

■ L E S A M I S D E ■
l'École de Paris

<http://www.ecole.org>

**Séminaire
Vies Collectives**

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Accenture
Air Liquide*
Algoé**
ANRT
AtoFina
Caisse des Dépôts et Consignations
Caisse Nationale des Caisses
d'Épargne et de Prévoyance
CEA
Centre de Recherche en gestion
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
Chambre de Commerce et d'Industrie
de Reims et d'Épernay***
CNRS
Cogema
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
Deloitte & Touche
École des mines de Paris
EDF & GDF
Entreprise et Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
FVA Management
IBM
IDRH
IdVectoR*
Lafarge
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Royal Canin
Saint-Gobain
SNCF
Socomine*
THALES
TotalFinaElf
Usinor

*pour le séminaire

Ressources Technologiques et Innovation

**pour le séminaire Vie des Affaires

***pour le séminaire

Entrepreneurs, Villes et Territoires

(liste au 1^{er} avril 2002)

**LES MUTATIONS INDUSTRIELLES
VECTEURS DE LA MODERNISATION PUBLIQUE ?**

par

Franck AGGERI et Frédérique PALLEZ

Centre de gestion scientifique (CGS) de l'École des mines de Paris

Jean-Pierre AUBERT

DIRD

(Délégation interministérielle aux restructurations de défense)

Séance du 17 janvier 2002

Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

La France est entrée dans une phase de mutations industrielles permanentes, dont les fermetures de grandes usines ne sont que les épiphénomènes médiatiques. Localement, l'énergie, le pragmatisme et le savoir-faire de quelques individus, à tous les niveaux, permettent parfois de conduire des actions collectives. À partir de l'analyse de quelques-unes de ces actions, Franck Aggeri et Frédérique Pallez dégagent les principes d'une "ingénierie des restructurations" et d'un nouveau modèle d'intervention de l'État, qui doit désormais conquérir sur le terrain sa légitimité.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

© École de Paris du management - 94 bd du Montparnasse - 75014 Paris
tel : 01 42 79 40 80 - fax : 01 43 21 56 84 - email : ecopar@paris.ensmp.fr - <http://www.ecole.org>

EXPOSÉ de Franck AGGERI

Nous sommes tous deux chercheurs au Centre de gestion scientifique (CGS) de l'École des mines de Paris, et nous nous intéressons particulièrement aux questions de gestion publique et de politiques publiques.

Nous avons été chargés par Jean-Pierre Aubert de mener une recherche sur le rôle de l'action publique dans les mutations industrielles, en partant de trois constats : un sentiment général de désarroi face aux phénomènes de restructurations qui sont devenus continus et s'accroissent ; l'essoufflement des formes traditionnelles d'action publique ; l'émergence, sur le terrain, de formes d'intervention inédites, lancées à l'initiative d'acteurs très divers.

Un régime de mutation continue

Jusqu'aux années quatre-vingt, on parlait généralement de *restructurations industrielles*, terme auquel on préfère aujourd'hui celui de *mutations industrielles* ou même de *mutations économiques*, car il n'est pas sûr que l'industrie offre une véritable spécificité en la matière.

Il y a trente ans, les restructurations, massives mais très localisées, touchaient essentiellement de grandes entreprises, dans des secteurs industriels en déclin ou peu compétitifs comme la sidérurgie, le textile, les chantiers navals.

Aujourd'hui, les mutations sont diffuses et permanentes : les plans sociaux, sur lesquels se focalisent généralement les médias, ne représentent que 12 % des licenciements économiques ; aucun secteur n'est épargné, comme l'a montré le cas des télécoms, tantôt au firmament et tantôt au creux de la vague ; enfin, ces mutations engendrent des dommages collatéraux qui débordent largement le secteur qu'elles touchent, que ce soit à travers la baisse des recettes fiscales des collectivités locales ou encore par l'effet induit sur l'activité des commerces.

L'essoufflement de l'action publique traditionnelle

L'État d'inspiration colbertienne, très interventionniste et qui, dans certains cas, se substituait même aux entreprises, s'est effacé progressivement : en 1983, sept cent mille préretraites avaient été financées par l'État, contre seulement soixante-dix-huit mille en 1997. Cet effacement s'explique notamment par le coût exorbitant de ces préretraites, par les contraintes imposées par Bruxelles mais aussi par un transfert des compétences au profit des collectivités locales ; le modèle est devenu "acentrique" et multipolaire.

Cet effacement a également coïncidé, depuis les années quatre-vingt, avec la montée en puissance de la régulation des conflits par le droit ; mais celle-ci, même si elle a un effet d'incitation sur les entreprises et procure à l'Administration de nouveaux leviers d'action, nous paraît insuffisante face à la complexité et au caractère inégalitaire des mutations industrielles.

