

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. Michel Sapin, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Mercredi

11 septembre 2013

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 46

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

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



M. Olivier Carré, président. Nous concluons nos travaux relatifs à la prévention et à l'accompagnement par la puissance publique des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) en recevant aujourd'hui M. Michel Sapin, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Si le nombre de plans de sauvegarde de l'emploi 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 de la perte de plusieurs dizaines ou centaines d'emplois dans des territoires continue de poser des problèmes d'accompagnement et d'anticipation à la puissance publique.

En matière d'anticipation, la question des incitations à développer une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ou à recourir au chômage partiel se pose. De même celle des dispositifs publics dont l'objectif est d'identifier ou d'aider les entreprises en difficulté : plusieurs de nos interlocuteurs ont mis en lumière les évolutions qu'il convient de conduire à ce sujet en fonction de la nouvelle répartition des responsabilités territoriales en matière de politique économique.

L'accompagnement des salariés victimes de licenciements économiques collectifs suscite également des interrogations. En effet, des outils tels que le contrat de sécurisation professionnelle (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, jusqu'à atteindre près de 300 millions d'euros pour les seuls dispositifs pilotés par l'État et ce sans qu'ait été menée une véritable évaluation de leur efficacité.

Enfin, l'action en faveur de la revitalisation des territoires pâtit d'effets de dispersion, de l'absence de consultation des salariés et d'un défaut de logique économique.

Sur tous ces sujets, Monsieur le ministre, nous sommes désireux de vous entendre.

M. Michel Sapin, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. Monsieur le président, vous venez de rappeler que le nombre de PSE atteignait environ le millier par an ; il reste stable depuis plusieurs années, à l'exception de la grave crise économique de 2009. Dans au moins 30 % des cas, ces plans concernent des entreprises en redressement ou en liquidation judiciaires, qui sont des situations très spécifiques.

Les licenciements économiques ne sont à l'origine que de 3 à 7 % des inscriptions à Pôle emploi, soit entre 150 000 et 300 000 personnes par an : les statistiques du chômage augmentent donc bien plus en raison de l'effet des fins de CDD ou des missions d'intérim qu'en conséquence des PSE. Cependant, ces chiffres bruts ne rendent pas compte de l'importance de tels événements : ces plans constituent, en effet, la partie visible des mutations qui affectent en profondeur notre économie et donc l'emploi, ce qui justifie une action des pouvoirs publics. Les intérimaires et les salariés en CDD sont les premiers touchés par les difficultés des entreprises et l'on sait à quel point - excessif - ces contrats précaires se sont répandus dans notre pays ; mais il ne faut pas perdre de vue que chaque destruction d'emploi intervenant dans le cadre d'un PSE se répercute sur la chaîne des sous-traitants, des prestataires, des très petites entreprises, des artisans et des commerçants.

Les PSE traduisent également une perte de potentiel industriel qu'il est ensuite difficile de reconstituer, contrairement à ce qui se passe pour certaines activités de services. Ils marquent l'échec de l'anticipation et l'absence d'adaptation négociée pour éviter de faire

de l'emploi la variable d'ajustement, au prix d'un gâchis des compétences dans de nombreux territoires.

L'État a déjà agi sur ce sujet et devra continuer de le faire dans les prochaines années. Les commissaires au redressement productif (CRP) ont comblé un vide en améliorant la coordination des instances aptes à aider les entreprises avant qu'elles n'en arrivent à envisager des licenciements ; ils constituent pour les PME un référent apprécié et sont à même de mobiliser les différents outils de l'État et des collectivités territoriales. Ils ont ainsi contribué à sauver des milliers d'emplois.

Nous avons également souhaité donner un nouvel élan à la politique en faveur des filières : la création du conseil national de l'industrie (CNI) contribue au renforcement du tissu productif et à la montée en gamme des entreprises, gages d'emplois durables. J'ai veillé à ce que, dans ce domaine, toute notre politique d'emploi et de formation – contrats d'études prospectives et actions de développement de l'emploi et des compétences – soit étroitement coordonnée avec celle qu'anime le ministère du redressement productif ; ce point est crucial, car il n'y aura pas de filières industrielles performantes si les salariés ne possèdent pas les compétences requises pour les développer et pour occuper les nouveaux emplois. La charte automobile pour les années 2012-2015, que j'ai signée en décembre dernier, constitue un bon exemple d'une démarche tripartite de formation définie en fonction des enjeux industriels de la filière.

L'anticipation et la prévention des licenciements doivent occuper une place centrale dans la stratégie des entreprises ; il faut reconnaître que la France a des progrès importants à réaliser à ces égards. La loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi apportera des changements majeurs dans la culture de l'adaptation des entreprises ; elle ouvre des espaces de négociation et de dialogue permettant de mieux anticiper les évolutions de l'activité et des compétences et d'améliorer les dispositifs de maintien de l'emploi pour que cette variable ne soit pas celle qui soit immédiatement utilisée en cas de difficulté économique. Il faut tourner le dos à la préférence française pour le licenciement !

