative entre services de l'Etat, au niveau de la concertation et des réseaux ainsi qu'en matière de systèmes d'information.

5.1.1. **Des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ainsi que les institutions de placement et d'indemnisation du chômage en pleine mutation**

5.1.1.1. Une mutation structurelle en cours

- [201] L'évolution des services du travail et de l'emploi s'inscrit dans un processus continu, marqué ces dernières années en particulier par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour les services de l'Etat et par une orientation contractuelle en ce qui concerne l'Agence nationale de l'emploi et l'UNEDIC, notamment par les contrats de progrès. Plus récemment, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), une réforme importante des structures a été lancée avec la mise en place des DIRECCTE et de Pôle emploi.
- [202] **La mise en place de la LOLF**, après les efforts antérieurs en matière de globalisation des enveloppes budgétaires locales d'intervention en matière d'emploi, a inscrit la politique de l'emploi dans le cadre de programmes, dont les crédits sont, soit délégués au niveau régional et départemental, soit restent au niveau national qui débloque les crédits à la demande, compte tenu des besoins locaux.
- [203] Dans le domaine de la mission, est principalement prévu le programme 103 «Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi» : ce programme s'organise selon 3 actions, dont une concerne directement les sujets ici développés : anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi : aide au conseil GPEC, contrats d'études prospectives (CEP), engagements et actions de développement de l'emploi et des compétences (EDEC et ADEC).
- [204] Les crédits correspondant à ces dernières actions sont délégués annuellement aux Préfets de région, DRTEFP, et répartis entre la DR et les DDTEFP.

- [205] Par ailleurs, pour faire face aux difficultés des entreprises, en cas de chômage partiel et de licenciements économiques (cellule de reclassement, allocations temporaires dégressives, formation FNE), les DDTEFP s'adressent aujourd'hui directement à la DGEFP qui leur délègue sur demandes justifiées les crédits nécessaires, sans que les DRTEFP soient insérées dans le circuit. Ces dernières s'efforcent de réunir les données relatives à ces interventions, les données financières étant trouvées dans un outil financier du Ministère de l'économie, INDIA. Ce double circuit, peu satisfaisant pour une bonne gestion des crédits de l'emploi, devrait évoluer avec la mise en place des DIRECCTE, tout en maintenant la réactivité de l'unité territoriale.
- [206] La dualité des circuits budgétaires limite souvent au niveau du comité technique régional et interdépartemental des services du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (CTRI), qui réunit les directeurs départementaux avec l'encadrement de la direction régionale, la dimension stratégique du débat sur l'emploi, malgré la mise en place d'un suivi sur la base d'indicateurs.
- [207] La structure des programmes budgétaires concernant les services déconcentrés du travail a contribué fréquemment, mais pas toujours, à les réorganiser autour des divers programmes. Cela n'a pas été le cas pour la DRTEFP de Lorraine, qui a fait le choix de ne pas modifier son organigramme.
- [208] **Une orientation contractuelle**, se traduisant notamment dans les contrats de progrès entre l'Etat et l'ANPE et des négociations avec les partenaires sociaux composant le conseil d'administration de l'UNEDIC, a rapproché, à partir des années 1990, ces deux institutions, afin d'améliorer les liaisons entre les deux institutions et de simplifier la relation avec les usagers.
- [209] **La mise en place des DIRECCTE et de Pôle Emploi**, à partir de 2009, transforme l'organisation, la mise en œuvre et la gestion de la politique de l'emploi.
- [210] La DIRECCTE, dans le cadre de la restructuration des services régionaux et départementaux de l'Etat, va réunir :
- les services du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (direction régionale et directions départementales),
 - l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole,
 - la direction régionale du travail des transports,
 - l'inspection du travail des affaires maritimes,
 - les agents du développement industriel et de contrôle de la métrologie des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE),
 - les directions régionales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes,
 - les directions régionales du commerce extérieur,
 - les directions régionales du commerce et de l'artisanat,
 - les délégations régionales du tourisme
 - et le chargé de mission régional à l'intelligence économique, issu de la Trésorerie générale.
- [211] La combinaison de compétences sociales, économiques et technologiques devrait être un atout pour une politique de développement et de défense de l'emploi.
- [212] La constitution, conformément à la loi du 13 février 2008, par fusion de l'Agence nationale de l'emploi et du réseau opérationnel de l'UNEDIC d'un opérateur unique de l'emploi, qui a pris le nom de « Pôle emploi » réforme profondément l'organisation du service public de l'emploi. La mise en place au niveau régional d'un nouveau conseil, le conseil régional de l'emploi, pour approuver notamment une convention entre le Préfet de Région et le service public régional de l'emploi, ajoute une instance régionale de concertation.

5.1.1.2. Des principes de compétence des STEFP similaires

- [213] Dans ce paysage en pleine évolution, il convient toutefois de partir de la situation actuelle des attributions en matière de gestion des mutations économiques.

- [214] Des principes similaires s'appliquent jusqu'à présent aux directions du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle dans le cadre des instructions du 17 janvier et du 4 avril 1995, après le décret du 28 décembre 1994, fusionnant les directions régionales du travail et de l'emploi et les directions régionales de la formation professionnelle.
- [215] La gestion et l'accompagnement des licenciements économiques, dont les plans de sauvegarde de l'emploi relèvent de la DDTEFP, sous l'autorité du Préfet de département. Cette fonction, comme on l'a vu s'exerce, sur le plan budgétaire, en liaison directe avec la DGEFP, sans que la DRTEFP soit insérée dans le circuit.
- [216] La fonction d'anticipation est, quant à elle, partagée selon son degré entre le niveau régional et le niveau départemental. La DRTEFP se voit toutefois confier nettement les missions « d'établir un diagnostic prospectif permettant d'orienter l'action des pouvoirs publics à moyen terme ; d'élaborer une stratégie, de préparer la programmation des interventions de l'Etat, d'en coordonner et d'en suivre la mise en œuvre, tout en apportant un appui technique et une capacité d'expertise, et de contribuer à l'évaluation des politiques publiques », le rôle opérationnel étant dévolu aux DDTEFP.

5.1.1.3. Des organisations en pratique variables

- [217] Le niveau régional se réserve généralement, mais pas toujours l'anticipation territoriale, à travers les contrats d'études prospectives, les EDEC et les ADEC. Il délègue au niveau départemental l'aide au conseil GPEC. Ce partage s'assortit en général d'une collaboration entre les niveaux à travers le comité technique régional et interdépartemental (CTRI) et le comité de pilotage et de suivi du BOP 103 lorsqu'il en est institué un.
- [218] Le contrôle de l'obligation de négocier en matière de GPEC, pour les entreprises qui y sont soumises, relève naturellement des fonctions de l'inspection du travail. Toutefois, la promotion de ce dispositif et le contrôle de sa mise en œuvre ont été peu mis en œuvre. Seule une des trois régions visitées, le Nord-Pas-de-Calais, a rappelé aux grandes entreprises leur obligation à cet égard, avant d'organiser en 2008 un séminaire sur la GPEC. La plupart des directions départementales, où aucune action n'avait été engagée, envisageaient une mise en œuvre par une lettre aux entreprises concernées. Dans la région Lorraine, l'ARACT a établi un bilan de la mise en œuvre de l'obligation de négocier.
- [219] La GPEC territoriale fait partout l'objet d'un intérêt marqué qui se traduit ou non dans des interventions conjointes. Le plus souvent, certaines opérations sont suivies au niveau régional en liaison avec un EDEC, d'autres au niveau départemental dans le cadre de l'aide à l'accompagnement à la GPEC, accordée dans un cadre collectif, concernant soit un secteur en associant éventuellement un OPCA, soit un territoire, soit une combinaison des deux.
- [220] La participation de l'inspection du travail aux actions relatives aux mutations économiques est inégale. Elle est partout amenée à se prononcer sur les licenciements de représentants du personnel. Mais son intervention se limite parfois à ce point, notamment dans la plupart des départements du Nord-Pas-de-Calais. En Haute-Savoie, son avis est en revanche systématiquement recueilli sur tous les plans de sauvegarde de l'emploi. Dans d'autres départements, l'avis de l'inspection du travail est sollicité de manière informelle.

5.1.1.4. La fusion avec le pôle développement économique ou industriel de la DRIRE

[221] Les pôles développement économique ou industriel des DRIRE ont généralement déjà noué certains liens avec les STEFP, mais souvent par l'intermédiaire des secrétariats généraux aux affaires régionales des préfetures de région (SGAR). Ils représentent de l'ordre de 10 à 20% de l'effectif des DRIRE, dont les ingénieurs se répartissent entre cette fonction et la fonction régaliennne de contrôle des établissements classés (dont les liens sont souvent étroits avec l'inspection du travail). Cette dernière fonction est intégrée dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). La suppression des DRIRE soulève la question du mode de travail des ingénieurs rejoignant la DIRECCTE, plus souvent centrés sur les PME, alors que les ingénieurs en charge des établissements classés suivaient les grosses entreprises, et risquant d'avoir un accès plus malaisé aux dossiers d'entreprise, autrefois communs aux services de la DRIRE. Par ailleurs, avec un effectif de 14 ingénieurs en Lorraine, 16 dans le Nord, 30 en Rhône-Alpes, ils se répartissaient grosso modo par moitié entre le siège régional de la DRIRE et ses groupes de subdivisions, correspondant généralement aux départements.

5.1.2. Une coordination et une coopération administrative adaptée aux réalités régionales et départementales

[222] Les services déconcentrés chargés de l'emploi sont sous l'autorité des Préfets, qui, par ailleurs, coordonnent et animent l'action des services de l'Etat, au niveau régional et au niveau départemental.

5.1.2.1. Niveau régional

[223] Le Préfet de Région est assisté du **secrétariat général aux affaires régionales**, qui comprend notamment un chargé de mission de la DRIRE pour suivre les questions de développement industriel. Ce chargé de mission, ingénieur, est généralement parallèlement le chef du pôle développement industriel de la DRIRE ou son adjoint dans les plus grosses régions. Cette double fonction favorise une bonne coordination entre les services de la Préfecture de région, la DRIRE et les autres services concernés par les questions économiques, notamment la DRTEFP.

[224] A ce dispositif et malgré la création en cours des DIRECCTE, dont ce sera a priori une des vocations, il a été ajouté en mai 2009 des **commissaires à la réindustrialisation**, destinés à intervenir dans les territoires les plus affectés par les restructurations. Placés sous l'autorité des préfets de Région, ils doivent permettre par des interventions à titre temporaire de renforcer les équipes locales sans se substituer à elles.

