

Restructurations industrielles

Une reconversion aussi pour l'État ?

**Jadis, l'État intervenait massivement
pour parer aux conséquences sociales
des sinistres industriels.**

**Mais il n'en a plus la légitimité,
avec l'ouverture des marchés
et les restrictions imposées par Bruxelles,
ni peut-être les moyens, compte tenu
du coût pour les finances publiques
du traitement social des restructurations.**

**Mais ce n'est pas pour autant qu'il se
désintéresse des mutations économiques :
un nouveau rôle de l'État, via notamment
ses représentants territoriaux,
est en train de s'inventer sur le terrain.**

Que peuvent faire les pouvoirs publics face aux mutations économiques qui n'épargnent désormais aucun secteur économique, ni aucune catégorie de salarié ? À des phénomènes localisés touchant des secteurs industriels en déclin ou en grande difficulté (textile, sidérurgie, chantiers navals, etc.), ont en effet succédé des processus diffus et permanents d'adaptation de toutes les entreprises, dont les plans sociaux ne constituent qu'un des aspects les plus spectaculaires.



Face à ces mutations, les formes d'action de l'État ont évolué parallèlement : dans les restructurations "à l'ancienne", l'État, souvent actionnaire, est intervenu de façon massive, aussi bien sur le plan industriel (plans sectoriels, lego industriel, etc.) que social en faisant jouer à plein le mécanisme des préretraites (jusqu'à 700 000 en 1983). Mais la dérégulation et l'ouverture des marchés, les restrictions imposées par Bruxelles ainsi que le coût exorbitant pour les finances publiques du traitement social des restructurations ont accéléré le désengagement de l'État (78 000 préretraites aidées en 1997).

La régulation par le droit controversée

L'effacement de l'État colbertien de ces vingt dernières années coïncide avec la montée en puissance de la régulation par le droit du travail, qui vise à encadrer les rapports sociaux et la négociation collective. Deux grandes logiques y sont à l'œuvre : celle de la réparation¹ (indemnisation des salariés), et celle du reclassement

(cellules de reclassement, congés et conventions de conversion, etc.). Mais cette production de règles juridiques est controversée dans ses effets et ses principes. Elle opère en effet trois restrictions : elle restreint son champ d'intervention au volet social comme s'il s'agissait d'un champ autonome ; elle encadre le face-à-face entre directions et représentants des salariés, comme s'il s'agissait des seules parties prenantes ; elle positionne chaque cas en référence à des normes comme le CDI ou la grande entreprise industrielle, qui correspondent à des situations de moins en moins fréquentes².

Des processus inéquitables ?

Même si l'État doit se soucier, en principe, d'équité de traitement des citoyens, un processus à deux vitesses se met en place dans les faits. Premièrement, les salariés et les territoires ne sont pas traités de façon équitable selon qu'il s'agit de grandes entreprises prospères, ou bien de PME et d'entreprises en difficulté qui ne peuvent aller au-delà des minima légaux. À cela se superpose une inégalité de traitement médiatique qui peut dans certains cas déboucher sur le déblocage par les pouvoirs publics de moyens exceptionnels, comme récemment pour Moulinex, Chausson³ ou Cellatex. Mais le plus souvent, les mutations économiques se déroulent dans l'indifférence médiatique parce qu'il s'agit de PME ou parce que les salariés, découragés et faiblement syndiqués, choisissent le retrait (*exit*) plutôt que le conflit (*voice*), pour reprendre les catégories d'Albert Hirschmann⁴.

Quelles dynamiques territoriales après les restructurations ?

