

Destruction et création d'emplois, revitalisation de territoires : la dimension territoriale des mutations économiques

Partout des entreprises se restructurent, et l'on ne peut leur demander d'intégrer dans leur stratégie la revitalisation des territoires qu'elles quittent. La revitalisation, en effet, diffère du simple reclassement des salariés. Tandis que le reclassement puise dans les emplois existants, la revitalisation s'efforce d'en créer de nouveaux. Ainsi la Sofirem, la plus ancienne des sociétés de revitalisation françaises, travaille à la fois sur l'attractivité du territoire et sur les projets d'entreprises, avec pour idée directrice qu'aucun territoire ne doit être laissé à l'abandon après une mutation économique.

par **Claude TRINK**, Président, Groupe Sofirem

Pour donner un ordre de grandeur, on observe que, sur la période 1999-2004, chaque année environ 300 000 personnes subissent un licenciement économique, soit environ un tiers du nombre des salariés entrant en chômage à la suite d'un licenciement. Cette stabilité s'applique au licenciement économique, et non au licenciement pour motif personnel, dont la progression est soutenue. Rappelons que, chaque année, environ 40 % des salariés du secteur privé – hors intérim et contrats saisonniers – (soit 5 millions de personnes) quittent leur emploi, volontairement ou non (1). Ce sont donc 2 % des salariés du secteur privé qui font l'objet d'un licenciement économique.

LE PHÉNOMÈNE PERMANENT DES MUTATIONS INDUSTRIELLES

Cette stabilité montre aussi que le phénomène des mutations n'est pas réservé à quelques secteurs industriels considérés en déclin (mines, sidérurgie...) mais qu'il affecte en permanence l'activité économique, ceci

(1) Sécurisation des parcours professionnels – février-mars 2007
<http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/ACTEScolloque13fevrier07-03-07.pdf>

avant même l'apparition du phénomène, récent, des délocalisations.

Les notions de restructuration et de licenciement économique ne se recouvrent pas. Toute restructuration ne donne pas nécessairement lieu à des licenciements: à travers l'instauration de la Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), le législateur incite les entreprises à mieux anticiper toute évolution ayant trait à l'emploi et pouvant donner lieu à des réorganisations, sans recourir aux licenciements.

La moitié des Plans de sauvegarde de l'emploi (PSE), soit environ 30 % des licenciements économiques, fait suite à des redressements ou à des liquidations judiciaires, un quart à des fermetures de sites et le reste à des réorganisations, à des situations financières dégradées ou à des mesures de sauvegarde de la compétitivité. On peut en déduire que les trois quarts des licenciements économiques s'accompagnent d'arrêts, parfois brutaux, d'activité des entreprises ou de leurs sites, ce qui dramatise leur venue. D'où, des effets sociaux et territoriaux très forts.

DES ENJEUX TERRITORIAUX FORTS

Les restructurations d'entreprises se traduisent toujours par des suppressions d'emplois. Les emplois supprimés sont localisés dans l'espace : ainsi, ce sont des bassins d'emplois et, plus largement, des territoires géographiques qui se trouvent affectés. Les phénomènes économiques universels de concurrence, gestion de l'entreprise et optimisation des ressources ont une conséquence spatiale ; en France, un dispositif légal et réglementaire a été progressivement bâti afin de mettre en place une revitalisation des territoires.

L'objectif est de maintenir une relative cohésion de la société civile, sous les angles économique et spatial, en mettant en œuvre des formes de solidarité collective. Ce dispositif a pour but de ne pas laisser se créer des « déserts industriels », mais au contraire de favoriser la création d'emplois venant compenser les emplois disparus dans le cadre de restructurations, et permettant d'assurer un futur à l'économie du territoire.

Il est donc bien distinct – dans ses finalités et ses méthodes – de celui du reclassement des salariés qui viennent de perdre leur emploi. En effet, ce reclassement vise à procurer rapidement (en général dans un intervalle de 18 mois) aux salariés un nouvel emploi ou, à défaut, une formation : il s'agit donc d'emplois existants. La revitalisation vise à favoriser l'émergence de nouveaux emplois, par exemple, pour les enfants de ces salariés. Les actions engagées ne sont pas fléchées sur des personnels déjà identifiés; elles vont s'inscrire dans une durée de l'ordre de trois ans.

