

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 octobre 1973.

PROPOSITION DE LOI

tendant à favoriser l'évolution des structures industrielles et commerciales et à assurer une meilleure protection des salariés et des ayants droit d'une entreprise ou d'un établissement en difficulté,

PRÉSENTÉE

PAR MM. André DILIGENT, Jean CAUCHON, Henri DESSEIGNE, André FOSSET, Jean GRAVIER, René JAGER, Louis JUNG, Michel KAUFFMANN, Alfred KIEFFER, Michel KISTLER, Bernard LEMARIÉ, Lucien de MONTIGNY, Marcel NUNINGER, Roger POU DONSON, Jean SAUVAGE, Pierre SCHIÉLÉ, Raoul VADEPIED, Charles ZWICKERT,

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'évolution rapide de l'économie moderne implique que des moyens nouveaux et importants soient mis en œuvre pour permettre aux hommes d'en dominer les causes et les effets et non de les subir.

L'objectif d'industrialisation poursuivi par les Pouvoirs publics entraîne un renforcement des efforts pour améliorer la compétitivité des entreprises et certaines mutations qui ont des conséquences défavorables pour les travailleurs.

Le texte que nous vous proposons tente d'apporter concrètement des solutions susceptibles de favoriser l'évolution des structures industrielles. Il a surtout pour objet d'atténuer les conséquences sociales dramatiques entraînées par la disparition de certaines activités marginales ou en difficulté.

La proposition de loi part des considérations suivantes :

1° Une entreprise est profondément ancrée dans la vie locale et régionale.

Lorsqu'une entreprise exerce son activité, elle s'insère profondément dans la vie de la localité où elle est située, surtout lorsque cette localité est de petite taille.

Il n'est plus possible de dissocier la vie de l'entreprise de l'intérêt général des populations qu'elle fait vivre directement ou indirectement.

Cela implique que la collectivité locale ou régionale ait le droit de s'informer sur la santé et l'évolution de l'entreprise et dispose, ainsi que les salariés, de moyens propres d'intervention.

Ce droit leur est dû en regard des efforts financiers consentis par les collectivités nationales, régionales et locales en faveur des implantations industrielles. Il serait aberrant de consentir au secteur privé de l'économie une aide publique sans pour autant soumettre à un contrôle de gestion les entreprises en difficulté.

2° Les entreprises multinationales.

La concentration industrielle tend à éloigner de plus en plus les lieux où se prennent les décisions de ceux où elles s'exécutent : les salariés d'une usine imbriquée dans un complexe de filiales et de holding, ont de moins en moins la possibilité de rencontrer les personnes qui décident réellement de leur avenir.

Ce phénomène est plus marqué encore dans le cas des sociétés multinationales dont le développement pose des problèmes nouveaux dans la mesure où les décisions de ces sociétés peuvent échapper aux contraintes des législations nationales.

Pour de telles sociétés multinationales, l'usine ou la filiale située en France est un pion que l'on déplace au gré des impératifs financiers, fiscaux et commerciaux.

Il est donc nécessaire de mettre en place des moyens juridiques et financiers pouvant aller jusqu'à transférer les pouvoirs des propriétaires lointains et anonymes en des lieux plus proches de la vie des hommes.

3° La nécessaire dimension régionale.

Lorsqu'une entreprise cesse brutalement son activité, pour quelque cause que ce soit, les salariés se retournent vers la municipalité, le Conseil général, le Préfet, le Comité d'expansion économique, etc., pour y chercher une raison d'espérer. Or aucune de ces instances, qu'elle soit publique ou semi-publique, n'a la possibilité d'agir d'une manière décisive ; leur rôle se réduit à apporter quelques bons conseils et parfois à subir les conséquences de la décision prise : ouverture d'un fonds de chômage, démarches pour le reclassement au mieux du personnel. Par ailleurs, un grand nombre d'ayants droit non avertis voient subitement leurs intérêts compromis par une évolution qu'ils n'ont su ni reconnaître ni contrôler.

Il est nécessaire que les régions disposent de moyens pour agir : moyens préventifs pour permettre l'intervention avant qu'il ne soit trop tard, moyens financiers pour apporter un contenu positif aux solutions esquissées.

La dimension régionale est indispensable parce qu'en pareille matière il n'est pas possible de tout centraliser.

Bien au contraire, les solutions à introduire sont à analyser cas par cas selon la valeur de l'outil et selon la situation géographique de l'entreprise ou de l'établissement dans une zone de sous-emploi ou au contraire dans une grande ville en expansion.