Celles-ci se caractérisent tout d'abord par l'intrication des registres, industriel, social, personnel, sans parler de leur dimension émotionnelle et passionnelle, alors que l'approche juridique se confine généralement au volet social et au face-à-face entre l'entreprise et les salariés. De plus, cette approche n'offre que deux types de réponses, la réparation des dommages causés aux salariés et leur reclassement, en prenant pour référence le CDI, alors qu'il s'agit d'un type de contrat de travail manifestement en régression.

Par ailleurs, l'approche juridique s'applique essentiellement au cas des grandes entreprises industrielles, ce qui renforce le caractère inégalitaire des mutations industrielles : sur le plan

économique, la prise en charge d'un salarié licencié peut aller de quelques milliers d'euros, pour les entreprises en difficulté économique qui appliquent les minima légaux, à cinquante ou soixante mille euros lorsqu'il s'agit d'une grande entreprise prospère.

L'inégalité vaut également sur le plan du traitement médiatique : les médias se focalisent sur les conflits violents, qui ne se produisent que dans les entreprises dont les salariés ont une certaine capacité d'organisation et d'action collective. Or ce n'est pas forcément lorsque le conflit s'exprime le plus violemment que la souffrance est la plus forte : bien souvent, la réaction des salariés les plus durement touchés consiste à se replier sur eux-mêmes. Enfin, l'inégalité de traitement médiatique a elle-même un impact direct sur les ressources affectées au traitement de la crise par l'entreprise ou par les pouvoirs publics.

Pour cet ensemble de raisons, le traitement juridique des mutations économiques, en fort développement actuellement, nous paraît une approche insuffisante.

L'émergence de formes d'intervention inédites

Parallèlement à cette montée du juridisme, on assiste à l'émergence de formes d'actions collectives construites autour du développement territorial, où l'État n'est plus qu'un acteur parmi d'autres – et cela, même lorsque la crise prend une dimension nationale : quel que soit l'écho médiatique qu'elle rencontre, c'est bien à l'échelle territoriale qu'elle devra ensuite être traitée, ne serait-ce qu'en raison de la mobilité généralement faible des salariés, mais également dans une perspective d'aménagement du territoire.

Ces actions collectives prennent des formes variées selon les types de mutations économiques concernées. À cet égard, quatre critères influent sur ces formes : l'intensité de l'écho médiatique ; la taille de l'entreprise et son ancrage territorial ; sa santé financière ; la reconvertisibilité de ses salariés. Les diverses combinaisons de ces critères déterminent plusieurs configurations, dont les trois plus répandues sont : la restructuration menée par une grande entreprise prospère, du type Danone ou Renault ; l'intervention publique spectaculaire, comme dans le cas de Chausson, des chantiers navals du Havre ou de Superphénix ; et ce qu'on pourrait appeler les *mutations endogènes*, auxquelles nous nous sommes plus particulièrement intéressés, car cette catégorie regroupe la grande majorité des licenciements économiques.

Les mutations endogènes s'opèrent à bas bruit, loin des médias nationaux ; les interventions publiques qu'elles suscitent s'organisent à l'échelle locale, avec des ressources limitées, en appliquant le régime commun, et sans intervention de spécialistes en restructurations.

Pour les étudier, nous avons sélectionné un cas qui nous a paru représentatif, celui de la restructuration de l'industrie de la chaussure dans le Choletais, en raison même de son caractère peu spectaculaire : il concerne un petit territoire et une série d'entreprises moyennes, dont la fermeture n'a pas suscité de conflits violents et n'a pas rencontré un écho médiatique important ; les actions menées l'ont été par des acteurs locaux et non par des personnalités charismatiques missionnées par le gouvernement ; enfin, les résultats obtenus paraissent, au moins à première vue, relativement modestes.

La crise de la chaussure dans le Choletais

Le Choletais est un petit territoire qui ne correspond pas à une circonscription administrative, puisqu'il est à cheval sur le Maine-et-Loire et la Vendée. Il offre en revanche une assez grande homogénéité du point de vue historique et social : c'est une région très catholique, marquée par les guerres de Vendée, à laquelle ses habitants sont très attachés, et dans laquelle ils restent souvent toute leur vie. Elle connaît également peu de conflits sociaux, car il existe

une grande solidarité entre les patrons et les ouvriers, qui ont souvent fréquenté les mêmes bancs d'école et se croisent dans les mêmes associations.

Ce territoire, très dynamique du point de vue économique, connaît un taux de chômage de 6 % seulement en moyenne. Les implantations industrielles sont très dispersées, dans un habitat lui-même éclaté en gros bourgs ; chacun d'eux compte quelques usines, entourées par une petite cité ouvrière.

Depuis les années trente, l'industrie de la chaussure y a connu un développement très important, avant d'entrer en crise dans les années quatre-vingt, comme du reste sur l'ensemble du territoire national : en France, la production de chaussures est passée de deux cent cinquante millions de paires en 1968 à cent millions en 2000 ; les effectifs sont tombés de quatre-vingt mille à vingt-et-un mille salariés, et 80 % des chaussures vendues en France aujourd'hui sont importées.

