

# Le développement territorial lié aux restructurations industrielles. Approches, acteurs, coût, financement, résultats

**La fermeture d'établissements industriels est toujours source de crise sur les territoires où ils sont implantés. A la perte de confiance en l'avenir doit répondre une stratégie de développement territorial chargée de recréer un tissu d'activités et d'emplois. Quelles sont les approches mises en œuvre, quels acteurs interviennent, avec quels moyens économiques et pour quels résultats? L'expérience de Charbonnages de France, acquise d'abord sur les bassins miniers puis étendue à d'autres zones, apporte des réponses.**

par **Claude Trink**,  
*Directeur du Développement  
Territorial, Charbonnages  
de France*

**L'**élégante expression de « mutations industrielles » recouvre des réalités très diverses, mais une seule certitude : la disparition d'emplois à un moment donné sur un territoire déterminé. Que les causes soient

structurelles (évolution des techniques, comme dans le cas de l'énergie), sociétales (évolution des modes de consommation), géographiques (émergence de nouveaux bassins de production, délocalisation), économiques (renchérissement des coûts de production, absence de flexibilité), ou seulement dues à une mauvaise gestion des entreprises, la fermeture partielle ou totale d'un établissement industriel se traduit par la suppression d'emplois existants.

## *Hic et nunc*

Même si l'économie crée d'autres emplois liés à son évolution d'une société manufacturière vers une société de services ou de communication, même si les groupes industriels sortent renforcés d'un redéploiement de leurs d'activités et créent globalement d'autres emplois, il n'empêche que l'arrêt d'un site constitue, sur le territoire où il se produit, une blessure profonde, avec son cortège de drames économiques, personnels, familiaux, sociaux. Par son aspect irréversible, un tel évènement est toujours source d'une crise dans laquelle tous se trouvent impliqués : salariés, syndicats, décideurs dans l'entreprise, familles, collectivités locales et territoriales, administrations, élus, etc.

L'écho que lui donnent les médias conduit de plus à susciter une implication des acteurs extérieurs au territoire, et le plus souvent de l'Etat. En général l'évènement ponctuel, par son impact et retentissement, crée une profonde inquiétude sur l'avenir local et met en évidence la fragilité économique du territoire : la fermeture d'un établissement industriel sert ainsi de révélateur.

*La crise appelle une réponse rapide qui soit, à la fois, adaptée à la situation locale et porteuse d'avenir.* Une réponse qui intervienne ici et maintenant : *hic et nunc*. D'elle dépend non seulement l'avenir économique du territoire, mais aussi la paix sociale d'aujourd'hui.

Cette réponse, on l'appelle aujourd'hui redynamisation du bassin d'emploi, c'est-à-dire reconstitution d'un tissu local d'activités créant de la valeur et offrant des emplois durables. Selon l'angle où l'on se place, on parlera de conversion ou de reconversion, de réindustrialisation (si l'on a une vision restrictive sur la nature des emplois visés), de revitalisation, de mutation économique, de développement local...

Il s'agit toujours de mettre en œuvre une politique de développement économique qui favorise la venue et l'épanouissement sur le territoire d'activités créatrices d'emplois pour la population locale.

Une déjà longue expérience de ces problèmes, non seulement en France mais aussi dans les pays industrialisés de l'OCDE, montre que la réponse vient d'une mobilisation de l'ensemble des forces vives : entreprises, syndicats, collectivités, administrations, élus, Etat, en une démarche organisée et volontariste que nous souhaitons présenter ici, en nous appuyant sur l'expérience développée depuis plus de 35 ans par *Charbonnages de France*. Les expériences acquises sur les zones minières ont en effet abouti à des concepts précis et des démarches élaborées qui se sont dorénavant étendues et implantées sur d'autres territoires en prise aux mutations économiques.

## Les approches

La redynamisation d'un territoire vise à passer d'une vision de réparation à une mise en perspective de développements nouveaux. Elle met en œuvre un ensemble d'approches destinées à stimuler le développement économique et la création d'emplois durables. Il s'agit principalement :

- des actions collectives,
- de l'approche institutionnelle,
- des interventions financières auprès des entreprises .

### Actions collectives

Pour être cohérentes, les actions collectives visant à renforcer l'attractivité du territoire doivent s'inscrire dans une véritable stratégie de développement territorial.

En premier lieu, il s'agit de conduire un *diagnostic* des forces et faiblesses, atouts et menaces : tant sur les ressources naturelles (espace, énergie) qu'humaines (effectifs, compétences) ou économiques (infrastructures, habitat,...). Ce diagnostic, qui doit être proposé et conduit par des experts techniques, mais validé et approuvé par l'échelon politique, doit se traduire par un *programme d'actions collectives* précises concernant l'espace (le foncier, les zones et bâtiments industriels), les hommes (les compétences, la formation), les activités (filières).

