

Mieux vaut prévenir que guérir.

Un regard international sur les mutations industrielles

Le changement est un facteur constant de la vie des individus et des organisations. L'accepter, voire l'anticiper, permet de le gérer positivement. Les entreprises qui adoptent des comportements responsables face aux mutations industrielles peuvent transformer ces situations difficiles en occasions non seulement de compétitivité accrue mais également de progrès social. Les expériences présentées ici montrent l'intérêt de gouverner la « destruction créatrice ».

**par Sergio Arzeni,
Directeur du Programme LEED
de l'OCDE (*)**

Le thème des mutations industrielles est d'une grande actualité et suscite des débats passionnés. Les crises industrielles, en France comme à l'étranger, monopolisent régulièrement les pages des quotidiens

avec leur lot de manifestations et de déclarations enflammées des partenaires sociaux et des directions d'entreprise, d'avis de juristes, d'économistes et de sociologues.

Pourtant, le changement accompagne la vie des entreprises, quelle que soit leur dimension, leur secteur d'activité, leur localisation. En effet, d'une manière ou d'une autre, très peu d'entreprises échappent à la nécessité de se réorganiser, de procéder à des acquisitions et/ou des fusions, de désinvestir, de sous-traiter, ou d'activer des procédures de licenciements collectifs en raison d'importantes mutations.

Or le problème est bien là : si souvent ces changements ne peuvent pas être évités, ils peuvent être préparés et accompagnés, surtout quand ils se traduisent par des transformations radicales des économies locales. Tout changement doit être géré de manière responsable, ce qui implique d'identifier au préalable les perspectives de développement (afin de bien évaluer si, avant d'arriver à des situations extrêmes, comme des fermetures d'usines, il ne peut pas y avoir d'autres solutions moins drastiques) et de réexaminer les rôles et les responsabilités des différents acteurs concernés, afin de parvenir à des solutions respectueuses des intérêts des différentes parties prenantes (*stakeholders*).

Le vrai défi n'est pas d'éviter les changements mais bien de les anticiper

Trop souvent en effet, ces crises se déclenchent soudainement et sans préavis, alors qu'elles pouvaient être prévues (et/ou communiquées !) bien à l'avance et faire l'objet d'une stratégie concertée de gestion de la crise. Est-ce la faute de législations inadaptées, est-ce la faute des relations difficiles et marquées par la méfiance entre les partenaires sociaux ? Toujours est-il que dans une économie qui ne peut pas vivre à l'abri des changements, le vrai défi n'est pas celui d'éviter les changements mais bien celui de les anticiper et de les gouverner pour qu'ils puissent apporter des avantages au plus grand nombre possible d'acteurs.

La gestion responsable des changements

Les « mutations industrielles », ou économiques, ne sont plus des mutations : elles sont désormais diffuses et permanentes, aucun secteur n'est épargné et leurs effets se répandent bien au delà du secteur touché, tandis qu'elles ne concernaient naguère que les grandes entreprises des secteurs en déclin et en perte de compétitivité. Elles ne repré-

* Je remercie mes collègues Alejandro Aurrecochea et Antonella Noya pour leurs commentaires lors de la rédaction de cet article.

sentent plus des épisodes exceptionnels mais un processus permanent d'adaptation aux changements de l'économie.

Comment gérer ces mutations de manière responsable ? Quels acteurs mobiliser, quelles procédures adopter pour parvenir à des solutions satisfaisantes non seulement pour l'entreprise, mais aussi pour ses fournisseurs, ses clients, ses salariés, les territoires et les communautés où elle est implantée ?

Quelles stratégies adopter pour gouverner ces processus de « destruction créatrice » ? (Schumpeter, 1943)

Au niveau européen, la nécessité d'une approche pro-active des mutations industrielles fait l'objet du consensus de la grande majorité des acteurs socio-économiques : les réflexions menées lors des différentes conférences organisées par l'Union Européenne ainsi que la création depuis deux ans de l'Observatoire Européen du changement (EMCC) (1) - qui va se doter d'un outil de veille sur les restructurations d'entreprises afin d'en piloter le processus - en sont des preuves. A la base de ces démarches, il y a l'idée que plutôt que conflictualiser et judiciaireiser les problèmes quand ils sont à un stade beaucoup trop avancé pour les résoudre, il faut les traiter en amont par le dialogue social et la mobilisation des acteurs.

