

# Régions, États et Communauté européenne face aux crises industrielles

## Exemple comparé français et allemand dans le secteur sidérurgique

Françoise Berger

DANS **VINGTIÈME SIÈCLE. REVUE D'HISTOIRE** 2004/4 n<sup>o</sup> 84 , PAGES 139 À 150  
ÉDITIONS **PRESSES DE SCIENCES PO**

ISSN 0294-1759

ISBN 2724629760

DOI 10.3917/ving.084.0139

Date de mise en ligne : 01/01/2006

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-vingtieme-siecle-revue-d-histoire-2004-4-page-139?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# RÉGIONS, ÉTATS ET COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE FACE AUX CRISES INDUSTRIELLES EXEMPLE COMPARÉ FRANÇAIS ET ALLEMAND DANS LE SECTEUR SIDÉRURGIQUE

Françoise Berger

La reconversion de secteurs industriels fragilisés par la crise des années 1970 a été particulièrement douloureuse dans la sidérurgie, et plus ou moins efficace selon les pays. Dans une perspective comparative, en prenant appui sur les exemples de la Ruhr et du Nord-Pas-de-Calais, l'article de Françoise Berger examine comment les entrepreneurs, les régions et les États ont réalisé cette reconversion. Il offre aussi une réflexion sur la nature des liens entre pouvoirs nationaux, régionaux et instances européennes.

**L**e secteur de l'acier est devenu un secteur symbolique de la crise. L'évocation même du terme de sidérurgie est synonyme de coût financier et humain, même si, dans le Nord, celle du charbon l'a précédée et a fait autant de perte en termes d'emplois et de finances. Mais ce secteur est aussi un bel exemple de reconversion dans un cadre européen et d'avancées technologiques. L'histoire comparée de la reconversion des régions industrielles est une vaste entreprise qui débute à peine. Certes, de nombreux travaux ont déjà défriché le terrain, mais des questions fondamentales attendent encore des réponses. Pourquoi la reconversion semble-t-elle avoir été plus complète, mieux réussie, plus rapidement menée dans certains bassins, comme la Ruhr, et non dans d'autres ? Quels en ont été les acteurs ? Quel en a été le coût financier et humain ?

La reconversion industrielle a une portée historique considérable puisqu'elle est la phase de transition d'une société née de la grande révolution industrielle vers la société de services actuelle. Dans la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle, l'apparition des bassins industriels avait provoqué la reconversion d'une main-d'œuvre paysanne et artisanale en ouvriers d'usine, en mineurs. À partir des années 1950, les grands bouleversements technologiques en matière de sources d'énergie, de nouveaux produits, d'automatisation, d'informatique, de réseaux, ont peu à peu remis en cause cette société basée sur les industries lourdes mobilisant des milliers de bras. Une nouvelle reconversion s'impose alors, une véritable révolution. Il faut faire un trait sur deux siècles d'industrialisation tout en garantissant l'avenir de régions les plus densément peuplées d'Europe. Pour comprendre ce changement considérable, l'histoire comparée apporte son éclairage et ses méthodes.

Ce changement s'est opéré au moment même où l'Europe connaissait un autre bouleversement : la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Ironie de l'Histoire, les débuts de l'intégration européenne reposaient sur deux secteurs à grande portée symbolique, mais qui, déjà, accusaient les premiers signes de faiblesse. Dès lors, l'intégration européenne s'est trouvée étroitement liée à la reconversion industrielle. Celle-ci a-t-elle

freiné celle-là ? Ou, au contraire, a-t-elle fourni à la Communauté naissante une occasion historique de légitimation ? C'est cette dernière hypothèse qui est la plus probable.