Ces actions peuvent prendre la forme de :

## 1 - L'Agence d'Expansion de la Moselle-Est (Ageme)

En décembre 2003 a eu lieu la première assemblée générale de l'AGEME, fondée par cinq communautés de communes de Moselle-Est (Faulquemont, Forbach, Freyming-Merlebach, Saint-Avold, Sarreguemines), regroupant plus de 325 000 habitants, et Charbonnages de France, auxquels se sont joints la Région Lorraine et le département de la Moselle.

Les adhérents de cette agence sont, en outre, les entreprises, les organismes de formation, les organismes consulaires et de développement régional et départemental, les organismes financiers, enfin les collectivités associées.

Le Président de l'Agence est un industriel, le Directeur était jusqu'à la création de l'agence le chef de la Mission Industrialisation des Houillères du Bassin de Lorraine, dont l'Agence vient prendre le relais sur une base renforcée et avec des missions élargies.

Les missions de l'Agence sont :

- l'accueil et le service aux entreprises
- le soutien à la création d'entreprises
- l'animation économique et la réflexion sur la stratégie de développement
- la promotion et la communication territoriales
- la gestion et la diffusion de l'information économique sur le territoire. ●

- la promotion et la communication sur le territoire ;
- l'accueil des porteurs de projets ;
- l'identification des filières économiques sur lesquelles le territoire a intérêt à mettre l'accent ;
- l'animation des réseaux d'industriels, clubs d'entreprises et filières ;
- l'articulation entre les filières et les pôles de compétences ou centres publics ou universitaires de R&D ;
- la mise en place et la structuration de l'offre foncière et immobilière destinée à accueillir les entreprises ;
- l'identification des besoins de formation ;

- l'aide à la création d'entreprises et à l'entrepreneuriat (incubateurs, pépinières, fonds d'amorçage) ;
- l'organisation de la documentation économique sur le territoire, mise à jour, pour les porteurs de projets et les industriels implantés;
- l'anticipation des mutations industrielles susceptibles d'affecter les employeurs du territoire.

### Création d'institutions territoriales en charge du développement

Pour définir et mettre en œuvre ces actions, il est nécessaire qu'un organisme en soit chargé et en porte la responsabilité. Tel est le rôle des *agences de développement économique territorial* qui sont des associations regroupant les forces vives du territoire : entreprises, collectivités locales (communautés de communes, agglomérations,...), collectivités territoriales (Département, Région), organismes de développement (CCI, comité d'expansion), organismes de formation, organismes financiers,... Un bon exemple est constitué par le cas de l'Agence d'Expansion de la Moselle-Est (Ageme) créée fin 2003 (*voir ci-dessus*) et qui constitue la cinquième agence de ce type créée avec le soutien de Charbonnages de France (après Albi-

## 2 - Un exemple de zone industrielle : l'Eurozone

Une zone transfrontalière de 90 ha entre la Moselle-Est (ancien carreau de la mine à Forbach) et la Sarre est en cours d'aménagement pour accueillir des entreprises souhaitant tirer parti de ce partenariat franco-allemand : c'est l'Eurozone (<http://www.eurozone-saarbruecken-forbach.org>) dont une première tranche, du côté français, de 30 ha, est en cours d'achèvement. Une première entreprise, d'origine sarroise, s'est déjà installée.

A terme, ce sont 2 000 emplois qui devraient être implantés sur cette zone.

Le budget total de cette première tranche est de 32 M€, dont le financement est assuré comme suit :

- recettes de la commercialisation des terrains viabilisés .....11 M€
- subventions du FIBM ..... 3 M€
- aides des collectivités locales et territoriales ..... 5 M€
- fonds structurels européens .....13 M€

Carmaux, Alès, La Mure, Creusot-Montceau).

A côté des agences, signalons le dispositif institutionnel de mise en cohérence lancé récemment par l'Etat sous le nom de « contrat de site » : il vise à établir un programme de toutes les actions susceptibles de redynamiser un bassin en crise, liées non seulement au développement des activités des entreprises, mais aussi à la formation, au développement du tourisme, à la mise en place d'équipements et d'infrastructures par exemple autoroutières,...et de mobiliser à cette fin l'ensemble des ressources financières -provenant de l'Etat, de la région, du département, des collectivités locales, des entreprises. Un contrat est ainsi élaboré entre les différentes entités, qui liste les actions à engager et prévoit leurs financements. En principe, ces contrats visent des situations graves et exceptionnelles et s'inscrivent dans un souci de solidarité territoriale et de cohésion nationale.