Tout cela nécessite de partager en amont, de confronter les points de vue, de faire davantage participer les salariés qui sont souvent les meilleurs experts de leur métier. D'où les choix faits avec cette grande réforme : présence des salariés dans les conseils d'administration des grandes entreprises, consultation du comité d'entreprise sur la stratégie, création d'une base de données économiques et sociales unique, et articulation de la GPEC à la stratégie et au plan de formation.

À ces instruments d'anticipation il convient d'ajouter ceux que nous avons donnés aux entreprises pour s'adapter aux difficultés et éviter les pertes d'emplois et de compétences : mobilité interne, mobilité volontaire sécurisée, compte personnel de formation, accord de maintien de l'emploi et simplification du recours à l'activité partielle pour rendre celle-ci plus accessible aux PME.

Le territoire est à la fois le creuset dans lequel se forment les avantages compétitifs et l'espace de vie des salariés ; le Gouvernement cherche à articuler efficacement les actions de développement économique avec celles en faveur de l'emploi et de la formation. Tel est le sens des mesures d'appui à la gestion territoriale des emplois et des compétences, des conseils destinés aux très petites entreprises, de la promotion de campagnes menées par plusieurs entreprises et des plateformes de mutation économique mises en place dans le cadre du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. L'une de ces plateformes concerne le programme de lignes à grande vitesse (LGV), immense chantier qui emploie beaucoup de salariés mais qui aura une fin ; nous élaborons donc dès maintenant les

actions de reconversion nécessaires pour que les travailleurs ne se retrouvent pas sans solution ce moment venu. C'est en effet tout le sens d'une politique moderne d'anticipation de l'emploi : donner aux acteurs le pouvoir de négocier des alternatives aux destructions d'emplois et sécuriser l'activité – grâce à des dispositifs comme celui des filières – et les transitions entre emplois. Si l'on ne peut arrêter le mouvement de l'économie, on peut en effet le devancer pour l'organiser et faire en sorte que de moins en moins de salariés aient à passer par la « case chômage » entre deux emplois. Il convient également de protéger et de développer les compétences, matière première de l'économie moderne – ce que devrait permettre la future réforme de la formation professionnelle.

Notre défi est de réussir l'articulation de l'ensemble des dimensions de cette politique – filières, entreprises et territoires –, non pour corseter l'action des uns et des autres, mais pour accroître la compétitivité et ainsi maintenir et développer l'emploi.

Nous connaissions depuis longtemps les lacunes dont souffrait la gestion des restructurations : faible anticipation, délais de procédure légaux rarement respectés et de ce fait sources d'incertitude pour les entreprises et les salariés, essor de la judiciarisation où l'affrontement entre avocats remplace le dialogue social, respect formel d'une procédure plutôt que recherche de solutions alternatives et prévalence croissante de la « logique du chèque » sur la recherche de mesures permettant aux salariés licenciés de retrouver un emploi. C'est à tous ces défauts que la loi de sécurisation de l'emploi s'attaque afin de transformer profondément l'encadrement des licenciements économiques.

Cette loi renforce le dialogue social dans le cadre d'une procédure qui donne de la visibilité aux parties prenantes, permet de maîtriser les délais – fixés à deux, trois ou quatre mois selon le nombre de licenciements envisagés – et encadre les conditions de recours à l'expertise. Le projet de licenciement économique pourra désormais s'inscrire dans le cadre d'un accord collectif, majoritaire et négocié au sein de l'entreprise. L'élévation de la qualité du PSE doit aboutir à un meilleur accompagnement des salariés dans leur retour à l'emploi, en contrepartie de délais mieux maîtrisés et d'une plus grande sécurité juridique pour l'entreprise. À défaut d'un accord collectif majoritaire, l'État homologuera le PSE et sera donc le garant de sa qualité.

Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) apprécieront les PSE en fonction des moyens du groupe auquel appartient l'entreprise, des mesures d'accompagnement prévues au regard de l'importance du projet de licenciements et des efforts de formation et d'adaptation déjà engagés. La loi accroît donc l'incitation à former les salariés, car ceux-ci seront alors plus aptes à retrouver un emploi. La DIRECCTE engagera l'entreprise à prendre en compte la situation du salarié ainsi que les possibilités de redéploiement dans le bassin d'emploi. L'appréciation se fera au cas par cas et ne se limitera donc pas à la simple vérification du déploiement de dispositifs types.

