

OREFQ info

OBSERVATOIRE RÉGIONAL DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION ET DES QUALIFICATIONS DE LORRAINE

Dossier

Premières conventions de revitalisation en Lorraine : un dispositif nécessaire mais complexe à mettre en route

OREFQ

Centre d'Affaires Libération
4, rue de la Foucotte - 54000 Nancy

Tél : 03 83 98 37 37

Fax : 03 83 98 98 78

E-mail : contact@orefq.fr

Site : www.orefq.fr

Directeur de la publication :

Michel BIGGI

Permanents de l'OREFQ :

Pascal BAUGER

Michel BIGGI

Fabienne JIMENEZ

René KRATZ

Alexandre PARMENT

Angélique PEPIN-VIADER

Ousmane SOW

Conception charte : Phonem (Nancy)

PAO : OREFQ

Imprimerie : Saint-Jacques (Lunéville)

Dépôt légal : Avril 2011 - ISSN 1240-1951

Dans un contexte économique en mutation, les vingt-cinq premières conventions de revitalisation achevées en Lorraine ont expérimenté la mise en oeuvre de dispositifs de modernisation et de cohésion sociales récents et complexes. Tout n'a pas été facile comme le montre le bilan qui suit. Mais les dispositifs ont évolué « en marchant » et les bonnes pratiques se diffusent progressivement dans les dernières conventions signées. Elles ont tendance à se généraliser dans celles en cours et encore davantage dans les plus récentes d'entre elles. Pourtant rien n'a été simple pour les pionnières.

Introduction

Afin d'accompagner les territoires affectés par des mutations économiques, la loi de modernisation sociale de janvier 2002, puis la loi de programmation pour la cohésion sociale de janvier 2005 ont institué une obligation dite de revitalisation à la charge des entreprises qui licencient.

Les entreprises entrant dans le champ d'application de cette loi (article L.1233-84 et suivants du Code du travail) sont assujetties à cette obligation dès lors qu'elles comptent plus de 1 000 salariés et qu'elles procèdent à un licenciement collectif affectant par son ampleur l'équilibre du ou des bassins d'emploi dans lesquels elles sont implantées. Les entreprises de 50 salariés et plus non soumises à l'obligation peuvent conclure une convention avec l'État sur la base du volontariat.

Les modalités de mise en oeuvre de cette obligation de revitalisation sont contractualisées dans le cadre d'une convention – négociée et signée entre l'État, représenté par le Préfet, et l'entreprise – qui fixe le montant de l'engagement financier de l'entreprise, le nombre d'emplois à créer, le périmètre géographique d'application de la convention, sa durée et, enfin, les actions de revitalisation à mettre en oeuvre.

Le Commissaire à la réindustrialisation et la DIRECCTE ont chargé l'OREFQ de réaliser une étude visant à faire le bilan du dispositif en Lorraine afin de l'améliorer et proposer des pistes correctives.

Cinquante conventions de revitalisation signées en Lorraine

Depuis l'entrée en vigueur de l'obligation de revitalisation en 2002 et la signature en juillet 2004 de la première convention par Europipe – une entreprise de Joeuf (54) spécialisée dans la fabrication de tubes et de tuyaux en acier – et Eupec, un de ses sous-traitants spécialisé dans le traitement et le revêtement des métaux, 51 établissements lorrains concernant 47 entreprises ont signé 50 conventions de revitalisation au 31/07/2010 (graphique 1)¹.

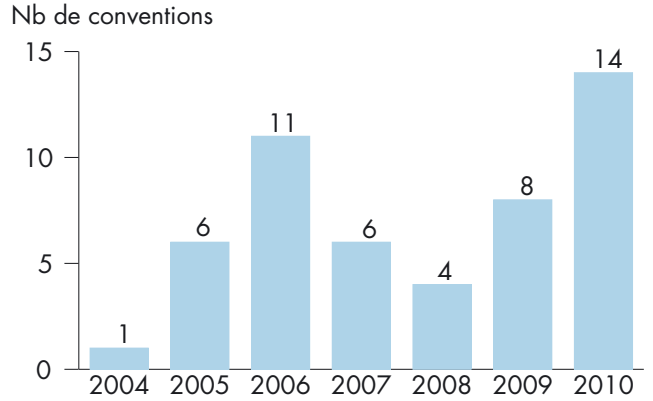
1 : Certains établissements ont signé plusieurs conventions successives (Total Petrochemicals France, Indesit), certaines entreprises ont signé des conventions pour plusieurs établissements (Indesit, Faurecia, Peugeot Citroën Automobiles, Nestlé Waters), certaines conventions, enfin, regroupent plusieurs établissements (Eupec et Europipe, Eurostamp et Faurecia). Au 31/07/2010, la moitié des conventions signées en Lorraine étaient achevées.

