

1. Principal facteur de freinage de la croissance : Une politique de soutien aux PME inadaptée

Pierre FERRACCI

L'observation la plus troublante aujourd'hui est : *pourquoi l'économie française est-elle incapable depuis plusieurs années de tirer parti de la croissance de l'économie mondiale et de la demande qui s'adresse potentiellement à ses entreprises ?*

La balance du commerce extérieur de la France, encore équilibrée et même excédentaire jusqu'au début des années 2000, s'est rapidement et très fortement détériorée depuis : l'excédent de 15 milliards d'euros encore en 2003, s'est transformé en déficit de 17 milliards en 2005, puis de 30 milliards en 2006. Entre 2002 et 2006, les exportations françaises ont été inférieures d'environ 10 % à ce qu'aurait engendré le seul accompagnement mécanique de la demande mondiale.

Ce déséquilibre récent n'a pas pour origine un surcroît d'importations : la hausse des importations s'explique très facilement par l'évolution de la demande intérieure en quantité et en structure.

Ce sont les exportations qui semblent avoir décroché dans les années récentes.

Ainsi, alors que l'Allemagne a augmenté massivement ses exportations au cours des années 2000, profitant pleinement de la vigueur de la demande mondiale, l'économie française n'a suivi que très péniblement. Depuis l'an 2000, les exportations allemandes ont augmenté de près de 50 %, les exportations françaises de 16 % environ (bien moins vite que les importations : +27%).

Il est tentant d'attribuer cet écart à un mauvais positionnement géographique de l'économie française, plus orientée vers les régions de faible croissance, moins vers l'Asie et les pays émergents.

L'observation est exacte. L'économie française vend plus dans la zone euro (50% des exports français contre 44% des exports allemands), moins en Asie (9,2% contre 10,5%). Cet écart n'est toutefois pas très important, et certainement pas suffisant pour expliquer une telle différence de performance. Le positionnement moins favorable de la France n'en expliquerait pas plus de 10 à 15 %.

Comment expliquer alors ce décrochage relatif ? Il n'y a pas unanimité des analystes sur le diagnostic.

La différence de spécialisation sectorielle est bien connue. On peut la résumer de la façon suivante : comparativement à l'Allemagne, la France est spécialisée dans les produits de haute (matériel de transport, chimie, pharmacie) ou de basse (agro-alimentaire,...) technologie, l'Allemagne dans les

produits de moyenne-haute technologie (machines et équipements mécaniques et électriques,...). Le positionnement allemand rendrait ses exportations plus en phase avec les investissements des pays en croissance, et peut-être aussi moins sensibles au niveau élevé de la monnaie commune. Les entreprises françaises seraient plus exposées à la concurrence par les prix que leurs rivales allemandes, au moins depuis quelques années. Le niveau élevé de l'euro leur serait donc préjudiciable. Ces analyses restent controversées même si la montée du taux de change de l'euro au cours de la même période leur donne un certain crédit.

Ce qui, en revanche, semble faire l'unanimité, est le constat de la faible réactivité des entreprises françaises aux évolutions de la demande. Face à une élévation de la demande qui leur est adressée, les entreprises françaises réagiraient de façon timide ou peu hardie, préférant saturer leurs capacités et laisser filer d'éventuels marchés que de prendre le risque d'augmenter trop vite leurs capacités ou leurs effectifs. A l'inverse, plutôt que de perdre leurs marchés existants, les entreprises françaises ont tendance à préférer sacrifier leurs marges.

Ces comportements sont aussi attribués à la taille relativement faible des entreprises exportatrices françaises (si l'on exclut le peloton des très grandes), qui rend leurs positions commerciales à l'extérieur fragiles : par exemple, en ne leur permettant pas de compenser sur un autre marché ce qu'elles perdent sur un premier marché. On retrouve ainsi le diagnostic fréquent et ancien de la carence des entreprises de taille moyenne dans le tissu productif français et des faiblesses qu'elle engendre.

La question devient alors : pourquoi ce phénomène ancien joue-t-il aussi fortement et soudainement aujourd'hui ?

Une interprétation provisoire de ce paradoxe pourrait être la suivante : la politique de constitution de grands champions nationaux a porté ses fruits, les grands groupes français sont désormais pleinement internationalisés et font désormais l'essentiel de leurs investissements à l'étranger. Ils ne tirent plus le reste de l'économie française dans leur sillage. Les faiblesses du tissu productif (celui des PME et plus particulièrement des ME) apparaissent maintenant de façon très crue et appellent une nouvelle politique adaptée.

Cette politique concerne principalement le renforcement des ME, leur capacité d'innovation, d'investissement et de développement, mais aussi leurs capacités de coopération, de mise en commun ou de mutualisation de ressources et notamment des moyens nécessaires à leur développement international : moyens techniques et commerciaux, ressources matérielles et organisationnelles, financières et gestionnaires.

