

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mission d'évaluation et de contrôle

Prévention et accompagnement par la puissance publique des plans de sauvegarde de l'emploi

- Audition, *ouverte à la presse*, de M. Gilles Mergy, délégué de l'Association des régions de France (ARF) pour l'emploi et la formation professionnelle, accompagné de M. Erwan Salmon, conseiller au développement économique, à l'enseignement supérieur, à la recherche et aux technologies de l'information et de la communication, sur le thème « Prévention et accompagnement par la puissance publique des plans de sauvegarde de l'emploi »

Jeudi

11 avril 2013

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 22

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence
de M. Olivier Carré,
président**



M. Olivier Carré, président. Nous poursuivons nos travaux sur la prévention et l'accompagnement par la puissance publique des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) en accueillant M. Gilles Mergy, délégué de l'Association des régions de France (ARF) pour l'emploi et la formation professionnelle. Il nous dira comment les régions s'efforcent à l'efficacité en ces matières. Il est accompagné de M. Erwan Salmon, conseiller.

M. Gilles Mergy, délégué à l'Association des régions de France. N'étant pas élu mais technicien, c'est en technicien que je vous parlerai. Sur un plan général, qu'il s'agisse du soutien des entreprises en difficulté ou de l'accompagnement des salariés, la coopération des acteurs est bonne. On perçoit cependant deux lacunes. D'abord, les interventions sont majoritairement défensives : elles ont lieu en réaction à un problème. Ensuite, la multiplication des acteurs est source de complexité, et il serait sans doute bon de clarifier les compétences et les responsabilités respectives des services de l'État et des régions.

Pour illustrer mes réponses, je vais vous présenter les actions prioritaires qu'engagent trois régions lorsqu'elles sont informées d'un plan social d'entreprise. J'ai choisi les exemples du Nord-Pas-de-Calais, de la Picardie et de Provence-Alpes-Côte-d'Azur qui, sans être exhaustifs, sont assez représentatifs de la manière dont se mobilise l'ensemble des régions.

Le Nord-Pas-de-Calais a élaboré, comme toutes les autres régions, un schéma régional de développement économique et adopté, le 5 décembre 2012, une feuille de route établissant une stratégie « de soutien au tissu économique et de résistance à la crise ». Elle vise à coordonner les politiques de soutien à la consolidation financière des entreprises en définissant collectivement un cap commun pour optimiser et renforcer l'accompagnement des entreprises en difficulté et surtout des salariés fragilisés. Il est un peu tôt pour faire un bilan, mais un comité de suivi a été installé, qui réunit les partenaires sociaux autour du secrétaire général pour les affaires régionales et du vice-président chargé du développement économique de la région. La priorité est donnée à la formation et à la continuité professionnelle, avec l'objectif d'articuler les interventions, ce qui illustre la volonté de coopération.

La Picardie s'est dotée dès 2007 d'une mission d'intervention économique et sociale qui regroupe toutes les compétences. La mission a une approche économique, avec une forte spécialisation dans le traitement des difficultés de l'entreprise, qu'il s'agisse de restructuration financière ou de recherche d'un repreneur potentiel, et un volet social d'accompagnement des salariés caractérisé par un accompagnement juridique et une offre de formation régionale.

La région Provence-Alpes-Côte-d'Azur a mis sur pied des interventions régionales pour l'investissement social (IRIS). Elles ne visent pas à traiter le problème de fond – le nécessaire rehaussement du niveau de qualification des salariés – mais à répondre à des besoins spécifiques en cas d'urgence. L'intérêt du dispositif réside dans sa souplesse, et dans ce qu'il permet, en liaison avec les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), le déblocage de financements complémentaires qui montrent l'engagement de tous les acteurs.

Votre questionnaire évoque la prise de participation temporaire dans une entreprise par une région. Il en est peu d'exemples. L'illustration emblématique est celle d'Heuliez, avec les résultats nuancés que l'on sait. Le président de la République souhaitait inciter les régions à intervenir plus directement dans les entreprises en difficulté. Ce que nous souhaitons éviter, ce sont, pour reprendre une formule du directeur général de la Caisse

des dépôts, des prises de participation dans des « canards boiteux ». Notre préférence va à l'accompagnement des entreprises confrontées à des difficultés conjoncturelles. Outre cela, il reste à définir si la région participe directement au capital ou si elle passe par un autre canal ; la création de la Banque publique d'investissement, avec la possibilité de créer des fonds régionaux de retournement, devrait permettre de régler la question.

Une autre des questions figurant dans la liste que vous m'avez adressée est relative aux pistes possibles d'amélioration de la coordination entre l'État, les DIRECCTE, Pôle emploi et les collectivités territoriales. Nous souhaitons à la fois coordonner les efforts et anticiper les difficultés. Cela suppose que les régions connaissent bien les situations. Or, souvent, elles apprennent les difficultés que rencontre une entreprise par les interpellations politiques des représentants des salariés auprès des élus, alors que les problèmes sont très graves, si bien qu'elles sont amenées à réagir dans l'urgence. Actuellement, les DIRECCTE ont connaissance des difficultés en amont, mais peu les régions, bien qu'il existe des comités présidés par les préfets qui associent les régions à leurs travaux de manière plus ou moins efficace selon les lieux. La récente création des commissaires au redressement productif tend à faciliter la cohérence de l'action.

Pour améliorer l'anticipation et permettre une réaction rapide en cas de difficulté, les régions sont favorables à des dispositifs régionaux de prospective et d'intelligence économique articulés à un dispositif national permettant une vision prospective globale. Une meilleure anticipation des mutations économiques permettrait de mieux préparer la spécialisation des bassins d'emplois et la réindustrialisation – notamment par le soutien à l'innovation, sujet majeur de politique économique régionale. Il faut travailler de manière cohérente sur un territoire donné et aussi en amont, pour prendre connaissance à temps des difficultés conjoncturelles de sociétés fragilisées, par exemple, par la perte de commandes d'un client important. Cela étant, se pose alors la question du secret bancaire, car si le préfet peut obtenir des informations de la Banque de France, il n'en va pas de même pour les présidents de région.

Vous m'aviez aussi interrogé par écrit sur les moyens déployés par les régions pour mettre au point une gestion territoriale des emplois et des compétences (GTEC) efficace afin d'anticiper les plans sociaux. La région Nord-Pas-de-Calais a mis en évidence la nécessité, pour traiter les difficultés potentielles le plus en amont possible, de cartographier d'une part les emplois et les compétences « cibles », d'autre part les salariés en poste en entreprise, tout en soulignant la complexité de l'exercice. Non seulement il est malaisé de déterminer à quelle échelle une telle cartographie serait la plus efficace, mais la vitesse des mutations économiques provoque l'obsolescence tout aussi rapide de ces recensements s'ils ne sont pas convenablement mis à jour. De plus, les entreprises décidant librement si elles souhaitent fournir ces données ou si elles ne le souhaitent pas, on risque de dessiner une macro-cartographie mal renseignée.

Pour pallier cette difficulté, la Picardie a créé une mission expérimentale d'identification et de valorisation des compétences collectives dans les bassins d'emploi d'Albert et de Péronne, dont l'activité est ciblée sur l'aéronautique. L'objectif est de rédiger une sorte de *curriculum vitae* du territoire comme outil de promotion économique. Cela passe par le dialogue social : la GTEC a été abordée dans le cadre de la conférence sociale régionale de Picardie et il m'a été dit que les partenaires sociaux y sont plutôt favorables car elle permet d'anticiper les évolutions.

M. Christophe Castaner, rapporteur. Le tout premier problème est celui de l'information des régions – d'expérience, j'en suis d'accord avec vous. Comment renforcer la coordination, en ce domaine mais aussi en matière de formation, entre la région, les

OPCA, l'État et Pôle emploi pour accompagner les entreprises ? Les régions créent-elles des pôles régionaux de compétitivité, des plateformes d'interventions coordonnées comme il en existe une autour de Lacq par exemple ? Quelle optimisation permettra, selon vous, les transferts de compétences à venir ?

M. Gilles Mergy. Les exemples que je vous ai donnés montrent que les régions sont sensibilisées au défi majeur du renforcement de la coordination des acteurs et des moyens de financement. Mais, étant donné la multiplicité des intervenants, cette mobilisation demande beaucoup d'énergie et la coexistence des différents échelons ne facilite rien.

En Picardie, en cas de crise, tous les acteurs se réunissent et la coordination est assurée, y compris avec les financeurs privés – banques et fonds d'investissement – de l'entreprise considérée. Pour accompagner les salariés, la région a lancé en 2009 le programme « Former plutôt que chômer » de financement de l'effort de formation des entreprises en difficulté. Ce dispositif créé dans le cadre du règlement communautaire sur les aides compatibles d'un montant limité a été reconduit dans une forme élargie sur le fondement des aides *de minimis* plafonnées à 200 000 euros par entreprise. Mais nos collègues de la région se sont rendus compte d'un risque de concurrence entre ce mécanisme régional et le FNE, dont les niveaux d'engagement seraient moins contraignants, qu'il s'agisse du maintien de l'emploi ou du maintien de l'activité. Il peut donc y avoir une sorte d'effet d'aubaine, les entreprises se dirigeant vers celui des dispositifs dont les exigences en contrepartie sont les moindres. Cette concurrence peut compliquer la négociation entre les services publics au sens large et les entreprises.

M. Erwan Salmon, conseiller au développement économique, à l'enseignement supérieur, à la recherche et aux technologies de l'information et de la communication auprès du délégué général de l'ARF. Il faut distinguer la coordination qui s'opère lors du déclenchement d'un plan social de celle qui s'exerce en amont pour éviter que de tels plans ne doivent être déclenchés. Les pôles régionaux de compétitivité – dits « pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES) » en Provence-Alpes-Côte-d'Azur – participent de cette démarche. D'autres initiatives sont prises par les régions pour identifier les filières et les secteurs potentiellement fragilisés d'une part, d'autre part ceux qui pourraient au contraire contribuer au développement économique du territoire. Nous faisons le pont entre les deux pour aider les entreprises intervenant dans les filières fragilisées à se réorienter vers des secteurs où elles auraient potentiellement plus de facilité à se développer. Mais le rôle joué par les régions en ce domaine est encore insatisfaisant car les acteurs sont trop nombreux. Les choses fonctionnent là où les services déconcentrés de l'État associent systématiquement les régions à leur démarche, ou lorsque les régions prennent l'initiative de rassembler tous les acteurs dans le cadre de leur stratégie régionale de développement économique.

Mme Véronique Louwagie, rapporteure. La création des commissaires au redressement productif a-t-elle eu un impact sur la coordination ? Vous avez fait état des initiatives prises par trois régions ; un des modèles présentés est-il de tous le plus efficace et de ce fait le plus pertinent ? Vous avez souligné que les réactions des régions sont tardives, ce que vous expliquez par la multiplicité des acteurs, le manque de coordination et le fait que l'information sur les difficultés des entreprises n'est pas immédiatement partagée avec les régions ; comment améliorer cela ? Le manque d'anticipation a aussi des conséquences sur la formation, les décisions en ce domaine étant également prises tardivement. Enfin, l'idée d'une cartographie des compétences actualisée – obsolète, elle n'a plus de raison d'être – est intéressante ; comment lier, très en amont, formation et cartographie des besoins ?

M. Olivier Carré, président. À ce sujet, alors que la formation professionnelle est de la compétence des régions depuis de nombreuses années, quelque 500 000 emplois seraient non pourvus et de très nombreuses entreprises sont empêchées de se développer faute de trouver des jeunes un peu formés. À quoi attribuez-vous cet échec majeur ?

M. Gilles Mergy. L'un des reproches faits aux régions par les partenaires sociaux est effectivement de cibler les formations en fonction des besoins des entreprises...

M. Olivier Carré, président. Ce qui n'existe pas !

M. Gilles Mergy. ... sans intégrer la dimension plus générale de la formation. La création des commissaires au redressement productif a utilement clarifié les rôles et amélioré la coordination.

