

Le FDR 35, fonds départemental de revitalisation de l'Ille-et-Vilaine

CRÉER DES EMPLOIS
DANS LES TERRITOIRES

La fonction de Commissaire à la réindustrialisation consiste en une prestation d'ingénierie au profit des entreprises et des territoires dans le but de préserver et de créer de l'emploi. Ce rôle d'interface entre les entreprises, les partenaires sociaux, les élus et l'Etat lui permet de focaliser les savoir-faire en vue d'une intervention massive et concomitante au profit de la compétitivité de l'industrie sur un territoire donné.

par Jacques GARAU*

La revitalisation correspond bien aux nécessités de cette action, en mobilisant les acteurs économiques sur des projets locaux dans une zone d'emploi donnée, dans l'optique d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, qui sont la véritable plus-value immatérielle de notre patrimoine industriel.

UN FONDEMENT JURIDIQUE QUI S'INSCRIT DANS LA DURÉE

Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002, en établissant le principe d'égalité des chances territoriales, et celui du 26 mai 2003, en donnant la priorité à la revitalisation des bassins d'emploi, ont fixé les grandes lignes de l'action de l'Etat en matière d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques. Ces missions ont été confiées à la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) par le CIADT du 14

octobre 2005. Le Président de la République a créé la fonction de Commissaire à la réindustrialisation le 4 mai 2009 et le ministre de l'Industrie, dans son discours du 18 mai 2010 sur la nouvelle politique industrielle de la France, a confié à ce dernier une mission visant à la mise en place d'une gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences (GTEC).

Il s'agit donc bien, pour l'Etat, dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire volontariste et continue, de mettre à disposition des moyens spécifiques et adaptés permettant de recréer des emplois essentiellement industriels.

La loi de Modernisation sociale du 17 janvier 2002 crée, à son article 118, une obligation de revitalisation dans le but de responsabiliser les dirigeants d'entreprises qui, en licenciant de manière parfois massive, mettent en danger l'économie d'un bassin d'emploi.

La loi de Cohésion sociale du 18 janvier 2005 précise, quant à elle, dans son article 76, son champ d'application codifié à l'article L.1233-84 et suivants du Code

* Commissaire à la réindustrialisation pour la Bretagne.



© Laurent Vigneron/REA

« Le département de l'Ille-et-Vilaine se caractérise par l'impact économique particulièrement fort du bassin d'emploi de Rennes. Son dynamisme interne lui vaut un taux de chômage inférieur à celui de la Région et très en retrait par rapport à celui constaté au niveau national. ». *Zone d'activité à Rennes.*

du travail. Celui-ci préconise la mise en œuvre de cette obligation pour les entreprises (ou pour les groupes d'entreprises) employant plus de 1 000 salariés dans les Etats membres de l'Union européenne couverts par la Directive communautaire 94-45 du 22 septembre 1994.

Le fait générateur réside dans la décision prise de procéder à un licenciement collectif affectant par son ampleur l'équilibre d'un bassin d'emploi ; les entreprises qui y recourent sont tenues de contribuer à la création d'activités et au développement des emplois sur ce même bassin d'emploi en signant avec l'Etat une convention de revitalisation.

Les entreprises qui font l'objet d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire en sont exonérées.

Le décret d'application date du 31 août 2005 et la circulaire DGEFP/DGTPE/DGE/DATAR a été diffusée le 12 décembre 2005.

Cette convention est conclue entre l'entreprise et le Préfet de département, qui fixe un montant compris entre 1 et 4 SMIC par emploi supprimé en plus des obligations liées au Plan de Sauvegarde de l'Emploi (PSE). A défaut d'un accord, il est procédé à une taxation d'office de l'entreprise, qui abonde ainsi le budget de l'Etat. Cette négociation est théoriquement indépendante du plan de sauvegarde de l'emploi, mais les partenaires sociaux sont toujours extrêmement vigilants

sur le maintien du lien entre la société et le territoire ; à ce titre, ils demandent à participer au comité de suivi de la convention. Celle-ci peut également prévoir des mesures liées au réemploi du site industriel.