[225] Par ailleurs, le Préfet de Région anime, soit directement, soit par l'intermédiaire du SGAR ou du TPG, des instances de travail diverses qui coordonnent les services régionaux de l'Etat dans le domaine économique et de l'emploi. En matière d'anticipation économique, un groupe interministériel de suivi des mutations économiques, le **GISAME**, fonctionne ainsi dans la Région Rhône-Alpes, sous la présidence du SGAR, et se réunit tous les deux mois avec les principaux services de l'Etat concernés (TPG, DRTEFP, DRIRE), le Conseil régional y étant invité. Dans la Région Nord-Pas-de-Calais, le groupe régional d'anticipation des mutations économiques (**GRISAME**) fonctionnait sous la présidence du TPG ; il a fusionné avec le groupe d'action Projet d'intelligence économique (**GAPIETE**) et se réunit, en principe, une fois par mois en associant aux grands services déconcentrés concernés, la banque de France, l'INSEE, OSEO et, en tant que de besoin, des opérateurs et des pôles de compétitivité.

[226] Le **TPG régional**, dont les services vont fusionner avec les services fiscaux pour former une direction régionale des finances publiques, va voir s'atténuer son rôle d'anticipation économique et financier, avec un recentrage de ses missions sur les fonctions régaliennes et le transfert du chargé de mission pour l'intelligence économique vers la DIRECCTE. L'exploitation des bilans fiscaux des entreprises dans une optique d'anticipation financière ne semble pas avoir été envisagée.

5.1.2.2. Niveau départemental

- [227] Le préfet du département préside le **CODEFI**, lorsqu'il ne délègue pas cette présidence au TPG. Le préfet de Haute-Savoie ne recourait plus au CODEFI, lui préférant un partage des tâches entre d'une part une cellule de veille mensuelle avec les services de l'Etat concernés, d'autre part la commission des chefs de services financiers, sous la présidence du TPG, une consultation écrite gérée par le TPG permettant le fonctionnement des missions réglementaires du CODEFI. En Moselle, en revanche, le CODEFI est actif et précédé d'un pré-CODEFI pour l'examen des dossiers individuels.
- [228] Les **sous-préfets d'arrondissement** sont amenés dans certains départements à jouer un rôle croissant en matière économique et d'emploi, soit à la demande du préfet de département, soit à celle du préfet de Région et du SGAR, avec parfois un problème d'articulation avec les préfets de département dans ce dernier cas. En matière de revitalisation des bassins d'emploi, le préfet a soit recours à eux, soit au DDTEFP, soit au commissaire à l'industrialisation comme dans le bassin de l'Arve (Haute-Savoie).

5.1.3. Des formes de concertation externe et des réseaux s'appuyant sur des structures proches, mais différenciées dans leur mise en œuvre

- [229] L'organisation de l'animation interne aux services de l'Etat doit également prendre en compte les réseaux existants et la concertation externe nécessaire qu'elle soit prévue dans des instances officielles ou dans un cadre officieux. Les partenaires sont nombreux (collectivités territoriales, partenaires sociaux, OPCA, chambres consulaires...) et associés de manière diversifiée.
- [230] Les instances de concertation et de travail tendent à foisonner sous des formes adaptées au génie propre de chaque territoire.

5.1.3.1. Niveau régional et départemental

- [231] Une instance qui parfois joue un rôle majeur est le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (**CCREFP**). Il associe des représentants des services de l'Etat, des représentants de la Région, des organisations d'employeurs et des chambres consulaires, des représentants des organisations syndicales de salariés.
- [232] Dans le Nord-Pas-de-Calais, il tient deux sessions plénières par an, coprésidé par le Préfet ou secrétaire général du SGAR d'une part, par la Présidence du Conseil régional ou le directeur des services du Conseil. Son secrétariat est assuré par une instance cofinancée par le contrat Etat-Région. Il comprend de nombreuses commissions à présidence variable : la Commission des mutations économiques est présidée par l'Etat (généralement le Préfet) ; la 8^e commission présidée par un partenaire social, suit la mise en œuvre du pacte régional pour la continuité professionnelle ; la commission du plan régional de développement de la formation est présidée par la présidence du Conseil régional...
- [233] En revanche, en Lorraine, le CCREFP tient des réunions assez formelles qui se partagent entre une partie Etat et une partie Conseil régional.
- [234] La commission paritaire interprofessionnelle de l'emploi (**COPIRE**), qui réunit les partenaires sociaux, fonctionne bien dans le Nord-Pas-de-Calais, mais est en sommeil en Lorraine, où se réunissent certaines commissions paritaires de branche au niveau régional ou départemental. Les organismes paritaires collecteurs agréés de la formation professionnelle (OPCA) gérés par les partenaires sociaux sont des opérateurs actifs de la formation professionnelle et sont fréquemment partie à des contrats d'objectifs avec les conseils régionaux ou à des ADEC avec l'Etat.

- [235] Le Conseil régional de l'emploi (**CRE**) a été mis en place avec la création de pôle emploi pour l'examen de la convention régionale annuelle entre le Préfet de Région et le représentant régional de Pôle emploi. Sa composition est proche du CCREFP. Par ailleurs, se tiennent des réunions du Service public régional ou départemental de l'emploi, souvent sous la présidence du directeur du travail, le Préfet présidant le cas échéant, notamment si les partenaires sociaux sont associés. Dans le Nord-Pas-de-Calais, la DRIRE et la DRASS sont traditionnellement associées à la réunion du SPER ainsi que le Conseil régional et les Conseils généraux.
- [236] Une **commission départementale de l'emploi et de l'insertion** est prévue par l'article R 5112-11 du code du travail et associée sous la présidence du préfet des représentants des services de l'Etat, des élus locaux, les partenaires sociaux et les chambres consulaires.
- [237] Une commission départementale de financement de l'économie (**CDFE**) associe les organisations d'employeurs et consulaires.
- [238] Des **réunions informelles**, au niveau régional ou départemental, entre les administrations, les organismes financiers, notamment la Banque de France dont la fonction de veille économique est importante, les organisations d'employeurs et les chambres consulaires, ont été instaurées par les Préfets pour lutter contre la crise. Ils y invitent parfois les organisations syndicales, mais préfèrent souvent les recevoir séparément. Le DRTEFP de Lorraine réunit mensuellement les organisations syndicales sur la situation de l'emploi depuis l'automne 2008.
- [239] L'Observatoire régional des mutations économiques (**ORME**), qui s'inscrit généralement dans le cadre du contrat de projet Etat-Conseil régional, est parfois une instance active de concertation qui assure le suivi des actions dans ce domaine, notamment en Lorraine et en Rhône-Alpes. Il travaille en lien avec le Comité de programmation ou de pilotage du contrat de projet Etat-Région (Lorraine, Rhône-Alpes).
- [240] L'Observatoire Régional de l'Emploi et de la Formation professionnelle (**OREF**), cofinancé par l'Etat et la Région, mène des études à la demande.
- [241] Le **Conseil régional** joue, en matière de formation, mais également dans le domaine du développement économique et de l'emploi un rôle croissant, reposant sur la mise en place de réseaux territoriaux et sectoriels. Dans le Nord-Pas-de-Calais, outre les commissions du CCREFP, une conférence régionale, présidée par le vice-président du conseil régional, avec l'Etat et les partenaires sociaux, examine le schéma régional de développement économique. Des délégués territoriaux sont mis en place dans les trois régions sur les bassins d'emploi. Des travaux d'anticipation sont à l'étude avec des projets de plan local de développement économique par territoire (Nord-Pas-de-Calais), des soutiens aux pôles de compétitivité (Lorraine), des contrats territoriaux emploi-formation s'appuyant sur des instances participatives sous la présidence d'un conseiller régional (Rhône-Alpes).
- [242] La présence des **conseils généraux est plus modeste** dans le domaine économique et de l'emploi, puisqu'il n'entre pas dans leur champ de compétence propre. Certains s'impliquent cependant, comme la Haute-Savoie, qui a créé une Agence économique départementale qui soutient des projets, tels le pôle de compétitivité des industries de la vallée de l'Arve et un outil de gestion territorial d'emplois et des compétences.
- [243] A ces instances ou institutions, qu'il conviendrait de compléter des multiples **associations professionnelles et syndicales**, s'ajoutent aussi aujourd'hui de nouvelles formes d'action partenariales, tels les **pôles de compétitivité** qui réunissent nombre des acteurs précédents.

5.1.3.2. Niveau local des bassins d'emploi

- [244] La prise en compte des bassins d'emploi au niveau des instances d'anticipation et d'action est une préoccupation croissante qui se traduit dans des réalisations à l'initiative du service public de l'emploi, des conseils régionaux, des conseils généraux et des maisons de l'emploi.

- [245] Ce niveau, qui dépend de la taille des bassins d'emploi, pose souvent des problèmes de représentation, compte tenu des ressources humaines locales dans ces domaines. La dimension des bassins d'emploi à prendre en considération pour des instances d'animation et de concertation adaptée, qui doivent s'inscrire dans la dimension régionale, fait l'objet de réflexions qui ne sont pas toujours encore stabilisées. Si les bassins d'emploi sont de taille limitée, la question peut se poser d'avoir des instances réunissant plusieurs bassins.
- [246] En Rhône-Alpes, 27 zones territoriales d'emploi-formation au sein des 8 départements ont été définies conjointement par l'Etat et le Conseil régional.

5.1.4. Des systèmes d'information imparfaits, foisonnants et mal articulés

- [247] Les systèmes d'information disponibles en matière d'entreprises et d'emploi sont actuellement nombreux et souvent encore mal coordonnés, conduisant à des saisies multiples pour être utilement remplis. Ils ont parfois été conçus plus en fonction des besoins des administrations centrales que de la gestion territoriale. Les temps d'accès et de consultation conduisent parfois à limiter leur emploi. Une prise de conscience croissante de ses défauts s'est faite jour, mais les améliorations ne sont que progressives.
- [248] Les systèmes d'information sont nombreux. On évoquera les plus importants.

5.1.4.1. Un système d'identification des entreprises et des établissements qui donne satisfaction : **SIENE**

- [249] SIENE est un répertoire national, géré par la DARES, alimenté par SIRENE (INSEE) et complété par des données propres au ministère chargé du travail et de l'emploi. Il est accessible à tous les agents du ministère et doit alimenter l'ensemble des applications de gestion qui utilisent un répertoire d'entreprises, notamment AGLAE, SI PSE et CAP-SITERE.

