

Le territoire, laboratoire d'innovations en matière de pilotage multi-acteurs des restructurations

Rachel BEAUJOLIN-BELLET
Professeur, Reims Management School
rachel.beaujolin@reims-ms.fr

Introduction

En matière de pilotage des restructurations, nombre de rapports d'experts français (Aubert, 2002 ; CERC, 2005 ; Rouilleault, 2007 ; Viet, 2003) et européens (EC, 1998) préconisent de façon récurrente des formes de concertation voire de négociation, et d'articulation entre les différents niveaux de régulation (Beaujolin-Bellet et Schmidt, 2007). Ces mêmes voix s'élèvent pour prôner une gestion anticipée des restructurations. Néanmoins, il apparaît que ce double appel à la négociation sociale et à l'anticipation dans le pilotage des restructurations rencontre de nombreux freins dans son déploiement au sein des entreprises. Dans ce double contexte, certains préconisent alors un ancrage territorialisé de développement et de mise en œuvre de dispositifs d'anticipation et d'accompagnement des restructurations, dans leurs effets sociaux, humains, mais aussi économiques, fonciers, etc.

Réciproquement, quand une restructuration impliquant des suppressions d'emploi survient, les territoires d'implantation des entreprises concernées en subissent fortement les conséquences, en termes d'emploi, de ressources financières, de problèmes sociaux, de développement économique, d'environnement, de gestion foncière, etc. Pour autant, ils ne sont pas considérés spontanément comme des acteurs directement concernés et a fortiori impliqués dans des processus de restructuration. L'acteur territorial est d'ailleurs délicat à saisir. Il relève d'institutions et d'ancrages multiples et n'adopte jamais une figure unique, impliquant tout à la fois et selon des géométries variables, acteurs administratifs, élus politiques, responsables d'entreprises, responsables syndicaux, associations, structures consulaires, etc.

Néanmoins, il nous est apparu, au fil du programme MIRE¹, qu'il était important de considérer le territoire comme un lieu possible voire pertinent de construction de dispositifs de régulation des restructurations. Plusieurs études de cas ont été menées par les différents partenaires du programme MIRE sur les modalités d'émergence, les contenus, et les processus de pilotage de dispositifs et de projets territoriaux visant à construire des réponses territoriales face aux restructurations. Leur analyse transversale permet alors de s'interroger sur les conditions et les modalités d'émergence de régulations sociales territorialisées des restructurations jugées innovantes par les acteurs impliqués.

¹ Monitoring Innovative Restructuring in Europe, programme financé par le FSE et coordonné par Syndex (F. Bruggeman, 2005-2007), associant laboratoires de recherche et acteurs des restructurations de cinq pays européens : l'Allemagne, la Belgique, la France, le Royaume-Uni et la Suède. L'ensemble des publications de ce programme sont sur le site www.mire-restructuration.eu

1. Le pilotage des restructurations : vers la constitution d'acteurs collectifs territorialisés ?

La notion même de territoire, dans son spectre et sa géographie, est délicate à définir, voire à traduire dans l'ensemble des langues des pays partenaires de MIRE. Cette définition des contours du territoire s'avère bien souvent relever d'une construction sociale, dans laquelle s'entremêlent des critères politiques, administratifs, juridiques et historiques. S'agit-il alors d'une région, d'une commune, d'une communauté de communes, d'un bassin d'emploi ? Comme le soulignent A. Jobert et al. (2005), il s'agit d'espaces qui ne sont pas donnés mais qui sont à construire. En l'occurrence et compte tenu de la thématique abordée, la notion de territoire fait ici plutôt référence à la zone d'impact des restructurations, telle qu'elle est identifiée et construite par les acteurs locaux eux-mêmes. Simultanément, il s'agit de zones géographiques délimitées par les acteurs comme zones d'actions mises en œuvre, ou encore, de « territoires de projet » (Comités de bassin, 2006).

1.1. Le territoire, un niveau de régulation sociale pertinent face aux restructurations permanentes ?

L'intérêt porté au territoire comme lieu de régulation sociale des restructurations s'inscrit dans un double contexte. Celui, d'une part, de la crise des marchés internes du travail, et d'autre part, de la crise des modes de fonctionnement traditionnels des Etats. La pertinence de la constitution d'acteurs territoriaux dans le traitement des restructurations renvoie donc à un enjeu, celui de la quête d'un niveau efficient de régulation économique et sociale, c'est-à-dire tel qu'il soit en capacité d'agir compte tenu des transformations permanentes de la structuration des chaînes de valeur, de l'accroissement des formes flexibles d'emploi et de l'hybridation croissante des modalités d'exercice de la subordination (Petit et Thévenot, 2006). Dans un contexte de restructurations permanentes et protéiformes qui viennent entamer le mode de régulation fordien adapté à une entreprise intégrée et intégratrice (Aubert et Beaujolin-Bellet, 2003), le niveau de régulation de l'entreprise ressort comme étant inefficace à réguler à lui seul l'ensemble des implications de ces transformations (A. Jobert et al., 2005). Par exemple, il exclut de son champ d'action l'accompagnement des transitions professionnelles de salariés de petites structures ou d'individus inscrits dans des relations de subordination non-salariales. Face à ces constats, le niveau territorial peut constituer une alternative complémentaire. Il ouvre la voie à des modes de régulation des restructurations permettant d'en traiter la multiplicité des effets sociaux et sociétaux, et de construire des stratégies locales adaptées à la volatilité des entreprises et aux transformations permanentes des chaînes de valeur.

