

# La mise en œuvre de l'obligation de revitalisation des territoires, un révélateur des relations entre l'entreprise en restructuration et le territoire

Solveig Grimault, Olivier Mériaux

## ► To cite this version:

Solveig Grimault, Olivier Mériaux. La mise en œuvre de l'obligation de revitalisation des territoires, un révélateur des relations entre l'entreprise en restructuration et le territoire. Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française, Jul 2012, Belfort, France. <halshs-00727444>

**HAL Id: halshs-00727444**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00727444>**

Submitted on 4 Sep 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **La mise en œuvre de l'obligation de revitalisation des territoires, un révélateur des relations entre l'entreprise en restructuration et le territoire**

*Communication à la session spéciale « Mobilités, ancrages et dynamiques organisationnelles » », colloque de l'ASRDLF, Belfort, Juillet 2012*

*Solveig Grimault, sociologue, chercheuse à l'IRES*

*Olivier Mériaux politologue, chercheur à Sciences Po, UMR Pacte, Grenoble*

## **INTRODUCTION**

À la suite de la loi de modernisation sociale de janvier 2002, l'article L. 321-17 introduit par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale instaure le principe d'une participation des entreprises à la revitalisation des territoires (à hauteur de leurs moyens) lorsqu'elles procèdent à un licenciement collectif affectant, par son ampleur, l'équilibre du ou des bassins d'emploi dans lesquels elles sont implantées. Pour les entreprises (groupes européens) de plus de 1 000 salariés, le montant financier qu'elles doivent y consacrer ne peut, sauf exception, être inférieur à deux fois la valeur mensuelle du SMIC par emploi supprimé. L'entreprise peut s'acquitter de son obligation, soit à travers une convention signée avec le préfet, soit par un accord collectif en tenant lieu. Dans tous les cas, cette convention doit déterminer la nature ainsi que les modalités de financement et de mise en œuvre des actions de revitalisation du bassin d'emploi. Au cours du processus de négociation de la convention, le préfet et l'entreprise doivent consulter les collectivités locales intéressées, les organismes consulaires et les partenaires sociaux membres de la COPIRE sur les actions que pourrait contenir la convention.

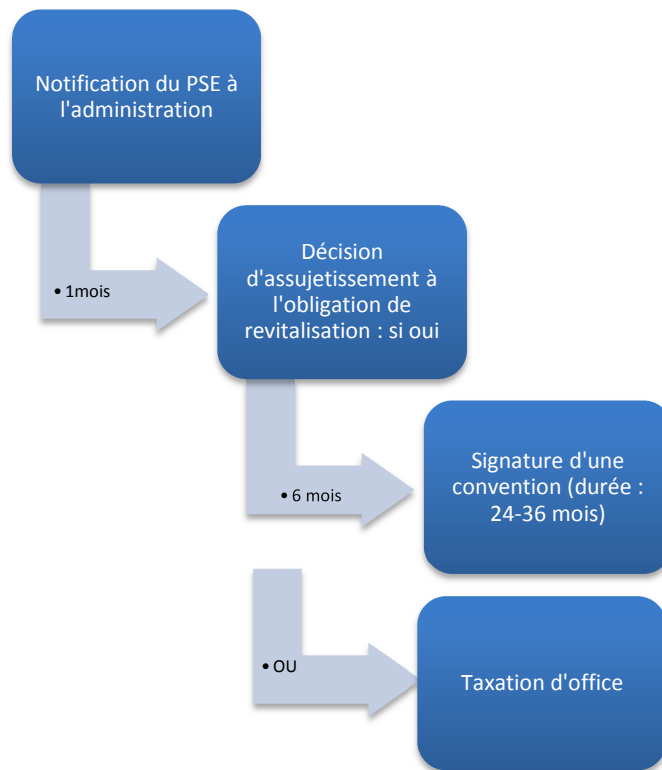
Ce dispositif marque une évolution majeure dans l'appréhension des problématiques de gestion des restructurations en France et en Europe. Il élargit le champ des responsabilités des entreprises et des acteurs territoriaux. Le dispositif introduit de fait une prise en compte explicite du territoire comme partie prenante des processus de restructuration et exige de l'Etat, non pas l'application administrative d'une taxation, mais une obligation d'apprécier et de négocier. Il est ainsi potentiellement tout à la fois générateur d'une dynamique locale, tant du point de vue de la posture de chacun des acteurs, que du dialogue social et de l'action concertée et, non moins potentiellement, vecteur d'impacts économiques et sociaux positifs.

Cette communication prend appui sur une partie des matériaux et analyses produits dans le cadre d'une étude réalisée en 2011 par une équipe de chercheurs et consultants coordonnée par l'IRES<sup>1</sup>. Commanditée par la Datar et le Ministère de l'Emploi (DGEFP), cette étude visait à produire un bilan actualisé de la mise en œuvre des conventions de revitalisation, au travers notamment de la réalisation de 22 monographies, réparties selon deux entrées distinctes : l'analyse de conventions particulières d'une part, l'analyse de pratiques départementales et/ou de dispositifs de mutualisation d'autre part. Dans chacun des cas, une dizaine d'entretiens a été réalisée auprès des représentants de l'Etat directement impliqués (UT/DIRECCTE, administration préfectorale, commissaires à la réindustrialisation), des entreprises assujetties, des partenaires sociaux, des cabinets de revitalisation en charge des

---

<sup>1</sup> L'équipe constituée pour la réalisation de l'étude a été composée de membres du cabinet Amnyos, du Centre d'Economie de la Sorbonne, du LATTS et de l'IRES.

conventions étudiées et d'un ensemble d'acteurs locaux directement ou indirectement mobilisés (chambres consulaires, agences de développement, gestionnaires de fonds mutualisés, collectivités territoriales, maisons de l'emploi, etc.).



#### Chronologie de la revitalisation

Parce qu'il vise à contraindre l'entreprise qui quitte un territoire ou réduit son empreinte territoriale à « réparer les dégâts », le dispositif de revitalisation est au cœur des problématiques de gestion du rapport mobilité/ancrage. La présente communication mettra plus particulièrement l'accent sur deux des axes de questionnement empruntés par l'étude, qui font particulièrement écho à la thématique centrale de cette session :

- on s'intéressera d'une part à la manière dont la mise en application de l'obligation de revitalisation – qui implique au premier chef l'entreprise qui y est assujettie, mais aussi les services de l'Etat, les collectivités locales, des opérateurs privés – traduit des conceptions relativement contrastées de la responsabilité de l'entreprise en restructuration à l'égard des territoires. Si le principe même de la compensation introduit de fait une prise en compte du territoire comme partie prenante des processus de restructuration, la nature précise de cette compensation et la détermination du périmètre territorial restent largement ouvertes à des processus d'application négociés qui peuvent changer assez radicalement le sens de la notion de « responsabilité territoriale ».
- le deuxième aspect qui sera mis en évidence au travers de nos études de cas porte sur le comportement des entreprises assujetties vis-à-vis du dispositif : nos observations montrent en effet que la façon dont elles conçoivent et exercent leur « responsabilité territoriale » (au travers par exemple de leur degré d'implication directe dans le processus de revitalisation, des orientations qu'elles donnent au contenu des actions de revitalisation) est étroitement liée à la nature de la restructuration et à leur ancrage au territoire. Lorsque la restructuration ne se traduit pas par une fermeture, les liens

fonctionnels que l'entreprise entretient avec le ou les territoires d'implantation de ses activités guident fréquemment le choix des actions de revitalisation. Plus ces liens sont forts, plus l'entreprise sera amenée à privilégier une « gestion active » de sa revitalisation et des actions contribuant à générer des externalités positives pour les activités qu'elle choisit de maintenir.

## **1. LA RESPONSABILITE DE L'ENTREPRISE EN RESTRUCTURATION A L'EGARD DES TERRITOIRES**

### **1.1 Les faux-semblants de la notion de « responsabilité territoriale »**

L'obligation de l'entreprise « assujettie » – qui est une obligation de contribuer financièrement à la revitalisation du bassin d'emploi – et la façon dont l'entreprise envisage et exerce ce qu'elle peut interpréter comme une responsabilité à l'égard de son territoire d'implantation, sont au coeur du dispositif de la convention de revitalisation. La contribution à la revitalisation des bassins d'emploi se distingue des obligations de formation, d'adaptation et de reclassement auxquelles l'employeur est tenu lorsqu'il licencie pour motif économique. Ces deux sortes d'obligations se traduisent par deux types de responsabilité auxquelles certaines entreprises rencontrées se sentent tenues et qui ne se confondent pas : responsabilité à l'égard du territoire et responsabilité à l'égard du salarié dont l'emploi est supprimé.

