

# CONVENTIONS DE REVITALISATION

## QUELLE GOUVERNANCE INNOVANTE POUR DES ACTIONS À LONG TERME ?

Depuis la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, les entreprises de plus de 1000 salariés procédant à des licenciements économiques d'ampleur doivent participer à la revitalisation des territoires. Elles ont obligation de consacrer au moins deux fois la valeur du SMIC par emploi supprimé en s'engageant dans des actions de revitalisation.

Ces conventions de revitalisation, signées avec le Préfet, apportent des ressources supplémentaires aux politiques locales de développement économique et de l'emploi dans un temps où les moyens publics sont plutôt en baisse.

Suite à une commande de la Direccte, Aravis a effectué une étude afin de valoriser les pratiques innovantes. En ligne de mire : les multiples formes de mutualisation que peuvent prendre les conventions.

En mettant en commun les moyens de plusieurs entreprises d'un même territoire, la mutualisation montre son efficacité économique en évitant les effets de concurrence entre les différentes conventions sur ce territoire. Mais surtout, elle mobilise l'ensemble des acteurs et les incite à concevoir des actions en prise directe avec les besoins du territoire.

C'est pourquoi nous avons mis l'accent, dans cette fiche, sur trois cas de mutualisation qui ont donné lieu à des stratégies et des conduites de projets différents.

Pour cela nous nous sommes appuyés sur une étude réalisée en juillet 2011 par IRES-Amnyos-CES-ENPC\*, ainsi que sur deux monographies sur la gestion des conventions de revitalisation comme outil de GPECT

La question de la gouvernance s'avère en effet déterminante dans ce type de projet : grâce à elle, les acteurs peuvent s'inscrire dans une stratégie à long terme sur le territoire, repérer les besoins économiques et gérer des conventions de revitalisation au-delà des effets d'aubaines pour les territoires et les entreprises bénéficiaires.

Chaque cas est particulier car chaque territoire a développé une gestion des conventions de revitalisation qui lui est propre. On constate dans un cas que c'est la participation des acteurs du développement économique aux comités de pilotage qui a permis la convergence des positions. Dans un autre, la coopération très étroite entre tous les acteurs n'a pas pu empêcher une logique de guichet. Dans le troisième cas, la convergence entre les acteurs économiques et les acteurs de l'emploi s'est faite au prix d'une action très longue.

Fiche rédigée par :  
Carine Belin, Jérôme Bertin, Aravis  
Dominique Brisson  
Avec la participation de Solveig Grimault, Ires  
et Olivier Mériaux, Amnyos

\* « L'obligation de revitalisation des bassins d'emplois de la loi du 18 janvier 2005 », étude commandée par la DATAR et la DGEFF.

# UN MODÈLE DE GOUVERNANCE TERRITORIALE QUI BUTE SUR LA RÉALITÉ DU TERRITOIRE... ET GÉNÈRE SES PROPRES LIMITES

Dans un contexte déjà marqué par une désindustrialisation continue depuis 20 ans et une hausse du chômage de 25 % en un an, l'annonce début 2009 de deux PSE simultanés se traduisant par la suppression de 128 postes a provoqué une mobilisation massive de l'Etat et des acteurs locaux de ce territoire enclavé et à dominante rurale. Les entreprises concernées, véritables institutions dans ce territoire, y maintiennent une partie de leurs activités mais subissent depuis plusieurs années des vagues régulières de restructuration. L'une d'entre elles est depuis longtemps passée dans le giron d'une multinationale, l'autre est sur le point d'être rachetée. Pour toutes deux, il importe de montrer qu'elles assument leur responsabilité sociale à l'égard du territoire.

## UN OPÉRATEUR LOCAL POUR ORIENTER LES CRÉATIONS D'EMPLOI

La coïncidence des deux PSE\* incite le sous-préfet de ce territoire à proposer de mutualiser les axes d'intervention et de piloter conjointement les deux conventions, qui seront signées en septembre 2009. Les axes d'intervention sont définis en commun entre l'Etat, la CCI et le Conseil Général, qui décident de consacrer près de 90 % des fonds à des aides directes à des projets générateurs d'emplois. Cette coopération très étroite se retrouve dans les instances, largement ouvertes aux collectivités locales (y compris dans le comité d'engagement). Souhaitant éviter les déconvenues vécues dans le passé avec des conventions confiées à des opérateurs privés extérieurs au territoire, les acteurs locaux décident d'en déléguer la mise en œuvre à la CCI. Cette solution, outre qu'elle permet de consacrer plus de moyens aux actions en réduisant les frais d'honoraires, garantit surtout un ancrage local et une connaissance intime du tissu économique.

Impulsé par l'état, le pilotage de la convention permet d'engager un travail partenarial sur la stratégie économique du territoire. La mise en œuvre de la convention devient ainsi le catalyseur d'une gouvernance partagée du développement local qui a beaucoup manqué à ce territoire pour affronter la crise. Le maillage s'opère également avec les acteurs en charge de l'emploi, qu'il s'agisse de la cellule de reclassement ou de Pôle Emploi. La mobilisation des acteurs publics bénéficie également de l'implication permanente des dirigeants des deux entreprises, qui participent activement à tous les comités d'engagements, apportant des projets et des informations sur ceux présentés par la CCI. De ce point de vue, tous les acteurs locaux soulignent les progrès réalisés dans l'appropriation collective du dispositif, ainsi que le caractère dynamique et participatif des instances.

## UNE DIFFICULTÉ À NE PAS CÉDER AU SAUPOUDRAGE

Ce tableau quasi-idéal doit cependant être contrasté au regard des réalisations. Certes les fonds ont été rapidement dépensés, puisque fin octobre 2010, tous les emplois prévus avaient été programmés. Mais malgré la qualité du partenariat local et les efforts déployés par l'acteur en charge de la mise en œuvre, le bilan de la convention montre une difficulté, reconnue et admise par tous les acteurs, à sortir d'une logique de guichet et à orienter la convention comme outil complémentaire d'une stratégie globale de rebond du territoire. D'ailleurs, à la fin 2010, la part des fonds devant être consacrée à des « actions structurantes » n'avait pas été dépensée et beaucoup s'interrogeaient sur son éventuelle réaffectation.

Il est vrai que la nature du tissu économique local – pas de spécialisation sectorielle hormis des industries déclinantes, une majorité de TPE – permet difficilement d'éviter saupoudrage et effet d'aubaine, malgré les principes édictés par la convention (aide à des projets « créateurs nets d'emplois », ciblage de filières prioritaires) et les règles de gestion définies au fil de l'eau par le comité d'engagement. Faute de trouver assez de projets générateurs d'emplois dans les secteurs ciblés initialement, le comité d'engagement accepte ainsi de subventionner des emplois dans le commerce « grande enseigne », tout en étant conscient des effets d'aubaine. Par ailleurs, les intentions initiales en termes de « qualité de l'emploi » ou de priorité accordée à des publics en insertion ne se concrétiseront pas, compte-tenu d'un manque d'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi et de l'impossibilité d'ajouter un volet formation dans le cadre du dispositif tel qu'il est organisé.

\*PSE : Plan de sauvegarde de l'emploi

### COMMENT CONCILIER PILOTAGE LOCAL ET STRATÉGIE D'EMPLOI ?

Avec le recul, les acteurs locaux se demandent si une stratégie alternative était envisageable. N'aurait-il pas été plus efficace, sur le long terme, de concentrer les aides sur un nombre restreint d'entreprises identifiées comme étant « à potentiel » ou « structurantes » dans les filières d'avenir repérées, quitte à s'affranchir d'un objectif fixé en termes de « créations d'emplois » ? Le cadre prescrit, avec sa logique

de « compteur-emploi », ne facilite pas une prise en compte des effets à moyen-terme des efforts de redynamisation du tissu économique. Par ailleurs, les attentes en termes de visibilité des réalisations des acteurs locaux et des entreprises assujetties sont fortes et légitimes. La « gouvernance modèle », ouverte et partenariale, n'a-t-elle pas au fond généré une partie du court-termisme collectif qui finalement semble l'emporter ?

#### À RETENIR

- Une maîtrise d'œuvre portée par un acteur local, la CCI, légitime et en prise directe avec les entreprises.
- Un lien avec les acteurs de l'emploi pour consolider les Conventions de Revitalisation.
- Mais une gestion autour d'indicateurs « d'emplois créés » qui a enfermé la convention dans une vision à court-terme et a provoqué des effets d'aubaine.

Olivier Mériaux – Amnyos

## UNE STRATÉGIE DE MUTUALISATION À L'ÉCHELLE D'UN BASSIN D'EMPLOI

Confronté en 2009 à une forte augmentation du nombre de conventions de revitalisation, concentrées sur un même bassin, un département a renforcé ses instruments de pilotage des conventions, sous l'impulsion conjointe de la Préfecture et de la Direccte. La négociation d'une grosse convention, emblématique sur ce département et faisant suite à un PSE de 420 licenciements, a également constitué un déclencheur pour l'introduction de ces nouvelles modalités de pilotage, à l'échelle d'un bassin d'emploi. L'enjeu était notamment d'ajuster l'organisation du pilotage à la taille des conventions.

### UN CADRE CONVERGENT AVEC UN PILOTAGE DÉPARTEMENTAL

C'est à l'occasion de cette importante convention que les services de l'Etat proposent au Préfet de concevoir une convention-cadre, permettant d'intégrer des conventions à venir, plus petites et susceptibles à ce titre d'abonder des axes d'intervention déjà définis. Le département met ainsi en place de façon précoce, sur ce bassin d'emploi, l'une des modalités de mutualisation de la gouvernance des conventions repérées par la circulaire DGEFP/DGCIS/Datar de juillet 2012. Cette convention-cadre a vocation à définir un cadre de convergence pour les conventions ultérieures sur le même territoire : les autres entreprises assujetties restent libres d'orienter ou non leur contribution vers l'un ou l'autre de ses axes. Ce dispositif, qui ne prévoit pas de fonds mutualisé, permet de concevoir des actions de revitalisation de plus grande ampleur sur un territoire étendu. Il devrait également permettre de créer des structures de pilotage communes aux conventions ainsi « intégrées » (comité de pilotage et comité d'engagement).

### À LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE PERTINENCE ÉCONOMIQUE

Cette nouvelle stratégie de pilotage des conventions de revitalisation procède également de la volonté, partagée par la plupart des acteurs départementaux, de rechercher une meilleure cohérence entre le contenu des conventions et les stratégies de développement économique sur le territoire. Cette volonté n'est pas nouvelle sur ce bassin d'emploi : l'État avait coutume, en amont de la rédaction d'une convention, de mobiliser fortement les acteurs du développement économique (particulièrement l'agence de développement), et d'associer collectivités locales et élus pour déterminer les grands équilibres de la convention. Les consultations formelles prévues par les textes étaient ainsi fréquemment précédées de discussions au niveau politique entre le conseiller général du canton (et/ou les élus de l'agglomération) et les représentants de l'Etat. Mais c'est également, et surtout peut-être, la participation de ces différents acteurs aux comités de pilotage qui a progressivement permis, de façon récente, que les positions des uns et

des autres convergent davantage. Une série de facteurs y a contribué : l'introduction de la convention-cadre et la définition d'axes d'intervention communs susceptibles de fédérer des actions financées par plusieurs conventions, une attention croissante portée à la préparation des réunions des comités de pilotage, le sentiment partagé que de « vrais projets » de développement économique pouvaient y être discutés en commun.

### **MALGRÉ LES TENSIONS, DES APPRENTISSAGES POSITIFS**

Si l'équilibre reste toujours difficile à trouver entre « intérêt général » et « intérêt local », si des tensions persistent entre représentants de l'Etat et élus locaux sur les projets qu'il convient de soutenir, le travail au sein des instances de pilotage a manifestement permis des apprentissages. Les élus locaux, au fur et à mesure qu'ils participent à ces travaux, ont changé de posture. Les comités ont ainsi pu devenir le siège de discussions franches et précises, par exemple sur la nécessité d'élargir, parfois, le périmètre de

la revitalisation au-delà de la circonscription du site en restructuration, ou encore sur l'intérêt d'ancrer les pratiques de revitalisation sur les dynamiques d'innovation du système productif local (appui aux PME-PMI structurantes pour le territoire, accompagnement en ingénierie financière, etc.), plutôt que de faire financer tel ou tel équipement « structurant ».