5.1.4.2. Des systèmes concernant principalement l'emploi, dont la DGEFP est responsable

- [250] **AGLAE**, applications de gestion locales d'aide à l'emploi, est un système d'information permettant le suivi et la gestion de diverses aides à l'emploi : chômage partiel, ATD, cellule de reclassement, congés payés, AS FNE.
- [251] Il est complété par **SILEX**, qui est un outil de consultation et de requête sur le chômage partiel.
- [252] L'**application GPEC** assure le suivi de l'aide au conseil.
- [253] **SI-PSE** est un instrument de suivi des plans de sauvegarde de l'emploi, mais couvre un champ plus large concernant tous les licenciements de plus de dix salariés. Il permet de suivre un dossier de PSE tout au long de son existence, d'une menace au bilan en matière de reclassement ou d'une éventuelle revitalisation. Pour les licenciements de plus de dix salariés, seuls les mesures FNE sont suivies et non la procédure de licenciement. Nouvelle application en cours de montée en charge, elle est très riche en information pour les PSE, mais a l'inconvénient d'être exigeante en données à saisir, notamment pour la prise en compte d'une nouvelle entreprise, pour laquelle une DDTEFP a indiqué une durée de l'ordre de deux heures pour enregistrer les données initiales. Un chargement des ces données par l'entreprise ne paraît pas avoir été envisagé dans l'immédiat; seule une formule de notification obligatoire du PSE de l'entreprise par voie électronique est à l'étude. Il conviendrait d'éviter que la relative sophistication du logiciel compromette son opérationnalité.
- [254] Une articulation de SI-PSE avec CAP-SITERE est, en principe, prévue, mais ne paraît pas actuellement connue des services. Cet interfaçage ne sera effectif qu'après le déploiement de SI-PSE. Il devrait permettre un recueil des données, soit dans l'applicatif SI-PSE, soit dans CAP-SITERE, en ce qui concerne au moins les menaces et procédures de licenciement. Un dispositif d'alerte entre applicatifs devrait être mis en place.

5.1.4.3. Un système concernant principalement l'inspection du travail, dont la DGT est responsable

[255] **SITERE** et **CAP SITERE**: Ce système d'information, qui commence à être correctement utilisé par l'inspection du travail, à la différence de ceux qui l'ont précédé, comme SIE, ne l'est toutefois que pour les données d'intervention de l'inspection du travail, les autres champs restant peu utilisés. Les freins à son utilisation proviennent en particulier des difficultés et temps de connexion. Par ailleurs, son opérationnalité peut encore progresser : il ne comporte notamment pas d'historique sur l'évolution des effectifs employés. Il n'est pas encore utilisé du côté des services de l'emploi et n'est pas un instrument de communication entre services, même si SI-PSE prévoit une interface devant éviter les doubles saisies de certaines informations.

5.1.4.4. Un système de gestion financière

[256] **GBC Paiements** est un système de comptabilité budgétaire ancien qui devrait être bientôt remplacé par l'outil interministériel CHORUS. Il n'est pas connecté avec les autres applications de gestion.

5.1.4.5. Des systèmes interministériels

[257] **INDIA** est un système d'information financier, relevant du Ministère des finances et de l'économie qui fait apparaître, notamment les crédits consommés dans le cadre des PSE. Il est utilisé par certaines DRTEFP pour suivre les dépenses des DDTEFP de leur région.

[258] **SIME**, système d'information sur les mutations économiques, est un outil élaboré par les services de l'Etat en région Lorraine, sous la forme de SIMEL, qui a été étendu au niveau national avec un succès variable. Il est bien utilisé en Lorraine, connu dans le Nord-Pas-de-Calais et relativement ignoré en Rhône-Alpes. Il est animé au niveau national par la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), sa gestion est toutefois déconcentrée. Ce système vise à permettre aux réseaux régionaux d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques de disposer d'un outil de mutualisation des informations sur les dossiers d'entreprise sensibles. Son caractère interministériel, tout en constituant son atout, limite les échanges d'information, compte tenu du manque de définition du champ d'utilisation et des problèmes de confidentialité en un domaine sensible. Les informations y figurant sont en large partie issues de la presse, ce qui atténue sa portée.

5.1.4.6. Des systèmes d'information locaux

[259] Certaines régions ont mis en place des applicatifs locaux pour couvrir les lacunes des produits nationaux. La DRTEFP Nord-Pas-de-Calais a ainsi mis en place un logiciel de suivi des licenciements économiques **LIECO** qui permet le suivi des licenciements dans les établissements de moins de dix salariés. Elle étudie un applicatif de gestion des menaces.

[260] Ces applicatifs locaux ne sont pas connectés avec les applicatifs nationaux.

[261] Les services informatiques nationaux ne semblent pas avoir mis au point un réseau de conception permettant d'associer efficacement les compétences locales aux compétences nationales pour assurer des outils efficaces adaptés aux besoins des gestionnaires.

5.2. *Des recommandations d'adaptation aux objectifs recherchés*

5.2.1. **Bien prendre en compte les missions liées aux mutations économiques dans les structures de la DIRECCTE**

[262] La création des DIRECCTE donne l'occasion de mettre en place une organisation contribuant, par le rassemblement des compétences au regard de l'entreprise, à une meilleure anticipation collective des mutations économiques au service de l'emploi. Une bonne association des compétences des agents des SDTEFP et des ingénieurs chargés du développement industriel au sein des DRIRE devrait y concourir en permettant une articulation de la gestion des emplois et des compétences aux évolutions économiques et technologiques.

5.2.1.1. Des principes d'organisation conformes aux objectifs de la RGPP.

[263] L'organisation à mettre en place doit conforter les points forts antérieurs (réactivité, contact direct avec l'entreprise, proximité avec les territoires, liaison directe avec le Préfet de département) et remédier aux insuffisances constatées (approche principalement défensive, faiblesse du suivi/évaluation).

[264] Le point clef consiste à allier un pilotage régional ferme, fondé sur un dispositif de reporting et d'évaluation structuré, à une large délégation dans la mise en œuvre : le pilotage, l'évaluation et la gestion budgétaire doivent donc être concentrés à l'échelon régional, la mise en œuvre et la gestion technique des dossiers doivent être déléguées aux unités territoriales.

[265] L'action d'anticipation froide implique une démarche stratégique systématique, structurée à moyen terme. Elle relève par nature d'une conduite régionale, par la liaison qu'elle implique avec les travaux d'études, par son articulation avec le domaine de la formation professionnelle et les compétences du conseil régional. L'unité territoriale a vocation à relayer l'action sur le terrain dans le cadre d'une organisation locale adaptée.

[266] Au contraire la gestion des PSE, comme l'action d'anticipation tiède, par le contact direct qu'elles impliquent avec chaque entreprise, relèvent de la responsabilité opérationnelle immédiate des unités territoriales dans le cadre d'un cadrage et d'un suivi général et budgétaire assuré à l'échelle régionale.

[267] La nouvelle DIRECCTE, à l'échelle régionale comme dans ses unités territoriales, conservera les trois fonctions classiques des SDTEFP : inspection du travail, emploi dans l'entreprise, emploi sur le marché du travail. Les questions évoquées dans le présent rapport relèvent principalement du champ de l'emploi dans l'entreprise. Pour autant il existe, on l'a vu, des liaisons avec la fonction d'inspection du travail en raison à la fois des articulations de procédure concernant les PSE et des opportunités que font naître les contacts réguliers des inspecteurs du travail avec les entreprises pour détecter, sur le terrain, les risques et les opportunités pour l'emploi qui peuvent appeler une action publique d'anticipation. De même on a vu que la fonction des services déconcentrés de l'Etat en matière d'intervention sur le marché de l'emploi, profondément modifiée du fait de la création de Pôle Emploi, gagnait en hauteur et en ampleur en s'éloignant de la gestion immédiate des dispositifs d'intervention. Il s'agit désormais d'aider Pôle Emploi à assurer sa fonction nouvelle de personnalisation du service rendu aux usagers et d'abord aux personnes licenciées pour motif économique et pour trouver sa place exacte dans une approche nouvelle de gestion des parcours individuels des actifs au long de leur vie professionnelle en respectant son rôle au service du retour à l'emploi rapide des personnes sans emploi.

[268] La DIRECCTE devra donner une autonomie technique et opérationnelle à ses différents segments fonctionnels et territoriaux tout en assurant l'unité hiérarchique et stratégique du commandement de l'ensemble. La DIRECCTE devra se constituer en un ensemble matriciel et non en une fédération de pôles particuliers. Les trois éléments clefs du progrès en la matière seront l'organisation du comité de direction régional et territorial, l'intégration de la fonction études et statistiques à la fonction de pilotage régional, l'unité de la gestion budgétaire et comptable.

[269] La réussite de la nouvelle DIRECCTE se mesurera en particulier à sa capacité à allier les cultures, essentiellement différentes mais potentiellement complémentaires, des inspecteurs du travail (généralistes, ayant une approche centrée sur le droit) et des ingénieurs des DRIRE (culture technique, approche de l'intervention spécialisée et thématique). Il s'agira de valoriser les spécificités des compétences propres de chacun tout en organisant un échange susceptible d'enrichir les pratiques et l'efficacité de l'ensemble. Il conviendra également d'étendre aux secteurs du commerce et des services l'action de développement économique des ex-DRIRE, jusqu'ici cantonné au secteur industriel. Ce sera l'un des enjeux du regroupement des compétences à organiser au sein de la DIRECCTE (artisanat, tourisme, DDCCRF, intelligence économique ...)

5.2.1.2. Des modalités d'organisation au niveau régional

[270] La DIRECCTE réunira désormais, dans une même structure hiérarchique, les services départementaux et régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ainsi que les autres services précisés ci-dessus.

[271] Un comité de direction régional et territorial (CODIRT) permettra, tout en respectant l'autorité hiérarchique du directeur de la DIRECCTE, d'assurer l'autonomie d'intervention fonctionnelle des services régionaux et l'autonomie opérationnelle des responsables d'unité territoriale.

[272] L'existence d'une seule entité administrative impliquera que l'ensemble des crédits budgétaires soit géré et supervisé au niveau de la région, avec l'organisation de délégations de signature aux responsables fonctionnels ou territoriaux.

[273] La moitié des ingénieurs du développement industriel venant de la DRIRE devrait être affectée au niveau central de la DIRECCTE dans la direction des entreprises, dite aussi pôle 3 E (Economie-Entreprises-Emploi), une des trois directions fonctionnelles à côté de la direction du travail et de la direction de la concurrence.

[274] Il apparaît souhaitable de maintenir le lien entre les ingénieurs de la DRIRE et le SGAR, en conservant pour l'un d'entre eux, en règle générale, l'adjoint du directeur des entreprises, la fonction de chargé de mission au SGAR, ce qui contribue à la cohérence et à la coordination de l'action de l'Etat.