Historiquement la contribution obligatoire à la revitalisation des bassins d'emploi a été précédée (et inspirée) par un certain nombre de pratiques volontaristes de « réindustrialisation » développées au sein de grands groupes industriels dans les années 1960 et 1970, notamment dans les secteurs du charbonnage et de la sidérurgie (Crague, 2009 ; Raveyre, 2009). Ces pratiques sont nées de l'identification d'un problème territorial spécifique. Ces grands groupes l'explicitaient et le formulaient dans ces termes, en justifiant ainsi leurs pratiques : si les mesures de reclassement visaient à permettre aux salariés licenciés de recouvrer un emploi, la « réindustrialisation » (ancêtre, en quelque sorte, de la revitalisation) visait à réparer les dommages économiques faits au territoire, et bien souvent, à faire en sorte que la restructuration indispensable ne cause pas un dommage excessif à l'image de l'entreprise et à ses relations avec ses interlocuteurs institutionnels. Revitalisation (et réindustrialisation) et reclassement se distinguent ainsi du point de vue des parties prenantes concernées.

En pratique, la distinction entre reclassement et revitalisation est souvent plus poreuse qu'il n'y paraît : les entreprises peuvent être tentées de rabattre l'une sur l'autre en considérant que le reclassement suffit à réparer les conséquences économiques des licenciements dans le territoire ; les représentants des organisations syndicales peuvent *a contrario* considérer que les mesures de la convention de revitalisation doivent bénéficier en priorité à des emplois pour les salariés « sortants ». La revitalisation est elle même traversée par une tension entre deux logiques : une logique « emploi » et une logique « développement économique ». Si c'est bien une compétence de *développement économique* qui est requise, *une visée de création d'emplois* lui est également attachée. En découlent des conceptions différentes de la hiérarchie des finalités du dispositif, qui se traduisent par des tensions, des arbitrages, des controverses, entre les différents acteurs publics, y compris au sein des seuls services de l'Etat : si logique « emploi » et logique « développement économique » doivent jouer de façon conjointe, au bénéfice des entreprises locales soutenues dans le cadre des actions de revitalisation, cela ne va pas sans débats sur le « positionnement du curseur », au moment de l'élaboration de la convention ou en aval, dans la conduite des opérations de revitalisation. Le

fait, par exemple, que toute action financée dans le cadre de la convention de revitalisation doit trouver son « équivalent » en termes « d'emplois créés » – au prix d'une arithmétique parfois hasardeuse – peut amener à se focaliser sur les actions permettant d'afficher un « rendement immédiat » en termes d'emplois « créés », au détriment d'actions structurantes de plus long terme.

Les textes réglementaires n'aident d'ailleurs pas forcément à clarifier les choses : la circulaire du 12 décembre 2005 prévoit que « *l'obligation de revitalisation des bassins d'emploi doit être mise en oeuvre sans préjudice de l'obligation de reclassement qui incombe à l'employeur*<sup>2</sup> » ; les actions de revitalisation doivent donc se différencier des actions de reclassement. Toutefois, l'article L. 1233-62 du Code du travail relatif au contenu du plan de sauvegarde de l'emploi dispose que celui-ci prévoit le soutien à la réactivation du bassin d'emploi. Et l'article L. 1233-85 relatif à l'obligation de revitalisation précise que la convention de revitalisation tient compte des actions de même nature éventuellement mises en oeuvre par anticipation dans le cadre du plan de sauvegarde de l'emploi. Le législateur n'a donc pas cloisonné les deux dispositifs. En pratique, certaines actions, prises en charge dans le PSE, peuvent effectivement être incluses et valorisées comme actions de revitalisation dans la convention. Du point de vue des acteurs publics, ces pratiques de « double-comptabilité » peuvent être analysées comme une manière d'amputer d'autant le budget « net » dédié à la revitalisation. Pour autant, faire valoir des actions de revitalisation conduites *avant* la signature de la convention de revitalisation témoigne aussi d'un souci d'anticipation que l'Etat souhaite encourager. Comme on le verra plus loin, ces pratiques renvoient également à la façon dont les entreprises conçoivent leur stratégie de rapport au territoire et leur intérêt à créer des externalités positives.

Enfin, la notion de « responsabilité territoriale » est souvent d'un usage ambigu. Evitons d'abord le contre-sens : il ne s'agit pas de la responsabilité du territoire, mais bien d'une responsabilité de l'entreprise assumée à l'égard du territoire, du fait de l'obligation qui lui est faite de contribuer à la revitalisation du territoire. Soulignons ensuite que le terme de responsabilité n'est pas utilisé dans son acception juridique lorsque l'on évoque la responsabilité à l'égard du territoire. Au strict plan juridique en effet, la seule responsabilité que doit assumer l'entreprise est celle qui résulterait de l'inexécution de ses obligations contractuelles à l'égard de l'Etat. Il s'agit plutôt d'être compréhensif, c'est-à-dire de partir du discours et du point de vue de l'entreprise, de ses fonctionnements, qui font écho aux obligations que le Code du travail lui impose.

La difficulté tient également au flou de la notion de territoire, que l'on retrouve ici présent dans les mêmes termes que partout ailleurs dans les dispositifs d'action publique : « le territoire » peut, certes, se définir comme l'espace géographique sur lequel vont se déployer des actions de revitalisation, mais il possède également une autre dimension, par laquelle il se définit aussi comme « territoire de projet » : le projet de convention est porté par le réseau d'acteurs intéressés qui, du même coup, forge le territoire de la convention. Sans compter, comme on le verra, que le projet de revitalisation peut, dans certains cas, croiser fortement le « territoire » de l'entreprise, autrement dit son réseau. Cette seconde conception du territoire, comme territoire de projet porté par un réseau, est la plus compréhensive au regard des pratiques et des enjeux dont les acteurs ont témoigné à propos des conventions de revitalisation : le territoire, en ce sens, n'est pas le local, il est surtout l'espace créé par un projet de revitalisation. Autrement dit, si chaque convention – ou regroupement de

---

<sup>2</sup> Circulaire DGEFP/DGTPE/DGE/DATAR n° 2005-42 du 12 décembre 2005, p. 6.

conventions en cas de dispositif de mutualisation – définit un périmètre « au sol » – celui qui est inscrit, le plus souvent, dans le texte de la convention –, chaque convention a également un « territoire », dont la « consistance » propre vient du réseau d'acteurs qui est mobilisé au bénéfice des actions de revitalisation. Le flou qui entoure l'expression de revitalisation des territoires s'estompe alors : le *territoire* comme projet et le *réseau* d'acteurs qui le fait vivre, oeuvrent à la revitalisation des entreprises implantées, le plus souvent, dans les *localités* retenues par le périmètre de chaque convention de revitalisation – voire le long du réseau de l'entreprise : dans certaines configurations particulièrement dynamiques, le territoire *revitalise* le projet de l'entreprise tout autant qu'il est lui-même *revitalisé*.

## 1.2 Du principe de responsabilité territoriale à son application négociée

Si l'existence même du dispositif de revitalisation est porteuse d'un principe de responsabilité de l'entreprise à l'égard des territoires, la manière dont ce principe trouve à s'appliquer en pratique se caractérise à chaque stade de sa mise en œuvre par l'ampleur des mécanismes de négociation entre les représentants de l'Etat, l'entreprise concernée et/ou ses mandatés et – au moins pour les phases de mise en œuvre – les collectivités locales. Le principe de la compensation introduit de fait une prise en compte du territoire comme partie prenante des processus de restructuration, mais la nature précise de cette compensation et les modes d'intégration de « l'intérêt du territoire » dans la négociation tout au long du processus se déterminent au cas par cas, ce qui peut changer assez radicalement le sens de la notion de « responsabilité territoriale ».

### 1.2.1 Au stade de détermination de l'assujettissement de l'entreprise à l'obligation de revitalisation

Concernant les faits générateurs de l'obligation de revitalisation, la complexité d'appréciation des critères définis par les textes – existence d'un licenciement collectif affectant l'équilibre du bassin d'emploi, seuil d'effectifs, appartenance à un groupe – ouvre la voie à une multitude d'interprétations possibles de la situation de l'entreprise. La clarté de chacun de ces critères est en effet aujourd'hui contesté par l'évolution du droit ou de l'organisation du tissu économique. De larges marges de manœuvre s'ouvrent donc à l'administration pour s'engager dans une application négociée du droit. En pratique, les services de l'Etat (Unité Territoriale des Direccte, ex-DDTEFP) abordent la question de l'assujettissement à l'obligation de revitalisation avec les représentants de l'entreprise dès que s'engagent les discussions sur le PSE, alors que les textes organisent au contraire la succession des opérations inscrites dans le droit du licenciement collectif et le droit de la revitalisation : « *Il se trouve que c'est une même situation qui donne lieu aux deux dispositifs – PSE et convention de revitalisation, bien qu'ils n'aient pas du tout les mêmes objectifs. Il y a donc nécessairement une négociation globale, la recherche d'un équilibre* », entre la qualité du PSE et le montant dédié à la revitalisation souligne ainsi un agent d'une DIRECCTE.

Si les entreprises appréhendent également la restructuration comme un continuum d'opérations, il s'agit avant tout pour elles d'optimiser le coût d'ensemble. L'obligation de revitalisation, qui intervient en fin de processus ne donne pas lieu aux mêmes conflits et revendications de la part des syndicats et des institutions représentatives du personnel que les mesures contenues dans le PSE. Mais bien qu'il soit marginal – en moyenne 5% du coût global d'une restructuration – le budget de la revitalisation peut devenir une variable d'ajustement duquel seront déduits divers avantages supplémentaires accordées aux salariés lors de la discussion du PSE, les indemnités supra légales en particulier.