Enfin, à l'occasion de l'importante convention déjà citée, des débats ont également eu lieu sur la question du périmètre de la revitalisation : fallait-il retenir une définition géographique du « bassin d'emploi » impacté ou adopter une conception plus économique, prenant en compte le réseau des sous-traitants impactés par la restructuration – et implantés bien au-delà de l'agglomération ? Sous la pression des syndicats, la conception économique du territoire d'intervention a été privilégiée. En prévoyant de réserver une partie de ses moyens à des actions ciblées sur les sous-traitants, cette convention a, là aussi, contribué à diversifier l'approche de la revitalisation sur ce bassin d'emploi.

### **À RETENIR**

- Une convention cadre qui construit une convergence d'actions.
- Un pilotage départemental avec un rôle d'impulsion de l'Etat et des contributions des collectivités locales.
- Un questionnement sur le périmètre pertinent de la revitalisation.
- Différents types d'opérations pour offrir un conseil aux PME-PMI structurantes du territoire (ingénierie financière, stratégie, etc).

Solveig Grimault – Ires

## **UNE MUTUALISATION A PRIORI AU SERVICE D'UNE VÉRITABLE STRATÉGIE DE L'EMPLOI**

Dans une communauté d'agglomérations à forte tradition industrielle fragilisée par des restructurations antérieures, la fermeture, en 2009, de trois grosses entreprises du secteur de la métallurgie et de la mécanique (respectivement 118, 260 et 366 emplois supprimés) a permis d'expérimenter une mutualisation a priori des conventions de revitalisation. Avec, dès le début, une stratégie affirmée : favoriser la création d'au moins 701 emplois d'ici fin 2014 dans le domaine de l'industrie. Trois conventions similaires ont été signées fin 2010, chacune contenant six articles quasi-identiques.

### **UNE VOLONTÉ DE MUTUALISER POUR RENDRE COHÉRENTE LA CRÉATION D'EMPLOI**

La mutualisation des fonds s'est portée sur un plan de création d'emplois directs dans le secteur industriel, en soutenant la sous-traitance et l'artisanat de production. Le plan prévoit aussi l'accompagnement et le soutien aux projets de développement d'activités. Un

programme somme toute assez classique, mais qui a le mérite, de par le regroupement des conventions, d'avoir permis un effet de levier sur des outils comme les fonds consignés et qui a surtout l'intérêt de se démarquer d'autres projets par son ingénierie et la distribution des rôles de ses acteurs.

Ici, trois instances de décision et de pilotage ont été créées (un comité stratégique,

# UNE MUTUALISATION A PRIORI AU SERVICE D'UNE VÉRITABLE STRATÉGIE DE L'EMPLOI

un comité technique et deux comités d'engagement) afin d'y associer les acteurs économiques et institutionnels locaux.

Le comité stratégique a donné un véritable rôle de pilotage aux maires des trois communes, au député de la circonscription et aux organisations professionnelles et syndicales (Copire). Le comité technique s'est calqué sur une instance préexistante et a accueilli, outre des acteurs financiers et économiques (Banque de France, SEM, CCI), des acteurs de l'emploi, Direccte. Il a lui-même listé les entreprises à démarcher et a orienté les recherches des consultants qui sont intervenus plutôt en prestataires au service des acteurs locaux de la revitalisation. Quant aux comités d'engagement, ils ont été élargis aux élus locaux et se sont coordonnés pour décider de l'octroi et du montant des aides.

## DES ACTEURS LOCAUX ASSOCIÉS AUTOUR D'UN OBJECTIF COMMUN

Ainsi, les acteurs locaux (chambres consulaires, services économiques des communautés de communes, etc), sollicités pour leur connaissance des entreprises ont été fortement impliqués, et ce à des niveaux très opérationnels. La mobilisation a aussi concerné des acteurs rarement convoqués lors d'une convention de revitalisation, comme une inspectrice de la Direccte chargée des questions d'emploi, ce qui a permis d'aborder aussi des problématiques de qualité et de pérennité de l'emploi.