J'ai surtout demandé à mes services de veiller à ce qu'il n'y ait pas de disproportion entre les mesures indemnitaires et les mesures d'aide active à la recherche d'emploi. Cette question – dite du « chèque » – est complexe : notre volonté n'est pas de réduire les indemnités extralégales, mais nous savons qu'un chèque ne remplace pas la formation nécessaire à une reconversion. La loi a d'ailleurs allongé le congé de reclassement, porté à douze mois, et nous avons, pour les entreprises en procédure collective, ouvert la voie à une prise en charge de dispositifs actifs de reclassement par l'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS).

La loi de sécurisation de l'emploi n'est entrée en vigueur que le 1^{er} juillet dernier, ce qui n'offre que peu de recul pour juger de ses effets mais le fait que le nombre de procédures engagées – 79 – soit comparable à celui qui était enregistré précédemment démontre que les entreprises n'ont pas retardé le lancement de licenciements collectifs pour bénéficier de l'application de ce texte. Près de la moitié de ces cas – 45 % – concernent des procédures collectives de redressement ou de liquidation judiciaires, qui ne permettent pas d'évaluer les spécificités du nouveau dispositif légal. Les DIRECCTE ont déjà rendu 35 décisions, presque exclusivement pour des entreprises en procédure collective car les délais y sont plus courts que dans les situations de droit commun. Elles ont refusé cinq fois l'homologation lors de la première demande, ce qui a permis d'améliorer le contenu du PSE ou de le rendre conforme au droit.

Point fondamental à nos yeux, la négociation entre les partenaires sociaux sort nettement renforcée de ces deux premiers mois d'application. Ainsi, pour les procédures non collectives, une discussion a été engagée dans 75 % des cas – il est vrai que j'ai donné instruction aux DIRECCTE de favoriser le dialogue.

Le contrôle effectué par celles-ci ne sera bien sûr pas le même selon que les plans sociaux seront issus d'un accord majoritaire ou non. Ces négociations prennent des formes différentes – dans un tiers des cas, elles se situent en amont de la procédure alors que, dans d'autres, elles se développent en parallèle à celle-ci – et portent sur des sujets variables – calendrier, moyens accordés, articulation entre les différentes consultations ou nature des mesures. Deux accords majoritaires ont déjà été conclus et plusieurs sont sur le point de l'être.

Même si une certaine prudence s'impose dans l'appréciation de ces premiers résultats, les débuts de l'application de la loi sont donc encourageants et j'espère que la culture de la négociation prospérera.

L'intervention de l'État ne se cantonne pas à la procédure : il facilite le dialogue en tant que conseiller des parties et financeur des dispositifs d'accompagnement. Plusieurs outils d'intervention aident les salariés à s'adapter pour prévenir les licenciements ou, lorsque ceux-ci ont eu lieu, pour favoriser leur retour à l'emploi. La loi de sécurisation de l'emploi a réformé l'activité partielle en augmentant l'aide apportée aux entreprises et aux salariés pour les aider à faire face à cette diminution temporaire de l'activité. Les conventions de formation et d'adaptation du FNE permettent aux salariés d'acquérir de nouvelles qualifications ou de se reconvertir afin de rester dans l'emploi. En cas de licenciement, l'État – surtout pour les entreprises non soumises au congé de reclassement – intervient par le biais du CSP, dispositif essentiel du PSE pour les PME et pour les entreprises de taille intermédiaire (ETI). En lien avec les cellules d'appui, le CSP peut apporter, pour les PSE importants, un soutien similaire à celui du congé de reclassement. Ces mesures seront d'autant plus efficaces qu'elles seront articulées avec l'action menée en faveur des territoires.

Aux termes de la loi, l'administration recevra un bilan détaillé des PSE, ce qui aidera à recenser les bonnes pratiques, et donc à améliorer la qualité des reclassements, et contribuera à responsabiliser les entreprises. Il importe en effet avant tout que les salariés retrouvent rapidement un emploi et toute notre énergie doit être tendue vers cet objectif.

Le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) contribue à l'amélioration des dispositifs de reclassement pour les salariés des entreprises soumises à la concurrence ; il a principalement été utilisé par le secteur automobile – parfois avec difficulté comme pour Renault et PSA. La France et d'autres pays se sont mobilisés pour son

maintien lorsqu'il a été question de le supprimer. La réforme de ses critères d'attribution nous oblige à développer notre capacité à présenter des dossiers suffisamment solides pour pouvoir bénéficier de ses crédits. Notre pratique, en effet, a trop souvent été contraire de celle de l'Allemagne, qui souhaitait la suppression du FEM dans un souci d'économies, mais qui en a été la première utilisatrice, alors même qu'elle n'était pas le pays le plus confronté aux restructurations.