Toutefois, dans la réalité les choses sont différentes : dans beaucoup de pays, les règles juridiques ne sont pas complètement adaptées pour traiter le processus permanent de réorganisation des entreprises, et la méfiance des partenaires sociaux dans les relations qui les unissent font qu'il y a très peu de transparence dans la communication des informations concernant les processus de reconversions industrielles.

Les restructurations pourraient parfois être moins lourdes si des procédures de prévention étaient mises en œuvre, et si des stratégies alternatives étaient discutées et adoptées : le résultat pourrait être une réduction drastique du nombre des salariés à licencier. Des approches plus imaginatives par rapport aux

restructurations commencent à apparaître en Europe : les entreprises se lancent dans de nouveaux modèles visant à concilier leurs besoins de flexibilité avec les exigences des salariés, qui aspirent à une meilleure qualité de vie et de travail. Ces mesures, parmi d'autres, incluent le congé formation, le travail partagé, le télétravail et la réduction du temps de travail.

Des données récentes prouvent que souvent les restructurations industrielles n'espèrent pas les résultats espérés en termes de réductions de coûts et que les

bénéfices sont moins importants que prévu et de plus courte durée (Auer, Casez, 2003). Pour reprendre une phrase de Peter Drucker, cité dans l'étude menée par l'ILO et l'European Baha'i Business Forum (3) , « Dans beaucoup de cas, si ce n'est dans la majorité, les réductions d'effectifs se sont révélés être ce que les chirurgiens ont toujours craint : des amputations avant même le diagnostic. Le résultat est toujours un accident ».

D'où l'importance de ne s'orienter qu'à bon escient vers des fermetures d'usine ou des réductions drastiques d'effectifs, si cela correspond à ce que l'on peut qualifier de « mutation socialement responsable » (*socially responsible restructuring*). Selon l'étude de l'ILO déjà citée, on entend par là la reconversion de tout ou partie d'une entreprise qui prenne en compte les intérêts et les préoccupations de toutes les parties prenantes concernées par les échanges et les décisions. Cela implique que le processus qui mène au résultat final (qu'il s'agisse d'une fermeture d'usine ou d'une mesure de type différent) est tout aussi important que le résultat même et que l'attention doit être portée non seulement aux gains des actionnaires (*shareholders*) mais aussi aux valeurs des parties prenantes (*stakeholders values*). Une attitude socialement responsable en général sert de la meilleure manière les intérêts des actionnaires et des autres parties prenantes : elle renforce la capacité de l'entreprise d'attirer, retenir et motiver le personnel ; elle est sus-

ceptible de générer des augmentations des revenus de l'entreprise - car les consommateurs favorisent les entreprises responsables - et de réduire les coûts - souvent cachés - des mutations, en terme de baisse de productivité, absentéisme, de détérioration de la réputation ; elles contribuent à bâtir la réputation et l'image de marque de l'entreprise (Starcher, 2000).

Quelques exemples concrets de mutations industrielles

Fujitsu Microelectronics, nord-est de l'Angleterre, GB (4)

L'usine Fujitsu Microelectronics, spécialisée dans la production de microprocesseurs, s'est installée dans le parc industriel de Aycliffe (Comté de Durham) en 1991 suite à la politique du comté favorisant l'implantation de nouvelles industries. La baisse des prix ainsi que celle de la demande sur le marché mondial des microprocesseurs, les restructurations afin de rétablir la profitabilité et limiter les pertes expliquent en partie la fermeture de l'usine Fujitsu en 1998.

Bien avant la fermeture de l'usine, Fujitsu Microélectroniques informa les employés, le Département du Commerce et de l'Industrie (DCI) ainsi que le comté de Durham et les autorités locales, afin que ces derniers prennent les mesures adéquates. Un *Rapid Response Group* (Groupe de Réaction Rapide), chargé de coordonner le processus de restructuration, et un Fonds de Réaction Rapide furent créés. Une des priorités fut d'optimiser les perspectives d'emploi non seulement pour les

(1) L'article se base sur les résultats d'un document de travail inédit du Programme LEED de l'OCDE, « Managing plant closures and industrial restructuring : some lessons from recent experience »

(2) www.emcc.eurofound.eu.int

(3) « Socially responsible enterprise restructuring », a joint working paper of the International Labour Office and the European Baha'i Business Forum, April, 2000 (pag. 3 version abrégée)

(4) Jackson, D. (2000) "Fujitsu Microelectronics Limited", see www.brunhes.com/EtudLigne/Cahiers/6/Cahier6.htm

employés concernés par la fermeture de l'usine mais également pour la main d'œuvre locale. Le rôle des syndicats fut essentiel.

Les efforts de Fujitsu se sont avérés payants. 85 % de la main d'œuvre licenciée a trouvé un emploi cinq mois seulement après la fermeture de l'usine. De plus, Fujitsu avait contacté ses fournisseurs afin que ceux-ci puissent trouver une alternative. En conclusion, la restructuration de Fujitsu semble être un succès. Les partenariats établis se sont révélés efficaces. Cependant, l'usine n'a pas trouvé de nouvel acquéreur jusqu'à présent et les perspectives de développer de nouvelles activités économiques restent faibles.

La revitalisation du site de l'usine sidérurgique Falck, Sesto San Giovanni, Italie (5)

Depuis 1933 et jusqu'aux années 1970, la société sidérurgique Falck située à Sesto San Giovanni près de Milan, était un des géants italiens de l'acier. Cependant, la désindustrialisation a eu pour résultat une augmentation du chômage, l'apparition de friches industrielles, la dégradation de l'environnement ainsi qu'une crise d'identité du territoire.

Face à cette désindustrialisation, une approche active a été prônée dès 1996 avec la création de l'« Agence pour la promotion et le développement durable de la région Nord de l'agglomération de Milan » (ASNM). Cette Agence a mis en place une stratégie de développement au niveau local et une approche du « bas vers le haut », tout en incluant divers acteurs : les syndicats, la Municipalité de Sesto San Giovanni, la Province de Milan et la région Lombardie. Les objectifs de l'ASNM étaient de développer une nouvelle stratégie pour la région, en particulier dans le domaine des NTIC, de faciliter la transition d'un modèle fordiste fondé sur les grandes entreprises au profit d'un modèle post-industriel axé sur les PME, et de stimuler l'innovation grâce à une collaboration étroite avec l'univer-

sité publique de Milan. Enfin, il s'agissait de mettre en place des avantages fiscaux pour les nouveaux entrepreneurs ou pour les entreprises embauchant les chômeurs, ainsi qu'une législation sur la réindustrialisation.

Tout au long du processus, l'implication des autorités publiques et des acteurs sociaux a été importante. La reconversion du site industriel en une agglomération dynamique a été un succès. Le taux de chômage est passé de 10 % en 1996 à 4,3 % en 2000. L'ASNM a géré directement la construction de deux nouveaux parcs industriels comprenant 51 PME, dont l'activité est principalement tournée vers la haute technologie. On observe cependant un manque de communication et de coordination entre d'une part l'ANSM, et d'autre part la société civile et la Municipalité de Milan.

Le technopôle Angus, Québec, Canada (6)

Une attitude socialement responsable sert les intérêts des actionnaires et des autres parties prenantes de l'entreprise

de Montréal, afin de reconverter celui-ci en un technopôle axé sur la nouvelle économie et les préoccupations d'ordre éthique et social. Ce site, dont les ateliers furent définitivement fermés en janvier 1992, regroupait les usines Angus spécialisées dans l'industrie ferroviaire et actives depuis le début du 20^{ème} siècle. Le déclin du site Angus s'inscrit dans le phénomène plus général de déclin industriel qu'a connu l'Amérique du Nord.

Pour lutter contre ce déclin, la Société de Développement Angus (SDA), regroupant les associations du secteur privé, les institutions financières, les syndicats ainsi que la communauté locale et les habitants, a été le principal acteur de cette reconversion. Pour l'ensemble des acteurs, il était nécessaire de trouver un mécanisme afin de créer des emplois. La philosophie sous-jacente à ce projet se fondait sur l'idée que le technopôle Angus devait permettre une interaction étroite entre « l'économie libérale et l'économie sociale », afin

que la stratégie soit ancrée dans le contexte local et tire profit des avantages comparatifs du territoire. Tout en exploitant la proximité avec les universités et les centres de recherche, la SDA a mis l'accent sur le respect de normes environnementales strictes, sur l'innovation, sur les processus d'apprentissage collectif et sur l'économie du savoir afin d'améliorer l'attractivité du territoire. Enfin, l'implication de la population locale à travers des réunions régulières et l'appropriation par celle-ci du projet Angus, ont permis la création d'un réseau dense et dynamique de partenaires locaux.

Ce projet qui est actuellement encore en cours de réalisation a vu l'implantation de quatorze entreprises et la création de 360 emplois. Cet exemple montre qu'il est tout à fait possible et souhaitable de mettre en œuvre une dynamique de création d'emplois active et tournée vers la nouvelle économie.

La fermeture de l'usine sidérurgique « Altos Hornos de Vizcaya » (AHV), Espagne (7)

Le processus de restructuration après la fermeture de l'usine AHV dans la région de Bilbao est un bon exemple de coopération entre les parties prenantes. Le secteur sidérurgique de la région de Bilbao comptait, au plus haut de son activité, dans les années 1950, 15 000 emplois pour l'usine AHV et 60 000 emplois pour les fournisseurs. Suite à la crise de la sidérurgie dans les années 1970 et 1980, l'usine AHV a dû finalement fermer ses portes en 1996, ce qui a gravement affecté le tissu socio-économique de la région. Un partenariat s'est formé entre l'État, les autorités régionales, la société AHV et les syndicats, avec pour objectif de contribuer à

(5) Brunhes, B. (2000) "La reconversion industrielle du Groupe Falck", see www.brunhes.com/EtudLigne/Cahiers/6/Cahier6.htm

(6) <http://www.technopoleangus.com>

(7) Darmon, I. and Álvarez, I. (2000) "La fermeture d'un centre sidérurgique emblématique : Altos Hornos de Vizcaya au Pays Basque", see www.brunhes.com/EtudLigne/Cahiers/6/Cahier6.htm

la «renaissance industrielle de la région».

La stratégie mise en place afin de combattre cette crise se fondait sur :

- la restructuration du secteur industriel qui a abouti à la création d'une nouvelle entreprise – ENSIDA-AHV, totalisant près de 300 emplois ;
- un plan social pour les ouvriers licenciés (des plans de départ en préretraite, départs volontaires, etc.) ;
- un programme de formation et de requalifications destiné aux ouvriers licenciés ;
- la création des nouveaux emplois dans la région ;
- la création d'une agence de développement chargée de l'assainissement du site de l'usine et de l'implantation de nouvelles entreprises sur le site.

La stratégie a été partiellement couronnée de succès. Grâce au plan social, la restructuration de l'entreprise fut effectuée sans conflit majeur avec les syndicats. Notons cependant que « la paix sociale » a eu un coût très élevé. Le taux de chômage dans la région a nettement baissé pendant les années 1990 (de 22,5 % en 1995 à 14,5 % en 1999 pour la ville d'Avanto), même si les emplois créés sont plus précaires et moins bien payés qu'auparavant.

Dans le cadre des opérations de restructuration économique dans la région, le renouvellement urbain de Bilbao est un des phénomènes les plus marquants. Ainsi, d'une ville tournée vers l'industrie sidérurgique et la construction navale, Bilbao est devenue une ville essentiellement culturelle et touristique.

L'IBA Emscher Park, Allemagne (8)

L'IBA Emscher Park, - présenté comme « l'exposition internationale de la construction » - fut mis en place entre 1989 et 1999 et constitue une approche innovante destinée à intégrer la restructuration économique locale dans une vision cohérente et holistique du développement de toute une région. L'IBA Emscher Park est situé dans la région

nord de la Ruhr, région de 880 km² et de 3 millions d'habitants. Les fermetures de la plupart des usines sidérurgiques et de la quasi-totalité des mines, entre 1960 et 1980, avaient gravement affecté la structure économique de la région. Cette dernière fut profondément marquée par l'héritage de l'industrie lourde, ainsi que par les dégradations de l'environnement et les problèmes sociaux, qui nécessitèrent l'adoption d'une stratégie globale et ambitieuse.

La transformation d'une structure économique fondée sur l'industrie lourde en une économie fondée sur les industries innovantes constituait le cœur du projet. Celui-ci ne s'est pas seulement limité à la restructuration économique, mais il a également envisagé :

- de valoriser l'héritage industriel
- de soutenir de nouvelles formes de logements
- de créer un parc régional
- de régénérer les cours d'eau
- de développer des activités sociales et culturelles.

L'approche adoptée dans le cadre du projet prévoyait le renforcement des facteurs endogènes et innovants. L'IBA GmbH fut créé dans le but de coordonner les

projets mis en œuvre par les autorités régionales et locales ainsi que les investisseurs privés. Les fonds structurels de l'UE ainsi que les fonds prévus dans le cadre des programmes existants au niveau du Land ont constitué le budget de l'IBA. Le fait que la IBA GmbH, qui avait seulement 25 collaborateurs, travaille en dehors de l'administration, contribua sans aucun doute à l'efficacité de l'opération. Pendant les dix années d'existence de l'IBA Emscher Park, plus de cent projets ont été mis en œuvre, représentant un investissement de plus de 2,5 milliards d'euros.

L'IBA Emscher Park représente donc un cas réussi où la restructuration économique va de pair avec l'aménagement du territoire à l'échelle régionale.

La Cité Multimédia, Montréal, Québec, Canada (9)

Dans ce projet il s'agit de la régénération du *Faubourg des Récollets*, un ancien site industriel au nord-est de la ville de Montréal pour en faire un centre d'affaires axé sur les multimédia. Grâce à sa proximité avec une voie navigable, le *Faubourg des Récollets* a connu depuis les années 1880 une forte croissance des industries métallurgiques. Le changement dans le transport de marchandises dans les années 1970 a provoqué le déclin industriel du site, ce qui s'est traduit par une importante hausse du taux de chômage de l'ordre de 25 % dans les municipalités les plus affectées.

A partir des années 1990, deux programmes publics pour la régénération du site ont été mis en place. Les autorités régionales ont intégré le *Faubourg* dans le programme des *Centers for the Development of Information Technologies* (CDTI) et les collectivités locales ont créé en même temps le programme *Cité Multimédia*. Les deux programmes constituent le cœur d'un projet urbain qui s'achèvera en 2008 et totalisera des investissements de près de 226 millions d'euros.

Un accord entre les parties prenantes sur la nécessité de mettre en valeur les ressources endogènes et de créer un projet qui attire les PME du secteur multimédia fut le point de départ du projet. A la suite d'une consultation de la communauté locale une agence de développement, l'*Agence des Récollets (@FR)*, composée en majorité d'organisations et d'individus issus du secteur privé fut créée. Pour contribuer au travail de l'*@FR*, la pépinière « *Centre des entreprises et d'innovation de Montréal* » et l'association *Quartier Éphémère* ont été créées afin de faciliter la création et la diffusion dans le domaine des arts visuels.

Le succès du *Faubourg des Récollets* est déjà bien visible, même si sa construction n'est pas encore achevée. Le site est devenu le lieu privilégié des entreprises travaillant dans le secteur des multimédias à Montréal.

(8) United States Environmental Protection Agency (2000) "International Brownfields Case Study : Emscher Park, Germany", in www.epa.gov/international/urban/brownfields/emscher.html

(9) <http://www.citemultimedia.com>

Le succès du projet se fonde sur l'intégration des capacités locales dans la conception du projet, ce qui fut la leçon la plus importante dans cette étude de cas.

Quelques leçons en guise de conclusion...

Ce panorama, très rapide et synthétique, de ces quelques cas de mutation industrielle dans les pays membres de l'OCDE, permet de dégager quelques idées et lignes directrices, susceptibles de retenir l'attention.