[275] Cet apport ainsi que celui des autres directions déconcentrées, actuellement en charge des entreprises, permettra d'élargir de manière efficace l'action de l'Etat en unissant les actions de défense de l'emploi et de développement économique et technologique par une politique d'anticipation, développée par la direction des entreprises, en concertation avec les divers partenaires.

[276] Les services régionaux de la DIRECCTE devront bien s'articuler et valoriser les compétences des agents des unités territoriales, qui pourront exercer à la fois une compétence géographique et une compétence thématique au profit de l'ensemble de la DIRECCTE.

[277] Le service d'études, des statistiques et d'évaluation devra, dans cette perspective, promouvoir les travaux nécessaires, en s'appuyant sur les compétences internes et externes pour mener ou faire appel aux travaux d'études les plus appropriées aux besoins de la DIRECCTE.

Recommandation n°27 : Maintenir la cohérence et le dynamisme de l'action territoriale des services de la DIRECCTE par un comité de direction régionale et territoriale conciliant autorité hiérarchique et autonomie d'intervention, tout en définissant une stratégie en matière d'anticipation et de mutations économiques

Recommandation n°28 : Assurer une unité régionale budgétaire, assortie de délégations de signature pour assurer l'autonomie des interventions opérationnelles et le maintien de la réactivité de l'unité territoriale

Recommandation n°29 : Affecter au niveau central de la Région la majorité des ingénieurs du développement industriel

Recommandation n°30 : Maintenir la fonction de chargé de mission au SGAR d'un agent de la DIRECCTE

5.2.1.3. Des modalités d'organisation au niveau territorial

- [278] Au niveau territorial, l'unité territoriale devrait pouvoir rester, dans la majeure partie des cas, le département. Ce pourra toutefois être un niveau infra départemental pour certains départements importants, à l'image de ce qui se passe déjà dans le Nord ou un niveau supra départemental, si la configuration locale peut conduire à l'envisager, par exemple entre la Drôme et l'Ardèche où une mutualisation de certaines fonctions peut s'avérer intéressante.
- [279] Auprès de chaque responsable d'unité territoriale, devrait pouvoir être affecté au moins un ingénieur du développement industriel de la DRIRE, apportant la dimension économique et technologique en liaison avec la direction des entreprises et ayant pour partie une responsabilité territoriale.
- [280] Au niveau budgétaire disparaîtraient les liaisons directes entre l'unité territoriale et la DGEFP, la gestion budgétaire des crédits étant assurée au niveau central de la DIRECCTE. Le responsable d'unité territoriale ne devrait pas moins bénéficier d'enveloppes et d'un circuit rapide pour l'obtention des crédits non délégués par l'administration centrale pour pouvoir répondre sans délai à ses missions opérationnelles, dans un cadre clairement déterminé en CODIRT.
- [281] La conduite opérationnelle des négociations relatives au PSE serait exercée dans le cadre d'une délégation de signature du DIRECCTE par les chefs d'unité territoriale, en liaison étroite avec les préfets de département. Les chefs d'unité territoriale s'appuieraient sur leur service chargé des mutations économiques et sur les sections d'inspection du travail de façon à assurer la cohérence de l'expression publique en direction des chefs d'entreprise et des représentants du personnel. Le suivi du PSE serait à l'initiative du chef d'unité territoriale ou de son adjoint par les animateurs territoriaux et donnerait lieu à un bilan final formalisé. Le DIRECCTE assurerait le management du dispositif dans le cadre de la direction des entreprises (doctrine, barème, principe et modalités d'intervention) et organiserait le contrôle interne de ce dispositif, notamment dans le cadre d'un système d'information commun.
- [282] La fonction d'animation territoriale de bassin devrait être généralisée. Cette fonction recouvrirait la prise en charge par les services déconcentrés de l'Etat des questions relatives à l'emploi dans l'entreprise et sur le marché du travail. Organisée par le DIRECCTE, animée par le responsable de l'unité territoriale, cette fonction pourrait être confiée à des ingénieurs de développement économique issus des DRIRE ou des animateurs territoriaux anciens coordonnateurs emploi-formation. Le travail à assurer concernerait en particulier le suivi de la mise en œuvre des PSE, la conduite des actions d'anticipation froide pilotées à l'échelle régionale, la participation à la mise en œuvre des actions de revitalisation aux côtés des Sous-Préfets, la relation locale avec Pôle-Emploi. L'animation territoriale de bassin devrait associer les inspecteurs du travail territorialement compétents. Une organisation territoriale des sections d'inspection proche du champ géographique des bassins d'emploi constituerait un atout à cet égard.
- [283] Le rôle des inspecteurs du travail doit être précisé. Les inspecteurs doivent être associés à la discussion entourant la mise au point du PSE et au contrôle du déroulement de la procédure de licenciement pour motif économique. Cependant les actes administratifs relatifs à cette procédure, à l'exception de ceux qui concernent les représentants du personnel, concernent le DIRECCTE seul et par délégation le chef de l'unité territoriale. Les interventions des inspecteurs dans les entreprises doivent être pour eux l'occasion de faire le point sur les perspectives, difficultés ou opportunités, concernant l'emploi dans chacune d'elles en vue d'informer le directeur de l'unité territoriale de cette situation et de permettre à la DIRECCTE de jouer son rôle dans l'anticipation des mutations économiques.

- [284] D'une façon générale il appartient au DIRECCTE d'organiser, en liaison avec les chefs d'unité territoriale, un plan de contact systématique de visite des entreprises significatives à raison soit de leur taille soit de leur importance économique ou sociale. Ce plan intègre le plan de contrôle de l'inspection du travail et le plan d'intervention des autres segments fonctionnels de la DIRECCTE en particulier pour le développement industriel. Des modalités de restitution de l'information concernant l'emploi et les compétences doivent être définies.
- [285] On devrait envisager la possibilité de rencontres croisées entre les services d'intervention en entreprises des DIRECCTE et des DREAL en vue de maintenir le lien entre des services aux compétences complémentaires tant du point de vue de la santé-sécurité que de l'emploi.

Recommandation n°31 : Réunir annuellement les cadres chargés du contact avec les entreprises des DIRECCTE et des DREAL en vue d'assurer un échange d'information en matière de santé-sécurité d'une part et d'anticipation des mutations économiques d'autre part..

Recommandation n°32 : Adapter le cadre des unités territoriales aux réalités locales, tout en gardant le département comme référence générale

Recommandation n°33 : Bien organiser au sein de la DIRECCTE la collaboration entre les services issus des directions antérieures, notamment en ce qui concerne les SDTEFP et les ingénieurs des DRIRE, pour allier les approches économiques, technologiques et sociales

Recommandation n°34 : Articuler clairement, en matière de PSE, la responsabilité de mise en œuvre, dans le cadre d'une délégation de signature, du chef de l'unité territoriale et le management du dispositif par le niveau régional

Recommandation n°35 : Bien prendre en compte les bassins d'emploi dans l'organisation des compétences territoriales, tout en l'alliant à une approche thématique, contribuant à une mutualisation des compétences pour l'ensemble de la DIRECCTE.

Recommandation n°36 : Organiser une remontée structurée et une exploitation des informations issues des entreprises collectées par les différents services des DIRECCTE en matière d'anticipation des mutations économiques.

5.2.2. Bien organiser les lieux de la coopération administrative sous l'autorité des Préfets

- [286] Au niveau de l'action administrative, l'autorité et le rôle interministériel du Préfet restent essentiels. Il doit continuer à assurer des relations étroites entre les divers services administratifs, dans le nouveau cadre de la RGPP, en veillant à ce que les quelques inconvénients générés par les réformes n'atténuent pas l'efficacité administrative. Il serait ainsi nécessaire que les ingénieurs du développement industriel, issus de la DRIRE, continuent à avoir accès aux dossiers des ingénieurs de la DREAL, issus des DRIRE et chargés du contrôle des établissements classés. Un instrument de communication et de liaison des divers services de l'Etat, chargés des entreprises, mériterait d'être mis en place, pour assurer une bonne efficacité, tout en n'entravant pas la bonne marche des entreprises, en espaçant correctement les contrôles ou les organisant de manière conjointe.
- [287] Par ailleurs, une rationalisation des diverses instances de concertation mériterait parfois d'être envisagée. Une large autonomie dans l'organisation des instances administratives de concertation devrait être laissée à chaque préfet, de manière articulée avec les réseaux et instances de concertation. Le principe à retenir est celui d'une réunion régulière à l'échelle du département et de la région (le rythme pouvant être différent). L'objet de ces rencontres doit être à la fois, selon ce qui se pratique le plus souvent aujourd'hui, de faire un tour d'horizon de la situation générale et des entreprises appelant une attention particulière en vue de décider des éventuelles interventions et de déterminer le service qui en est chargé. Ce travail doit être complété par la mise en place d'un outil partagé faisant le point sur les situations particulières et les actions conduites.

Recommandation n°37 : Mettre en place au niveau interministériel un instrument de communication et de liaison des services de l'Etat intervenant dans les entreprises

Recommandation n°38 : Laisser une large autonomie à chaque préfet pour rationaliser les modes de coopération administrative

5.2.3. Bien organiser les instances de concertation utiles et travailler en réseau

- [288] Malgré des efforts répétés de simplification des instances de concertation entre l'Etat et ses partenaires, celles-ci continuent à foisonner et à se multiplier à chaque réforme.
- [289] Il est proposé un nouvel exercice de simplification qui, dans le domaine de compétence des DIRECCTE, pourrait se centrer sur une structure existante, mais inégalement utilisée, le CCREFP. Le conseil régional de l'emploi pourrait notamment être transformé en une des commissions de ce comité. Il pourrait en aller de même pour les instances des observatoires (ORME et OREF). Une grande souplesse serait laissée au Préfet de Région pour l'organisation des commissions ou groupes de travail des CCREFP.
- [290] Pour travailler sur les bassins d'emploi, des instances internes au CCREFP, mais à compétence territoriale, pourraient, si nécessaire, être mises en place. Le niveau d'un seul bassin d'emploi se révèle, toutefois, souvent trop étroit et ne permet pas toujours de réunir des responsables de qualité spécifiques, une large partie des membres étant commune à divers bassins d'emploi. Mieux vaut alors une instance commune à plusieurs bassins d'emploi, dont certains membres peuvent varier selon l'objet de la réunion.
- [291] Les instances de concertation sont utiles. Mais le plus important est d'arriver à organiser et à mettre en œuvre un travail en réseau auxquelles elles devraient contribuer beaucoup plus. Les partenaires de l'Etat sont de plus en plus nombreux, de plus en plus compétents et de plus en plus actifs. Dans ce contexte, les responsables de l'Etat ont, à côté de leurs responsabilités propres, un rôle de catalyseur, d'orientation et le cas échéant d'évaluation et de contrôle. L'animation des ces instances ainsi que des contacts multiples pour promouvoir, par l'intermédiaire des divers réseaux, la défense de l'emploi et le développement économique seront un des axes essentiel d'intervention des DIRECCTE.