L'obligation de revitalisation des territoires – spécificité française – crée une responsabilité à la charge des entreprises dont les PSE affectent l'équilibre d'un ou de plusieurs bassins d'emploi. Elles sont en effet tenues de contribuer à la création d'activités et au développement des emplois dans ces territoires à hauteur du nombre de postes supprimés. Ces actions doivent s'inscrire dans une stratégie de développement partagée au niveau local, d'où la signature d'une convention qui associe l'État, les collectivités territoriales, les syndicats et les chambres consulaires. Dans ce domaine également, il convient de favoriser l'anticipation car plus on agit en amont, plus la transition s'effectue rapidement ; la recherche de repreneurs participe d'ailleurs de cette démarche tout comme le nouveau calendrier de négociation des conventions. La revitalisation ne doit pas devenir une taxe supplémentaire que l'entreprise acquitterait sans se préoccuper du territoire où elle est implantée. Il y a lieu d'encourager les actions ayant un impact durable dans le bassin d'emploi : les aides au recrutement sont souvent utiles, mais elles entraînent aussi des effets d'aubaine et ne favorisent pas nécessairement l'emploi local. Mieux vaut donc parfois privilégier des mesures plus qualitatives – comme la mise à disposition de compétences, le soutien à l'insertion par l'activité économique (IAE), le transfert de savoir-faire ou l'aide aux initiatives conjointes des entreprises – dont les conséquences seront plus durables et plus fortes. Enfin, il convient d'éviter la concurrence entre petites conventions, qui conduit au saupoudrage.

Nous nous battons tous les jours pour préserver des emplois. L'État n'est pas impuissant : il dispose de marges de manœuvre et d'instruments – participation, reconversion, recherche d'alternatives, développement des compétences, transitions sécurisées – qui lui permettent de mener une politique intelligente et efficace. Nous ne pourrions certes pas gagner tous les combats dans ce domaine, mais sans notre action – sécurisation de l'emploi, politique des filières, rénovation des procédures des PSE, mesures de relocalisation –, beaucoup d'emplois auraient été détruits au cours des derniers mois. Je ne doute pas, mesdames et messieurs les députés, que vous avancerez vous-mêmes des propositions nous permettant d'améliorer si nécessaire les dispositifs déjà en place.

M. Christophe Castaner, rapporteur. Nous avons proposé au bureau de la MEC de travailler sur la prévention et l'accompagnement par la puissance publique des plans de sauvegarde de l'emploi avant que ne soit négocié l'Accord national interprofessionnel (ANI) ; le vote de la loi de sécurisation de l'emploi qui a transposé celui-ci nous a donc conduits à revoir quelque peu notre projet, certaines propositions que nous aurions été amenés à formuler figurant dans ce texte.

Monsieur le ministre, de quels moyens disposent les DIRECCTE pour accompagner l'application de cette loi ? Vous avez indiqué qu'elles apprécieront la qualité des PSE, mais une inquiétude s'exprime sur leur capacité à remplir cette mission, du fait notamment du transfert à venir des anciennes directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) aux conseils régionaux.

Nous sommes également préoccupés par l'absence, pour apprécier ces plans, d'un guide méthodologique qui permettrait de se fonder sur des critères objectifs. Nous croyons savoir qu'un travail a été mené pour combler cette lacune : pouvez-vous nous en dire plus ?

Mme Véronique Louwagie, rapporteure. Monsieur le ministre, vous avez évoqué le sujet délicat des indemnités supralégales. Nous souhaiterions que la part de celles-ci soit la moins importante possible afin de faire passer l'intérêt des territoires et l'intérêt général avant l'intérêt individuel. Mais notre proposition de plafonner ce montant – qu'il soit fixe ou indexé sur le SMIC – se heurte au principe de la liberté contractuelle, de sorte que nous réfléchissons à une mesure fiscale ou sociale qui le limiterait. Une telle disposition pourrait cependant conduire à un durcissement de la négociation, les salariés cherchant à raisonner en indemnité nette. Jusqu'où pourrions-nous aller dans notre volonté de plafonnement sans aller contre la liberté contractuelle ?

Au cours des précédentes auditions, nous nous sommes aperçus des difficultés rencontrées par les entreprises pour discuter en amont avec les salariés des reconversions sur les postes en tension ; cela conduit à repousser ce dialogue pour ne pas faire naître dans l'esprit des salariés l'idée qu'un PSE serait imminent. Il y a donc lieu de conduire un travail approfondi en vue d'améliorer l'anticipation : quelles sont vos pistes de réflexion sur ce sujet ?

Nos collègues Gérard Cherpion et Gaëtan Gorce avaient déposé en 2009 une proposition de loi visant à instituer une obligation de revitalisation des territoires en cas de licenciements diffus. Ces derniers ne pourraient-ils pas être pris en compte dans l'obligation de participation des entreprises au plan de revitalisation du territoire ?