La source des données (carte, tableaux et graphiques) provient du dépouillement des conventions de revitalisation par l'OREFQ (cf. encadré 3, p. 8) à l'exception des tableaux 7 et 8 issus de la source SIRENE.

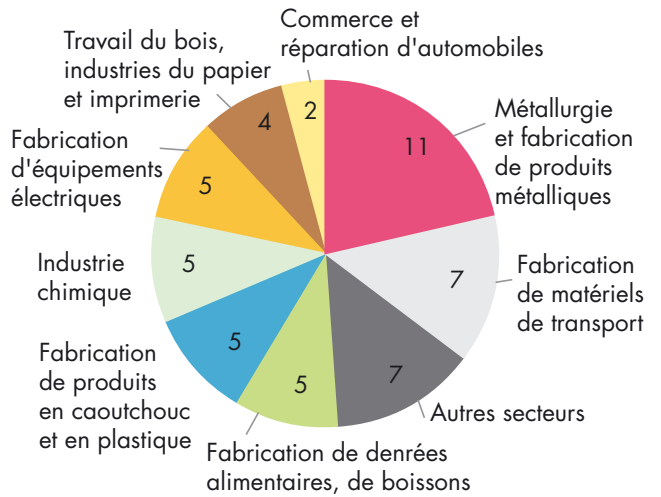
Carte 1
Répartition géographique inégale des conventions de revitalisation lorraines



Graphique 1 : Répartition des conventions lorraines par année de signature (au 31/07/2010)



Graphique 2 : Répartition des établissements signataires d'une convention pas secteur (NA38)



La répartition géographique des conventions lorraines n'est pas homogène, elle se concentre dans les zones d'emploi déjà fortement touchées par des restructurations économiques : Thionville, Bassin Houiller, Saint-Dié et Sarreguemines. Trois zones d'emploi de Moselle concentrent à elles seules un peu plus du tiers des conventions lorraines.

Forte concentration sectorielle des établissements signataires d'une convention

88% des établissements lorrains – soit 45 sur 51 – ayant conclu une convention de revitalisation relèvent du secteur de l'industrie manufacturière, des industries extractives et autres industries (graphique 2).

La normalisation du niveau d'assujettissement : un biais du dispositif

Le montant minimum légal de l'engagement imposé aux entreprises pour financer la création d'activités et d'emplois nouveaux dans le cadre de la revitalisation est fixé à deux fois la valeur mensuelle brute du SMIC² par emploi supprimé. À l'inverse, aucun texte ne mentionne de plafond pour l'engagement financier alors que le montant de la pénalité financière adressée aux entreprises ne remplissant pas leur obligation de revitalisation est fixé à quatre SMIC. Par conséquent, il s'avère presque impossible pour le préfet de taxer l'entreprise au-delà de 4 SMIC, d'une part parce qu'au-delà l'entreprise préférerait très logiquement s'acquitter de la pénalité et, d'autre part, parce que cette pénalité est reversée au Trésor Public et non au territoire impacté par les restructurations³. Le dispositif semble contribuer de lui-même à induire une certaine norme : en Lorraine, pour les cinquante conventions signées depuis 2004, le niveau contributif varie entre 1,5 et 4 SMIC, pour un niveau moyen par emploi supprimé de 3,1 SMIC.

Financement moyen dans la norme nationale, mais fortes disparités départementales

Le montant total de l'engagement financier des établissements conventionnés en Lorraine au 31/07/2010 s'élève à 27 978 619 € (tableaux 1 et 2).

On observe cependant de très fortes disparités départementales. Le département de la Moselle, qui compte près de la moitié des conventions signées en Lorraine, ne représente que 41% du montant total, alors que les Vosges et la Meurthe-et-Moselle qui composent l'autre moitié des conventions en couvrent près de 60%. La Meuse, avec seulement deux conventions dont le montant est connu, ne constitue qu'un peu plus de 1% du montant dégagé au titre de la revitalisation du territoire.

Tableau 2 : Montant de l'engagement financier par département

	Total (€)	%	Nombre de conventions	Moyenne par convention (€)
Meurthe-et-Moselle	9 554 100	34,1	11	868 554
Meuse*	360 222	1,3	3	180 111
Moselle	11 439 182	40,9	23	497 355
Vosges	6 625 115	23,7	13	509 624
Lorraine	27 978 619	100,0	49	582 888

(*) Le montant de l'engagement financier d'une des conventions signées dans la Meuse n'est pas connu

2 : Le SMIC mensuel brut s'élevait à 1 365,00 € au 17/12/2010.

3 : Toutefois, la plupart des conventions intègrent une clause stipulant qu'au cas où l'intégralité de la somme ne serait pas dépensée le reliquat soit reversé à une structure de développement local poursuivant le même objectif de revitalisation.