Par ce dispositif, l'Etat entend lutter contre la désindustrialisation et amortir le choc psychologique du licenciement collectif par le maintien du lien entre l'entreprise et le territoire. En participant aux efforts de revitalisation, une société mettant en œuvre un PSE répond également à des objectifs de gestion territoriale des emplois et des compétences par le financement de formations et la création d'emplois (notamment par un appui apporté aux créateurs d'entreprises).

UNE APPROCHE PARTENARIALE ASSUMÉE

Le lien fort s'inscrivant dans le droit (et voulu par les acteurs locaux) entre l'entreprise et le territoire a trouvé sa limite dans les effets dévastateurs de la crise économique et financière qui a débuté en 2007.

Face à une situation d'une ampleur inédite, l'Etat a proposé aux collectivités et aux partenaires sociaux une solution de mutualisation dépassant la seule empreinte territoriale de l'entreprise touchée par un PSE.

Dans la méthodologie habituelle, la convention de revitalisation s'applique à une zone géographique resserrée



© Bigot/ANDIA.fr

JACQUES GARAU

« Néanmoins, le bassin d'emploi de Rennes a dû subir la baisse vertigineuse d'activité de la filière automobile, puisque l'usine PSA de La Janais est essentiellement tournée vers les véhicules haut de gamme ». *Chaîne de montage de l'usine PSA de La Janais.*

et touchée économiquement par la baisse d'activité ou le départ de la société concernée. L'unité de compte est donc la commune, la communauté de communes ou d'agglomération, voire des cantons mitoyens. Au-delà, la légitimité des partenaires s'étiolle, car les salariés sont attachés à retrouver un emploi préservant leur style de vie et ne les obligeant pas à s'éloigner de leurs attaches familiales et amicales. L'entreprise missionne donc un cabinet spécialisé dans la revitalisation, dont la première tâche est d'élaborer, en liaison avec le sous-préfet et les élus, un projet de territoire avant d'assurer une mission de prospection.

Parallèlement, la cellule de reclassement organise le recensement des compétences des salariés et met en place des formations en adéquation avec les gisements d'emplois. Il s'agit donc de fournir aux personnes un nouveau travail qui ne modifie pas trop l'équilibre général de leur vie, objectif qui est d'ailleurs la priorité des syndicats de salariés. Les élus sont eux aussi particulièrement sensibles à l'avenir économique de leur territoire et à l'apport financier généré par les entreprises industrielles et de services dépendant de la société de plus de 1 000 salariés à l'origine du licenciement. L'expression de « plan de sauvegarde de l'emploi et de revitalisation » trouve ainsi pleinement son sens.

Le département de l'Ille-et-Vilaine se caractérise par l'impact économique particulièrement fort du bassin d'emploi de Rennes. La zone d'emploi couvre environ

les deux tiers du département, repoussant à ses limites Saint-Malo, Vitré, Fougères et Redon. Elle a une population, en croissance constante, de plus de 650 000 habitants, dont plus de 400 000 pour l'agglomération de Rennes Métropole.

Son dynamisme interne lui vaut un taux de chômage inférieur à celui de la Région et très en retrait par rapport à celui constaté au niveau national. Néanmoins, elle a dû subir la baisse vertigineuse d'activité de la filière automobile, puisque l'usine PSA de La Janais est essentiellement tournée vers les véhicules haut de gamme. Cette filière est fortement concentrée autour de ce site, avec 130 établissements sur 237 et 71 % des effectifs du secteur automobile.

En 2007, le poids de la filière dans la sphère productive était de 18 % dans la Zone Economique de Rennes, avec 16 850 salariés, et de 14 % dans celle, voisine, de Redon, avec 1 240 salariés. Entre 2007 et 2011, il aura été mis fin à 3 489 contrats à durée indéterminée (CDI) et à 1 500 emplois d'intérimaires, dans ce seul secteur d'activité, auxquels il faudra ajouter environ 500 postes dans l'électronique et les technologies de l'information et de la communication (TIC). Cette situation entraînera, à terme, la mise en œuvre de vingt-et-une conventions de revitalisation.

