



UNIVERSITÉ EUROPÉENNE DU TRAVAIL

Sous la conduite de
Rachel Beaujolin-Bellet
et de Claude Emmanuel Triomphe

Les stratégies territoriales face aux restructurations

2^{ème} conférence internationale du programme MIRE

Rachel Beaujolin-Bellet, Reims Management School

Novembre 2006

Monitoring **I**nnovative **R**estructuring in **E**urope

MIRE est soutenu par le Fonds social européen, Art. 6 – Actions innovatrices
Les informations contenues dans cette publication n'engagent pas la Commission européenne





Sous la conduite de
Rachel Beaujolin-Bellet
et de Claude Emmanuel Triomphe

Les stratégies territoriales face aux restructurations

2^{ème} conférence internationale du programme MIRE

9 novembre 2006

Rachel Beaujolin-Bellet, Reims Management School

Introduction

Pourquoi s'intéresser dans le cadre du programme MIRE aux stratégies territoriales face aux restructurations, ou encore, aux modes de construction de dispositifs innovants par des acteurs territoriaux confrontés aux restructurations ? Autrement dit, quels sont les problèmes spécifiques que posent les restructurations aux acteurs territoriaux, et comment y font-ils face ?

Cette question a fait débat au sein du programme, et mérite donc en préambule, quelques explications.

En premier lieu, il apparaît que les restructurations posent des problèmes de natures multiples aux territoires. Avec les restructurations, ils sont en effet confrontés d'emblée à des problèmes d'emploi, à des problèmes sociaux, économiques et financiers, fonciers, à des problèmes d'environnement, voire à des problèmes identitaires pour la région, tant les activités productives en restructuration ont pu structurer l'identité collective des territoires et de leurs habitants.

Or, le traitement de ces différents problèmes relève généralement de compétences différentes, d'institutions différentes, administratives et / ou politiques, qu'il s'agisse d'élus locaux, d'administrations publiques, d'institutions consulaires, ou de structures locales de représentation patronale et syndicales, institutions qui ne sont pas toujours coordonnées, voire qui entretiennent parfois des clivages. Du moins, nous pouvons estimer que leurs modes de coordination – ou non – dépendent au moins en partie de la façon dont a été menée, dans l'ensemble des pays, la décentralisation des pouvoirs.

En deuxième lieu, les conséquences d'une restructuration pour le territoire concernent aussi ses effets en cascade sur le tissu local de PME, et en particulier sur la chaîne de sous-traitance, et ce d'autant plus que les grandes entreprises industrielles ont fortement externalisé leurs activités au cours des deux dernières décennies. Or, ces mêmes PME peuvent non seulement constituer des réservoirs importants d'emploi, mais simultanément, les relations d'emploi qui y sont établies ne permettent généralement pas d'assurer les mêmes conditions d'accompagnement des transitions professionnelles que dans les grandes entreprises ; en outre, leurs conditions de travail et d'emploi peuvent apparaître comme moins attractives aux yeux des travailleurs.

En troisième lieu, si nombre des conséquences directes et indirectes des restructurations sur un territoire sont immédiates et parfois brutales, l'adaptation à la nouvelle donne va demander des années, traduisant un choc de temporalités, notamment entre les temporalités des stratégies d'entreprises et les temporalités des stratégies d'un territoire.

En quatrième lieu, compte tenu de la volatilité des implantations des entreprises, les acteurs territoriaux, au même titre que d'autres, se trouvent dans une situation d'incertitude forte quant à l'avenir du territoire, tout en étant placés en situation d'asymétrie d'informations par rapport aux acteurs managériaux dont les lieux de décision sont souvent éloignés des territoires concernés. Or, les experts l'ont souligné, il est particulièrement difficile de mobiliser des acteurs sur des actions spécifiques liées aux restructurations en l'absence de menace tangible, c'est-à-dire notamment annoncée par la direction d'une entreprise.

