



Revitalisation des territoires : outils disponibles, acteurs en présence

Patrick Pommier, directeur général de PLC-Demeter,

Valérie Schwarz, directrice du pôle développement territorial de PLC-Demeter,

Axelle Champagne, directrice des services économiques de la Communauté d'agglomération du Drouais

I. Des reconversions industrielles des années 70 aux obligations actuelles de reconversion (Patrick POMMIER)

1. Le contexte

Entre 1975 et le milieu des années 90, les restructurations concernent quelques secteurs (charbonnage, sidérurgie...) et sont très localisées sur le territoire. Elles sont défensives, et liées, notamment, à des surcapacités de production. Cette période a donné naissance à des sociétés de conversion créées par Usinor et Saint-Gobain en particulier. Ces reconversions ont été fondées sur des logiques de développement exogènes, en attirant des sociétés internationales.

Depuis 1995 environ, aucune entreprise n'échappe plus aux logiques de réorganisation. Les restructurations sont permanentes et plus diffuses. Les collectivités locales interviennent de plus en plus dans les restructurations. Nous sommes entrés dans une logique interministérielle, les mutations concernant l'ensemble des territoires et des secteurs d'activité. En 2002, le rapport Viet préconise la mise en œuvre d'une véritable politique d'anticipation et d'accompagnement des entreprises.

Depuis 2002, l'article 118 de la loi de modernisation sociale impose aux entreprises de plus de 1 000 personnes de s'engager dans des actions de revitalisation des bassins d'emploi lorsqu'elles mettent en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi. Toutefois, l'absence de décret d'application a conduit à une application de ces dispositions inégale entre les territoires. Par ailleurs, l'article 76 de la loi de cohésion sociale et son décret d'application rend désormais possible la prescription d'une étude d'impact social et territorial. L'obligation de revitalisation est confirmée, mais la contrainte financière de deux SMIC par emploi supprimé est retirée.

Toutefois, ces lois posent certaines limites. Des entreprises, même de taille importante, peuvent échapper à ces obligations si elles sont en liquidation judiciaire. Par ailleurs, ces actions de revitalisation manquent de lisibilité en raison d'un grand nombre d'acteurs au niveau territorial. De plus, l'absence d'action de revitalisation par anticipation va dans le sens contraire d'une logique d'anticipation, pourtant prônée par l'État. Enfin, la zone d'emploi telle qu'elle est définie par l'INSEE correspond au bassin de vie, mais elle reste contingente à des frontières administratives qui peuvent être archaïques et qui ne reflètent pas la réalité des territoires vécus.

2. Les outils

Le contrat de site et les contrats territoriaux consistent à l'accompagnement spécifique et durable des bassins affectés par une restructuration lourde, pouvant concerner une ou plusieurs entreprises. La mise en œuvre d'un plan d'action contractualisé résulte d'un diagnostic partagé entre l'ensemble des acteurs du territoire.

Ainsi, le groupe Vivendi a bénéficié d'allègements fiscaux (crédit de TP de 1 000 € par emploi sur 3 ans) en contrepartie d'actions de revitalisation sur des bassins d'emploi très durement touchés— mise en place en 2004 de missions d'aide à la création d'emplois nouveaux.

Les principaux acteurs sont d'abord les entreprises. Elles doivent donner les motifs économiques des restructurations qu'elles engagent, et respecter des obligations légales (plan de sauvegarde de l'emploi) en consultant les instances représentatives du personnel. En général, en particulier pour les grandes sociétés, elles doivent aussi préserver leur image de marque.

Vient ensuite la catégorie des acteurs la plus touchée, celle des salariés, qui subissent un véritable choc. Leur intérêt est de maximiser les indemnités et d'optimiser l'accompagnement des personnes licenciées, dans une logique de reclassement. Les organisations syndicales et les représentants du personnel doivent négocier avec la direction pour optimiser les programmes de reclassement. Le scénario classique est celui du refus.

L'État intervient parfois en tant que pompier et cofinanceur.

Enfin, les collectivités territoriales qui sont de plus en plus sollicitées, mais qui ne disposent pas toujours des moyens d'action appropriés. Face à la montée du chômage, les élus locaux sont souvent démunis.

Différents types d'actions de développement, endogène et exogène, peuvent être utilisés. Celles du développement endogène du territoire me paraissent fondamentales.

II. La revitalisation d'un territoire : exemple du bassin de Sarrebourg (Valérie SCHWARZ)

Le bassin de Sarrebourg a vécu la fermeture du premier site de Vivendi. Ce bassin rural avait déjà subi de plein fouet la fermeture de l'usine Bata en 2000, dont le personnel était essentiellement féminin, peu qualifié et peu mobile. D'autres fermetures de site sont intervenues en 2003 et en 2004, dans les secteurs de l'automobile de 2 ou 3^{ème} rang, du textile et de la chaussure. Concernant entre 50 et 80 personnes le plus souvent, ces petites entreprises n'étaient pas astreintes à l'obligation de revitalisation.

