

L'Etat et les mutations industrielles

Aux restructurations industrielles touchant des secteurs industriels en déclin ou en grande difficulté ont succédé des processus diffus et permanents d'adaptation de toutes les entreprises, dont les plans sociaux ne constituent qu'un des aspects. Parallèlement les formes d'action de l'Etat ont changé : dans les restructurations "à l'ancienne" (sidérurgie, textile, chantiers navals), l'Etat, souvent actionnaire, intervenait de façon massive, aussi bien sur le plan industriel que social. Actuellement, son champ d'action s'est rétréci, avec l'émergence de nouveaux espaces de régulation (Europe, OMC, régions..) et la montée en puissance de la régulation par le droit du travail.

**par Frédérique Pallez,
Professeur,
et Franck Aggeri,
Maître-assistant, Centre de gestion
scientifique de l'ENSM**

Dans ce nouveau contexte, de nouvelles formes d'action collective s'inventent localement, mêlant acteurs privés et acteurs publics, représentants des collectivités territoriales et de l'Etat, dans des processus singuliers où les profils des personnes et les dispositifs de gestion peuvent stimuler de nouvelles formes de coopération et des apprentis-

sages collectifs. La caractérisation de ces processus, à partir d'études de terrain, conduit à s'interroger sur de nouveaux cadres pouvant guider l'action publique, et sur l'émergence de nouvelles formes d'action collective.

Le rôle de l'Etat dans les trois configurations des mutations industrielles

Les processus de restructuration présentent des formes variées. Du point de vue des modes d'action publique mobilisés, trois configurations peuvent être distinguées :

1. l'intervention publique spectaculaire,
2. la grande-entreprise-prospère-qui-restructure,
3. la mutation endogène.

Les deux premières configurations, les plus connues mais les moins fréquentes, correspondent à des restructurations débouchant sur des conflits violents, très médiatisés, mettant en scène des grandes entreprises, des territoires en difficulté et un nombre important de salariés, souvent difficiles à reconverter. Dans le cas où l'entreprise est défaillante (configuration 1 : chantiers navals du Havre, Chausson, Moulinex, Metaleurop), sous la pression médiatique, l'Etat est largement mis à contribution. Son intervention est spectaculaire, notamment par les moyens financiers, humains et organisationnels exceptionnels qui sont mobilisés (1). Par ailleurs, le traitement s'effectue à un niveau centralisé (2). Dans les cas cités, la crise est un révélateur du désarroi non seulement des salariés mais également des territoires. L'intervention publique ne se limite pas alors à un traitement à chaud de la crise et à la distribution d'aides financières, elle peut viser aussi d'autres objectifs comme l'aménagement du territoire et le développement économique local (voir l'article de Michel Bove). Associant les acteurs locaux pour impulser une nouvelle dynamique

territoriale, les projets mis en place sous l'égide de l'Etat se déploient alors dans la durée.

Dans le cas où l'entreprise est prospère (configuration 2 : Danone, Superphénix-EDF, Aérospatiale, Michelin, Vilvoorde-Renault, Arcelor), c'est elle qui supporte l'essentiel des coûts liés à la restructuration. Elle coordonne parfois elle-même la conduite des projets de reconversion (3), ou bien délègue celle-ci, pour tout ou partie, à des structures spécialisées dans l'ingénierie des reconversions (Sodie, Sofirem,..). Dans cette configuration, si l'Etat central est souvent en retrait, il conserve néanmoins des leviers d'action. Premier levier : il peut faire pression pour que les entreprises mettent en œuvre les moyens à la hauteur des enjeux sociaux et économiques. Deuxième levier : il peut jouer un rôle de garant en veillant au bon déroulement et à la cohérence du processus de reconversion considéré dans la globalité. En outre, les Etats nationaux ne sont pas les seuls concernés par ces deux fonctions d'incitation et de gouvernance des processus de restructuration. Constatant les dimensions de plus en plus transnationales des restructurations industrielles et la nécessité d'harmoniser les différentes politiques sectorielles (fonds structurels, politique de concurrence, responsabilité sociale des entreprises, etc.), la