En cinquième lieu, les territoires eux-mêmes, qu'il s'agisse de bassins d'emploi ou de régions, sont inscrits dans une compétition les uns par rapport aux autres, s'agissant par exemple d'attirer des investissements ou des financements de projets, ce qui a priori, ne facilite pas la coopération.

Ces différents éléments amènent à considérer :

- d'une part, que les restructurations posent des problèmes spécifiques aux territoires, et viennent interroger les schémas traditionnels de développement local, appelant le déploiement de dispositifs et de stratégies adaptées ;
- d'autre part, que le niveau territorial peut constituer un niveau de régulation sociale pertinent des effets multi-dimensionnels des restructurations, en particulier au regard de la crise des marchés internes du travail, de la crise de l'Etat régalien omnipotent ou d'une façon plus générale, de la crise du modèle fordien de régulation sociale.

Méthodologie et présentation des cas

Dans ces contextes, plusieurs études de cas, au minimum une par pays, ont été menées par les partenaires des différents pays du programme MIRE sur les modalités d'émergence, les contenus, et les processus de pilotage de dispositifs et de projets territoriaux visant à accompagner les effets sociaux et économiques de restructurations.

Il s'agit donc :

- De l'étude de cas sur le projet Dortmund en Allemagne, menée par l'IAT et l'IPG
- De l'étude de cas sur le rôle de l'agence de développement de l'East of England face à la fermeture de Vauxhall à Luton dans le Bedfordshire, menée par le WLRI
- De l'étude de cas sur la démarche Cap compétences mise en œuvre à Saint-Nazaire, en France, menée par l'UET et l'IAE de Paris
- De l'étude de cas sur les différents dispositifs de redéploiement du Liégeois en Belgique, menée par le LENTIC
- De l'étude de cas sur les dispositifs de dialogue social territorial et d'accompagnement des restructurations dans le Tarn en France, menée par le LIRHE à Toulouse
- De l'étude de cas sur le projet VinnVinn à Göteborg en Suède, menée par l'IMIT

Ces études de cas ont été présentées lors d'ateliers internationaux puis une première analyse transversale de ces cas a été soumise à un groupe d'experts. Nous remercions particulièrement ici Jean-Marie Bergère de l'association Développement et Emploi, Frédérique Garcia de

l'agence de développement du Seraing en Belgique (l'AREBS), Nicolas Marion de l'agence de développement de la région Ile de France (l'ARD), Jenny Newbury de l'agence de développement East of England, XXXXX pour leurs contributions et leurs apports.

Ces études de cas s'inscrivent bien sûr, dans des contextes nationaux et régionaux différents : il ne s'est pas agi ici de comparer les différents systèmes en la matière, mais d'opérer une analyse transversale d'études de cas de démarches territoriales.

Les éléments que nous allons ici exposer sont donc le fruit de ces différents matériaux et interactions, sachant que le niveau d'analyse retenu est celui de cas inscrits dans des contextes spécifiques.

De quelles configurations relèvent des différents cas, et dans quels contextes s'inscrivent-ils ?

- Pour certains, l'annonce – anticipée – d'une restructuration industrielle de grande ampleur dans un secteur historique du bassin d'emploi vient menacer la situation locale de l'emploi, dans un contexte où ces territoires ont déjà été confrontés depuis plusieurs décennies à des vagues de désindustrialisation (il s'agit de General Motors à Luton, de ThyssenKrupp à Dortmund, et d'Arcelor dans le Seraing).
- Dans le cas de Göteborg, l'annonce de licenciements collectifs par plusieurs employeurs du secteur des télécoms, et en particulier par Ericsson, concernant des ingénieurs hautement qualifiés, vient menacer toute la stratégie de reconversion industrielle vers des industries à haute valeur ajoutée, menée par la région a posteriori de la crise des chantiers navals.
- Dans le cas de Saint-Nazaire, l'anticipation par le donneur d'ordres principal, Les chantiers de l'Atlantique, d'une réduction drastique de son activité pour les deux années à venir, et simultanément d'une reprise ultérieure de son activité, comporte un risque important sur l'emploi et la survie des entreprises locales, et à moyen terme, un risque de déficit de compétences locales dans le secteur.
- Dans le cas du Tarn, c'est l'ensemble d'un tissu d'entreprises artisanales, et l'identité même du bassin d'emploi, qui est menacé de disparition, du fait notamment de la concurrence de la métropole toulousaine et de conditions de travail jugées peu attractives dans ces TPE ; simultanément, le territoire connaît d'importantes pertes d'emploi dans des PME industrielles.