M. le ministre. Les DIRECCTE n'ont pas découvert les PSE lorsqu'elles ont reçu compétence d'homologuer ces plans. Déjà très impliquées dans cette procédure, elles formulaient des observations à l'entreprise. Il n'y aura donc pas de surcroît considérable de travail, mais la nécessité d'adopter une nouvelle démarche intellectuelle : c'est sur cet aspect que nous souhaitons insister. J'ai ainsi mis en place un accompagnement de nos services, notamment par l'installation d'un nouveau système d'information et par l'adoption d'un plan de formation ambitieux qui bénéficiera à près de 250 de nos agents, ainsi que par la création d'un groupe d'appui national reposant sur la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et sur la direction générale du travail (DGT), afin d'assurer un soutien juridique et opérationnel et de favoriser l'harmonisation des pratiques. Les DIRECCTE doivent donc s'organiser pour utiliser au mieux les compétences disponibles et pourront être aidées pour ce faire par le groupe d'appui. Enfin, une grille de lecture commune assurera une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire pour que, tout en s'adaptant aux situations locales, l'administration donne des réponses identiques aux situations comparables.

Madame Louwagie, le Gouvernement souhaite comme vous plafonner les indemnités supralégales. Le principe de liberté contractuelle vous empêchera de limiter leur montant, mais l'administration, qui juge du contenu du PSE, refusera un plan qui se limiterait à des chèques. Les salariés souhaitent parfois que les indemnités constituent le cœur du PSE, mais de tels dispositifs n'ont plus aucune utilité au bout de deux ans s'ils n'ont pas été assortis de mesures en faveur de la formation ou du retour à l'emploi. Il ne faut certes pas priver de la possibilité de percevoir de telles indemnités certaines catégories de personnels répondant à des conditions spécifiques – âge ou très faible mobilité –, mais les DIRECCTE doivent veiller à éviter une surenchère préjudiciable à l'individu comme à la collectivité.

La question de l'anticipation est décisive. Si le dialogue sur les difficultés de l'entreprise a été repoussé trop longtemps – que ce soit du fait du patron ou des salariés –, le coût en termes de licenciements s'accroît ; en sens inverse, plus on anticipe les évolutions et plus les mesures de transition et de mobilité seront de qualité. Lorsqu'une entreprise parle de

GPEC, on imagine aussitôt qu'elle se trouve en très mauvaise posture, alors que ce sujet devrait justement être abordé très en amont de toute difficulté. La loi de sécurisation de l'emploi comporte donc des dispositions qui visent à faire de la GPEC une pratique courante de la vie de l'entreprise et obligent les partenaires sociaux à discuter de cette question avant que les problèmes ne deviennent insurmontables. Nous devons mener une action pédagogique auprès des acteurs sociaux pour que ce changement – demandé par les chefs d'entreprise comme par les représentants des salariés – se concrétise rapidement. L'anticipation et la GPEC ne sont d'ailleurs pas seulement utiles pour prévenir les problèmes : elles peuvent aussi aider à maîtriser une phase de développement qui emporte des conséquences pour les salariés en termes de mobilité et d'acquisition de compétences.

Certaines grandes entreprises – notamment dans le secteur des services – procèdent à des licenciements d'ampleur affectant dans des proportions diverses les bassins d'emploi où elles sont implantées. L'élargissement de l'obligation de revitalisation aux entreprises qui effectuent ces licenciements diffus rétablirait une égalité de responsabilité entre elles ; cela nécessiterait la définition d'un seuil national cohérent avec la notion d'impact significatif qui fonde la logique de la revitalisation. Le Gouvernement serait intéressé par les propositions que vous pourriez émettre sur le sujet.

Mme Martine Pinville. Monsieur le ministre, vous insistez sur l'anticipation, démarche qu'il est en effet important de développer. À cette fin, et pour enrichir les PSE, ne serait-il pas utile d'avoir une connaissance fine des emplois non pourvus existant dans chaque bassin ? Il semble qu'ils se comptent en dizaines de milliers.

M. Philippe Vigier. Alors que les PSE « montent en puissance », les plans de revitalisation sont restés à un niveau assez faible. Ainsi le plan social récemment adopté chez Ethicon, à Auneau, consacre dix fois moins d'argent à la revitalisation – environ 2,5 millions d'euros – qu'aux primes supralégales qui permettent d'acheter la paix sociale. D'autre part, s'il est judicieux d'aider les salariés ayant trouvé un emploi moins bien rémunéré que le précédent, l'introduction dans les PSE de mesures de formation concurrençant celles que mettent en œuvre les régions ou l'introduction de primes de mobilité dans un accord qui a un caractère global me paraissent très contestables. Se pose également un problème de « traçabilité », une partie des salariés changeant de région par exemple.

En outre, les cabinets recrutés pour conduire les plans de revitalisation sont de qualité très inégale ; un rapport rédigé il y a deux ans démontrait que leurs résultats variaient dans une proportion de un à cinq ! L'encadrement et le suivi doivent impérativement être améliorés, de manière à mieux maîtriser les délais et les coûts, qui peuvent varier les uns et les autres du simple au triple, sans lien avec l'efficacité constatée.