Recommandation n°39 : Simplifier les instances de concertation dans le domaine des DIRECCTE en se centrant sur une structure existante, le CCREFP.

Recommandation n°40 : Organiser et mettre en œuvre le travail en réseau au service de la défense de l'emploi et du développement économique

5.2.4. Développer des systèmes d'information plus efficaces et mieux articulés

- [292] La poursuite des travaux d'amélioration des divers systèmes d'information dont disposent aujourd'hui les DIRECCTE est nécessaire à la fois pour améliorer les outils déjà existants, mieux les interfacier et les compléter dans un souci de bonne gestion.
- [293] Une refonte paraît utile à partir des plus intéressants d'entre eux, afin de construire des outils communs, conçus d'abord pour les utilisateurs, même s'ils doivent bien entendu comporter, si possible, des sous-produits financiers et statistiques permettant d'évaluer une partie de l'activité.
- [294] Dans un premier temps, les travaux, qui devraient s'appuyer sur le réseau local et l'associer à la conception des applications, en mettant notamment à profit les expériences engagées, devraient viser la recherche d'un maximum de souplesse et de simplicité dans l'utilisation de l'existant. Les sujets identifiés, comme les plus handicapants du point de vue des utilisateurs, seraient traités en priorité :
- mettre fin aux doubles saisies par des mécanismes automatiques de recherche dans les bases de données et de saisie des informations ;
 - rechercher les possibilités d'alimentation directe des systèmes d'information par les entreprises pour les données de base (identification, mouvements de main d'œuvre);

- développer les possibilités de requête et d'exportation manuelle des données sous forme de tableurs ou de graphiques pour alimenter des groupes de travail ;
- rationaliser l'accès aux systèmes d'information au sein de l'administration.

[295] Dans un second temps, la refonte des systèmes d'information pourrait viser à construire un système plus intégré. Elle exigerait toutefois un gros travail de mise en commun des données et des développements informatiques importants (mise en place de sous-applications thématiques, définition de droits d'accès différenciés selon les utilisateurs, croisement des bases de données, technologie permettant un accès et une gestion rapide ainsi qu'une compatibilité avec les systèmes externes).

[296] La mise en œuvre des améliorations nécessaires devrait s'inscrire dans un schéma directeur approuvé et financé conjointement par les administrations centrales qui désigneraient en commun un chef de file. A défaut d'accord, un arbitrage du Premier ministre devrait intervenir pour assurer la mise en place d'outils cohérents et adaptés.

Recommandation n°41 : Améliorer le système d'information des DIRECCTE en fonction de leurs besoins, tout en prenant en compte, au niveau des sous-produits, les préoccupations statistiques et financières de l'administration centrale

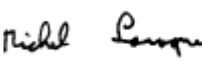
[297] La création des DIRECCTE est donc l'occasion d'améliorer la mise en œuvre de la politique de l'emploi par une meilleure anticipation des mutations économiques et un renforcement de la gestion des plans de sauvegarde de l'emploi et de la revitalisation des territoires. Si l'adaptation de certains textes peut s'avérer utile, la modernisation nécessaire est avant tout une question d'approche plus partenariale et de bonnes pratiques.

[298] En conclusion, la mission recommande principalement, à travers 41 mesures de bonnes pratiques, de :

- réviser le concept de GPEC aujourd'hui décrédibilisé, tant auprès des employeurs que des organisations de salariés, au profit d'une Gestion Stratégique des Ressources Humaines (GSRH) qui intègre les préoccupations d'emploi dans une chaîne stratégique reliant innovation, compétitivité et bonne gestion. Elle s'appliquerait tant au niveau sectoriel que territorial (anticipation froide);
- encourager les entreprises à gérer les sureffectifs identifiés par la négociation, le plus en amont possible, en organisant des mobilités et un échelonnement des départs (anticipation tiède) en liaison, le cas échéant, avec les acteurs locaux (Conseils Régionaux notamment);
- conforter l'utilité des PSE, d'une part en mesurant les résultats obtenus par les acteurs de ces reclassements, d'autre part en impliquant Pôle Emploi dans la démarche, de façon à ne pas créer d'inégalités dans l'accès au suivi personnalisé des demandeurs d'emploi ;
- élargir la logique de revitalisation
- organiser les DIRECCTE en assurant une intégration effective des fonctions emploi et développement de l'entreprise, en centrant le pilotage, l'évaluation et la gestion des ressources à l'échelon régional, en déléguant la conduite opérationnelle et la gestion des dispositifs techniques à l'échelon départemental.


Jean-Marc BOULANGER


Bertrand DEUMIE


Michel LAROQUE

Principales recommandations de la mission

| N° | Recommandations | Pilote |
|---|---|-------------------|
| CERNER LE CONTEXTE ANTICIPER LES MUTATIONS ECONOMIQUES | | |
| 1 | Associer systématiquement à la démarche des pôles de compétitivité une action publique d'accompagnement spécifique sur son volet RH dans un cadre de dialogue impliquant les partenaires sociaux. | DIACT PREFET |
| 2 | Pour chaque action collective d'anticipation identifiée, désigner un responsable de projet. | DIRECCTE |
| 3 | Partager les résultats et la valorisation de l'action publique engagée avec les partenaires sociaux et institutionnels dans des lieux à définir par la DIRECCTE. | DIRECCTE |
| 4 | Définir les modalités d'un transfert par les DIRECCTE en direction du milieu du conseil des acquis de l'action publique d'anticipation. | DIRECCTE |
| 5 | Promouvoir partout une démarche concertée d'anticipation des mutations économiques en croisant les approches sectorielle et territoriale afin de prévenir de possibles difficultés à venir et de favoriser l'émergence d'innovations et d'activités créatrices d'emploi. | DIRECCTE DGEFP |
| 7 | Organiser l'action anticipatrice selon les principes suivants : - mener une action à la fois offensive et défensive; - inscrire la GPEC dans une démarche stratégique globale, territoriale et sectorielle ; - impliquer les entreprises et les partenaires sociaux ; - traiter les questions de mobilité professionnelle et d'évolution des compétences ; - associer l'ensemble des partenaires de la formation professionnelle | DIRECCTE DGEFP |
| 19 | Renouveler le concept de GPEC en vue d'une Gestion Stratégique des Ressources Humaines (GSRH). | DIRECCTE DGEFP |
| GERER ET ACCOMPAGNER LES PLANS DE SAUVEGARDE DE L'EMPLOI | | |
| 6 | Mener une action d'information invitant les entreprises à entrer en contact avec les services de l'Etat avant tout engagement d'une procédure de PSE | DIRECCTE |

| | | |
|----|---|-----------------------------------|
| 8 | Faire de la question de la gestion des âges et du licenciement des seniors un élément particulier de la négociation des reclassements externes et la traiter en termes de résultats à atteindre en refusant, sauf en cas de départ immédiat à la retraite, toute mesure conduisant a priori à une sortie du marché du travail | DIRECCTE DGEFP |
| 9 | Introduire dans la négociation des PSE des dispositions de suivi et de soutien psychologique aux personnels qui pourraient en avoir besoin. | DGT, DGEFP, DIRECCTE |
| 10 | Etablir un « devis » des reclassements externes pour chaque PSE comportant le montant des engagements de l'entreprise et, éventuellement, celui de l'Etat. | DIRECCTE |
| 11 | Définir, à l'échelon régional, une doctrine relative au recours au constat de carence | DIRECCTE |
| 12 | Chaque PSE doit faire l'objet, lorsqu'il est conclu et au moment où le DDTEFP doit déterminer sa position sur la qualité de ce PSE, d'un cadrage chiffré en 4 grandes masses répondant aux critères énoncés par la mission et d'une évaluation du budget consenti par l'entreprise, éventuellement aidé par un financement de l'Etat. | DIRECCTE |
| 13 | Définir lors de la négociation du PSE, le contenu et les modalités d'un suivi opérationnel et d'un bilan final physique et financier | DIRECCTE |
| 14 | Etablir, au terme de la période de suivi d'un an en principe, un bilan global des résultats du PSE au regard de ses ambitions initiales. Le compléter par un bilan financier du PSE au regard du budget initial. | DIRECCTE |
| 15 | Assurer, dans le cadre de la convention entre la cellule de reclassement et Pôle emploi, un retour d'information sur le devenir des salariés ayant opté pour la convention de reclassement personnalisée | POLE EMPLOI, DGEFP DIRECCTE |
| 16 | Inscrire un objectif de reclassement durable des bénéficiaires de CRP dans les conventions régionales passées entre l'Etat et Pôle Emploi. | POLE EMPLOI, DGEFP DIRECCTE |
| 17 | Mettre en place, dans chaque région, au moins une plate forme de mobilité expérimentale puis, en fonction des résultats observés, en étendre progressivement le dispositif. | DIRECCTE |
| 18 | Mettre en place, avec l'appui des partenaires sociaux des cellules interentreprises de reclassement et de mobilité dans les territoires où la densité de l'emploi et les difficultés rencontrées le justifient. | DIRECCTE |

| REVITALISER LES TERRITOIRES | | |
|------------------------------------|---|------------------|
| 20 | Décliner les objectifs des conventions de revitalisation en trois grandes catégories : - les suppressions d'emploi évitées ; - les emplois programmés - les emplois créés | DIRECCTE |
| 21 | Faire établir par le prestataire en fin d'exercice, un bilan quantitatif et qualitatif des emplois créés et programmés. | DIRECCTE |
| 22 | Mutualiser les moyens de l'Etat en matière de revitalisation au sein d'une cellule régionale, sous la direction du préfet de région, et associant les services de la DIRECCTE (SEPEs et pôle 3E, qui en assurerait le secrétariat), du SGAR, de l'INSEE et de la Trésorerie générale ainsi que le Commissaire à la réindustrialisation le cas échéant, à laquelle les préfets de département pourraient faire appel | PREFET de REGION |
| 23 | Inciter les entreprises à gérer elles-mêmes les opérations de revitalisation, que ce soit sous forme financière ou par des aides en nature (mobilisation de contacts,...) lorsque c'est approprié | PREFET DIRECCTE |
| 24 | Systématiser la mutualisation des conventions de revitalisation dans les départements les plus touchés en donnant instruction aux préfets de département et en leur fournissant un guide pratique sur la manière de procéder, élaboré conjointement par la DGEFP et la DIACT | DGEFP DIACT |
| 25 | Mettre en place un comité de pilotage réunissant les représentants de toutes les entreprises impliquées dans la convention mutualisée | PREFET |
| 26 | Mettre en place une expérimentation, dans les territoires et pour les entreprises volontaires, consistant à l'organisation des actions de revitalisation dès que le nombre de licenciements affectant le territoire est connu. | DGEFP DIACT |