La Commission européenne cherche à encadrer à son niveau des restructurations socialement responsables

Commission européenne ne cherche à promouvoir un cadre européen en vue de restructurations socialement responsables (4). Dans cette optique, elle suit de près les processus de

(1) De l'ordre de 40 k€ par salarié, dans ces cas, pour le traitement financier du volet social à comparer à quelques milliers en moyenne pour les minima légaux ; quant aux moyens humains et organisationnels mis en œuvre : structures projets, consultants et experts sont généralement mobilisés en sus des cellules de reclassement prévues par la loi.

(2) Dans ces cas, des directeurs de projet, dotés de marges de manœuvre importantes, sont nommés et rapportent directement aux plus hauts niveaux de l'Etat ou de l'entreprise.

(3) Pour un exemple de conduite de projet de restructuration, on pourra se référer au cas des restructurations de la branche missiles d'Aérospatiale (Aggeri et Pallez, 2002).

restructuration qui se déroulent à l'échelle européenne et cherche à recenser les bonnes pratiques en la matière (5).

Bien qu'elles soient les plus visibles et les plus étudiées, ces deux configurations sont spécifiques et le caractère exceptionnel à la fois de la crise et de la réponse apportée par l'Etat ou l'entreprise ne saurait, en aucun cas, constituer un modèle de référence pour les autres types de restructurations. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'analyser ici une troisième configuration, moins médiatisée, mais beaucoup plus représentative de la majorité des restructurations se déroulant actuellement en France.

Cette configuration, que nous qualifions de *mutations territoriales endogènes*, correspond à des cas où l'accompagnement des mutations s'effectue principalement au plan local avec des ressources extérieures limitées. Au cours de ces mutations diffuses, touchant des PME et des entreprises en difficulté, les acteurs publics locaux (préfecture, administrations déconcentrées, région, département, organismes consulaires, etc.) doivent parfois se substituer aux entreprises défaillantes pour mener des actions de reconversion et de revitalisation du tissu économique. A titre d'illustration, nous présenterons le cas du Choletais, étudié en 2000 et 2001, où des schémas d'action collective originaux ont été mis en place afin de faire face à la crise de l'industrie de la chaussure.

Le cas du secteur de la chaussure dans le Choletais

Depuis la fin des années 90, le Choletais est aux prises avec une crise massive de l'une de ses industries emblématiques : la chaussure. Entre 1999 et 2001, près du quart des effectifs du secteur (2 300 sur 9 500) ont été licenciés. Malgré l'ampleur de la crise, sa médiatisation est restée faible. Le contexte économique prospère de la région (un des plus faibles taux de chômage en France), les licenciements diffus par petits flux, la faible conflictualité

sociale, n'ont pas favorisé une mobilisation collective immédiate, bien que ces mutations aient entraîné des drames locaux. Mais le Choletais a un atout par rapport à d'autres cas de restructurations diffuses : l'identification par tous les acteurs - y compris les pouvoirs publics - d'un « territoire » doté d'une identité forte, forgée au cours de l'histoire.

C'est donc par rapport à ce territoire qu'un certain nombre d'initiatives, aussi bien des collectivités territoriales que des services déconcentrés de l'Etat ou du niveau national, ont été lancées pour faire face à la crise. La panoplie des mesures de droit commun (prétraitements, cellules de reclassement) est en effet apparue insuffisante pour faire face aux difficultés des salariés licenciés et aux besoins de dynamisation économique du territoire. Mais les clivages politiques et les conflits d'intérêt s'opposaient à la mise en cohérence de ces initiatives, dotées en outre de moyens assez limités. Ce n'est que progressivement qu'elles ont pris un sens global, à la faveur de l'émergence de dispositifs originaux reposant sur l'initiative de quelques individus.

Nous commenterons ici deux de ces dispositifs : la plate-forme de reconversion professionnelle et le comité de pilotage de l'économie choletaise.