Si cette politique concerne bien plusieurs ministères, il importe de désigner un chef de file qui ne peut être selon moi que le ministère de l'emploi, d'autant que la validation des PSE relève des DIRECCTE.

Il faut certes anticiper, mais nous, élus, sommes bien démunis en la matière : on est prompt à nous opposer le délit d'entrave. Pour cette raison, en Eure-et-Loir, alors qu'une procédure juridique bloquait toute évolution depuis deux ans, nous n'avons pas pu proposer aux salariés d'une entreprise des reconversions ou des formations qui leur auraient permis d'occuper des emplois ouverts à une centaine de kilomètres. Soixante-dix d'entre eux auraient ainsi pu occuper des postes correspondant à leurs compétences et disponibles à peu de distance dans le département.

Mme Isabelle Le Callennec. S'agissant de la prévention des licenciements, monsieur le ministre, pouvez-vous faire le point sur les accords de compétitivité qui ont pu être signés depuis la promulgation de la loi sur la sécurisation de l'emploi ? Dans la mesure où ils préexistaient à celle-ci, quels changements a entraînés l'application de cette loi ? Nous avons plaidé pour que ces accords incitent les entreprises à adopter une attitude offensive, au lieu d'être purement défensifs : est-ce une option que vous avez retenue ?

Nous ne devons pas attendre, en effet, que se produisent des drames humains comme celui de l'usine Goodyear à Amiens, où les difficultés s'accumulaient depuis des années. Il convient donc de travailler en faveur d'une culture de la mobilité, professionnelle et géographique, ce qui nécessite un changement de discours : plutôt que d'inciter les salariés à tenir bon jusqu'à ce qu'ils obtiennent un chèque aussi élevé que possible, mieux vaut insister sur les emplois qui leur sont ouverts à proximité. Renouons donc avec la démarche qui inspirait le contrat de sécurisation des parcours : aidons ces salariés à faire le deuil de leur entreprise et à chercher du travail dans d'autres entités qui ont besoin de leurs compétences ! L'article 10 de l'ANI visait à faciliter la mobilité géographique en prévoyant une convention entre l'État et Action Logement, ce que la loi de sécurisation de l'emploi a repris, mais en se tenant peut-être en retrait : des actions sont-elles réellement menées dans ce domaine, sachant que nombre de salariés refusent des emplois éloignés de leur domicile pour une question de logement ?

M. le ministre. Le problème des emplois non pourvus doit être appréhendé dans sa globalité, madame Pinville. Nous devons traiter à la fois l'urgence et l'avenir.

L'urgence : j'ai demandé à l'ensemble des acteurs locaux – fédérations professionnelles, organisations syndicales, DIRECCTE et préfets – de déterminer le nombre d'emplois actuellement vacants – correspondant à des postes précisément décrits dans une fiche, ouverts, mais non occupés. Ils l'ont estimé à 30 000. Dans chaque région, un comité de pilotage, placé sous la double autorité du préfet de région et du président du conseil régional, travaille à l'organisation des formations nécessaires pour 30 000 personnes identifiées par Pôle emploi comme disposant des compétences leur permettant d'occuper ces emplois après une formation d'un à six mois. Nous souhaitons que l'effort soit poursuivi à un rythme équivalent l'année prochaine, afin de pourvoir au total 100 000 emplois. Pôle emploi estime qu'entre 120 000 et 130 000 emplois par an pourraient ne plus être vacants grâce à ce dispositif de formation.

Pour le futur, nous allons conduire une réforme de la formation professionnelle. En effet, que celle-ci soit tournée vers les jeunes – compétence régionale – ou vers les chômeurs – responsabilité principalement assumée par l'État même si le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et les partenaires sociaux financent des formations –, une rénovation s'avère nécessaire pour parvenir à des solutions durables, pour permettre le repérage des emplois et de ceux qui peuvent les occuper, et pour développer les programmes de formation nécessaires. Au-delà de la sécurisation individuelle des parcours, c'est un enjeu essentiel dont j'ai saisi les partenaires sociaux, qui commenceront à se réunir le 24 septembre pour préparer cette réforme ; ce travail débouchera sur un projet de loi que je vous présenterai au début de l'année prochaine. Un saut extraordinaire a été effectué grâce à la loi de 1971 qui a institué la formation professionnelle : présentée par un gouvernement de droite mais à la suite d'une impulsion donnée par M. Jacques Delors, elle a fait l'unanimité. Cependant, cette loi remonte à une époque où le niveau d'éducation était beaucoup plus bas qu'aujourd'hui et le chômage quasi inexistant. La situation étant tout autre aujourd'hui, il nous faut un nouveau dispositif, tenant compte à la fois de l'élévation générale des compétences et d'un taux de chômage élevé. Cela s'impose d'autant plus que

les défauts de la formation professionnelle telle qu'elle est actuellement organisée expliquent en partie le maintien du chômage à un taux de 7 à 8 % même en période de croissance dans notre pays.