Tableau 1 : Montant de l'engagement financier des établissements par tranche

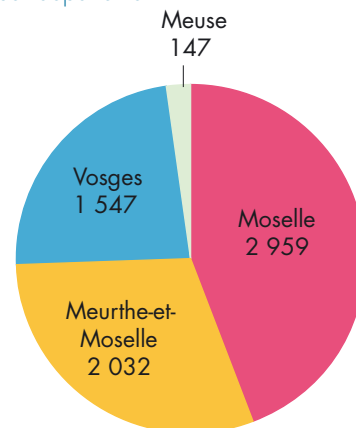
	Total	%
Moins de 100 000 €	5	9,8
De 100 000 à moins de 200 000 €	10	19,6
De 200 000 à moins de 500 000 €	21	41,2
De 500 000 à moins de 1 000 000 €	8	15,7
De 1 000 000 € à moins de 2 000 000 €	2	3,9
2 000 000 € et plus	4	7,8
Non précisé	1	2,0
Total	51	100,0

Les départements des Vosges et de la Moselle, avec plus ou moins 500 000 € d'engagement financier moyen par convention se situent dans la moyenne nationale. Le montant moyen des conventions Meurthe-et-Mosellanes est quant à lui largement supérieur. Cela s'explique par le montant de la convention signée entre l'État et Kléber, le plus élevé de toutes les conventions lorraines avec près de 4 400 000 €.

Plus de 6 500 emplois supprimés à recréer

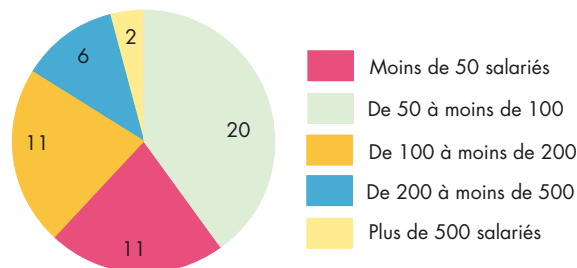
Au-delà de l'engagement financier, la convention fixe un objectif de création d'emplois égal au nombre d'emplois supprimés dans le cadre du licenciement collectif. Ainsi, les cinquante conventions de revitalisation signées en Lorraine au 31/07/2010 concernent 6 685 emplois supprimés (graphique 3), soit en moyenne 136 par convention.

Graphique 3 : Nombre de suppressions d'emplois à l'origine des conventions par département



Dans 84% des conventions de revitalisation lorraines, le nombre de suppressions d'emplois est inférieur à 200 (graphique 4). Par ailleurs, onze de ces conventions, soit un peu plus de une sur cinq, concernent des restructurations plus limitées en termes d'emplois (moins de 50).

Graphique 4 : Suppressions d'emploi (par tranche de salariés) à l'origine des conventions



Encadré 1 : Dispositif ALIZE et Fonds Lorrain de Consolidation (FLC)

- Le dispositif ALIZE (Actions Locales Interentreprises en Zones d'Emploi) est un dispositif privé, soutenu et contrôlé par l'État, basé sur l'implication de grandes entreprises qui apportent leur aide aux PME/PMI de leur territoire sous forme d'apports en compétences et d'avances remboursables avec le concours des partenaires publics locaux.
- Le FLC est un outil lancé en 2010, à l'initiative de l'État, par l'Institut Lorrain de Participation (ILP), la Région Lorraine et CDC Entreprises pour accompagner financièrement les PME lorraines fragilisées par la crise. Ce fonds (5M) a pour vocation de renforcer les fonds propres des PME ayant fait la preuve de la viabilité de leur modèle économique et de la qualité de leur dirigeant, mais impactées par la conjoncture économique actuelle. Il répond à un double objectif : permettre à ces entreprises de bénéficier d'un apport destiné à pérenniser leur développement ; permettre à un repreneur de bénéficier d'une aide au bouclage financier.

On notera qu'un Plan de Sauvegarde de l'Emploi (PSE)⁴ peu important est susceptible malgré tout d'impacter un territoire de manière significative, notamment s'il s'agit d'une fermeture d'établissement ou de zones d'emploi confrontées à plusieurs PSE consécutifs comme c'est le cas pour celles de Thionville, du Bassin Houiller ou de Saint-Dié (carte 1). Des plans de sauvegarde prévoyant un petit nombre de licenciements dans une zone rurale peu dynamique économiquement peuvent être plus pénalisants pour le territoire qu'un plan prévoyant davantage de suppressions d'emplois mais à proximité des agglomérations de Nancy ou de Metz.