Le territoire n'est pas seulement le lieu ou le simple support de l'implantation de l'entreprise : celle-ci diffuse au-delà des murs de l'usine, qui séparent les espaces de travail des espaces de vie. Les mutations de l'entre-

prise, et surtout sa restructuration, vont venir bouleverser l'avenir du territoire et, en même temps, lui donner sa consistance. Car on assiste en général à une mobilisation des acteurs locaux autour de la crise ouverte par la restructuration : salariés, syndicats, dirigeants de l'entreprise, élus, syndicats, administrations, collectivités... viennent s'exprimer – parfois avec force – à cette occasion.

Lorsque l'entreprise est défaillante et que ses dirigeants s'effacent, c'est alors systématiquement vers l'Etat que les acteurs locaux se tournent, et l'Etat se trouve alors impliqué dans la recherche de solutions d'avenir.

De fait même lorsque l'entreprise reste présente, l'Etat est conduit à intervenir pour assurer la paix sociale et arbitrer entre les différents intérêts en présence.

On pourrait penser que cette « proximité » ne doit pas seulement être vue comme géographique et que le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication a créé un bouleversement dans la notion de proximité spatiale et temporelle. Ceci semble plus théorique que réel car le fondement de l'identité et de la solidarité repose sur la confiance : or cet élément tout à fait immatériel se développe avant tout entre des acteurs qui se rencontrent et qui appartiennent à une même « tribu » partageant des valeurs mais aussi rites – plus que des intérêts – communs. Un fondement de cette confiance est un dénominateur commun, à savoir la vie sur un espace partagé, et l'espace géographique est celui qui s'impose naturellement.

De plus c'est sur le territoire et dans la proximité qu'est ancré un processus itératif de production de services qui mobilisent les acteurs situés hors de l'entreprise concernée (autres entreprises, collectivités, administrations, élus, marchés), dont les interactions enrichissent son processus de production et conduisent à la constitution de savoirs, de pratiques, de repères collectifs. En outre, ces acteurs génèrent des « externalités » : offres foncières et immobilières, infrastructures, offres de formation, lieux d'échanges... Ce sont ces externalités – qui diffèrent d'un territoire à l'autre – qui contribuent à la construction du système territorial et à son attractivité relative.

Les territoires se trouvent aujourd'hui plongés dans un monde de plus en plus ouvert, mais aussi de plus en plus imprévisible, où prennent place, d'une part, l'émergence de nouveaux centres de production comprenant des emplois très qualifiés, d'autre part, l'existence de transitions significatives dans certains secteurs tels l'énergie ou les éco-industries, mutations qui vont beaucoup plus loin que la seule question de l'amélioration de la compétitivité.

Face aux grandes incertitudes qui se dressent actuellement, quelle est la meilleure stratégie que peuvent développer les territoires d'industrialisation ancienne ? C'est celle de l'anticipation et de la réactivité.

— **Anticipation** dans le développement des actifs – notamment immatériels – renforçant l'attractivité à travers des approches concrètes et pragmatiques : soutien

