



FORCE OUVRIERE  
AEROSPATIALE

NON A CHOMAGE

PERSONNEL OUVRIER AEROSPATIALE  
TOUS ENSEMBLE DANS LA LUTTE

AEROSPATIALE

# LE MODÈLE NÉO-RÉPUBLICAIN ET LES SITES EN RECONVERSION INDUSTRIELLE

Michel Grossetti, Christophe Beslay, Denis Salles

Les lois de décentralisation de 1982 ont accéléré un phénomène amorcé dès la fin des années 60 avec l'affaiblissement d'une forme d'arrangement politico-institutionnel local qui a été décrite avec précision par Pierre Grémion<sup>1</sup>. Cette forme, le « modèle d'administration territoriale républicaine » associe les préfets, en tant que représentants locaux de l'État et les notables locaux qui sont en position de négociation permanente avec le pouvoir central. Les notables essaient de tirer parti des espaces de liberté et d'action laissés par les dispositifs administratifs pour capter des ressources, exprimer des besoins, défendre des intérêts.

L'administration centrale de son côté s'appuie sur les notables pour obtenir l'adhésion des populations locales aux politiques élaborées par le centre. Le cadre territorial privilégié de déploiement de ce modèle est le Département, au sein duquel : « la déconcentration des services administratifs de l'État dans la circonscription entraîne la constitution d'une structure informelle du gouvernement local qui verrouille les deux réseaux notabiliaires essentiels : le réseau des élus locaux (maires et conseillers généraux) à forte dominante rurale et le réseau des institutions de représentation professionnelles territoriales »<sup>2</sup>.

Ce système s'est trouvé mis à mal par diverses évolutions. La première concerne le décalage grandissant entre les cadres territoriaux d'exercice de la démocratie (communes, départements, plus récemment régions) et les espaces de vie et de développement économique. Ainsi dans les métropoles de province (exclues il est vrai par Grémion de son modèle), la croissance urbaine a progressivement imposé la nécessité d'associer à la commune-centre diverses communes périphériques pour résoudre des problèmes posés au niveau des agglomérations. L'urbanisation a aussi affaibli le pouvoir des élus des zones rurales, sur lesquels reposait en partie le modèle républicain. Ce phénomène est concomitant d'une autre évolution, qui est la croissance des administrations locales et la formation d'une couche de techniciens et gestionnaires travaillant au contact des élus mais pouvant poursuivre des objectifs spécifiques.

En équilibrant différemment les compétences théoriques et les ressources des collectivités locales et de l'État, les lois de 1982 ont transformé le cadre juridique du modèle républicain et consacré une certaine forme de

retrait de l'État, ce qui constitue une troisième évolution. Enfin, l'accroissement du rôle du secteur privé dans divers aspects du fonctionnement des villes introduit une quatrième évolution.

L'action publique locale est donc progressivement sortie du cadre spécifique décrit par Grémion<sup>3</sup>. Le préfet est toujours là mais il ne peut que tenter de coordonner tant bien que mal l'action de divers services plus ou moins déconcentrés. Les notables existent toujours mais investissent de multiples collectivités concurrentes. Au gouvernement local constitué par le préfet et ses notables se sont substitués de multiples réseaux traversant les organisations publiques et portant des projets à durée variable. Ces projets, loin de n'être qu'une expression locale des politiques gouvernementales comme dans l'ancien modèle, peuvent naître dans le contexte local et lui être spécifiques. Autrement dit, le centralisme a effectivement reculé.

Pour caractériser ces nouveaux cadres de l'action publique locale, les spécialistes français ont mis en avant de nouvelles notions, généralement inspirées de travaux américains. Ainsi par exemple, Patrick Le Galès<sup>4</sup> plaide-t-il pour l'usage du terme de gouvernance urbaine à la place de celui de gouvernement. Alors que ce dernier terme suggère la stabilité des arrangements politico-institutionnels et l'existence d'une structure de pouvoir unique, la notion de gouvernance donne un cadre d'analyse plus souple et dynamique : « Poser le problème de la gouvernance, c'est le plus souvent mettre en avant les conditions qui renvoient à la coordination de différentes organisations ».

*Page de gauche : manifestation des employés d'Aérospatiale contre les restructurations*

1. Grémion P., *Le pouvoir périphérique*, Seuil, 1976.

2. Grémion P., op. cit., p.342.

3. Grémion P. soutient que son modèle n'est pas historique et qu'on le retrouve à diverses époques, le compromis entre l'administration centrale et les notables locaux survivant aux évolutions du cadre juridique. On peut aussi défendre le point de vue inverse en évoquant les modes de fonctionnement existant durant la première période de la Troisième République. L'exemple des équipements universitaires montre une capacité d'initiative locale bien plus importante que dans le modèle de Grémion (Michel Grossetti *et al.*, 1996). Par ailleurs, Grémion avait parfaitement perçu les évolutions menaçant le modèle républicain, évolutions dont certaines se manifestent selon lui dès la fin des années cinquante.

D'autres chercheurs se réfèrent aux théories du régime urbain (*urban regime*) développées aux États-Unis<sup>5</sup> pour désigner des coalitions d'intérêts, privés ou publics, et des systèmes de relations qui forment la base du gouvernement des villes. Un régime urbain est un équilibre stable des forces en présence et produisant l'action publique. L'usage de cette notion insiste plus sur la stabilité et l'équilibre que sur les ruptures et la diversité des coalitions, comme le fait la notion de gouvernance.