Dans le Choletais, l'industrie de la chaussure a mieux résisté qu'ailleurs, grâce à des entreprises comme Eram, qui ont su innover dans le choix des matériaux, comme le plastique, ou dans le design, et qui ont très tôt décidé de contrôler leur distribution. Un important mouvement de délocalisation s'est cependant opéré à partir des années soixante-dix, avec l'ouverture des frontières et le développement de la concurrence en Chine et dans les pays à bas coûts de main-d'œuvre.

L'industrie choletaise a également durement subi les transformations de la distribution dans les années quatre-vingt-dix : en 1970, le commerce de détail accaparait 70 % du marché français ; aujourd'hui, sa part est tombée à 25 %, celle de la grande distribution, qui n'était pas présente sur ce marché à cette époque, représente environ 10 % du marché, celle des magasins de sport 17 % et celle des succursalistes de type Eram ou La Halle aux Chaussures 40 %. Les PME choletaises, qui vendaient leurs produits essentiellement au commerce de détail, car elles ne disposaient pas de force de vente ni de capacité d'exportation, se sont progressivement retrouvées face à des géants de la distribution qui exigeaient chaque année de nouvelles baisses des prix, et pouvaient annuler une commande de cinquante mille paires de chaussures d'une année sur l'autre.

Par ailleurs, des erreurs semblent avoir été commises, comme l'adoption de stratégies de volume, ou encore de croissance externe, qui ont endetté les groupes, alors même que leurs marges s'effondraient ; l'absence d'efforts dans le domaine de la qualité ou encore de la cohérence des gammes ; une politique de concurrence mimétique plutôt que de coopération.

La crise, qui se manifestait depuis des années par des réductions continues d'effectifs, est devenue aiguë et massive depuis 1999 : entre 1999 et 2000, plusieurs grosses entreprises comme SAC, Gep La Fourmi ou Polygone ont déposé leur bilan, et deux mille trois cents emplois sur neuf mille cinq cents ont été supprimés, ce qui représente un quart des effectifs.

Des entreprises ont cependant survécu au marasme avec des stratégies très différenciées : on peut citer le cas d'Eram, qui a l'avantage de disposer de son propre circuit de distribution ; d'une petite PME qui continue de s'adresser au commerce de détail, mise sur la créativité et ne survit que parce qu'elle investit peu et reste faiblement endettée ; enfin, du groupe Pindière, qui n'a évité le dépôt de bilan qu'en se recentrant sur des activités de niche, à forte marge, comme la production de "chaussures confort".

Malgré l'absence de conflit social violent, le traumatisme a été grand pour les salariés des entreprises qui ont fermé. La plupart d'entre eux avaient des savoir-faire, mais peu de qualifications formalisées ; après avoir exécuté le même type d'opération pendant des dizaines d'années, ils étaient usés, démobilisés, sans perspective. Au moment des

restructurations, beaucoup ont accepté un départ volontaire, alors même que leurs revenus étaient extrêmement modestes.

EXPOSÉ de Frédérique PALLEZ

Je vais maintenant vous décrire les dispositifs qui ont été adoptés pour faire face à la crise, afin d'en tirer quelques enseignements généraux et une réflexion sur un nouveau modèle d'action de l'État.

Au départ, une faible coordination

Avant de nous rendre dans le Choletais, nous avons interrogé, à Paris, divers spécialistes des restructurations industrielles et du secteur de la chaussure ; le jugement général que nous avons recueilli était celui d'un éparpillement des initiatives locales et d'un empilement de dispositifs peu coordonnés entre eux.

Ce jugement est fondé en ce qui concerne la première période des restructurations, avant la fin des années quatre-vingt-dix. Cette absence de coordination peut s'expliquer par plusieurs raisons : l'absence de conflit violent ; le contexte d'un territoire relativement prospère malgré tout, ce qui ne créait pas de sentiment d'urgence comme dans d'autres régions ; les faibles moyens financiers dont disposaient chacun des acteurs concernés, qu'il s'agisse des entreprises ou des collectivités territoriales, pour lancer des opérations de reconversion.

Deux dispositifs transversaux

Un électrochoc s'est produit en 1999, avec la fermeture de plusieurs grands groupes, comme Gep La Fourmi. Alors s'est progressivement mise en place une dynamique territoriale, symbolisée par le plan d'action pour l'économie choletaise, qui fédérait les collectivités territoriales (région, département, communes et syndicats de communes) et les acteurs déconcentrés de l'État (direction du Travail, DRIRE et sous-préfecture).

Le Comité de pilotage et de développement

Un premier collectif transversal a été créé, le Comité de pilotage et de développement de l'économie choletaise, à l'initiative du sous-préfet de Cholet. Cette structure relativement informelle avait simplement pour but de réunir autour d'une même table les acteurs qui de près ou de loin voulaient lancer des initiatives économiques, disposaient de financements, mais ne se coordonnaient pas vraiment entre eux jusqu'alors : représentants de l'État (outre le sous-préfet, la direction du Travail et la DRIRE), collectivités territoriales (région et département), acteurs semi-publics du territoire (Chambre de commerce, comité d'expansion économique, etc.).

L'objectif de ce groupe, présenté comme "une instance de coopération multilatérale", demeurait relativement imprécis ; il s'agissait surtout d'échanger, d'apprendre à se connaître et à se coordonner. Son fonctionnement n'a jamais été véritablement formalisé non plus : pas de tableaux de bord, quelques relevés de décision assez succincts.

En revanche, tout ce qui concernait la représentativité des différentes personnes, et notamment l'équité du dosage politique, était géré de façon minutieuse : une triple présidence tournante avait été instaurée entre le président du Conseil régional, le président du Conseil général et le préfet ; l'ordre du jour était négocié par le sous-préfet avec les participants avant chaque réunion, de sorte que les points abordés concernent de manière équitable les trois

principales instances ; de même, une attention particulière était portée au choix des signataires des lettres de convocation.

La Plate-forme de reconversion professionnelle

Un deuxième dispositif a été créé, la Plate-forme de reconversion professionnelle qui, malgré son nom pompeux, se composait à sa création de deux personnes, un conseiller ANPE détaché sur cette mission, et un psychologue de l'AFPA qui n'intervenait qu'à mi-temps ; cette équipe bénéficiait d'une série de financements apportés à la fois par la région, le département et l'État, et était hébergée dans les locaux d'un syndicat local.

Son rôle consistait à coordonner le travail des cellules de reclassement et à améliorer leur rendement : toutes les entreprises qui licenciaient, sauf une, étant défaillantes, des cabinets spécialisés avaient été sélectionnés par la direction du Travail départementale pour chacune des opérations de restructuration, de sorte qu'à tout instant, entre cinq et six cellules fonctionnaient en parallèle, à quelques kilomètres de distance, sur les mêmes bassins d'emploi, et sans grande coordination.

Disposant de moyens très restreints (environ sept mille francs par salarié), ces cellules ne pouvaient mettre en œuvre que des démarches très classiques : après avoir fait le bilan professionnel de chacun des salariés, elles s'efforçaient de leur trouver un emploi parmi les offres qui leur parvenaient spontanément, ce qui ne donnait pas des résultats très convaincants. Pourtant, à côté du secteur de la chaussure, en crise, d'autres secteurs, comme celui de l'agroalimentaire ou de la mécanique, manquaient de main-d'œuvre.

Les responsables de la plate-forme se sont donné pour tâche de rendre visite à ces entreprises pour repérer les postes sur lesquels on pouvait envisager de réemployer les compétences des salariés de la chaussure ; ensuite, de convaincre les patrons qu'une piqueuse de cinquante ans pouvait devenir une excellente ouvrière de la mécanique ; enfin, de construire des formations adaptées de façon très précise au profil de l'aspirante-ouvrière en question et à son futur emploi.

Des résultats modestes ?

En termes purement quantitatifs, et si l'on se limite au reclassement des salariés licenciés, les résultats obtenus grâce aux dispositifs mis en place peuvent paraître modestes : 43 % seulement des salariés qui sont passés par les cellules de reclassement ayant fonctionné en 2000 ont retrouvé un CDI. C'est peu si on compare ce chiffre, par exemple, aux résultats obtenus lors du troisième plan social de l'entreprise Chaussou.

On peut cependant s'interroger sur la validité des critères d'évaluation de ces résultats, qui posent d'importants problèmes méthodologiques. Par exemple, sur quelle situation de référence doit-on se fonder ? Faut-il ne prendre en compte que les CDI, ou considérer que les emplois à durée déterminée ou même les emplois d'intérim présentent un réel intérêt et constituent souvent le passage obligé pour retrouver une qualification professionnelle ? Dans le cas du Choletais, si on additionne les CDI et les CDD, on passe de 43 % à 65 % de salariés ayant retrouvé un emploi, ce qui n'est pas négligeable.

Un autre critère important est la période sur laquelle porte l'analyse : ce chiffre de 43 % tombe à 19 % pour les cellules de reclassement créées en 2001, c'est-à-dire au bout de cinq mois d'activité : une certaine durée est donc indispensable, mais quel délai doit-on prendre en compte pour juger du taux de réussite ?

Enfin, doit-on juger les résultats d'après le taux de reclassement des salariés ou d'après son empreinte en creux, le taux de chômage du territoire concerné ? Dans ce dernier cas, quel

périmètre doit-on prendre en considération ? Le département dans son ensemble est très prospère, mais certains villages du Choletais sont entièrement sinistrés.

On peut également, et plus fondamentalement, se demander si l'unique enjeu et même si l'enjeu principal de ce type d'initiative est le reclassement des salariés : l'enclenchement d'une dynamique de développement territorial est certainement un enjeu au moins aussi important.

Or, en la matière, les résultats obtenus par le comité de pilotage ne sont pas négligeables : par exemple une dynamique s'est mise en place pour structurer l'industrie locale autour du thème de l'enfant ; cela passe par la mobilisation des différents industriels susceptibles d'être concernés, la mise en place de nouvelles zones industrielles, l'élargissement de certaines routes, etc. Ce projet mettra des années avant d'aboutir, mais il offre l'avantage d'être indépendant de la situation de crise de l'industrie de la chaussure actuelle, et d'avoir une portée très globale.

L'anticipation, une utopie ?

L'un des enseignements de cette expérience concerne la question de l'anticipation, qui 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 la *prévision* et l'*annonce*. Certains chefs d'entreprise ne cessent de faire des prévisions sur un horizon de deux ou trois ans, et en cas de difficulté, savent à peu près comment ils vont organiser l'échelonnement des licenciements. Ils se gardent cependant d'en parler, car cela ne peut leur attirer que des ennuis : outre l'effet négatif sur leurs salariés, les élus vont se mobiliser pour essayer de bloquer le processus, les fournisseurs viendront réclamer le paiement de leurs factures, les banquiers deviendront plus méfiants sur les découverts bancaires, etc. Même les pouvoirs publics préfèrent être prévenus au dernier moment, car l'effet de choc peut leur permettre d'obtenir des aides plus importantes de l'État.

Un chef d'entreprise qui envisageait de licencier une partie de son personnel nous a ainsi expliqué qu'il se contentait de distiller en continu, mais de manière très vague, des informations sur les difficultés que rencontre son entreprise, de sorte que l'annonce de la restructuration ne soit pas trop déstabilisante pour les acteurs locaux.

L'anticipation des restructurations, entendue de cette façon, semble donc être une utopie. En revanche, rien n'interdit de la comprendre autrement, et par exemple de mettre en place des actions collectives dans la durée, qui se donnent pour objectif le développement continu du territoire plutôt que le traitement d'une crise ponctuelle.

Une ingénierie à construire et à légitimer

Les démarches du type de celle que nous avons décrite ressemblent à beaucoup d'égards aux démarches projet du genre de celles qu'adoptent, par exemple, les constructeurs automobiles : identification d'un chef de projet, contractualisation, évaluation... Mais dans les projets liés à des mutations économiques intervient un ingrédient supplémentaire, la dimension politique, naturellement absente du contexte industriel.

En effet, sur un territoire donné, 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 ; l'un des enjeux fondamentaux d'un projet territorial est de faire émerger un leader et de faire reconnaître sa légitimité.

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, alors que c'est le cas dans une entreprise. Outre les représentants de l'État et des collectivités locales, ou encore des organisations syndicales, on pourra y trouver divers représentants de la société civile. Il faut identifier ces différents acteurs et parvenir à instaurer entre eux une coopération durable.

Enfin, les objectifs et les procédures de pilotage doivent être négociés, compte tenu, justement, de l'absence d'une autorité incontestable et de l'indétermination a priori de la liste des acteurs.

Ce modèle général admet des variantes : par exemple, dans le cas d'une intervention massive de l'État comme chez Chausson, le chef de projet est nommé par le ministre et dispose à la fois d'autorité et de moyens considérables. Dans la plupart des cas, il n'en est cependant pas ainsi, et il arrive qu'aucun chef de projet ne puisse être identifié, ce qui compromet gravement la réussite du projet.

Le profil singulier du chef de projet

Un autre enseignement de cette expérience est que le rôle des acteurs qui mènent ces initiatives, avec leur profil et leur personnalité singulière, est certainement beaucoup plus important que celui des outils, qui, en eux-mêmes, n'ont rien de très original ; leur forme, en quelque sorte, se dissout sous le regard ; ceci réfute 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.

Par exemple, l'animateur de la plate-forme de reconversion avait un profil assez atypique : avant d'être conseiller ANPE, il avait été commercial dans des entreprises privées pendant plus d'une dizaine d'années, ce qui devait trancher quelque peu par rapport à ses collègues habitués à traiter les dossiers en chambre. Il prenait un vrai plaisir à se rendre dans les entreprises, à discuter avec les patrons des emplois qui pouvaient être créés, des formations nécessaires, etc.

Les chefs de projet doivent faire preuve de ce que certains sociologues appellent la capacité de *nodalité*, c'est-à-dire l'aptitude à opérer un maillage entre les différents acteurs mais aussi les différentes organisations, en transgressant les frontières traditionnelles. C'est ainsi qu'une grande partie de l'activité du sous-préfet, à côté de l'organisation et la conduite des réunions, a consisté à mettre à profit les talents de sa cuisinière en invitant à déjeuner les différents acteurs locaux et, tout en parlant à bâtons rompus, à contribuer à cette mise en relation des uns avec les autres. C'est cette capacité de *nodalité*, jointe aux compétences plus techniques de gestion d'un processus complexe, qui confère à ces chefs de projet leur légitimité.

Cet aspect des choses pose naturellement le problème de la pérennité de ces dispositifs : le sous-préfet de Cholet a été muté à l'automne dernier, et il n'est pas évident que son successeur assure la continuité du projet.

Quatre principes pour encadrer l'action

Nous avons identifié quatre principes sur lesquels faire reposer le modèle d'action territoriale que nous proposons.

Le premier est le principe de responsabilité partagée et étendue : certaines entreprises considèrent 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 a créés et qu'elle supprime. Il nous semble clair que le problème concerne à la fois les entreprises, les pouvoirs publics, les collectivités

territoriales, la société civile, tout simplement parce 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 le principe de non-séparabilité : dans les initiatives qui donnent les meilleurs résultats, on assiste systématiquement, même si les acteurs ne le voulaient pas au départ, à un débordement des cadres naturels de l'action. À Cholet, par exemple, le responsable de la plate-forme de reconversion, après avoir construit des formations pour les piqueuses qui allaient devenir ouvrières de la mécanique, a également dû prendre en compte des problèmes de mobilité pour certaines d'entre elles : ayant toujours travaillé dans leur village, beaucoup n'avaient ni permis de conduire ni véhicule, et ne pouvaient se déplacer, ne serait-ce qu'à vingt kilomètres de leur domicile.

De même, dans le cas des chantiers navals du Havre (ACH), l'émissaire du gouvernement, Michel Bove, a dû se préoccuper de la construction d'un mur antibruit rendu nécessaire par le déplacement d'un site industriel ; François Peyronnet, dans l'opération de la mine de La Mure, a dû également gérer les problèmes particuliers posés par l'abattoir local et la maternité, alors qu'il était en charge de la reconversion d'un site industriel. Ce principe de non-séparabilité entraîne une obligation de coopération élargie à des acteurs territoriaux extrêmement divers.

Le troisième principe est celui de la nécessité de mettre en place une démarche projet négociée et souple : la légitimité de l'opération et du chef de projet n'est pas donnée a priori et doit être construite dans le cadre d'une négociation permanente ; par ailleurs, même si une certaine formalisation est nécessaire, notamment du point de vue de l'évaluation, il faut aussi savoir conserver une certaine souplesse pour que les différents acteurs acceptent de s'engager.

Le dernier principe est celui de la 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. C'est là une question cruciale, compte tenu du turn-over des acteurs, en particulier dans les préfectures.

Quel rôle pour l'État ?

Par rapport à tous les autres acteurs impliqués sur un territoire, l'État bénéficie d'un certain nombre de présupposés favorables : il jouit, peut-être à tort, 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 mais aussi leur capitalisation ; 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.

Pour exploiter ses atouts et compenser ses faiblesses, l'État pourrait créer des clubs ou des séminaires, du type de celui qui a été organisé par l'Inspection générale de l'industrie récemment, qui permettraient d'accumuler des récits d'expériences et de faire émerger des principes généraux ; ils permettraient également de faire se rencontrer des individus qui ont le profil de chefs de projet en ingénierie des restructurations, et donner de la publicité à ce type d'expertise.

Un point à ne pas négliger, à cet égard, est que parmi les motivations de ces acteurs à animer ces démarches, alors même qu'elles sont faiblement reconnues et valorisées, se trouve tout simplement le principe de plaisir : certains fonctionnaires nous ont dit à quel point ils avaient été heureux de pouvoir intervenir dans des situations où l'action rapprochée était possible, où

ils disposaient d'une grande autonomie et de marges de manœuvre considérables pour inventer des dispositifs et les faire vivre.

C'est clairement une chance pour l'État que de pouvoir disposer de fonctionnaires qui ont une image tellement éloignée de celle du *rond-de-cuir* ; encore faut-il le faire savoir pour attirer de nouvelles recrues et créer un cercle vertueux.

DÉBAT

L'habit ne fait pas le moine

Un intervenant : *Le type d'action collective que vous avez décrit me rappelle la façon dont était structurée la vie de la cité au XII^e siècle : les différents acteurs, tels que le roi, les seigneurs, l'évêque, l'abbé, le prévôt des marchands, jouaient un rôle essentiel ; ils bénéficiaient d'une grande visibilité, grâce à un ensemble de lieux symboliques, de rituels, de fêtes, au cours desquelles ils apparaissaient en grande tenue. Dans la société moderne, on a cru à tort que tout pourrait être résolu par des équations mathématiques ; mais cette illusion a fait long feu et l'exemple du Choletais témoigne du retour à la multiplicité des rôles traditionnels.*

Franck Aggeri : Je ne suis pas convaincu par votre comparaison : dans le type d'action collective auquel nous nous intéressons, les rôles ne sont pas attribués a priori. Dans le cas du Choletais, il se trouve que c'est le sous-préfet qui a pris le leadership ; ailleurs, ce sera le préfet de département, ou au contraire le préfet de région ; parfois encore les préfets estimeront que cela n'entre pas dans leur rôle, et ce seront d'autres acteurs qui se saisiront de la question. À chaque fois, ces personnages doivent construire leur légitimité.