D'autre part, les moyens mis en œuvre jusqu'à présent par les Pouvoirs publics apparaissent, lorsqu'on les considère depuis une localité en difficulté, comme extrêmement fractionnés et dispersés, ce qui les oblige, en définitive, à des sommes considérables d'efforts pour trouver des interlocuteurs compétents et impose des lenteurs regrettables. Le phénomène joue d'autant plus que personne n'a, dans ces circonstances, la responsabilité entière et la compétence pour prendre en main toutes les mesures nécessaires au redressement de la situation.

4° Mettre en place des « catalyseurs » et des moyens financiers.

Toute évolution de structure se heurte à deux difficultés :

La première est celle des hommes qui sont à la tête des entreprises concernées et qui hésitent devant les conséquences des décisions à prendre. Il apparaît nécessaire que des interventions extérieures puissent jouer en quelque sorte le rôle de catalyseur. Lorsque l'intérêt général est manifestement en jeu, ces interventions doivent pouvoir exercer une pression contraignante.

La seconde est celle des moyens à mettre en jeu : une évolution des structures représente un véritable investissement que les entreprises sont trop souvent dans l'incapacité d'assurer. La conséquence en est que les entreprises en difficulté sont condamnées à poursuivre leur activité dans des conditions de plus en plus malsaines. Il apparaît donc nécessaire d'adjoindre, aux interventions extérieures, des moyens notamment financiers qui puissent tenir compte des impératifs économiques et sociaux, alors que les procédures actuelles sont centrées sur les droits des créanciers.

Il est bien évident que, dans l'esprit des auteurs de la proposition de loi, ces moyens n'ont pas pour objet de maintenir en place des activités marginales et eniore moins de renflouer au profit de leurs propriétaires des entreprises mal gérées.

L'objectif est de permettre aux entreprises de poursuivre une activité créatrice en donnant aux collectivités locales et aux salariés la possibilité de peser sur les structures de leur entreprise et sur ses domaines d'activité.

Ces moyens financiers, les auteurs de la présente proposition de loi ont pensé qu'ils pouvaient être trouvés dans le cadre des Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce. Les Assedic gèrent actuellement des fonds considérables afin de venir en aide aux chômeurs. L'action des Assedic est donc essentiellement curative et tend à atténuer les conséquences sociales des mutations économiques. Sans vouloir porter atteinte au rôle primitif et essentiel des Assedic, celles-ci seraient amenées, dès lors, à être également le support technique de ce Fonds d'intervention dont la gestion reste évidemment à la diligence de la commission régionale de l'évolution industrielle et commerciale. Il conviendrait d'orienter ces organismes vers une action préventive en mettant une partie de leurs moyens financiers au service des conversions industrielles.

L'évolution extrêmement rapide des données économiques et l'expression de certains intérêts entraînent la disparition parfois brutale des entreprises les plus anciennes, lorsqu'elles n'ont pas su s'adapter dans leurs structures.

Cette dernière est néfaste, tant économiquement que socialement. Elle entraîne des réactions psychologiques d'insécurité qui marquent profondément la mentalité de tous ceux qui en dépendent.

La législation actuelle interdit toute intervention extérieure tant qu'elle n'est pas expressément demandée par les propriétaires ou les créanciers de l'entreprise, même s'il est évident pour tous que l'évolution en cours doit conduire à une issue fatale.

Cette dernière intervient généralement très brutalement et dans des moments de mauvaise conjoncture, sans que le temps laissé entre la décision finale et son exécution ne permette d'introduire une quelconque solution.

Il est donc indispensable que les évolutions négatives soient devancées, qu'elles soient prévues longtemps à l'avance et que le temps nécessaire à la découverte de solutions soit ménagé.

Il est également indispensable que des moyens soient mis en jeu pour permettre des solutions positives, se préoccupant de mettre en valeur la richesse humaine et l'outil de travail que

représentent une entreprise alors que les procédures actuelles raisonnent trop exclusivement en fonction des seuls équilibres financiers à court terme.

Notre proposition prévoit, d'une part, une instance délibérante dotée de moyens juridiques et financiers d'intervention et, d'autre part, l'appel à des experts.

L'instance délibérante prévue, c'est-à-dire la Commission régionale de l'évolution industrielle et commerciale, est issue du Comité économique et social régional qui est la nouvelle instance groupant les forces vives de région.

Le diagnostic de la santé économique d'une entreprise est complexe ; il nécessite pour son établissement la présence d'un corps d'experts particulièrement avertis de toutes les données qui entrent en jeu.

De plus, le diagnostic, lorsqu'il conclut à la présence d'un mal mettant en danger la vie de l'entreprise, doit s'accompagner de suggestions susceptibles de la guérir.

Enfin, des solutions finalement arrêtées, qu'elles soient contractuelles ou imposées, impliquent que la commission dispose d'un « exécutif » capable d'en garantir l'application.

