



Les conventions de revitalisation en pratique : première approche

En confiant à une équipe de consultants et de chercheurs pilotée par l'IRES la mission d'établir un bilan actualisé des conventions de revitalisation, la DATAR et la DGEFP ont souhaité approfondir l'état des connaissances sur le sujet et se donner les moyens d'identifier les améliorations susceptibles d'être apportées au dispositif de la revitalisation des territoires.

Retenue à l'issue d'une procédure d'appel d'offres lancée au printemps 2010, la proposition du groupement IRES-Amnyos-LATTS-Centre d'Économie de la Sorbonne combine deux volets :

- *d'une part une analyse transversale du contenu des conventions signées, échues ou en cours en 2008-2009, tant en termes de moyens que d'axes d'intervention, de périmètre et de modes opératoires retenus pour la mise en œuvre. Cela passe par la constitution d'une base de données la plus exhaustive possible, à partir des textes remontés dans le système d'information sur les mutations économiques (SIME).*
- *d'autre part un volet d'analyse qualitative des mécanismes de leur élaboration et des conditions de mise en œuvre, notamment sous l'angle de leur pilotage, et en portant une attention particulière aux mécanismes de mutualisation mis en œuvre localement. Les matériaux empiriques sont ici constitués par 22 monographies départementales et d'entreprises, réalisées au premier trimestre 2011.*

Au travers de cette étude, l'objectif partagé de la Datar et de la DGEFP est de mieux définir le positionnement et la plus-value des conventions de revitalisation dans le paysage des dispositifs liés à l'emploi, au développement économique et à l'anticipation et au traitement des mutations économiques dans les territoires.

1. La problématique de l'étude

Depuis la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, les entreprises ou les groupes de mille salariés et plus qui procèdent à des licenciements à caractère économique ayant des effets significatifs en terme d'emploi sont tenus à une obligation de revitalisation des territoires affectés par les mesures de restructuration qu'elles engagent, sauf si ces licenciements interviennent dans le cadre d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire.

Ce dispositif marque une évolution majeure dans l'appréhension des problématiques de gestion des restructurations en France et en Europe. Il élargit le champ des responsabilités des entreprises et introduit de fait une prise en compte explicite du territoire comme partie prenante des processus de restructuration. Il exige en outre de l'Etat non pas l'application administrative d'une taxation, mais une obligation d'apprécier et de négocier les conditions de sa mise en œuvre, dans un cadre institutionnel qui suggère l'association des collectivités en charge du développement économique. La convention de revitalisation est ainsi potentiellement tout à la fois génératrice d'une dynamique locale d'action concertée et, non moins potentiellement, vecteur d'impacts économiques et sociaux positifs. Nous présentons ici rapidement les quatre grands axes de questionnement qui vont guider notre analyse.

■ La responsabilité de l'entreprise en question

La question de la responsabilité de l'entreprise est au cœur du dispositif de la « convention de revitalisation ». Celle-ci formalise en droit un type de responsabilité territoriale distincte de la responsabilité de l'emploi, dont les pratiques de « réindustrialisation » développées au sein de grands groupes industriels dans les années 1960 et 1970 avaient posé les bases : si le reclassement vise à dédommager les salariés licenciés, la « réindustrialisation » vise à réparer les dommages faits au territoire, et bien souvent, à faire en sorte que la nécessaire restructuration ne cause pas un dommage excessif à l'image de l'entreprise et à ses relations avec ses interlocuteurs institutionnels. Revitalisation (réindustrialisation) et reclassement se distinguent ainsi du point de vue des parties prenantes concernées. On peut aussi les différencier du point de vue des circuits économiques sous-jacents : supprimer un emploi c'est interrompre une source de revenu *pour un salarié* ; supprimer des emplois dans un établissement c'est mettre fin à la circulation des revenus associés *dans le territoire* (c'est aussi bien sûr mettre fin à des revenus fiscaux pour une collectivité territoriale si l'établissement disparaît).