Beaucoup d'aides directes à l'emploi, peu de projets structurants

Les cinquante conventions signées en Lorraine prévoient 151 actions de revitalisation du territoire. La moitié de ces actions se concentrent sur trois grandes catégories d'aides : aide à la création d'emploi (26%), à la formation (13%) et à la reprise de site (11%) (tableau 3).

Les conventions les plus récentes marquent une rupture et « *un saut qualitatif dans les actions* » qui se veulent désormais « *davantage structurantes pour le territoire* », par opposition aux aides directes à la création d'emplois. Le caractère structurant d'un projet est lié à la nature des activités exercées qui doivent favoriser la diversification du tissu économique ; il tient aussi à la volonté de développer de nouveaux produits et de se positionner sur de nouveaux marchés, à la réalisation d'actions de recherche et développement et enfin, au recrutement de nouvelles compétences. Entrent par exemple dans

4 : Toute entreprise d'au moins 50 salariés qui procède au licenciement pour motif économique d'au moins 10 salariés sur 30 jours doit élaborer un Plan de Sauvegarde de l'Emploi (PSE). Ce document, communiqué à la DIRECCTE, regroupe les mesures destinées à favoriser le reclassement des salariés dont le licenciement est inévitable.

Tableau 3 : Actions programmées dans les conventions de revitalisation signées en Lorraine

	Toutes Conventions		Conventions achevées		Conventions en cours	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Aides à la création d'emploi et à la création d'entreprises	39	25,8	18	25,0	21	26,6
Aides à la formation	20	13,2	12	16,7	8	10,1
Aides à la reprise de site	16	10,6	9	12,5	7	8,9
Aides à l'embauche, à la création ou à la reprise d'activité d'anciens salariés	14	9,3	9	12,5	5	6,3
Accompagnement de Plateformes d'Initiative Locale (PFIL)	7	4,6	6	8,3	1	1,3
Aides aux structures de développement et d'insertion locales	7	4,6	2	2,8	5	6,3
Actions d'industrialisation et de revitalisation	6	4,0	4	5,6	2	2,5
Actions de développement et de recherche technologique	5	3,3	0,0	0,0	5	6,3
Appui à des projets structurants pour le territoire	5	3,3	1	1,4	4	5,1
Décote sur les équipements et matériels	5	3,3	3	4,2	2	2,5
Actions d'insertion	4	2,6	0,0	0,0	4	5,1
Aides aux sous-traitants	3	2,0	2	2,8	1	1,3
Mise à disposition de compétences	3	2,0	1	1,4	2	2,5
Actions de prospection locale, nationale et internationale d'investisseurs	2	1,3	1	1,4	1	1,3
Diagnostic social et territorial	2	1,3	1	1,4	1	1,3
Participation au dispositif ALIZE (cf. encadré n° 1)	2	1,3	1	1,4	1	1,3
Participation au Fonds Lorrain de Consolidation (FLC) (cf. encadré n° 1)	2	1,3	0,0	0,0	2	2,5
Participation au Plan d'Action Concerté État-Région en Moselle-Est	2	1,3	0,0	0,0	2	2,5
Autres	7	4,6	2	2,8	5	6,3
Total des actions	151	100,0	72	100,0	79	100,0

cette catégorie le projet de Composite Park initié par Total Petrochemicals France, ou encore le projet d'étude d'un pipe-line reliant Sarralbe à l'Allemagne proposé par Ineos. Pour autant, de telles actions restent encore trop peu nombreuses ; on notera tout particulièrement la rareté des projets exogènes et des projets de recherche d'investisseurs étrangers.

Un rodage difficile pour les 25 premières conventions achevées

Dans le cadre de cette étude, on a considéré qu'une convention était achevée lorsqu'elle était arrivée au terme de la durée fixée avant le 31/07/2010, ce qui était le cas de 25 conventions sur les 50 signées.

Le texte de loi stipule qu'à l'issue de la convention, un « bilan définitif évalue notamment l'impact sur l'emploi des mesures mises en œuvre et comprend les éléments permettant de justifier le montant de la contribution de l'entreprise aux actions prévues », mais il ne fournit aucune précision sur le dispositif chargé de réaliser et d'évaluer ce bilan qui permet de libérer officiellement l'entreprise de son obligation. Seules 7 conventions sur les 49 signées en Lorraine fixent explicitement la tenue d'un comité de clôture.

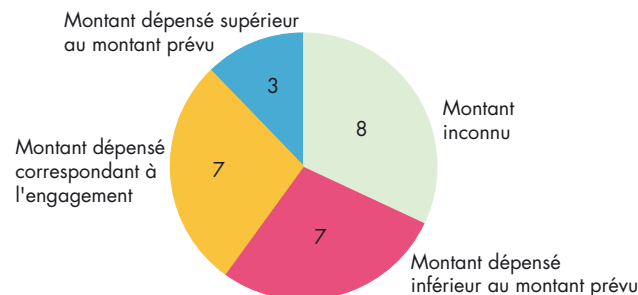
Dans les faits, malgré l'absence d'obligation légale, 14 des 25 conventions échues, soit un peu plus de la moitié, ont tout de même tenu un comité de clôture. Mais au final, seules 11 d'entre elles ont formellement obtenu quitus de l'État et ont officiellement été libérées de leur obligation. Pour les autres, tout semble se passer comme si on avait considéré la convention naturellement achevée et l'entreprise libérée au terme de la durée fixée, indépendamment d'un bilan sur les emplois créés et de la contribution de l'entreprise aux actions prévues.

Un montant dépensé supérieur de 7% à celui prévu, mais avec des disparités

Les entreprises qui signent une convention de revitalisation avec l'État s'engagent sur un montant financier qu'elles doivent impérativement dépenser pour être libérées de leur obligation, sous peine de voir le reliquat reversé au Trésor Public et échapper au territoire impacté par les licenciements. Au 31/07/2010, le montant financier total mobilisé par les conventions achevées était connu pour 14 d'entre elles et s'élevait à plus de 9 600 000 € pour un montant prévu légèrement inférieur à 9 000 000 €, soit un dépassement de 7% équivalent à environ 600 000 €.

Toutefois, si le montant global dépensé est supérieur à celui initialement fixé – ce qui pourrait être interprété comme un point positif du dispositif – il apparaît que près du quart des conventions achevées n'ont pas respecté leur engagement financier, le manque à gagner étant compensé par les trois conventions ayant dépensé plus que le montant prévu (graphique 5). En outre, le montant dépensé à l'issue du processus reste inconnu pour un quart des conventions achevées mais non encore soldées.

Graphique 5 : Montant dépensé par les 25 conventions de revitalisation achevées



Les fonds de revitalisation ont pour objectif principal de compenser les effets des plans sociaux sur les territoires sinistrés. Il est précisé qu'une partie de ces fonds prend en charge le coût des prestataires extérieurs auxquels font appel les entreprises. Un peu plus de trois quarts des conventions lorraines ont délégué le suivi de la mise en œuvre effective des engagements à des prestataires extérieurs, privés dans la plupart des cas.

Le montant global connu réglé aux prestataires s'élève à un peu plus de 1 700 000 €. Au final, lorsque l'on analyse les 14 conventions achevées dont on connaît à la fois le montant de la prestation et le montant global de la convention, on peut considérer que le coût des prestataires extérieurs avoisine le tiers du montant global. Bien que le montant global dépensé lors des 25 conventions achevées excède le montant prévu, le critère financier apparaît insuffisant à lui seul pour apprécier la réussite et le bon fonctionnement du dispositif.

Un nombre d'emplois réellement créés inférieur de 20% à celui prévu

Au 31/07/2010 le nombre d'emplois créés dans le cadre des 25 conventions achevées s'élevait à 1 949 pour un nombre d'emplois prévisionnel à créer de 2 436, soit un déficit de 20% correspondant à près de 600 emplois (tableau 4).

Tableau 4 : Emplois créés par département pour les conventions achevées

	54	55	57	88	Lorraine
Emplois supprimés	855	147	1 451	594	3 047
Emplois à créer	794	119	1 017	506	2 436
Emplois créés	582	52	1 004	311	1 949

Le nombre d'emplois créés est inférieur à celui initialement fixé parce qu'un peu plus de la moitié des conventions n'ont pas atteint leur objectif (tableau 5) ; les conventions ayant dépassé leurs objectifs en termes de créations d'emplois ne suffisent pas à combler le différentiel.

Tableau 5 : Conventions de revitalisation achevées selon l'objectif de création d'emplois

	54	55	57	88	Lorraine
Emplois créés inconnus	-	2	-	-	2
Emplois créés < prévisions	3	1	6	3	13
Engagement tenu	-	-	2	1	3
Emplois créés > prévisions	2	-	5	-	7
Total	5	3	13	4	25

Le bilan mitigé des aides directes à l'emploi

La quasi-totalité des conventions ont inclus l'aide financière destinée à soutenir la création d'entreprise dans leurs actions de revitalisation. Au 31/07/2010, les 25 conventions de revitalisation achevées ont abondé 348 établissements par des subventions ou des prêts.

La distribution géographique des établissements ayant bénéficié de ces aides directes à l'emploi reproduit à l'identique la répartition géographique des conventions de revitalisation lorraines (carte 1).

Trois quarts de ces établissements relèvent du secteur de l'industrie manufacturière et des industries extractives, du secteur du commerce de gros et de détail, des transports, de l'hébergement et de la restauration, ainsi que de celui de la construction (tableau 6).

Tableau 6 : Nombre d'établissements aidés par secteurs (NA10)

	Total	%
Industrie manufacturière, industries extractives et autres	126	36,2
Commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration	67	19,3
Construction	65	18,7
Activités spécialisées, scientifiques et techniques et activités de services administratifs	24	6,9
Autres activités de services	15	4,3
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	11	3,2
Agriculture, sylviculture et pêche	3	0,9
Activités immobilières	2	0,6
Information et communication	2	0,6
Activités financières et d'assurance	1	0,3
Inconnu	32	9,2
Total	348	100,0

Tableau 7 : Effectif des établissements aidés au 30/09/2010 par tranche

	Total	%
Effectif nul	72	20,7
De 1 à 9 salariés	111	31,9
De 10 à 19 salariés	37	10,6
De 20 à 249 salariés	74	21,2
250 salariés et plus	3	1,0
Inconnu	51	14,7
Total	348	100,0

Source : SIRENE à partir du dépouillement des conventions de revitalisation par l'OREFQ

L'essentiel de ces aides a été octroyé à des TPE et des PME (tableau 7), avec une forte prédominance de TPE (moins de 20 salariés) : 220 établissements, soit près de deux tiers. Enfin, une aide sur cinq est attribuée à des entreprises sans salariés : artisans, professions libérales, auto entrepreneurs, EURL, etc.

Le principe de l'aide directe fait parfois débat sur les territoires et se voit reprocher de générer un effet

d'aubaine et de fonctionner selon une logique de guichet sans réel impact sur l'emploi et, surtout, au détriment de projets plus structurants.

Le dispositif est de surcroît critiqué sur son absence de visibilité quant aux critères d'attribution des aides, bien des dossiers de demandes d'aides présentés ne comportant pas de lien clair entre aide, création d'emploi et logique territoriale du projet. Ainsi, pour beaucoup d'opérateurs de l'État, ces emplois auraient été créés indépendamment du dispositif de revitalisation. Ce manque de transparence est accru lorsque le suivi opérationnel est assuré par des prestataires extérieurs, notamment les cabinets privés : les informations usuelles (raison sociale, SIRET, code NAF d'activité, localisation, etc.) permettant le repérage et le suivi des établissements aidés sont souvent imprécises voire inexistantes, le montant et la nature des aides sont fréquemment inconnues et l'évaluation post-convention de la pérennité des emplois créés n'est quasiment jamais effectuée.

Alors que le dispositif prévoit de contrôler la pérennité des emplois créés trois ans après la clôture de la convention, une seule prévoit explicitement de réunir le comité de suivi après la clôture. Un examen de la situation des établissements aidés à partir du fichier SIRENE au 30/09/2010 faisait état de 55 établissements déjà fermés et de 9 autres en redressement ou en liquidation judiciaire (tableau 8).

Tableau 8 : État des établissements aidés au 30/09/2010 au fichier SIRENE

	Total	%
Actif	250	71,8
Fermé	55	15,8
Statut inconnu	34	9,8
Redressement ou liquidation judiciaire	9	2,6
Total	348	100,0

Source : SIRENE à partir du dépouillement des conventions de revitalisation par l'OREFQ

Un dispositif de suivi et d'évaluation perfectible

Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la revitalisation des bassins d'emploi sont encadrés par un décret qui institue « un comité présidé par le ou les préfets dans le ou les départements concernés, associant l'entreprise, les collectivités territoriales intéressées, les organismes consulaires et les partenaires sociaux membres de la ou des commissions paritaires interprofessionnelles régionales concernées. Le comité se réunit au moins une fois par an, sur la base du bilan, provisoire ou définitif, transmis préalablement par l'entreprise au(x) préfet(s) et justifiant de la mise en œuvre de son obligation. Le bilan définitif évalue notamment l'impact sur l'emploi des mesures mises en œuvre et comprend les éléments permettant de justifier le montant de la contribution de l'entreprise aux actions prévues ». Le bilan réalisé quant à l'application de ce texte en Lorraine met en évidence un certain nombre de difficultés.

Les comités de suivi

En ce qui concerne la composition du comité de suivi chargé de veiller à la mise en œuvre de la convention et de suivre la réalisation des objectifs qui y sont définis, la formulation du texte de loi est très ouverte (encadré 2).

Pour les 25 conventions achevées, le nombre d'institutions ayant participé aux réunions des comités de suivi varie de 5 à plus de 60. De façon générale, toutes les institutions invitées à participer n'assistent pas – ou pas systématiquement, ou irrégulièrement – aux réunions qui réunissent en moyenne dix à vingt institutions et entre une dizaine et une quarantaine de personnes. Le problème pointé de façon récurrente concerne la difficulté à prendre des décisions au sein de comités trop nombreux.

Par ailleurs, légalement, le comité de suivi est tenu de se réunir au moins une fois par an : 23 des 49 conventions signées en Lorraine au 31/07/2010 s'en sont tenues au minimum légal et prévoient une réunion du comité de suivi par an ; un peu plus d'un tiers prévoient deux réunions par an ; trois autres conventions fixent deux réunions du comité de suivi la première année et au moins une les années suivantes. En résumé, neuf conventions sur dix prévoient de réunir leur comité de suivi une ou deux fois par an. Mais dans les faits, sur la base des 25 conventions achevées, on peut observer que trois quarts des conventions ne respectent pas la fréquence des réunions de suivi.

Enfin, en règle générale, plus on avance dans la convention, moins la présence aux comités de suivi est importante et plus les comptes rendus de réunions et les listes de présence se font rares. Et ce d'autant que, sur les 25 conventions achevées, 9 d'entre elles n'ont pas désigné de responsable du secrétariat.

Les comités d'engagement

Deux tiers des conventions (33 sur 49) ont formellement institué un comité d'engagement chargé de gérer le «quotidien» du dispositif de revitalisation : il pilote la mise en œuvre de la convention, valide les financements des projets présentés et comptabilise les emplois créés. Il rend compte au comité de suivi.

Le déficit organisationnel de ces comités d'engagement est souvent dû à l'absence de désignation d'un président ou d'un secrétariat. Pour 19 d'entre eux, aucun président n'a été désigné. Pour les autres, la présidence incombe dans 8 cas à des sous-préfectures et dans 6 à des préfectures. 15 comités d'engagement (soit 46%) ne sont pas dotés d'un secrétariat ; pour les 18 restants, ce secrétariat a été réparti comme suit : maisons de l'emploi (7), cabinets (5), CCI (2), entreprises (2) et services de l'État (2).

Conséquence de ce déficit organisationnel, les informations concernant les comités d'engagement disponibles dans les dossiers sont soit désordonnées, soit parcellaires, soit inexistantes : absence de tableaux de bord et d'outils de formalisation systématisés, bilans

concernant les aides (prêts ou subventions) accordées souvent imprécis, absence fréquente des comptes rendus de réunion et des listes de présence.

Suivi et évaluation

En ce qui concerne l'activité de suivi et d'évaluation assignée aux comités de suivi, l'analyse n'est guère plus facile. La quasi-totalité des conventions (46 sur 49) fixent formellement les objectifs du comité de suivi, généralement chargé de récapituler pour chaque action visée les réalisations en termes d'activités ou d'emplois créés, les difficultés rencontrées et les moyens financiers mobilisés. Seule la moitié (24 sur 49) demande la production de bilans provisoires, et moins d'un tiers (14 sur 49) impose la production de tableaux de bord. De fait, l'analyse du fonds documentaire s'est révélée difficile pour un grand nombre de dossiers du fait de l'absence de documents systématiques et formalisés de suivi (en plus de l'absence fréquente de comptes rendus de réunion et de listes de présence).

Encadré 2 : Composition du Comité de suivi

- Pour l'État : le préfet de département (et fréquemment le sous-préfet de l'arrondissement concerné), les services de la DIRECCTE (qui regroupe désormais l'ancienne DDTEFP et la DRIRE, toutes deux systématiquement intégrées aux comités de suivi), ainsi que le Trésorier Payeur Général ; à quelques occasions, un représentant du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (SGAR) ;
- Pour l'entreprise : un ou plusieurs représentants de l'entreprise assujettie à l'obligation de revitalisation (en général la direction du site local, accompagnée parfois de la direction des ressources humaines, parfois aussi d'un représentant national de l'entreprise quand il s'agit d'une grande entreprise ou d'un groupe) et, lorsque c'est le cas, un ou plusieurs représentants du cabinet prestataire choisi pour mettre en œuvre et animer la convention ;
- Pour les collectivités territoriales (représentants des collectivités locales et des EPCI intéressés) : Conseil Régional et Conseil Général du département concerné ; représentants des EPCI concernés ; maires des communes concernées ;
- Pour les organismes consulaires : Chambre de Commerce et d'Industrie, Chambre de Métiers et de l'Artisanat, Chambre d'Agriculture ;
- Pour les organisations patronales : MEDEF, CGPME, UPA ;
- Pour les syndicats des salariés : CGT, CFDT, FO, CFTC et CGC (parfois les représentants locaux des syndicats présents sur le site, parfois les Unions Départementales, quelques fois les deux) ;
- Pour le Service Public de l'Emploi : Pôle Emploi, AFPA ;
- Pour les organismes de développement économique : Agence pour le Développement des Investissements Extérieurs en Lorraine (ADIELOR), Comité d'Aménagement, de Promotion et d'Expansion (CAPEMM, CAPEM, CAPEV), Moselle Développement, Agence pour l'Expansion de la Moselle-Est (AGEME).