Ainsi, à partir d'une enquête menée dans quinze pays européens, D. Kaisergruber et M. Knoll (2000) ont mis en exergue le fait que les restructurations mêlant aspects offensifs et défensifs, et se traduisant à la fois par des suppressions et par des créations d'emplois au niveau d'un territoire, ces véritables mutations économiques et sociales appellent des modes de conduite des restructurations mêlant acteurs publics et acteurs privés. Par ailleurs, en étudiant la politique territoriale de Saint-Gobain, M. Raveyre (2006) a pu montrer que l'investissement de ce groupe industriel dans la construction de réseaux locaux contribue à l'entretien d'une dynamique de développement local. Adoptant une autre perspective, A. Jobert et al. (2005) observent que les expériences en matière de dialogue social territorial tendent à renouveler les formes de la régulation des questions économiques et sociales. Ils soulignent par ailleurs que la territorialisation des politiques publiques favoriserait la mobilisation et la coopération d'acteurs multiples, publics et privés, autour de projets. Enfin, un tel dialogue social territorial permettrait de pallier la faiblesse de la négociation collective dans les petites entreprises.

1.2. Le territoire, un acteur exposé dans les restructurations

Les restructurations posent une large pluralité de problèmes aux territoires concernés, en particulier s'il s'agit de fermetures d'établissements ou d'entreprises. A court terme, une fermeture va non seulement se traduire par des suppressions d'emploi directes et indirectes, mais aussi par une diminution des revenus de la commune d'implantation (le revenu des taxes locales payées par l'entreprise s'éteint), par un accroissement de la sollicitation des services publics par les habitants, par la révélation de problèmes de pollution, et par l'apparition dans le paysage d'infrastructures soudain désertées et inutiles. Le territoire est ainsi confronté d'emblée à des problèmes d'emploi, à des problèmes sociaux, financiers, fonciers, d'environnement, voire identitaires, tant les activités productives ont pu structurer l'identité collective des territoires et de leurs habitants. Une restructuration comporte par ailleurs des effets en cascade sur le tissu local de Petites et Moyennes Entreprises (PME), en particulier sur la chaîne de sous-traitance, et ce d'autant plus que les grandes entreprises ont fortement externalisé leurs activités au cours des deux dernières décennies. Elle comporte donc des conséquences non seulement pour les salariés des entreprises ayant annoncé une restructuration, mais plus globalement, pour l'emploi sur l'ensemble du territoire, pouvant par exemple menacer toute une filière d'activités. Comme le soulignait déjà M. Bove au début des années 1990 (1993), toute grande crise industrielle est une crise globale (économique, structurelle, culturelle) appelant alors une réponse globale. Autrement dit, pour un territoire peut-être plus que pour toute autre forme d'organisation, dimensions économiques et sociales sont imbriquées, l'encastrement social de l'économie (Granovetter, 1985) étant dans ces contextes, particulièrement tangible et marquant.

Or, le traitement de ces différents problèmes relève généralement de compétences différentes, qu'il s'agisse d'élus locaux, d'administrations publiques, d'institutions consulaires, ou de structures locales de représentation patronale et syndicale, institutions qui ne sont pas toujours coordonnées, voire qui entretiennent des clivages. Ainsi, comme le relèvent A. Mendez et D. Mercier (2006), peut-être encore plus qu'une organisation (une hiérarchie), un territoire est un espace de conflits qui articule des logiques économiques, sociales et politiques.

Les problèmes posés par les restructurations aux territoires appelleraient donc des réponses holistiques, décroisées, et offensives. La DG emploi de la commission européenne (2006) souligne ainsi que les effets régionaux/localisés très prononcés des restructurations peuvent être une justification pour une politique régionale dite de cohésion, appelant la collaboration de toutes les parties prenantes. Pour M. Bove (1993), la reconversion d'un territoire ne s'impose pas de l'extérieur : c'est la prise en charge par les acteurs locaux, élus, organisations professionnelles, partenaires sociaux, entreprises, qui est décisive dans le redémarrage d'une région, un facteur clé de succès étant la mobilisation d'acteurs. Il s'agirait donc d'élaborer des architectures de responsabilités partagées, associant de multiples acteurs, de telle sorte à ce que des solutions adaptées soient collectivement conçues et pilotées.

1.3. L'analyse de cinq études de cas en Europe

Dans ces contextes, plusieurs études de cas ont été menées par les différents partenaires du programme MIRE sur les modalités d'émergence, les contenus, et les processus de pilotage de dispositifs et de projets territoriaux visant à construire des réponses territoriales face aux restructurations. Ces études de cas ont eu pour projet de répondre aux questions suivantes : quels sont les enjeux auxquels sont confrontés les territoires face aux restructurations ?; comment se constitue l'acteur territorial, toujours multiple, face aux restructurations ?; quels dispositifs sont mis en œuvre, pour quels résultats, et en quoi peuvent-ils être considérés comme innovants ?; quelles sont les conditions d'émergence de ces dispositifs ?; au-delà d'actions mises en œuvre « à chaud », face à l'annonce de restructurations, en quoi et

comment sont-elles pérennisées ? Quelles sont les conditions de mise en œuvre d'actions anticipées ?