L'intervention des experts est essentielle, tant dans l'analyse que dans la mise en place des solutions. C'est pourquoi nous nous sommes référés expressément aux dispositions de l'ordonnance du 23 septembre 1967 « tendant à faciliter le redressement économique et financier de certaines entreprises ».

Les mécanismes prévus par la proposition de loi sont progressifs : ils marquent les étapes successives qui, chacune, s'adaptent à la gravité du cas étudié :

- simple diagnostic de santé ;
- proposition d'une solution contractuelle, librement débattue ;
- information aux intéressés ;
- désignation d'un administrateur provisoire ;
- procédure de restructuration et de reconversion.

La législation est intervenue dans bien des domaines pour favoriser des évolutions et éviter des conséquences préjudiciables à l'intérêt commun.

A titre d'exemple, il faut citer l'expropriation des terrains pour cause d'utilité publique et dans un tout autre domaine le mécanisme des S. A. F. E. R.

Plus récemment le Gouvernement a déposé un projet de loi permettant aux pouvoirs publics d'intervenir auprès d'une compagnie d'assurance, dès que sa situation financière inspirera des inquiétudes.

Pourquoi ce qui est envisagé dans le domaine des assurances pour la sécurité des sommes garanties ne le serait-il pas dans le domaine de l'industrie pour la sécurité des travailleurs ?

Le temps presse. Le moment nous paraît venu d'innover en matière de structure industrielle et de sécurité du travail.

C'est dans ce but que nous vous proposons d'adopter la présente proposition de loi qui reprend en l'adaptant une précédente proposition de loi que nous avons déposée dès le mois de juin 1966 avec notre regretté collègue Charles Stoessel.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Il est institué dans chaque région un « Fonds d'intervention industrielle et commerciale ».

Le fonds est alimenté par les cotisations salariales et patronales de la totalité des entreprises, établissements et usines ayant leur activité dans la circonscription couverte par la région.

Le Conseil régional, après avis du Comité économique et social, fixe le montant des cotisations qui ne peut cependant pas être inférieur à un minimum fixé par décret.

Art. 2.

Il est institué dans chaque région une commission dite « Commission régionale de l'évolution industrielle et commerciale », dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Cette commission est composée de dix membres :

- six membres désignés par le Comité économique et social régional dont :
 - deux choisis parmi ses membres représentant les syndicats de salariés ;
 - deux choisis parmi les employeurs et groupements patronaux et
 - deux choisis parmi ses autres membres ;
- trois membres qualifiés désignés par le Comité économique et social régional en dehors de ses membres, dont deux administrateurs des Assedic.

La commission est présidée par le Préfet de région ou son représentant qui a voix prépondérante.

Art. 3.

La Commission régionale de l'évolution industrielle et commerciale dispose des fonds collectés et gérés par les Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic) afin de :

- rémunérer les experts auxquels la Commission régionale de l'évolution industrielle et commerciale fait appel ;
- garantir et assumer le paiement immédiat des salaires dus au personnel en cas de cessation de paiement, le fonds se substituant dans les droits et privilèges des salariés ;
- garantir les achats de fournitures et le crédit financier nécessaires à la continuation d'activité décidée par la commission en cas de cessation de paiement ;
- participer au financement des changements de structures ou des conversions décidées par la Commission.

Le Comité de contrôle de l'évolution industrielle et commerciale est seul habilité à décider de l'usage du fonds d'intervention.

Art. 4.

Une demande motivée d'expertise auprès de la Commission régionale de l'évolution industrielle et commerciale peut être formulée par :

- l'entreprise ou l'établissement en difficulté ;
- le comité d'entreprises concerné ;
- le préfet de région ;
- les collectivités locales concernées.

Cette demande est obligatoire en cas de :

- licenciement collectif ;
- chômage partiel ;
- cessation de paiement.

La demande rend suspensive une décision de licenciement collectif ou de réduction d'horaire provoquant le chômage partiel d'une partie du personnel constaté par l'Inspecteur du travail jusqu'à ce que la commission régionale en ait donné l'autorisation.

En ce qui concerne les entreprises pour lesquelles une demande motivée d'expertise aura été formulée, la commission pourra demander aux Commissions départementales, aux chefs de services financiers et aux organismes de Sécurité Sociale instituées par le décret n° 63-1191 du 2 décembre 1963.

Art. 5.

La Commission régionale de l'évolution industrielle et commerciale décide dans un délai d'un mois s'il y a lieu de donner suite à la demande.