- *La plate-forme de reconversion professionnelle* est née du constat du caractère limité et peu coordonné de l'action des cellules de reclassement fonctionnant sur les différents sites industriels. Structure légère (1,5 personne au début), sa mission, limitée au départ à la coordination et au relais en aval des cellules, s'est progressivement enrichie, tendant vers une véritable fonction d'intermédiation sur le marché du travail. Ainsi, pour reconvertir les ouvrières de la chaussure, il a fallu convaincre les entreprises déficitaires en main d'œuvre (mécanique, agroalimentaire...), que des femmes pouvaient occuper des emplois destinés *a priori* à des hommes, qu'elles disposaient de savoir-faire importants, bien que peu visibles, et que, moyennant des formations sur mesure, elles seraient capables

d'occuper les postes recherchés. D'autres blocages, comme la faible mobilité des salariés licenciés ou le financement des formations individuelles, ont dû être surmontés par la mise en place de mesures spécifiques, financées par le département et la région.

- *Le comité de pilotage de l'économie choletaise* est né de l'initiative du sous-préfet de Cholet, qui a su utiliser l'électrochoc de la crise pour mettre autour de la table les différentes parties prenantes (services déconcentrés, collectivités territoriales, organismes consulaires, etc.) et créer une communauté de travail informelle et multilatérale.

Dans le Choletais, la capacité de médiation personnelle du sous-préfet s'est avérée très utile

La position de neutralité de la préfecture et la capacité de médiation personnelle du sous-préfet se sont avérées très utiles pour dépasser les conflits de personnes qui menaçaient la cohésion de ce comité. Progressivement, celui-ci s'est donné pour mission de produire un schéma stratégique de développement, et de réfléchir à la possibilité d'anticiper les reconversions des salariés dans les secteurs en mutation.

Ainsi, petit à petit, le comité coordonne toutes les actions de développement du territoire qui émanent pourtant d'acteurs différents (comité d'expansion, CCI, région, département, communes, Datar, etc.) et soucieux de leurs prérogatives. Ce comité rétablit donc la vision intégrée qui semble indispensable au traitement des mutations économiques, et tente de promouvoir une vision prospective qui dépasse la simple logique de réparation souvent mise en avant, pour conduire un projet dans un univers incertain.

En termes purement quantitatifs, et si l'on se limite au reclassement en CDI

(4) « Anticiper et gérer le changement : une approche dynamique des aspects sociaux des restructurations. Première phase de consultation des partenaires sociaux interprofessionnels et intersectoriels communautaires ». Bruxelles, 15 janvier 2002.

(5) La Commission suit notamment de près l'annonce anticipée par Arcelor, en 2003, d'un plan de restructuration de ses usines sidérurgiques en Europe. Ce cas est particulièrement intéressant, car le dialogue social y est structuré, non pas sur des bases nationales, mais à l'échelon européen, via le Comité d'Entreprise Européen (CEE) (voir Aggeri et Pezet, 2004, à paraître).

des salariés licenciés, les résultats obtenus grâce au plan d'action pour l'économie choletaise peuvent paraître modestes : 43 % seulement des salariés qui sont passés par les cellules de reclassement ayant fonctionné en 2000 ont retrouvé un CDI en novembre 2001.

Cela dit, les actions entreprises peuvent également être jugées sous un autre angle : celui de l'enclenchement d'une dynamique territoriale. En effet, dans une situation qui, de toute façon, est loin d'être stabilisée puisque de nouveaux licenciements sont prévus, fonctionne maintenant une instance, le comité de pilotage, qui prend en charge collectivement les problèmes de développement économique, et qui, par une alchimie subtile, a acquis une légitimité incontestable : pour les élus du territoire, « il faut en être ».

Dans le même esprit, la plate forme de reconversion professionnelle, structure en principe limitée dans le temps, mais d'ores et déjà prolongée, pourrait voir ses missions davantage orientées vers la requalification « à froid » des salariés - c'est-à-dire avant un éventuel licenciement - explorant ainsi les voies de l'anticipation sous une forme pragmatique fort éloignée des incantations habituelles.