Il s'agit donc :

- De l'étude de cas sur le projet Dortmund en Allemagne, menée par l'IAT et l'IPG (Mühge, Jeske, Kieselbach, Knuth, 2006).
- 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 (Wood, 2006).
- 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, Université Paris 1 (Garaudel, Petrovski, Schmidt, 2006).
- De l'étude de cas sur les différents dispositifs de redéploiement du Liégeois en Belgique, menée par le LENTIC, HEC-Université de Liège (Antoine, Dalon, Rorive, 2006).
- 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, Université de Toulouse (Igalens, Reynes, Teyssier, Vicens, 2006).
- De l'étude de cas sur le projet VinnVinn à Göteborg en Suède, menée par l'IMIT, Université de Göteborg, School of Business and Economics (Bergström, Diedrich, 2006).

Ces études de cas ont été menées selon des protocoles méthodologiques similaires, a posteriori d'une concertation des partenaires du programme MIRE sur les contours et les contenus des études de cas. Toutes ont ainsi reposé sur la réalisation d'entretiens semi-directifs avec l'ensemble des acteurs territoriaux impliqués dans les dispositifs étudiés, donnant lieu à une analyse de contenu. Chaque étude de cas a été en outre restituée aux acteurs concernés.

Dans certains cas, 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 dans le Bedfordshire, de Thyssen Krupp 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, l'ensemble d'un tissu d'entreprises artisanales, et l'identité même du bassin d'emploi, sont menacés 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.

Ces études de cas ont été menées dans une perspective contextualiste (Pettigrew, 1990) : il ne s'est pas agi pour autant de comparer les différents systèmes nationaux en matière de développement local ou de politique d'accompagnement des restructurations, mais d'opérer

une analyse transversale d'études de cas de démarches territoriales. En cohérence avec l'approche contextualiste, les changements initiés au niveau des territoires ont été considérés à partir de l'articulation de trois dimensions : les contenus, les contextes, et les processus.

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'experts². Les éléments qui suivent 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.

Ces études de cas ont permis de décrire et d'analyser les modalités d'émergence et de pilotage multi-acteurs de dispositifs territoriaux qui se sont créés, certes dans des contextes différents, mais tous ayant pour finalité non seulement de pallier les effets de restructurations sur le territoire, et au-delà, de construire des stratégies territoriales face aux restructurations.

2. L'analyse de dispositifs territoriaux de pilotage des restructurations : processus, contenus et modalités

Dans ces contextes, et compte tenu de la variété des défis auxquels sont confrontés les territoires face aux restructurations, les cas étudiés témoignent d'une grande variété de réponses apportées, bâties dans des processus multi-acteurs et tenant compte des spécificités de chaque territoire.

2.1. L'établissement de diagnostics partagés

Dans tous les cas, le premier aboutissement de la mobilisation collective est l'initiation de démarches de diagnostics approfondis sur les impacts locaux des restructurations, avec ou non la sollicitation de consultants et d'experts. Ces démarches de diagnostic permettent de mettre en lumière au-delà des seuls impacts quantitatifs des restructurations sur le taux de chômage local, une évaluation des problèmes spécifiques que ces restructurations vont potentiellement produire pour le territoire concerné. Elles contribuent alors à produire un consensus élargi sur les problèmes communs à résoudre et sur les objectifs à poursuivre collectivement. Ces diagnostics donnent lieu à des mises en débat associant plusieurs acteurs, se traduisant par la production de diagnostics partagés, qui constitue une étape décisive dans l'initiation de démarches territoriales collectivement conçues et pilotées.

Dans le cas de Dortmund (Müghe et al., 2006), le diagnostic selon lequel les dispositifs antérieurement conçus ne permettent plus de faire face à la situation de désindustrialisation chronique va amener les acteurs à se mobiliser pour trouver de nouvelles solutions, caractérisées par l'établissement de nouveaux réseaux, de nouvelles structures et de nouvelles voies de développement local. Ce diagnostic s'appuie en amont sur l'établissement d'un rapport confié à un cabinet conseil. Dans le cas de Göteborg (Bergström et Diedrich, 2006), le diagnostic établi amène à mettre l'accent sur la nécessité de dispositifs de reclassement adaptés à une situation où les salariés concernés par les suppressions d'emploi sont hautement qualifiés, alors qu'il est jugé par tous comme décisif de maintenir autant que possible cette population dans le bassin d'emploi. Elle constitue en effet un des ingrédients essentiels de la politique de développement local déployée depuis deux décennies par la région, fondée sur des industries à forte valeur ajoutée. Simultanément, l'estimation selon laquelle des besoins en emplois qualifiés se situent dans les PME du territoire va permettre d'envisager de

² Nous remercions particulièrement ici Jean-Marie Bergère de l'association Développement et Emploi, Valérie Depaye et 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, Eberhardt Weber du syndicat DGB à Dortmund, et Jörg Weingarten du PCG pour leurs contributions et leurs apports.

construire des dispositifs incitant à des mobilités professionnelles locales. Dans le Tarn (Igalens et al., 2006), une concertation des acteurs locaux aboutit à l'élaboration d'un diagnostic partagé sur la nécessité d'accompagner de façon spécifique le reclassement de salariés issus de petites entreprises. A Saint-Nazaire (Garaudel et al., 2006) comme à Luton (Wood, 2006), l'évaluation des impacts des restructurations à venir va amener à mettre l'accent sur leurs effets sur la chaîne de sous-traitance locale, contribuant à une prise de conscience partagée de la nécessité d'inclure ces entreprises et leurs salariés dans les dispositifs à mettre en œuvre.