Cela étant, si la négociation entre l'administration et l'entreprise est une négociation globale, la préoccupation de l'administration demeure de faire valoir à l'entreprise le plus en amont possible les coûts de sa restructuration pour le territoire. Mais alors que l'administration est théoriquement tenue de justifier sa décision d'assujettissement en démontrant « l'impact significatif » sur le bassin d'emploi, cet exercice est rarement fait avec rigueur, faute de moyens humains et de temps<sup>3</sup>. Largement vécue sur le mode d'une obligation formelle, cette phase amont ne permet que très partiellement de cartographier en profondeur l'impact de la restructuration, alors même que les textes insistent sur le fait qu'une « *restructuration peut gravement déstabiliser un bassin d'emploi, notamment à travers les effets en chaîne sur les sous-traitants* »<sup>4</sup>. Clairement en déficit d'expertise, les acteurs publics hésitent à s'en remettre à l'entreprise, à qui ils peuvent demander de faire réaliser une étude d'impact circonstanciée, en particulier pour mieux apprécier les effets induits de la restructuration sur leur main-d'oeuvre indirecte.

La question se pose pourtant du périmètre en jeu et en particulier des intersections entre frontières géographiques liées aux bassins d'emploi et frontières économiques liées aux réseaux de sous-traitants de l'entreprise en restructuration. Cette question peut s'avérer sensible pour les entreprises donneuses d'ordre, qui ont tendance à « freiner » les velléités de l'administration à les entraîner sur un terrain périlleux. Le même type de controverse surgit lors de la définition du périmètre de la convention et de la possibilité pour des sous-traitants de bénéficier d'actions ciblées de revitalisation même s'ils se situent en-dehors du bassin d'emploi (*cf. infra*).

### 1.2.2 Lors de la fixation du taux d'assujettissement

Les textes laissant toute latitude à l'administration pour fixer le montant de la contribution de l'entreprise entre 1 à 4 fois le SMIC par emploi supprimé, les discussions sur ce point tendent à cristalliser les débats entre l'entreprise assujettie – fréquemment représentée par un cabinet expert en reclassement et/ou revitalisation – et les représentants de l'Etat. L'enquête monographique ne permet pas de dessiner une tendance relative à un taux moyen qui serait le plus fréquemment pratiqué, encore moins à une doctrine unifiée : c'est le cas par cas qui prévaut, même si la dégradation du contexte économique et la fragilisation accrue des bassins d'emploi industriels à partir de 2009 ont sans doute contribué à « pousser le curseur » vers un taux de 4 SMIC. C'est en particulier vrai dans les cas de fermeture – *a fortiori* si l'établissement appartient à un groupe qui, réévaluant la rentabilité de ses implantations, procède à des licenciements visant d'abord à préserver sa compétitivité.

Dans l'appréciation que portent les services de l'Etat rentrent ainsi des critères indépendants du contexte local : c'est fréquemment la comparaison entre la qualité des mesures du PSE et les moyens dont dispose l'entreprise qui va emporter la décision. Il arrive que l'administration diminue la contribution de l'entreprise lorsque cette dernière accepte de négocier une amélioration du plan de sauvegarde de l'emploi ou des indemnités supra-légales en cas de conflit collectif. Dans d'autres cas, plus exceptionnels, l'imbrication des discussions sur le PSE et l'obligation de revitalisation peut se traduire par une exonération de l'entreprise au titre de la revitalisation, en contrepartie d'un report de la date prévue pour la fermeture d'un site. A l'inverse, dans certains cas, des taux supra-légaux ont pu être appliqués (jusqu'à 10 fois le SMIC par emploi supprimé), moins pour réparer les dégâts fait au tissu industriel local

---

<sup>3</sup> Au moment où cette étude a été réalisée, l'administration disposait d'un délai d'un mois pour prendre la décision d'assujettir, à partir de la notification du PSE. Délai notoirement insuffisant, surtout en période de réforme de l'administration déconcentrée et de RGPP... Depuis lors, ce délai a été allongé.

<sup>4</sup> Circulaire DGEFP/DGTPE/DGE/DATAR n° 2005-42 du 12 décembre 2005 relative à la mise en œuvre de l'obligation instituée à l'article L. 321-17 du Code du travail.

que pour « punir » les comportements « prédateurs » de multinationales attirées par les aides à l'installation et les vertus fiscales du Crédit d'Impôt recherche.

S'il commence bien dès la notification à l'administration du projet de licenciement le processus de négociation avec l'entreprise se déroule néanmoins pendant plusieurs mois et le plus souvent jusqu'aux six mois – voire plus – laissés aux parties pour conclure la convention. Pendant cette période l'administration prend en compte la façon dont le plan de sauvegarde de l'emploi est exécuté. De son côté l'entreprise apprécie la charge financière qui lui sera imposée au titre de la revitalisation (et les éléments annexes, comme les honoraires des cabinets d'expertise). Le risque à ce stade est que l'entreprise choisisse de se libérer de son obligation en versant au Trésor public une contribution égale à quatre SMIC par emploi supprimé plutôt que de s'engager dans la négociation d'une convention de revitalisation, privant ainsi les bassins d'emploi des financements correspondant. La plupart des entreprises semblent accepter sans trop de difficulté le principe de l'assujettissement, même si l'obligation de revitalisation est fréquemment assimilée à une taxe, une pénalité – d'où les rudes négociations « financières », qui peuvent échouer, sur le montant global. Il n'en reste pas moins que cette première étape requiert souvent un effort de pédagogie de la part des services de l'Etat. Ceci est tout particulièrement vrai – et difficile – lorsque les entreprises locales appartiennent à des multinationales dont les dirigeants *corporate* et les actionnaires ne conçoivent aucune responsabilité particulière vis-à-vis de leurs territoires d'implantation. Certains bassins d'emploi, du fait de la nature de leur tissu économique, sont spécialement et régulièrement confrontés à ce problème. Les entreprises concernées en témoignent d'ailleurs elles-mêmes, à l'instar de ce directeur de site, chargé de gérer au plan local le redimensionnement du site et le PSE qui l'accompagne : « *Cela n'a pas été évident d'expliquer les règles au corporate. Il faut montrer au groupe que nous conduisons bien la restructuration – sinon, on ne reste pas longtemps en place –, mais qu'il y a des étapes, des temporalités. De ce point de vue, c'était utile de mettre nos dirigeants face aux élus et aux pouvoirs publics* ».

Assumer une responsabilité vis-à-vis d'un territoire d'implantation n'a rien d'évident en effet vu d'ailleurs, et notamment du point de vue du niveau *corporate* qui gère, quant à lui, la restructuration à une autre échelle. L'intervention des représentants « naturels » du territoire que sont les élus et, à un autre titre, les pouvoirs publics, peut alors, comme ce fut le cas ici, contribuer à donner plus de poids à l'idée d'une responsabilité territoriale de l'entreprise, et aider ainsi les dirigeants locaux dans leurs propres rapports avec le groupe. Cet exemple signale que l'exercice de cette responsabilité territoriale, envisagé ici comme le fait de l'entreprise, peut être également dépendant de la façon dont les acteurs du territoire se mobilisent, et notamment de la nature de la relation qu'ils établissent avec les représentants de l'entreprise – niveau local et *corporate*.

### 1.2.3 Lors de la définition du contenu de la convention

La rédaction de la convention qui va lier l'entreprise et l'Etat est un travail qui mobilise les services de l'Etat (Préfecture, DIRECCTE), dans des configurations variables. Dans tous les cas de figure – à l'exclusion du cas particulier des conventions nationales – il s'agit de négocier un processus de spécification locale d'une trame qui, dans ses grandes lignes, est donnée d'avance. Cette mise en adéquation avec les besoins et les potentialités du territoire est fortement valorisée par les parties-prenantes, qui l'associent directement à la souplesse et à la performance du dispositif. C'est un travail long, qui s'étend fréquemment sur neuf mois plutôt que les six mois prévus par le Code du travail. Certains le concèdent sans difficulté : « *Sauf à faire du copier-coller, il est impossible de tenir ce délai. Si nous voulons prendre le temps de la négociation et de la concertation, monter des actions innovantes, être au plus*



*près des besoins des bassins d'emplois et des salariés, et des demandes des élus, c'est impossible » (Préfecture). C'est à ce stade que s'expriment particulièrement la tension entre les deux finalités principalement recherchées au travers du dispositif, tension créatrice qui laisse parfois les agents de l'Etat un peu dubitatifs : « Nous n'avons pas d'objectif clair affiché. Derrière le mot 'revitalisation', je comprends, moi, qu'il faut un effet structurant, des actions qui vont apporter durablement une richesse supplémentaire sur le territoire. D'autres comprennent qu'il faut augmenter le nombre d'emplois localement et immédiatement. D'autres encore considèrent que cela doit servir leur politique économique du moment. La traduction est laissée libre à l'administration et aux fonctionnaires censés appliquer le dispositif. Et nous n'avons pas de texte à opposer pour dire oui ou pour dire non ».*

Cette tension qui habite le dispositif, entre un « référentiel emploi » et un « référentiel développement économique » peut-elle réellement se « résoudre » ? Paradoxalement, n'est-elle pas aussi porteuse d'une « visée » propre au dispositif, qui le porte en quelque sorte toujours au-delà du strict « objectif » dont la convention et les bilans consignent la trace, celui-ci fut-il exprimé, quant à lui, en un nombre d'emplois à créer ?