Des enseignements transversaux

A partir de ce cas et d'autres exemples que nous avons étudiés, cinq points méritent commentaire :

- l'utopie de l'anticipation,
- la dimension politique de l'action,
- le profil singulier des chefs de projet,
- la nature des dispositifs organisationnels mis en place,
- le caractère impossible mais nécessaire de l'évaluation.

La question de l'anticipation se pose chaque fois qu'il est question de mutation industrielle : n'aurait-on pas traité le problème de façon plus satisfaisante si on en avait eu connaissance plus tôt ?

En réalité, dans cette notion d'anticipation, il faut distinguer entre la *prévision* et l'*annonce*. Dans beaucoup d'entreprises, un plan de restructuration se prépare mûrement en comité très restreint, après avoir mobilisé tous les autres leviers de gestion de l'emploi (non-renouvellement des CDD, diminution du recours aux intérimaires, rapatriement de

la sous-traitance, jusqu'à l'organisation de départs volontaires). C'est le modèle des « restructurations floues » qui deviendrait le modèle dominant, du moins pour les grandes entreprises, soucieuses de préserver leur capital d'image.

Les entreprises ont-elles alors intérêt à anticiper l'annonce publique du plan ?

On peut en douter : outre l'effet négatif

sur leurs salariés et les risques de battage médiatique, les élus vont se mobiliser pour bloquer le processus, les fournisseurs vont réclamer le paiement de leurs factures, les banquiers vont se montrer plus méfiants pour accorder de nouveaux crédits, etc. Même les pouvoirs publics locaux préfèrent être prévenus au dernier moment, car l'effet de choc peut leur permettre d'obtenir des aides plus importantes de l'Etat. La réflexion préparatoire à ces décisions est donc découplée de leur annonce, même si des télescopes entre les deux phases peuvent se produire (cf. le cas Danone).

L'anticipation des restructurations, entendue au sens d'annonce précoce des décisions, semble donc être une utopie. En revanche, on le verra, rien n'interdit de l'envisager autrement, en mettant en place par exemple des actions collectives dans la durée, qui se donnent pour objectif le développement continu du territoire plutôt que le traitement d'une crise ponctuelle. Dans cette optique, une voie semble se dessiner, du moins pour les grosses entreprises, avec le thème du développement durable, qui intègre en général des volets de gestion des ressources humaines et d'insertion dans le territoire : en effet, derrière les effets d'annonce, commencent à s'instaurer, notamment sous la pression d'organes d'évaluation externe (agences de notation), des systèmes de gestion destinés à prendre en charge ces aspects dans la durée.

En termes de méthode, les démarches étudiées évoquent souvent les démarches de type projet industriel : identification d'un chef de projet, définition d'objectifs, contractualisation plus ou moins formalisée entre les partenaires, évaluation périodique des actions, etc. Mais, outre l'ambiance dramatique et parfois violente qui colore ces situations, intervient un ingrédient supplémentaire, absent du contexte industriel : la dimension politique. La coopération entre les acteurs n'est en effet pas une res-

source disponible, mais un processus à construire : conséquence de la crise du système de légitimité « rationnel-légal » (Laufer, 1994), il n'existe plus, sur un territoire donné, d'autorité incontestable pour

prendre en main d'emblée la situation et arbitrer les conflits, comme c'est le cas dans une entreprise, où un directeur de projet est investi de pouvoirs par la direction. Au contraire,

la situation actuelle se caractérise par la concurrence et la multiplication des acteurs susceptibles d'assurer un *leadership*. Dès lors, un des enjeux fondamentaux d'un projet territorial est de faire émerger un leader capable de piloter le travail collectif, de faire reconnaître sa légitimité.