Ces diagnostics voient le jour par un mécanisme de consultation élargi dans lequel sont mobilisés, à géométries variables, administrations publiques, élus locaux, directions d'entreprises, et organisations syndicales. Selon les cas, ils s'appuient ou non sur des rapports d'experts. Ces diagnostics, dans leur élaboration même, appellent donc un processus de mise en débats, débats qui peuvent dans certains cas s'avérer longs et houleux. Ils contribuent à construire une représentation partagée des enjeux auxquels le territoire est spécifiquement confronté, et ce faisant, des problèmes concrets que les acteurs vont avoir à résoudre.

De ce point de vue, et au-delà des divergences – d'intérêts, de pouvoir, idéologiques – qui traversent intrinsèquement les différents acteurs concernés, ces processus de diagnostic partagé, qui peuvent être analysés comme des lieux d'animation de controverses (Akrich et al., 1988), ressortent comme une condition essentielle de la construction de solutions adaptées et innovantes.

2.2. Les contenus des dispositifs territoriaux mis en œuvre : développement économique et construction de transitions professionnelles locales

A l'issue de cette phase de diagnostic partagé, des objectifs communs sont énoncés. Selon les cas, ils portent sur l'accompagnement des transitions professionnelles pour les salariés directement ou indirectement concernés par des suppressions d'emploi ; sur le maintien dans le bassin d'emploi d'une main-d'œuvre qualifiée ; sur la création et le développement de nouveaux emplois ou de nouvelles activités ; sur le renforcement de la compétitivité des entreprises locales, en particulier s'agissant des PME ; ou, d'une façon plus générale, sur la définition d'un nouveau plan stratégique global pour le territoire.

A Dortmund et à Liège, il s'agit de construire une stratégie globale pour le territoire, combinant développement économique et refonte du plan d'urbanisme, et visant à construire une nouvelle identité pour le territoire. A Saint-Nazaire et à Göteborg, pour des raisons différentes, il s'agit de sauvegarder et de maintenir des compétences qualifiées dans le bassin d'emploi. Dans le cadre du projet VinnVinn (Göteborg), cela se traduit par la double idée d'agir avant que les salariés en sureffectif soient effectivement au chômage, et de faciliter les transitions des salariés en sureffectif vers de nouveaux emplois, plutôt localisés dans des petites et moyennes entreprises. Dans le cas du projet Cap Compétences (Saint-Nazaire), cela amène à préconiser des actions visant à renforcer la capacité de résistance des entreprises sous-traitantes face aux fluctuations conjoncturelles de la filière navale. Dans le Tarn et le Bedfordshire, compte tenu de l'analyse du marché du travail local qui est réalisée, l'objectif de reclassement dans des emplois durables des salariés licenciés de l'industrie se traduit en un objectif de reconversion vers de nouveaux métiers de ces salariés licenciés.

Dans tous les cas, la nécessité de construire des dispositifs reposant sur la coordination des acteurs concernés au-delà des partenaires sociaux de l'entreprise en restructuration est énoncée comme une condition majeure de la réussite des projets initiés, voire comme un objectif même des démarches mises en œuvre. Par rapport à ces objectifs, les actions et les dispositifs qui sont alors conçus et mis en œuvre concernent l'animation du marché du travail

local et le développement économique du territoire, ces deux dimensions étant dans la plupart des cas articulées.

Un premier ensemble de mesures porte donc sur la constitution de dispositifs d'accompagnement local des transitions professionnelles, en cohérence avec les principaux enjeux identifiés lors des diagnostics quant aux effets des restructurations sur les territoires. Dans ce registre, des dispositifs sont élaborés de telle sorte à accompagner les salariés directement concernés par les restructurations et ce, de façon adaptée par rapport aux contextes de ces restructurations et des marchés du travail locaux, et par rapport aux caractéristiques des populations concernées. Il peut s'agir, comme dans le Tarn, de constituer une cellule de reclassement interentreprises et interprofessionnelle s'adressant en majorité à des salariés licenciés de petites entreprises, parfois en liquidation, qui dans le cadre réglementaire français, ne peuvent prétendre à ce type d'accompagnement. En l'occurrence, l'adhésion à la cellule de reclassement est fondée sur le volontariat, les parties prenantes s'engageant par convention sur une durée de douze mois.

Simultanément, des outils sont créés pour organiser la rencontre, au niveau du territoire, entre des salariés en sureffectif et des entreprises potentiellement recruteuses. Ainsi, dans les cas de Göteborg et du Bedfordshire, une carte des compétences des salariés concernés est élaborée, en parallèle à l'identification de besoins de qualification locaux et de nouveaux emplois potentiels : la démarche vise ainsi à valoriser, aux yeux des employeurs locaux, les compétences de ces salariés.

Au-delà de ces dispositifs d'accompagnement des salariés menacés par un licenciement, et toujours dans l'objectif de favoriser l'activation de mobilités professionnelles intra-territoriales, la quasi-totalité des cas étudiés articulent ces mesures à des actions visant au développement de PME, qu'elles soient ou non directement concernées par les restructurations. Le programme déployé à Saint-Nazaire repose ainsi sur des mesures de soutien à la professionnalisation et au développement de la compétitivité des entreprises locales.

Enfin, ces différentes actions s'inscrivent dans bien des cas au sein de programmes plus globaux de développement local, où il s'agit tout à la fois d'aider à la création et au développement d'entreprises, d'attirer de nouveaux investisseurs, et d'une façon générale, d'accroître l'attractivité du bassin d'emploi ou de la région. Dans les cas de Dortmund et du Seraing, des projets urbanistiques de grande ampleur sont initiés : ils articulent des mesures de réhabilitation et de reconversion des friches industrielles et un travail de construction d'un plan stratégique pour le territoire.