| MIEUX ORGANISER L'ACTION PUBLIQUE POUR FAVORISER L'ANTICIPATION DES RESTRUCTURATIONS, LA GESTION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PSE AINSI QUE LA REVITALISATION DES TERRITOIRES | | |
|---|--|---------------------------|
| 27 | Maintenir la cohérence et le dynamisme de l'action territoriale des services de la DIRECCTE par un comité de direction régionale et territoriale conciliant autorité hiérarchique et autonomie d'intervention, tout en définissant une stratégie en matière d'anticipation et de mutations économiques | PREFET de REGION DIRECCTE |

| | | |
|----|--|------------------------------|
| 28 | Assurer une unité régionale budgétaire, assortie de délégations de signature pour assurer l'autonomie des interventions opérationnelles et le maintien de la réactivité de l'unité territoriale | DIRECCTE |
| 29 | Affecter au niveau central de la Région la majorité des ingénieurs du développement industriel | PREFET de REGION DIRECCTE |
| 30 | Maintenir la fonction de chargé de mission au SGAR d'un agent de la DIRECCTE | PREFET de REGION DIRECCTE |
| 31 | Réunir annuellement les cadres chargés du contact avec les entreprises des DIRECCTE et des DREALE en vue d'assurer un échange d'information en matière de santé-sécurité d'une part et d'anticipation des mutations économiques d'autre part.. | PREFET de REGION DIRECCTE |
| 32 | Adapter le cadre des unités territoriales aux réalités locales, tout en gardant le département comme référence générale | PREFET de REGION DIRECCTE |
| 33 | Bien organiser au sein de la DIRECCTE la collaboration entre les services issus des directions antérieures, notamment en ce qui concerne les SDTEFP et les ingénieurs des DRIRE, pour allier les approches économiques, technologiques et sociales | DIRECCTE |
| 34 | Articuler clairement, en matière de PSE, la responsabilité de mise en œuvre, dans le cadre d'une délégation de signature, du chef de l'unité territoriale et le management du dispositif par le niveau régional | DIRECCTE |
| 35 | Bien prendre en compte les bassins d'emploi dans l'organisation des compétences territoriales, tout en l'alliant à une approche thématique, contribuant à une mutualisation des compétences pour l'ensemble de la DIRECCTE. | DIRECCTE |
| 36 | Organiser une remontée structurée et une exploitation des informations issues des entreprises collectées par les différents services des DIRECCTE en matière d'anticipation des mutations économiques. | DIRECCTE |
| 37 | Mettre en place au niveau interministériel un instrument de communication et de liaison des services de l'Etat intervenant dans les entreprises | DIACT DGCIS DGEFP |
| 38 | Laisser une large autonomie à chaque préfet pour rationaliser les modes de coopération administrative | |
| 39 | Simplifier les instances de concertation dans le domaine des DIRECCTE en se centrant sur une structure existante, le CCREFP. | PREFET de REGION DGEFP |

| | | |
|----|---|-------------------------------|
| 40 | Organiser et mettre en œuvre le travail en réseau au service de la défense de l'emploi et du développement économique | PREFET |
| 41 | Améliorer le système d'information des DIRECCTE en fonction de leurs besoins, tout en prenant en compte, au niveau des sous-produits, les préoccupations statistiques et financières de l'administration centrale | SG des ministères et DIRECCTE |

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

1. ADMINISTRATION CENTRALE

M. FATOME, directeur de Cabinet du Secrétaire d'Etat chargé de l'Emploi
M. LE SCOUARNEC, PIPAME
Mme DONNE, PIPAME
M. MAGNIER, Directeur, DARES
Mme BOBBIO, DARES
M. MARTINOT, Délégué général, DGEFP
Mme EYNAUD-CHEVALIER, Chef de service, DGEFP
Mme SACLEUX, Mission anticipation et accompagnement des PSE, DGEFP
Mme NEVEU-BOISSARD, Mission anticipation et accompagnement des PSE, DGEFP
M. ESTRADE, Département Synthèse, DGEFP
M. BOUGEARD, Mission FNE, DGEFP
M. COMBEXELLE, Directeur Général, DGT
Mme LEMAÎTRE, Sous-directrice des relations individuelles et collectives de travail, DGT
M. DARTOUT, Délégué interministériel à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires
M. FISCUS, Directeur, DIACT
M. LE DOLLEY Conseille développement régional et politiques européennes, DIACT
Mme. PICHON, Chargée de mission, DIACT
M. GUICHAOUA, Chargé de mission « Emploi », DIACT
M. DAUBRESSE, Chargé de mission innovation, compétitivité et aménagement numérique, DIACT

2. REGION LORRAINE

Mme CASTELNOT, SGAR Lorraine, Préfecture de région Lorraine
Mme LAGNEAU, Ingénieur de la DRIRE Lorraine, SGAR Lorraine
M. GOURY, Chargé de mission, SGAR Lorraine
M. PERREAULT, Trésorier-Payeur Général de la région Lorraine et de la Moselle
M. EGEA, Chef du département de l'action et de l'expertise économiques, Trésorerie Générale de la région Lorraine et de la Moselle
M. LEROY, DRTEFP Lorraine
M. KIFFER, Directeur-adjoint chargé des entreprises, DRTEFP Lorraine
M. CUNY, économiste, DRTEFP Lorraine
M. DAVID, SEPES, DRTEFP Lorraine
M. DIDELOT, Directeur-adjoint chargé du BOP 103, DRTEFP Lorraine

M. NICAISE, Secrétaire Général, DRTEFP Lorraine

M. JOLY, DDTEFP de la Moselle

Mme RIENZI, Directrice-adjointe en charge des restructurations, DDTEFP de la Moselle

Mme BIERCK, Directrice-adjointe en charge des coordonnateurs territoriaux, DDTEFP de la Moselle

Mme CASPARY, Inspectrice du travail, Service Emploi, DDTEFP de la Moselle

Mme BATARD, Inspectrice du travail, DDTEFP de la Moselle

M. MIGIRDITCHIAN, Inspecteur du travail, DDTEFP de la Moselle

Mme JOHANN, Coordonnatrice territoriale, DDTEFP de la Moselle

Mme HOST, Coordonnatrice territoriale, DDTEFP de la Moselle

Mme VOIRIN, Agence Pôle Emploi de la Moselle

Mme VALLAITIS, Direction régionale de l'AFPA en Moselle

Mme DEMONET, Conseillère régionale en charge de la formation des salariés et des demandeurs d'emploi

M. SALQUE, Chef de la Mission apprentissage, formation, insertion, transition et éducation, Conseil Régional de Lorraine

Mme TRAN, Directrice des transitions professionnelles, Conseil Régional de Lorraine

M. GATTI, Président de l'Union régionale CFDT Lorraine

M. POISSE, Délégué général de l'Union Patronale Interprofessionnelle de la Moselle, MEDEF Lorraine

M. PACARY, MEDEF Lorraine

3. REGION NORD-PAS-DE-CALAIS

M. STUSSI, SGAR Nord-Pas-de-Calais, Préfecture de région Nord-Pas-de-Calais

M. YOYOTTE, Commissaire à la Réindustrialisation Nord-Pas-de-Calais

Mme BLAVET, Correspondante de la DIACT en région Nord-Pas-de-Calais

M. PAYS, Chargé de mission Mutations et développement économique, SGAR Nord-Pas-de-Calais

Mme de GORIANOFF, Chef de service, Trésorerie Générale du Nord

M. BULME, Adjoint au chef de service, Trésorerie Générale du Nord

M. CHEVRE, Secrétaire du CODEFI, Trésorerie Générale du Nord

M. DURLIN, responsable du CCSF, Trésorerie Générale du Nord

Mme BALMES, DRTEFP Nord-Pas-de-Calais

Mme COULANGE, Directrice Régionale déléguée, Pôle mutations économiques et développement de l'emploi, DRTEFP Nord-Pas-de-Calais

M. CLEMENT-ZIZA, Statisticien régional, DRTEFP Nord-Pas-de-Calais

M. MORENO, Pôle Mutations économiques, DRTEFP Nord-Pas-de-Calais

M. MARKEY, DDTEFP Nord-Lille

M. ACAKPO ADDRA, Directeur-adjoint, DDTEFP Nord-Lille

M. TILLOL, DDTEFP du Pas-de-Calais

Mme BRET, de la DDTEFP du Pas-de-Calais

M. CAVILLON, Directeur Régional adjoint, Pôle Emploi Nord-Pas-de-Calais

Mme BOUTIN, Chef de projet Mutations économiques, Pôle Emploi Nord-Pas-de-Calais

M. VERNAT, Directeur de centre, AFPA Nord-Pas-de-Calais

M. COSTE, Chargé de direction, AFPA Nord-Pas-de-Calais

Mme METTA, ARACT Nord-Pas-de-Calais

Mme RATAYZYK, Division Industrielle de la DRIRE Nord-Pas-de-Calais

Mme ELBAZ, Directrice de la Formation Permanente, Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais

M. DESCOS, Chargé de mission, Direction de l'Action Economique, Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais

M. BONDER, Délégué Général du MEDEF Nord-Pas-de-Calais

Mme LE BOT, déléguée de l'Union Régionale CGT du Nord-Pas-de-Calais

Mme BECQUET, chargée des questions de formation, Union Régionale CGT du Nord-Pas-de-Calais

Mme DEBELS, chargée de l'action revendicative, Union Régionale CGT du Nord-Pas-de-Calais