Quelles sont les compétences et les trajectoires qui favorisent un tel processus de légitimation ? Outre leurs compétences techniques, leur connaissance de la cartographie politique d'une région, les chefs de projets doivent faire preuve de ce que certains sociologues appellent la capacité de *nodalité* (Duran et Thoenig, *op. cit.*), c'est-à-dire l'aptitude à opérer un maillage entre les différents acteurs et les différentes organisations, en en transgressant les frontières traditionnelles. C'est ainsi que le sous-préfet de Cholet, à côté de son « petit savoir-faire préfectoral (6) » utile pour l'organisation des réunions et la rédaction des invitations, a contribué à cette mise en relation des différents acteurs locaux en mettant à profit les talents de... sa cuisinière ! C'est cette capacité de « traduction » aisée des différentes logiques en présence, jointe à des compétences plus techniques dans la gestion d'un processus complexe, qui confère leur légitimité à ces chefs de projet. On observera d'ailleurs que les personnes mobilisées par l'Etat, dans les cas les plus médiatiques (Chausson, Moulinex, chantiers navals du Havre, restructurations des industries de défense, etc.), possèdent à un haut niveau ce type de faculté, favorisé par les carrières assez composites qui ont été les leurs. Enfin, les moteurs de l'action de ces chefs de projet, tant au niveau local qu'au niveau national, nous semblent aussi s'appuyer sur un goût de faire et un engagement personnel, qui dépassent le seul énoncé des compétences des individus.

(6) Selon sa propre expression

Eloge de l'opportunisme

Le dénouement des crises locales et l'impulsion de nouveaux processus d'apprentissages collectifs ne s'opèrent pas par la seule présence de chefs de projets charismatiques. Il leur faut s'appuyer sur des dispositifs (cellules de reclassement, comités de pilotage, plates-formes de reconversion, etc.). Mais il ne s'agit pas ici de transposer des dispositifs universels plus ou moins dérivés de la gestion de projet industriel. L'enjeu consiste, au contraire, à proposer des dispositifs contingents aux processus d'action collective considérés.

Reprenons l'exemple de la plate-forme de reconversion professionnelle dans le Choletais. Composée de deux personnes issues de l'ANPE et de l'AFPA, cette plate-forme, hébergée dans les locaux d'un syndicat local, bénéficiait d'une série de financements apportés à la fois par la région, le département et l'Etat. Son responsable, dont la mission n'avait pas été formalisée au départ, l'a conçue comme une mission de coordination des cinq ou six cellules de reclassement qui fonctionnaient en parallèle, à quelques kilomètres de distance, et, surtout, d'intermédiation sur le marché du travail.

On voit ainsi apparaître quelques-unes des caractéristiques communes à beaucoup de ces dispositifs qui se mettent en place à l'occasion d'une crise : légers, souples, transversaux aux institutions, sans mission de départ très clairement définie, ils remplissent souvent une fonction non prise en charge par les dispositifs existants. Mais ils n'ont, en eux-mêmes, rien de très original ; leur forme, en quelque sorte, se dissout sous le regard. En revanche, ils semblent indissociables des acteurs qui les portent, de leur personnalité, de leur engagement et de leurs compétences. Le responsable de la plate-forme avait à cet égard un profil assez atypique : avant d'être conseiller ANPE, il avait été commercial dans des entreprises privées pendant plus d'une dizaine d'années, et en avait gardé le goût du

contact direct avec les patrons des entreprises.

Par ces observations, nous voulons réfuter l'idée qu'il pourrait exister une « boîte à outils » de la restructuration, dans laquelle il suffirait de puiser divers dispositifs en fonction des situations, et mettre l'accent sur la nécessité de leur construction *ad hoc*.

Dernier élément qui nous semble significatif des processus étudiés : le caractère indispensable

mais intrinsèquement discutable du dispositif d'évaluation, qui en fait un élément central de la négociation. En effet, au-delà des questions classiques liées au choix de l'observateur et de la situation de référence, se posent deux problèmes spécifiques.

- Le choix de la « focale d'observation » est spécifiquement lié à la gestion territoriale. Dans le Choletais, il existe en effet un fort contraste entre les problèmes du secteur de la chaussure et la situation économique plutôt florissante de la région et du département. Du coup, le jugement sur la situation est totalement différent selon le territoire considéré : on voit coexister une appréciation relativement optimiste sur la situation de la région - qui a d'ailleurs des conséquences négatives pour l'éligibilité aux aides publiques - et des situations dramatiques mais visibles seulement à un niveau beaucoup plus « micro ».

