

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

- Examen du rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la prévention et l'accompagnement par la puissance publique des plans de sauvegarde de l'emploi (M. Christophe CASTANER et Mme Véronique LOUWAGIE, rapporteurs) 2
- Présences en réunion 8

Mercredi

2 octobre 2013

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 2

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence de
Mme Valérie Rabault,
Vice-présidente.**



La Commission examine le rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la prévention et l'accompagnement par la puissance publique des plans de sauvegarde de l'emploi (M. Christophe CASTANER et Mme Véronique LOUWAGIE, rapporteurs)

Mme Valérie Rabault, présidente. Nous examinons ce matin le rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la prévention et l'accompagnement par la puissance publique des plans de sauvegarde de l'emploi. Je donne la parole aux rapporteurs : M. Christophe Castaner pour la commission des Finances et Mme Véronique Louwagie pour la commission des Affaires sociales.

Mme Véronique Louwagie, rapporteure. Le nombre de plans de sauvegarde de l'emploi (PSE ou plans sociaux) s'est stabilisé autour de 1 000 par an en moyenne ces dernières années, soit moitié moins que ce qu'il était dans les années 1990. L'impact social et économique des PSE pour les salariés et pour les territoires demeure cependant important. En premier lieu, le nombre de personnes concernées par les PSE n'est pas si faible qu'il apparaît parfois : entre 150 000 et 300 000 personnes par an sont concernées par un licenciement économique. Ceci ne représente que 3 % des inscriptions à Pôle emploi mais il ne faut pas perdre de vue que de nombreuses personnes en situation de licenciement économique bénéficient d'un contrat de sécurisation professionnelle (CSP) qui les classe parmi les stagiaires de la formation professionnelle (catégorie D) pendant une durée de douze mois et ne sont donc pas comptabilisées. Il faut également tenir compte du fait que de nombreuses personnes ne s'inscrivent pas à Pôle emploi suite à un licenciement économique, soit qu'elles aient retrouvé du travail, soit qu'elles exercent leur droits à retraite ou encore qu'elles ne le souhaitent pas.

C'est surtout l'impact sur les territoires, sur les sous-traitants et sur l'ensemble du tissu économique d'une région, qui résulte de la suppression simultanée de plusieurs dizaines ou centaines d'emplois, qui doit être considéré, bien plus que le seul nombre d'emplois supprimés.

Comme vous le savez, la procédure encadrant les PSE a été récemment réformée par l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 et par la loi relative à la sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013, ce qui a notamment conduit à renforcer le rôle l'administration. Celle-ci exerce désormais, à travers les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), un pouvoir de contrôle sur la qualité et la proportionnalité des PSE au regard des moyens dont dispose une entreprise. Mais des questions se posent toujours concernant l'anticipation et l'accompagnement par les acteurs publics de ces restructurations.

M. Christophe Castaner, rapporteur. Vous le savez tous, l'un des problèmes majeurs réside dans l'anticipation des difficultés des entreprises, donc dans la prévention des plans sociaux. Si les incitations à développer une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ou à recourir au chômage partiel, sont en passe d'être simplifiées et renforcées, des améliorations sont encore possibles.

La mission s'est notamment intéressée à la mise en place des commissaires au redressement productif (CRP), qui viennent utilement compléter le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), chargé des restructurations lourdes, pour venir en aide aux PME. Les CRP sont une institution jeune qui répond à un véritable besoin des entreprises :

celui de disposer d'un interlocuteur public capable de les aider à surmonter leurs problèmes et à se diriger vers les bons interlocuteurs pour trouver une aide ou pour négocier, le cas échéant, une remise de créances.

En premier lieu, la mission a pu constater que la formation et le positionnement administratif des CRP dans les services déconcentrés de l'État devaient être renforcés. Si ceux-ci interviennent en tant que complément utile au comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) pour les entreprises de moins de 300 salariés, de nombreux CRP exercent à la fois le rôle de chef du pôle 3E des DIRECCTE et de CRP, ce qui signifie notamment qu'ils n'exercent pas à plein temps leur rôle et doivent se partager entre deux fonctions *a priori* distinctes malgré la proximité des domaines d'intervention.