Il faut noter que cette distinction entre responsabilité territoriale et responsabilité de l'emploi reste en pratique souvent difficile pour les différentes parties prenantes de la convention de revitalisation : les entreprises peuvent être tentées de rabattre l'une sur l'autre en considérant que le reclassement suffit à réparer les conséquences des licenciements, les représentants des organisations syndicales pouvant *a contrario* considérer que les mesures de la convention de revitalisation doivent bénéficier en priorité à des emplois pour les salariés « sortants ». Les textes réglementaires n'aident pas forcément à clarifier les choses : la loi prévoit que « l'obligation de revitalisation des bassins d'emploi doit être mise en œuvre sans préjudice de l'obligation de reclassement qui incombe à l'employeur » (les actions de revitalisation doivent donc se différencier des actions de

reclassement), mais certaines actions qui sont prises en charge dans le PSE pourront être incluses comme actions de revitalisation. Surtout, le fait que toute action financée dans le cadre de la convention de revitalisation doit trouver son « équivalent-emploi » — au prix d'une arithmétique parfois hasardeuse — peut amener à se focaliser sur les actions permettant d'afficher un « rendement immédiat » en termes d'emplois « créés », au détriment d'actions structurantes de plus long terme.

Si la formalisation d'une responsabilité territoriale procède pour partie des pratiques des grands groupes réindustrialisateurs, un autre phénomène plus récent tend à conforter son existence : l'émergence de l'entreprise-réseau, que révèle en particulier l'intensification des pratiques d'externalisation et de sous-traitance. Ceci a été clairement identifié par le législateur puisque l'un des objectifs affichés de l'obligation introduite par la loi du 18 janvier 2005 est « d'atténuer les effets du licenciement sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi » (C. trav., art. L. 1233-84). L'obligation de revitalisation à la charge des entreprises procédant à des restructurations peut donc également apparaître comme un outil permettant de responsabiliser les entreprises vis-à-vis du travail qu'elle mobilise de façon indirecte ou « externe » en ayant recours à des sous-traitants.

Un certain nombre de questions se trouvent ainsi posées dans les monographies, qui visent à explorer la manière dont sont prises les décisions d'assujettissement, notamment au regard du critère de taille de l'entreprise, ainsi que les faits et critères mobilisés par l'administration pour déterminer le périmètre des effets « territoriaux » de la restructuration (nombre d'emplois, périmètre géographique, prise en compte des CDD, CTT, emplois dans la sous-traitance).

■ L'inscription de l'entreprise dans le dispositif

L'objectif de l'obligation de revitalisation, tel qu'il est aujourd'hui institué par la loi, vise notamment une implication forte des entreprises dans la création d'emplois et d'activités dans les bassins d'emplois dans lesquels elles procèdent à un licenciement collectif. Cette implication de l'entreprise est explicite lorsque celle-ci, soumise à l'obligation au titre de l'article L. 1233-84, prend à sa charge les actions de revitalisation prévues par la convention dont elle est signataire. Mais la participation de l'entreprise est également recherchée et encouragée dans le cadre des actions prévues par l'Etat, lorsque l'entreprise n'est pas directement soumise à l'obligation en raison de sa taille.

Le rapport rendu récemment par le groupe de travail sur les outils en matière de revitalisation et d'accompagnement territorial des mutations économiques insiste, d'ailleurs, sur le fait que « *l'implication des entreprises dans la mise en œuvre des conventions de revitalisation constitue un gage de réussite de ces conventions* » [Rapport du groupe de travail sur les outils en matière de revitalisation et d'accompagnement territorial des mutations économiques, p.16]. Si l'obligation de revitalisation des bassins d'emploi est désormais entrée dans le droit, l'entreprise va sans doute s'en emparer différemment selon la façon dont elle perçoit et organise son propre rapport au territoire, et d'abord selon qu'elle reste ou pas physiquement présente sur le territoire. Il s'agira donc d'approfondir la caractérisation et l'analyse des comportements des entreprises vis-à-vis du dispositif, en intégrant les trois dimensions suivantes : l'organisation de l'entreprise, son ancrage au territoire, la nature de la restructuration ayant généré l'obligation de revitalisation.