Derrière ces différents contextes, tous ces cas se caractérisent par le fait que d'une façon ou d'une autre, du fait notamment des restructurations antérieures, des dispositifs multi-acteurs pré-existent, qu'il s'agisse de :

- pratiques de dialogue social territorial
- et/ou de l'existence d'une agence de développement active voire reconnue qui coordonne les actions d'acteurs locaux,
- et/ou de l'existence antérieure de projets associant de multiples acteurs, qui ont déjà porté leurs fruits.

De même, dans tous les cas, ce qui va enclencher un jeu d'acteurs amenant à l'élaboration de projets ad hoc, c'est tout à la fois :

- d'une part, l'annonce plusieurs mois à l'avance par la direction d'une entreprise de taille importante, de la perspective d'une restructuration, il s'agit donc d'annonces anticipées ;

- d'autre part, cette annonce et cette perspective donnent lieu à une mobilisation collective, enclenchée soit plutôt par la direction de l'entreprise en restructuration, soit plutôt par l'établissement d'un rapport de forces, dans lequel les syndicats jouent un rôle important.

Les contenus des dispositifs mis en œuvre : en quoi s'agit-il de pratiques innovantes ?

Quels sont donc les contenus des dispositifs mis en œuvre dans ces cas et quels objectifs visent-ils ?

Les objectifs de ces démarches, tels qu'ils sont énoncés, portent selon les cas, sur :

- l'accompagnement des transitions professionnelles pour les salariés concernés directement ou indirectement par des suppressions d'emploi ;
- le maintien, dans le bassin d'emploi, d'une main-d'œuvre qualifiée ;
- la création et le développement de nouveaux emplois ou de nouvelles activités ;
- le renforcement de la compétitivité des entreprises locales, en particulier s'agissant des PME ;
- ou, d'une façon plus générale, la définition d'un nouveau plan stratégique global pour le territoire.

Par rapport à ces objectifs, les actions et les dispositifs qui sont alors mis en œuvre peuvent être les suivantes :

- d'une part, concernant l'animation du marché du travail local, que ce soit (toujours, selon les cas) :
 - o par la création de plate-forme inter-entreprises de reclassement des salariés licenciés ;
 - o par l'instauration de dispositifs visant à organiser la rencontre entre salariés en sureffectif et entreprises locales qui peuvent potentiellement recruter ;
 - o par des mesures visant à accroître l'attractivité des PME sur le marché du travail, notamment en contribuant à y améliorer les conditions de travail ;
 - o par des mesures permettant de ne licencier les salariés en sureffectif qu'une fois une solution professionnelle trouvée ;
 - o par l'établissement de cartes de compétences de la main-d'œuvre locale ;
 - o par la mise en œuvre de formations visant l'accompagnement de la reconversion professionnelle des salariés en sureffectif et/ou le développement des compétences dans les entreprises locales ;
 - o par des mesures visant à maintenir l'état de santé des salariés concernés.
- D'autre part, concernant le développement local :
 - o Par des dispositifs d'aide à la création d'entreprises ;
 - o Par des mesures de soutien à la professionnalisation et au développement de la compétitivité des PME locales ;
 - o Par des actions visant à attirer de nouveaux emplois et de nouveaux investisseurs ;

- Enfin, par l'élaboration de projets urbanistiques visant à accroître l'attractivité de la région.

Certaines de ces actions sont relativement classiques (par exemple, le recours à la formation), d'autres plus originales (par exemple, l'ensemble des dispositifs de mutualisation des moyens).