En outre, ceux-ci ne disposent pas toujours des compétences nécessaires en matière de connaissance des comptes des entreprises. Face à cette hétérogénéité, nous voulons développer des mécanismes de formation harmonisés et renforcer les moyens des CRP. Nous proposons qu'ils puissent s'appuyer plus largement sur un réseau de correspondants au sein des DIRECCTE ou au sein des réseaux de la Banque de France. Par ailleurs, ils devraient bénéficier de la capacité à pouvoir être nommés contrôleurs dans le cadre des procédures collectives, au même titre que les autres créanciers, ce qui faciliterait en outre la recherche d'éventuels repreneurs.

Au-delà des CRP, il nous a semblé que plus de souplesse dans la réglementation permettrait d'éviter à de nombreuses entreprises de recourir à des PSE, voire de se retrouver en situation de faillite. À titre d'exemple, le fait qu'une entreprise qui entre dans une procédure collective ne puisse plus accéder aux marchés publics constitue une perte d'opportunité pour elle et fragilise ses chances de rebondir, alors même que les procédures collectives doivent permettre à une entreprise en danger de se redresser. C'est pourquoi, sur ce sujet, un examen, au cas par cas, nous semblerait plus adapté qu'une interdiction générale. Les acteurs publics peuvent aussi contribuer directement à sauvegarder l'emploi en allongeant la durée de deux à six mois pendant laquelle une entreprise peut demander une remise de créances aux créanciers publics réunis en commission des chefs de services financiers (CCSF) ou en faisant plus largement participer les comités départementaux d'examen des difficultés de financement des entreprises (CODEFI) aux travaux des CCSF, qui détiennent seuls le pouvoir de décider d'une remise de créance.

Mme Véronique Louwagie, rapporteure. D'autres questions se posent concernant l'accompagnement des personnes en situation de licenciements économiques collectifs, c'est-à-dire au moment du déclenchement du PSE lorsque l'anticipation n'a pas suffi.

En effet, des outils pilotés par l'État, tels que CSP, le Fonds national pour l'emploi (FNE) ou la dotation globale de restructuration (DGR) ont vu leurs crédits augmenter ces dernières années sous l'effet de la crise, pour atteindre près de 300 millions d'euros sans que soit mené un travail d'évaluation de leur efficacité ou un arbitrage cohérent en fonction des dispositifs existants.

Force est de constater que les importantes sommes auparavant consacrées aux préretraites ne se retrouvent pas dans les dispositifs d'aide aux mutations économiques. Certes, les préretraites ont été jugées comme improductives sur le plan de l'emploi et particulièrement de l'emploi des seniors. Mais des dispositifs comme le FNE, qui a pour vocation de faciliter les reconversions professionnelles après un licenciement collectif, (avec succès pour l'entreprise Lejaby), n'ont pas profité d'un redéploiement des crédits alors que ce sont des mécanismes actifs, tournés vers l'emploi et la reconversion professionnelle. Ainsi, le

FNE ne bénéficie plus que de 24 millions d'euros en 2013, contre plus de 30 millions d'euros en 2010. Cette réduction des crédits, après une période de hausse due à la crise, est notamment due à la disparition des cellules de reclassement qui a accompagné l'émergence du CSP en 2011. Or, si le CSP constitue un net progrès pour un accompagnement renforcé des salariés, son absence de dimension collective nous apparaît comme une limite majeure à son efficacité dans le cas de licenciements collectifs de grande ampleur et multisites, ce que nous ont confirmé tant les services du ministère du Travail que les agents de Pôle emploi que nous avons pu rencontrer.

Sans revenir au recours systématique aux cellules de reclassement, il faudrait donc permettre à l'État, dans le cas de grands licenciements collectifs concernant un ou plusieurs sites, de pouvoir activer des cellules collectives de reconversion professionnelle, directement pilotées par l'État, afin de mieux s'adapter à la situation de salariés qui ont parfois des parcours professionnels et des niveaux de rémunération très proches et dont la reconversion pourrait être facilitée si elle était traitée de manière collective.

Le CSP doit également être ouvert plus largement aux salariés des entreprises sous-traitantes, lorsque des licenciements y interviennent à la suite de la mise en place d'un plan social dans une entreprise donneuse d'ordres, sans qu'eux-mêmes ne bénéficient d'un PSE et donc de l'accompagnement renforcé issu du CSP. Il faut donc réduire le fossé qui contribue au renforcement de deux logiques parallèles sur le marché du travail.

Cet élargissement des bénéficiaires potentiels du CSP aura certainement un coût, mais ce coût sera limité pour les finances publiques si l'on considère les bénéfices issus du retour facilité de ces personnes à l'emploi. En effet, selon une expérimentation actuellement en cours dans plusieurs bassins d'emploi (environ une cinquantaine à travers le territoire), le taux de retour à l'emploi durable est identique pour les personnes en CDD et en CDI, et le taux de retour à l'emploi, emplois temporaires inclus, est même significativement supérieur, ce qui est encourageant.