■ Les modes d'intervention de l'Etat et l'organisation d'une gouvernance locale autour des conventions

Si les textes placent l'Etat en première ligne dans l'élaboration des conventions de revitalisation, la nature même du dispositif implique une adaptation des postures et des pratiques de ses agents aux contingences locales, et donc une grande hétérogénéité dans la manière dont l'obligation de revitalisation se réalise concrètement. Sur la base de l'analyse du contenu des conventions et surtout des observations de terrain, l'étude devra permettre d'enrichir une typologie basique des modes d'action de l'Etat :

- « l'Etat régalien » : l'Etat assujettit quasi-systématiquement l'entreprise au titre de sa responsabilité territoriale ; il contrôle la mise en œuvre d'actions réparatrices via un indicateur synthétique de résultat (le nombre d'emplois créés), tout en laissant à l'entreprise le soin d'élaborer le contenu de la réparation ;
- « l'Etat développeur économique » : l'Etat connaît les « besoins » du tissu économique local et dicte à l'entreprise les actions réparatrices pertinentes utiles ;
- « l'Etat négociateur opportuniste » : l'Etat mobilise la connaissance du tissu économique de l'entreprise pour enrichir la palette des interventions économiques locales.

Dans la mesure où les monographies portent sur la période d'application de la RGPP à l'administration déconcentrée de l'Etat (en particulier dans les préfetures et dans les services du Ministère du Travail), les questions relatives aux modes d'organisation des différents services de l'Etat et à la coordination de leurs interventions tout au long de la « vie » des conventions de revitalisation se posent avec une acuité particulière. Dans de nombreuses DIRECCTE, la revitalisation a été d'emblée identifiée comme un champ privilégié pour impulser des conduites de projet transversales aux composantes rassemblées dans les pôles 3E et au pôle T. Qu'en est-il réellement ? On s'interrogera par ailleurs sur les effets ambivalents de la coïncidence des réformes de structure et de l'aggravation brutale du contexte économique à partir de fin 2008 : facteur d'affaiblissement de la capacité de pilotage des conventions par l'Etat, cette situation a pu paradoxalement encourager l'innovation (cf. les formules de pilotage mutualisé sur les aires urbaines), et une plus grande coopération avec les collectivités locales et les autres acteurs des territoires.

On sait en effet (notamment par les études antérieures sur le sujet) que la pertinence et l'efficacité des actions engagées au titre des conventions de revitalisation peuvent être fonction de la cohérence entre ces actions et les orientations des stratégies de développement local portées par les collectivités territoriales, chacune à leur niveau. Dans un cadre institutionnel qui ne contribue pas à clarifier l'articulation des compétences, la question des modalités d'association des acteurs en charge du développement économique et de l'emploi à l'élaboration et à la mise en œuvre des conventions se pose de manière évidente ; elle reçoit sans doute des réponses très variables, et il importera de déterminer les facteurs de cette diversité et de repérer les configurations les plus à même de garantir l'atteinte des objectifs visés par le dispositif. Comment l'autorité administrative intervient-elle en concertation avec les organismes participant ou concourant au service public de l'emploi et, le cas échéant, avec la ou les maisons de l'emploi comme le prévoit l'article 1233-87 ?

Comment la convention de revitalisation s'articule-t-elle avec les dispositifs prévus par ces acteurs institutionnels ?

Il n'est pas évident que l'Etat soit aujourd'hui partout en mesure de promouvoir une stratégie économique cohérente sur le territoire. Comment dès lors s'ajuste-t-il aux stratégies des autres acteurs publics légitimes à intervenir sur ces problématiques et cherche-t-il à les associer, et à quels stades ? Il s'agira en d'autres termes de décrire et d'analyser les déterminants des différentes configurations de gouvernance territoriale observées.