La préfecture de l'Ille-et-Vilaine a donc initié une démarche de réflexion avec les partenaires sociaux, les

chambres consulaires et les collectivités, afin de définir des axes de travail dans trois domaines : a) l'accompagnement des salariés touchés par les mutations économiques, des jeunes en insertion et des salariés en chômage partiel, b) la formation professionnelle et, enfin, c) la revitalisation.

Cette situation préoccupante a justifié une réponse organisée au plan du département et de chacun des cinq bassins d'emploi. Pour ce faire, le groupe de travail a proposé la création d'un partenariat en vue de la revitalisation des bassins d'emploi et des pays du département, formalisé par la signature d'une convention cadre à la déclinaison de laquelle ont été associés les représentants des collectivités territoriales, l'association des maires, les organismes consulaires et des partenaires sociaux membres de la commission paritaire interprofessionnelle régionale (COPIRE). Cette convention cadre formalise l'accord des partenaires sur une organisation départementale de préparation et de suivi des conventions de revitalisation, en cohérence avec les stratégies de développement locales et départementales.

Cette démarche transgressant les habitudes et les tabous du lien entreprise/territoire se voulait cohérente avec les besoins identifiés à l'échelle départementale et complémentaire d'autres dispositifs d'appui aux entreprises, comme le Fonds national de Revitalisation des Territoires localisé sur l'arrondissement de Fougères et respectueux de la zone d'attractivité sur l'emploi constitué par le bassin rennais au niveau départemental. Il faut rendre hommage à la hauteur de vues des élus et des partenaires sociaux, qui a permis la réussite de ce projet.

Un dispositif innovant

La convention instaure entre les signataires, à compter du 1^{er} juin 2009, un partenariat visant à rechercher, à solliciter et à accompagner tout projet de création d'activités ou d'emplois de nature à participer à la revitalisation des bassins d'emploi du département d'Ille-et-Vilaine.

La mise en œuvre des actions retenues dans le cadre de ce partenariat est une mission de service public confiée à l'association Idea 35, sur la base d'une convention spécifique conclue avec l'Etat. Idea 35, qui est une agence de développement économique départementale, intervient en liaison avec les collectivités locales et les acteurs locaux du développement économique. Les fonds remis par les entreprises sont encaissés et décaissés par l'Agence de Services et de Paiement dans le cadre d'une convention qui prévoit la gestion comptable et financière du FDR 35.

Un ensemble de conventions régit les relations entre les partenaires. Tout d'abord, une convention classique, signée entre l'Etat et l'entreprise assujettie à une obligation de revitalisation, dont l'unité territoriale de la

DIRECCTE est maître d'œuvre pour le préfet de l'Ille-et-Vilaine. Elle constate la volonté de l'entreprise de participer à l'action mutualisée et en fixe les modalités pratiques et la durée (de 36 mois).

Une convention cadre établit le partenariat départemental à compter du 1^{er} juillet 2009. Elle définit le fonctionnement, les ressources disponibles, le pilotage et les actions éligibles, qui sont au nombre de six :

- le soutien aux créations d'emplois proposées par des entreprises non encore implantées dans les bassins d'emploi du département d'Ille-et-Vilaine, ainsi qu'aux créations d'emplois issues de projets de développement et de création d'entreprises locales, prioritairement dans le secteur industriel et dans celui des services à l'industrie, afin de favoriser l'embauche de salariés licenciés pour motif économique par les entreprises adhérant au dispositif partenarial ;
- le soutien à la création d'emplois par l'insertion par l'activité économique ;
- le soutien à des actions de prospection nouvelles favorisant l'installation de nouvelles entreprises sur les bassins d'emploi du département de l'Ille-et-Vilaine ;
- le développement des actions de promotion, d'accueil et d'accompagnement à la création et à la reprise d'entreprises ;
- la GPEC territoriale ou les actions collectives permettant de contribuer, même indirectement, à la création d'emplois ;
- les projets structurant le territoire (plateformes, études de projets innovants...).