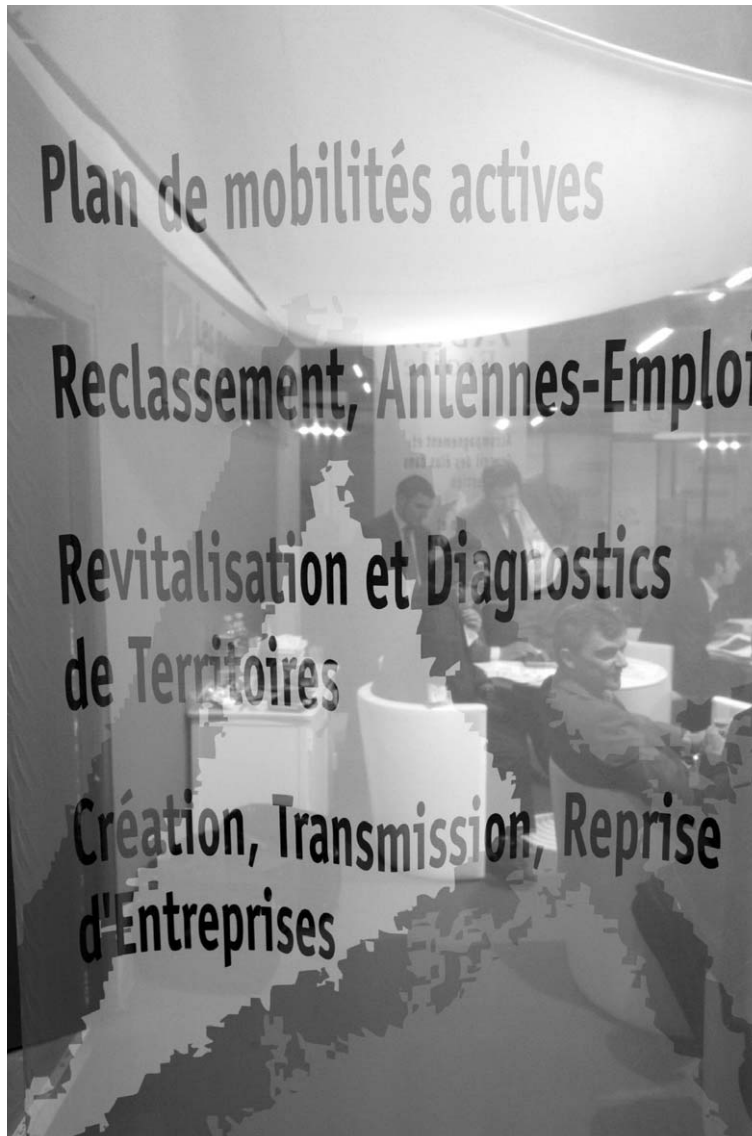
à l'innovation, à l'entrepreneuriat et à la mise à niveau technologique, mise en place des formations adaptées aux besoins actuels et futurs des entreprises, renforcement de la cohérence entre les acteurs, aménagement de zones d'accueil...

— **Réactivité** dans la réponse aux cahiers des charges des chefs d'entreprises, dans la volonté du maintien d'activités industrielles (face à l'idée fallacieuse du « tout-tertiaire »), dans la gestion intelligente des restructurations, dans l'organisation du dialogue social...

La création d'une telle dynamique sur les territoires fragilisés ou en voie de l'être est donc l'expression d'une volonté d'affirmer qu'il y a un avenir pour les hommes là où ils ont toujours vécu.

DES OBLIGATIONS LÉGALES RENFORCÉES

L'obligation de revitaliser les bassins d'emplois affectés par des restructurations est inscrite par l'article 76 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, et, dans le code du travail à l'article 321-17. Cet article permet de fixer par voie de convention Etat-entreprise les conditions dans lesquelles les entreprises interviennent pour favoriser la création d'activités ou d'emplois nouveaux sur les bassins d'emplois affectés par leurs restructurations, afin d'atténuer les effets des licenciements collectifs auxquels elles ont procédé, pour un montant minimum de deux fois la valeur mensuelle du Smic par emploi supprimé. Au cas où une telle convention n'aurait pas été conclue, le préfet a la possibilité d'imposer...



© Hamilton/REA

Une fois définie la stratégie du territoire, il est nécessaire de la mettre en œuvre en favorisant la réalisation effective de projets créateurs d'emplois (Socialog, salon des représentants du personnel, 2006).

La disposition légale a fait l'objet d'un décret d'application (décret n° 2005-1084 du 31 août 2005) et d'une circulaire interministérielle du 12 décembre 2005.

Cette disposition a pris la suite de l'obligation de revitalisation introduite par l'article 118 de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002.

Il convient de noter que les entreprises en redressement ou liquidation judiciaires ne sont pas soumises aux dispositions de l'article 321-17.

UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, la DGTEFP a recensé (à fin 2006) la signature de 220 conventions de revitalisation et d'un accord collectif tenant lieu de convention de revitalisation entre l'Etat et des entreprises de plus de 1 000 salariés. Trois conventions ont été signées avec des entreprises de moins de 1 000 salariés.

Ces conventions ont été signées dans 66 départements mais ceci, de manière très inégalement répartie : 58 % des conventions ont été signées dans 6 régions (Nord-Pas-de-Calais, Île-de-France, Bourgogne, Rhône-Alpes, Centre, Lorraine).