■ Les enjeux de suivi des opérateurs et d'évaluation des effets des conventions

L'un des enjeux-clés du dispositif de convention de revitalisation réside dans l'organisation du pilotage des opérateurs privés, du suivi des réalisations et de l'évaluation des effets. De ce point de vue, l'étude tentera de combiner l'analyse du contenu des conventions et les apports des études de cas pour repérer d'éventuelles évolutions dans les pratiques sur la période, et mettre en exergue celles qui apparaissent de nature à garantir au mieux l'efficacité et l'efficacé des actions engagées.

Dans la mesure où sa mise en œuvre repose fréquemment sur l'action d'opérateurs externes (privés ou para-publics), la convention de revitalisation est toujours exposée au risque d'être conçue et conduite en fonction des intérêts et compétences de l'opérateur plutôt qu'au regard des besoins et caractéristiques spécifiques du territoire concerné. On peut ainsi penser que si les acteurs publics n'ont rien à énoncer concernant l'intérêt économique du territoire et si l'entreprise s'en remet complètement à un prestataire spécialisé pour élaborer les actions, la probabilité que des actions « standards » soient mises en œuvre est très forte (ce risque de standardisation est un risque réel dans le domaine de l'intervention économique).

Concernant l'action des opérateurs, l'étude tentera de dégager les différents modèles économiques par types d'intervention et s'interrogera sur la manière d'organiser le « marché de la revitalisation » afin de promouvoir une sélection par la qualité plutôt que par le moins-disant. En matière d'évaluation, l'analyse partira du repérage des indicateurs quantitatifs mentionnés dans les conventions (emplois créés, programmés, fonds consommés,...) pour s'interroger sur un éventuel enrichissement des mécanismes d'évaluation, qui serait de nature à réinterroger les finalités du dispositif. Beaucoup d'observateurs soulignent qu'un indicateur comme le nombre d'emplois créés ne mesure pas complètement les effets produits par la convention, en raison tout à la fois des effets d'aubaine et des effets retardés. Nous proposons donc de compléter cette évaluation quantitative par une description de la qualité du système de relations qui s'instaure à l'occasion de la convention.

2. L'analyse statistique des conventions de revitalisation en cours, signées et échues en 2008 et 2009

La méthodologie retenue dans le cadre de cette étude consiste à conjuguer, de façon assez inédite, les apports du travail monographique et de l'analyse statistique. Cette dernière, plus particulièrement pilotée par le LATTTS, vise à produire une vue exhaustive sur l'ensemble de la « population » des conventions, pour mettre en évidence des types et/ou repérer des situations « conventionnelles » singulières ou inattendues.

■ Constitution de la base de données et opérations de codage

C'est donc le texte « brut » des conventions qui constitue le matériau mobilisé pour la partie statistique de l'étude. L'ensemble des documents a été récupéré par l'administration centrale et mis à notre disposition *via* le système SIME, abondé par les services déconcentrés : au total, près de 400 conventions ont pu être traitées. Bien que foisonnante, l'information textuelle contenue dans les conventions a d'abord été saisie en l'état, puis codée pour pouvoir donner lieu à des exploitations statistiques.

Le codage effectué restitue d'abord l'ensemble des « coordonnées » de chaque convention, informations génériques systématiquement spécifiées dans le texte (raison sociale et représentant de l'entreprise, département, périmètre, durée, nombre d'emplois à créer, montant financier, intervention ou non d'un cabinet, d'un fonds de mutualisation, etc.). Il permet également de rendre compte – lorsque l'information est disponible – des modalités de pilotage de la convention (consultation en amont, composition et fonctionnement des différents comités), du contenu des actions, de l'attribution des fonds et des bénéficiaires (entreprises et publics cibles). Concernant les « actions », nous proposons de distinguer ce qui relève d'une *aide* adressée à un bénéficiaire (subvention, prêts, valorisation de cession, soutiens divers, etc.), et ce qui est de l'ordre d'une *tâche*, ensemble de « choses à faire » pour réaliser concrètement les aides (tâches de prospection, de constitution de dossier, de suivi administratif, etc.) : une avance remboursable accordée à une entreprise du territoire sous réserve d'embauche constitue une aide ; la recherche d'une entreprise locale ayant un projet de développement « riche » en emplois et la réalisation d'un dossier de demande constituent des tâches.