La notion de reconversion est inventée avec l'Europe. Elle apparaît dans la déclaration du 9 mai 1950 qui prévoit « la création d'un fonds de reconversion pour rationaliser la production ». Le mot reconversion ne figure plus dans le texte du Traité de Paris du 18 avril 1951, mais la Haute autorité de la CECA reçoit pour mission de veiller à sauvegarder « la continuité de l'emploi et à éviter de provoquer dans les économies des États membres, des troubles fondamentaux et persistants » (art. 2).

Avec le recul d'un demi-siècle, il s'agit désormais d'évaluer sur le long terme l'efficacité des politiques anti-crisis menées conjointement par la CECA, par les États et par les régions, cœur de ces activités industrielles et de cette crise. À quel niveau d'intervention se situait-on de manière privilégiée ? Après avoir présenté quelques éléments de comparaison tels que les temps de la crise et ses effets économiques et sociaux dans chacun des deux pays étudiés, nous nous concentrerons sur les relations entre les entrepreneurs et les pouvoirs publics, à différentes échelles d'intervention, et sur leurs effets en termes de gestion de la crise. Tandis qu'en Allemagne, les liens entre pouvoirs privés et pouvoirs publics ont été, depuis longtemps, privilégiés, du côté français, ces relations semblent d'une autre nature, bien plus tumultueuse. Alors que la sidérurgie allemande, qui symbolisait la puissance du pays, a reçu un appui indéfectible tout au long du siècle, la sidérurgie française a toujours porté le poids de la méfiance des gouvernements successifs, reflet aussi de l'opinion publique du pays. Elle a été régulièrement l'objet de violentes attaques et celles-ci ont repris dans les années qui ont suivi le début de la crise du secteur. Particulièrement dans le Nord-Pas-de-Ca-

lais, qui avait bénéficié d'investissements importants pour des transferts d'une partie de l'activité plus traditionnellement située en Lorraine, les graves difficultés du secteur ont été très mal comprises. En effet, les importantes subventions versées par l'État français pour cette région ne semblaient pas avoir d'effet sur le redressement de l'activité du secteur et n'empêchaient pas la forte érosion de l'emploi dans une région déjà sinistrée depuis une décennie par la crise charbonnière. D'où la montée de vives tensions. Dans la Ruhr, les subventions furent bien moindres pour des résultats sans doute meilleurs. Si les effets de la crise sur l'emploi n'y furent guère plus faibles, les actions contre la crise, essentiellement d'origine entrepreneuriale, ont permis un redémarrage plus rapide des entreprises<sup>1</sup>.

#### ○ LES TEMPS DE LA CRISE

Dans le secteur de l'acier, la crise éclate vraiment après la crise du pétrole : dans les deux pays, c'est l'année 1974 qui est celle de la production record. Pourtant la crise surgit violemment dès l'année suivante, elle s'avère si profonde et durable que l'on peut estimer que sa nature est celle d'une véritable dépression, signe d'une nouvelle étape dans le long terme du développement économique, autrement dit, l'achèvement de la troisième révolution industrielle.

En France, la crise commence réellement dès 1963, même si les effets ne s'en font sentir qu'en 1975. Si l'année 1974 est celle d'un record de la production sidérurgique française (27,5 millions de tonnes

1. Les résultats proposés ici s'appuient sur mes recherches concernant la crise de la sidérurgie française dans son ensemble, sur le groupe Usinor-Sacilor et sur la crise dans le Nord-Pas-de-Calais, le travail de Karl Lauschke à propos de la sidérurgie de la Ruhr et la synthèse de René Leboutte ayant pour objet l'ensemble du problème de la crise et de la reconversion dans les bassins traditionnels de l'industrie en Europe (*Vie et mort des bassins industriels en Europe 1750-2000*, Paris, L'Harmattan, 1997) et d'autres de ses travaux (sur le volet social d'intervention de la CECA).