Cependant la liste des sites visés ne cesse de s'allonger : le Ciadt (1) du 26 mai 2003 avait ainsi retenu 12 sites (2) visant à créer, d'ici 2006, 7 à 8 000 emplois, en engageant près de 350 M€ de financements . Le Ciadt du 19 décembre 2003 a approuvé les contrats concernant quatre nouveaux territoires (3) et il a donné mandat aux Préfets de préparer des contrats pour cinq autres zones (4).

Cette multiplication de contrats risque de faire perdre le caractère exceptionnel de la formule et conduit à consacrer l'implication systématique de l'Etat dans le traitement des restructurations, alors que la nouvelle phase de la décentralisation est censée transférer aux Régions le rôle et les moyens du développement économique.

### **Intervention auprès des entreprises**

L'entreprise est l'acteur économique central de qui est attendue la création de valeur et d'emplois. Aussi, indépendamment des actions qui peuvent être menées en termes d'infrastructures de transport (accès, désenclavement), de télécommunications (réseau Internet à haut débit), de santé (hôpitaux), de loisirs ou d'aménagement de l'environne-

## **3 - Financement d'une pépinière**

**Les bâtiments administratifs de la direction du bassin minier de Provence, à Meyreuil près d'Aix-en-Provence, sont en cours d'aménagement pour constituer une structure d'accueil d'entreprises technologiques ou innovantes. Les créateurs d'entreprises devraient notamment venir du Centre de Microélectronique de Provence « Georges Charpak » installé sur la commune voisine de Gardanne. La surface totale est de 2100 m<sup>2</sup>.**

**Le montant total du projet (acquisitions, aménagements, construction) est de 1 130 k€.**

**Le financement est assuré par la Communauté d'Aix (65 %), des aides publiques (26 %), le FIBM (9 %).** ●

ment naturel, c'est l'entreprise qui est au centre des stratégies de développement territorial. D'où l'importance attachée par tous (Etat, collectivités, élus, populations) à la mise en place de structures qui s'occupent localement de « faire venir des emplois ». Cette expression recouvre un ensemble de prestations professionnelles apportées par des opérateurs spécialisés, *les sociétés de conversion*, que nous présenterons ci-après avant de détailler la nature de leurs activités.

L'objectif recherché est la création d'emplois . Mais le champ des entreprises visées est celui des entreprises manufacturières - au sens du « secteur secondaire » - en considérant la création de valeur ajoutée et la capacité de s'installer ailleurs ; sont ainsi « exclues » - au sens de la quête en vue d'une implantation - les entreprises commerciales, notamment la grande distribution, ou les entreprises de tourisme (hôtellerie, restaurants), activités pourtant créatrices d'emplois.

Les emplois du secteur tertiaire ne sont pris en compte que dans le cas de services à l'entreprise : logistique, centres de gestion de la relation client (5) (centres d'appels).

En outre l'intervention doit être adaptée, selon qu'il s'agisse d'une entreprise en création, d'un projet de développement, de l'extension d'une entreprise déjà active sur le territoire ou bien de l'implantation d'entreprises extérieures au territoire.

### **Les acteurs**

Si les actions collectives sont définies et mises en œuvre par des organismes variés - agences de développement,

organismes consulaires, cabinets de consultants - l'intervention auprès des entreprises par la détection de porteurs de projets, l'accompagnement et le financement constituent l'activité spécifique d'une catégorie d'acteurs : *les sociétés de conversion*.

Charbonnages de France a été le pionnier dans le domaine de la reconversion de territoires en créant dès 1967 une filiale spécialisée dans ce domaine, la Société Financière pour Favoriser l'Industrialisation des Régions Minières (Sofirem) (5). Ont été créés par la suite comme filiales de Sofirem : en 1984, Finorpa, spécialisée sur le Nord-Pas-de-Calais, en 1987 la Sorid, pour le bassin de Decazeville, en 2001 Sofirem-Conseil, pour les territoires non miniers, l'ensemble constituant le Groupe Sofirem.

De nombreux groupes industriels se sont par la suite engagés dans cette voie, pour accompagner les restructurations de leurs établissements, et mener des actions de réindustrialisation des bassins d'emploi, en créant des filiales spécialisées. Citons notamment Usinor (aujourd'hui intégré dans Arcelor) qui a

(1) Ciadt : Comité interministériel pour l'Aménagement du territoire.

(2) Quatre sites liés à la restructuration de grandes entreprises : Lens, Longwy, Romorantin, Angers. Sept sites liés à la restructuration de GIAT Industries : Bouges, Tulle, Vichy - Cusset, Roanne, Saint-Etienne - Saint-Chamond, Tarbes et Toulouse. Un programme d'appui concernant les bassins textiles des Vosges et de l'Aube.

(3) Pays de Foix-Haute-Ariège, Ardèche sud et Tarn sud, Aire urbaine de Belfort Montbéliard Héricourt, Gard Rhodanien.

