

Sécurité d'emploi et de formation : la construire dans les territoires*

* Proposition élaborée par le groupe de travail animé par S. Mayer, H. Defalvard, D. Durand, et présentée lors d'une rencontre au Sénat le 29 mai 2018 en présence de P. Laurent, secrétaire national du PCF.

La proposition de loi pour une sécurité de l'emploi et de la formation, déposée le 25 janvier 2017 par André Chassaigne et ses collègues députés du Front de gauche, comporte en ses articles 14, 15 et 16 une série de dispositions instaurant de nouveaux pouvoirs des salariés et de leurs représentants pour opposer des contre-propositions aux plans de licenciements et pour intervenir dans la gestion de leurs entreprises. Ces pouvoirs vont jusqu'à la mobilisation de crédits bancaires pour le financement des projets de développement des entreprises ainsi élaborés. La conquête de pouvoirs par les salariés et la population dans les territoires est un aspect important de ces dispositions (voir ci-joint). Dans le prolongement des travaux qui ont abouti au dépôt de la proposition de loi, les échanges sur « les territoires dans la transition post-capitaliste » engagés au sein d'un groupe de travail animé par Sylvie Mayer (secteur Économie sociale et solidaire du PCF), Hervé Defalvard (professeur à l'université Paris Est – Marne-la-Vallée) et Denis Durand, codirecteur d'Économie et politique, ont abouti à proposer une loi d'expérimentation dont nous publions dans ce numéro le contenu et l'exposé des motifs.

1. Demmou L. 2010, *La désindustrialisation en France*, Document de travail de la DG Trésor, n° 01.

2. « L'impact de la mondialisation financière sur les entreprises et plus particulièrement sur les relations de travail avril 2016 », rapport BIT.

Loi d'expérimentation entreprises de territoires et nouvelle régulation démocratique

Préambule

Une nouvelle donne locale pour la sécurisation des activités et des emplois

Depuis vingt ans, la France perd 70 000 emplois industriels par an selon un rapport de la DG Trésor¹. Si les raisons en sont multiples, deux nous paraissent essentielles : la domination de la mondialisation financière aux effets délétères sur l'entreprise et le travail (Favereau, 2016)² et ce qui apparaît comme une incapacité de l'État, dans ce contexte, à mener une politique industrielle, si ce n'est celle qui consiste à « baisser le coût du travail ». Si le mal est grand, il n'y a pas de fatalité en la matière comme le montrent des exemples de réindustrialisation sur les territoires comme ceux des *Jeans 1083* dans l'Isère, des *Jeanettes* en Normandie ou des *Fralib* dans la région de Marseille. Dans ces exemples comme dans beaucoup d'autres, nous retrouvons des initiatives, de type *bottom up*, qui s'ancrent sur les territoires en y développant une logique de coopération entre acteurs autour d'intérêts communs. Certaines relèvent de l'économie sociale et solidaire d'autres non. La plupart par contre font coopérer des acteurs de divers statuts, privé ESS, privé hors

ESS ou public, comme dans les pôles territoriaux de coopération économique. Notre projet de loi d'expérimentation s'inspire de ces initiatives pour offrir aux acteurs sur les territoires des ressources et de nouvelles régulations pour que ces initiatives ne restent pas des cas isolés mais nourrissent l'émergence d'un nouveau mode de développement ancré sur les territoires et non plus soumis aux impératifs des marchés financiers.

Notre projet de loi d'expérimentation s'inscrit dans le prolongement de la proposition de loi pour la sécurisation de l'emploi et de la formation déposée en janvier 2017 par André Chassaigne, qui comporte des dispositions reconnaissant des pouvoirs nouveaux aux salariés et aux acteurs des territoires.