- Le caractère réducteur de la logique quantitative, enfin, entrave l'apprentissage collectif. Ainsi, par les bilans réalisés par les cellules de reclassement, on connaît le nombre d'individus reclassés par grande catégorie d'emploi, mais la connaissance des itinéraires des individus touchés par les licenciements, des raisons ou du non-reclassement d'un certain nombre de salariés, n'est pas formalisée et disparaît en cours de route, même si elle existait dans les cellules. Les syndicats ne disposent pas davantage de cette connaissance, semble-t-il.

On comprend que l'évaluation, certes nécessaire pour conduire les projets et capitaliser l'expérience, soit en même temps construction d'argumentaires et donc à la fois support et objet de négocia-

tions. Ainsi la maîtrise des controverses inévitablement liées à ces processus d'évaluation fait partie intégrante du processus d'élaboration de compromis que nous cherchons à mettre en évidence.

Un nouveau modèle d'action publique ?

Nos observations de terrain ont mis en exergue la nature procédurale et non centrée des politiques publiques qui s'élaborent dans l'action pour produire un intérêt général « territorialisé ». Emerge ainsi un modèle de l'action publique également mis en évidence par plusieurs auteurs (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, Duran et Thoenig, 1996).

En premier lieu, la nature politique du processus de construction de la coopération que nous avons vu jouer, en particulier dans le Choletais, nous semble essentielle. Les démarches projet que nous avons évoquées sont à la merci des négociations qui continueront à se développer, aucun acteur n'ayant la légitimité nécessaire pour opérer seul des arbitrages. Les chefs de projet n'émergent pas toujours spontanément et ils ne sont pas investis de l'autorité qui leur permettrait d'imposer des choix. Tout au plus disposent-ils d'un crédit tenant à leur neutralité supposée, quand ils appartiennent à l'appareil d'Etat « généraliste », comme un préfet ou un sous-préfet.

Le terme de politique procédurale renvoie en outre à un autre point : celui des procédures ou des dispositifs qui permettent la connaissance, la délibération, le pilotage, mais aussi l'action et la réalisation des objectifs. Mais ces dispositifs sont en fait modelés et portés par des individus aux profils particuliers : le rôle des dispositifs nous semble donc difficilement dissociable du rôle des personnes, et de leur engagement dans la construction de la coopération. De ce point de vue, les identités des acteurs ne se résument en aucun cas à leur logique institutionnelle et on peut observer qu'un changement de personne à un poste donné peut déclencher le changement relationnel qui va modifier le processus de négociation.

Faut-il pour autant renoncer à toute forme de cadrage de l'action publique par l'Etat, pourtant réclamée par les acteurs inquiets des gaspillages, des incohérences et des inéquités résultant fréquemment de la juxtaposition d'initiatives désordonnées ?

Nous pensons, au contraire, que des cadrages sont nécessaires si on veut réunir les conditions d'une dynamique territoriale. A cet égard, l'identification de principes d'action collective peut venir renforcer les acteurs et les dispositifs que nous avons évoqués précédemment et donner un sens à leur action.

A travers les cas étudiés, quatre principes se dégagent, qui réfutent des positions fréquemment exprimées.

- Le premier est un principe de *responsabilité partagée et étendue* : certaines entreprises considèrent que dès lors qu'elles ont indemnisé leurs salariés, elles peuvent se tenir quittes. Inversement, d'autres acteurs ont tendance à considérer que seule l'entreprise est responsable, puisqu'il s'agit d'emplois qu'elle a créés et qu'elle supprime. Il semble qu'il soit plus

fructueux de substituer au principe, souvent cité, de la *réparation* des préjudices imposés aux salariés, un principe de responsabilité *étendue*,

qui aille jusqu'à la conversion d'un territoire économique (7). En outre cette responsabilité est *partagée* entre les entreprises, les pouvoirs publics, les collectivités territoriales, la société civile, parce que ce qui est en cause, c'est un bien public, la prospérité du territoire, dont tous ces acteurs ont bénéficié en des temps plus favorables.