M. Christophe Castaner, rapporteur. À l'accompagnement des personnes et des entreprises s'ajoute celui des territoires à travers la revitalisation qui est, j'insiste sur ce point, une vraie singularité française. Or, la pratique actuelle en matière de revitalisation nous a semblé susceptible d'améliorations. En effet, si certaines conventions de revitalisation, signées entre les entreprises et le préfet, s'inscrivent dans une logique de soutien économique réel pour les territoires, nous avons aussi pu constater des effets de dispersion, des effets d'aubaine ou des actions dont la durabilité n'était pas questionnée. Trop souvent, la revitalisation a conduit à faire émerger des dispositifs passifs comme les prêts à taux zéro ou à subventionner des emplois qui auraient de toute manière été réalisés et qui s'intègrent dans une logique purement comptable. Les partenaires sociaux et les salariés ne sont d'ailleurs pas associés à cette démarche de revitalisation qui résulte uniquement d'un accord entre l'entreprise et les services déconcentrés de l'État.

C'est pourquoi nous proposons plusieurs améliorations qui permettraient d'insérer les mécanismes de revitalisation dans une véritable dynamique économique territoriales.

En premier lieu, nous pensons que les contributions des entreprises ne devraient plus être actionnées de manière isolée, fragmentaire et, pour tout dire, sans réel contrôle ni évaluation. Nous proposons donc de réfléchir à la mise en place de fonds mutualisés pour la revitalisation, dans chaque département, afin de regrouper ces contributions et de multiplier leur force de frappe. Ces dispositifs existent déjà dans certains bassins d'emploi. Il existe également des fonds de mutualisation interentreprises, qui présentent l'avantage de mettre en

commun les moyens. Pour éviter toute requalification en aides d'État par les institutions européennes, ainsi que pour associer les partenaires sociaux à cette démarche, la gouvernance de ces fonds pourrait être confiée aux partenaires sociaux et en incluant des représentants de l'État. Ce regroupement permettrait en outre de faciliter le suivi des dépenses engagées, ce qui est un point faible majeur dans les pratiques qui entourent actuellement la revitalisation.

Étendre l'obligation de revitalisation aux entreprises de 250 à 1 000 salariés renforcerait, par ailleurs, l'intérêt de la mutualisation. En effet, si l'on considère que les entreprises de taille intermédiaire (ETI) sont aujourd'hui les entreprises dont les effectifs sont compris entre 250 et 5 000 salariés, cela signifie que seulement une partie des ETI est concernée par la revitalisation, ce qui ne repose sur aucune justification économique. Nous proposons cependant que pour ces entreprises comprises entre 250 et 1 000 salariés, la contribution minimale à la revitalisation ne soit plus de 2 SMIC par emploi supprimé mais d'un seul SMIC, ce qui allégerait sensiblement le montant à verser en cas de PSE, mais qui permettrait, une fois mutualisées, de dégager des sommes conséquentes.

Enfin, nous pensons que la contribution à la revitalisation, comprise actuellement entre 2 et 4 SMIC par emploi supprimé – 4 SMIC étant le montant de l'amende devant être payée par l'entreprise en cas de non-signature d'une convention de revitalisation – ne permet pas aux DIRECCTE de moduler suffisamment cette contribution en fonction des moyens du groupe. Nous proposons donc d'étendre les limites de cette contribution de 2 à 6 SMIC afin de renforcer la capacité des services de l'État à assurer une véritable proportionnalité entre les moyens d'un groupe et sa contribution. Les sommes ainsi perçues pourront contribuer plus fortement à la revitalisation économique et au dynamisme de l'emploi dans les territoires touchés par des licenciements collectifs de grande ampleur.

C'est sur l'ensemble de ces sujets que la mission a adopté trente-deux propositions. Un dernier mot pour préciser que nous avons choisi ce sujet avant la signature de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013 qui a réformé la procédure en matière de plans sociaux. Nous avons donc également évoqué la question des moyens de mise en œuvre des dispositions de l'ANI et de la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013.