D'une façon générale se pose la question des réseaux qui associent les acteurs, individuels ou organisationnels, dans le monde de plus en plus complexe de l'action publique. Jean-Pierre Gaudin fait des réseaux individuels le substrat des mobilisations locales: « Dans la configuration de forte dispersion des moyens financiers et des ressources symboliques, on fait l'hypothèse que les formes de mobilisation politique se mesurent à travers des effets de proximité dans les formations, les générations ou le militantisme, lesquels se manifestent cependant autant par le biais de connexions et de réseaux, qui relie parfois à distance, que par les seules contiguïtés localistes. »<sup>6</sup>

L'action publique locale est donc le fait d'acteurs multiples, individuels ou collectifs, se combinant en de multiples systèmes traversés de réseaux sociaux. Cet article



propose d'analyser les nouveaux cadres de cette action à partir d'une étude sur les politiques de reconversion industrielle conduites dans dix sites différents. L'exemple des reconversions est intéressant parce qu'il s'agit à chaque fois de cas où certains acteurs au moins ont formulé des

diagnostics de crise économique locale suscitant des prises de positions et actions qui peuvent servir de révélateur des nouveaux arrangements entre les acteurs publics dans la production des politiques économiques locales. Les sites que nous avons analysés manifestent une assez grande variété de situations: restructurations des industries de défense (Bordeaux, Tarbes, Bergerac); fermeture de bassins houillers (Carmaux, Decazeville, Alès); petits districts industriels en difficulté (Graulhet, Lavelanet); restructurations d'un grand groupe privé (Clermont-Ferrand); fermeture d'une centre administratif (Modane).

Pour analyser les formes de l'action publique dans chacun des sites étudiés nous avons été amenés à construire quelques notions opérationnelles prolongeant les travaux cités plus haut et s'appuyant sur une conceptualisation développée dans le cadre de l'analyse des systèmes locaux d'innovation (Grossetti, 1995).

## Les systèmes locaux d'action publique

Nous appelons action publique, toute opération (d'animation, d'aménagement, de financement ou d'autre nature), se donnant comme justification des objectifs d'intérêt collectif (dépassant les intérêts individuels d'une personne ou d'une organisation). Les acteurs publics sont les organisations ou les individus se plaçant sur ce registre d'action. Une collectivité territoriale est un acteur public mais c'est aussi le cas d'une entreprise privée engageant des actions de mécénat ou d'aide sociale.

L'action publique est le fait d'acteurs individuels et d'organismes dépendant de l'État, des collectivités locales ou encore de milieux professionnels. L'intervention de chaque organisme est régie par une mission et un ensemble de compétences théoriques. Mais on sait que les acteurs outrepassent généralement les limites théoriques d'intervention qui leurs sont assignées et que c'est dans la pratique que s'effectuent les ajustements.

On a donc affaire dans chaque espace administré à un Système local d'action publique (SLAP) rassemblant des organisations publiques, parapubliques ou privées plaçant leurs interventions sur le registre du bien commun et exerçant leur action sur une aire déterminée. Dans les situations de reconversion, les entreprises, surtout lorsqu'il s'agit de grands groupes, sont souvent amenées à intervenir au sein de ce système, se présentant alors sous le double aspect, d'une part, d'acteurs économiques source des problèmes ou de possibilités de développement, et d'autre part d'acteurs publics engagés dans leur résolution.

4. Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine » *Revue française de science politique*, n° 1, 1995.

5. Stone C., *Regime politics, governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989.

6. Gaudin J.-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales, quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques? », *Revue française de science politique*, n° 46, 1995.

D'un point de vue sociologique, un tel système peut être défini comme un système d'action local<sup>7</sup>, c'est-à-dire un ensemble d'organisations et d'acteurs individuels en interdépendance, concentré dans une aire géographique donnée. Le degré d'intégration d'un tel système est variable. Dans certains cas, il s'agit d'un simple ensemble d'interdépendances plus ou moins fortes, le cadre local impliquant toujours une histoire commune et des enjeux communs, même si les acteurs ne s'accordent pas sur l'une et sur les autres. Dans d'autres cas, le système peut être traversé de relations directes de coordination ou de collaboration, voire manifester l'existence de règles et de projets partagés par les différents acteurs.

L'action des différentes composantes du système s'inscrit dans un espace défini par un ensemble de ressources et de contraintes de divers ordres : attributions légales de compétences, capacités financières, équilibres politiques, capacités d'expertise, configuration systémique, image interne et externe, etc. Cet espace n'est évidemment pas statique mais en recomposition permanente, de même que le système lui-même : de nouveaux acteurs apparaissent, d'autres disparaissent, des majorités politiques basculent, la loi évolue, etc.

Il y a toutefois des phases de relative stabilité et des phases de recomposition rapide qui rythment la vie du système et constituent sa spécificité dynamique. Par exemple, ce qui a été parfois appelé le « système Chaban-Delmas » à Bordeaux est typique d'une forme de régime urbain manifestant une certaine stabilité des relations entre acteurs. Des systèmes comparables ont existé au cours des années 60 et 70 dans la plupart des grandes villes (le système « Deferre » de Marseille, le système « Bazerque » à Toulouse). La fin d'une telle période de stabilité correspond généralement au retrait d'un personnage central ou au départ de l'ensemble d'une génération d'acteurs. Elle débouche alors sur une phase de recomposition, parfois de turbulence.

## Types d'acteurs et relations

Du point de vue des reconversions industrielles ou plus généralement de l'action économique, chaque système local fait intervenir des éléments que l'on peut classer selon deux dimensions différentes. La première est celle qui oppose les acteurs génériques, que l'on retrouve nécessairement partout, aux acteurs spécifiques qui, eux, ne sont présents que dans un site ou un ensemble de sites. Les collectivités territoriales sont des exemples d'acteurs génériques : chaque cas de reconversion est nécessairement inséré dans une ou plusieurs communes, un département, une région. Un grand groupe est un acteur spécifique : Aérospatiale à Bordeaux<sup>8</sup>, Michelin à Clermont. La seconde dimension oppose les acteurs dont la présence sur le site n'est pas liée au problème de la reconversion à ceux qui doivent leur existence ou du moins leur mission spécifique à ce problème. Nous baptiserons les premiers les « acteurs-souches » et les seconds les « acteurs-reconversion ». Les collectivités territoriales et les grands



Site de l'Aérospatiale à St Médard en Jalles

groupes sont des acteurs-souches alors que les sociétés de reconversion ou les fonctionnaires chargés spécifiquement d'une mission dans ce sens (sous-préfets développeurs) sont des acteurs-reconversion.