(4) Département des Ardennes, Argentan, Thiers et les Combrailles, Boulogne-sur-Mer, bassin de Roanne.

(5) Voir article de M. de Ladoucette. Les bassins miniers où Sofirem est aujourd'hui actif sont ceux de la Lorraine (Moselle-Est), le Nord-Pas-de-Calais, la Bourgogne (Montceau-les-Mines), le Dauphiné (la Mure), l'Aumance, la Provence (Gardanne), le Gard (Alès), le Tarn (Albi-Carmaux).

## 4 - Organisation d'une formation pour attirer un investisseur

**Afin d'attirer l'implantation d'un centre d'appels, une opération de formation de téléopérateurs, couplée à la construction d'un projet immobilier spécifique, a été mis en place en 2002 à Carmaux (Tarn), l'objectif était de permettre à un porteur de projets de démarrer dans les délais les plus brefs. Une formation a été montée avec le Greta pour 55 stagiaires.**

**L'opération a été un succès, puisque un centre de gestion de la relation client (service après-vente pour un opérateur téléphonique) s'est implanté et a créé 300 emplois.**

**Le budget total de l'opération a été de 87 400 €, dont 38 % ont été financés par le FIBM. ●**

créé la Sodie (aujourd'hui sous contrôle du Groupe Alpha, conseil pour comités d'entreprises), Thales avec le Geris, le Giat avec la Sofred, Aventis avec la Sopran, Total avec la Sofrea (créée par Elf) et Total Développement Régions, Shell avec Shell Développement, les Mines et Potasses d'Alsace avec la Sodiv, Air France avec la Sodesi, Saint-Gobain avec Saint-Gobain Développement, EADS avec EADS Développement, EDF avec sa Délégation à la Réindustrialisation et son organisme financier Safidi, Pechiney (aujourd'hui intégré dans Alcan) avec la Sofipe, Michelin avec la Side, Areva avec Areva Delfi. D'autres groupes ont mis en place en leur sein des missions à la réindustrialisation, tels Alcatel, Danone, Schneider, la SNPE, etc.

Cette liste témoigne de la prise en compte par les groupes industriels des exigences de redynamisation des territoires à la suite des mutations industrielles qu'ils connaissent. Ces groupes conduisent des activités de redynamisation, non seulement lorsque des établissements réduisent leurs effectifs - donc en général dans un climat de crise - mais aussi de manière permanente, par temps calme, à la fois dans un esprit de responsabilité des grandes entreprises pour le développement économique local et dans un esprit d'anticipation d'éventuelles crises à venir.

La plupart de ces sociétés de conversion travaillent sur les problèmes liés aux établissements de leur actionnaire (reclassement, conversion, essaimage,...) . Seuls Geris, Sodie, Sofirem, Sofred conduisent aussi des missions pour d'autres donneurs d'ordres que

leur actionnaire et interviennent comme prestataires de services.

L'Etat a souhaité récemment recourir aux sociétés de conversion pour qu'elles mènent pour son compte des missions de redynamisation sur des territoires lourdement affectés par l'effondrement d'une entreprise. A cet effet, il a retenu en 2001, après appel à candidatures, cinq sociétés comme « délégataires de service public » : les deux filiales de Charbonnages de France: Sofirem-Conseil et Finorpa ; Geris ; Sodie ; enfin un cabinet privé spécialisé dans la conduite du changement, BPI. Jusqu'à présent, seulement deux cas de délégations de service public ont été mis en œuvre, au terme d'un appel d'offres avec mise en concurrence des propositions :

- en 2002 sur les sites de Moulinex en Basse-Normandie, confiés à Sofirem-Conseil pour les sites du Calvados et de la Manche, et à Geris pour les sites de l'Orne ;

- en 2003 sur le site de Metaleurop à Noyelles-Godault (Pas-de-Calais) confié à Finorpa.

Dans les deux cas, leur mission est de favoriser la réindustrialisation des territoires en suscitant la création d'emplois en provenance de PME, avec des objectifs sur trois ans de 3600 emplois pour les sites Moulinex et de 1000 emplois pour le site de Metaleurop. Une caractéristique de ce mode d'intervention est que les sociétés de conversion n'ont ici qu'une mission de conseil et de montage de dossiers : l'intervention financière au profit des entreprises qui implantent des emplois nouveaux sur les bassins est indirecte et se fait à travers une surgarantie (à 70 % au lieu de 40 % normalement) accordée par la Sofaris aux

banques qui consentent des prêts à ces entreprises.

L'expérience acquise en Basse-Normandie montre que cet instrument financier est moins efficace que l'octroi de prêts participatifs directement à l'entreprise, et plus coûteux pour les fonds publics, puisque le risque porte sur l'ensemble des prêts bancaires, et non sur le seul montant du prêt participatif qui représente en général seulement 10 % des financements mobilisés.