Mme Valérie Rabault. Le montant des prêts accordés dans le cadre du fonds pour la revitalisation des territoires a été d'environ 135 millions d'euros sur trois ans. Ce montant n'est pas très élevé. Dispose-t-on d'un chiffrage des besoins en ce domaine ? Je souhaiterais également une précision sur le coût de l'extension du CSP aux contrats courts. En 2012, le coût global du CSP s'est élevé à près de 1,5 milliard d'euros. L'extension que vous proposez entraînerait-elle bien une dépense supplémentaire de 326 millions ? Vous proposez également de porter de deux à six mois le délai pour saisir la CCSF d'une remise de créances publiques. Disposez-vous du montant des créances de l'État échelonnées à ce jour ?

M. Jérôme Lambert. Vous avez raison de souligner que les fonds européens ne sont pas suffisamment employés au regard des sommes budgétées. Vous proposez de revoir certaines conditions d'attribution de ces fonds – celles relatives au seuil et à la période – mais ne pensez-vous pas que c'est l'ensemble des critères de déblocage qui devrait être révisé ? La commission des Affaires étrangères avait formulé des préconisations lors de la création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour que plus d'entreprises en difficulté puissent en bénéficier.

Mme Marie-Christine Dalloz. Avez-vous analysé la question de l'avenir des maisons de l'emploi ? Leur généralisation était prévue. Est-on toujours dans cette perspective ?

M. Laurent Wauquiez. Quelles sont vos propositions pour développer la synergie entre les acteurs concernés par l'anticipation des chocs économiques sur des territoires ? En effet les acteurs à mobiliser étant très nombreux, il serait important de savoir quels outils pourraient nous y aider.

M. Guillaume Bachelay. L'enjeu du retournement est, comme vous le soulignez, décisif et il est juste de dire que la France n'a pas de fonds de retournement spécifique. Il existe bien un fonds de consolidation et de développement qui peut apporter un financement après le règlement judiciaire, dans le cas d'une reprise, mais il intervient après. Vous nous proposez donc de se tourner vers la Banque publique d'investissement (BPI) mais ce type d'action ne fait pas partie de sa doctrine d'investissement même si celle-ci peut intervenir indirectement en soutenant les repreneurs et en apportant des financements aux fonds d'investissement dédiés au retournement. Je pense qu'il vaudrait mieux apporter une réponse définitive à cette question en préservant les missions de la BPI et en créant une structure adéquate. Par ailleurs, je voudrais vous interroger sur la possibilité d'associer le représentant de l'État et la DIRECCTE à la phase amont du PSE.

M. Marc Francina. Permettre aux entreprises en redressement judiciaire de soumissionner aux marchés publics ne comporte-t-il pas des risques importants pour les collectivités locales qui devront prendre des experts et saisir le tribunal pour faire exécuter le marché si l'entreprise se révèle insolvable ?

M. Régis Juanico. Je voudrais souligner que pour ce qui est du volet social, les outils ont très fortement progressé que ce soit au travers des dispositifs de reclassement ou de formations de longue durée avec des résultats significatifs. Pour le volet revitalisation, l'aide directe à la création d'emplois par des PME fonctionne bien, en particulier après des licenciements intervenus dans de grands groupes industriels. Enfin, et cela a été expérimenté dans la Loire, quand plusieurs grands groupes ferment en même temps, il est intéressant de mutualiser les financements dans un fonds de revitalisation commun créant ainsi un effet de levier très important qui permet de faire venir de nouvelles entreprises.

Mme Véronique Louwagie, rapporteure. Merci pour toutes ces questions qui manifestent l'intérêt que vous portez à nos propositions. Je vais revenir sur quelques points.

Mme la présidente, vous nous avez interrogés sur l'ouverture du CSP aux contrats courts, dont le montant est évalué à environ 325 millions d'euros. Pour limiter le coût de cette proposition, nous proposons de limiter le bénéfice du CSP aux seuls salariés précaires et aux salariés en contrats courts des entreprises sous-traitantes uniquement lorsque le nombre de licenciements dans l'entreprise donneuse d'ordre est supérieur à 50 salariés. Ce montant doit aussi être corrigé des apports positifs des CSP : les salariés licenciés qui font l'objet de cet accompagnement retrouvent beaucoup plus facilement un emploi. Cela devrait être encore plus vrai pour les salariés précaires qui sont plus mobiles.

