

Projet de proposition de loi d'expérimentation « Entreprises de territoire et nouvelle régulation démocratique »

Depuis l'élaboration du projet de proposition de loi d'expérimentation « Entreprises et territoires » à l'initiative du groupe de travail animé par Sylvie Mayer, animatrice du secteur « économie sociale et solidaire » du PCF, Hervé Defalvard, maître de conférences à l'université de Marne-la-Vallée et Denis Durand, codirecteur d'*Économie et politique*¹, une série de consultations a été menée, en particulier auprès de personnalités de l'ESS. Une séance de travail au Sénat, en mai dernier, en présence de Pierre Laurent, secrétaire national du PCF, a permis d'examiner le texte de façon approfondie et de lui apporter des améliorations. C'est cette version amendée que nous publions ci-dessous. Les échanges vont continuer dans les prochains mois à partir d'expériences concrètes (voir dans ce dossier les articles consacrés au groupe Verallia). Un atelier au Forum des élus communistes et républicains qui s'est tenu fin août à Angers a été consacré au projet et a été l'occasion d'engager la constitution d'un réseau d'élus et de militants intéressés par le projet et disponibles pour des expérimentations.

1. Voir « Sécurité d'emploi et de formation : la construire dans les territoires », *Économie et politique*, n° 764-765, mars-avril 2018.

Préambule

2. Demmou L. 2010, « La désindustrialisation en France », Document de travail de la DG Trésor, n° 01, juin.

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

4. 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 Bocara et adopté le 15 mars 2017, <http://www.lecese.fr/sites/efault/vis/2017/2017_07_PME_TPE.pdf>.

Depuis vingt ans, la France perd 70 000 emplois industriels par an selon un rapport de la DG Trésor². 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)³ et l'absence de politique industrielle autre que 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 Jeannettes 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 (PTCE). Notre projet de loi d'expérimentation s'inspire de ces initiatives pour offrir aux acteurs sur les territoires des ressources et de nouvelles régulations afin 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 le député 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 abandonnées ou menacées. Les enjeux du nouvel agrément 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 incluant 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 territoires⁴. Ces enjeux se situent aussi et surtout dans la prise en compte de l'utilité sociale et environnementale des activités 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, mesurée non 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 les relations externes avec leur environnement. En effet, agréer une entreprise comme entreprise 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 tout entière, ne serait-ce que parce que la valeur écologique a comme référentiel la planète.

Hervé Defalvard,
Chaire ESS-UPEM

Denis Durand,
Economie et Politique

Sylvie Mayer,
Commission ESS du PCF

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 1^{er} 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 insalubre, etc.

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 accorder à des entreprises abandonnées ou menacées l'agrément 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 d'accorder l'agrément 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 d'accorder l'agrément 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.

L'agrément d'entreprise de territoire est accordé pour une durée maximale de trois ans au terme de laquelle l'entreprise sera soit dissoute soit continuée dans le respect des critères de l'agrément.

L'agrément 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 accorder l'agrément 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 sur le territoire.

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 le cahier des charges et les critères d'éligibilité à l'agrément 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 de l'agrément 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 ;
- à assurer pendant trois ans l'accompagnement des entreprises de territoire ayant obtenu cet agrément et réunir les conditions de leur insertion dans l'écosystème territorial ;
- à valider l'expérimentation ou à la clore.

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 régional 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 reconnu 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 l'agrément d'entreprise territoriale. La décision est prise par l'assemblée délibérante élue du territoire.

Article 6. Dispositif d'alerte

Dans le cas d'entreprise menacée, un dispositif d'alerte permet à tout ou partie des salariés de l'entreprise et/ou de leurs représentants de saisir la commission pour la responsabilité sociale territoriale en vue d'une information publique sur les éléments matériels et immatériels de la menace pesant sur la pérennité des ressources mobilisées par l'entreprise.

La commission pour la responsabilité sociale territoriale organise une réunion contradictoire entre les parties à la suite de laquelle elle rend une délibération publique motivant les mesures qu'elle propose afin de garantir la pérennité des ressources, pouvant aller jusqu'au déclenchement de la procédure d'agrément d'entreprise de territoire.

Article 7. Médiation

Lorsque la demande d'agrément comme entreprise de territoire émane de 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 8. Les dispositions auxquelles il pourra être dérogé

Dans le cas d'une entreprise abandonnée, les dispositifs de liquidation de l'établissement ou de l'entreprise seront suspendus pendant une durée de trois ans neutralisant pendant ce délai toute décision du tribunal de commerce.

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 9. De nouvelles régulations pour l'entreprise

Pour l'entreprise abandonnée, un nouveau conseil d'entreprise sera créé, quel que soit le nombre de salariés, avec un droit d'usage sur les actifs relevant du territoire (terrain, bâtiment, machines, marques...). Ce droit d'usage transforme ces actifs en commun du territoire. Une continuité est assurée 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 10. Sécurisation des salariés en cas de fermeture de l'entreprise

Si, dans les 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 pour-

suite 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 rémunérées) dont le financement est assuré par des ressources mutualisées aux niveaux local, régional et national.

Article 11. Le dispositif d'accompagnement local

Après l'attribution à une entreprise menacée ou abandonnée de son agrément d'entreprise de territoire, la commission de responsabilité sociale territoriale met en place un comité de suivi pour cette entreprise afin de l'accompagner dans la construction et la réalisation de son projet. L'objet du comité de suivi est de réunir les partenaires du territoire (en termes de formation et recherche, en termes de filières...) dont le concours est décisif pour inscrire de manière durable et pérenne l'entreprise de territoire dans son écosystème territorial.

Au cours de cette période de trois ans, l'entreprise de territoire bénéficie d'un soutien juridique et technique de la commission pour la responsabilité territoriale. Elle peut bénéficier d'un soutien financier de la collectivité territoriale, qui fait l'objet des articles 12 et 13 de la présente loi.

Article 12. Fonds territorial pour l'emploi et la formation

Une entreprise de territoire bénéficie du soutien de la collectivité territoriale où elle est implantée pour financer les investissements matériels et immatériels et autres 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 et l'Union européenne.

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 la CDC, 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 13. 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 14. 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 en séance publique 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. Cette présentation de l'entreprise de territoire s'appuie sur une nouvelle comptabilité de gestion qui prend en compte le développement des ressources humaines et écologiques. 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 de l'agrément d'entreprise de territoire. La sanction est décidée par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale. La commission prévoit une gradation des sanctions : les bonifications d'intérêts peuvent être réduites ou supprimées.

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

Les collectivités engagées

Les collectivités engagées sont celles qui ont des compétences économiques comme les Régions, les intercommunalités et les communes étant donné le statut dérogatoire de la loi d'expérimentation. Sur les cinq premières années de l'expérimentation, vingt collectivités territoriales volontaires pourront être désignées pour mettre en place cette expérimentation. ■■■