Après la politique des grands groupes c'est aujourd'hui une politique des PME qu'il faut construire.

2. Propositions relatives au marché du travail

Deux propositions concrètes à déclinaisons plurielles sont faites ci-après. Elles répondent toutes deux à une même préoccupation : *améliorer les capacités d'évolution et d'adaptation des structures productives ; les rendre moins pesantes et, autant que possible, plus ouvertes et plus favorables aux évolutions des personnes ; mieux adapter les ressources de formation professionnelle à leurs besoins.*

La première a trait à la dimension territoriale de l'accompagnement des transitions professionnelles et, tout particulièrement, de la gestion des ressources de formation continue. La seconde concerne l'anticipation des mutations dans les entreprises.

PROPOSITION 1 : Des acteurs et des moyens pour une gestion territoriale des emplois, des compétences et de la formation

Notre système de formation professionnelle est aujourd'hui profondément inadapté et ne répond pas notamment aux besoins qui s'expriment sur le plan territorial.

80 à 90 % des parcours professionnels, des transitions et des mobilités qui les jalonnent, sont à dominante territoriale, c'est-à-dire circonscrits à des espaces géographiques limités (ville, bassin d'emploi, pays,...). Si l'on écarte les catégories supérieures d'emploi, ce n'est qu'exceptionnellement ou sous la contrainte (une opération de restructuration, par exemple) que les salariés sortent de périmètres assez restreints. On peut s'en réjouir ou s'en inquiéter, mais c'est ainsi.

Or les instruments, les dispositifs institutionnels, les ressources financières, organisationnelles ou cognitives sont presque toujours conçus, mis en œuvre et organisés à d'autres niveaux : celui des branches tout particulièrement (CPNE, OPCA, observatoires, centres de formation, etc...) ou nationaux (agences et organismes publics,...). Même la réflexion aujourd'hui opportunément engagée sur la « sécurisation des parcours professionnels » l'est dans une perspective nationale et globale qui ignore le plus souvent assez largement cette dimension première des « parcours ».

Il n'est pas question de gommer ces autres dimensions de la gestion des évolutions professionnelles, mais de rééquilibrer les ressources, les organisations et les savoir-faire en direction de l'aire d'évolution concrète des personnes c'est-à-dire des territoires.

De nombreuses actions sont envisageables dans ce sens. Nous en proposons deux :

A. Réorienter les OPCA, leurs ressources financières et leurs savoir-faire en matière de formation professionnelle en direction des territoires

L'idée est triple :

- *réorienter les ressources de formation professionnelle* là où elles sont les plus rares et les plus nécessaires,
- *construire des savoir-faire territoriaux* dans les domaines de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences en liaison avec les stratégies et les acteurs territoriaux,
- *améliorer l'adaptation de l'offre locale de formation professionnelle* aux besoins spécifiques des bassins ou des régions.

Attention : le fait de gérer de façon plus décentralisée les moyens et les ressources n'implique pas pour autant la décentralisation de l'ensemble des outils et des approches. La connaissance de l'évolution des emplois et des compétences au sein des branches est essentielle et inaccessible au niveau des territoires. Il en va de même de la conception des programmes et des modules de formation, etc...

B. Décompartmenter la formation continue

Les actions de formation sont aujourd'hui organisées, engagées et financées en fonction des statuts des « ayants droit » et non en fonction de leurs capacités ou de leurs besoins. Pour avoir droit aux formations chômage, il faut être chômeur, pour bénéficier des formations de l'entreprise, il faut en être encore salarié. Lors des opérations de restructuration et de reclassement, le montage des actions de formation est de ce fait très long (examiner les droits, réunir les financements et les financeurs,...) et les actions finales surdéterminées par le statut et les droits correspondants. C'est un facteur d'erreurs, d'insuffisances et de gaspillages.

Il est proposé de *recentrer l'appareil et les moyens de la formation autour des personnes, de leurs capacités et de leurs besoins*. Ce qui suppose une régulation compétente et rapprochée des personnes, de la détection de leurs besoins et des ressources affectables. L'entreprise en est évidemment un premier niveau. Le territoire en est un autre, compte tenu de sa place dans les itinéraires professionnels, à l'occasion de mobilités volontaires ou d'opérations de restructurations et de reconversions lourdes. Cela nécessite de redéfinir les rôles et les responsabilités, de construire et de renforcer les coordinations territoriales et régionales entre acteurs de la formation, tant du côté des offreurs que des financeurs.

PROPOSITION 2 : Ouverture d'une « période de mutation » dans les entreprises ou comment rétablir la sécurité juridique et faciliter la sécurisation des parcours professionnels

Les mutations et les restructurations font souvent l'objet d'une très formelle information-consultation des représentants du personnel et des organisations syndicales, sans pour autant que les processus soient véritablement négociés : en conséquence, ni la sécurité juridique, ni la qualité du dialogue social indispensable à une véritable négociation ne sont au rendez-vous.