Mais ce qui fondamentalement, permet d'évaluer ces dispositifs comme étant innovants, au-delà de chaque action prise une à une, c'est qu'ils ont comme caractéristique de dépasser et de déplacer, de trois façons différentes, les modes d'actions traditionnels :

- Le premier dépassement est celui du cloisonnement entre actions et acteurs de nature économique et acteurs et actions de nature sociale, l'ensemble de ces démarches adoptant une posture multi-dimensionnelle ou holistique du traitement des conséquences des restructurations ;
- Le second dépassement opéré est celui des frontières même de l'entreprise en situation de restructuration : les dispositifs mis en œuvre sont étendus à un ensemble d'entreprises du territoire, mais aussi à un ensemble plus vaste que les seuls salariés en sureffectif de l'entreprise en restructuration, incluant donc ceux des PME, mais aussi des entrepreneurs.
- Enfin, ces dépassements reposent sur des déplacements des modes d'action et des représentations traditionnels de certains acteurs. Par exemple, dans le cas du projet VinnVinn, le service public de l'emploi va accepter de dédier des ressources importantes non pas à ce qu'il considère habituellement comme des publics prioritaires (par exemple, les chômeurs de longue durée), mais à des ingénieurs hautement qualifiés. De même, dans le cas de la restructuration de Vauxhall à Luton, les organisations syndicales vont – certes discrètement mais activement – s'investir dans la mobilisation des salariés pour entrer dans les dispositifs de reconversion professionnelle proposés, ce qui semble être relativement rare dans le contexte britannique.

Les processus de pilotage de ces dispositifs et les conditions d'émergence de coopérations productives

Nous pouvons qualifier ces innovations d'innovations de contenu. Mais elles reposent toutes sur des innovations de processus, l'émergence de ces pratiques jugées innovantes reposant fondamentalement sur l'établissement de modes de coordination élargis.

Les modes de coordination qui ont pu être observés dans les études de cas sont de natures diverses, s'hybridant plus ou moins entre deux modèles-type :

- d'une part, celui d'un mode de coordination hiérarchisé et planifié. Ainsi, dans le cas britannique, une restructuration de toutes les agences gouvernementales a été opérée à la fin des années 1990, les plaçant toutes sous le même management. Cette nouvelle structuration des agences gouvernementales implique que toutes, quels que soient leurs champs d'actions (l'emploi, le développement économique, etc.), travaillent ensemble pour atteindre leurs objectifs ; leur travail s'exerce dans le cadre d'une planification très stricte. Dans cette configuration, des projets *ad hoc*, associant une diversité d'acteurs, publics et privés, peuvent alors se greffer sur ce socle pré-établi et permanent.

- d'autre part, celui d'un mode de coordination par projet, associant une grande diversité d'acteurs. Le cas de la démarche Cap compétences à Saint-Nazaire illustre bien cette configuration, où un partenariat est élaboré, structurant la création d'une association dédiée au pilotage du projet. Ce schéma de gouvernance relativement dense est illustratif d'une démarche partenariale, nécessitant une cohésion constante entre différentes parties prenantes avec des intérêts parfois divergents mais pour la circonstance unis autour d'un objectif commun (Pétrovski et Garaudel, 2006).

Nous l'avons évoqué, les cas étudiés se situent plus ou moins à mi-chemin de l'une ou de l'autre de ces deux configurations, en associant des structures institutionnalisées et pérennes d'une part, et des structures projet d'autre part. Dans les deux cas, des modes de coordination en réseau se mettent en place, de façon plus ou moins institutionnalisée, de façon plus ou moins fédérée, ou encore de façon plus ou moins formalisée.

Ainsi, ce qui caractérise ces formes de coordination, c'est qu'elles se traduisent par la mise en œuvre de projets financés par une pluralité d'acteurs (FSE, Etat, région, entreprises,) donnant lieu à des partenariats public-privé encadrés par la signature de conventions.

L'animation du projet est confié à une institution, soit pré-existante, soit créée à cette occasion : il peut s'agir d'agences de développement local, d'associations, ou de services d'institutions régionales ou consulaires.