Int. : *Pour prendre une métaphore théâtrale, on pourrait dire que les rôles sont écrits mais que les acteurs qui les tiendront ne sont pas choisis à l'avance ; ce ne sont pas Six personnages en quête d'auteur, mais Six rôles en quête d'acteurs.*

Int. : *On pourrait aussi prendre une comparaison organique : quand quelqu'un devient aveugle, son ouïe se développe ; les acteurs qui ont joué un rôle moteur dans le cas du Choletais ont simplement rempli une place laissée vacante. J'ai beaucoup apprécié ce que vous avez dit sur le principe de responsabilité : finalement, celui qui prend le leadership, c'est tout simplement celui qui choisit de répondre, de prendre une responsabilité, parce qu'il a constaté que personne n'était désigné a priori pour le faire.*

Frédérique Pallez : C'est vrai qu'il se produit une sorte de rééquilibrage naturel lorsque les acteurs qui jouissent d'une sorte de légitimité institutionnelle se défont ; mais c'est une vision un peu optimiste, car bien souvent, ce mouvement naturel ne se produit pas !

Jean-Pierre Aubert : Je peux citer à cet égard le cas de La Ciotat, à la fin des années quatre-vingt-dix : chacun s'est figé dans son rôle traditionnel, et rien ne s'est fait. De manière tout à fait révélatrice, le conseil général s'est contenté de racheter les équipements et le chantier est resté figé, tel quel, pendant dix ans.

Qui veut prendre des risques ?

F. A. : S'il arrive qu'on ne trouve personne pour tenir tel ou tel rôle, c'est aussi à cause des dérives du principe de précaution : personne ne veut prendre de risque, ce qui paralyse l'action collective.

J.-P. A. : Le séminaire organisé par l'IGIC (Inspection générale de l'industrie et du commerce) entre plusieurs ministères, a montré qu'en réalité, beaucoup de choses se faisaient, mais presque en cachette : « *Il y a des choses qu'on fait, mais qu'on ne dit pas* », avait déclaré un inspecteur du travail.

Il me semble que l'une des grandes richesses de cette série d'exposés sur les restructurations est de permettre enfin de lever le voile sur ces pratiques inavouées, et de faire prendre conscience que non seulement elles peuvent être mises au jour, mais qu'elles doivent l'être, car ce sont elles qui permettront aux pouvoirs publics de découvrir de nouvelles postures possibles, de nouveaux modes d'intervention. Bien évidemment, cela représente un risque lorsqu'on raisonne dans le cadre hiérarchique habituel. Mais que l'Administration s'investisse dans la reconquête de ces espaces entre le dire et le faire me paraît un enjeu fondamental et même révolutionnaire.

Le silence des agneaux

Int. : *L'histoire de la crise du Choletais m'évoque Le silence des agneaux : on a l'impression que les salariés se sont laissés conduire à l'abattoir sans rien dire, alors que chez Chausson, ils se sont pris en main, ils se sont révoltés, et l'effet de catharsis a joué à plein.*

Int. : *Vous n'avez pas du tout parlé des syndicats locaux : tout s'est donc réglé entre les pouvoirs publics et les patrons ?*

F. P. : Les représentants syndicaux ont joué leur rôle classique dans la négociation du nombre des licenciements, des départs volontaires et des primes de départ ; mais ils ne sont apparemment pas allés beaucoup plus loin.

F. A. : J'ai été frappé par le fait qu'ils utilisent les mêmes catégories de pensée que les entreprises : ils se contentent de négocier sur le fait qu'on licencie dix-neuf personnes plutôt que vingt, ou sur le montant d'une indemnité.

Le rôle du collectif

Int. : *Plusieurs des expériences de restructuration qui ont été présentées dans ce séminaire témoignaient de l'organisation d'une vie collective très intense : le fait que les gens puissent se battre ensemble, puis faire en commun le deuil de l'entreprise, et enfin s'encourager mutuellement dans leur recherche d'un emploi, paraissait fondamental. Dans le cas du Choletais, on a l'impression que chaque individu s'est replié sur lui-même.*

F. P. : En ce qui concerne l'accompagnement des personnes, il semble que la plate-forme de reconversion ait joué un certain rôle. Mais nous nous sommes effectivement étonnés de ne pas rencontrer davantage de prise en charge collective des salariés et de tentatives pour maintenir le lien social. Cela s'explique sans doute, comme nous l'a dit un syndicaliste après coup, par le fait qu'il existe dans le Choletais une vie associative très intense, qu'il s'agisse d'associations de loisirs, d'associations culturelles, d'amicales, etc. Même si on a l'impression que les salariés se sont éparpillés chacun de leur côté, ils ont sans doute maintenu le lien social grâce à cette vie associative.