Si l'annonce du plan social constitue l'élément clé du dispositif juridique et concentre l'attention des médias, il ne représente pourtant qu'un moment du processus. Il faut ensuite créer de nouvelles activités, redynamiser un tissu économique fragilisé et reclasser les salariés, si possible sur le même territoire : ce sont les moins qualifiés, premières victimes des restructurations, qui sont aussi les moins mobiles. Or l'implantation pérenne d'entreprises dans un territoire résulte d'une alchimie complexe où les aides financières ne constituent qu'un élément secondaire par rapport à d'autres facteurs, comme une main-d'œuvre de qualité et nombreuse, des services de formation, des infrastructures, une offre de R&D, un tissu industriel complémentaire, une qualité de vie pour les salariés, etc. Pour susciter une dynamique territoriale, la crise peut paradoxalement constituer un électrochoc permettant de dépasser les clivages politiques locaux et d'engager un processus d'apprentissage collectif (la fermeture des Ateliers et Chantiers du Havre – ACH – en est peut-être un exemple).

Ainsi, autour de projets territoriaux, des formes d'action publique moins centralisées et mobilisant très largement les acteurs locaux (région, département, organismes consulaires, administrations déconcentrées, élus), s'inventent par tâtonnements au fil d'expériences singulières sur le terrain. Quelles sont les caractéristiques et les effets de ces nouvelles formes d'action "acentriques"⁵, émergentes et multiformes ? Comment éviter les distorsions de traitement entre territoires et résister aux surenchères des entreprises et des salariés (qui renvoie à un souci d'équité largement partagé) ? Comment éviter que les interventions publiques ne se substituent à la responsabilité des entreprises ? C'est dans cette perspective, que des réflexions – dont cette recherche – sont actuellement menées, autour de Jean-Pierre Aubert, délégué interministériel aux restructurations

de défense et chargé d'une mission auprès du Premier ministre sur les mutations industrielles.

Les mutations du Choletais

À côté de deux configurations assez bien connues, mais peu fréquentes, comme celle de la *grande-entreprise-prospère-qui-restructure* ou celle de l'*intervention publique spectaculaire* (Moulinex, Chausson, Superphénix⁶), il nous a paru intéressant d'étudier une troisième configuration que nous qualifions de *mutations territoriales endogènes* (endogène, dans la mesure où les ressources extérieures sont limitées et l'accompagnement des mutations s'effectue au plan local). En effet, y émergent les schémas d'action collective peut-être les plus généraux.

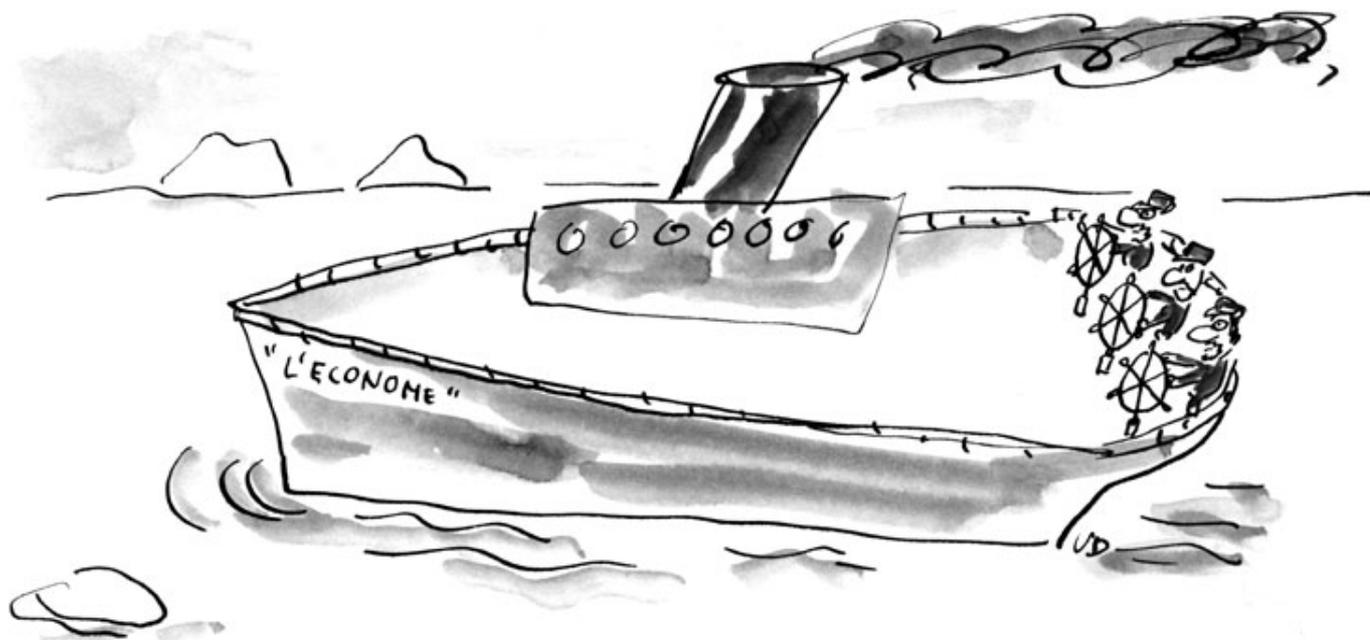
Le Choletais est aux prises depuis la fin des années 90 à une crise massive de l'une de ses industries emblématiques : la chaussure. Entre 1999 et 2001, près du quart des effectifs du secteur (2300 sur 9500) a été supprimé et plusieurs entreprises ont déposé leur bilan. Malgré l'ampleur de la crise, 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 : des bourgs, vivant autour de leur usine de chaussure, ont été touchés de plein fouet, et les ouvrières de la chaussure, peu qualifiées et peu mobiles, ont eu de grandes difficultés à retrouver un emploi. 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'État ou du niveau national, ont été lancées pour faire face à la crise. La panoplie des mesures de droit commun (préretraites, 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 qui se sont construits une légitimité et ont débordé du cadre classique de leur mission. On en verra ci-après deux exemples.