M. CATTO, Union Régionale CFDT

M. BIGOT, DRH, Française de Mécanique

M. de GASQUET, Directeur des Relations Sociales, Française de Mécanique

4. REGION RHONE-ALPES

M. BILLAUD, Préfet de Haute-Savoie

M. CHALLEAT, SGAR Rhône-Alpes

M. AUFAUVRE, Chargé de mission Restructurations, SGAR Rhône-Alpes

Mme LE BARS, Chargée de mission Economie, SGAR Rhône-Alpes

M. DE JEKHOWSKY, Trésorier-payeur général de Haute-Savoie

M. DELARBRE, DIRECCTE Rhône-Alpes

M. DAMEZIN, Directeur Délégué aux fonctions transverses, DIRECCTE Rhône-Alpes

Mme TATON, Chef du service Mutations – Emploi, DIRECCTE Rhône-Alpes

Mme JACKSE, SEPES, DIRECCTE Rhône-Alpes

M. MOULIN, adjoint au DRIRE Rhône-Alpes

M. LEMAHIEU, DRIRE Rhône-Alpes

M. LECHAUDEL, Chef du groupe de subdivision des deux Savoie, DRIRE Rhône-Alpes

M. DUMONT, DDTEFP de Haute-Savoie

M. ULTSCH, Directeur Départemental Délégué, DDTEFP de Haute-Savoie

Mme DELBART, Chef du Pôle Accompagnement des Mutations Economiques, DDTEFP de Haute-Savoie

M. CASCINO, Commissaire à la Réindustrialisation Rhône-Alpes

Mme LEPLAT, Inspectrice du Travail, DDTEFP de Haute-Savoie

Mme DELBE, Contrôleur du travail, Service de l'Accompagnement des Mutations Economiques, DDTEFP de Haute-Savoie

Mme FAGE, Directrice, Pôle Emploi Haute-Savoie

M. VANDROZ, Directeur Général Adjoint, Directeur des Politiques de Transfert, ANACT

M. AMPRINO, Secrétaire Général, CGPME Rhône-Alpes

M. DORSEMAINE, Directeur Régional Rhône-Alpes d'Alizé Plasturgie, responsable de la formation

M. GIRY, AGEFOS Rhône-Alpes

M. HUET, Délégué Général du MEDEF Rhône-Alpes

M. JACQUELOT, Président de l'OPCALIA, Rhône-Alpes

Mme BUSSIERE, Vice-Présidente de l'OPCALIA, Rhône-Alpes

Mme VRAY-ECHINARD, Présidente de l'OPCALIA, Rhône-Alpes et Bourgogne

Mme FRANCOIS-BARTHELEMY, Déléguée régionale de l'Union des Industries Chimiques Rhône-Alpes

M. FALCOMATA, Secrétaire général de la CGPME de Haute-Savoie

Mme BONNOT, Directrice de l'Agence de Développement de la Haute-Savoie

Mme MAISONNEUVE, responsable du Service Anticipation des Mutations et Innovations Sociales, Direction de l'Economie, du tourisme, de la recherche et de la technologie, Conseil régional Rhône-Alpes

5. REGION LANGUEDOC-ROUSSILLON

M. SALESSY, préfigurateur DIRECCTE, DIRECCTE Languedoc-Roussillon

M. DELEMOTTE, Pôle Travail, DIRECCTE Languedoc-Roussillon

M. SOUSSEN, SEPES, DIRECCTE Languedoc-Roussillon

M. MARTINON, Directeur, DDTEFP de l'Hérault

M. RANDON, DDTEFP de l'Hérault

Annexe 2 : Liste des sigles courants

| | |
|-----------------|---|
| ADEC | action de développement des emplois et des compétences |
| AFPA | association nationale pour la formation professionnelle des adultes |
| ARACT | association régionale pour l'amélioration des conditions de travail |
| AS-FNE | allocations spécifiques du Fonds national de l'emploi |
| ASR | allocation spécifique de reclassement personnalisé |
| ATD | aide transitoire dégressive |
| CCREFP | comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle |
| CDD | contrat à durée déterminée |
| CDFE | commission départementale de financement de l'économie |
| CDI | contrat à durée indéterminée |
| CEP | contrat d'étude prospective |
| CIACT | comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité du territoire |
| CODEFI | comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises |
| CODIRT | comité de direction régional et territorial |
| COPIRE | commission paritaire interprofessionnelle de l'emploi |
| CPER | contrat de projet Etat - Région |
| CRE | conseil régional de l'emploi |
| CRP | convention de reclassement personnalisé |
| CTP | contrat de transition professionnelle |
| CTRI | comité technique régional et interdépartemental |
| DARES | Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques |
| DDTEFP | direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle |
| DGEFP | Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle |
| DIACT | Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire |
| DREAL | direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement |
| DRIRE | direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement |
| DIRECCTE | direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi |
| DRTEFP | direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle |
| EDEC | engagement de développement des emplois et des compétences |
| GISAME | groupe interministériel de suivi des mutations économiques |
| GPEC | gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences |
| GRH | gestion des ressources humaines |
| GRISAME | groupe régional d'anticipation des mutations économiques |

| | |
|---------------|--|
| GSRH | gestion stratégique des ressources humaines |
| LOLF | loi organique relative aux lois de finances |
| OPCA | organisme paritaire collecteur agréé |
| OREF | observatoire régional de l'emploi et de la formation professionnelle |
| ORME | observatoire régional des mutations économiques |
| OSEO | établissement public pour l'innovation et la croissance des PME |
| PAT | prime à l'aménagement du territoire |
| PME | petites et moyennes entreprises |
| PSE | plan de sauvegarde de l'emploi |
| RAS | rien à signaler |
| RGPP | révision générale des politiques publiques |
| RJLJ | redressement judiciaire ou liquidation judiciaire |
| SDETFP | services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle |
| SGAR | secrétariat général aux affaires régionales (Préfecture de région) |
| SEPES | service d'études, de prospective, d'évaluation et de statistiques (DRTEFP) |
| SMIC | salaire minimum interprofessionnel de croissance |
| TMS | troubles musculo-squelettiques |
| TPE | très petites entreprises |
| UNEDIC | Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce |
| VAD | vente à distance |

Annexe 3 : Flux d'inscription à Pôle Emploi par motif

Tableau n°1 : Synthèse des flux d'inscriptions à Pôle Emploi

2005 - 2008

| Département | Flux moyen annuel d'inscription à l'ANPE 2005-2008 pour: | | | | | | | | | | % |
|--------------------------|--|--|--------------------|----------------|--|---------------|-------------------|-------------------|--------------|--|---|
| | licenciement pour motif économique (1) | entrée en CRP ou en PAP anticipée / en convention de conversion avant 2005 (2) | fin de mission (1) | fin de CDD (1) | licenciement pour motif économique (1) | démission (1) | autres motifs (1) | TOTAL TOUS MOTIFS | | | |
| 21 (Côte-d'Or) | 1 316 | 47 | 3 885 | 10 100 | 4 727 | 2 476 | 16 653 | 39 204 | 2,8 | | |
| 58 (Nièvre) | 742 | 32 | 1 579 | 4 347 | 2 013 | 954 | 6 879 | 16 544 | 1,2 | | |
| 71 (Saône-et-L.) | 1 734 | 75 | 4 711 | 10 793 | 4 560 | 2 367 | 17 108 | 41 348 | 2,9 | | |
| 89 (Yonne) | 1 327 | 49 | 3 357 | 6 754 | 3 469 | 1 572 | 10 548 | 27 075 | 1,9 | | |
| 25 (Doubs) | 1 310 | 587 | 5 793 | 9 868 | 5 367 | 2 120 | 18 784 | 43 828 | 3,1 | | |
| 39 (Jura) | 878 | 250 | 2 686 | 5 076 | 2 249 | 1 003 | 7 135 | 19 277 | 1,4 | | |
| 70 (Haute-Saône) | 673 | 173 | 2 631 | 4 207 | 2 118 | 902 | 7 188 | 17 892 | 1,3 | | |
| 90 (T. de Belfort) | 428 | 67 | 1 777 | 2 660 | 1 612 | 564 | 5 807 | 12 914 | 0,9 | | |
| 54 (Meurthe-et-Moselle) | 1 316 | 704 | 5 671 | 11 858 | 6 384 | 2 498 | 29 723 | 58 153 | 4,1 | | |
| 55 (Meuse) | 465 | 265 | 1 403 | 3 299 | 1 366 | 674 | 7 854 | 15 326 | 1,1 | | |
| 57 (Moselle) | 2 931 | 1 070 | 11 015 | 17 053 | 10 154 | 3 338 | 42 532 | 88 092 | 6,3 | | |
| 88 (Vosges) | 869 | 664 | 3 725 | 7 208 | 2 708 | 1 271 | 16 800 | 33 244 | 2,4 | | |
| 59 L (Nord Lille) | 5 762 | 1 806 | 16 318 | 38 395 | 19 589 | 5 914 | 76 030 | 163 813 | 11,7 | | |
| 59 V (Nord Valenciennes) | 1 855 | 520 | 7 704 | 15 829 | 6 249 | 2 190 | 30 568 | 64 914 | 4,6 | | |
| 62 (Pas-de-Calais) | 4 235 | 1 563 | 11 031 | 31 223 | 12 039 | 4 094 | 49 248 | 113 432 | 8,1 | | |
| 01 (Ain) | 1 647 | 499 | 6 995 | 9 411 | 5 470 | 1 979 | 10 827 | 36 828 | 2,6 | | |
| 07 (Ardèche) | 853 | 38 | 1 945 | 8 093 | 2 395 | 1 284 | 8 043 | 22 652 | 1,6 | | |
| 26 (Drôme) | 1 552 | 640 | 3 043 | 12 413 | 5 157 | 2 261 | 14 864 | 39 929 | 2,8 | | |
| 38 (Isère) | 3 228 | 1 075 | 11 963 | 27 947 | 11 237 | 4 013 | 33 611 | 93 074 | 6,6 | | |
| 42 (Loire) | 2 341 | 488 | 6 777 | 15 024 | 6 312 | 2 826 | 23 593 | 57 359 | 4,1 | | |
| 69 (Rhône) | 4 800 | 1 433 | 16 911 | 32 951 | 21 132 | 6 216 | 57 729 | 141 170 | 10,1 | | |
| 73 (Savoie) | 842 | 359 | 3 316 | 17 488 | 3 090 | 1 518 | 9 542 | 36 155 | 2,6 | | |
| 74 (Haute-Savoie) | 2 660 | 558 | 7 116 | 19 569 | 7 322 | 3 274 | 14 455 | 54 953 | 3,9 | | |
| 34 (Hérault) | 3 328 | 1 527 | 4 272 | 29 964 | 13 021 | 6 233 | 55 681 | 114 026 | 8,1 | | |
| 48 (Lozère) | 127 | 56 | 122 | 1 902 | 383 | 347 | 1 774 | 4 711 | 0,3 | | |
| 66 (Pyrénées Orientales) | 1 412 | 594 | 1 629 | 15 814 | 4 487 | 2 676 | 21 303 | 47 915 | 3,4 | | |
| Total | 48 632 | 15 136 | 147 371 | 369 245 | 164 608 | 64 561 | 594 275 | 1 403 827 | 100,0 | | |
| % | 3,5 | 1,1 | 10,5 | 26,3 | 11,7 | 4,6 | 42,3 | 100,0 | | | |