Ces différents cas, dans leur diversité de contextes locaux, d'enjeux spécifiques liés aux restructurations, et de choix politiques pour le territoire, illustrent chacun des façons d'introduire, au niveau de territoires, des pratiques de gestion des restructurations et des mobilités professionnelles, où les dimensions sociales et économiques de l'emploi sont travaillées de concert.

2.3. Les modes de pilotage multi-acteurs des dispositifs territoriaux mis en œuvre

Ces dispositifs territoriaux d'accompagnement des transitions professionnelles et de redéfinition de la politique locale de développement reposent dans tous les cas sur l'établissement de modes de coordination élargis, associant différents acteurs du territoire, voire articulant différents niveaux d'intervention entre le bassin d'emploi, la région et l'Etat. Des modes de coordination en réseau se mettent ainsi en place, selon les cas de façon plus ou moins institutionnalisée, de façon plus ou moins fédérée, ou encore de façon plus ou moins formalisée.

Ces formes de coordination se traduisent par la mise en œuvre de projets financés par une pluralité d'acteurs (Fond Social Européen, Etat, Région, entreprises, etc.). Elles reposent sur l'établissement de partenariats public-privé encadrés par la signature de conventions ou de chartes : en tous cas, des accords formels entre les parties structurent l'initiation des projets. L'animation du projet est alors confiée à une institution locale, soit préexistante, soit créée à cette occasion. En outre, différentes instances de pilotage multi-acteurs sont mises en place pour en garantir le déroulement effectif, tels que des comités de pilotage et de suivi.

Dans certains cas donc, le pilotage du projet, tel qu'il émerge à l'issue de la phase de diagnostic partagé, est adossé à une institution locale existante, mandatée pour assumer les fonctions de coordination liées à la mise en œuvre du projet (Bedfordshire, Dortmund, Tarn). A l'inverse, dans le cas de la démarche Cap Compétences à Saint-Nazaire (Garaudel et al., 2006), une association ad hoc est créée pour gérer le budget du programme et pour animer le projet. Dans la grande majorité des cas, l'établissement de partenariats permet une mutualisation de ressources, voire un accès à des financements exceptionnels. Par exemple, dans le cas du VinnVinn Project à Göteborg (Bergström et Diedrich, 2006), l'accès au cofinancement par la fondation Vinnova, qui contribue au financement des coûts de la coordination des acteurs locaux, est conditionné par la construction d'un partenariat.

Les modes de coordination qui ont pu être observés dans les études de cas sont donc de natures diverses, s'hybridant plus ou moins entre deux modèles-type : d'une part, un mode de coordination hiérarchisé et planifié ; d'autre part, un mode de coordination par projet. Le mode de coordination hiérarchisé et planifié est illustré par le cas britannique, où 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 ce modèle de coordination, très structuré a priori, une restructuration ne constitue pas en tant que telle une occasion supplémentaire de travail coopératif entre les différentes agences. La constitution de projets locaux liés à des configurations de restructurations n'est pas systématique : de tels projets sont incités dans le cas où les politiques nationales s'avèrent insuffisantes et/ou dans les cas où l'évaluation de l'impact de la restructuration amène à considérer qu'elle comporte des risques majeurs pour l'état du marché du travail local.

Le cas de la démarche Cap compétences à Saint-Nazaire illustre a contrario un mode de coordination par projet où la constitution du réseau n'est pas prédéterminée ou hiérarchiquement pilotée, mais où un partenariat est élaboré, structurant la création d'une association dédiée au pilotage du projet. Ainsi, selon Garaudel et al. (2006), « 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 ».

Les différents cas étudiés se situent ainsi plus ou moins à mi-chemin de ces deux configurations, en associant des structures institutionnalisées et pérennes d'une part, et des structures projet d'autre part. La diversité de ces modes de coordination amène à penser qu'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 pourrait être considéré comme universellement transférable. Ces configurations sont bien sûr contingentes aux contextes dans lesquels elles s'inscrivent, et en particulier, 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. Par contre, nous rejoignons ici M. Raveyre (2006) quand elle estime que de tels réseaux interorganisationnels différent du modèle du district : les coopérations constituées restent instables, orientées vers le pilotage de projets, se recomposent même selon les projets menés, et ont vu le jour selon un processus émergent.

3. Des pratiques innovantes : évaluations et conditions d'émergence

L'évaluation des résultats de ces dispositifs est partielle et parfois sujette à débats. Pour autant, les processus qui y sont initiés, associant de nombreux acteurs et traitant de façon multidimensionnelle les conséquences des restructurations permettent de considérer que ces démarches constituent des leviers de construction de nouvelles dynamiques pour les territoires concernés. De ces différents points de vue, ces démarches peuvent alors être considérées comme innovantes, dans leurs contenus et dans leurs processus. A partir de ce double constat, certaines conditions d'émergence peuvent être mises en exergue, renvoyant essentiellement à une double dimension de capitalisation sur des expériences passées et de constitution de lieux d'élaboration de diagnostics partagés.

3.1. L'évaluation des dispositifs mis en œuvre est-elle possible ?

En matière d'évaluation, le premier constat est celui d'un déficit en la matière : selon les cas, soit ces dispositifs ne donnent pas lieu à une évaluation formelle, soit l'évaluation qui est produite est jugée incomplète ou décevante, soit encore l'interprétation de l'évaluation produite fait débat. Simultanément, nombre d'acteurs rencontrés soulignent un déficit d'évaluation de ces pratiques locales. De même, les études de cas n'ont pas réussi à produire d'évaluation exhaustive de ces dispositifs. Par contre, elles mettent en lumière plusieurs éléments qui permettent de s'interroger sur la nature des résultats produits par ces dispositifs territoriaux multi-acteurs.

Certaines des évaluations produites mesurent le nombre de bénéficiaires d'un dispositif d'accompagnement des mobilités professionnelles. Pour autant, dans aucun des cas étudiés, il n'existe de suivi des trajectoires professionnelles des individus, rendant caduque la possibilité d'évaluer par exemple l'effectivité d'une reconversion durable. Dans de nombreux cas, l'existence d'un lien – positif ou négatif – entre les mesures prises et l'état du marché du travail est difficile voire impossible à réaliser, tant une multiplicité de facteurs entrent en ligne de compte. Dès lors, dans certains cas, l'évaluation sur laquelle s'accordent les acteurs consiste à considérer que les dispositifs mis en œuvre ont permis – a minima – de limiter les dégâts, par exemple en minimisant l'accroissement du taux de chômage local suite à une restructuration d'ampleur (Bedfordshire) ou encore en permettant d'éviter des mises en chômage partiel (Saint-Nazaire).

Face à ces évaluations, souvent partielles et parfois décevantes d'un point de vue quantitatif, certains mettent l'accent sur une surconsommation d'énergie et de moyens, tandis que d'autres insistent sur les dynamiques initiées dans des contextes, les territoires, où elles sont souvent délicates à construire. Sans pouvoir trancher dans le débat entre « usine à gaz » et « tremplin », il apparaît néanmoins que ces projets multi-acteurs produisent d'autres effets que leurs résultats directs : il s'agit d'effets directs et indirects du processus lui-même sur la dynamique de déploiement territorial. Pour autant, les experts ont insisté sur ce point, la seule affirmation selon laquelle « on travaille ensemble » ne peut suffire à évaluer de façon positive un dispositif territorial, tandis que pour d'autres, ce qui s'évalue le plus facilement n'est pas nécessairement ce qui est le plus bénéfique pour le territoire.

3.2. En quoi sont-elles innovantes ?

Néanmoins, dans les cas étudiés, le travail coopératif s'est de fait traduit par la mise en œuvre de dispositifs évalués comme innovants, et ce pour plusieurs raisons. En termes de processus, ils associent dans leur conception et dans leur pilotage des acteurs aux intérêts et aux logiques d'action divergentes. En termes de contenus, ils donnent lieu à des mesures effectives, adaptées aux enjeux spécifiques posés par les restructurations aux territoires concernés, en faisant évoluer les contours des outils usuellement mobilisés dans chacun des pays.

A défaut donc de pouvoir trancher de façon universelle et consensuelle sur la question de l'évaluation de ces dispositifs, ils sont néanmoins considérés comme étant innovants, dans leurs contenus et dans leurs processus. Ce caractère innovant, hormis chaque action prise une à une, repose sur une caractéristique commune à tous les cas étudiés : on y observe des formes de déplacement et de dépassement, de trois façons différentes, des modes d'actions traditionnels des acteurs de la régulation sociale (administrations publiques, élus locaux, directions, organisations syndicales, etc.).

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 multidimensionnelle ou holistique du traitement des conséquences des restructurations. D'emblée, nombre des expériences étudiées (Bedfordshire, Dortmund, Göteborg, Saint-Nazaire, Seraing) abordent simultanément plusieurs des dimensions (sociales, économiques, sanitaires, urbanistiques, identitaires, etc.) concernées par les restructurations. Dans le cas du Seraing (Antoine et al., 2006), les deux dimensions de la cohésion sociale et du développement urbain sont ainsi fortement valorisées et soutenues dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau plan d'ensemble pour la ville, quitte selon les dires des acteurs à exercer une forme de vigilance à ne pas céder le cas échéant au « tout à l'emploi et au tout à l'économique ». De même, Jobert et al. (2005) ont relevé que l'espace du dialogue social territorial permet d'imbriquer plus étroitement l'économique et le social que ne le fait, en l'occurrence, la négociation collective classique.

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. De ce point de vue, la démarche Cap Compétences à Saint-Nazaire (Garaudel et al., 2006) relève d'un dispositif intégrant dans sa conception même le caractère élargi et étendu de l'entreprise donneuse d'ordres.

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 en vient à 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, quitte à adopter une posture peu « politiquement correcte ». 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.

Il apparaît donc que les processus multi-acteurs initiés dans ces territoires contribuent à la construction de modalités de traitement holistique et hors-frontière des restructurations, qui peuvent être considérées comme de réelles bifurcations par rapport aux modalités habituelles de traitement des restructurations.

3.3. Quelles sont leurs conditions d'émergence ?

Pour autant, ces formes de coordination multi-acteurs de pilotage de dispositifs d'accompagnement voire d'anticipation des effets des restructurations semble relativement rares et éparées. Dans les cas étudiés, que peut-on alors identifier de leurs conditions d'émergence ?

Le fait qu'un territoire a déjà affronté des restructurations semble préparer les acteurs aux événements qui suivront. De façon plus ou moins formalisée et effective, des formes d'apprentissage collectif des situations semblent exister, les dispositifs mis en place à une occasion donnée pouvant par exemple être réactivés ultérieurement. De fait, tous les cas étudiés, évalués comme innovants par les acteurs et les experts, comportent cette caractéristique de concerner des bassins d'emploi qui ont déjà connu des restructurations lourdes, qui ont déjà été frappés par des situations critiques de chômage, et qui ont déjà élaboré des dispositifs et réponses à cette situation. Au-delà, l'idée qui ressort ici est que plus un territoire se serait déjà reconverti, aurait déjà fait face – collectivement – à des enjeux de reconversion, plus il est finalement armé pour affronter un nouveau changement radical. Pour appuyer cette analyse, nous pouvons faire référence à certains travaux sur les marchés locaux du travail qui montrent par exemple que plus la mobilité interentreprises au niveau d'un territoire est importante, plus cette grande mobilité se reproduira elle-même (Saxenian, 1994), comme dans un mécanisme d'hystérésis positive de la réaction au changement.

En outre, l'existence antérieure d'expériences en matière de dialogue social territorial constitue un terreau favorable à de telles démarches de diagnostic partagé. 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 préexistent, 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. Par ailleurs, les différents contextes nationaux semblent plus ou moins favoriser l'existence d'un dialogue social territorial.

En tout cas, ce type de démarche nécessite une forte mobilisation et une forte implication des acteurs, coûteuse en énergie et en temps, s'agissant à chaque fois de sortir de cadres de solutions déjà éprouvées. Selon les cas, cette mobilisation va être portée par un acteur qui arrive à se positionner comme légitime à porter un projet impliquant d'autres acteurs, ou elle va plutôt être portée par une institution déjà légitimée à intervenir de façon fédératrice. Mais quels que soient ces modes de coordination, nous pouvons estimer qu'ils disposent de réseaux sociaux déjà intensément maillés, élément qui peut être considéré à l'instar de Rogers (2003) comme une condition essentielle de l'innovation. Comme l'ont mis en exergue A. Mendez et D. Mercier (2006), le poids de l'histoire dans la capacité d'un territoire à se doter d'une nouvelle stratégie, est particulièrement fort, quand bien même il ne s'inscrit pas en opposition avec l'émergence de nouveaux projets.

Conclusion

D'une façon générale, dans le contexte de restructurations permanentes et diffuses, qui ce faisant semblent échapper à tous, tout en produisant intrinsèquement des dégâts importants sur les individus et sur les territoires, ces expérimentations territoriales ouvrent un espace à saisir, pour les individus et pour les institutions, pour justement être acteur. Elles révèlent un espace, certainement encore peu exploré, où des marges de manœuvre peuvent être collectivement travaillées pour construire des registres d'action cohérents malgré le fort sentiment

d'incertitude produit par l'instabilité de l'environnement. Ainsi, pour reprendre les propos de M. Callon et al. (2001), le territoire peut constituer un espace de construction d'acteurs dans un monde incertain, faisant reposer explorations et apprentissages collectifs sur des démarches de « recherche d'un monde commun » notamment par l'organisation de controverses.

Ces expérimentations territorialisées constituent des alternatives en termes de régulation sociale des pratiques de gestion de l'emploi des entreprises, inscrites dans un double dépassement (dépassement du cloisonnement entre dimensions économiques et dimension sociales des impacts des restructurations, et dépassement des frontières de l'entreprise), dépassements qui appellent un déplacement des acteurs dans leurs logiques d'action. De ce point de vue, elles attestent d'une recherche de formes renouvelées d'accompagnement des transitions – économiques et humaines – qui s'adapteraient à un contexte mouvant des frontières de l'entreprise. De ce fait, elles peuvent être regardées comme des pratiques d'une gestion des ressources humaines territorialisée, qui rejoignent les finalités de la GRH (accompagner les transitions professionnelles, gérer les compétences) mais dans un contexte renouvelé, appelant une intégration de multiples acteurs dans leurs modes de gouvernance et de pilotage.

Finalement, ces travaux amènent 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 de promouvoir une approche globale, multidimensionnelle, 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 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.

Par ailleurs, les éléments empiriques qui ont été présentés ci-dessus peuvent contribuer à alimenter les travaux sur le rôle des réseaux sociaux dans les dynamiques d'innovation (Baret, Huault, Picq, 2006 ; Baret, Géraudel, Mothe, 2005 ; Rogers, 2003). En particulier, Baret et al. (2005) montrent que des « liens faibles », au sens de Granovetter, peuvent ne pas suffire à la construction d'innovations, qui appellent des ressources particulières telles que la connaissance et le soutien personnel, et nécessitent l'appui sur des liens forts. Sans trancher dans ce débat, nos observations empiriques montrent en tout cas que la mise en œuvre de formes innovantes de pilotage territorialisé des restructurations nécessite un fort investissement des acteurs dans les relations partenariales, tant ces réseaux territorialisés, associant des acteurs aux rationalités multiples, sont fragiles ou en tout cas potentiellement soumis à rudes épreuves.

Bibliographie

- Akrich M., Callon M., Latour B. (1988), « A quoi tient le succès des innovations ? Premier épisode : l'art de l'intéressement », *Gérer et Comprendre, Annales des Mines*, n°11, p. 4-17, Paris.
- Antoine M., Dalon G., Rorive B. (2006), « Le redéploiement liégeois après l'annonce de la fermeture de la phase à chaud par Arcelor », *LENTIC, HEC-Université de Liège, Programme MIRE*, Syndex (coord.)
- Aubert J. P. (2002), *Mutations industrielles, mode d'emploi*, Note de synthèse du rapport Premier Ministre sur les mutations industrielles.
- Aubert J.P. et Beaujolin-Bellet R. (2003), « Des restructurations aux mutations économiques, l'analyse de l'état de la situation », in Thierry D. et Thuillier J.N. (coord.), *Mieux vivre les restructurations, anticiper et coopérer*, Paris : Les éditions d'organisation
- Baret C., Géraudel M., Mothe C. (2005), « Le rôle des réseaux sociaux dans la dynamique d'innovation », *Communication à la 1^{ère} journée AGRH AIMS, « Management des réseaux sociaux »*, EM Lyon, novembre.
- Baret C., Huault I., Picq T. (2006), « Management et réseaux sociaux. Jeux d'ombres et de lumières sur les organisations », *Revue Française de Gestion*, Introduction, n°163, pp. 93-106
- Beaujolin-Bellet R. (coord.), Cornolti C., Kerbourc'h J.-Y., Kuhn A., Moulin Y. (2006), *Anticipation et accompagnement des restructurations d'entreprises : dispositifs, pratiques, évaluations*, Document d'études de la DARES, Paris : Ministère du travail.
- Beaujolin-Bellet R. et Schmidt G. (2007), « Les restructurations : une vision française institutionnelle (2000-05) », in Allouche J. et Freiche J., *Restructurations : regards croisés*, Paris : Vuibert.
- Bergström O., Diedrich A. (2006), "Regional restructuring and knowledge intensive industries, The case of the VinnVinn Project in Göteborg", *Sweden, Göteborg University, School of Business Economics and Law, MIRE Program*, Syndex (coord.)
- Bove M. (1993), « De la reconversion au développement », *Pour, Revue du GREP, n° spécial « Des reconversions et des hommes »*, pp. 11-20.
- CERC (2005). *La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques*, Rapport n° 5.
- Comités de bassin d'emploi, Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, DGEFP (2006), *Animer une démarche de dialogue social territorial élargi, vers un projet local pour l'emploi*, Paris : Cahier thématique du Ministère de l'emploi.
- DG Emploi, Commission Européenne (2006), « Les restructurations dans la perspective territoriale », *Pour, revue du GREP*, n°192, pp. 49-52
- European Commission (1998), *Gérer le Changement*, Rapport final.
- Ferrary M. et Pierre P. (2006), « Penser les réseaux sociaux pour repenser l'action économique », *coordination d'un numéro spécial de Sociologies Pratiques*, n°13, PUF
- Geraudel P., Petrovski M., Schmidt G. (2006), « Cap Compétences : gestion collective du risque de sureffectifs dans le cadre d'une entreprise élargie », *IAE de Paris, Université Paris 1, étude réalisée pour le compte de l'Université Européenne du Travail, Programme MIRE*, Syndex (coord.)

- Granovetter M. (1985), "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91, pp. 481-510.
- Igalens J., Reynes B., Teyssier F., Vicens C. (2006), « Mutations et territoires, le cas du Tarn », *LIRHE, Université de Toulouse, étude réalisée pour le compte de l'Université Européenne du Travail, Programme MIRE*, Syndex (coord.)
- Jobert A. (coord.), Béthoux E., Guarriello F., Heidling E., Machu L. Mias A. (2005), *Les nouveaux cadres du dialogue social: l'espace européen et les territoires*, Rapport pour le Commissariat Général du Plan.
- Kaisergruber D. et Knoll M. (2000), « La gestion des crises industrielles locales en Europe », *Les Cahiers du groupe Bernard Brunhes*, septembre, n°6.
- Mendez A. et Mercier D. (2006), « Le rôle des relations inter-organisationnelles dans des territoires en transition : des compétences clés sous contrainte de l'histoire », *XVème Conférence Internationale de Management Stratégique*, Annecy / Genève, 13-16 juin.
- Mühge G., Jeske D., Kieselbach T., Knuth M. (2006), "A new Dortmund? Coping with restructuring on the territorial level, the approach of the Dortmund Project", *Universität Bremen, Institut für Psychologie der Arbeit, Institut Arbeit und Technik, MIRE Program*, Syndex (coord.)
- Petit H. et Thévenot N. (2006), *Les nouvelles frontières du travail subordonné*, Paris : La Découverte, Collection Recherches.
- Pettigrew (1990), "Studying Strategies Choices and Strategic Change. A comment on Mintzberg and Waters: 'Does Decision Get in the Way'", *Organization Studies*, 11/1, pp. 1-16.
- Raveyre M. (2006), « La construction de réseaux locaux, le cas de la politique territoriale de Saint-Gobain », *Sociologies Pratiques*, n°13, pp. 77-89
- Rogers E. (2003), *The Diffusion of Innovations*, 5th edition, New York, Free Press
- Rouilleault H. (2007), *Anticiper et concerter les mutations, Rapport sur l'obligation triennale de négocier*, Rapport pour le Ministère du travail.
- Saxenian A. (1994), *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route*, 128, Cambridge, Harvard University Press.
- Viet C. (2003), *Rapport de Synthèse de la Mission exploratoire sur l'accompagnement des Mutations Economiques*.
- Wood H. (2006), "The closure of Vauxhall, Luton – a case study of the role of regional agencies in organizational restructuring in the UK", *Working Lives Research Institute, London Metropolitan University, MIRE Program*, Syndex (coord.)