M. le président Olivier Carré. Je partage depuis longtemps ce diagnostic, monsieur le ministre !

M. le ministre. Madame Le Callennec, je comprends que vous continuiez à faire référence aux accords compétitivité-emploi : il s'agissait en effet des termes utilisés par M. Nicolas Sarkozy au début de l'année 2012. Mais la loi nous oblige dorénavant à parler d'accords de maintien de l'emploi. Cette appellation exprime d'ailleurs bien leur caractère défensif, puisque l'objectif est de cesser de réduire le nombre de salariés dès que surviennent des difficultés économiques. Il faut dorénavant agir sur d'autres variables, telles que l'organisation du travail ou les rémunérations, à l'exemple de ce qui a été fait dans le secteur automobile en Allemagne : chez Volkswagen, lors des creux de l'activité, le temps de travail et les salaires ont été réduits en contrepartie du maintien de l'emploi. Le redressement de la situation ayant ensuite permis le versement de primes, il s'avère que les salariés sont au total gagnants sur les quatre dernières années.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, compte tenu des délais légaux, deux accords de maintien de l'emploi seulement ont été signés : ils sont le fait, en Loire-Atlantique, de l'entreprise Walor où étaient précédemment prévus des licenciements, mais où les salariés ont pu conserver leur emploi en échange d'une nouvelle organisation du travail, et, en Alsace, de l'entreprise Behr. Mais beaucoup d'autres accords de ce type sont en cours de négociation.

La dimension offensive de la politique de l'emploi repose sur la volonté que manifeste l'entreprise d'anticiper, y compris en acceptant d'ouvrir le débat sur les évolutions prévisionnelles de son activité. Renault a adopté cette stratégie en négociant un plan visant à prévenir des difficultés. La loi favorise ces démarches en privilégiant l'accord majoritaire.

S'agissant de la mobilité, l'objectif réside, là encore, dans la sécurisation de l'emploi ; il s'agit de prévoir les mouvements, d'implantation ou de regroupement d'activités, et de préparer – « à froid », bien entendu – des accords de mobilité pour répondre à ces évolutions. Ces accords peuvent être signés par des organisations représentant au moins 30 % des salariés, à condition que ne s'y opposent pas d'autres organisations représentant une majorité de ces mêmes salariés – ce mode de ratification différant de celui des accords de maintien de l'emploi qui, compte tenu des contreparties salariales qui peuvent être requises, doivent recueillir l'agrément de syndicats ayant obtenu les suffrages d'au moins 50 % des personnels. Très attendu par les entreprises et souhaité par les syndicats, le dispositif a néanmoins été critiqué par certains comme susceptible de déboucher sur une obligation de mobilité ; tel n'est pas son objet, qui est d'accompagner les mobilités en les anticipant.

Quant à la question du logement, elle ne peut être résolue par la loi mais nous devons en effet réfléchir aux moyens de lever ce qui est un des principaux freins à la mobilité – et je sais que les organisations patronales s'en préoccupent aussi de leur côté.

Monsieur Vigier, je ne peux qu'approuver une bonne part de vos réflexions et suggestions.

M. Christophe Castaner, rapporteur. Dans le triptyque constitué des filières, des entreprises et des territoires, c'est le changement qui fait difficulté ; ainsi il n'est pas une

seule filière en France qui échappe à la nécessité d'une profonde restructuration, et ce bouleversement se répercute dans l'entreprise où il suscite des inquiétudes.

L'inquiétude tient aussi à l'incapacité d'ouvrir un dialogue serein sur les difficultés à venir : on a mentionné l'appréhension que suscite la GPEC, mais on sait aussi que l'ouverture d'une procédure collective est vécue comme une première étape conduisant à la disparition de l'entreprise. La Mission avancera à ce propos une proposition en faveur des entreprises placées sous sauvegarde de justice : pour une société de BTP, le fait d'être exclue des marchés publics équivaut à une condamnation à mort.

Cette question de la capacité à accepter le changement se pose aussi pour les territoires et ne peut là encore être réglée que par un surcroît d'anticipation. Je ferai quatre suggestions un peu techniques dans cette perspective.

L'obligation de contribuer aux opérations de revitalisation ne concerne aujourd'hui que les entreprises de plus de 1 000 salariés : ne pourrait-on abaisser ce seuil à 250 salariés ?