Des dispositifs sur mesure

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 pour aller vers une véritable fonction d'intermédiation sur le marché du travail. Ainsi, pour reconvertir les ouvrières de la chaussure, il a fallu convaincre les patrons des entreprises déficitaires en main-d'œuvre (mécanique, agro-alimentaire, ...), par de nombreuses visites, 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 (femmes sans permis et sans voiture) ou le financement des forma-

Les médias parlent des rares interventions massives, mais de nouvelles formes d'action d'un État plus modeste, plus moderne, s'inventent à bas bruit sur le terrain.



tions 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, etc.) et créer une communauté de travail informelle et multilatérale. 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 personne 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 sur le territoire (prospection de nouvelles entreprises, analyse prospective pour le développement économique et en matière d'infrastructures, etc.) qui émanent pourtant d'acteurs différents (comité d'expansion, CCI, région, département, DATAR, DRIRE, etc.) soucieux de leurs prérogatives. Ce comité rétablit donc la vision intégrée qui semble indispensable au traitement des mutations économiques, il tente de promouvoir une vision prospective qui dépasse la simple logique de réparation souvent mise en avant.

Une dimension politique essentielle

Ces dispositifs fonctionnent dans le Choletais depuis maintenant plus d'un an⁷, des initiatives sont en cours, un certain nombre de salariés ont été reclassés, mais il est encore trop tôt pour dresser un bilan quantitatif, notamment sur le volet développement économique. Peut-on au moins tirer de ces exemples quelques ensei-

gnements, au plan de la méthode, pour guider l'action collective, mais aussi l'accélérer ? En particulier, relèvent-ils de la mise en place de démarches de type projet, comme dans les entreprises ?

Par rapport aux projets industriels, ces situations comportent une dimension politique qu'il ne faut pas négliger : il n'existe pas d'autorité incontestable qui pourrait prendre en main d'emblée la situation et arbitrer les conflits, comme c'est le cas dans une entreprise, où un chef de projet est investi de pouvoirs par la direction. Le contour des parties prenantes est également inconnu : la liste de ceux qui sont susceptibles de s'asseoir à la table de réunion n'est pas définie à l'avance. Enfin les objectifs et les procédures de pilotage doivent eux-mêmes être négociés. Il faut donc construire une coopération qui n'a rien de naturel.