## Des prestations techniques et professionnelles

Les prestations nécessaires à la mise en œuvre d'un programme de redynamisation sont :

- *La détection de porteurs de projets*, soit situés sur le territoire (prospection endogène), soit extérieurs au territoire (prospection exogène en France ou à l'étranger). Cette prospection s'effectue sur la base d'un argumentaire préalablement préparé et qui présente les atouts du territoire et l'offre foncière ou immobilière disponible ; ensuite la clé du succès de la prospection est le soin apporté au ciblage des entreprises auxquelles le message est adressé. Ce ciblage est rendu plus aisé si un choix de filières prioritaires a été préalablement effectué dans le cadre du diagnostic territorial : ainsi le bassin minier de Provence a privilégié la microélectronique, celui d'Alès s'est mobilisé sur les activités industrielles liées aux sports mécaniques et aux éco-industries, la Moselle-Est a mis l'accent sur l'automobile, la mécanique et la plasturgie, ...

- *L'accompagnement des porteurs de projets*, c'est-à-dire l'aide apportée dans la résolution des différents problèmes liés à la concrétisation du projet : recherche du terrain ou d'un bâtiment d'accueil, recensement des compétences humaines nécessaires et de leur disponibilité, le cas échéant, après suivi de programmes de formation adaptés, obtention des autorisations administratives, recherche des financements nécessaires, mobilisation des aides publiques disponibles,...

Cette assistance technique, qui s'apparente à la mise à disposition gratuite d'un directeur d'investissement pour un

chef d'entreprise, constitue l'élément le plus concret, voire décisif. Cet accompagnement - particulièrement apprécié dans le cas d'un dirigeant de PME- est plus effectif que les aides financières publiques, contrairement à une pratique qui voudrait tout faire reposer sur le montant des budgets de subventions disponibles. D'ailleurs le tarissement budgétaire en cours des aides publiques imposera inéluctablement de privilégier l'accompagnement sur la distribution d'aides financières sur fonds publics.

Cet accompagnement débouche sur un produit tangible : le plan d'affaires, qui décrit le projet, ses enjeux, ses besoins, les financements nécessaires. L'accompagnateur aide à la constitution de ce dossier qui servira à l'ensemble des décideurs, publics ou privés. C'est donc un véritable travail de montage de dossier d'entreprise qu'effectue le chargé d'affaires, et non la seule fourniture d'informations, conseils ou brochures.

Ce *plan d'affaires* est l'instrument qui permettra de mobiliser tous les financements : apports de fonds propres, de prêts bancaires, d'aides publiques, en permettant de vérifier les équilibres d'un tableau de financement. C'est le véritable outil pour la concrétisation effective des projets de développement, donc de la création d'emplois.

La crédibilité de ce plan d'affaires est accrue si le chargé d'affaires apporte une intervention financière à partir des fonds placés sous sa gestion.

### ***L'intervention financière en faveur des entreprises***

Cette intervention prend en général la forme d'un apport de capitaux, sous la forme d'un *prêt participatif sans garantie*. Il s'agit donc d'une ligne de financement assimilée à des capitaux propres (« quasi-capital »), qui est subordonné aux prêts bancaires et laisse entières les possibilités des banques d'obtenir des cautions ou garanties. La durée peut aller jusqu'à 7 ans avec deux années de franchise dans le remboursement du capital, ce qui permet de favoriser le démarrage du projet.

Le taux associe un taux fixe et un élément variable dépendant des performances de l'entreprise et reste comparable aux meilleures conditions des taux du marché. Le prêt participatif vient s'inscrire dans le

bouclage d'un plan de financement et tient compte des besoins : destiné à soutenir la création d'emplois, son montant est calculé sur ce critère, de 5 à 10 k€ par emploi créé.

Le prêt participatif s'avère un *instrument très adapté* : subordonné aux prêts bancaires, il en facilite et conforte l'obtention ; remboursable, il permet de récupérer des ressources dans une période déterminée et ne comporte pas les responsabilités et risques liés à une participation au capital. D'autres modes d'intervention plus classiques sont proposés, en veillant chaque fois à s'adapter aux besoins de l'entreprise : participation en capital (toujours très minoritaire) et comptes courants d'associés, obligations convertibles, prêts. L'intervention est toujours limitée dans le temps. Dans les cas où l'intervention est financée par une entreprise qui se restructure et procède à des licenciements, des modalités prévoient que l'intervention peut être transformée en subvention lorsqu'il y a recrutement de personnel provenant de l'entreprise en restructuration : c'est le seul cas où un lien existe entre reclassement et réindustrialisation.