Plus de la moitié des conventions (121 conventions, sur 223) ont été signées dans seulement 14 départements. La progression a été régulière : 4 conventions signées en 2002 ; 17 en 2003 ; 45 en 2004 ; 69 en 2005 ; 85 en 2006.

Les 223 conventions de revitalisation permettent ou vont permettre le financement de 187 M€ d'actions de revitalisation afin de compenser la suppression de 36 836 emplois. Le nombre de suppressions d'emplois

à l'origine de la convention est pour 70 % comprise entre 50 et 250 emplois. Le montant de l'engagement financier de l'entreprise par emploi supprimé est compris entre 2 et 4 fois la valeur mensuelle du Smic (et entre 3 et 4 Smic, pour un tiers des conventions).

Au-delà de leurs engagements financiers, 75 % des entreprises prennent des engagements en termes de créations d'emplois, qui sont, dans plus de 80 % des cas, au moins équivalentes aux suppressions d'emplois à l'origine de la convention. Au total, les conventions de revitalisation signées contiennent des engagements de création à hauteur de 24 896 emplois, soit 75 % des suppressions d'emplois mentionnées par les conventions.

Dans la quasi-totalité des cas, les conventions ont une durée comprise entre 24 et 36 mois.

Le contenu des actions prévues par les conventions de revitalisation est variable :

- prêts participatifs ou subventions directes à l'entreprise (dans 64 % des cas) ;
- recherche de projets de réindustrialisation ou de repreneurs de site (63 %) ;
- aides à l'embauche accordées à des entreprises recrutant des salariés de l'entreprise signataire de la convention (55 %) ;
- aides à l'embauche accordées à des entreprises recrutant des demandeurs d'emplois sur le bassin concerné (44 %) ;
- financement de structures de développement local (39 %) ;
- formations offertes aux salariés ou participation à des formations spécifiques pour des demandeurs d'emploi pour pourvoir des postes proposés par un repreneur (38 %) ;
- vente à prix préférentiel ou cession de locaux ou de terrains appartenant à l'entreprise signataire (32 %) ;
- financement de plateformes de développement des compétences spécifiques au territoire (14 %).

Deux remarques importantes peuvent être faites à ce stade :

- certaines des mesures mentionnées ci-dessus visent plus le traitement des salariés, notamment ceux de l'entreprise en restructuration (embauche, formation) que le traitement du territoire, c'est-à-dire la préparation de son avenir à travers le soutien à la création de nouveaux emplois. De même, le financement d'organismes locaux de développement déjà existants constitue une approche très indirecte lorsqu'elle ne s'accompagne pas d'objectifs chiffrés de création d'emplois ;
- les conventions mentionnées ci-dessus ne concernent qu'une part très limitée des mutations qui interviennent ; ainsi, pour l'industrie, pour une perte moyenne de 90 000 emplois par an, les conventions de l'article 321-17 ne concernent encore qu'environ 10 000 emplois et visent surtout les grandes entreprises en restructuration. Une grande partie des disparitions d'emplois porte sur le tissu des sous-traitants, des entreprises de petite taille, des PMI qui ne sont pas assujetties à l'obligation de revitalisation ou d'entreprises qui

n'ont pas la capacité financière de répondre à leurs obligations (liquidation judiciaire notamment).

DES MÉTHODES NE LAISSANT AUCUN TERRITOIRE À L'ABANDON

Les méthodes mises en œuvre concernent, d'une part, le territoire, d'autre part, les entreprises.

En direction du territoire

- Diagnostic territorial tourné vers l'action : il permet de dégager les ressources et atouts d'un territoire, et donc les axes forts du futur développement ;
- Définition d'une stratégie territoriale : elle dégage des priorités et organise en leur faveur la mise en cohérence de tous les acteurs locaux ; elle peut prendre différentes formes : approche filières, pôles de compétitivité, contrats de site... ;
- Renforcement de l'attractivité du territoire : il s'agit de la mise en œuvre d'actions collectives dont toutes les entreprises s'implantant ou se développant sur le territoire peuvent bénéficier : dispositions concernant le foncier (création de zones industrielles aménagées), l'immobilier (hôtel d'entreprises), la formation, l'entrepreneuriat (pépinières, fonds d'amorçage), les aides financières disponibles exclusivement sur le territoire. Il convient d'être persévérant, dans cette mise en œuvre, car les effets de cette nouvelle dynamique n'apparaissent qu'au moins cinq ans après le lancement de ces actions.