Dans ce contexte très plastique, la manière dont les représentants de l'Etat vont ouvrir la négociation à d'autres parties-prenantes porteurs de l'intérêt du territoire s'avère un facteur déterminant pour organiser l'impact territorial des actions de revitalisation. Si les consultations amont s'effectuent systématiquement, conformément aux termes prévus par les textes, les pratiques effectives de collaboration, avant la signature de la convention, entre l'Etat et les collectivités territoriales intéressées d'une part, et les partenaires sociaux d'autre part, sont extrêmement variables. La tendance générale est à se limiter à une consultation très formelle, sauf lorsque le PSE « a fait des vagues ». Bien que l'Etat cherche systématiquement à associer les représentants syndicaux et les collectivités locales, les pratiques de consultation restent cependant variables, en fonction de l'implication et de l'intérêt manifestés par les parties concernées. En pratique, les représentants de l'Etat admettent que le travail en amont avec les services des collectivités locales est assez rare. La consultation avec les élus locaux est variable, et souvent perturbée par un filtre politique au niveau des agglomérations. S'agissant par contre d'autres communes, les services de l'Etat admettent avoir découvert récemment « qu'il y a des maires qui ont beaucoup d'idées et qui sont très attentifs, surtout quand on est sur des dossiers avec de l'emprise foncière » (UT).

Quelles que soient les difficultés rencontrées, la question d'un lien accru avec les collectivités territoriales, *lorsqu'elle est abordée*, est notamment associée à la recherche d'une plus grande cohérence qui pourrait découler de ce travail commun entre l'ensemble des parties prenantes. Plus de la moitié des collectivités que nous avons rencontrées considèrent ainsi qu'il serait souhaitable d'orienter davantage les conventions de revitalisation vers des projets structurants – soutien à des filières, accompagnement de PME, etc. –, même si ceux-ci n'ont pas d'impact direct en termes de créations d'emplois, *sur la durée de la convention*. Mais c'est également avec les représentants des entreprises que peut se nouer la controverse, ces derniers étant soucieux de pouvoir se libérer rapidement de leur créance en affichant l'atteinte des objectifs de créations d'emplois *dès l'issue de la convention*, ou même par anticipation, au détriment parfois de projets économiques engageant à plus long terme.

Cette posture n'est toutefois pas partagée par l'ensemble des entreprises. Les grands groupes, dotés d'une ingénierie RH sophistiquée et parfois de leurs propres méthodes de réindustrialisation, font quant à eux de la revitalisation des territoires un élément intégré à la gestion « responsable » de leur adaptation permanente. Plans de restructuration et conventions de revitalisation s'entremêlent, du point de vue des actions et des mesures mises en œuvre. Ce

que certains nomment la « zone grise, [cette] intersection entre le montant financier dédié aux mesures individuelles du PSE [...] et le volume de la revitalisation, destiné a priori au territoire », peut alors être investie par les groupes pour négocier leurs engagements financiers, tout en préservant leur image au regard de l'accompagnement social et territorial de leurs restructurations. Les entreprises font valoir, le moment venu, leur soutien *continu* au développement économique du territoire, l'exercice *continu* d'une responsabilité à l'égard de leur territoire d'implantation, et en négocient *in fine* la valorisation financière dans la convention de revitalisation

#### 1.2.4 Au stade de la mise en oeuvre

Pour autant, ce type de comportement, cette capacité de négociation, ne préjugent pas nécessairement du type d'implication – ou de non implication – de l'entreprise dans la conduite de la revitalisation. L'entreprise peut être « active », soit en manifestant un intérêt pour les actions de revitalisation, soit à l'inverse, en considérant l'obligation de revitalisation comme une nouvelle taxe, une obligation « subie » dont il lui faut s'acquitter, une sorte de « punition » qu'elle doit honorer pour ne pas ternir outre mesure son image. La préoccupation de l'entreprise est alors, plus que jamais, d'être quitte de son obligation dans les meilleures conditions possibles, c'est-à-dire rapidement et à moindre coût. Ceci constitue peut-être la « pente naturelle », la logique dominante du côté des entreprises assujetties. Les cabinets privés intervenant dans le champ de la revitalisation en témoignent, qui tentent précisément de transformer cette contrainte en opportunité pour l'entreprise assujettie comme pour le territoire. Dans certains cas, l'entreprise assujettie peut même se désintéresser totalement du processus de revitalisation, au point de chercher à s'affranchir du suivi qui lui revient en tant que co-signataire de la convention avec l'Etat. Désertant les comités de pilotage par lesquels elle doit veiller à la bonne exécution de la convention, elle peut, dans certains cas, déléguer au représentant de l'Etat le soin de l'y représenter. Dans d'autres cas toutefois, l'entreprise se saisit de l'obligation de revitalisation pour faire valoir son image d'entreprise « responsable », entretenir des liens avec les élus, les représentants de l'Etat et des collectivités, voire inscrire la revitalisation dans une stratégie industrielle. L'entreprise devient alors partenaire de la revitalisation, et pas uniquement débitrice d'une obligation. La nature de l'ancrage territorial de l'entreprise et le type de restructuration qu'elle conduit, jouent alors à plein pour expliquer la façon dont elle se saisit du dispositif. Une interpellation des acteurs du territoire peut aussi l'y encourager. Il y faut parfois des équipements spécifiques, des procédures, à la charge des acteurs locaux. Cela peut également nécessiter de travailler à des connexions entre l'intérêt de l'entreprise et des projets intéressant le territoire, ce qui revient, là encore, aux acteurs locaux. Autrement dit, la responsabilisation de l'entreprise peut aussi s'affirmer « en marchant ».

## 2. RESTRUCTURATION, ANCRAGE TERRITORIAL ET REVITALISATION : LES CONDITIONS DE L'IMPLICATION DE L'ENTREPRISE

L'entreprise qui s'engage dans la négociation d'une convention de revitalisation est, par définition, une entité – ou la filiale d'une entité – en restructuration. Le terme de restructuration désigne une grande diversité de situations et d'opérations, parmi lesquelles le désinvestissement, les fusions-acquisitions, le « downsizing », l'externalisation, les délocalisations, la faillite, etc. Dès lors que l'on définit une restructuration comme « l'ensemble des transactions conduisant à vendre ou à acquérir des actifs, à modifier la structure du capital et à transformer l'organisation interne de la firme » (Bowman, Singh, 1993), les licenciements économiques constituent le prolongement *éventuel* d'une opération de restructuration. Ce critère est néanmoins essentiel dans le cas de l'obligation de

revitalisation dont le fait générateur, on l'a dit, consiste en l'existence d'un licenciement collectif dont l'ampleur affecte l'équilibre d'un bassin d'emploi. Mais les différents types de restructuration peuvent s'hybrider, ce qui peut avoir des conséquences sur les choix opérés en matière de revitalisation.

Dans toutes les configurations, la restructuration conduit l'entreprise à reconsidérer ses choix d'allocation de ressources, voire de localisation. Qu'elle quitte le territoire ou qu'elle y maintienne une part de son activité, l'entreprise « rend des ressources » au territoire, ressources humaines vis-à-vis desquelles elle contracte, d'abord, une obligation de reclassement, ressources foncières et biens meubles éventuellement, si elle se sépare d'un site et de ses équipements.

La façon dont l'entreprise va s'acquitter de l'obligation de revitalisation qu'elle contracte vis-à-vis du territoire n'est pas sans lien avec les motifs qui ont conduit à la restructuration et les modalités selon lesquelles l'entreprise la conduit. Qu'elle se traduise par une fermeture complète d'un site, par l'abandon d'une partie des activités au profit d'un recentrage sur certains métiers, par le redimensionnement d'un site – du fait d'une réévaluation, par un groupe, de la rentabilité de ses implantations –, ou encore par la reconfiguration d'un réseau de sous-traitance, la forme de la restructuration marque pour partie les « dispositions » dans lesquelles l'entreprise va s'engager dans la négociation de la convention de revitalisation. Selon les cas, le lien au territoire diffère. L'entreprise n'entretient pas les mêmes attentes vis-à-vis du territoire, selon qu'elle le quitte ou qu'elle continue d'y investir. En particulier, les attentes qu'elle sera susceptible de former en termes d'accès aux ressources du territoire – accès à des matières premières, à de la main-d'œuvre, à du foncier, à des prestataires de service... – seront vraisemblablement différentes. Ainsi, parmi les entreprises qui perçoivent le dispositif comme une taxe voire une sanction, on trouve fréquemment des filiales françaises de groupes étrangers et des entreprises qui quittent le territoire. D'autres entreprises, à l'inverse, s'accordent sur la nécessité de revitaliser, s'impliquent dans la mise en œuvre des actions de revitalisation, ou font même de cette obligation une opportunité.