■ Les perspectives analytiques associées au codage

L'un des objectifs est donc de rendre traçable, *dans la mesure du possible*, la destination *a priori* des fonds dédiés à la revitalisation, et la manière dont se répartit localement la prise en charge des tâches nécessaires aux actions de revitalisation. On sait par exemple que l'intervention d'un opérateur privé peut s'accompagner du soutien explicite d'acteurs locaux, en particulier pour le travail de prospection et la recherche de projets créateurs d'emplois. Existe-t-il des formes de régularité, dans la façon dont les interventions des cabinets privés et des acteurs locaux du développement économique se combinent sur un territoire dans le cadre des conventions de revitalisation ?

Peut-on également repérer, à l'échelle des départements, des évolutions dans le contenu des conventions sur la période étudiée – sous réserve d'un nombre suffisant de conventions actives dans le département ? Observe-t-on, enfin, des traits caractéristiques propres aux conventions attachées à tel ou tel acteur (départements, entreprises, cabinets privés) ? L'analyse statistique vise alors à repérer la façon dont un acteur « transporte » ou non son expérience d'un lieu (ou d'une convention) à l'autre.

L'analyse statistique révèle donc certains traits des pratiques locales de revitalisation. C'est ensuite le travail monographique qui permet de restituer, plus en détail, la dynamique et le fonctionnement des agencements locaux relatifs à la revitalisation.

3. Le travail monographique

Comment, en pratique, les acteurs se coordonnent *dans le cadre d'une convention donnée* ; sur quels projets s'accordent-ils, selon quelles modalités, au profit de quelle dynamique, quelle efficacité, et pour quels résultats ? Comment, à l'échelle d'un département, un système d'acteurs local s'organise et capitalise sur ses pratiques de revitalisation ; quelle « courbe d'expérience » parvient – ou pas – à se former ? D'où viennent, enfin, les *pratiques et dispositifs de mutualisation*, que visent-ils et quel bilan en fait-on localement ?

■ Des monographies « conventions » et départementales

L'analyse des pratiques locales de revitalisation s'appuie ici sur la réalisation de vingt deux monographies, qui se répartissent selon deux entrées distinctes : l'analyse de *conventions particulières* d'une part, l'analyse de *pratiques départementales* et/ou de *dispositifs de mutualisation* d'autre part.

MONOGRAPHIES « CONVENTIONS »	
<ul style="list-style-type: none">• Conventions nationales – déclinaison locale Airbus – <i>Toulouse</i> Sanofi Aventis – <i>Isère</i>	PSA – <i>Ille et Vilaine</i> Groupe Trèves – <i>Morbihan</i>
<ul style="list-style-type: none">• Conventions locales Aluminium Pechiney – Hautes-Pyrénées Bayer Crop-Science – Rhône Béghin Say Téréos – Nord Canson et Inoplast – Ardèche	Timken – Cher Sony – Landes Kleber – Meurthe-et-Moselle Hélio Corbeil – Essonne
MONOGRAPHIES DÉPARTEMENTALES & MUTUALISATION	
Bouches du Rhône Eure	Ardennes – <i>mutualisation</i> Aire urbaine Belfort-Montbéliard – <i>mutualisation</i>
Isère Nord Lille Seine-Maritime	Oise – <i>mutualisation</i> Ille et Vilaine – <i>mutualisation</i> Yvelines

Dans chacun des cas, une dizaine d'entretiens est réalisée auprès des représentants de l'Etat directement impliqués (UT/DIRECCTE, administration préfectorale, commissaires à la réindustrialisation), des entreprises assujetties, des partenaires sociaux, des cabinets de revitalisation en charge des conventions étudiées et d'un ensemble d'acteurs locaux directement ou indirectement mobilisés (chambres consulaires, agences de développement, gestionnaires de fonds mutualisés, collectivités territoriales, maisons de l'emploi, etc.).