Ce projet propose donc que les territoires deviennent un nouvel espace de la valorisation économique, sociale et environnementale des entreprises en se plaçant dans le cas précis et concret des entreprises qui se trouvent abandonnées ou menacées. Les enjeux du nouveau statut d'entreprises de territoire qu'il institue ainsi que des régulations qui l'accompagnent sont multiples. Sans ordre de priorité, ils se situent au niveau des savoirs, des savoir-faire et des compétences dont il est urgent d'assurer la pérennité et la disponibilité sur les territoires ainsi que leur dynamisation par l'innovation. Cet enjeu est étroitement lié à ceux de la qualité des emplois, de leur sécurisation et de celle des parcours professionnels appuyée sur le développement de la formation tout au long de la vie. Un autre enjeu des nouvelles régulations des entreprises de territoire concerne leur financement avec une territorialisation des décisions par ses acteurs aussi bien privés que publics et qui incluent les

nouveaux acteurs du financement participatif. Il s'agit en particulier de mettre à la disposition des territoires des outils pour responsabiliser les banques dont on connaît la réticence à prendre en compte l'apport des PME et TPE au développement des territoires³. Ces enjeux se situent aussi et surtout dans la prise en compte de l'utilité sociale et environnementale des activités qui sont développées sur les territoires. Enfin, notre projet de loi d'expérimentation porte un enjeu de démocratie lié à la participation des parties prenantes du territoire à la régulation de son développement.

Notre proposition exprime une nouvelle vision de la valeur des activités développées par les entreprises, qui ne la mesure plus par le profit généré pour les actionnaires mais par sa valeur ajoutée pour le territoire et ses parties prenantes. Elle exprime une autre vision de l'efficacité économique et sociale, rapportant cette valeur ajoutée à la mise de fonds en capitaux avancés.

Pour les entreprises abandonnées et menacées, il s'agit bien d'un nouveau paradigme qui concerne aussi bien leurs relations internes que leurs relations externes avec leur environnement. En effet, le statut d'entreprises de territoire confère un nouveau droit aux instances représentatives du personnel (conseil social et économique dans le régime instauré par les ordonnances de 2017) qui est un droit d'usage de l'établissement et de ses actifs par les salariés. Celui-ci fait de l'établissement un commun de travail. Il ne renie pas le droit de propriété attaché à la détention des capitaux (parts sociales ou actions) mais en limite les prérogatives par l'obligation de laisser l'usage des actifs et de l'établissement aux salariés dès lors que le conseil social et économique souhaite se saisir de ce droit. L'entreprise de territoires devient une organisation polycentrique qui articule trois niveaux : celui du conseil social et économique avec un droit d'usage des actifs et non plus seulement d'information et consultatif, celui de la direction de l'entreprise (le conseil d'administration par exemple) occupée par les détenteurs des parts sociales ou actions ou leurs représentants et celui, enfin, de la commission territoriale pour la responsabilité sociale et

environnementale instituée par la collectivité territoriale et composée des parties prenantes du territoire. Il ne s'agit pas d'ignorer la conflictualité inhérente aux relations entre les différents acteurs de l'entreprise et du territoire mais de construire un cadre dans lequel la logique portée par les salariés et la population du territoire peut être effectivement prise en compte. Si, dans ce nouveau paradigme, le territoire devient l'espace social dans lequel se construit la valeur sociale, environnementale et économique des entreprises, cet espace n'est pas autarcique mais relié à d'autres échelles extra-locales jusqu'à celle de la planète toute entière, ne serait-ce que parce que la valeur écologique a comme référentiel la planète.

Rappel sur la loi d'expérimentation

L'expérimentation législative locale est l'autorisation donnée par une loi à une collectivité territoriale d'appliquer une politique publique ne faisant pas partie de ses attributions légales, pour une période donnée.

Elle a été introduite dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 avec deux dispositions nouvelles (art. 37-1 et 72 al. 4).

La loi organique du 1er août 2003 calque le cadre de l'expérimentation ouverte aux collectivités territoriales dans le domaine réglementaire sur celui de l'expérimentation dans le domaine législatif (art. LO1113-1 à LO1113-7 CGCT).

L'expérimentation est ainsi une faculté laissée aux collectivités territoriales, mais très encadrée par le législateur. La loi autorisant une expérimentation doit en effet préciser :

- l'objet de l'expérimentation ;
- sa durée (cinq années maximum) ;
- les caractéristiques des collectivités susceptibles d'expérimenter ;
- les dispositions auxquelles il pourra être dérogé.