Le processus de revitalisation – depuis la phase amont jusqu'à la mise en œuvre des actions au profit du territoire et des entreprises qui y sont implantées – constitue donc un bon révélateur du statut de la variable territoriale dans les stratégies des entreprises, et de la manière dont celles-ci conçoivent – ou non – l'intérêt d'être davantage coproducteurs des ressources territoriales plutôt que simples consommateurs.

L'obligation de revitalisation intervient au moment même où se réévaluent et se recomposent, d'une part, une « *logique d'entreprise* » qui conduit une entité économique à concevoir un nouvel « *assemblage de ressources* », à la recherche d'une nouvelle performance, d'autre part des « *rapports de localisation* » à travers lesquels cette même entité négocie, avec les différents acteurs du territoire, l'accès aux ressources locales dont elle a besoin et qu'elle cherche à s'approprier<sup>5</sup>. C'est à la conjonction de ces deux problématiques, que va se construire l'intérêt de l'entreprise à se saisir de l'obligation de revitalisation, et à privilégier tel ou tel type d'actions pour contribuer à revitaliser le territoire. La façon dont « *logique d'entreprise* » et « *rapports de localisation* » se combinent, à l'occasion de chaque séquence de « *restructuration-revitalisation* », peut alors produire différents types de configurations. Notre enquête nous a permis de distinguer trois types de configurations principales, dans lesquelles restructuration, ancrage sur le territoire et actions de revitalisation se nouent de façon spécifique :

---

<sup>5</sup> Nous empruntons cette catégorisation aux travaux du groupe « Thomas » conduits au sein Commissariat général du Plan en 2004-2005.

- Une première configuration est centrée sur une problématique de reprise de site, qui constitue le cœur d'un projet de revitalisation dans lequel l'entreprise assujettie, bien que quittant le territoire, mobilise ses compétences industrielles propres pour assurer la réussite de la reprise.
- La seconde configuration hybride un travail sur le réseau productif de l'entreprise, ou à son voisinage, et des « rapports de localisation » relativement poussés.
- La dernière se caractérise par une problématique de réduction massive d'effectifs dans le cadre du reformatage d'un site, qui donne lieu à un processus de revitalisation « responsable », mais marqué par une logique « top-down ».

## **2.1 Mobiliser les compétences de l'entreprises au bénéfice d'un projet de revitalisation**

Lorsque l'entreprise quitte le territoire et libère l'ensemble de ses ressources, elle peut consacrer une partie ou l'essentiel de sa revitalisation à la recherche d'un repreneur. Ce fut le cas de deux des opérations analysées dans le cadre de l'étude. Les deux établissements concernés appartiennent à un grand groupe, et sont implantés de longue date sur un site qu'ils quittent définitivement. En dépit de cette implantation ancienne, les établissements n'avaient pas développé de liens économiques particuliers avec le tissu d'entreprises locales. Dans les deux cas, la recherche d'un repreneur est engagée et soldée en amont de la signature de la convention de revitalisation, qui vient donc accompagner financièrement le projet de reprise.

Ce travail en amont s'est appuyé, dans chaque cas, sur un comité *ad hoc*, mis en place par les acteurs locaux pour examiner les projets de reprise du site. Ce comité, qui siège donc préalablement à la signature de la convention de revitalisation, associe l'Etat, la Région, le département, le maire de la commune, le PDG ou un représentant de l'entreprise et, le cas échéant, le cabinet qu'elle a mandaté pour la recherche d'un repreneur. La stratégie adoptée concernant le contenu des actions de revitalisation à mettre en place est rapidement établie, d'un commun accord : il s'agit de concentrer l'effort sur la reprise du site. Dans l'un des cas, la mobilisation de ce réseau d'acteurs a également permis de diversifier les financements disponibles : outre le montant associé à la convention de revitalisation, un dossier d'aide complémentaire a été monté en parallèle, avec la participation de l'Etat, du département et de la Région. La particularité des projets de reprise en effet, et plus généralement du « développement exogène », tient notamment à ce que les problématiques d'emploi se conjuguent à des problématiques foncières, mais aussi que des financements multiples sont nécessaires, la seule convention de revitalisation ne suffisant pas à financer l'implantation du repreneur.

Le comité *ad hoc* constitué pour l'occasion peut également permettre d'impliquer l'entreprise assujettie selon une modalité bien particulière. Dans l'un des deux cas étudiés, la contribution de l'entreprise assujettie est particulièrement décisive : celle-ci mobilise sa compétence de qualification et d'évaluation d'un projet industriel, plus qu'elle ne procède d'ailleurs elle-même à la recherche d'un repreneur – un cabinet est mandaté pour cela. L'Etat est également très mobilisé. L'entreprise et son cabinet procèdent ainsi à l'examen des projets industriels des candidats à la reprise, travaillent sur les business plans, évaluent les partenariats industriels contenus dans les projets. Un représentant de l'Etat assiste à ces réunions, qui, une fois le repreneur choisi, l'assistera, avec le cabinet, dans le montage définitif de son business plan et dans les rapports avec les banques et les institutionnels, pour faire aboutir le projet. L'entreprise met donc à disposition sa compétence à « assembler des ressources », à constituer un agencement productif, au bénéfice de la construction du projet de reprise. La convention consigne en quelque sorte l'ensemble de ce travail, et prévoit les modalités de

soutien du repreneur. L'intervention de l'Etat aura également joué un rôle déterminant, du fait en particulier de sa capacité à mettre en place des méthodes et des procédures pour accompagner la prise de décision.

Si l'entreprise n'a pas cherché dans ce cas à réduire sa contribution à la revitalisation du territoire, elle a en revanche privilégié une conception plus économique du territoire, en s'intéressant tout particulièrement au *réseau* portant le projet économique de reprise du site. Responsabilité territoriale et engagement au soutien à un « redéploiement » du site sont ici, du point de vue de l'entreprise, étroitement liés. Ceci a donné lieu à une modalité singulière de détermination du périmètre de la convention. Alors que la définition d'un espace continu est la norme, le périmètre retenu épouse ici la « localisation » ou le territoire des projets financés par la convention, en l'occurrence deux sites industriels : celui de l'entreprise assujettie, qui deviendra celui du repreneur soutenu par la convention, et celui, distant de 50 km, de l'entreprise locale qui constitue le principal partenaire du repreneur du site – et dont le développement est également soutenu par la convention. Ce « rapprochement », dans la convention, de deux sites éloignés géographiquement n'est pas anodin : l'établissement de ce partenariat entre les deux industriels a en effet très fortement contribué, du point de vue de l'ensemble des acteurs locaux et du représentant de l'entreprise, à crédibiliser ce projet de reprise, emportant finalement la décision en sa faveur. Le périmètre de la convention et le « territoire » de la reprise – ou du projet de revitalisation –, dans ce cas précis, ne font qu'un.

Cette modalité d'intervention de l'entreprise consistant à mobiliser ses propres compétences au bénéfice du projet de revitalisation, peut également être le fruit d'une politique constante, lorsqu'un groupe a choisi de se doter d'une filiale réindustrialisation. Mobilisée notamment dans les cas de fermeture, celle-ci met généralement un chargé de mission à disposition sur le site. Celui-ci instruit l'ensemble des dossiers, aide les entreprises bénéficiaires (PME-PMI créatrices d'emplois, créateurs et repreneurs d'entreprises) dans l'accès aux ressources du territoire, maille et « articule » les ressources issues des acteurs privés et publics du territoire au profit de chaque projet. Il est en ce sens un intermédiaire, un « intercesseur », qui aide les chefs d'entreprises et les porteurs de projets à repérer les ressources disponibles et à y accéder. Il est un soutien direct dans l'établissement des rapports de localisation par lesquels chaque entreprise s'inscrit dans son territoire, compose avec un tissu politico-administratif qui lui procure des ressources, mais lui assigne en retour une responsabilité (Groupe Thomas, 2004 : 2) qui se traduit notamment par un engagement à la création d'emplois.

Dans ce type de cas, également rencontré dans l'étude, la compétence mobilisée n'est pas une compétence industrielle mais de réindustrialisation. Elle n'est pas uniquement convoquée pour la recherche d'un repreneur, même si cet objectif est également présent. Il y a d'ailleurs *a priori* des enjeux de nature différente selon qu'il s'agit d'aider à l'élaboration et l'implantation d'un « grand projet industriel », qui contient le plus souvent sa « traduction » en terme de création d'emplois, ou de soutenir de plus petites – voire de toutes petites – entreprises, auprès desquelles l'enjeu sera aussi, précisément, d'assurer cette traduction en emplois d'un projet de développement. Ces enjeux s'étendent aux interventions des services de l'Etat qui, dans tous les cas, peuvent s'articuler très étroitement avec celle de l'entreprise assujettie.