■ Quelques constats

Les monographies viennent ainsi prolonger et préciser les problématiques identifiées, font apparaître des points de controverse. Pointons, ici, quelques constats, et quelques questions.

En amont, pour l'élaboration du contenu de la convention, comme au cours de la convention, dans la réalisation des actions, l'implication de l'entreprise ne va pas de soi, dès lors que celle-ci n'a pas fait le choix de développer une compétence revitalisation en propre (filiale spécialisée par exemple). Néanmoins, si le risque

de l'*exit* existe toujours (partir en payant), et conduit à de subtils équilibres dans la relation avec l'Etat, les entreprises sont aussi attachées à la façon dont, *via* leur soutien aux projets et actions de revitalisation, leur « marque » s'affiche sur le territoire.

Le pilotage des conventions, par ailleurs, fait apparaître des formes de mobilisation relativement inédites des services de l'Etat, à travers le fonctionnement de cette instance qu'est le comité d'engagement : c'est notamment là que se forge et s'exerce une capacité collective à qualifier et évaluer, au cas par cas, les projets potentiellement créateurs d'emploi. Pour autant, l'Etat ne peut intervenir seul, et le succès des conventions de revitalisation, la diversité et la qualité des projets soutenus, supposent également de mobiliser le milieu local. Quelles configurations locales permettent à cette mobilisation d'être pleinement fructueuse ? Comment l'information locale est-elle produite ? Comment faire, autrement dit, de la revitalisation *avec* le territoire ?

Comment, enfin, parvient-on à construire de la mutualisation « dans le flux » des conventions ? Dispositif de mutualisation et existence d'un grand nombre de conventions sur un même territoire vont-ils d'ailleurs « naturellement » de pair, comme on pourrait le supposer ? Paradoxalement, cela ne semble pas être le cas. Pourquoi ? Qu'est-ce qui motive et inspire, alors, la mise en place de tels dispositifs ? On peut, en première instance, relever la diversité des bénéfices attendus : optimisation de la gestion administrative (regrouper les instances de suivi), réduction des coûts de pilotage des conventions (contenir la part de l'enveloppe allouée aux prestataires de revitalisation), meilleure répartition des aides apportées sur un territoire donné (diversifier les bénéficiaires), etc. Il importera donc de clarifier, derrière ce terme faussement unifié, la diversité des pratiques et des montages élaborés.

L'équipe mobilisée

- Solveig GRIMAUULT, sociologue, chercheuse à l'IRES, chef de projet
- Gilles CRAGUE, socio-économiste, directeur adjoint du LATTIS (Ecole des Ponts Paristech)
- Jean-Yves KERBOURC'H, professeur de droit à l'université de Nantes, expert auprès du groupe Amnyos
- Olivier MERIAUX, politologue, directeur de la stratégie et du développement d'AMNYOS Consultants, chercheur à Sciences-Po (UMR Pacte, IEP Grenoble) et associé au Cevipof
- Nadine THEVENOT, économiste, enseignant-chercheur à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre du Centre d'Economie de la Sorbonne (CES)
- Nathalie BERTA, maître de conférences à l'université de Reims, chercheur associé au CES
- Félix GARCIA, consultant au sein du groupe Amnyos
- Julie VALENTIN, maître de conférences à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre du CES

Contribuent également aux travaux : Lucie RENOU et Martin HERVOUET (ENPC), Géraldine JOUDON (Amnyos), Camille SIGNORETTO (CES) et des chargés d'étude IRES.