En direction des entreprises

Une fois la stratégie du territoire définie et son attractivité renforcée par différents dispositifs d'aménagement et d'aides, il est nécessaire de la mettre en œuvre en favorisant la réalisation effective de projets d'entreprises créateurs d'emplois.

Il y a là nécessité d'un savoir-faire dans les relations entre le monde des collectivités, d'une part, et le monde des entreprises, d'autre part. Tel est le rôle de ces intervenants spécialisés que sont les sociétés de revitalisation (autrefois appelées sociétés de conversion). Nous présentons ici l'approche mise en œuvre par le Groupe Sofirem, filiale de Charbonnages de France créée en 1967, donc disposant de la plus longue expérience en ce domaine, et dont l'activité se partage pour moitié entre la redynamisation de bassins miniers (Moselle-Est, Aix-Gardanne, Creusot-Montceau, Alès, Albi-Carmaux...) et des zones non minières affectées par la restructuration d'entreprises (sites «Moulinex» de Basse-Normandie, Vosges,

Arles, Chalon-sur-Saône, Belfort-Montbéliard, Autun-Château-Chinon...).

— *Concrétiser les projets des entreprises*

Le rôle du Groupe Sofirem – comme, du reste celui d'autres sociétés de revitalisation – est tourné vers l'ingénierie de projets d'entreprises, en vue de leur concrétisation *hic et nunc* (*hic* : ici (sur le territoire fragilisé) et *nunc* : avec une promesse de création d'emplois dans les trois années à venir, au maximum). Si de nombreux acteurs interviennent dans la prospection de projets, l'accueil, l'attribution des aides publiques, encore est-il nécessaire que le chef d'entreprise voie qu'il est bien apporté l'ensemble des réponses à son cahier de charges : il est notamment important d'optimiser et d'avoir une vue globale de tous les financements nécessaires, tant pour les investissements que pour les besoins en fonds de roulement.

L'approche du Groupe Sofirem vise donc à soutenir et à renforcer la création d'emplois sur les territoires en apportant trois ressources rares :

- une prospection spécifique, pour détecter des projets d'entreprises tant d'origine extérieure au territoire (« projets exogènes ») que provenant d'entreprises déjà implantées (« projets endogènes ») ;
- l'intervention d'un chargé d'affaires, qui accompagne les entreprises dans la réalisation de leurs programmes et les aide à concrétiser leurs projets au travers du montage d'un dossier. Ce dossier met en lumière la stratégie du chef d'entreprise et permet d'obtenir les réponses à ses besoins en termes de foncier, d'immobilier, de ressources humaines et de financement. Il aboutit à un tableau de financement mettant en regard les besoins et les ressources. Ce dossier, issu d'un travail approprié d'ingénierie (pas seulement financière), sert, d'une part, à mobiliser les aides publiques, d'autre part, à obtenir les crédits bancaires nécessaires, ainsi que des financements spécifiques à la société de revitalisation.
- la mise en place de quasi fonds propres sous forme d'un prêt sans garantie. Il s'agit là d'une ligne de financement spécifique (absence de sûretés) qui renforce la situation des entreprises créant des emplois sur les territoires concernés.

— *Revitalisation des territoires et renforcement financier des PME*

Les études récentes montrent l'importance qu'il y a à soutenir les PME de taille significative en leur apportant les financements adéquats. Il s'agit, en effet, d'acteurs appelés à jouer un rôle important dans le futur de l'emploi industriel, avec une prise de décisions locale. Ainsi, dans son étude de 2006 « Donner un nouvel élan à l'industrie en France », McKinsey indique : « Plus que l'augmentation des sommes disponibles, déjà conséquentes, il conviendrait de créer les conditions favorisant l'investissement de ces sommes sur des projets et entreprises porteurs, notamment les PME. En effet, lorsque l'on effectue une comparaison internationale du dynamisme des PME, on

constate une faiblesse française en la matière : dix ans après leur création, trois fois plus d'entreprises passent la barre des 15 millions d'euros de chiffre d'affaires au Royaume-Uni qu'en France. La faiblesse des investissements et le moindre dynamisme des PME créent un cercle vicieux qu'il convient de rompre. »