La première, et parmi les plus claires, est la volonté des autorités publiques d'impliquer les partenaires sociaux dans une approche plus globale et coordonnée de la gestion des fermetures d'usines et du développement local et territorial. Dans cette optique il est essentiel de renforcer également le rôle des communautés locales, notamment à travers l'établissement de réseaux locaux. Les deux cas de restructurations canadiennes présentés ici, ainsi que le cas de Sesto San Giovanni, doivent en partie leur réussite à cette approche.

L'importance de l'implication des syndicats dans des partenariats visant à gérer les mutations industrielles est évidente dans le cas de la restructuration de Fujitsu au Royaume Uni : ce cas est emblématique du récent activisme des syndicats dans les processus de reconversion et dans leur recherche de partenariats avec d'autres acteurs du développement local et en particulier dans la participation aux *Task Forces* du Gouvernement pour le développement régional.

Naturellement l'implication de la société civile dans ses différentes formes et l'utilisation de partenariats pour la prise

de décisions publiques et leur implémentation ne sont pas la panacée pour des mutations industrielles réussies. Il est indispensable que les différents partenaires soient représentatifs des intérêts qu'ils prétendent défendre et qu'on puisse leur demander des comptes pour éviter un « déficit démocratique » dans un domaine aussi important que celui des mutations industrielles (Pike, 2002). La gestion du capital humain est essentielle pour la réussite des mutations industrielles, tout comme l'est l'articulation entre la vision, la mission et les valeurs que l'entreprise adopte. La confiance, le partenariat et l'*empowerment* sont des « outils » dont toute entreprise du XXI^e siècle devrait se doter pour évoluer dans un contexte socio-économique en constant changement.

... et quelques recommandations finales

Les autorités publiques doivent jouer un rôle proactif : elles doivent fonctionner comme catalyseurs, coordonner le partenariat et faire de l'ingénierie financière pour permettre aux projets de démarrer.

Il est indispensable d'avoir une estimation claire et précoce de tous les coûts des mutations, aux différentes étapes de la procédure.

Il est essentiel d'avoir un fort leadership sur le projet au niveau local.

Il faut rechercher l'interaction avec les syndicats et les communautés locales, afin d'assurer que la stratégie envisagée corresponde bien aux besoins locaux.

Il est d'une importance cruciale d'établir une stratégie efficace de communication avec les salariés, les autorités publiques et les médias, afin d'éviter l'« effet surprise ».

Il faut promouvoir les mesures de reclassement et de formation en adéquation avec les réels besoins du territoire.

Il ne faut pas penser qu'on puisse proposer partout le même modèle de développement économique : l'activité économique idéale n'existe pas ! ●

BIBLIOGRAPHIE

Aggeri, F., Pallez, F., Aubert, J.P., (2002) Les mutations industrielles, vecteurs de la modernisation publique ? <http://www.ecole.org/2/VC70102.pdf>
Auer, P. and Cazes, S. (eds.) (2003), *Employment and Stability in an Age of Flexibility. Evidence from Industrialized Countries*, Geneva, International Labour Office.

OECD :

- (1986) *The Role of Large Firms in Local Job Creation*, Organisation for Economic Co-operation and Development : Paris.

- (1994) *Partnerships : the Key to Job Creation*, Organisation for Economic Co-operation and Development : Paris.

- (1995) *Réponses locales à la restructuration industrielle en Autriche*

- (2001a) *Corporate Social Responsibility*, Organisation for Economic Co-operation and Development : Paris.

- (2001b) *Local Partnerships for Better Governance*, Organisation for Economic Co-operation and Development : Paris.

- (2003) *Entrepreneurship and Local Economic Development. Programme and Policy Recommendations*, Organisation for Economic Co-operation and Development : Paris.

- (inédit, 2003) *Managing plant closures and industrial restructuring : some lessons from recent experience*

Pike, A. (inédit, 2002) "Task Forces and the Organisation of Economic Development : The Case of the North East Region of England", mimeo.

Schumpeter, P. *Capitalism, Socialism and Democracy*, 1943

Starcher, G. (2002) *Socially responsible enterprise restructuring*, ILO, Genève téléchargeable au <http://www.ilo.org/public/English/employment/ent/mandev/compet/starch-1.thm>