Les observations actuelles sur l'utilisation des dispositifs de restructuration dans les entreprises (loi Borloo-Larcher de janvier 2005) attestent certes de l'utilité de ces outils (accords de méthode notamment), au moins dans les grandes entreprises, mais font aussi apparaître leurs insuffisances.

L'anticipation -lorsque anticipation il y a- demeure trop tardive et trop unilatérale, dans une vision restrictive et rigide des intérêts de l'entreprise, et sans prendre en compte véritablement ceux des autres parties concernées. Ce n'est que lorsqu'un plan de restructuration est déjà totalement « ficelé » et l'ensemble des mesures décidées, que l'opération est annoncée, puis dans la foulée engagée. De ce fait, la conflictualité tant sociale que juridique n'en est pas réduite comme espéré.

Les délais, généralement inférieurs à un an sont trop courts : pour rechercher des alternatives économiques collectives (repreneur, développement de nouvelles activités, stratégie de niche,...) ; pour la reconversion individuelle des personnes ; pour la revitalisation non pas postérieure mais parallèle des territoires (forte sous-utilisation des dispositifs de revitalisation art.321-17 : 70 par an, pour plus de 1000 PSE par an).

Enfin, ces dispositions n'ouvrent aucun droit nouveau aux PME et ne leur permettent pas de s'insérer dans ce mouvement d'anticipation et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. L'autre volet sous-utilisé de la loi Borloo-Larcher concerne justement les dispositifs de GPEC, notamment dans les PME.

Le principe de la proposition consiste à donner la possibilité à l'entreprise (de plus de 50 salariés) de déclarer (aux autorités administratives, sans conséquences juridiques) l'ouverture d'une « période de mutation », précédant de plusieurs mois une éventuelle opération de restructuration.

Cette période officielle lui ouvrirait l'accès à un certain nombre de droits et garanties :

- ouverture automatique d'une procédure de départs volontaires ;
- déjudiciarisation des départs, y compris volontaires (avec défiscalisation des indemnités de départs volontaires) ;
- accès privilégié pour ses personnels aux formations dispensées par les organismes officiels (AFPA, ANPE, MDE, etc) ;
- adhésion automatique aux dispositifs de GPEC territoriaux ;

- dispense de chiffrage ex-ante des départs prévus, de précision de calendrier des départs éventuels, et de critères d'ordre de licenciements ;
- PSE limité aux départs constatés en fin de processus (volontaires ou résiduels).

A contrario, l'ouverture de cette « période de mutation » l'obligerait en contrepartie à engager simultanément un certain nombre d'actions :

- information-consultation des Instances Représentatives du Personnel (avec les droits annexés au Livre 4 du Code du Travail, mais sans obligation formelle de description anticipée des conséquences sociales) ;
- recherche d'alternatives économiques collectives ;
- actions anticipées de revitalisation du bassin d'emploi ;
- mise en place de dispositifs de mobilité interne et externe.

L'intérêt est évidemment celui du temps gagné par l'ensemble des parties concernées (du temps pour les salariés pour reconstruire leur employabilité ; pour les territoires, pour mener des opérations de revitalisation, éventuellement utiles aux salariés en reconversion ; pour les institutions représentatives du personnel, pour construire leur compréhension et formuler leurs contre-propositions ; pour les organismes de formation, pour mettre en place une offre adaptée, avec une sécurisation supplémentaire pour les directions d'entreprise). Ajoutons que cela ouvre simultanément un peu plus l'espace de la discussion lors de la mise au point du plan de restructuration proprement dit.

Le temps permet de négocier là où l'urgence conduit au formalisme de l'information-consultation à la française.

Pour toutes ces raisons, il apparaîtrait raisonnable que cette procédure soit privilégiée par rapport à la simple annonce d'un plan de restructuration non précédé de cette phase de préparation. On objectera que le risque, malgré cette anticipation et le temps octroyé pour traiter les problèmes d'emplois, que les partenaires sociaux n'entrent pas dans une logique de négociation et de recherche de compromis est réel. Mais, d'une part, le traitement dans l'urgence ne fait pas disparaître ce risque. D'autre part, on peut faire le pari qu'une plus grande efficacité d'un Service Public de l'Emploi et des actions de formation professionnelle faciliteront la tâche des organisations syndicales désireuses de sécuriser les parcours professionnels et renforcées par une réforme ambitieuse de leur représentativité.



Remarque : on notera qu'un point commun à ces deux propositions est de déplacer le rôle des acteurs et l'organisation des actions de *formation professionnelle* dans deux directions :

- plus en amont, dans les entreprises dans le cadre de leur évolution (GPEC) ou de leurs « mutations »
- en direction des régions et des territoires, dans le cadre d'une gestion territoriale des emplois et des compétences (« GPEC territoriale »)