L'attribution de prêts sans garantie permet à la fois :

- de renforcer les fonds propres des entreprises, sans s'immiscer dans le capital (à la différence du capital-risque) ;
- d'ancrer l'entreprise sur le territoire en favorisant ici la réalisation de son projet ;
- d'organiser un partenariat avec l'entreprise au travers d'un suivi du prêt permettant ainsi de détecter et de soutenir ses autres projets de développement ;
- de suivre la « clause sociale » du prêt, c'est-à-dire la création effective d'emplois.

Un aspect important est « l'effet de levier » créé par l'attribution de ces prêts sans garantie. En effet, ils facilitent la mobilisation de crédits bancaires : on a évalué qu'un euro d'un tel prêt mobilise en moyenne 11 euros de crédits bancaires ou de crédits-baux.

Compte tenu de l'évolution des règles d'attribution des prêts bancaires en fonction d'une notation des risques (« Bâle II »), ces prêts sans garantie sont appelés à jouer un rôle accru dans le financement des entreprises.

— *Quelques résultats chiffrés*

L'expérience montre que la mise en place par le Groupe Sofirem de ce tryptique « prospection spécifique/dossier monté par un chargé d'affaires implanté sur le territoire/prêt sans garantie » s'avère un outil concret, visible, efficace et apprécié des entreprises, pour accompagner leur développement et, vu son originalité, pour renforcer l'attractivité du territoire sur lequel il est disponible. Il s'agit donc d'un dispositif de soutien à l'économie locale, au travers de l'accompagnement des projets des entreprises et de la création d'emplois.

En 40 ans, le Groupe Sofirem a soutenu ainsi la création de 94 000 emplois (auxquels s'ajoutent les 67 000 emplois accompagnés par Finorpa, sa filiale dédiée au bassin du Nord-Pas-de-Calais, et les 2 200 emplois accompagnés par Sorid, autre filiale, consacrée au bassin de Decazeville ; ces deux filiales sont sorties en 2005 et 2006 du Groupe Sofirem).

Les performances de réalisations, sur une période plus récente – 2000-2006 –, se traduisent, pour le Groupe Sofirem, par l'accompagnement de la création de 15 600 emplois à travers 647 dossiers d'entreprises. Sofirem a attribué 66,5 M€ de prêts participatifs sans garantie à 468 entreprises.

CONCLUSION

La redynamisation des territoires passe ainsi par la mise en place d'un dispositif spécifique tourné vers les entreprises et les emplois. L'efficacité et l'originalité

des instruments que comporte ce dispositif reposent sur l'organisation d'une mise en cohérence des actions des acteurs locaux et la valence financière favorisant la concrétisation de projets d'entreprises par l'apport de solutions complètes au financement de projets.

Un tel dispositif ne vient pas doubler mais compléter l'action des agences locales. Ceci, pendant une période limitée, pour permettre un rebond après une fragilisation due le plus souvent aux restructurations d'entreprises, phénomène aujourd'hui général. Ce dispositif vient renforcer de manière significative la capacité d'accueil d'un territoire, sa réactivité aux projets d'entreprises, sa palette d'instruments d'intervention, permettant ainsi d'assurer le succès d'une politique territoriale de développement.

BIBLIOGRAPHIE

Coordonné par José Allouche et Janine Freiche : Restructurations d'entreprise : regards croisés (AGRH Vuibert, 2007).

Coordonné par Claude Trink : Les mutations industrielles (*Annales des Mines, Réalités Industrielles*, mai 2004).

Coordonné par Claude Trink : Les Pôles de compétitivité, nouveau maillage des territoires (*Annales des Mines, Réalités Industrielles*, février 2006).

Bertrand Pecqueur : Des pôles de croissance aux pôles de compétitivité : un nouveau partage des ressources cognitives (*Annales des Mines, Réalités Industrielles*, mai 2007).