Par ailleurs, différentes instances de pilotage multi-acteurs sont mises en place, tels que des comités de pilotage et de suivi paritaires.

Il ne serait pas pertinent de décréter que tel ou tel mode de coordination est plus ou moins efficace, amenant par exemple à recommander le développement d'un modèle qui serait considéré comme universellement transférable. Ces configurations sont bien sûr contingentes aux contextes dans lesquels elles s'inscrivent, et en particulier, elles semblent fortement contingentes aux modalités nationales de mise en œuvre de la décentralisation des pouvoirs publics.

Il ressort donc comme dénominateur commun de ces modes de coordination, qu'ils arrivent à fédérer des acteurs aux logiques différentes autour de finalités communes ; en ce sens, ils peuvent être considérés comme productifs. Comme le souligne l'étude de cas menée par le LENTIC (M. Antoine et alii, 2006) : « c'est ce maillage d'hommes et de femmes qui permettent de faire les liens entre la multitude de structures existantes sur le territoire visé, entre les différents périmètres et niveaux d'intervention à prendre en considération qui semble finalement le plus crucial dans une dynamique de redéploiement territorial ».

Comment alors identifier des conditions qui seraient à réunir permettant de bâtir de telles coordinations multi-acteurs productives ?

A l'aune de ces études de cas, plusieurs éléments ressortent comme des conditions nécessaires à l'établissement de telles coordinations multi-acteurs productives :

- en premier lieu, elles s'inscrivent à la suite d'autres expériences locales, sur lesquelles les acteurs ont plus ou moins formellement capitalisé, ou du moins au cours desquels, les acteurs se sont déjà exercés à un travail collaboratif ;
- de même, l'existence de formes de dialogue social territorial, semble constituer un terreau fertile à la constitution de ces coopérations ;
- en particulier, l'établissement de diagnostics partagés, avec ou non l'apport de consultants et d'experts, donnant lieu à des mises en débat, semble constituer une condition de la fédération des acteurs locaux autour d'objectifs communs ;

- en outre, si ces dispositifs se déploient localement, ils sont souvent si ce n'est articulés à des démarches régionales et/ou nationales, du moins soutenus par des dispositifs nationaux.
- enfin, dans tous ces cas, les perspectives de restructuration des grandes entreprises de ces bassins d'emploi ont été annoncées de façon anticipée, créant un événement autour duquel les acteurs peuvent se mobiliser, tout en laissant du temps à la construction de solutions.

Les questions en suspens ; points critiques

Ceci étant dit, plusieurs points restent en suspens :

- Dans les cas étudiés, soit ces dispositifs ne donnent pas lieu à une évaluation formelle, soit l'évaluation qui est produite est jugée comme incomplète ou décevante, soit c'est l'interprétation de l'évaluation produite qui fait débat. Dans tous les cas, tous les acteurs rencontrés soulignent un déficit d'évaluation de ces pratiques, déficit dont nous pouvons émettre l'hypothèse qu'il handicape les possibilités d'apprentissage collectif sur ces mêmes expériences.
- Concernant l'implication et la présence des organisations syndicales dans ces démarches, nous pouvons constater que s'ils sont toujours et fortement présents dans le jeu d'acteurs qui va initier la constitution d'un projet partenarial, leur implication effective s'estompe et diminue dans le suivi des projets mis en œuvre. Cela pose donc la question de leur implication effective tout au long des processus engagés.
- En troisième lieu, face au caractère chronique des chocs à affronter, certains des territoires étudiés ont cherché à élaborer des dispositifs s'inscrivant dans le moyen-long terme, visant à définir les contours d'un nouvel avenir pour le territoire. Autrement dit, ils ont cherché à passer d'un mode de gestion de crise à un mode de pilotage permanent des restructurations. Pour cela, un des enjeux majeurs semble donc être de pouvoir créer les conditions d'avoir du temps et de disposer de structures pérennes. Dans cet enjeu, les experts estiment que les pouvoirs publics ont alors un rôle spécifique à tenir, celui d'aider les territoires à construire leur avenir, en les dotant de moyens durables leur permettant d'inscrire leurs actions dans le temps.
- En regard de cette responsabilité, se pose la question de la responsabilité sociale de l'entreprise à l'égard de ses territoires d'implantation. En effet, nous l'avons vu, dans tous les cas étudiés, ces dernières s'investissent dans les démarches élaborées, en particulier lors de partenariats public-privé, et cela constitue une de leurs conditions d'émergence. Reste néanmoins à définir le cas échéant, les contours et les leviers d'un tel exercice de responsabilités.
- Concernant les dispositifs eux-mêmes mis en œuvre, il apparaît qu'ils nécessitent tout à la fois une adaptation, en l'occurrence aux spécificités des restructurations dans les activités de service ; et une nouvelle extension, non seulement aux salariés de l'ensemble des entreprises d'un territoire, mais aussi aux individus étant inscrits dans des formes flexibles d'emploi.
- Enfin, c'est aussi la question de la compétition entre régions européennes qui a été soulevée dans ces travaux, soulevant notamment la question des modes de régulation de cette dernière ou plus particulièrement, celle des modes de coordination inter-régionaux.