Ensuite, les collectivités manifestent leur intention par l'adoption d'une délibération motivée. Puis le gouvernement fixe, par décret, la liste des collectivités admises pour l'expérimentation.

Avant la fin prévue de l'expérimentation, le gouvernement transmet un rapport, notamment d'évaluation, au Parlement qui détermine alors si l'expérimentation est soit prolongée, ou modifiée, pour trois ans maximum, soit maintenue et généralisée, soit abandonnée.

L'expérimentation est encore assez peu utilisée. La loi du 13 août 2004 avait autorisé, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, l'expérimentation en matière de gestion des fonds structurels européens, de lutte contre l'habitat.

Loi d'expérimentation entreprises de territoires et nouvelle régulation démocratique

À titre expérimental, pour une durée de cinq ans, les collectivités territoriales éligibles et volontaires peuvent reconnaître à des entreprises abandonnées ou menacées le statut d'entreprise de territoire. Elles mettent en place à cet effet une commission pour la responsabilité sociale territoriale et un Fonds territorial pour l'emploi et la formation.

Article 1. Entreprise de territoire

Toute collectivité territoriale a le pouvoir de reconnaître le statut d'entreprise de territoire à des entreprises ou établissements abandonnés ou menacés et de les accompagner dans la mise en place d'une solution leur permettant de poursuivre leur activité dans des conditions garantissant la durabilité des ressources matérielles et immatérielles et l'accès à ces ressources sur le territoire. L'assemblée délibérante de la collectivité prend la décision de reconnaître le statut d'entreprise de territoire sur la base d'une étude réalisée par une commission pour la responsabilité territoriale qui peut être saisie préalablement par l'entreprise elle-même ou par les représentants des parties prenantes de son activité sur le territoire.

Le statut d'entreprise de territoire est accordé pour une durée maximale de trois ans au terme de laquelle l'entreprise sera soit dissoute soit continuée avec le statut définitif d'entreprise de territoire. Au cours de cette période de trois ans, l'entreprise de territoire bénéficie d'un soutien juridique

3. Voir en particulier « Les PME/TPE et le financement de leur développement pour l'emploi et l'efficacité », avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Frédéric Boccaro et adopté le 15 mars 2017, <http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_07_PME_TPE.pdf>.

“ Le statut d'entreprise de territoire a pour condition l'adoption, par l'entreprise, d'objectifs répondant aux nécessités du développement du territoire et des capacités de ses habitants, et d'une gestion donnant la priorité à des critères économiques, sociaux et écologiques. ”

et technique de la commission pour la responsabilité territoriale. Elle peut bénéficier d'un soutien financier de la collectivité territoriale, à travers l'intervention d'un fonds territorial pour l'emploi et la formation.

Le statut d'entreprise de territoire a pour condition l'adoption, par l'entreprise, d'objectifs répondant aux nécessités du développement du territoire et des capacités de ses habitants, et d'une gestion donnant la priorité à des critères économiques (création de valeur ajoutée sur le territoire), sociaux (emploi, formation) et écologiques (préservation des ressources naturelles). Cette gestion s'appuie sur des financements faisant appel à la responsabilité sociale du système bancaire et à la mobilisation des acteurs locaux.

Article 2. Entreprises abandonnées ou menacées

Toute entreprise abandonnée ou menacée portant un projet d'activité et d'emploi sur le territoire pourra, dans le cadre de la loi d'expérimentation, se voir reconnaître le statut d'entreprise de territoire.

Une entreprise est considérée comme abandonnée lorsqu'elle est dépourvue de personnalité ou d'organe dirigeant susceptible de mener à bien un projet de développement de son activité.

Une entreprise est menacée lorsqu'un fait ou une situation (absence de succession du dirigeant d'une entreprise individuelle, perte de marché, perte de compétences résultant de suppressions d'emplois, absence d'investissement, choix d'investissement erronés, ou tout autre événement) porte atteinte à sa capacité à créer de la valeur ajoutée et à contribuer au développement du territoire où elle est implantée.