Grâce à cette synergie, une enquête a pu être financée pour connaître les besoins des entreprises. Celle-ci a débouché sur une action collective prenant en compte des dispositifs d'aides existants en articulant les moyens avec ceux de la convention de revitalisation. Avec un objectif clair : aider les entreprises sous-traitantes ayant perdu leurs princi-

paux clients à booster leur développement commercial. Par ailleurs, des passerelles ont été jetées du côté de l'emploi, chaque entreprise aidée ayant été mise en rapport avec Pôle Emploi qui a établi un diagnostic de mise en œuvre de leur projet. Enfin, les entreprises non aidées n'ont pas été laissées sur le bord du chemin : elles ont été inscrites dans une base de données afin de pouvoir être suivies et bénéficier d'autres dispositifs.

## UNE ARTICULATION ENTRE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE/GESTION DES EMPLOIS ET DES COMPÉTENCES

Cette mobilisation des acteurs locaux a donc largement dépassé la simple mise en œuvre de l'outil « convention de revitalisation ». Elle a permis de mener à bien la stratégie d'emploi pré-existante (développer l'emploi industriel) et de la déployer sur l'ensemble du territoire. L'objectif n'a pu être tenu que grâce à la façon dont la Préfecture, sensibilisée par les restructurations antérieures, s'est emparée du projet : en s'appuyant sur le comité technique dans un esprit de partage et de construction, elle a piloté les opérations avec la ferme volonté d'associer les acteurs (formalisation des procédures, outils ad hoc et de suivi, désignation claire des rôles de chacun) et d'orienter et de coordonner le travail des consultants. Cette mutualisation a priori et cette mise en place de l'ingénierie du projet n'a pas été sans une certaine lourdeur, au risque de démobiliser les entreprises signataires. Mais l'investissement en temps a payé dans la mesure où tous les acteurs, y compris ceux qui sont ordinairement tenus à distance comme les élus locaux et les partenaires sociaux, ont travaillé ensemble et dans la même direction : la création de l'emploi dans le secteur industriel.

### À RETENIR

- Une mutualisation des fonds agrégeant trois conventions quasi identiques se proposant d'atteindre des objectifs similaires.
- Des acteurs locaux pilotant les consultants et orientant leur action.
- Une stratégie de création d'actions dans l'artisanat industriel que le système de gouvernance permet d'assurer.
- Une articulation des actions économiques avec les acteurs de l'emploi.

## CONCLUSION

Les conventions de revitalisation agissent à la fois sur le développement économique et sur l'emploi du territoire. Cette double approche n'est pas sans poser quelques tensions.

L'obligation de revitalisation dans une conjoncture dégradée peut inciter les acteurs à privilégier le court terme. Elle peut aussi les inciter à créer des dispositifs ayant pour effet de provoquer des logiques de clientélisme et à ne pas favoriser les conditions d'une réflexion à long terme. Or, le développement d'activités à long terme et la création d'emplois d'avenir et de qualité pour le territoire, supposent de prendre le temps de développer une véritable stratégie.

Cette réflexion a pu être engagée sur certains territoires, même si elle reste encore embryonnaire.

La signature d'une convention de revitalisation est aussi l'occasion d'apprentissages utiles pour d'autres actions locales si les acteurs mobilisés autour de la convention n'oublent pas de remobiliser ces acquis et ces enseignements l'occasion venue. Pour entretenir, ancrer, mémoriser et faire fructifier ces apprentissages, une des solutions est de mettre en place une gestion de projet produisant des retours d'expérience, de l'évaluation et de la formalisation.

C'est sans doute à ces conditions que les conventions de revitalisation et leur mutualisation peuvent articuler durablement dynamique économique et dynamique d'emploi ancrées sur les besoins d'un territoire et, pourquoi pas, former le terreau d'une réelle GPEC Territoriale ?

---

## BIBLIOGRAPHIE

Code du travail : Article L-1233-84 – 12 décembre 2005.

Circulaire DGEFP/DGTPE/DGE/DATAR n°2005-42 du 12 décembre 2005 relative à la mise en œuvre de l'obligation instituée à l'article L. 321-17 du Code du travail.

Circulaire DGEFP/DGCIS/DATAR n°2012-14 du 12 juillet 2012 relative à la mise en œuvre de l'obligation de revitalisation instituée à l'article L. 1233-84 du Code du travail

IRES, Amnyos, CES, ENPC, « *L'obligation de revitalisation des bassins d'emplois de la loi du 18 janvier 2005* », Rapport à la DATAR et la DGEFP, Juillet 2011, 258 p.