Plus de respect pour les experts

Int. : *Un ingénieur du génie rural me disait récemment qu'au début de sa carrière, lorsqu'il parlait, tout le monde s'inclinait ; aujourd'hui, on multiplie les comités d'experts indépendants, et l'Administration semble avoir perdu toute crédibilité ; cela me paraît extrêmement grave.*

F. P. : Nous avons fait le même constat : la légitimité de l'État est à construire dans chaque situation, et à chaque fois de façon différente.

F. A. : J'ai été frappé, lors du séminaire organisé par l'Inspection générale de l'industrie, de constater que beaucoup de hauts fonctionnaires semblaient effectivement désespérés et amers.

J.-P. A. : On leur a inculqué deux dogmes : le premier, qu'ils étaient l'expression de la rationalité poussée à son extrême, puisqu'ils avaient été formés dans les meilleures écoles de la rationalité ; le second, qu'ils étaient les porteurs de la valeur suprême, celle de l'intérêt général. Or ces deux dogmes sont en crise : les autres acteurs estiment qu'il y a d'autres rationalités possibles que celle de l'État, et ils demandent aux fonctionnaires de faire la démonstration qu'ils sont véritablement porteurs de l'intérêt général. Autrefois, lorsqu'on construisait une route, elle suivait forcément le tracé dessiné par les ingénieurs des Ponts ; aujourd'hui, elle fait des tours et des contours, parce que de multiples associations contestent le tracé initial. Plus personne n'est prêt à croire que l'intérêt général s'exprime forcément par la voix des fonctionnaires.

Un nouveau paradigme économique ?

Int. : *Pour les pouvoirs publics, l'initiative collective a toujours quelque chose de potentiellement dangereux, et l'idée que l'État puisse favoriser de telles initiatives semble une aporie. Pourtant, l'exposé d'aujourd'hui montre que pour résoudre les problèmes sociaux, la solution consiste à développer les relations entre les différents acteurs locaux, ou en d'autres termes, pour reprendre le titre de ce séminaire, à développer la vie collective.*

Je suis personnellement frappé par le fait que, s'il existe en France plus de deux millions d'entreprises, dont l'activité est essentiellement tournée vers le profit, il existe aussi huit cent quatre-vingt mille associations, et donc un nombre considérable d'entrepreneurs sociaux, dont l'activité est tournée vers autre chose que le profit. Je me demande si on ne pourrait pas y ajouter les acteurs qui travaillent ensemble dans des structures telles que celles que vous avez décrites : elles ressemblent beaucoup à des associations et ont des finalités autres que purement économiques.

F. P. : Je trouve cette comparaison très stimulante, car le comité de pilotage dont nous avons parlé fonctionne effectivement un peu comme une association : pas d'existence juridique, absence de structure formelle, émergence progressive d'un leader, fonctionnement souple et "acentré"...

Int. : *On pourrait même, avec un peu d'audace, voir dans ce type d'initiative l'émergence d'un nouveau paradigme économique. Mais celui-ci ne pourra s'imposer que s'il est repéré et reconnu, ou en d'autres termes, si la démarche associative des préfets et autres acteurs que vous avez décrits est identifiée et valorisée en tant que telle pour servir de modèle à d'autres.*

Présentation des orateurs :

Franck Aggeri : maître-assistant au centre de gestion scientifique (CGS) de l'École des mines de Paris ; il travaille en particulier sur le management et les politiques de l'environnement
email : franck.aggeri@cgs.ensmp.fr.

Frédérique Pallez : ingénieur civil des Mines, professeur à l'École des mines de Paris et chercheuse en gestion au centre de gestion scientifique (CGS) ; elle travaille en particulier sur

le fonctionnement des entreprises et organisations du secteur public ; elle a animé le séminaire Fonctionnaires et les forums Fonctionnaires organisés par l'École de Paris du management.
Adresse e-mail : frederique.pallez@cgs.ensmp.fr
Site web du CGS : <http://www-cgs.ensmp.fr>

Jean-Pierre Aubert : inspecteur général de l'Industrie et du Commerce (depuis 1993), il a été notamment secrétaire national de la Fédération de la Chimie (CFDT), conseiller technique au Cabinet du ministre du Redéploiement Industriel et du Commerce Extérieur, chargé de mission auprès du ministre puis directeur du Cabinet du ministre délégué chargé de l'Aménagement du Territoire et des Reversions. Depuis juillet 2000, délégué interministériel aux restructurations de défense. Il a été associé depuis vingt-cinq ans à presque toutes les grandes opérations de restructurations ou de reconversion.

Diffusion avril 2002