- Le principe de *non-séparabilité* découle du constat qu'on assiste systématiquement - même si les acteurs ne le voulaient pas au départ - à un débordement des cadres naturels de l'action. C'est ainsi que la reconversion de la mine de La Mure a obligé à traiter des problèmes de route, d'abattoir ou de maternité. A des actions territoriales très diverses, s'impose donc une obligation de coopération qui peut avoir des conséquences fortes en termes de dispositifs de gestion, par exemple la nécessité de globaliser gestion des moyens financiers et humains, privés et publics (8). Pourtant, chacun sait les obstacles qui se dressent devant l'instauration d'une transversalité qui contrarie les puissantes logiques de

« verticalisation » propres à l'action de l'Etat.

- Le troisième principe est celui d'une *contractualisation négociée et souple*, traduction directe du caractère procédural de l'action. Certes, la mise en place de dispositifs contractuels est un des facteurs d'apaisement primordiaux dans des situations tendues. Mais la légitimité de l'opération doit être construite dans le cadre d'une négociation permanente et, même si une certaine formalisation est nécessaire, notamment en termes d'évaluation, il faut aussi savoir conserver de la souplesse pour que les différents acteurs puissent réviser leurs engagements en fonction du déroulement du processus.

- Le dernier principe est celui de *continuité* : le processus de reclassement des salariés dure à l'évidence bien plus de six mois ; quant au processus de développement du territoire, il faut raisonner sur une période de dix à quinze ans. L'un des enjeux réside donc, nous semble-t-il, dans la capacité collective à transformer une démarche engagée au départ par une situation de crise (la restructuration), avec ses objectifs de court terme (le reclassement des salariés notamment), en une démarche de plus long terme visant à susciter une dynamique territoriale et à pérenniser de nouvelles activités économiques.

A quelles conditions reste-t-il une place pour l'Etat ?

Confrontés aux situations de mutation industrielle, les différents représentants de l'Etat, tant au niveau central qu'au niveau local, ont donc vu leur rôle varier selon les circonstances : de contrôleurs, et financeurs, certains se sont parfois transformés en médiateurs, voire en animateurs de réseau ou en chefs de projet. Mais y a-t-il encore une place spécifique pour eux, notamment au niveau local, et de quelle légitimité peuvent-ils se réclamer, dans un univers qui tend à dénier aux pouvoirs publics toute position d'arbitre, tout droit à représenter l'intérêt général ?

En fait, l'Etat bénéficie d'un certain nombre d'atouts : il est garant de l'ordre public et la légitimité de son intervention dans les situations de crise, à chaud, n'est pas contestée ;

elle subsiste ensuite de manière atténuée dans l'après crise ; par ailleurs les financements publics, même s'ils se sont amoindris, jouent un rôle d'*attracteur* pour d'autres financements. Mais surtout, l'Etat jouit d'une réputation de neutralité, ou du moins de non-politisation, avantage incontestable par rapport aux représentants des collectivités territoriales concernées. Il apparaît comme le garant des valeurs d'équité sur l'ensemble du territoire.

Il n'est donc pas étonnant que des sous-préfets et des préfets (9) se retrouvent en position de gérer et de piloter des projets de mutation économique, comme c'est le cas dans le Choletais, la région du Havre ou le Valenciennois. Cela dit, ce rôle ne leur incombe pas automatiquement et, on l'a dit, c'est la conjonction d'un profil individuel particulier et d'une position institutionnelle qui produira la configuration observée.

Cette légitimité des pouvoirs publics est toutefois fragile, à la fois parce que les cadres d'action ne sont pas clairs, et parce que les modes actuels de gestion des fonctionnaires ne la favorisent pas. Sur le premier point, certains des fonctionnaires rencontrés se demandent en effet s'ils doivent s'en tenir au rôle de facilitateurs d'un processus collectif (« Un sous-préfet est sans idée », nous a dit un de nos interlocuteurs) et des garants du respect d'un certain nombre de règles juridiques, ou s'ils doivent défendre une position volontariste, sur le fond. Les analyses qui précèdent ont tenté de répondre en partie à cette question, en esquissant une redéfinition des cadres de l'action collective.

Sur le deuxième point, on sait que l'Etat souffre de certaines faiblesses imputables au mode de gestion de ses personnels : le *turn-over* des fonctionnaires, qui compromet la continuité des actions qu'ils mènent mais aussi leur capitalisation ; la non-valorisation, en termes de carrière, des individus qui, par leurs compétences et leur engagement personnel, jouent pourtant un rôle décisif dans ces actions collectives territoriales.

(7) Une disposition de la loi de modernisation sociale va d'ailleurs dans ce sens, puisque celle-ci stipule que les entreprises de plus de mille salariés sont tenues d'apporter une contribution à la création d'activités et au développement des emplois dans le bassin affecté par la fermeture partielle ou totale de sites.

(8) Cf. l'approche Alize développée par D. Thierry et l'association Développement et emploi

(9) Leur fonction de coordonnateur des services déconcentrés devrait d'ailleurs être réaffirmée, à l'occasion du mouvement de décentralisation à venir.

La vaste question de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique et de ses transformations possibles ne sera pas traitée ici, mais ce point joue un rôle essentiel. Notons qu'en matière de capitalisation, différents dispositifs (clubs, séminaires, tutorat, cellule permanente de soutien..) ont déjà été proposés, voire expérimentés. Ils peuvent notamment jouer un rôle dans la visibilité d'individus compétents, donc contribuer à la valorisation recherchée. La légitimité des représentants de l'Etat peut donc être renforcée à travers des procédures permettant la capitalisation des connaissances et la reconnaissance des compétences. Il n'en reste pas moins que leur place dans les processus collectifs que nous avons décrits est également conditionnée par une capacité d'engagement personnel qui, elle, déstabilise le modèle bureaucratique de fonctionnement de l'Etat, fondé sur le retrait des personnes derrière des règles juridiques et des procédures à caractère défensif (la sauvegarde de l'emploi, la survie des entreprises). Ce serait une avancée importante dans la reconfiguration de l'action publique que de prendre acte du fait que les « partenariats d'exploration » qui se construisent dans les situations de mutation indus-

Le *turn-over* des fonctionnaires compromet la continuité et la capitalisation de leurs actions

trielle ne sont guère compatibles avec ce modèle défensif et évoquent plutôt un « modèle de l'association », qui pourrait s'incarner dans de nouvelles formes juridiques.



BIBLIOGRAPHIE

- Aggeri, F. et Pallez, F. (2002). "Les nouvelles figures de l'Etat dans les mutations industrielles". Cahiers de recherche du CGS n°20, 91 pages.
- Aggeri F. et Pezet E. (à paraître). La fonction tribunitienne d'une instance paritaire : la consultation du Comité d'Entreprise Européen d'Arcelor sur le plan du redéploiement. In: Le développement durable, processus de concrétisation et démarches managériales. Aggeri F., Pezet E., Abrassart C., 2004.
- Campinos-Dubernet M., Louis B. et Redor, D. (décembre 2002) Restructurations, nouvelles données. Publ. Minefi.
- Duran, P. et Thoenig, J. C. (1996). "L'Etat et la gestion publique territoriale". Revue française de sciences politiques n°4 (août 1996): pp.580-623.
- Ecole de Paris du Management, comptes rendus sur les cas Chausson, Superphenix, Renault Vilvoorde, <http://www.ecole.org/>
- Lascombes, P. et Le Bourhis, J.-P. (1998). "Le bien commun comme construit territorial - Identités d'action et procédures". Politix n°42, pp 37 à 66.
- Laufer, R. (1994). L'entreprise face aux risques majeurs. L'Harmattan, Paris.
- Pallez, F. (2001). L'administration en mouvements ? Paris, La Documentation Française.
- Segrestin, B. (2003) Les partenariats d'exploration. Thèse de sciences de gestion de l'Ecole des Mines de Paris.