Les élus locaux se sont mobilisés pour obtenir de la part de l'État des crédits d'intervention en faveur de la Région Lorraine. Le bassin d'emploi de Sarrebourg comprend 85 000 habitants dont 38 000 actifs, répartis dans 195 communes. L'objectif portait sur la création de 250 emplois en 30 mois, extensible à 400 emplois en 60 mois. L'enveloppe de subventions s'élevait à 1 M€.

Les enjeux de la revitalisation du territoire de Sarrebourg sont de plusieurs ordres :

- la valorisation des filières et des atouts ;
- la structuration du tissu des PME-PMI ;
- le renouvellement du tissu d'entreprises ;
- l'organisation de l'offre territoriale ;
- l'équité territoriale et l'animation territoriale.

Nous avons proposé aux acteurs du territoire de s'intéresser également aux zones rurales, par le développement de l'artisanat et des activités de tourisme (le bassin de Sarrebourg a un potentiel touristique à développer).

En dix mois, 18 projets ont été agréés pour 140 emplois programmés à 2 ans, soit 56 % des objectifs atteints. L'essentiel des projets porte sur la création d'entreprises de moins de 10 salariés, mais notre principale satisfaction est d'avoir obtenu près de 90 % de projets structurants pour le territoire, c'est-à-dire des projets dont l'activité est très ancrée au territoire (artisanat) ou des projets qui répondent de manière spécifique aux besoins du territoire.

Jean-Paul COGGIA : des activités ont-elles été créées à Sarrebourg et dans l'affirmative, ces créations ont-elles permis de reprendre des salariés licenciés ?

VS : non, aucune personne n'a été reprise dans ce cadre. Néanmoins, les projets de création d'entreprises des personnes victimes de licenciement ont été soutenus, notamment grâce à l'intervention de la CCI.

PP : l'usine de Creil, qui a compté jusqu'à 4 000 emplois au début des années 80, a fermé en 1995, ce qui a conduit au licenciement d'un millier de personnes, avec un enjeu de requalification urbaine, dans la mesure où ce site, d'une trentaine d'hectares, était situé en centre-ville. L'État et les entreprises ont su se mobiliser pour reconvertir ce site.

En conclusion, il existe plusieurs échelles temporelles : le reclassement est effectué à court terme, le développement économique s'inscrit dans le moyen terme et l'aménagement se projette sur 5 à 10 ans. Concernant les enjeux, il faut souligner la complexité du jeu d'acteurs, la nécessité d'un *leadership* local et la prise en compte de réalités différentes.

III. La collectivité locale face aux mutations : expérience de la Communauté d'agglomération du Drouais (Axelle CHAMPAGNE)

1. Contexte territorial

La Communauté d'agglomération du Drouais (CAAdD) compte 55 000 habitants, 18 communes et elle se situe sur un bassin d'emplois de 100 000 habitants. Deux communes urbaines concentrent 80 % de la population. La ville de Dreux est coupée du centre administratif de la région à laquelle elle est rattachée puisque la desserte actuelle entre Dreux et Orléans ne permet pas de réaliser cette liaison en moins de deux heures. Au contraire, elle se situe à 45 minutes de la Porte de Saint-Cloud.

Il existe trois pôles industriels : l'équipement automobile, l'électronique grand public (Valeo...) et la pharmacie (laboratoires de production dont Ipsen). La sous-traitance y est très importante et,

comme les services aux entreprises, elle est très sensible à la conjoncture économique. Généralement, la main d'œuvre est peu qualifiée, surtout dans le secteur de l'industrie automobile. Le taux d'emploi est relativement élevé, mais le taux de chômage est supérieur à 12 %. Cela signifie que les emplois créés ne bénéficient pas aux habitants de Dreux.

Entre 1997 et 2003, plus de 2 300 emplois ont été supprimés ; entre 2003 et 2004, 500 emplois industriels ont disparu. L'emploi salarié privé a diminué contrairement à l'emploi public territorial (+9% pour la région Centre). La situation financière des collectivités locales est délicate, compte tenu des pertes de bases de TP.

Néanmoins, des opportunités sont à saisir. La situation géographique de la Communauté d'agglomération est attractive. Elle peut notamment attirer certaines entreprises franciliennes qui rencontrent des difficultés foncières. Déjà, des sièges d'entreprises s'installent sur le territoire drouais. Le secteur pharmaceutique est en plein essor ; la CAdD a été intégrée au pôle de compétitivité « science de la beauté et du bien-être » ; le pôle technique est en cours de restructuration et de diversification (projets locaux aidés). Par ailleurs, l'entrepreneuriat se développe avec le taux de création d'entreprises le plus élevé d'Eure-et-Loir. Enfin, la communauté d'agglomération travaille beaucoup avec les filières émergentes (éco-industries, déchets électriques, électroniques et électroménagers, etc.).

2. Anticipation ou réaction ?

Jusqu'en 1988, Dreux s'inscrit dans tous les dispositifs de la politique de la ville (DSQ, ZRU, ANRU...). L'année 1998 marque la constitution de la première structure intercommunale à Dreux, puis, en 2003, la CAdD est créée. En 2003 et en 2004, la multiplicité des plans sociaux conduit la collectivité locale à recourir à des cabinets spécialisés dans la reconversion, mais les résultats n'ont pas été très probants, compte tenu du manque de cohérence des dispositifs d'aide.

En 2004 et en 2005, la CAdD a entrepris :

- de réaliser un diagnostic partagé avec les acteurs économiques et politiques ;
- de définir une stratégie commune ;
- et de monter un plan d'action pluriannuel.

Ses objectifs principaux ont été d'accroître la compétitivité, d'améliorer son attractivité et les compétences *via* la formation. Les deux premiers objectifs ont mobilisé 28 M€ de crédits, dont 52 % ont été financés par la CAdD. Le zonage R&D du pôle de compétitivité a été réalisé, la maison de l'emploi a été labellisée, la communauté a contractualisé avec LG Philips Display, cette société ayant ensuite déposé son bilan.

À nouveau, la Communauté drouaise se voit contrainte de lancer une série d'actions d'aide à la reconversion : canalisation des initiatives, négociation avec le liquidateur, relance des contractualisations, etc.

Jacky DANILO : quels sont les types d'engagements des cabinets d'aide à la reconversion et ces engagements s'inscrivent-ils dans la durée ?

PP : les cabinets d'aide à la reconversion s'engagent à respecter des obligations de moyens. Leur rémunération est constituée d'une part variable qui est fonction du taux de réussite des objectifs. Naturellement, leur intervention est inscrite dans la durée.

Pascal ROUMEGUERE : la question de l'évaluation est très intéressante. Ne faudrait-il pas distinguer la création nette d'emplois liée aux dispositifs mis en place de la création d'emplois qui n'est pas liée à ces dispositifs ?

PP : nous nous posons en effet ce type de question. Le rapport Viet a été rédigé sur la base d'une expérience de dix à quinze ans des différents cabinets.

VS : le premier niveau de décision est celui de l'État, et non celui des collectivités locales. C'est le représentant de l'État qui donne l'autorisation de travailler sur un projet de revitalisation.

Michel SAVY : il me semble que la « main invisible » du marché ne suffit pas pour mener à bien les reconversions. Mais aujourd'hui des consultants spécialisés dans la reconversion coexistent aux côtés de collectivités locales qui, elles aussi, se sont dotées de compétences en ce domaine. Comment expliquer l'intervention de ces acteurs aux côtés d'acteurs légitimes ?

AC : nos métiers ne sont pas les mêmes. Les reconversions nécessitent la réalisation de *business plans*, ce qui ne fait pas partie des compétences des collectivités. En revanche, elles ont un rôle à jouer dans l'animation et l'aménagement du territoire. Il faut donc s'orienter vers un partenariat public / privé.

J'ai été très sollicitée par des représentants de petites communautés de communes, qui sont confrontés aux mêmes problématiques. Il existe un véritable besoin d'échanges d'expérience en cas de fermeture de sites. Or, tant les fonctionnaires territoriaux que les élus locaux se retrouvent isolés, d'autant plus que certains ne bénéficieront jamais de contrat de territoire.

Pierre VELTZ : nous pourrions imaginer la création d'une cellule qui prendrait en charge ce type de difficultés.

AC : une telle cellule pourrait en effet être mise en place au niveau régional. La CAdD a trouvé son soutien le plus fort au niveau de l'État qui, par ailleurs, devrait mettre davantage d'ordre dans l'intercommunalité : 50 % des personnes licenciées qui travaillaient à Dreux résident à l'extérieur. Cela signifie que la moitié des personnes concernées n'entre pas dans les dispositifs d'aide à la reconversion.

Michel SAVY : ne vivons-nous pas une nouvelle phase de la décentralisation des activités, notamment du secteur tertiaire ?

AC : je partage ce point de vue. Par exemple, nous essayons de trouver des liens avec Méditech qui se trouve en Essonne, mais aussi avec la Vallée de Chevreuse, en ciblant des activités de pointe. Dans

cette perspective, la Communauté d'agglomération du Drouais développe une action de soutien à l'immobilier d'entreprise répondant aux normes HQE.

Jean-Luc SADORGE : jusqu'à présent, l'État reste responsable car la région ne peut jouer un rôle de chef de file dans le domaine économique.