Les acteurs qui y arrivent ont à mettre en œuvre des qualités particulières, notamment une aptitude à opérer un maillage entre les différents acteurs et organisations, en transgressant les frontières traditionnelles. Bien sûr, dans les situations d'intervention massive de l'État comme Chausson ou les Chantiers navals du Havre, le "chef de projet" nommé par le gouvernement est investi d'emblée d'autorité et doté de moyens qui lui épargnent en partie cette étape de construction de légitimité. Mais de toute façon, la légitimité doit s'entretenir tout au long du processus par la capacité à organiser ensuite la coopération.

Quatre principes pour encadrer l'action collective

Il est de plus impossible de séparer les dispositifs mis en place des personnes qui les inventent et les font vivre. Ces dispositifs, tels la

plate-forme de reconversion ou le comité de pilotage, ne sont d'ailleurs pas toujours en eux-mêmes très sophistiqués ; mais c'est l'attention aux détails, le caractère sur mesure des actions menées, et l'implication individuelle des acteurs qui les portent qui leur confèrent une certaine efficacité. Ainsi, pour faire du comité de pilotage un espace de débat, à l'abri des luttes politiques locales, le sous-préfet a usé de diverses tactiques depuis la négociation de l'ordre du jour des réunions avec toutes les parties prenantes, jusqu'à l'organisation d'une présidence tournante afin de ne fâcher aucune susceptibilité. La plate-forme de reconversion n'aurait sans doute pas acquis la légitimité qu'elle occupe sans un travail de fourmi de ses responsables auprès des entreprises et des salariés.

S'il est donc illusoire de vouloir appliquer des solutions toutes faites, les acteurs expriment souvent le besoin de cadres généraux pour guider leurs actions. À travers les cas que nous avons étudiés, quatre principes nous semblent émerger.

Le premier est un principe de *responsabilité partagée et étendue* : les entreprises considèrent souvent que, dans la mesure où 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 supprime. Il nous semble que le problème concerne à la fois les entreprises, les pouvoirs publics, les collectivités territoriales, la société civile, parce que ce qui est en cause est un bien public, la prospérité et la santé sociale du territoire, dont tous ces acteurs ont bénéficié en période favorable : il est normal que cette interdépendance joue aussi en temps de crise.

Vient ensuite un principe de *non-séparabilité* : dans les initiatives qui donnent les meilleurs résultats, on assiste systématiquement à un débordement des cadres institutionnels de l'action : dans le cas des Chantiers navals du Havre, le chargé de mission du gouvernement a dû se préoccuper de la construction d'un mur antibruit ; lors de la fermeture de la mine de La Mure, il a fallu également gérer les problèmes particuliers posés par l'abattoir local et la maternité. Ce principe de non-séparabilité implique une coopération élargie à des acteurs extrêmement divers.

Le troisième principe est celui de la *contractualisation négociée et souple* : la légitimité de l'opération et du chef de projet doit être construite dans le cadre d'une négociation permanente ; donc, même si une certaine formalisation est nécessaire, notamment en termes d'évaluation, il faut aussi que les engagements des acteurs (contractualisation pour l'instant rarement observée et en général limitée au volet social) puissent être éventuellement révisés selon le déroulement du processus.

Le dernier principe est celui de la *continuité* : le processus de reclassement des salariés dure à l'évidence bien plus de six mois ; pour le développement du territoire, il faut raisonner sur dix à quinze ans. C'est là une question cruciale, compte tenu du turn-over de certains acteurs.

Quel rôle pour l'État ?

Par rapport aux autres acteurs impliqués sur un territoire, l'État (via ses représentants territoriaux notamment) bénéficie de présupposés favorables pour veiller à la mise en œuvre de ces principes : il jouit d'une réputation de neutralité ; il apparaît comme le garant des valeurs d'équité sur l'ensemble du territoire ; les financements publics, même s'ils se sont amoindris, jouent un rôle d'*attracteur* pour d'autres financements.