Nous n'avons pas trouvé de modèle régional optimal. Cependant, certaines approches fonctionnent mieux que d'autres : celles qui consistent à travailler ensemble « à froid » pour se mobiliser plus facilement en cas d'urgence économique et sociale. Ce qui contribue à une meilleure connaissance réciproque en amont facilite la mobilisation générale en cas de difficultés ponctuelles. Le temps de la décision publique étant parfois en décalage avec l'urgence du temps économique, toute accélération est de nature à améliorer les choses, sachant que l'on est parfois à un ou deux jours près.

Une anticipation efficace demande une cartographie des besoins qui suppose elle-même la mise à jour permanente des données économiques, sociales et d'emplois sans laquelle les dispositifs perdent de leur efficacité. La mobilisation doit donc être permanente ; ce suivi est un défi à relever collectivement car, dans un domaine où les mutations sont rapides, il y a parfois une inertie de l'action publique.

Pour ce qui est des emplois non pourvus et du rôle des régions en ce domaine, des dispositifs se mettent en place avec Pôle emploi. Sur le fond, certains présidents de région ont fait état de leur souhait d'être davantage chargés du service public de l'orientation et de l'emploi pour intervenir sur l'ensemble du spectre – orientation, formation, développement économique, connaissance fine des filières et des besoins – avec une approche territoriale. Cependant, les bassins d'emplois dépassant parfois le territoire d'une région, une coordination sera, là encore, nécessaire. Les partenariats conclus entre les régions et Pôle emploi constituent un progrès mais il conviendrait en effet d'aller plus vite pour remédier à la situation dramatique que vous avez décrite – 500 000 emplois non pourvus parce que les entreprises ne trouvent pas les salariés ayant les compétences requises, dans un pays qui connaît un fort taux de chômage.

Mme Dominique Lassus-Minvielle, rapporteur à la Cour des comptes. En matière d'anticipation, la coordination avec le volet « développement économique » de l'action des DIRECCTE est intéressant. Leurs agents font des visites d'entreprises et connaissent les partenaires économiques territoriaux. Les renseignements recueillis sont-ils partagés ? D'autre part, les contrats conclus avec Pôle emploi formalisent-ils le suivi des publics prioritaires ? Êtes-vous associés à la revitalisation, et à quel niveau ? Avez-vous, à ce sujet, des idées et des attentes ? Enfin, disposez-vous de documents précis d'évaluation des dispositifs régionaux que vous avez cités ?

M. Erwan Salmon. Il n'y a pas d'échanges systématiques d'informations entre acteurs publics ou assimilés, sauf sur des points saillants ou en cas de difficultés particulières. Ainsi, les comptes rendus des visites faites dans les entreprises par les agents de la DIRECCTE vont à l'administration centrale, jamais à la région. Cela étant, on

comprend la limite de l'exercice : un lien de confiance se crée entre l'agent de l'État qui visite une entreprise et son dirigeant, lequel veut maîtriser la diffusion des informations relatives à sa société. Un chef d'entreprise qui fait mention d'une difficulté financière ou d'une perspective d'affaiblissement de son activité ne souhaite pas que ses clients en aient connaissance.

Mme Dominique Lassus-Minvielle. Je parlais de la filière.

M. Erwan Salmon. Il faut tenir compte d'un autre facteur : la multiplicité des visiteurs, qui ne se communiquent pas les renseignements recueillis. Le dirigeant d'entreprise qui reçoit successivement des agents de la Chambre de commerce et d'industrie, d'Oseo, de l'Agence régionale de développement et de la DIRECCTE finit par ressentir une certaine lassitude à devoir répétitivement faire part de ses attentes et de ses difficultés, si bien que le dialogue perd en efficacité et en qualité. C'est pourquoi nous souhaiterions un pilotage du lien entre les acteurs publics et l'entreprise. C'est ce que nous commençons de faire pour l'international : là où les régions ont été désignées pilotes de l'internationalisation des entreprises, nous allons établir des plans d'action partagée, de manière que l'entreprise n'ait à exprimer ses attentes qu'une seule fois. Il faudrait généraliser ce principe, qui trouverait sa traduction dans une charte définissant, en fonction des spécificités de l'entreprise, un plan d'action et des objectifs pour chaque acteur.