Ces interventions financières sont financées sur les fonds propres des sociétés de conversion ou des entreprises en restructuration ou encore à partir de dotations de l'Etat. Cette intervention financière joue surtout un rôle de *catalyseur* pour attirer et confirmer les autres financements.

Il s'agit de mobiliser d'autres ressources, notamment les prêts bancaires qui se trouvent ainsi confortés par un renforcement de fonds propres ou *quasi* fonds propres : l'efficacité de l'intervention financière de la société de conversion doit s'apprécier par son effet de levier financier vis-à-vis de l'ensemble des financements mobilisés. La société de conversion ne se substitue donc ni aux banques, ni aux fonds de capital-risque : son intervention a pour seul objet de rendre le financement du projet moins risqué.

La forme de l'intervention, surtout en prêt participatif, conduit naturellement la société de conversion à assurer *un suivi financier et économique de l'entreprise bénéficiaire* (ce qui ne serait pas le cas pour une subvention) ; ce qui l'amène à s'assurer à la fois de la création des emplois prévus et du bon déroulement du programme d'investissement.

## **5 - Le fonds d'amorçage comme soutien aux créateurs d'entreprises**

**En vue à la fois de soutenir l'émergence de nouveaux projets technologiques ou innovants, et de fixer leur développement sur le territoire, un dispositif d'amorçage a été mis en place par Charbonnages de France sur le bassin d'Alès et, tout récemment, sur celui de Provence. Ce dispositif comprend :**

**A. Un fonds d'amorçage destiné à financer les premiers besoins (étude de marché, études techniques, mise au point de prototypes, ...) d'un projet technologique ou innovant :**

- Sous forme d'avance remboursable, en cas de succès, d'un montant maximum de 40 000 €, sur fonds FIBM, en ce qui concerne les projets portés par des personnes physiques, et en vue de leur permettre de valider leur projet et de préparer leur plan d'affaires, support indispensable à la création d'une société ;

- Sous forme de participation en capital, d'un montant maximum de 50 000 €, sur fonds Sofirem, en ce qui concerne les projets portés par des sociétés déjà en phase de création.

**B. Un accompagnement par un chargé d'affaires de Sofirem, destiné à assister le créateur dans la mise au point d'un plan d'affaires, élément essentiel dans la présentation de l'entreprise et l'organisation de son financement.**

**L'originalité du fonds d'amorçage est d'intervenir avant toute création juridique de l'entreprise, étape qui conditionne l'intervention de fonds de capital-risque. Dix projets ont été ainsi soutenus depuis 2001 sur le bassin alésien, en liaison avec l'incubateur d'entreprises de l'Ecole des Mines d'Alès. ●**

## Donneurs d'ordres pour les sociétés de conversion

Nous venons de voir que les sociétés de conversion travaillent pour leur groupe industriel actionnaire ou pour l'Etat. Dans ce dernier cas, les collectivités territoriales - région, département - sont souvent associées comme co-participants et co-financeurs de telles missions ; c'est notamment le cas en Basse-Normandie. Des collectivités locales confient aussi des missions de recherche de porteurs de projets conduisant à la création d'emplois, par exemple pour favoriser l'emploi sur des zones industrielles nouvellement créées.

Un autre type de donneur d'ordres pour les sociétés de conversion est la grande entreprise industrielle, dans le cadre de l'application de l'article 118 de la loi du 17 janvier 2002 dite de « modernisation sociale ». Cet article stipule notamment que toute entreprise occupant plus de 1000 salariés qui procède à des licenciements est tenue, sous peine de pénalités, de « prendre des mesures permettant la création d'activités et le développement des emplois dans le bassin d'emploi affecté par la fermeture partielle ou totale de site ».

Ces mesures prennent la forme d'actions propres de l'entreprise ou d'actions réalisées pour le compte de l'entreprise par des organismes, établissements ou sociétés s'engageant à respecter un cahier de charges défini par arrêté. »

Ainsi des entreprises privées qui ne disposent pas de filiales de conversion ont recours à des prestataires extérieurs pour favoriser l'implantation d'emplois en remplacement de ceux qu'elles sont amenées à supprimer. De telles missions sont menées dans un cadre contractuel précis, qui définit les objectifs en termes d'emplois créés, le périmètre d'implantation, la durée de la mission, les moyens financiers mis en œuvre (au cas où l'entreprise met en place un dispositif de prêts participatifs au profit des sociétés qui implantent des emplois), les modalités de suivi,... et la rémunération du prestataire : cette rémunération comprend souvent une partie fixe et une partie variable en fonctions de la réalisation des objectifs.

Le prestataire est souvent choisi au terme d'un appel d'offres ; la Préfecture suit et

approuve la définition du cahier des charges. Enfin, un comité de pilotage réunit les différents acteurs concernés : entreprise, administrations, collectivités locales, élus, syndicats..., pour suivre le déroulement de la mission de redynamisation.