Peuvent également être sollicités les députés des circonscriptions concernées ainsi que tout autre partenaire ou expert que le comité de suivi jugera utile d'associer à ses travaux. Soit au total une trentaine d'institutions susceptibles de participer aux comités de suivi des conventions.

Conclusion

L'obligation de revitalisation des bassins d'emploi fixe, par voie de convention Etat-entreprise les conditions dans lesquelles les entreprises doivent intervenir pour favoriser la création d'activités et d'emplois nouveaux dans les bassins d'emplois affectés par leurs restructurations. Elle traduit la volonté des politiques publiques de soutenir l'évolution des territoires fortement marqués par des difficultés économiques et les licenciements collectifs.

Initiative nécessaire, cette obligation contribue à responsabiliser les entreprises quant aux impacts territoriaux de leurs choix stratégiques, tout en s'assurant du financement d'actions de revitalisation du territoire par ces mêmes entreprises. Toutefois, elles sont contraintes à une obligation de moyen plus que de résultats. En effet, le bilan des conventions achevées met en évidence que malgré un montant financier dépensé plus important que celui prévu dans les conventions, le nombre d'emplois effectivement créé reste en deçà des objectifs fixés.

Ce bilan met également en évidence une certaine contradiction entre, d'une part, la volonté des entreprises qui cherchent à optimiser leur obligation (notamment en

confiant la gestion de la convention à un prestataire extérieur, souvent onéreux) et, d'autre part, les objectifs des pilotes du dispositif qui peinent à contrôler sa mise en œuvre tout en tentant de développer des actions davantage structurantes pour le territoire sur le long terme, mais plus complexes et plus coûteuses à élaborer.

La gestion du dispositif des conventions de revitalisation semble nécessiter davantage de transparence dans la prise de décision lors des comités de suivi et d'engagement ainsi que dans l'élaboration d'outils formalisés et systématisés de suivi, d'évaluation et de traçabilité des actions. La réflexion permettant d'identifier les leviers susceptibles de se rapprocher des objectifs de création d'emplois est à approfondir. La mise en réseau des acteurs locaux du développement économique en y associant les cabinets privés dans le cadre de règles financières précises est une méthode à valoriser.

Plus généralement, l'accroissement des échanges d'expérience entre les différents services et les différents acteurs territoriaux doit permettre de donner à la gouvernance du dispositif plus de recul et de rigueur.

Encadré 3 : Méthodologie

L'étude s'est essentiellement appuyée sur l'exploitation d'un fonds documentaire constitué des dossiers de convention de revitalisation détenus par les services de l'État mettant en œuvre le dispositif. Ainsi, les services des préfectures et des Unités Territoriales de la DIRECCTE des quatre départements lorrains ont confié l'intégralité de leurs dossiers à l'OREFQ. La constitution du fonds documentaire a été complétée par la participation, en tant qu'observateur, à quelques réunions de travail ou comités de suivi.

L'exploitation du fonds documentaire s'est appuyée sur une grille de dépouillement comportant des variables descriptives communes afin de rapprocher l'ensemble des conventions lorraines et de construire un premier état des lieux général. Cette grille de dépouillement est construite autour de 6 grandes thématiques comportant plusieurs variables :

- Caractéristiques de l'entreprise assujettie à l'obligation de revitalisation : raison sociale, SIRET, secteur d'activité, implantation géographique.

- Caractéristiques de la convention de revitalisation : signataires, texte de loi de référence, date de l'annonce du PSE aux services de l'Unité Territoriale, date de la signature, durée et date du comité de clôture pour les conventions achevées, montant de l'engagement financier, nombre d'emplois à créer, recours à un prestataire ou non.

- Aspects géographique et territorial de la convention : zones de recrutement des entreprises assujetties, périmètre de la convention et principes de construction, recours à une étude d'impact social et territorial, etc.

- Organisation du suivi de la convention : structures de suivi et leurs compositions, présidence et secrétariat, objectifs, rythme de réunion, etc.

- Recensement des actions devant être mises en œuvre : description, objectif, équivalent en emploi de l'action, bénéficiaire.

- Recensement des entreprises aidées : raison sociale, SIRET, localisation, secteur d'activité, type d'aide reçue, situation au regard de l'activité et tranche d'effectif.



Observatoire Régional de l'Emploi, de la Formation et des Qualifications

Centre d'Affaires Libération • 4, rue de la Foucotte • 54000 Nancy

Tél. : 03 83 98 37 37 • Fax : 03 83 98 98 78

Site web : www.orefq.fr

Courriel : contact@orefq.fr