source : NOSTRA

(1) Catégories ABC ; (2) Catégorie D

Tableau n° 2: Nombre et ampleur des PSE pour l'année 2007

année 2007

| Département | 1° trimestre 2007 | | 2° trimestre 2007 | | 3° trimestre 2007 | | 4° trimestre 2007 | | TOTAL année 2007 | | |
|--------------------------|----------------------|---|----------------------|---|----------------------|---|----------------------|---|----------------------|---|--|
| | Nombre de procédures | Nombre de suppressions d'emplois envisagées | Nombre de procédures | Nombre de suppressions d'emplois envisagées | Nombre de procédures | Nombre de suppressions d'emplois envisagées | Nombre de procédures | Nombre de suppressions d'emplois envisagées | Nombre de procédures | Nombre de suppressions d'emplois envisagées | Nombre moyen de suppressions d'emplois par PSE |
| 21 (Côte-d'Or) | 0 | 0 | 1 | 57 | 1 | 126 | 2 | 77 | 4 | 260 | 65 |
| 58 (Nièvre) | 2 | 118 | 1 | 88 | 1 | 178 | 1 | 57 | 5 | 441 | 88 |
| 71 (Saône-et-L.) | 4 | 208 | 5 | 132 | 3 | 105 | 3 | 112 | 15 | 557 | 37 |
| 89 (Yonne) | 1 | 19 | 2 | 39 | 5 | 264 | 1 | 16 | 9 | 338 | 38 |
| 25 (Doubs) | 9 | 312 | 2 | 42 | 3 | 108 | 5 | 181 | 19 | 643 | 34 |
| 39 (Jura) | 3 | 72 | 4 | 134 | 3 | 78 | 3 | 170 | 13 | 454 | 35 |
| 70 (Haute-Saône) | 1 | 38 | 0 | 0 | 3 | 43 | 4 | 129 | 8 | 210 | 26 |
| 90 (T. de Belfort) | 3 | 168 | 2 | 34 | 2 | 33 | 2 | 25 | 9 | 260 | 29 |
| 54 (Meurthe-et-Moselle) | 2 | 54 | 6 | 131 | 2 | 39 | 2 | 844 | 12 | 1 068 | 89 |
| 55 (Meuse) | 3 | 110 | 1 | 69 | 2 | 41 | 1 | 19 | 7 | 239 | 34 |
| 57 (Moselle) | 9 | 239 | 9 | 212 | 8 | 210 | 10 | 260 | 36 | 921 | 26 |
| 88 (Vosges) | 9 | 195 | 9 | 280 | 2 | 26 | 5 | 247 | 25 | 748 | 30 |
| 59 L (Nord Lille) | 13 | 343 | 27 | 1 039 | 24 | 518 | 23 | 695 | 87 | 2 595 | 30 |
| 59 V (Nord Valenciennes) | 5 | 185 | 6 | 294 | 7 | 328 | 7 | 153 | 25 | 960 | 38 |
| 62 (Pas-de-Calais) | 13 | 827 | 17 | 442 | 5 | 90 | 20 | 679 | 55 | 2 038 | 37 |
| 38 (Isère) | 16 | 482 | 20 | 1 027 | 15 | 124 | 17 | 619 | 68 | 2 252 | 33 |
| 42 (Loire) | 5 | 184 | 3 | 200 | 0 | 0 | 2 | 16 | 10 | 400 | 40 |
| 69 (Rhône) | 15 | 468 | 14 | 538 | 11 | 563 | 8 | 149 | 48 | 1 718 | 36 |
| 74 (Haute-Savoie) | 10 | 511 | 11 | 274 | 0 | 0 | 4 | 76 | 25 | 861 | 34 |
| 34 (Hérault) | 5 | 132 | 8 | 196 | 3 | 84 | 3 | 60 | 19 | 472 | 25 |
| 48 (Lozère) | 0 | 0 | 1 | 25 | 1 | 20 | 0 | 0 | 2 | 45 | 23 |
| 66 (Pyrénées Orientales) | 0 | 0 | 3 | 43 | 2 | 28 | 2 | 30 | 7 | 101 | 14 |
| Total | 128 | 4 665 | 152 | 5 296 | 103 | 3 006 | 125 | 4 614 | 508 | 17 581 | 35 |
| % | | 27 | | 30 | | 17 | | 26 | | 100 | |

Source : DDTEFP - tableau 1 - enquête trimestrielle DGEFP

(1) Comprend :

- 1- Procédures de Livre IV ouvertes au cours du trimestre concernant un ou plusieurs établissements situés dans les départements de la région (Annonces de suppressions d'emploi égales ou supérieures à 10)
- 2- Procédures hors livre IV susceptibles de conduire à 10 suppressions d'emploi ou plus

Tableau 3: Synthèse des flux d'inscription à Pôle Emploi pour 2007

| Département | Flux annuel d'inscriptions à l'ANPE | | | | | | | | | | Rappel: LICENCIÉS DANS LE CADRE DE PSE | EN % DES LICENCIÉS POUR MOTIF ÉCONOMIQUE | EN % DES FLUX D'INSCRIPTION A POLE EMPLOI |
|--------------------------|--|---|--------------------|----------------|---|---------------|-----------------|-------------------|-----------|------------|--|--|---|
| | licenciement pour motif économique (1) | entrée en CRP ou en PAP anticipé / en convention de conversion avant 2005 (2) | fin de mission (1) | fin de CDD (1) | licenciement autres que pour motif économique (1) | démission (1) | autre motif (1) | TOTAL TOUS MOTIFS | | | | | |
| 21 (Côte-d'Or) | 1 044 | 26 | 3 774 | 9 673 | 4 759 | 2 379 | 16 501 | 260 | 25 | 0,7 | | | |
| 58 (Nièvre) | 811 | 16 | 1 449 | 4 258 | 1 958 | 903 | 6 947 | 441 | 54 | 2,7 | | | |
| 71 (Saône-et-L.) | 1 548 | 42 | 4 593 | 10 490 | 4 551 | 2 294 | 17 065 | 557 | 36 | 1,4 | | | |
| 89 (Yonne) | 1 193 | 20 | 3 133 | 6 421 | 3 372 | 1 495 | 10 759 | 338 | 28 | 1,3 | | | |
| 25 (Doubs) | 1 294 | 578 | 5 480 | 9 282 | 5 379 | 2 096 | 18 695 | 643 | 50 | 1,5 | | | |
| 39 (Jura) | 777 | 223 | 2 613 | 5 251 | 2 158 | 968 | 6 974 | 454 | 58 | 2,4 | | | |
| 70 (Haute-Saône) | 676 | 153 | 2 284 | 4 082 | 2 135 | 889 | 7 123 | 210 | 31 | 1,2 | | | |
| 90 (T. de Belfort) | 510 | 82 | 1 502 | 2 422 | 1 654 | 499 | 5 605 | 260 | 51 | 2,1 | | | |
| 54 (Meurthe-et-Moselle) | 1 503 | 627 | 6 482 | 13 509 | 7 167 | 2 891 | 35 890 | 1 068 | 71 | 1,6 | | | |
| 55 (Meuse) | 582 | 252 | 1 459 | 3 769 | 1 650 | 775 | 9 348 | 239 | 41 | 1,3 | | | |
| 57 (Moselle) | 3 253 | 1 045 | 12 347 | 19 372 | 11 983 | 3 866 | 50 497 | 921 | 28 | 0,9 | | | |
| 88 (Vosges) | 1 017 | 590 | 4 203 | 8 223 | 3 157 | 1 492 | 20 308 | 748 | 74 | 1,9 | | | |
| 59 L (Nord Lille) | 5 304 | 1 846 | 16 082 | 37 243 | 19 703 | 5 899 | 77 743 | 2 595 | 49 | 1,6 | | | |
| 59 V (Nord Valenciennes) | 1 573 | 375 | 6 935 | 15 909 | 6 073 | 2 254 | 31 590 | 960 | 61 | 1,5 | | | |
| 62 (Pas-de-Calais) | 4 101 | 1 642 | 10 624 | 29 629 | 11 936 | 3 945 | 50 608 | 2 038 | 50 | 1,8 | | | |
| 38 (Isère) | 3 387 | 1 032 | 13 010 | 30 139 | 12 568 | 4 548 | 38 982 | 2 252 | 66 | 2,2 | | | |
| 42 (Loire) | 2 437 | 471 | 7 434 | 16 066 | 7 031 | 3 070 | 26 256 | 400 | 16 | 0,6 | | | |
| 69 (Rhône) | 4 476 | 1 575 | 18 698 | 35 517 | 22 968 | 6 652 | 64 669 | 1 718 | 38 | 1,1 | | | |
| 74 (Haute-Savoie) | 2 816 | 598 | 7 305 | 21 375 | 7 829 | 3 471 | 17 003 | 861 | 31 | 1,4 | | | |
| 34 (Hérault) | 3 255 | 386 | 5 603 | 28 677 | 14 406 | 6 089 | 61 590 | 472 | 15 | 0,4 | | | |
| 48 (Lozère) | 128 | 16 | 129 | 1 752 | 350 | 284 | 1 907 | 45 | 35 | 1,0 | | | |
| 66 (Pyrénées Orientales) | 1 457 | 124 | 2 290 | 16 248 | 4 902 | 2 627 | 23 721 | 101 | 7 | 0,2 | | | |
| Total | 43 142 | 11 719 | 137 429 | 329 307 | 157 689 | 59 386 | 599 781 | 17 581 | 41 | 1,3 | | | |
| % | 3,2 | 0,9 | 10,3 | 24,6 | 11,8 | 4,4 | 44,8 | 100,0 | 1,3 | | | | |

(1) Catégories ABC ; (2) Catégorie D

source : NOSTRA

Graphique n° 1: Flux annuels d'inscription à Pôle Emploi par motif pour 2007

| | Licenciement t pour motif économique | Entrée en CRP ou en PAP anticipé | Fin de mission | Fin de CDD | Licenciement t autres que pour motif économique | Démissions | Autres motifs |
|----------|--|---|-------------------|------------|--|------------|------------------|
| Effectif | 43 142 | 11 719 | 137 429 | 329 307 | 157 689 | 59 386 | 599 781 |
| % | 3,2 | 0,9 | 10,3 | 24,6 | 11,8 | 4,4 | 44,8 |

Flux annuels d'inscription à Pôle Emploi par motif, 2007