Acteurs	Souche	Reconversion
Générique	Collectivités territoriales, services locaux de l'État	Fonctionnaires chargés des reconversions
Spécifique	Grands groupes, Institutions locales concernées par le développement économique	Sociétés de reconversion

Le tableau ci-dessus présente ces différents types.

On trouve aussi des instances qui ne sont pas des acteurs (elles n'ont pas de pouvoir de décision spécifique) mais des lieux de concertation et de coordination. Le

7. Cette notion pourrait être vue comme une application au cadre local de la notion de système d'action concret développée par la sociologie des organisations (Crozier et Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1993). Elle s'en différencie toutefois par l'attention portée à l'histoire du système. Nous faisons en effet l'hypothèse que celui-ci passe par des phases de relative stabilité et des crises ou évolutions brutales qui déterminent les équilibres à venir. Par ailleurs, nous accordons plus d'importance aux constructions cognitives collectives que la tradition de l'analyse stratégique.

8. L'établissement bordelais de l'Aérospatiale est presque aussi important que celui de Toulouse. Il produit des missiles et des équipements pour l'aéronautique militaire. Dans les politiques d'après-guerre, Toulouse a été choisi comme centre pour l'aéronautique civile et Bordeaux, à cause de Chaban, pour l'aéronautique militaire, d'où l'existence d'un pôle associant l'Aérospatiale, Dassault, la SNPE (poudres et explosifs) et des tas de sous-traitants. Ce pôle menacé par les restructurations de l'industrie de défense, d'où les politiques de reconversion.

SITE	COLLECTIVITÉS TERRITORIALES IMPLIQUÉES	AUTRES ACTEURS SOUCHES	ACTEURS SPÉCIFIQUES À LA RECONVERSION OU AU DÉVELOPPEMENT	RELATIONS DE COORDINATION (C) OU COOPÉRATION FINALISÉE (C)
Clermont	État Région Département Collectivité de communes de l'agglomération Commune de Clermont	Michelin Chambre de commerce	M.D.I. (État) SIDE (Michelin) CAD (Département et communes) ARD (Région)	Département – Communes – État – Chambre de commerce (c)
Bordeaux	Europe État Région Département Communauté urbaine Commune de Bordeaux	Chambre régionale de commerce Chambre de commerce de Bordeaux	BRA (Chambre de commerce de Bordeaux) CRA-PME Délégué local aux restructurations de la Défense (État) Bordeaux Technopolis (Communauté urbaine)	État Région Département (c)  État – Chambre de commerce – communes (c)
Albi-Carneau	État Département Commune d'Albi	Charbonnages de France (CdF) Chambre de commerce	SOFIREM (CdF) ADIRAC (collectivités locales, État, CCI) AGATE (Département) SEM81 (Département) Délégué à l'industrialisation (État)	État – CdF – commune (C) Département – commune (c)
Alès	État Département Commune d'Alès	Charbonnages de France (CdF) Rhône-Poulenc Chambre de commerce	ADIRA	Tous les acteurs (C)
Decazeville	État Commune de Decazeville	Groupe vieille montagne autres entreprises	SORID	Tous les acteurs (C)
Tarbes	Europe État Département Commune de Tarbes Commune de Maubourget		Comité départemental de développement économique Sociétés de conversion	État – Département (C)
Lavelanet	État Département Commune de Lavelanet	Groupe chargeurs Chambre des métiers	Société ariégeoise de développement Association pour le développement du pays d'Olmes	État – Département – groupe chargeurs (C)
Graulhet	État Département Commune de Graulhet		SOFIREM (CdF) ADIRAC (collectivités locales, État, CCI) AGATE (Département) Délégué à l'industrialisation (État)	État - Département – commune (c)
Bergerac	État Région Département Commune de Bergerac	SNPE CCI	IP Montage	État – Région – Département (c) SNPE – IP Montage – sous-préfecture (c)
Modane	État Département Communes de la vallée	SNCF CCI	Délégation à l'industrialisation de Modane Maurienne expansion	Communes de la vallée – Département – sous-préfecture (C)

Comité régional d'aide aux PME (CRA-PME) de Bordeaux est une entité de ce type. Là encore, ces instances peuvent être spécifiques ou génériques (cas des Conseils économiques et sociaux). Les systèmes confrontés à des situations de crise (ou en tout cas perçues comme telles) se modifient sous la pression de ces situations en suscitant des structures nouvelles ou en adaptant les structures existantes. L'adaptation à la

situation de reconversion peut prendre des formes variables que l'on peut classer en trois catégories.

La première est l'appel à un acteur extérieur, une société de reconversion par exemple. C'est ce qui s'est passé dans les sites concernés par le fond de restructuration de la Défense (FRED). L'acteur en question est alors mandaté par une partie ou l'ensemble des acteurs locaux pour effectuer une mission particulière

(recherche d'implantations industrielles par exemple).

La seconde est la spécialisation de certains services ou de certains membres des organismes génériques. Un sous-préfet développeur, une direction régionale à l'industrie progressivement spécialisée dans les procédures d'aide à la reconversion (Tarbes), un délégué local aux restructurations de la Défense (Bordeaux) sont des exemples de cette catégorie.

La troisième est la création d'une structure locale *ad hoc* qui peut prendre la forme d'un acteur nouveau à qui un certain nombre de pouvoirs sont délégués ou celle d'une instance de coordination.

Ces trois formes institutionnelles sont cumulables. Peuvent s'y associer des initiatives individuelles se plaçant sur le registre de l'action publique, le tout dessinant les systèmes d'action concrets. Les acteurs-reconversion ou les instances de coordination ne sont pas seulement des éléments du système parmi d'autres. Ils manifestent aussi des formes de relations entre les acteurs-souches. La définition et la mise en œuvre des politiques économiques est simultanément une transformation, voire une création du système local d'action publique.

Dans la pratique, on observe essentiellement quatre formes de relations pouvant exister entre deux organisations du système d'action publique :

- La coopération finalisée se traduit par une implication matérielle commune des différents acteurs et une forme de partage du pouvoir. C'est le cas par exemple lorsque les acteurs s'entendent pour financer une organisation commune à qui sont délégués un certain nombre de compétences dans les actions de soutien aux entreprises ou de reclassement de personnel.