Laurent Wauquiez a posé une question sur la pluralité des acteurs. Il est vrai que les chefs d'entreprise sont parfois perdus devant leur multiplicité (CCI, Pôle emploi, commissaire au redressement productif,...) et que leur coordination est primordiale. Les régions devraient anticiper de manière beaucoup plus forte les actions de formation et fournir une offre qui réponde aux attentes des territoires. Nous proposons donc d'établir une cartographie des besoins, des offres emplois et des compétences qui serve de base au diagnostic territorial, en s'approchant au plus des territoires, des bassins de vie. Nous avons suggéré que le commissaire au redressement productif, soit le chef de file pour le recueil des informations auprès des entreprises en difficulté. Quant au pilotage global au niveau des politiques

d'emploi et de formation, il pourrait être assuré par les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP).

Il est important que Pôle emploi, qui a une bonne connaissance de ce qui se passe sur les territoires, soit associé dès le début des discussions sur les PSE.

Nous souhaitons mettre fin à la pratique d'exclusion des marchés publics des entreprises engagées dans une procédure de redressement judiciaire. Il faut donner à une entreprise en redressement judiciaire qui a trouvé un accord sur l'échelonnement de ses dettes la possibilité de soumissionner aux marchés publics et de ne pas être identifiée comme « en difficulté » auprès des entreprises et des donneurs d'ordre.

M. Christophe Castaner, rapporteur. La BPI est, en effet, assez réservée sur les interventions de retournement. Elle ne peut intervenir qu'exceptionnellement sur le segment du capital retournement qui vise au redressement des entreprises. Le fonds de cotisation et de développement est un fonds de rebond mais pas de retournement. C'est pourquoi nous proposons de créer une branche de la BPI qui serait consacrée à cette mission.

Nous souhaitons également une réinvention totale du Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT). Il doit être revitalisé et ses missions élargies sur le même principe que les fonds départementaux mutualisés. Réformé et alimenté par les montants perçus au titre de l'obligation de revitalisation pour licenciements diffus, il pourrait avoir les moyens d'intervenir.

Sur l'Europe, il faut revoir les conditions d'attribution du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation. Elles sont d'ailleurs en cours de révision. Il faut élargir les critères pour apporter davantage de souplesse. En France, seul le secteur automobile a profité de ce fonds.

Les maisons de l'emploi constituent un vrai sujet mais qui se situe hors de notre mission. On pourra en discuter lors de l'examen du budget du ministère de l'Emploi. Les engagements sont gelés en attendant les conclusions des évaluations. Un rapport de l'inspection générale des finances montre une très grande hétérogénéité des maisons de l'emploi. Mais il existe d'autres outils de pilotage, en particulier Pôle emploi, qui voit ses moyens fortement accrus pour accompagner les chômeurs sur les territoires.

Au niveau de la gouvernance globale, les CCREFP sont des instances qui doivent monter en puissance.

En ce qui concerne le volet revitalisation, une approche départementale doit permettre de répondre à la problématique des territoires. Le guide méthodologique de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, publié en juillet 2012, était extrêmement clair sur les aides directes mais il faut rester vigilant sur les effets d'aubaine.

Le fait de porter de deux à six mois le délai pour saisir la CCSF d'une remise de créances publiques ne coûterait que quelques millions d'euros.

La Commission autorise la publication du rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle sur la prévention et l'accompagnement par la puissance publique des plans de sauvegarde de l'emploi.

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Présents. – M. Éric Alauzet, M. Guillaume Bachelay, M. François Baroin, M. Xavier Bertrand, M. Étienne Blanc, M. Christophe Caresche, M. Olivier Carré, M. Christophe Castaner, M. Gaby Charroux, M. Jérôme Chartier, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, M. Jean-Louis Dumont, M. Olivier Faure, M. Marc Francina, M. Marc Goua, M. Laurent Grandguillaume, M. Yves Jégo, M. Régis Juanico, M. Jérôme Lambert, M. Jean-François Lamour, M. Marc Le Fur, M. Jean-François Mancel, M. Thierry Mandon, M. Hervé Morin, M. Michel Pajon, Mme Valérie Pécresse, Mme Valérie Rabault, M. Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, M. Gérard Terrier, M. Laurent Wauquiez

Excusés. – M. Gilles Carrez, M. Olivier Dassault, M. Christian Eckert, M. Jean-Claude Fruteau, Mme Annick Girardin, Mme Arlette Grosskost, M. Jean Lassalle, M. Jean Launay, M. Patrick Lebreton, Mme Sandrine Mazetier, M. Pierre-Alain Muet, M. Thierry Robert, Mme Hélène Vainqueur-Christophe, M. Michel Vergnier

Assistaient également à la réunion. – Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Véronique Louwagie