Un débat existe concernant la mise en œuvre généralisée de l'article 118. Il a le mérite de mobiliser des ressources provenant de l'entreprise et des compétences provenant de la société de conversion, au profit du développement économique d'un territoire affecté par une réduction d'emplois industriels. Il permet aussi d'associer, à travers le comité de pilotage, les différentes forces vives locales. Il permet enfin à l'entreprise de limiter le coût de son intervention au profit de la redynamisation, puisque le contrat avec la société de conversion détermine le montant total de sa contribution. Mais il s'agit d'un transfert sur l'entreprise d'une responsabilité de développement économique relevant de l'Etat ou des collectivités territoriales. C'est aussi un accroissement des charges et des contraintes pesant sur l'entreprise, d'où une résistance de la part du Medef.

Notons qu'à l'heure actuelle l'article 118 - qui est l'un des articles non abrogés de la loi de modernisation sociale - n'a ni décret ni circulaire d'application, d'où une application hétérogène selon les préfectures... et les entreprises.

## Qui finance, combien cela coûte-t-il, pour quels résultats ?

Nous avons vu apparaître trois types d'acteurs donneurs d'ordre et donc financeurs des programmes de réindustrialisation : l'Etat, les collectivités territoriales, les entreprises.

Les entreprises bénéficient en général d'aides financières pour leur projets de développement provenant de l'Europe (fonds structurels), de l'Etat, ou des collectivités territoriales (primes à l'aménagement du territoire, primes régionales à l'emploi,...). Ces aides font l'objet d'un encadrement communautaire strict (maximum de 17 % pour les grandes entreprises, de 27 % pour les PME).

Nous essayons ci-dessous de cerner les budgets spécifiques aux actions de redynamisation.

L'Etat intervient dans le cas de la conversion liée à des entreprises publiques (exemple : Charbonnages de France, GIAT Industries), dans le cas d'entreprises défaillantes (exemple : Moulinex) ou dans les cas de restructuration de secteurs économiques (cas du textile, de la construction navale,...).

Un rapport (juin 2003) sur les « crédits de restructuration et de reconversion industrielles », préparé par le Sénateur Jean Clouet dans le cadre des travaux de la commission des finances du Sénat pour la loi de finances de 2003, s'appuie sur un rapport de la Cour des Comptes.

Ces deux rapports ont été rendus publics et sont disponibles sur Internet <http://www.senat.fr/rap/r02-322/r02-3221.pdf> ; ils soulignent à la fois la complexité du système d'aides, inhérente à une certaine dispersion des responsabilités aux niveaux des administrations centrales et des services déconcentrés, le manque de lisibilité des actions budgétaires concernées qui en résulte, enfin l'efficacité douteuse de ces différentes interventions et leur évaluation insuffisante.

C'est en raison de ces reproches que l'Etat a entamé une réorganisation de son dispositif afin de favoriser des approches contractuelles, comme en témoigne le cas des « délégations de service public » (Moulinex, Metaleurop).

Selon le rapport du Sénateur Clouet, le total des autorisations de programme nouvelles inscrites aux budgets des années 1996 à 1999 se monte à 136 M€ sur les crédits budgétaires de reconversion et restructuration (35 M€ pour le budget 2003) ; il s'y ajoute des enveloppes financières consacrées à des opérations « programmées par l'Etat » et menées sous forme de prêts par une société de conversion (la Sodie) pour 133 M€ sur les exercices 1996-1999, et 123 M€ pour les exercices 2000-2004.

Dans le cas de la réindustrialisation des bassins miniers, un financement spécifique a été mis en place à partir de 1984 : le Fonds d'Industrialisation des Bassins Miniers (FIBM) a été créé pour financer des opérations collectives ; il est doté par des subventions annuelles de l'Etat (en moyenne 22 M€ par an sur les cinq der-

nières années) et son affectation (6) se répartit entre :

- 57 % pour le soutien à l'offre foncière et immobilière ;
- 6 % pour le soutien à la création d'entreprises ;
- 8 % pour les actions de formation ;
- 29 % pour l'amélioration de l'environnement des entreprises.

Quelques exemples d'opérations soutenues par le FIBM figurent ci-contre et concernent le soutien à l'offre de foncier, de pépinières, de formation ou à la création d'entreprises.

Les *collectivités territoriales* interviennent parfois en appui des interventions de l'Etat (cas des sites Moulinex où il y a aussi participation de la Région Basse-Normandie et des départements du Calvados, de la Manche et de l'Orne), mais plus généralement en finançant les agences de développement (régionales, départementales comme les comités d'expansion, d'agglomération), chargées de la promotion des territoires et de la prospection de projets. Enfin, les *entreprises* financent des activités de conversion de sites, à travers leurs propres sociétés de conversion ou bien des contrats avec des prestataires extérieurs.

En général, ces contrats - qui correspondent à des cahiers des charges précis - comprennent une part fixe couvrant la mise en place d'une équipe basée sur le site et la mise en œuvre d'opérations de prospection de projets créateurs d'emplois et d'une mission d'accompagnement, et une part variable en fonction du nombre d'emplois effectivement implantés sur le territoire grâce aux efforts engagés. Il s'agit là de contrats classiques de prestation de services.

En outre, les entreprises accordent des interventions financières, notamment sous forme de prêts participatifs. Dans ce cas, il y a le coût inhérent à une prestation financière : montage de dossiers, mais surtout risque de non-remboursement du prêt. De manière générale, ces prêts correspondent à des montants compris entre 5 et 10 000 € par emploi, soit un coût moyen par emploi créé de 1 000 à 2 500 €, qui recouvre la bonification de taux d'intérêt, la gestion des prêts et la couverture du risque lié à la défaillance de remboursement.

S'agissant des résultats, on ne dispose pas de données globales, chaque action doit

être évaluée au niveau du territoire où elle prend place. Selon quels critères ? Comment apprécier la redynamisation d'un territoire, la qualité de l'organisation d'accueil, de promotion et d'accompagnement ? Comment prendre en compte les résultats de la mise en place de réseaux entre les entreprises, entre les développeurs, les résultats des budgets consacrés à la recherche, à la formation ? Il y a là de vastes domaines encore ouverts aux approches modernes de l'évaluation des politiques publiques.

Dans la mesure où *l'emploi* est au cœur de la démarche, un critère déterminant est celui du nombre d'emplois soutenus par ces dispositifs, en s'attachant plus aux emplois effectivement créés qu'à ceux décidés ou promis. Donnons quelques chiffres.

- Sur les quatre années 2000-2003, les sociétés du Groupe Sofirem ont soutenu 26 714 emplois, avec un volume d'interventions financières de 168,2 M€, soit une intervention moyenne de 6 300 € par emploi.

- En ce qui concerne l'ensemble du dispositif du Groupe Charbonnages de France, il a apporté son soutien, à travers ses décisions financières depuis 1967, à un volume de 114 000 emplois effectivement créés sur les bassins miniers (7). Ce nombre ne saurait se comparer à celui de 358 000 mineurs en 1947 ou de 218 000 en 1960, mais il est de l'ordre des 115 000 mineurs de 1971.

## Conclusion

Dans un pays où les restructurations se poursuivent à présent de manière continue, le succès de la réponse apportée par les approches du développement territorial repose sur cinq facteurs :

- le *professionnalisme* des prestataires chargés d'intervenir, car la redynamisation des territoires est devenue un vrai métier ;
- la *concertation* entre les acteurs du territoire, c'est-à-dire la qualité de la réponse institutionnelle de mobilisation de toutes les forces vives présentes dans un projet partagé de développement ; ceci passe par une *organisation en réseau* qui bouleverse les structures de pouvoir traditionnellement en place ;
- la *convergence* des actions mises en œuvre pour éviter la dispersion et l'éparpillement

des ressources, mais au contraire appuyer la définition de priorités : par exemple la détermination de filières privilégiées et la capacité de s'y tenir ;

- la *cohérence* entre les actions : ainsi il est inutile de lancer des opérations de prospection si l'on n'a pas défini et organisé au préalable une offre foncière ou immobilière prête à accueillir les nouveaux projets ; le recensement et le développement des compétences, l'offre de formation professionnelle, doivent être en phase avec les projets poursuivis ; le soutien financier aux créateurs d'entreprises doit aller de pair avec la mise en place d'incubateurs, de pépinières, d'hôtels d'entreprises,...

- enfin la *capacité d'innovation* dans la réponse : chaque territoire a des atouts et une « raison d'être » ; reste à les identifier, les mettre en avant, à développer une vision et à la faire partager.

Le développement territorial - que l'on pourrait appeler convergent -, consiste ainsi à constituer, pour chaque territoire, un véritable prisme à multiples facettes qui fasse converger les faisceaux d'intelligence, d'énergies et de ressources, afin d'assurer une dynamique structurée et durable. ●

(6) Les opérations sont instruites par Charbonnages de France et décidées dans le cadre de comités techniques présidés par le Préfet.

(7) Le nombre d'emplois prévus dans les dossiers bénéficiant de soutiens est de 162 000 mais certains programmes n'ont pas démarré ou ne connaissent qu'une réalisation partielle de création d'emplois. Sur les cinq dernières années, le taux de concrétisation est de l'ordre de 80 %.