M. Gilles Mergy. La revitalisation suppose l'accompagnement des territoires, qui passe par les politiques régionales d'aide à l'innovation pour les bassins d'emplois potentiellement fragilisés. Les fonds de revitalisation apportent un élément positif en mobilisant des ressources privées pour agir sur un territoire. Je crois savoir qu'il s'agit de plus en plus souvent de prêts gérés par les banques. Peut-être pourrait-on réorienter ces fonds en les affectant à l'apport de fonds propres ou de quasi-fonds propres aux entreprises. On peut aussi se demander si l'intervention des fonds de revitalisation doit être limitée au seul bassin d'emploi fragilisé ou s'il ne faudrait pas définir une stratégie de filière pour mener une action économique plus structurante.

Je sais qu'une évaluation des politiques publiques régionales menées en ce domaine est en cours mais je n'ai pas à ma disposition d'éléments précis à vous soumettre.

M. Erwan Salmon. Je souhaite préciser mon propos relatif à l'accompagnement des entreprises en amont. Si les régions revendiquent d'être le chef de file de la coordination des stratégies de développement, cette revendication ne s'applique pas nécessairement aux entreprises en difficulté. D'ailleurs, le ministère du redressement productif considère qu'il est de sa responsabilité d'assurer cette coordination par le biais des commissaires nouvellement nommés. C'est le principe d'une coordination et de plans d'action que je voulais mettre en avant, indépendamment de qui les pilote en fonction des sujets.

Mme Véronique Louwagie, rapporteure. Vous avez parlé des progrès permis par le renforcement des liens entre les régions et Pôle emploi. Mais Pôle emploi se limite à constater une situation ; étant donné le temps nécessaire à l'achèvement d'une formation qualifiante, ne serait-il pas plus judicieux que d'autres acteurs, en donnant des indications plus tôt, permettent plus de célérité dans les réactions ?

M. Gilles Mergy. Le progrès permis par le renforcement des liens avec Pôle emploi est réel mais je pense comme vous qu'il intervient assez tardivement dans la chaîne de mobilisation des acteurs. Parallèlement, un travail doit être mené avec l'Éducation nationale et la formation professionnelle pour mieux anticiper les évolutions. Je n'ai pas de pistes précises à suggérer mais je puis dire que plus précoce est l'anticipation, mieux

s'opèrent les mutations. Le défi tient à ce qu'il est plus facile de constituer un tour de table en cas d'urgence que de se mobiliser en permanence « à froid ».

M. Christophe Castaner, rapporteur. Le déclenchement d'un PSE doit susciter l'accompagnement individuel des salariés concernés mais aussi la revitalisation territoriale par le biais de l'action économique et de l'aménagement du territoire. Or, jusqu'à présent, on a globalement privilégié l'accompagnement individuel au détriment de la revitalisation du territoire, notamment par la politique du chiffre : si 300 emplois sont supprimés, on en recrée autant sans s'interroger outre mesure sur la qualité des emplois recréés. Les territoires sont les grands perdants de cette politique. Quel est votre point de vue ? Avez-vous des revendications à ce sujet ?

M. Gilles Mergy. Il est vrai que Pôle emploi, parce qu'il a des objectifs quantitatifs, tend à cibler les formations qui donnent des résultats rapides, au détriment d'une politique structurante ; de fait, les indicateurs chiffrés peuvent biaiser le dispositif.

Alors que l'action économique et l'aménagement du territoire sont deux compétences traditionnelles des régions, nous ressentons aujourd'hui une difficulté collective à élaborer des schémas régionaux d'aménagement du territoire de référence. De plus, une fois ces schémas élaborés, sont-ils dans les temps de l'évolution économique ou en retard par rapport à elle ? Enfin, s'imposent-ils à tous – dit autrement, les décisions de tous les acteurs y sont-elles compatibles ? Or, fait défaut, dans le projet de loi de décentralisation, un volet sur le renforcement du rôle stratégique de l'État – pour le territoire national – et des régions – en matière d'aménagement du territoire. On a renvoyé la question à la contractualisation État-régions, que le texte ne traite pas davantage. L'aménagement du territoire, qui est au cœur des missions des régions, est donc occulté dans ce texte. Une occasion a peut-être été manquée, car il existe des pistes de progrès.

M. Olivier Carré, président. Madame, Messieurs, je vous remercie.