- La coordination est un simple accord sur une division du travail n'impliquant pas de partage de financement ou de délégation de pouvoir. Le cas typique est la constitution d'une instance commune au sein de laquelle les différents acteurs sont représentés et décident du partage des actions à conduire, des dossiers à soutenir, etc.

- La concertation consiste en un échange d'informations, soit par le biais de réunions entre personnels techniques, soit par la participation à diverses instances communes, mais sans qu'il y ait pour autant un partage formalisé des tâches ou des dossiers.

- La coexistence est le type de relation le plus limité. Il n'y a pas d'échange entre les acteurs qui sont toutefois amenés à ajuster réciproquement leurs positions par le simple jeu des concurrences et des interdépendances locales.

## Deux modèles de systèmes

L'étude des systèmes d'action publique de nos dix sites s'est effectuée avec les mêmes outils théoriques et méthodologiques, sans considération préalable pour les

différences potentielles entre les sites. Pour chaque site, on a repéré les acteurs, leurs relations, distingué les acteurs souches des acteurs reconversion, et reconstruit le système. Pour résumer l'ensemble de ces systèmes, nous pouvons dresser un tableau (voir page de gauche).

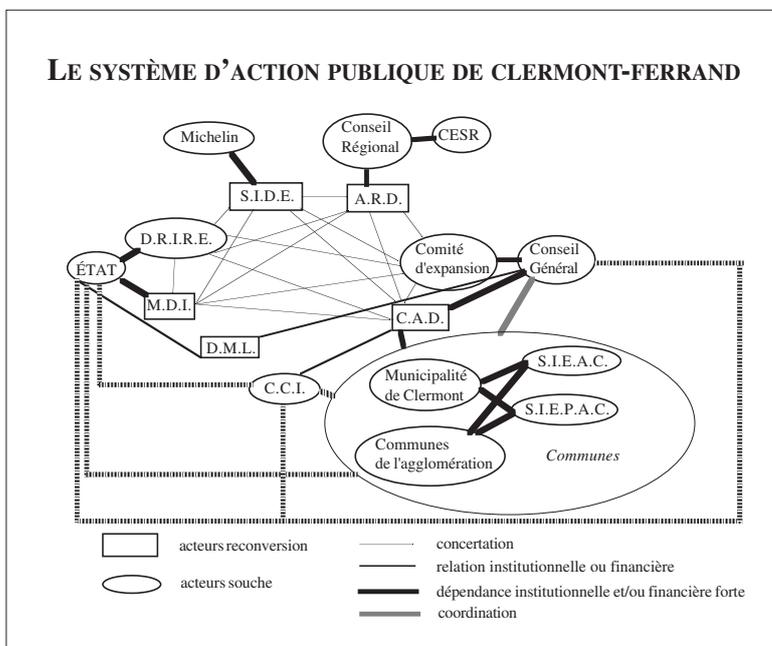
Ce tableau permet d'identifier immédiatement deux cas de figure bien différents, qui renvoient à la taille et au statut des villes.

## Le modèle de la gouvernance urbaine

Les deux capitales régionales se distinguent fortement des autres cas par le nombre des acteurs et instances impliqués et la complexité des systèmes. Cette complexité n'est pas une simple différence de taille, elle est la marque d'une différence de structure. Dans ces métropoles, tous les niveaux territoriaux sont impliqués (Europe, État, Région, Département, communes, structures multi-communales) ainsi que d'autres acteurs issus en général du monde économique (Michelin à Clermont).

On se retrouve donc bien dans ces deux cas dans le cadre décrit par les concepts de gouvernance ou de régime urbain : des arrangements plus ou moins stables sont possibles entre certains acteurs, mais il n'existe plus un modèle général de fonctionnement. C'est ce que nous appellerons le modèle de la gouvernance urbaine. Dans les deux cas que nous avons examinés, le système local d'action publique se structure autour de plusieurs sous-systèmes.

Le cas de Clermont-Ferrand, une grande ville confrontée au retrait progressif d'une grande industrie structurante illustre bien ce modèle.



La coopération semble efficace au niveau des acteurs opérationnels de terrain. Tous se concertent, communiquent et coopèrent effectivement sur l'instruction des dossiers traités, la mise en place et le suivi des actions menées (collectivement ou plus spécifiquement à l'initiative de l'un ou l'autre de ces acteurs).

Par contre, et au niveau plus politique des structures institutionnelles, trois sous-systèmes se font jour, révélant des stratégies différentes, notamment pour ce qui concerne la prise en charge du rôle de régulateur socio-économique.

– Un sous-système Michelin. L'ancien régulateur privé, conformément à sa stratégie de discrétion et de non-intervention directe sur la scène politique locale, participe



Site de l'Aérospatiale à St Médard en Jalles

effectivement au re-déploiement industriel par l'intermédiaire de la SIDE, une société de reconversion filiale du groupe. Cette société se coordonne efficacement avec l'ensemble des autres acteurs de terrain, mais mène son action de manière autonome, l'entreprise refusant de s'engager plus à fond, par exemple en étant partie prenante de structures communes.

– Un sous-système régional structuré autour de l'Association Régionale de Développement. La mise en retrait de la Région par rapport aux structures communes de développement industriel, renvoie à la fois à son domaine spécifique de compétences et au fait que les ambitions du Président du Conseil Régional en font un candidat virtuel à la régulation institutionnelle.

– Un sous-système composé de la Municipalité de Clermont-Ferrand et des syndicats inter-communaux, du Conseil Général, de la CCI de Clermont-Issoire et des

## ORGANISMES INTERVENANT DANS LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

ORGANISME	TUTELLE OU DÉPENDANCE	DATE DE MISE EN PLACE	EFFECTIFS	BUDGET
Agence régionale de développement (A.R.D.)	Conseil Régional	1984	9 en 1994	8 MF en 1994
Direction du développement	Conseil Régional	1987	10	30 MF
Comité d'expansion économique du Puy-de-Dôme	Conseil Général (85 % du financement)	1956, réformé en 1990	8	2,50 MF
Direction régionale à l'industrie, la recherche et l'environnement (DRIRE)	État	restructurée en 1991		32 MF État (plus 11 CEE et 18 Région)
Mission de développement industriel	État	1990		5 MF (FIAT)
Service de développement économique de la municipalité de Clermont-Ferrand	Municipalité de Clermont-Ferrand		5	7,50 MF pour le Fond d'intervention industriel
Service de promotion industrielle	Chambre de commerce et d'industrie de Clermont-Ferrand – Issoire	début des années 70	5	
Société d'industrialisation et de développement économique (S.I.D.E.)	Michelin	1991	5	130 MF
Clermont Auvergne Développement (C.A.D.)	Conseil Général, Syndicat Intercommunal de l'agglomération clermontoise	1993	3	3 MF
Syndicat intercommunal d'études et de programmation de l'agglomération clermontoise (SIEPAC, puis SIEAC)	Syndicat Intercommunal de l'agglomération clermontoise	1990		

services de l'État en région. Aucun de ces acteurs ne semble vouloir se porter comme candidat unique à la régulation institutionnelle. Au contraire, un fonctionnement collectif autour d'organismes tels que Clermont Auvergne

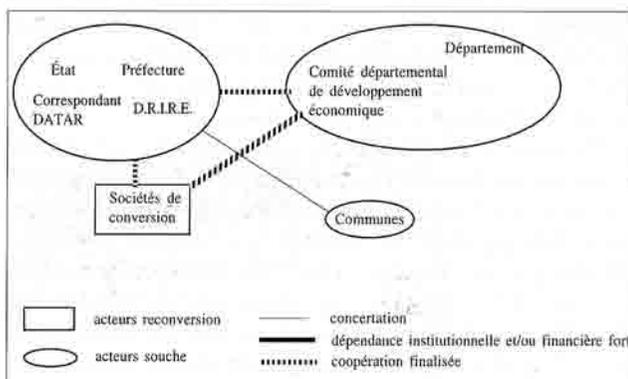
Développement est la marque de la recherche d'une logique collective en matière d'intervention économique.

De la même façon, à Bordeaux, deux sous-systèmes apparaissent, l'un centré sur les collectivités territoriales supérieures au niveau communal, l'autre sur la chambre de commerce et les communes.

## Le modèle néo-républicain

À l'inverse, dans les autres sites, le couple État – Département revient inlassablement, additionné parfois de communes ou de collectivités de communes, permettant d'identifier ce que nous appellerons le modèle néo-républicain, en référence au « modèle d'administration républicaine » de Grémion. Ce modèle garde le département comme niveau territorial de négociation entre les élus locaux et l'État. Il présente un certain nombre de différences avec le modèle décrit par Grémion, différences que l'on peut percevoir comme une série d'évolutions par rapport à la situation de l'époque. Tout d'abord, dans ce modèle, le rôle des notables est moins déterminant que les capacités d'action nouvelles des Départements (à la fois en termes de moyens financiers et de ressources humaines), la nécessité pour eux de maintenir une légitimité parmi les instances territoriales, ainsi que leur incontestable légitimité locale (les sites se définissent spatialement le plus souvent comme un ensemble de cantons). Ensuite, le fait que les interlocuteurs des services de l'État soient souvent des techniciens des services départementaux semble indiquer que les notables ont été probablement en partie remplacé par des technocrates.

### LE SYSTÈME D'ACTION PUBLIQUE DE TARBES



Ce modèle rend compte par exemple du cas de Tarbes, où l'action économique est essentiellement pilotée par les services de l'État, en coopération avec le Département. En 1988 a été mis en place un Comité de conversion et de développement industriel (CCDI) comprenant des représentants des services de l'État (préfecture, DRIRE, DDTE), du département, des chambres consulaires, ainsi que des nombreuses structures de conversion intervenant dans la zone de Tarbes<sup>9</sup>. Ce comité gère la plupart des dispositifs d'aide en provenance de l'État, de l'Union euro-

péenne ou des collectivités locales. C'est lui qui a pris en charge le Fond de restructuration de la défense en 1992 par exemple. Les piliers du système sont trois techniciens connaissant bien la région et ses entreprises et qui relèvent respectivement de la DRIRE, du CDDE et des services économiques de la préfecture. Un correspondant DATAR, installé aussi depuis plusieurs années, vient compléter ce trio en assurant le lien avec les politiques nationales.

Ce système d'action est le produit d'une mobilisation des acteurs qui a commencé au début des années quatre-



Centre de GIAT Industries à Tarbes

vingt au moment des mouvements sociaux suscités par les premières fermetures d'établissements et le premiers plans de licenciement importants. Il manifeste un équilibre relativement stable autour des services de l'État dans une configuration qui n'est pas sans rappeler le modèle de Grémion, à ceci près que les représentants de l'État ne sont plus seulement les représentants locaux d'une politique décidée à Paris, mais bien plutôt des acteurs locaux initiateurs et porteurs d'un projet de développement cohérent autour duquel ils parviennent à mobiliser ou au moins à neutraliser les autres acteurs.

Au sein de ce modèle défini par les constantes que nous avons énumérées (absence de la Région, présence forte du Département et de l'État), des différences apparaissent entre des systèmes très simples, où tous les acteurs se coordonnent plus ou moins et délèguent le plus souvent à une structure commune la charge des opérations concrètes, et quelques cas où apparaissent des sous-systèmes concurrents. Ainsi à Albi, le Département et ses relais semblent former un sous-système peu articulé à celui qui est formé par les autres acteurs. De la même façon, à Bergerac, malgré la place centrale de la sous-préfecture, des antagonismes relativement importants se manifestent entre acteurs économiques (SNPE et société de conversion contre Chambre de commerce).

9. Certaines sont des sociétés de conversion liées à des groupes (SOFRED pour GIAT Industries, DII pour EDF, SOFREA pour Elf Aquitaine, SOFIP pour Péchiney), d'autres des structures liées aux collectivités locales (TOFINSO pour la région, BDE pour les Pays de l'Adour).

Quel que soit le modèle dans lequel se situe le système d'action, les relations entre acteurs oscillent entre les quelques formes évoquées plus haut.