En cas de réponse positive, la commission désigne un expert chargé de faire une analyse économique de l'entreprise : valeur de l'outil, situation géographique de l'entreprise dans une zone de sous-emploi ou de suremploi, gestion de l'entreprise. L'expert a, d'autre part, pour mission de présenter des suggestions concernant l'orientation souhaitable de l'entreprise.

L'expert est habilité à consulter toute documentation tant dans l'établissement qu'au siège de l'entreprise et des sociétés mères ou filiales.

En cas d'urgence, en particulier dans le cas où la demande est obligatoire, un prérapport doit être établi et examiné par la commission dans le mois qui suit la réception de la demande. Dans ce cas, le président de la commission désigne seul un expert provisoire.

Art. 6.

Le rapport établi par l'expert sera adressé et commenté par lui, d'une part à l'organisme qui en fait la demande et, d'autre part, à la Commission régionale. La commission doit obligatoirement entendre des représentants de l'organisme demandeur, d'une part, et de la direction de l'entreprise ou de l'établissement, d'autre part, avant de délibérer.

Art. 7.

La Commission régionale juge si la situation ou l'arrêt de l'entreprise est de nature à perturber l'équilibre économique ou social de la localité ou de la région où elle est située.

En cas de réponse négative, l'action engagée est éteinte et ne peut être rouverte, sauf fait nouveau, avant un délai d'un an.

Art. 8.

En cas de réponse positive, la Commission régionale propose à la société propriétaire de l'entreprise et à l'organisme demandeur un plan d'évolution de redressement ou de reconversion fixant les objectifs à atteindre et les délais d'application.

Si la société propriétaire accepte, son acceptation vaut un engagement contractuel à l'endroit de la Commission régionale qui contrôle l'exécution des engagements pris.

En tout état de cause, le contrat liant la société ne peut excéder une période de trois années pleines. Passé ce délai, une autre procédure doit être engagée pour une nouvelle intervention de la Commission régionale.

Si la société propriétaire refuse, la Commission régionale est habilitée à rendre publique sa délibération. Elle dispose, d'autre part, des pouvoirs qui lui sont conférés à l'article 9.

Art. 9.

La Commission régionale de l'évolution industrielle et commerciale a le pouvoir de saisir le tribunal compétent en vue de l'ouverture d'une procédure de suspension provisoire des poursuites et d'apurement collectif du passif, dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 67-820 du 23 septembre 1967, en disposant du fonds d'intervention industrielle et commerciale qui peut par ailleurs recevoir des dotations de la part de l'Etat, de la région et des collectivités locales.

Elle a, en outre, la faculté d'indiquer au tribunal les noms des personnalités qu'elle juge les plus compétentes pour assumer les fonctions de curateur aux biens ou d'expert définies aux articles 12, 13 et 14 de ladite ordonnance.

Art. 10.

Lorsqu'un jugement prononçant la liquidation des biens ou la conversion d'un règlement judiciaire a été rendu, la commission peut se porter acquéreur de tout ou partie des biens meubles et immeubles constituant l'entreprise, pour un prix égal à la somme qui

aurait pu être retirée de leur liquidation. Ce prix est fixé, après expertise, par la juridiction ayant prononcé la liquidation ou la conversion.

Il est versé dans le mois de sa fixation définitive, entre les mains du syndic. La commission désigne un administrateur provisoire, chargé de diriger l'entreprise pendant une période dont elle fixe la durée, celle-ci ne pouvant excéder trois années.

Avant l'expiration de cette période, la commission doit procéder à la mise en place d'une nouvelle structure de l'entreprise en la rétrocédant à une ou plusieurs personnes physiques ou morales, dans les conditions fixées par décret, les membres du personnel disposant, à cet effet, d'un droit de priorité.

Au cas où, à l'expiration de ladite période, aucune solution de nature à assurer la continuation de l'entreprise n'a pu être mise en œuvre, la commission assure, dans le délai maximum de deux ans, la liquidation de celle-ci et le reclassement de son personnel.

Art. 11.

Une Commission nationale d'appel des décisions prises par les « Commissions régionales de l'évolution industrielle et commerciale », composée de neuf membres du Conseil économique et social désignés par le bureau dudit Conseil et de trois représentants des Ministères du Travail, de l'Industrie et de l'Economie et des Finances est instituée.

L'appel doit être formulé dans les huit jours suivant la décision de la Commission régionale.

La Commission nationale d'appel devra rendre sa sentence dans le mois suivant l'interjection. A défaut d'une décision dans ce délai, le silence vaut confirmation.

Art. 12.

Dans un délai de six mois après la promulgation de la présente loi, un décret déterminera les modalités d'utilisation par la Commission régionale de l'évolution industrielle et commerciale des fonds détenus par les Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

Un décret déterminera les conditions d'application de la présente loi à la Région parisienne.