En conclusion

Finalement, et en conclusion, cette intervention sur les stratégies territoriales face aux restructurations aurait pu s'intituler : « le territoire, laboratoire d'innovations en matière de pilotage multi-acteurs des restructurations », amenant à promouvoir une valorisation et un soutien du niveau territorial comme niveau de régulation sociale pertinent – parmi d'autres – de restructurations permanentes et protéiformes.

Ceci impliquerait alors :

Promouvoir une approche globale, multi-dimensionnelle, du traitement des restructurations au niveau local :

- En plaçant en situation de coordination les différents acteurs publics en charge de l'une ou l'autre de ses facettes (emploi, formation, développement économique et création d'activités, urbanisme, pollution, etc.) ;
- En instaurant pour cela, des instances pérennes de coordination des projets, financées et animées par les pouvoirs publics, ces instances constituant des socles à partir desquels différents projets, adaptés aux situations rencontrées, peuvent s'élaborer collectivement.
- En constituant des instances multi-acteurs (représentants administratifs et politiques des territoires, représentants des entreprises et représentants des syndicats) de pilotage (conception, suivi, évaluation) des projets, d'amont en aval.
- En incitant les entreprises à s'impliquer, en termes financiers et de compétences, dans les dispositifs et les projets élaborés par les acteurs territoriaux / dans ces contextes.

Favoriser le développement du dialogue social territorial :

- En instaurant des instances multi-acteurs (représentants des territoires, des entreprises et des syndicats) de « discussion sur l'avenir » et d'établissement de diagnostics partagés,
 - o au sein desquelles, en particulier, les entreprises seraient incitées à transmettre leurs analyses économiques sur l'avenir et leurs décisions en matière de restructuration,
 - o et pour lesquelles les acteurs pourraient disposer de moyens permettant la sollicitation d'experts, de chercheurs et de consultants.
- En instaurant des instances de dialogue social territorialisées et inter-entreprises, dotant les représentants des entreprises et les représentants des salariés de capacités de négociation collective.

Favoriser le développement de dispositifs *ad hoc* permettant d'animer les mobilités professionnelles sur le marché du travail local :

- en promouvant l'instauration d'outils d'accompagnement des transitions professionnelles mutualisés, à destination de l'ensemble des salariés d'un territoire concernés par des restructurations (par exemple, plate-formes de reclassement) ;
- en développant les démarches de gestion territoriale des emplois et des compétences (cartes de compétences d'un territoire, plans de formation, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences).

Inciter à la création d'observatoires régionaux, multi-acteurs, ayant notamment comme fonction d'évaluer les pratiques mises en œuvre, et d'organiser la capitalisation dans le temps sur les expérimentations mises en œuvre, en association avec les acteurs parties prenantes de ces démarches.

Permettre aux acteurs en charge du développement local d'échanger avec leurs homologues d'autres régions européennes sur leurs pratiques.