Le premier niveau, celui de la concertation, est assuré infailliblement par la sphère technico-administrative. Même lorsque les élus sont en conflit ouvert, les services de leurs collectivités sont en contact. Souvent les membres de ces services sont des anciens des services de l'État, passés dans les collectivités locales après la décentralisation ou changeant d'emploi au gré du marché, ce qui les amène à constituer une sorte de couche relativement homogène partageant un certain nombre de valeurs (professionalisme, efficacité, nécessité du fonctionnement en réseau). Pour un même domaine d'action, les informations circulent au sein de ce monde technico-administratif, parfois des projets se construisent, qu'il faut ensuite faire avaliser aux élus. On retrouve ici la classique opposition entre rationalité technique et rationalité politique, mais il faut relativiser un peu le pouvoir des techniciens. En effet, pour que ceux-ci soient en place et puissent fonctionner, il faut au minimum que les élus aient décidé de créer telle structure de développement ou tel service économique, au sein desquels ils exercent leurs activités. Par ailleurs, faute d'accord entre politiques, le niveau de relation entre les entités territoriales ne peut dépasser ce premier stade. Pour homogène qu'elle soit sur bien des plans, cette couche technique est toutefois segmentée par spécialités : ceux qui s'occupent de politiques sociales ne sont pas nécessairement en contact avec



Site Michelin à Ladoux

ceux qui font du développement économique. Cette segmentation inséparable de la spécialisation des services rend parfois difficiles des articulations de projets voulues par les politiques et engendre un émiettement des différentes politiques publiques (économiques, éducatives, sociales, etc.). À la limite, chaque domaine peut se structurer en système d'action spécifique.

Le second niveau, celui de la coordination, qui passe souvent par une instance de partage des tâches et un certain nombre de règles de bonne entente, semble caractériser les cas où la situation contraint à une certaine coopération des entités dont aucune ne peut ou ne veut

prendre la responsabilité de coordonner et animer le système, dans le cas où il n'existe pas d'accord sur un projet collectif. Une telle instance peut toutefois masquer d'autres formes de coordination lorsqu'elle fonctionne comme une simple chambre d'enregistrement de décisions prises en réalité par des cellules « techniques » fermées. Ce mode de fonctionnement semble prisé par les services de l'État, qui disposent de plus grandes capacités d'expertise et sont souvent porteurs de diagnostics spécifiques qu'ils doivent faire partager aux autres acteurs. Ces services de l'État cherchent en général à neutraliser les élus locaux pour conduire les actions qu'ils jugent souhaitables, de façon à éviter d'avoir à négocier leur accord.

La coopération finalisée, ou délégation commune, est le troisième niveau. L'action économique est confiée à une structure commune, investie d'un certain nombre de pouvoirs autour d'un projet collectif. Cette situation, que nous avons rencontré surtout dans des sites de tailles modestes avec peu d'acteurs, est parfois difficile à distinguer du simple recours à un organisme spécialisé (sociétés de reconversion par exemple) autour d'objectifs généraux (attirer des entreprises).

## Crise économique locale et action publique

Quels ont été les effets du diagnostic de crise économique sur les systèmes d'action des différents sites ?

D'abord, il met en débat au sein de l'espace public local la question du développement économique, contribuant ainsi à faire reconnaître celle-ci comme une question prioritaire, éventuellement renvoyant à la marge d'autres questions (action culturelle ou sociale, formation, etc.). La formalisation d'un diagnostic amène les différents intervenants du système à prendre position publiquement sur cette question, et parfois à reconsidérer leurs actions, leurs projets et les moyens dont ils disposent.

En effet, le diagnostic de crise a un effet structurant dans bien des cas où il n'y aurait pas d'action économique locale si un tel diagnostic n'avait pas été formulé. À Clermont-Ferrand ou Bergerac, ce sont les difficultés économiques qui ont déclenché ou en tout cas fortement accéléré la mise en place de politiques publiques de développement local. Dans d'autres cas (Bordeaux), ce type de politique et les organismes susceptibles de la mettre en œuvre existaient déjà, mais la situation de « crise » a eu pour effet de cristalliser différemment les enjeux. Un diagnostic de reconversion se traduit donc, soit par une reconfiguration du système local d'action publique, soit par la construction même d'un tel système en matière d'intervention économique.

Un troisième type d'effet renvoie à ce que l'on peut appeler le « mythe reconversion » (ou modèle reconversion). L'identification d'une situation comme un cas de reconversion implique une certaine vision de l'économie locale et des possibilités d'action qui peut ne pas résulter

toujours d'une analyse approfondie. Dans le mythe reconversion, le territoire local est focalisé autour d'une industrie en crise qu'il s'agit de moderniser, d'aider à s'adapter, ou à laquelle il s'agit de substituer d'autres activités. Un certain nombre d'exemples sont là pour montrer les solutions possibles. Les politiques conduites et les structures mises en place dépendent évidemment de ce mythe : appel à des sociétés de reconversion, recherche d'implantations extérieures, diversification des PMI-PME, instances ou organismes d'aide aux entreprises, etc. L'existence au niveau de l'Union européenne et de l'État d'un certain nombre de dispositifs ou de procédures, renforce la relative homogénéité des systèmes considérés comme des cas de reconversion. Il est à parier que ces structures et organismes, les relations établies entre les acteurs, intervenant dans un moment de (re) construction des systèmes d'action, garderont longtemps des marques de cette logique de reconversion.

Enfin, les systèmes d'action sont par nature évolutifs. Nous les avons observés dans un état donné et à un moment donné de leur existence, et souvent dans leur jeunesse (au moins en matière d'action économique). La situation va évoluer, les acteurs feront l'apprentissage de nouvelles formes d'action collective, de nouveaux outils d'intervention, ils vont acquérir de nouvelles capacités d'expertise, de nouveaux acteurs interviendront, d'autres sortiront du système, les politiques se redéfiniront... On peut difficilement prédire l'évolution de la configuration d'un système à partir de l'observation de son état à un moment donné. On peut cependant s'interroger sur la permanence de certains aspects liés à la situation particulière dans laquelle le système s'est constitué ou reconstruit. La conjonction de nombreuses restructurations industrielles et de la décentralisation qui redéfinit les compétences et les rôles des différentes collectivités marque profondément les situations que nous avons analysées. L'apprentissage de nouvelles formes de régulation de l'action publique locale s'y est effectué sous la pression de contextes de crise mettant en avant l'enjeu industriel et économique, ce qui a contribué à faire émerger des acteurs et des formes d'action adaptées à ce type d'enjeu. Cela a probablement eu pour effet de bouleverser de façon particulièrement aiguë les formes d'intervention des acteurs. On peut penser que des crises industrielles du même type n'auraient pas engendré de recompositions aussi marquées dans un moment de plus grande stabilité institutionnelle.

Par ailleurs, comment ces acteurs et ces formes se redéploieront-ils sur d'autres enjeux ? L'importance prise par la question de l'insertion professionnelle par exemple a amené certaines collectivités à développer des services d'aide à l'insertion en y affectant des personnels jusque là spécialisés dans le développement économique. On

peut se demander si certaines formes d'action et de régulation expérimentées dans le cadre des situations de reconversion seront importées dans ce domaine.

## Gouvernance et fragmentation des systèmes d'action locaux

Les analyses conduites ici permettent de revenir sur les rapports entre l'État et les collectivités locales en distinguant finalement deux grands cas de figure selon que l'on se trouve dans une métropole régionale ou non. Dans le premier cas, on a affaire à une multiplicité d'acteurs et de niveaux de décision se combinant en divers sous-systèmes, toujours partiellement contingents : c'est le modèle de la gouvernance urbaine, bien décrit par divers travaux récents<sup>10</sup>. Dans le second on retrouve sous une forme modifiée le modèle du pouvoir périphérique décrit



Site Michelin à Chantemerle

naguère par Pierre Grémion. Ce modèle se fonde sur un face à face entre l'État et les Départements, les Régions restant peu présentes dans l'action économique en matière de reconversion industrielle dès que l'on s'éloigne des métropoles. La principale différence avec la situation décrite par Grémion est que les notables ne sont plus seuls face à un préfet tout puissant et représentant principal de la nation. Ils sont assistés d'experts, chargés d'études et services divers et dialoguent avec de multiples interlocuteurs représentant tel ou tel pan de la puissance nationale. Les réseaux traversant ce monde de « techniciens » participent à la régulation du système local et peuvent favoriser certaines formes de coopération, même lorsque les élus sont dans des situations de conflit. Nous avons baptisé ce modèle « néo-républicain ».

La multiplicité des interlocuteurs et des acteurs n'est pas seulement du côté de l'État. C'est l'ensemble du

10. Le Galès, 1995, op. cit. et Gaudin, 1995, op. cit.

système local d'action publique qui apparaît fragmenté en sous-systèmes spécialisés (politiques sociales, éducation, culture, etc.) ne se coordonnant pas nécessairement. Chaque sous-système associe des acteurs issus des différentes collectivités ou organisations dans des configurations variables. Nous avons décrit dans la seconde partie ce qui relève du sous-système dédié à l'action économique, sans préjuger de la forme des autres sous-systèmes ni de celle du système d'ensemble. Cette situation de multiplicité des acteurs et de fragmentation des systèmes d'action pose évidemment le problème de la coordination des actions, de leur cohérence et de leur optimisation : on peut imaginer par exemple que des actions en matière d'éducation ou de santé soient jugées utiles pour favoriser la relance de certaines activités économiques, mais elles ne peuvent être engagées (voire même envisagées) parce que la décision les concernant ne mobilise pas les mêmes acteurs.

Les systèmes d'action analysés ici sont marqués par les situations de reconversion et leur logique. Le rôle de l'État en particulier, est nettement différent de ce qu'il peut être dans d'autres types de situation et d'action. Dans les politiques de type « technopoles » par exemple, quelle que soit la forme qu'elle prennent (création de parcs d'activités de « pépinières », opérations d'animation, etc.), en général, l'État n'est pas intervenu<sup>11</sup>, les collectivités

locales prenant les initiatives et trouvant les financements, parfois avec l'aide de groupes industriels. En généralisant ce constat, on pourrait faire l'hypothèse que si l'État est sollicité, voire lui-même initiateur, dans les situations de crise, pour mettre en œuvre des politiques défensives, il s'efface au contraire ou est peu mis à contribution pour des politiques plus offensives conduites par les collectivités locales. Par ailleurs, comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, le rôle de l'État est double dans de nombreuses situations de reconversion : il est à la fois un acteur économique, contrôlant les principales activités en crise, et un acteur public. Le recours à l'action nationale joue donc à la fois sur ces deux registres, les acteurs demandant en quelque sorte à l'État de réparer les dégâts qu'occasionne sa politique économique et le sollicitant aussi en tant que puissance de plus haut niveau ayant les moyens de résoudre les problèmes rencontrés.

**Michel Grossetti**  
**Christophe Beslay**  
**Denis Salles**

---

11. Le cas de Sophia-Antipolis étant de ce point de vue exceptionnel, puisque la création de cette zone d'activités met en jeu des décisions nationales, comme l'installation d'un laboratoire de l'École des mines.

## BIBLIOGRAPHIE

Battiau M., « Spécialisation spatiale et dynamisme régional », *Hommes et Terres du Nord*, n° 2, p. 65-68, 1985.

Baudrillard J., *La société de consommation, ses mythes, ses structures*, Paris, Gallimard, 1970.

Beslay C., « La construction des politiques publiques locales dans les situations de reconversion industrielle », Séminaire « Action locale de l'État », Paris, INRA, 1996.

Beslay C., Grossetti M., Salles D., « La construction sociale des diagnostics de crise dans les situations de reconversion industrielle », Colloque « Dynamismes et fractures dans les métropoles », Toulouse, CIEU, 1996.

Beslay C., Grossetti M., Salles D., Taulèlle F., Guillaume R. et Daynac M., *La construction des politiques publiques locales. Reversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 1998.

Biarez S. et Nevers J.-Y. (ed.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, CERAT, 1993.

Boltanski L. et Thévenot L., *De la justification : Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

Brunet R., « Les dynamiques du Territoire. Compte rendu du colloque DATAR-RECLUS des 14 et 15 janvier 1986 », *La lettre de la DATAR*, n° 95, mars, pp. 1 à 5, 1986.

Burridge K. O.L., *Mambu, a melanesian millenium*, Londres, Methuen & Co, 1960.

CESR d'Auvergne, « Les problèmes de l'industrialisation et de l'emploi en Auvergne », Avis, session du 14 mai, 1991.

Chazel F., « Les ajustements cognitifs dans les mobilisations collectives », in Raymond Boudon, Alban Bouvier et François Chazel (eds.), *Cognition et sciences sociales*, Paris, Presses universitaires de France, 1997.

Crozier M. et Thoenig J.-C., « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue française de Sociologie*, n° 31, pp.3-32, 1975.

DATAR, « L'aménagement du territoire et les zones de conversion ». Fiche technique, décembre 1985-janvier 1986.

DATAR, *La conversion*, Fiche technique, mai, 1988.

De Roo P., *Atlas de l'Aménagement du Territoire*, Paris, DATAR, La Documentation Française, 1988.

Dumas J., « Le paysage, la construction et la promotion : l'État et les friches industrielles », *Hommes et Terres du Nord*, n° 4, 1989, pp 210 à 214.

Duran P. Et Thoenig J.-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, n° 2, 1996.

Eyerman R. Et Jamison A., *Social movements : a cognitive approach*, Cambridge Polity Press, 1991.

Friedberg E., *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993.

Gaudin J.-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales, quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, n° 46, 1995.

Grémion P., *Le pouvoir périphérique*, Seuil, 1976.

Grossetti M. et Gilly J.-P., « Organisations, individus et territoires. Le cas des systèmes locaux d'innovation », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3, 1993.

- Grossetti M., *Science, industrie et territoire*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, Coll. «Socio-logiques», 1995.
- Grossetti M., «Remarques sur l'action publique locale, ses mythes et ses temporalités», Toulouse, Colloque «Dynamismes et fractures dans les métropoles», juin 1996.
- Grossetti M., «Les relations locales science – industrie dans les villes universitaires: effets des politiques publiques et logiques de proximité», Compiègne, Colloque national des agences d'urbanisme, 25 au 25 novembre 1996.
- Guillaume R., «Le cas des friches industrielles dans le bassin de Decazeville» *Revue Belge de Géographie*. 116<sup>e</sup> année, mai 1992, pp 185 à 195.
- Guillaume R., «Le rôle des municipalités dans le développement économique local: l'exemple de Decazeville (Aveyron)» communication au Colloque international de Lille, «Villes, entreprises et société à la veille du XXI<sup>e</sup> siècle» organisé par l'IFRESI les 16, 17, et 18 mars 1994.
- Habermas J., *La Technique et la science comme idéologie*, Coll. «Médiations», Paris, Gallimard, 1967, 1973.
- Keating M., «Les interventions économiques des collectivités locales aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en France. Les effets politiques et économiques», S. Biarez et J.-Y. Nevers (eds), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993.
- Kuhn T., *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion (version originale, *The structure or scientific revolutions*, 1962, University of Chicago press), 1983.
- Lacasse F., *Mythes, savoirs et décisions politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995.
- Lawrence P., *Road belong Cargo*, Manchester University Press, 1964.
- Le Galès P., «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine» *Revue française de science politique*, n° 1, 1995.
- Lorrain D., «De l'administration républicaine au gouvernement urbain», *Sociologie du travail*, n° 4, 1991.
- Malézieux J., «Du pôle de croissance au pôle de conversion: forces et faiblesses du pôle économique dunkerquois», *Hommes et Terres du Nord*, n° 2, pp. 69 à 72, 1985.
- Meny Y. et Thoenig J.-C., *Politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989.
- Padioleau J., *L'État au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982.
- Paris D., «Le Nord-Pas-de-Calais face aux nouvelles dynamiques économiques: pratiques et enjeux de l'aménagement régional», *Hommes et Terres du Nord*, n° 4, pp. 251 à 256, 1989.
- Salais R., «Action économique publique et conventions de l'État», Contribution à la Table-ronde «Régulations sociales, régulations politiques», Ve Congrès de l'Association française de science politique, Aix-en-Provence, 24 au 24 avril, 1996.
- Sfez L., *Critique de la décision*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1976
- Snow D., «The sociology of conversion», *Annual Review of sociology*, n° 10, pp.167-180, 1984.
- Teisserenc P., *Les politiques de développement local. Approche sociologique*, Paris, Economica, 1994.
- Teisserenc P., «Politique de développement local. la mobilisation des acteurs», *Sociétés contemporaines*, n° 18/19, 1994, pp. 187-213.
- Velz P., «Faut-il parler d'après-taylorismes?», in «Le Travail, autres réalités, autres regards», *Revue internationale d'action communautaire*, n° 25/26, 1991.
- Vennin B. «Conversion industrielle: une affaire d'état?» dans *Redéveloppement des zones en déclin industriel*, sous la direction de S. Wachter, Coll. Études et Recherches, La Documentation Française, DATAR, 1992, 201 pages, pp 30 à 47.
- Worsley P., *Elle sonnera, la trompette. Le culte du Cargo en Mélanésie*, Paris, Payot, 1977, traduction de *trumpet shall sound: a study of «Cargo» cults in Melanésia*, Londres, 1957.

> **Michel Grossetti** est chercheur au CNRS. Ses travaux portent entre autres sur les relations locales entre organisations scientifiques et entreprises (Sciences, industrie et territoire, Presses universitaires du Mirail, 1995), la dimension locale des réseaux sociaux et les politiques locales.

> **Christophe Beslay** est sociologue et travaille sur les politiques locales.

> **Denis Salles** est maître de conférences en sociologie à l'université de Toulouse-le-Mirail et travaille sur les politiques locales en milieu rural et les politiques de gestion des ressources naturelles.