Un règlement d'application précise les modalités pratiques (notamment les conditions d'éligibilité à chacune de ces actions).

Une convention est conclue, entre l'association Idea35 et l'Etat, sur le champ d'intervention et les engagements mutuels, en particulier en termes d'informations réciproques (cette mission est rémunérée à hauteur de 10 % des sommes collectées). Une convention lie également l'entreprise bénéficiaire à Idea35, en particulier en matière de durée du maintien des emplois, qui est au minimum de trois années après le versement de l'aide.

L'Etat a également confié par convention l'exécution de la gestion financière du fonds à l'Agence de Service et de Paiement. Celle-ci est le payeur de l'aide aux porteurs de projets validés par le comité d'engagement. Elle est chargée du recouvrement des aides indûment versées, en cas de non respect de ses obligations par l'entreprise bénéficiaire (le tribunal administratif de Rennes est compétent pour trancher les litiges éventuels). L'ASP reçoit une rémunération égale à 5 % des sommes collectées.

L'avantage de cette solution réside dans sa robustesse, car elle fait uniquement appel à des opérateurs reconnus sur le territoire, efficaces et ayant l'habitude de collaborer pour un coût inférieur de moitié aux dispositifs habituels. Il n'y a donc pas de temps à consacrer à l'adaptation et à l'appropriation du territoire par les acteurs locaux.

UN PILOTAGE PRAGMATIQUE ADAPTÉ AU TERRAIN ET À LA CRISE

Les partenaires ont souhaité fédérer les acteurs économiques et institutionnels tout en préservant une gestion courante souple et pragmatique ; est conservé un niveau intermédiaire de conduite qui détient le pouvoir décisionnel.

Le comité d'engagement est la cheville ouvrière du dispositif puisqu'il décide des projets à financer et détermine le montant des financements attribués, sur la base de dossiers présentés et instruits par Idea 35. Il se réunit généralement mensuellement.

Ce comité, présidé par l'Etat, est composé :

- des services compétents de l'Etat (Commissaire à la réindustrialisation, Unité Territoriale de la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (UT DIRECCTE), Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP)),
- des collectivités locales concernées (Conseil régional, Conseil général, communautés de communes ou d'agglomération concernées par les dossiers des entreprises ayant adhéré au dispositif de revitalisation mutualisé),
- de deux représentants des partenaires sociaux (un représentant des syndicats des salariés et un représentant des organisations professionnelles d'employeurs) désignés par la commission paritaire interprofessionnelle régionale (COPIRE) parmi ses membres,
- des représentants des entreprises signataires d'une convention de revitalisation.

La réunion de ce comité d'engagement est une occasion, pour les partenaires, d'échanger sur le fonctionnement de la structure et de préciser les orientations à travers l'étude de cas concrets. Le débat sur les projets en présence des entreprises bénéficiaires renforce le lien au territoire voulu par les partenaires sociaux et permet aussi de rester au plus près de la réalité économique. Nous avons ainsi gardé la possibilité, offerte par la convention, d'aider à la création d'emplois de service dans des zones du département de l'Ille-et-Vilaine particulièrement défavorisées en raison de la sinistralité ou de leur caractère rural particulièrement marqué. Jusqu'à maintenant, cela représente une dizaine d'emplois, sur 446 créés.

Le comité de pilotage évalue l'action du fonds ; sa composition lui permet de prendre des décisions d'orientation sur des propositions du comité d'engagement ou du comité de suivi, mais également d'un de ses membres ou en réponse à une sollicitation particulière. Il a ainsi travaillé sur un courrier de l'Union des Industries et des Métiers de la Métallurgie (UIMM), qui faisait le point sur le choix des projets après six mois de fonctionnement. Il comprend :

- le Préfet (ou son représentant),
- le Président du Conseil régional de Bretagne (ou son représentant),

- le Président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine (ou son représentant),
- le Président de Rennes Métropole (ou son représentant),
- la Présidente de l'Association des maires d'Ille-et-Vilaine (ou son représentant),
- les Présidents des communautés de communes ou d'agglomérations concernées par les dossiers des entreprises ayant adhéré au dispositif de revitalisation mutualisé.

Il a, par exemple, autorisé la prise en charge, sur ce fonds, du coût de la création d'emplois dans une entreprise qui a elle-même abondé le FDR35, mais il a remonté ce choix délicat à son niveau décisionnel.

La vision stratégique est portée par *le comité de suivi*, qui réunit les principaux acteurs économiques autour du Préfet et des élus, puisqu'il est composé :

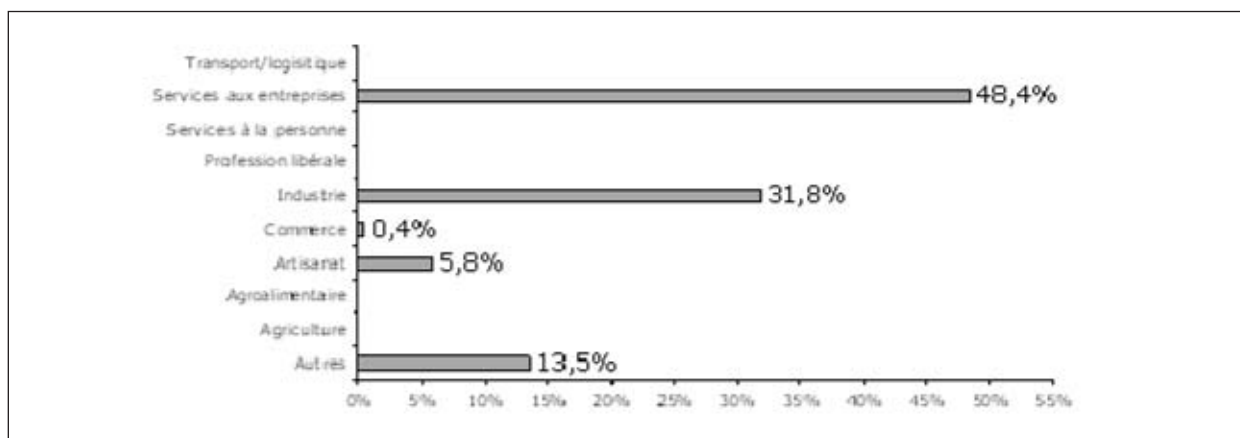
- des membres du Comité d'engagement,
- de la Présidente de l'Association des maires d'Ille-et-Vilaine (ou de son représentant),
- des Présidents des Maisons de l'Emploi ou, à défaut, des conseils de développement (ou de leurs représentants),
- du Directeur territorial de Pôle Emploi (ou de son représentant),
- du Président de Force 5, représentant l'ensemble des acteurs consulaires d'Ille-et-Vilaine.

Son rôle est d'éclairer les autres comités sur l'évolution de la situation économique du territoire, afin de repositionner le dispositif dans un contexte sans cesse mouvant. Il permet aussi une appropriation plus large et davantage partagée des objectifs et des progrès accomplis.

Il est toujours difficile d'évaluer l'effet d'aubaine d'un tel dispositif : l'allocation d'une aide de 2 500 € par emploi peut apparaître de faible ampleur au regard du coût global d'un projet industriel. En revanche, pour les TPE et les PME, le versement rapide des fonds leur permet de consolider leurs fonds propres et d'améliorer leur capacité d'investissement. Il faut également prendre en compte le soutien apporté par l'agence de développement Idea35 au travers de ses autres métiers, que sont la recherche d'immobilier d'entreprise et la mise en relation avec les institutionnels. Ceux-ci, présents au comité d'engagement, mettent également à disposition leurs outils de financement, de formation et d'accompagnement des entreprises.

DES RÉSULTATS ATTEINTS EN RESPECTANT LES OBJECTIFS ET L'ESPRIT D'UN FONDS MUTUALISÉ

Le premier objectif était de convaincre les entreprises de sortir du carcan des habitudes (surtout dans les grands groupes) à fin de confier la mission de revitalisation à des acteurs locaux. Ensuite, il s'agissait d'avoir une gestion souple des dossiers, dans la durée, sans



Graphique 1 : Répartition des emplois soutenus par secteur d'activité.

vouloir atteindre au plus vite les objectifs chiffrés de création d'emplois des conventions de revitalisation afin de pouvoir libérer les entreprises de leurs obligations, ce qui aurait été contraire à l'esprit de ce partenariat.

Sur un potentiel de 21 PSE, 13 entreprises ont déjà signé des conventions de revitalisation, dont 9 sont adhérentes, pour un montant total de 2 092 236 euros, deux nouvelles entreprises vont rejoindre le fonds (et seulement trois entreprises n'ont pas souhaité le faire) (voir le tableau ci-dessous).

Montant total des contributions	2 092 236 euros
Montant des contributions déjà versées	1 423 474 euros
Fonds dédiés aux projets	1 217 453 euros
Montant attribué	1 197 320 euros
Montant restant	20 133 euros

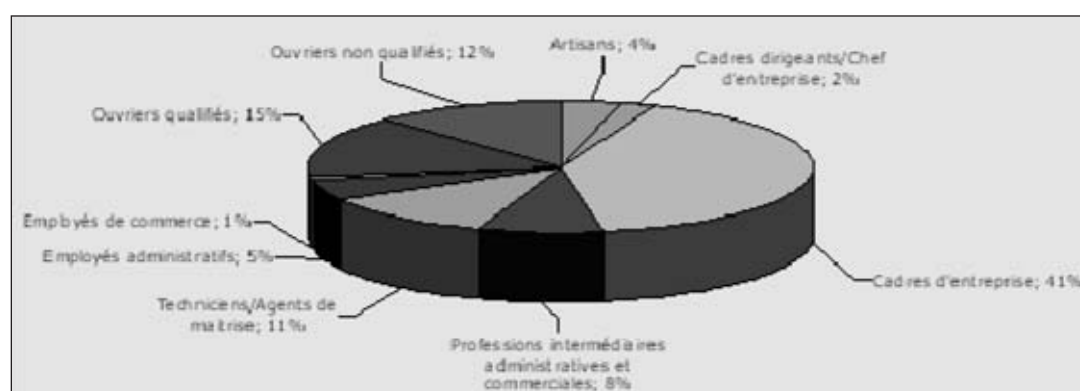
Tableau 1.

Ces résultats très encourageants, obtenus entre octobre 2009 et mai 2010, attestent de l'adhésion des entreprises, parmi lesquelles des groupes comme PSA ou Motorola justifient pourtant de dispositifs rodés de longue date en collaboration avec des cabinets de revitalisation. Certaines sociétés ont des PSE s'étalant sur plusieurs années ; il était donc important de les fidéli-

ser pour avoir un apport financier qui soit assuré dans la durée. Ainsi, la contribution de PSA est calculée sur la base des 548 emplois supprimés en 2007, mais la prochaine contribution de ce groupe automobile prendra en compte les 1 750 emplois du PREC 2009.

La priorité donnée à l'emploi industriel dans la convention cadre constituait également un objectif prioritaire, d'ailleurs relayé par les collectivités et l'UIMM au sein des comités d'engagement. 70 % des emplois créés le sont dans des secteurs industriels ou de service aux entreprises (voir le graphique 1).

Mais, il était également important de maintenir le lien avec les emplois supprimés, ou tout au moins avec leurs secteurs d'activité. En effet, Idea35 se doit de mettre en relation les porteurs de projet avec les cellules de reclassement, même s'il ne peut exister une obligation, pour le chef d'entreprise, de recruter les profils sélectionnés par ces dernières. La première entreprise adhérente étant Motorola, le comité d'engagement a tenu compte, dans sa sélection, du type d'emploi proposé, afin d'offrir des possibilités de reclassement aux ingénieurs et aux techniciens de ce groupe. Néanmoins, pour maintenir un équilibre, la création de postes d'ouvriers a été augmentée, par rapport à leur proportion antérieure. Les emplois soutenus sont à 41 % des emplois de cadres et à 38 % des emplois d'ouvriers et de techniciens (voir le graphique 2).



Graphique 2 : Répartition des emplois soutenus par CSP.

Les entreprises adhérentes ont licencié 540 personnes et le fonds mutualisé de revitalisation a soutenu la création de 446 emplois entre octobre 2009 et mai 2010. Les 56 projets acceptés, dont 30 dans le bassin de Rennes, pour un total de 269 emplois, représentent 86 % des dossiers présentés et ont mobilisé 31 millions € d'investissement.

DES OUTILS DE LA REVITALISATION À LA CRÉATION D'UN RÉSEAU

Les conventions de revitalisation sont un outil de mobilisation du territoire qui donne accès à un réseau de compétences et de financements pour les porteurs de projets. Ils doivent, pour cela, mener une démarche dans la durée, en étant appuyés par le gestionnaire du fonds, pour valoriser l'investissement en temps qu'ils ont consacré à une réflexion prospective sur leurs entreprises.

Au-delà de l'effet d'aubaine, l'intervention du fonds mutualisé de revitalisation doit être l'occasion de faire de l'ingénierie financière afin d'obtenir un effet levier qui installe rapidement et de manière profitable l'entreprise sur son marché. En faisant intervenir de façon concomitante le fonds mutualisé pour les aides à l'emploi et le Fonds National de Revitalisation des Territoires comme appui à l'investissement (ce qui est possible, sur l'arrondissement de Fougères), l'Etat crée localement un véritable avantage compétitif propre à soutenir la réindustrialisation d'une zone d'emploi en cours de désertification. Par son action et sous l'impulsion du sous-préfet territorialement compétent, il vise à fédérer les énergies autour d'une ambition partagée.

L'expression de cette volonté politique ne saurait aboutir favorablement si elle était déconnectée des

réalités économiques. La présence d'acteurs institutionnels reconnus rassure les investisseurs en amenant une véritable expertise, au travers d'OSEO, pour le FNRT, et des partenaires du fonds mutualisé, qui valide les dossiers en comité d'engagement. Il importe, pour le Commissaire à la réindustrialisation, de maintenir un équilibre entre l'effet d'entraînement propre à l'action des élus, la pression des partenaires sociaux et la neutralité des services, qui ont à prendre l'engagement financier. Les échanges avec Oseo et la Datar sur le FNRT, ou avec cette dernière et le Cabinet du ministre de l'Industrie, établissent une « jurisprudence » éclairée par une vision plus horizontale.

Enfin, l'intérêt d'avoir choisi un opérateur local (comme une agence de développement départementale) réside bien sûr dans la pertinence d'un tel choix, mais également dans sa durabilité sur le terrain. L'agence tisse ainsi un réseau informel qui assure naturellement une fonction d'intelligence économique territoriale. A la source d'informations remontant des entreprises et descendant de l'Etat et des collectivités locales, Idea35 a profondément modifié son mode de fonctionnement interne, afin de passer à un développement endogène. En effet, en période de crise, il est souvent illusoire d'espérer faire venir de l'emploi industriel exogène, il faut donc impérativement augmenter la compétitivité des entreprises déjà installées. Le lien établi entre le « portefeuille de compétences territoriales » et le « portefeuille d'entreprises adhérentes » doit s'inscrire dans la durée et être valorisé par des actions de gestion territoriale des emplois et des compétences (GTEC) menées par la DIRECCTE afin d'offrir, sur un territoire donné, aux salariés, des emplois tout au long de leur carrière professionnelle et, aux entreprises, la richesse d'un panel de compétences.