L'entreprise Lejaby constitue l'exemple d'une conversion réussie grâce, notamment, à la mobilisation du FNE-Formation. Or, la suppression des crédits alloués aux cellules de reclassement a fait passer le budget de celui-ci de 38 millions d'euros en 2010 à 24 millions d'euros en 2013. Il conviendrait aujourd'hui de conforter ce fonds, et ce pour renforcer non seulement les actions de formation, mais aussi l'approche collective. En effet, si la plupart des acteurs reconnaissent les aspects positifs du CSP, le reproche lui est fait de privilégier une approche individuelle alors que les cellules de reclassement offraient un espace collectif dont les salariées de Lejaby, par exemple, ont tiré avantage pour prendre un nouveau départ.

Il nous paraîtrait également utile de ressusciter le Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT) en étendant sa compétence aux bassins en difficulté qui ne bénéficient pas de conventions de revitalisation.

Enfin, les procédures européennes sont certes complexes, mais comment peut-on accepter, dans la situation économique actuelle, que n'aient été mobilisés l'année dernière que 40 % des crédits du FEM, doté d'un montant pourtant déjà faible – 500 millions d'euros pour l'ensemble des pays de l'Union européenne ?

M. le ministre. S'agissant du FEM, j'ai souligné les contradictions, à la fois de ceux qui n'en voulaient pas mais qui l'utilisaient et de ceux qui le réclamaient sans en profiter. Vous avez raison de dénoncer le paradoxe d'une faible consommation des crédits du fonds dans une période de difficultés économiques. Cela étant, il faut aussi prendre en compte l'inadaptation des critères d'attribution à la situation de certains pays – dont le nôtre. C'est pourquoi nous avons insisté pour que ces critères soient revus dans le cadre de la nouvelle programmation européenne.

S'agissant du FNRT, un rapport de l'Inspection générale des finances de 2011 a conclu que le prêt à la revitalisation des territoires (PRT) n'avait pas apporté la preuve de son utilité par rapport aux autres prêts participatifs gérés par Oséo, dont les caractéristiques sont proches. Cela dit, je serai très attentif aux propositions que vous avancerez sur le sujet.

Je vois bien ce qui vous incite à demander d'abaisser à 250 salariés le seuil de l'obligation de revitalisation : les PSE concernant des entreprises de plus de 1 000 salariés sont rares dans bon nombre de départements. Cependant, la mesure reviendrait à imposer une nouvelle charge aux entreprises de taille intermédiaire – que nous cherchons au contraire

à conforter – et ce sans conséquences financières importantes, donc sans grand bénéfice pour la revitalisation. Le Gouvernement est donc sceptique sur l'intérêt d'une telle proposition.

Nous avons relancé le FNE-Formation, dont les crédits atteignent 24 millions d'euros en 2013. C'est certes moins que les 38 millions d'euros de 2010, mais cette année avait été celle d'un pic lié à la crise. De 5 millions d'euros en 2004, puis de 7 millions en 2007, ce fonds n'était d'ailleurs monté qu'à 21 millions en 2009. On ne peut donc parler de baisse ; en outre, le nombre des bénéficiaires potentiels n'a pas cessé d'augmenter. Il s'agit d'un bon outil qu'il convient sans doute d'adapter aux circonstances.

Mme Véronique Louwagie, rapporteure. Comme l'a dit mon collègue rapporteur, nos interlocuteurs se déclarent satisfaits du CSP – à l'exception de la perte de l'aspect collectif –, mais qu'en est-il des tests actuellement menés dans des bassins d'emploi en vue d'en étendre le bénéfice à des titulaires de CDD ou de contrats précaires, et éventuellement à des salariés d'entreprises sous-traitantes ?

M. le ministre. Des expérimentations sont en effet conduites pour tester l'ouverture des CSP aux contrats précaires au lieu qu'ils soient réservés aux seuls salariés licenciés. Nous déciderons de cette extension une fois l'évaluation de ces essais connue.

M. le président Olivier Carré. Merci beaucoup, monsieur le ministre, d'avoir répondu à nos questions. Nous espérons pouvoir auditionner prochainement le ministre du redressement productif.

M. Jean-Pierre Gorges. Ce serait utile pour clarifier les compétences sur ce sujet au sein de l'État.

M. le ministre. Les DIRECCTE regroupent les services du ministère du redressement productif et ceux de mon ministère dans les régions – ce qui permet une unification des points de vue et des réponses apportées –, et elles assument le rôle du chef de file.

M. le président Olivier Carré. Mais, s'ils paient de leur personne, les commissaires au redressement productif n'ont pas tous la même conception de leur propre rôle. Sans doute cela tient-il à la fois à la diversité des territoires comme à celle de leur passé professionnel...

M. le ministre. Vous en débattrez avec M. Montebourg mais ces commissaires ont joué un rôle incontestablement positif, ne serait-ce que parce que les entreprises ont trouvé en eux des interlocuteurs clairement identifiés.