Au regard des différents cas que nous avons rencontrés, il apparaît que cette modalité d'intervention de l'entreprise qui consiste pour elle à activer ses propres compétences – compétences industrielles ou de réindustrialisation –, peut constituer un motif et un ressort important dans son adhésion au programme de revitalisation, et dans sa propension à s'y projeter. L'activation d'une compétence interne de l'entreprise pour qualifier, évaluer et

accompagner un projet d'entreprise, que ce soit sur une composante particulière, ou sur cet « *art de la combinaison des ressources* » (Crague, 2009 : 212) qu'est l'art de l'entreprise (évaluer l'ensemble d'un projet de reprise par exemple), constituait d'ailleurs une modalité d'intervention caractéristique des premiers services d'industrialisation des grands groupes. Ces services *ad hoc*, initialement créés pour mieux gérer leurs propres rapports de localisation et accompagner leurs restructurations, s'étaient ensuite développés dans des contextes d'expansion, pour mettre en place des politiques de développement économique local (Raveyre, 2005 : 335-338). Il s'agissait d'abord, non pas « *d'établir des échanges industriels ou marchands [au plan local], mais de nouer des liens avec les acteurs locaux pour créer les conditions favorables à la reconversion des salariés et des sites* » (Raveyre, 2009 : 93). Par la suite, ces services ont visé la mise en place de « *cadres d'intervention souples* », la constitution de réseaux aptes à « *susciter des initiatives originales pour le développement local* » (Raveyre, 2009 : 93). Du point de vue des groupes, cette « *démarche de constitution de réseaux territoriaux avec les entreprises et les acteurs politico-institutionnels [... avait pour] but d'améliorer l'ajustement du groupe à son environnement* » (Raveyre, 2009 : 87). Ce ne sont donc pas des liens productifs de proximité qui ont motivé ces initiatives et l'intérêt de ces grands groupes pour le territoire, ou du moins pour l'« *articulation entre le groupe et son environnement* » (Raveyre, 2005 : 345 ; Raveyre, 2009 : 88).

Ceci témoigne d'un certain type de rapport au territoire, qui se manifeste particulièrement à l'occasion de la conclusion et de la mise en œuvre d'une convention de revitalisation. La mobilisation des compétences de l'entreprise opère alors dans le cadre d'un dispositif territorialisé, dédié à un projet particulier et soutenu par des procédures, qui mobilise par ailleurs de nombreux acteurs locaux. L'intérêt que l'entreprise manifeste ainsi pour le local est avant tout lié à la situation de restructuration qu'elle a à gérer et le continuum qu'est, pour elle, la séquence restructuration-PSE-obligation de revitalisation, en lien avec les acteurs locaux. On pourrait dire que l'entreprise s'intéresse d'abord ici à une certaine forme d'*ajustement* à son environnement, *a fortiori* lorsqu'elle s'est dotée d'une activité propre de réindustrialisation. Ce type de positionnement vis-à-vis d'un territoire d'implantation fait *a priori* bon accueil à la dimension réparatrice de l'obligation de revitalisation, tout comme d'ailleurs aux dispositifs *ad hoc* par lesquels elle s'exerce, qui associent *ponctuellement* l'entreprise et les acteurs locaux concernés, autour d'un objectif commun. Mais si l'entreprise accepte de *réparer* les dommages faits au territoire et, plus généralement, de *s'ajuster* à son environnement, le sort de l'une et de l'autre sont manifestement disjoints. Reste que l'entreprise ne se désintéresse pas du territoire, et honore, sans réelle difficulté, sa « *responsabilité* » à son égard en matière de revitalisation. La propension que manifestent certaines grandes entreprises à mobiliser leurs propres compétences, au bénéfice de la revitalisation, semble alors constituer un motif important de l'intérêt qu'elles peuvent porter au dispositif – et un levier possible pour les y intéresser.

## **2.2 Revitalisation et réagencement d'un réseau productif de proximité**

Toute autre est la configuration dans laquelle l'entreprise assujettie entretient des liens économiques forts avec des entreprises locales, ainsi que des relations de partenariat avec diverses institutions du territoire (universités, pôle de compétitivité, etc.). A ces premières caractéristiques peut s'ajouter un certain type de restructuration se traduisant, outre par des réductions d'effectifs, par un travail de reconfiguration du réseau productif de l'entreprise. Les liens peuvent être alors particulièrement étroits entre la détermination des actions de revitalisation et les objectifs de la restructuration. Les actions prévues au titre de la

revitalisation s'inscrivent parfois même dans le prolongement direct du plan de restructuration.

C'est le cas de l'une des convention étudiées, qui a par ailleurs pour caractéristique de décliner, localement, une convention de revitalisation signée au plan national entre l'Etat et le groupe en restructuration<sup>6</sup>. La convention – nationale puis locale – fait suite ici à un plan de restructuration établi à l'échelle européenne, qui concerne trois sites français d'un grand groupe industriel. Un plan de sauvegarde de l'emploi suit rapidement le projet de restructuration. La restructuration vise notamment à réorganiser l'ensemble de la chaîne de sous-traitance, le groupe recentrant ses partenariats sur les sous-traitants de rang 1. Il s'agit simultanément d'un plan stratégique d'accompagnement d'un nouveau produit, nécessitant des changements technologiques et l'apport de nouvelles compétences. L'un des enjeux d'emblée identifiés par le groupe sera de trouver, sur le territoire, des salariés bien formés dans ces nouveaux métiers. Le plan de restructuration est suivi de près par les acteurs locaux, venant du principal employeur d'une filière essentielle pour l'ensemble de la région. Un « plan régional d'évolution de l'emploi et des compétences » de la sous-traitance dans la filière concernée est initié par la DRTEFP, qui donne lieu à plusieurs études dont l'une est réalisée par une équipe d'universitaires – ces derniers entretenant par ailleurs des liens avec le groupe. Cette étude fait un ensemble de préconisations (organisation de la chaîne de sous-traitance *via* le regroupement d'entreprises, évaluation des risques, GPEC, etc.), dont la plupart figure dans la convention de revitalisation signée par l'entreprise et le préfet, au niveau local.

L'inscription des conventions de revitalisation (nationale puis locale) dans la ligne stratégique du plan de restructuration est, dans ce cas, particulièrement manifeste. Le projet de revitalisation sert directement le « territoire » de l'entreprise, ou encore « *le périmètre de l'entreprise étendue* », comme le stipule le texte de la convention nationale pour estimer le nombre de créations d'emplois envisagées sur les sites impactés par la restructuration<sup>7</sup>. La convention de revitalisation accompagne ainsi directement la façon dont l'entreprise réagence et réassemble ses ressources, à l'échelle de l'ensemble de son réseau productif incluant la chaîne des sous-traitants. Le « développement des compétences sur les territoires » figure également dans les objectifs de la convention nationale, signée entre le groupe et l'Etat (cadre général qu'il s'agit ensuite d'ajuster aux besoins locaux, exprimés au niveau des sites). L'accès aux ressources locales nécessaires au déploiement du nouveau plan stratégique, constitue en effet une source d'incertitude forte pour le groupe. La convention de revitalisation se présente comme une occasion de contribuer, dans une certaine mesure, à la constitution de ces ressources, ressources humaines en particulier, dont le groupe a besoin. Les actions de revitalisation mises en œuvre localement en témoignent : aide commerciale aux entreprises de la filière (en vue d'une diversification, ou d'une meilleure capacité à accéder aux marchés gagnés par les sous-traitants de rang 1) ; organisation d'un salon pour soutenir l'attractivité des nouveaux métiers de la filière ; financement de formations pour aider à fixer certains métiers dans la région.

L'entreprise accepte par là même d'entrer dans des « rapports de localisation » plus soutenus avec son territoire d'implantation, compte tenu des ressources auxquelles elle cherche à avoir

---

<sup>6</sup> Lorsque plusieurs sites sont touchés par un même plan de restructuration, une convention nationale peut en effet être négociée entre l'entreprise ou le groupe et l'Etat. Cette convention nationale, qui définit les grandes orientations du programme de revitalisation, est ensuite déclinée localement, dans chacun des bassins d'emploi affectés par des licenciements : elle donne alors lieu à la signature d'une convention de revitalisation au format « habituel » – c'est-à-dire signée entre le représentant de l'entreprise et le préfet.

<sup>7</sup> L'évaluation du nombre de suppressions de postes reste, elle, inscrite dans les contours juridiques de l'entreprise.

accès. Elle le fait sur « interpellation » de l'Etat et des acteurs locaux, dans le cadre la négociation d'une convention de revitalisation qui l'oblige vis-à-vis de son territoire d'implantation. On retrouve ici la marque d'un ancrage territorial fort, comme processus orienté vers la création de ressources spécifiques, combinant l'intervention des acteurs du territoire et de l'entreprise (Colletis et alii, 1997) – entreprise que l'on peut par ailleurs qualifier de « structurante » sur le territoire, compte tenu de l'étendue et la densité du réseau économique de proximité qui lui est associé (Colletis, 2009).

Le même type de configuration opère dans un autre cas, où l'implication de l'entreprise découle là encore « naturellement » de l'intégration des actions de revitalisation dans un continuum de réorientation stratégique. La convention de revitalisation accompagne pour partie, cette fois-ci, un processus d'externalisation. Confrontée à une baisse brutale de son carnet de commandes en 2009 du fait d'un contexte concurrentiel accru et de la crise, cette entreprise, filiale d'un groupe britannique, délaisse une part de ses activités pour se réorienter vers des secteurs de niche. La restructuration passe par la mise en place d'un PSE sur l'un des sites français du groupe (145 suppressions d'emplois sur les 480 emplois du site). Les dirigeants du site, soucieux de sauvegarder et de valoriser la compétence collective des salariés (uniquement des ingénieurs et cadres), choisissent de travailler en parallèle sur le PSE et la revitalisation, en accord avec la préfecture et les élus locaux : « *Se poser la question de la revitalisation après la destruction des emplois, ce n'est pas très malin. On arrête une activité, mais les compétences collectives doivent être valorisées. La fenêtre de temps est très courte pour la revitalisation, surtout quand vous avez des compétences rares : beaucoup n'attendent pas la conclusion du PSE pour partir. Si vous voulez sauvegarder une compétence collective, il y urgence. On a beaucoup axé la communication interne là-dessus, essayé d'expliquer les choses aux partenaires sociaux. On a eu très tôt des discussions avec la Préfecture et les élus ; tout le monde était d'accord : ce n'était pas nécessaire d'attendre pour faire la revitalisation* ». La convention de revitalisation intègre donc des « actions par anticipation de soutien à la création d'entreprise », visant notamment l'accompagnement de projets d'essaimage portés par une partie du personnel. Ces actions témoignent de l'existence de partenariats entre l'entreprise et des organismes locaux (centres de recherche, pôle de compétitivité), qui doivent, pour certains, accueillir une partie des salariés dont l'activité est externalisée. Le deuxième axe de la convention, plus classique, porte sur des actions de soutien au développement et à l'implantation d'entreprises de la filière de la micro-électronique.

Si la préoccupation « citoyenne » est bien présente dans les motivations des responsables de ce site (un établissement historique implanté depuis plus de 70 ans), l'essentiel réside bien dans la manière dont ils parviennent à démontrer qu'une partie au moins des actions de revitalisation peut conforter la stratégie de l'entreprise : « *L'image locale c'est important mais ça ne fait pas le business plan* ». Il s'agit donc, pour les responsables du site, de réussir à opérer la « traduction » d'une obligation juridique en un intérêt économique entendable par les dirigeants du groupe : « *A la base, il y a des compétences issues de l'entreprise. Si on les externalise tout en les gardant sous la main, c'est une forme de variabilisation des coûts. Ça, au niveau du groupe, on l'entend* ». L'intervention des acteurs locaux aura permis de renforcer l'idée d'une nécessaire responsabilisation de l'entreprise vis-à-vis du territoire, auprès des dirigeants du groupe. Comme dans le cas précédent, la nécessité pour l'entreprise de favoriser le maintien des ressources dont elle a besoin localement, combinée à celle de réagencer son réseau productif en externalisant une part de son activité, orientent d'emblée le processus de revitalisation. Celui-ci est par ailleurs fortement lié au PSE, puisque la convention contribue, en pratique, à créer les conditions économiques du reclassement.



Les rapports entretenus avec le local sont plus denses ici que dans la première configuration. Ils combinent une problématique d'accès aux ressources locales – et de leur « maintien » –, et une logique de reconfiguration du réseau productif local de l'entreprise.

Notons que ceci peut également se produire lorsque l'entreprise entretient des liens plus « fonctionnels » avec son territoire d'implantation, sans se désintéresser cependant des externalités positives qu'il peut lui procurer. Elle peut ainsi, dans le cadre de son programme de revitalisation, soutenir un projet structurant du territoire, par exemple le développement d'une plate forme logistique, qui constitue pour l'entreprise une « externalité positive » directe, voire un partenaire commercial. Dans le cas précis auquel il est fait référence ici, l'intervention des acteurs locaux aura toutefois été déterminante pour « connecter » la convention de revitalisation à un projet « structurant » du territoire. L'entreprise a, sur cette base, conduit une « gestion active » de sa revitalisation en soutenant au plan financier et technique le projet du territoire. Ce cas illustre donc à nouveau, quoique de façon plus indirecte, la manière dont un projet de revitalisation peut se déployer sur le réseau de « l'entreprise étendue » et contribuer à en renforcer la trame.

### **2.3 Projection au plan local d'une réduction massive d'effectifs**

Dans d'autres cas enfin, l'opération de restructuration se traduit par une réduction massive d'effectifs, traduction directe d'un redimensionnement du site impulsé par le groupe. Deux des cas que nous avons étudiés entrent dans cette configuration.

L'un des sites (P), appartenant à un grand groupe industriel français, est positionné sur un segment de marché qui fut l'un des premiers touchés par la crise de 2008-2009. Il est en première ligne dans la recomposition industrielle engagée par le groupe, visant un « reformatage » de ses sites au plan mondial. Le second cas (T) n'est pas sans lien, puisqu'il s'agit de l'un des sites d'un groupe également français, et fournisseur privilégié du précédent. Face aux prévisions de décroissance structurelle de son marché, ce groupe procède également à des réductions d'effectifs sur l'ensemble de ses sites. Les deux sites (P et T) ne sont pas sur le même bassin d'emploi ni dans le même département, quoique peu éloignés géographiquement (une cinquantaine de km). Les deux processus de revitalisation sont totalement disjoints, gérés dans chacun des cas à l'échelle du groupe. Enfin, dans les deux cas, la restructuration à l'origine de la revitalisation n'est pas un événement isolé ; elle fait suite à un ou plusieurs plans de restructuration successifs, clôturés depuis peu. Dans l'un des cas, une nouvelle restructuration est en outre d'ores et déjà programmée à plus ou moins brève échéance. Chaque processus de revitalisation prend donc place ici dans un continuum, où s'enchaînent plans de restructuration, « projection » par le groupe de réductions d'effectifs sur les sites impactés par la restructuration, définition au niveau national des grandes orientations du programme de revitalisation, déclinaison enfin de ce programme dans le cadre d'une revitalisation locale sur les bassins d'emploi affectés.

Dans ces processus assez « compacts », le lien que nous avons pu observer entre restructuration et revitalisation n'est pas homogène. Ces processus livrent par ailleurs des indices, moins disparates quant à eux, sur la façon dont les groupes conçoivent leur rapport avec le local.

Dans le cas du groupe donneur d'ordre (P), l'établissement entretient donc des liens commerciaux forts avec au moins une autre entreprise (T) implantée dans la région. Mais en dépit de ce réseau de (relative) proximité, le local semble principalement constituer un

« point » dans le maillage que représente l'ensemble des implantations du groupe. Ni le groupe ni l'établissement ne formule d'attentes spécifiques vis-à-vis du local et de ses ressources. Le local est associé à une connotation plutôt administrative, très éloignée des problématiques industrielles, et il n'en acquiert pas véritablement d'autre à l'occasion du processus de revitalisation. D'où, également, le choix de négocier une convention nationale : « *L'avantage de la convention-cadre, c'est qu'elle donne un cadre national qui va au-delà d'un découpage territorial qui n'a pas nécessairement un sens très fort au niveau local. On est une entreprise nationale, j'espère même au-delà* » (représentant du Groupe). Le groupe appréhendera le local comme un point d'imputation des sommes et des actions auxquelles il est tenu au titre de l'obligation de revitalisation, sans établir de lien avec ses propres fonctionnements et ses propres besoins. Mais c'est aussi la manifestation d'un comportement responsable, que l'entreprise revendique fortement : « *Notre recomposition industrielle a nécessairement eu un impact sur la région. Le fait d'aider à développer des activités industrielles, de faciliter certaines opportunités, fait partie de notre politique d'acteur responsable de la région* » (représentant du site). Du point de vue d'un représentant du groupe, cette « attention désintéressée » pour le local, « à distance » de l'entreprise, constitue l'un des reproches adressés au dispositif par les représentants syndicaux : « *Nos partenaires sociaux ont du mal à comprendre qu'on ne fasse pas de la revitalisation pour nous-mêmes. C'est un problème de compréhension entre l'entreprise, ses salariés et l'extérieur. On travaille pour le territoire, la nation, pas pour le groupe en l'occurrence. On fait aussi un peu de communication avec l'Etat, en présence des partenaires sociaux. On échange, c'est très important. Mais il est évident que sur chaque site, il n'y a pas eu d'échange point par point.* » Le peu d'échange au niveau local n'a d'ailleurs pas été très bien accueilli par les acteurs locaux : la détermination du montant disponible pour le territoire, négociée dans le cadre de l'enveloppe globale (nationale), leur est restée totalement opaque.

La suite fut moins difficile : le département s'étant doté d'un dispositif de mutualisation des fonds versés par les entreprises assujetties pour financer le développement des petites entreprises et entrepreneurs locaux, le groupe a accepté de s'y inscrire. Ici comme dans la première configuration, l'entreprise s'engage sans difficulté, s'il le faut, dans des partenariats ponctuels avec les acteurs locaux. Il est également soucieux que sa démarche, au plan local, soit « *en cohérence avec les projets de développement local ainsi que les politiques publiques en faveur de l'emploi dans les territoires concernés* ». Il faut toutefois que les procédures associées à ces partenariats lui conviennent : en l'espèce, le groupe a accepté d'abonder le dispositif mutualisé parce qu'il gardait la main sur le processus d'attribution des fonds (droit de veto). Les modalités d'instruction des dossiers et de prise de décision, ménageant une place au représentant de l'entreprise, furent donc déterminantes dans ce choix.

Le second cas n'est pas très éloigné : la volonté du groupe d'afficher un comportement responsable vis-à-vis du territoire est forte, l'intrication des séquences « restructuration-revitalisation-restructuration... » plus marquée encore, le lien au territoire apparemment découplé des problématiques propres de l'entreprise... à une réserve près. La revitalisation a donné lieu, dans ce cas, à une opération un peu particulière de GPEC territoriale : conçue au niveau du groupe avec un cabinet qui en sera le pilote, elle est mise en œuvre en partenariat avec les acteurs locaux (MDE, etc.). Le bénéfice attendu par l'entreprise est explicite : doter le bassin d'emploi d'éléments de diagnostic et de prospective (besoins de main d'œuvre, etc.), pour faciliter les opérations de reclassement à venir du fait d'une nouvelle restructuration d'ores et déjà programmée. Ici, comme précédemment, la logique des redimensionnements – successifs – du site est surdéterminante. Cette logique de projection depuis le groupe de réductions massives d'effectifs sur les différents sites, marque le rapport que le groupe et ses établissements entretiennent avec le local, et la portée qu'ils donnent à la revitalisation.

## CONCLUSION

L'entreprise envisage la revitalisation à l'image de la façon dont elle gère ses relations au territoire ; elle conçoit également chaque processus de revitalisation en fonction des objectifs de la restructuration dont la convention n'est *in fine* que le dernier maillon. La situation de restructuration est déterminante au moment de la négociation avec l'Etat du montant de la contribution dédiée à la revitalisation. Elle l'est également dans la détermination des actions de revitalisation et des modalités de leur mise en œuvre. Les conditions dans et par lesquelles la revitalisation peut contribuer au développement de l'activité économique et de l'emploi sont donc inévitablement marquées par la façon dont est géré « l'événement » qu'est la restructuration et ses effets, par l'entreprise en première instance, par les acteurs locaux dès lors qu'ils sont en mesure d'intervenir – c'est-à-dire lorsqu'ils en sont informés. Le dispositif misant sur la responsabilité de l'entreprise, les acteurs locaux qui en ont la charge privilégient, dans la mesure du possible, des projets et modalités (procédures, etc.) faisant une place à l'entreprise contributrice, dès lors que celle-ci y trouve également intérêt. Les différentes configurations que nous avons mises en évidence rendent compte de la façon dont se manifestent, au moment de la revitalisation, les intérêts respectifs de l'entreprise assujettie et du territoire affecté. Elles témoignent également des modalités selon lesquelles l'entreprise peut contribuer au processus de revitalisation. Mais, nous l'avons également signalé, l'entreprise en délègue parfois presque entièrement la mise en œuvre.

L'intérêt de l'entreprise pour le développement de l'activité et de l'emploi local est immédiat lorsqu'il s'agit d'intervenir au bénéfice direct de son propre réseau productif – ou à proximité. L'entreprise « revitalise son réseau » ou son « territoire », en lien avec différents types d'acteurs locaux – institutionnels, organismes de recherche et université, etc. Dans d'autres cas, les médiations nécessaires au développement des activités et à la création d'emplois doivent être instaurées, équipées. Des dispositifs territorialisés *ad hoc*, ou plus durables, sont mis en place, qui favorisent la responsabilisation de l'entreprise vis-à-vis du territoire. Dans certains cas, l'entreprise, dotée d'une filiale réindustrialisation, « outille » directement le territoire, au bénéfice de l'opération de restructuration/revitalisation dans son ensemble. A l'exception de ce cas particulier, c'est plutôt aux acteurs locaux de concevoir les équipements nécessaires, les agencements et procédures susceptibles de créer de l'activité tout en favorisant l'implication de l'entreprise. Ils diffèrent alors selon qu'il s'agit d'accueillir un « gros employeur » (un repreneur) dont la venue se traduira d'emblée par des créations d'emploi importantes, ou de faire du « développement endogène » en travaillant sur le tissu économique local.

L'accumulation progressive d'opérations de revitalisation a conduit un certain nombre d'acteurs locaux à renouveler leur point de vue sur le dispositif et ses priorités. L'enquête indique qu'une compréhension du dispositif de la revitalisation tend aujourd'hui à s'imposer, qui se rapproche de la conception des acteurs du développement économique. La logique de « compensation » qui a pu, à l'origine, apparaître prédominante dans la manière dont les acteurs se sont emparés du dispositif de revitalisation a reculé, du fait sans doute d'une prise de conscience des limites de l'action publique. Longtemps dominante, la vision des directions du travail évolue et se rapproche de la dimension développement économique, en même temps que cette culture du développement économique intègre des dimensions (les restructurations, la responsabilité sociale et territoriale de l'entreprise) qui lui étaient moins familières. De ce point de vue, la pratique des conventions de revitalisation nourrit une approche plus

globalisante de l'obligation de reclassement et de l'obligation de l'entreprise à soutenir l'activité sur le territoire. Elle élargit le regard sur la restructuration et implique une vision plus large du dynamisme territorial : « *Avant, on avait un regard complètement focalisé sur le salarié qui était en perte d'emploi, et on devait faire en sorte que l'entreprise lui retrouve du travail. Là, on a un regard, qui est beaucoup plus ouvert sur la place et le poids de l'entreprise dans son territoire, l'impact des suppressions d'emplois...* ». Pour le résumer « *on est passé d'une logique comptable à une logique de dynamique des territoires* ».

Dans un certain nombre de départements, les acteurs de la revitalisation, sous l'impulsion de l'Etat, s'efforcent aujourd'hui de dépasser le cadre établi pour que le dispositif réponde mieux à ses finalités. Dans une note interne présentant la nouvelle stratégie départementale, un représentant d'une DIRECCTE estime ainsi que les aides directes aux entreprises par des subventions ou des prêts consentis « *ne sont pas suffisantes pour faire naître un projet mais seulement pour sa réussite, au mieux, lorsqu'il ne s'agit pas d'un simple effet d'aubaine* ». Au regard de ce constat, le directeur-adjoint de l'UT préconise « *d'accepter de faire un détour* » en « *s'éloignant de l'obsession de la création d'emplois à court terme pour arriver réellement à atteindre l'objectif économique de revitalisation* », par exemple en « *mettant le paquet* » sur l'appui à la stratégie de l'entreprise, en ciblant des PME et TPE à fort potentiel.

## BIBLIOGRAPHIE

Bowman E.H., Singh H. (1993), « Corporate restructuring : Reconfiguring the firm », *Strategic Management Journal*, Vol. 14, Issue S1, Summer, pp. 5–14.

Colletis G., Gilly J.-P., Pecqueur B., Perrat J., Zimmerman J.-B. (1997), « Firms et territoires : entre nomadisme et ancrage », *Espaces et sociétés*, n°88–89, p. 115–137.

Colletis G. (2009), « Les firmes structurantes entre dynamiques industrielles et dynamiques spatiales », 6èmes Journées de la Proximité, 14, 15 et 16 octobre, Poitiers.

Crague G. (2009), *L'hydre et les territoires. L'entreprise-réseau et la gestion des territoires d'implantation*, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Université de Marne-la-Vallée, décembre.

Crague G. (2004), « Territorialisation & pouvoir économique », in Jean Saglio, « Le local n'est pas un mini-macro », *Notes Thomas*, Commissariat général du Plan, n°8, juin.

Duclos L. (2007), « Mieux accompagner les mutations économiques », Séminaire « Mutations économiques », DGEFP, Jeudi 10 mai.

Grimault S. (coord.) (2011), *L'obligation de revitalisation des bassins d'emploi de la loi du 18 janvier*, Rapport d'étude pour la DATAR et la DGEFP, 259 p.

Groupe Thomas (2004), « Négociation sociale et territoires : enjeux et perspectives », Commissariat général du Plan, *Le quatre pages*, n°3, décembre.

Raveyre M. (2005), « Restructurations, grands groupes et territoires. De l'utilité de la construction d'espaces de coordination localisés », *Géographie, Economie, Société*, 2005/4, Vol. 7, p. 333–346.

Raveyre M. (2009), « L'entreprise fabrique de réseaux territoriaux ou comment équiper les relations interorganisationnelles ? », *Management & Avenir*, n° 27, 2009/7, p. 86–105.