Mais il souffre également de certaines faiblesses : le turn-over des hauts fonctionnaires, qui compromet la continuité des actions qu'ils mènent ; la non-valorisation, en termes de

carrière, des individus qui, par leurs compétences et leur valeur personnelle, jouent un rôle clef dans ces actions collectives territoriales ; l'absence de lieux et de procédures de capitalisation des expériences. Sur ce dernier point, la constitution de clubs d'échanges entre acteurs des mutations industrielles, à l'initiative de Jean-Pierre Aubert, et de retours d'expérience sous formes de récits⁶, constitue une première étape dans cette voie.

En tout état de cause, un enjeu important de la modernisation de l'État en France nous paraît être de reconnaître ces nouveaux rôles et les individus qui les inventent, dans la mesure où ils préfigurent peut-être de nouvelles formes d'action d'un État plus modeste, plus moderne dans de multiples domaines.

Franck AGGERI, maître-assistant et Frédérique PALLEZ, professeur, Centre de gestion scientifique, École des mines de Paris

NOTES

1. Thierry Lemasle et Pierre-Eric Tixier (sous la direction de), *Des restructurations et des hommes*, Dunod, 2000.
2. Alain Supiot (sous la direction de), *Au-delà de l'emploi*, Flammarion, 1999.
3. Frédéric Bruggeman (sous la direction de), *Une analyse pluridisciplinaire des plans sociaux ayant accompagné la fermeture de l'usine de Chausson-Creil*, Rapport d'étude, 2000.
4. A.O. Hirschmann, *Exit, Voice, and Loyalty, responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.
5. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig. "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue française de sciences politiques* n°4, 1996.
6. Voir les débats de l'École de Paris suivants :
 - Jean-Pierre Aubert, Frédéric Bruggeman, Bernard Masséra, "La saga Chausson ou la réinvention de la fermeture d'une usine", *Journal de l'École de Paris* n° 32, novembre-décembre 2001.
 - Jean-Pierre Aubert, Jean-François Chemain, Jean-Pierre Gallen, François Peyronnet, "La fermeture de Superphénix", *Journal de l'École de Paris* n° 33, janvier-février 2002.
 - Michel de Virville, Danièle Kaisergruber, "Retour sur Renault Vilvoorde", *Journal de l'École de Paris* n°34, mars-avril 2002,
 - Franck Aggeri, Frédérique Pallez, "Les mutations industrielles, vecteurs de la modernisation publique", *Séminaire Vies collectives*, École de Paris, janvier 2002.
7. L'étude a pris fin à l'automne 2001.



La Gazette de la Société et des Techniques a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un quelconque point de vue officiel. Elle est diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez nous demander des exemplaires supplémentaires ou suggérer des noms de personnes ou institutions que vous estimez bon d'abonner.

Numéros récemment parus :

N°6 *Les surdiplômés dans l'Administration*
 N°7 *L'homme, facteur de sûreté*
 N°8 *Comprendre la Belgique pour deviner l'Europe*
 N°9 *Les souplesses cachées du mammoth*

N°10 *La Pologne, son PIB, ses rites, ses femmes*
 N°11 *Des brevets pour les logiciels ?*
 N°12 *Les centres d'appels téléphoniques, des lendemains qui sonnent ?*

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS

Dépôt légal mars 2002

La Gazette de la société et des techniques est éditée par les **Annales des mines**, 20 avenue de Ségur, 75007 Paris - <http://www.anales.org>
 Tél : 01 42 79 40 84. - Fax : 01 43 21 56 84.
 E-mail : mberry@paris.ensmp.fr
 N° de commission paritaire : 0305 B 05495
 N° ISSN : 1621-2231

Directeur de la publication : Claude Gaillard
Rédacteur en chef : Michel Berry
Conception graphique : Catherine Le Troquier
Illustrations : Véronique Deiss
Impression : Service du livre, MinEFI
Route : APR, 33-35 rue Claude Jean Romain, 94170 Le Perreux-sur-Marne



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE