

La reconversion des régions industrielles: une question géopolitique

Depuis plusieurs décennies, l'Union européenne et les différents Etats qui la composent, mais aussi les régions et, en Allemagne, les *Länder*, consacrent des financements extrêmement importants à la reconversion des vieilles régions industrielles. Il est vrai que l'enjeu est considérable sur le plan économique, social ou politique et ne serait-ce qu'en raison du poids démographique de ces bassins industriels: plus de quinze millions d'habitants pour l'ensemble de l'Union européenne, l'équivalent par exemple de la population des Pays-Bas.

Pourtant, malgré tant d'efforts, les résultats obtenus sont limités, la crise et les difficultés perdurent. Pourquoi le processus de sortie de la crise est-il donc, dans ces régions, si difficile, si douloureux et si lent?

On répond généralement à cette question en invoquant des facteurs que je qualifierai de «techniques»: l'ampleur des problèmes, la dimension des territoires à traiter, l'importance des populations, l'inadéquation des solutions apportées. De fait, des centaines de milliers d'emplois ont été supprimés, la crise a produit des milliers d'hectares de friches industrielles, la destruction des paysages et la pollution du sol, de l'air, des eaux a été massive, sans parler de l'impact sur les populations de deux siècles de paternalisme et de culture de la grande industrie. Mais ces explications suffisent-elles? N'y a-t-il pas lieu d'interroger le champ du politique, celui des acteurs, publics ou privés, institutionnels ou personnalités, qui ont eu à penser, décider, mettre en œuvre ces politiques de reconversion? Et de le faire dans une approche *géopolitique*?

L'utilisation du terme «géopolitique» peut surprendre. Popularisé par les médias et les responsables politiques depuis une quinzaine d'années, il semble réservé aux conflits entre États ou aux conflits internes aux États, mais à forte connotation ethnique ou religieuse (Afghanistan, Bosnie, Israël-Palestine). Dans les régions industrielles en reconversion, il n'y a bien sûr pas d'équipe de CNN,¹ pas de massacres, pas d'ultimatum, mais il y a des acteurs (partis politiques, syndicats, élus locaux, entreprises, administrations) qui entretiennent entre eux des relations de rivalité, de concurrence de pouvoir ou dans certains cas, d'alliances, de convergence d'intérêt développent des stratégies au service de leurs intérêts propres et le font sur des territoires précis, avec des caractéristiques, une histoire et des enjeux qui leur sont spécifiques. Les acteurs ne sont pas les mêmes que dans les conflits géopolitiques internationaux, mais les mécanismes sont en grande partie identiques.

1 CNN: chaîne de télévision américaine d'information (Cable News Network).

D'où deux questions:

1. En quoi ces facteurs géopolitiques ont-ils influencé, en bien ou en mal, les politiques et le processus de reconversion?
2. Les différences de situation géopolitique entre les régions industrielles concernées, et en particulier entre la Ruhr et le Nord-Pas-de-Calais (mais l'exercice pourrait être mené avec les bassins industriels britanniques ou belges, par exemple) expliquent-elles les différences d'approches et de résultats?

Pour avancer dans cette réflexion, je m'intéresserai à deux aspects qui se sont révélés particulièrement décisifs dans le cas français dans l'agglomération de Valenciennes (l'est du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais):

1. Le poids de la stratégie du parti communiste dans la gestion de la crise de la sidérurgie en 1978–1980;
2. L'importance des représentations des différents acteurs dans la mise en place d'une politique de reconversion.²

La fermeture d'Usinor-Denain: une crise instrumentalisée par le courant communiste

L'annonce par la direction du groupe sidérurgique Usinor de la fermeture de son principal site de production dans le Valenciennois (plus de 8000 salariés), en décembre 1978, a déclenché localement une crise politique et sociale extrêmement violente.³

La réaction de la société et des acteurs locaux a été dans un premier temps unanime et unitaire. Un «front du refus» s'est immédiatement constitué, associant l'ensemble des syndicats, des partis politiques et des élus (y compris ceux de la droite libérale ou gaulliste), mais aussi plus largement l'ensemble des acteurs socio-économiques et institutionnels. Chambre de commerce et d'industrie, petits patrons, commerçants, enseignants, militants des associations sportives, sociales ou culturelles, fonctionnaires du Ministère de l'Équipement, prêtres, mé-

- 2 J'entends par «représentations» des ensembles d'idées cohérents qui servent à chaque acteur à la fois à ...
 - a. «se représenter» la situation,
 - b. définir des réponses,
 - c. construire un discours à destination de la population.

Ces représentations sont en partie héritées de la culture propre à l'acteur (exemples : la culture politique du courant communiste en France ou du SPD dans la Ruhr, celle de telle ou telle grande entreprise, celle du monde patronal, celle des ingénieurs du Ministère de l'Équipement), en partie influencées par le parcours personnel, «l'histoire de vie» de l'individu (et à ces deux niveaux, les représentations font partie de l'acteur, lui sont constitutives et donc changent très difficilement), en partie construites de manière consciente, comme un outil au service de sa stratégie, pour convaincre l'opinion publique ou tel ou tel partenaire, par exemple l'État.

- 3 Philippe Subra, *Le Temps d'une conversion – Le Valenciennois (1965–1995)*, Valenciennes 1996.

decins et pharmaciens, avocats ... la mobilisation de la totalité des forces vives de l'agglomération, de la société civile, autour des salariés de l'entreprise et de leurs familles, a été spectaculaire. Les premières manifestations ont regroupé plusieurs dizaines de milliers de participants (près d'un habitant sur dix dans une agglomération de 350000 habitants). Réaction basée sur l'émotion d'une population choquée par la brutalité de la mesure, son caractère inattendu, mais surtout sur l'idée partagée par tous que la survie de la sidérurgie était un enjeu absolument vital pour la région et que sa disparition signifierait pour tous un avenir bien sombre.

Très rapidement pourtant cette unanimité a volé en éclats. En raison des manœuvres dilatoires du *gouvernement* de Raymond Barre, qui multipliait les annonces de «mesures d'accompagnement» pour rassurer la population et les élus de droite. Mais surtout en raison du choix fait par la CGT⁴ d'adopter une position radicale qui interdisait tout compromis avec la direction de l'entreprise: refus de tout licenciement ou suppression d'emplois, revendication d'un retour au niveau d'emplois qui avait été atteint plusieurs années auparavant (10000 emplois), dénonciation des «ambiguïtés» du parti socialiste. Les manifestants de la CGT ont de plus en plus associé dans leurs slogans les dirigeants nationaux du parti socialiste (Pierre Mauroy, leader du PS dans le Nord, et François Mitterrand, à l'époque pas encore président de la République) et ceux de la droite, et ont adopté des méthodes de lutte spectaculaires qu'ils qualifiaient auparavant de gauchistes: saccage des bureaux d'Usinor, des locaux de la chambre de commerce et de la mairie de Valenciennes, blocage de l'autoroute et des voies ferrées et, pour finir, occupation de l'usine et tentative de la faire fonctionner contre la volonté de la direction d'Usinor.

Ce choix de la radicalisation du conflit et d'une stratégie jusqu'au boutiste ne s'explique que par un contexte politique national et local particulier. Au moment où la crise éclate, l'alliance nationale entre les partis de gauche vient d'être abandonnée (échec des négociations pour une réactualisation du programme commun de gouvernement), les élections législatives de 1997 ont été marquées à la fois par un échec de la gauche (à quelques sièges de députés près) et par un rattrapage en voix du PC par le PS (prélude à un dépassement irrésistible les années suivantes) et nous sommes alors à moins de deux ans et demi d'une nouvelle élection présidentielle. Il est donc essentiel pour le courant communiste de donner un coup d'arrêt à l'ascension des socialistes en montrant à l'opinion de gauche qu'il est le meilleur défenseur (et même le seul) des intérêts des ouvriers et le plus déterminé des adversaires du gouvernement de droite. Au plan local, la situation est bien différente, mais les raisons d'exploiter politiquement la crise d'Usinor sont tout aussi fortes: le PC⁵ vient de prendre la mairie de Denain aux socialistes et les élections cantonales sont proches. Enfin la CGT doit faire face à une concurrence de

4 CGT: Confédération générale du travail, principal syndicat français, très proche du parti communiste jusqu'il y a quelques années.

5 PC: Parti communiste.

plus en plus dangereuse de l'autre grand syndicat de gauche (plutôt proche du PS⁶) la CFDT.⁷

Le résultat, quelques mois plus tard, est sans appel: démobilitation des grévistes (dont une majorité accepte les mesures de reclassement) et fermeture presque complète de l'usine. La crise de la sidérurgie a donc été utilisée par le courant communiste pour renforcer ses positions aux dépens du concurrent socialiste, en fermant la voie à un compromis qui aurait pu permettre de conserver une partie de la production pendant la plusieurs années.

Les représentations et l'enjeu de la reconversion

La façon dont l'ensemble des responsables, politiques, syndicaux ou patronaux, locaux, régionaux ou nationaux ont abordé la question de la reconversion du Valenciennois a été fortement influencée par une série de *représentations* très fortes:

1. Au plan national, l'administration chargée de la politique d'aménagement du territoire, la DATAR⁸ et les ministères de l'Économie et de l'Industrie n'ont jamais envisagé que le Valenciennois puisse être la victime d'une crise industrielle massive, car l'industrie valenciennaise, contrairement au reste du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, paraissait relativement diversifiée (charbon, acier, métallurgie); par ailleurs, la priorité de la DATAR était alors le rééquilibrage économique par l'industrialisation de l'ouest du pays (Bretagne, Pays de la Loire, Aquitaine) en y concentrant les créations d'entreprises (politique dite de «décentralisation industrielle»).
2. Plus généralement et aussi stupéfiant que cela puisse paraître aujourd'hui, aucun responsable national et encore moins local, malgré les enseignements de l'histoire économique faite de cycles de croissance et de crise, n'envisageait avant octobre 1973 que la formidable période de croissance de l'après Seconde Guerre mondiale puisse un jour s'interrompre; l'économie paraissait prise dans un cercle vertueux et sans fin prévisible.
3. La taille même des hauts-fourneaux, le fait que cette activité était présente depuis un siècle et demi, qu'elle employait la population de père en fils depuis des générations et que la production n'avait jamais cessé de croître, en faisait un élément quasiment naturel, substantiel du paysage local dont la disparition était, pour les élus comme pour les habitants, aussi difficile à penser que, par exemple, la disparition d'un fleuve ou d'une montagne.

6 PS: Parti Socialiste.

7 CFDT: Confédération française démocratique du travail.

8 DATAR: Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, administration créée en 1963, chargée de piloter la politique d'aménagement du territoire en France.

Pour ces trois raisons, l'hypothèse d'une crise profonde de l'industrie locale n'a pas été sérieusement envisagée avant qu'elle ne se produise et quand cette crise a commencé à se développer, elle n'a pas été comprise pour ce qu'elle était; le besoin d'une reconversion n'a donc pas été anticipé et un retard important a été pris qui n'a jamais pu être réellement rattrapé. Dans le Valenciennois, la reconversion n'a jamais cessé de courir après la crise.

A ces trois représentations s'en sont ajoutées deux autres, dont l'importance s'explique par le poids politique⁹ et idéologique (l'hégémonie) du courant communiste, dans sa version la plus traditionnelle:

1. L'idée, héritée de la vulgate marxiste, puis de la politique des plans quinquennaux soviétiques, que l'industrie est une activité supérieure à toute autre (et notamment au tertiaire) et que l'industrie lourde est une activité supérieure à l'industrie légère; toute diversification de l'économie valenciennaise dans de nouveaux secteurs, comme l'automobile ou les services, était donc perçue par les responsables locaux avant tout comme une régression; le développement de l'économie et de l'emploi ne pouvait passer que par la défense de l'industrie lourde, de la mine et des aciéries.
2. Enfin les élus locaux avaient une conception de type syndical de leur rôle d'élus, plus revendicative que gestionnaire, à la fois pour des raisons de parcours personnel,¹⁰ parce que gérer le territoire aurait impliqué de négocier avec les entreprises, avec l'État et l'Europe capitalistes et donc, d'une certaine façon, de collaborer avec l'ennemi de classe, enfin parce que dans la conception communiste du combat politique, la conquête du pouvoir passait par la conquête de l'État et que là, c'est-à-dire au plan national, était le seul enjeu véritablement important.

Quelques hypothèses sur les facteurs géopolitiques de la reconversion de la Ruhr

Vu de France, le processus de reconversion de la Ruhr apparaît comme beaucoup plus avancé et plus cohérent que celui mené dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais.¹¹ Plusieurs facteurs géopolitiques peuvent l'expliquer, qui relèvent soit de l'organisation du pouvoir sur le

9 Les communistes contrôlent à l'époque la plupart des positions de pouvoir local : ils dirigent la grande majorité des communes industrielles, dont Denain (mais pas Valenciennes, ville-centre de l'agglomération, tenue par un maire gaulliste) et, tout au long des années 1960, 1970 et 1980, les trois députés sont le plus souvent communistes. Par ailleurs la CGT, dirigée par des militants communistes, est de loin le premier syndicat.

10 Les élus communistes sont souvent d'anciens syndicalistes de la CGT, devenus maires ou députés à l'âge de la retraite ou du moins après de nombreuses années de militantisme syndical.

11 Philippe Subra, *Le charbon en Allemagne: reconversion, luttes syndicales et environnement*, in *Géohistoire de l'Europe médiane*, La Découverte 1998.

territoire, soit de la culture politique, des représentations et des stratégies des différents acteurs:

1. Le fait que l'Allemagne soit un État fédéral a entraîné une intervention plus précoce et plus massive en faveur de la reconversion sous l'action du *Land* (programmes régionaux spécifiques de restructuration économique et urbaine à l'échelle de la Ruhr dès 1968, *Zukunftinitiative Montanregionen* à partir de 1987, complété en 1991 par un programme d'action pour les régions de charbonnages, avec l'aide de l'État fédéral et de l'Union européenne); en France, les aides à la reconversion ont longtemps été du seul ressort de l'État (GIRZOM),¹² aides de la DATAR et de Charbonnages); il a fallu attendre le début des années 1980 pour que la Région Nord-Pas-de-Calais puisse intervenir en faveur de la reconversion de son bassin minier et elle ne l'a fait qu'avec des moyens beaucoup plus limités.
2. L'action de reconversion a été pensée et menée dès le départ à l'échelle intercommunale, ce qui a permis des économies d'échelles, la mise en commun de moyens, une vision globale des besoins, une certaine mutualisation des investissements, grâce à la mise en place d'une structure intercommunale unique à l'échelle de l'ensemble du bassin dès 1920 (SVR, *Siedlungsverband RuhrKolbenbezirk*, devenu le *Kommunalverband Ruhrgebiet* en 1987) ; à l'inverse, le développement de l'intercommunalité dans le Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais a été très tardif (fin des années 1990) et n'a jamais pu aboutir à une structure unique dotée de moyens importants (le bassin compte actuellement six communautés d'agglomération dont deux dans le Valenciennois).
3. Dans la Ruhr, le mouvement ouvrier s'est reconstruit à partir de 1945 sans le courant communiste, en raison de division de l'Allemagne en deux États, donc sans le contexte de concurrence qui a si fortement pesé côté français: un seul parti, le SPD, assuré du contrôle du *Land* pendant très longtemps, des syndicats unifiés; le passage à une culture de gestion du territoire, en partenariat avec le patronat et l'État fédéral n'en a été que plus facile, d'autant qu'il s'appuyait sur une culture de la négociation apparue dans la social-démocratie allemande avant même la Première Guerre mondiale; cela ne signifie pas que le tournant de l'après-industrie lourde ait été pris sans remous ou sans conflits internes, mais qu'il a pu l'être plus facilement qu'en France.

12 GIRZOM: Groupe interministériel de reconversion des zones minières, organisme public chargé de coordonner et de financer des actions de reconversion urbaine dans les zones minières.

Zusammenfassung

Am Beispiel von Valenciennes in Nordfrankreich kann gezeigt werden, dass auch «geopolitische» Faktoren den Strukturwandel in industriellen Regionen beeinflusst haben. So sind in den 1960er Jahren die langfristigen Folgen der industriellen Krise sowohl von staatlichen wie lokalen Repräsentanten der Politik unterschätzt worden. Hinzu kommt, dass die Krise in der Stahlindustrie (1975–1979) von der Kommunistischen Partei dazu benutzt wurde, den Versuch zu unternehmen, den Machtzuwachs der Sozialisten auf nationaler Ebene aufzuhalten, um davon auf der lokalen Ebene profitieren zu können. Es sind «geopolitische» Unterschiede zwischen Frankreich und Deutschland (Föderalismus, Eingemeindungspolitiken, Bedeutungslosigkeit der Kommunisten), die wahrscheinlich vor allem den großen Wirkungsgrad des Strukturwandels an der Ruhr erklären.