Un décret précisera les critères d'éligibilité au statut d'entreprise de territoire qui seront de deux ordres : statutaire en ce sens qu'il faudra que le collectif porteur du projet de développement de l'entreprise soit institué avec de nouveaux droits, et territorial en ce sens que le projet d'activité doit valoriser des ressources du territoire (savoir-faire, emploi, environnement, épargne...) en prenant soin de leur durabilité dans le sens d'un intérêt général du territoire.

Article 3. Commission pour la responsabilité sociale territoriale

Dans le cadre de la loi d'expérimentation, toute collectivité territoriale peut décider la création d'une commission pour la responsabilité sociale territoriale. Les attributions de cette commission consistent :

- à instruire les demandes de reconnaissance du statut d'entreprise territoriale qui lui sont présentées ;
- à exercer une médiation dans le cas où elle est saisie par les représentants des salariés d'une entreprise menacée (comité d'entreprise, comité d'établissement ou délégués du personnel dans les entreprises de moins de 50 salariés) porteurs d'un projet alternatif à la stratégie de la direction ;
- à saisir, le cas échéant, l'administration et la Banque de France en vue de donner aux entreprises de territoires les moyens juridiques et financiers de réaliser leurs projets.

Article 4. Composition de la commission sociale territoriale

La commission pour la responsabilité sociale territoriale est composée comme suit :

- des membres de l'assemblée délibérante élue du territoire, dont le président de la commission ;

- des représentants des organisations syndicales de salariés ;
- des représentants des organisations patronales ;
- des représentants salariés des organismes publics de la formation professionnelle avec voix consultative ;
- des représentants des organismes de recherche ;
- des représentants de la DREAL avec voix consultative ;
- des représentants de l'Éducation nationale, de Pôle emploi et de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi avec voix consultative.

Article 5. Saisine de la commission pour la responsabilité sociale territoriale

La commission pour la responsabilité sociale territoriale peut être saisie par un ou plusieurs élus du territoire, par un chef d'entreprise ou par les représentants des salariés de l'entreprise lorsque l'une ou l'autre de ces parties prenantes considère que l'entreprise est abandonnée ou menacée, ou par un collectif représentatif des acteurs du territoire et reconnue comme tel par la collectivité territoriale.

À l'issue de l'examen de la demande, la commission peut recommander à la collectivité qui l'a constituée de conférer à l'entreprise le statut d'entreprise territoriale. La décision est prise par l'assemblée délibérante élue du territoire.

Article 6. Médiation

Lorsque la demande d'accès au statut d'entreprise de territoire émane des représentants des salariés de l'entreprise, les propositions des salariés sont transmises à la commission pour la responsabilité sociale territoriale. La commission entend l'employeur qui doit donner un avis motivé sur les propositions des salariés. Elle prend alors toutes dispositions utiles afin de contribuer à la construction d'une solution viable.

Article 7. Les dispositions auxquelles il pourra être dérogé

Dans le cas d'une entreprise abandonnée, les dispositifs de liqui-

dation de l'établissement ou de l'entreprise seront suspendus pendant une durée de trois ans.

Dans le cas d'une entreprise menacée, les dispositifs limitant les pouvoirs du comité d'entreprise à un ordre consultatif seront révisés par un nouvel accord d'entreprise.

Article 8. De nouvelles réglementations pour l'entreprise

Pour l'entreprise abandonnée, un nouveau conseil d'entreprise sera créé avec un droit d'usage sur les actifs relevant du territoire, une continuité des rémunérations et des règles encadrant la négociation avec la commission pour la responsabilité territoriale afin de valider ou non, dans un délai de trois ans, les nouvelles orientations de l'entreprise de territoire. À l'issue de ce délai, l'entreprise est soit reprise par un repreneur (avec maintien des prérogatives de l'instance de représentation des salariés), soit transformée en Scop ou Scic par exemple.

Article 9. Sécurisation des salariés en cas de fermeture de l'entreprise

Si, à l'issue du délai de trois ans, les efforts des acteurs et des élus du territoire, appuyés sur la commission pour la responsabilité sociale territoriale et son fonds territorial pour l'emploi et la formation, n'aboutissent pas à une solution permettant la poursuite et le développement de l'activité de l'entreprise, les salariés dont l'emploi est supprimé bénéficient d'une protection (reclassement, accès à des formations) dont le financement est assuré par des ressources mutualisées aux niveaux local, régional et national.

Article 10. Fonds territorial pour l'emploi et la formation

Une entreprise de territoire peut bénéficier du soutien de la collectivité territoriale où elle est implantée pour financer les investissements matériels et immatériels nécessaires à la réalisation de son projet de développement. Les dépenses de fonctionnement, en particulier les salaires versés pendant la période de trois ans qui suit la reconnaissance du statut d'entreprise de territoire, font partie des investissements pris en compte

dans le plan de financement de l'entreprise.

Les moyens consacrés par la collectivité territoriale au soutien financier du projet de l'entreprise sont réunis dans un fonds territorial pour l'emploi et la formation mis en place par la collectivité territoriale. Le fonds est géré par la commission pour la responsabilité sociale territoriale.

Le fonds territorial est doté de ressources apportées par le budget de la collectivité territoriale. Ces ressources peuvent être abondées par l'État ou la région.

Les interventions du fonds peuvent prendre la forme de subventions ou de dotations en fonds propres. Cependant, l'ampleur limitée des ressources budgétaires dont disposent les collectivités territoriales conduit à privilégier les instruments destinés à favoriser le financement des investissements des entreprises par des crédits bancaires : bonifications d'intérêts, garanties d'emprunts, ou une combinaison de ces deux instruments. Pour le même objet, le fonds noue des partenariats avec BPI-France, avec les réseaux bancaires mutualistes implantés sur le territoire avec la Banque Postale, et, si elles acceptent les critères de gestion et de financement adoptés par l'entreprise de territoire, avec les autres banques commerciales implantées sur le territoire.

La commission pour la responsabilité sociale territoriale favorise également la mobilisation de l'épargne locale, notamment sous la forme de financements participatifs.

Article 11. Responsabilité sociale et territoriale des établissements de crédit

Lorsque le développement d'une entreprise de territoire nécessite des investissements financés par voie d'emprunt, la commission pour la responsabilité sociale territoriale peut demander au directeur départemental de la Banque de France d'organiser une rencontre entre la direction de l'entreprise, le comité d'entreprise, les membres de la profession bancaire, le directeur régional de BPI-France, et le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, le président de la commission pour

la responsabilité sociale et un élu territorial en vue d'examiner la participation des établissements de crédit au financement de ces investissements. **À l'issue de la procédure de médiation, la collectivité territoriale peut demander au directeur départemental de la Banque de France de désigner un ou plusieurs établissements de crédit chargés de mettre en place les crédits nécessaires.**

Ces crédits bancaires sont éligibles au refinancement de l'Eurosystème dans le cadre des procédures définies par le conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne.

Article 12. Commission d'évaluation, contrôle et sanctions

La collectivité territoriale met en place une commission indépendante d'évaluation et de contrôle. La commission présente deux fois par an devant la commission pour la responsabilité sociale territoriale un rapport sur la situation de chaque entreprise de territoire, sur sa contribution au développement du territoire et sur son respect des conditions et critères attachés à son statut d'entreprise territoriale. L'évaluation porte également sur la pertinence et les modalités d'élaboration et de calcul des nouveaux critères mis en place.

Si ces conditions ne sont pas remplies, la commission d'évaluation et de contrôle peut proposer le retrait du statut d'entreprise de territoire. La sanction est décidée par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

La commission d'évaluation peut être saisie par les représentants des salariés, via leur comité d'entreprise ou, à défaut, les délégués du personnel, ou par la collectivité territoriale elle-même.

Article 13. Les collectivités engagées

Les collectivités engagées sont celles qui ont des compétences économiques comme les Régions et les intercommunalités. ■■■