d'acier brut), quatre ans plus tard, c'est la grande faillite de l'industrie sidérurgique française. L'année 1983 est celle du niveau le plus bas de la production (17 millions de tonnes), suivi d'une longue stagnation. Aujourd'hui, la production se situe au niveau de 20 millions de tonnes environ. Le plus haut niveau de perte est atteint en 1986 (12,5 milliards de francs), l'entreprise Usinor-Sacilor annonçant à elle seule 1,6 milliard de perte. Cependant, la situation semble se redresser rapidement puisque les années 1988 et 1989 sont deux années de forte amélioration, avec un résultat de plus en plus bénéficiaire, après une année 1987 de diminution des pertes. Mais ensuite, à nouveau la récession reprend et les pertes s'accumulent. On peut placer le terme final de la « dépression » à la reconversion achevée de la sidérurgie française, recentrée sur le Nord-Pas-de-Calais. Mais le secteur reste très sensible, à l'échelle mondiale.

En Allemagne, les temps de la crise sont assez comparables. Les débuts de cette crise se situent autour de l'année 1975. En 1974, la production d'acier brut était, en Rhénanie-Wesphalie, de 34 millions de tonnes, soit le niveau record de production. Certes le nombre des employés avait déjà diminué dans les aciéries entre 1961 et 1974, avec un recul de l'emploi de 42 000 salariés sur 254 000 au départ. Cependant cette suppression de postes de travail n'était pas l'expression d'un affaiblissement économique, mais au contraire d'une augmentation de la productivité de travail dans l'industrie de l'acier. Les personnels dont le nombre avait diminué d'un sixième produisaient en effet presque une fois et demie plus d'acier brut et largement plus que le double du chiffre d'affaires. La chute brutale de la production commence dès 1975, comme en France : le recul est de 25 % dès cette année-là (26,1 millions de tonnes) et l'étiage se situe en 1977, avec une production de 24,5 millions de tonnes, le plus bas niveau depuis le début des années 1960. Puis on constate une courte

reprise jusqu'en 1980 (28,8 millions de tonnes). Ensuite, la courbe oscille entre 21 et 24 millions de tonnes.

○ CARACTÉRISTIQUES, RÉALITÉS ET CAUSES  
DE LA CRISE

En ce qui concerne la production, il faut prendre en compte un élément technique qui modifie l'interprétation que l'on peut faire de la stagnation puis de la baisse du tonnage constatée à partir du milieu des années 1970. En effet, l'indicateur de la production en tonnage n'est plus satisfaisant en raison de l'amélioration de la qualité et de la variété des produits qui entraîne des écarts de prix de 1 à 40. La production doit donc être comparée désormais plutôt sur la base du chiffre d'affaires car, désormais, c'est une industrie à forte valeur ajoutée.

D'une manière générale, cette dépression est bien plus importante que toutes les autres connues au cours du siècle : si en France, dans l'entre-deux-guerres, le recul de la production avait été à peu près équivalent (– 35 % environ), le recul de l'emploi a été bien plus ample (– 62 % au lieu de – 18 % sur une décennie) ce qui en fait une première caractéristique. Et ce recul s'est poursuivi après 1983 et se poursuit encore. Ceci complète nos remarques précédentes sur les évolutions techniques. On peut en déduire que, à quantité égale, la valeur est bien plus forte car la productivité a très fortement augmenté, ce qui explique largement le recul de l'emploi. Cependant, si le rythme des suppressions d'emplois n'a pas été régulier, il a néanmoins été rapide, avec l'effet cumulé des suppressions différées. Son apogée se situe, pour la France, au cours de l'année 1980 (moins 15 000 emplois). Au total, sur la seule période de 1975 à 1987 – le plus grave moment de la crise –, plus de 80 000 emplois ont été supprimés dans le secteur sidérurgique dont environ un tiers pour la région Nord-Pas-de-Calais.

Sur le plan financier, cette crise s'est avérée un véritable gouffre : 80 milliards de francs de déficits se sont cumulés entre 1975 et 1987, et 100 milliards de francs de subventions publiques ont été engloutis, dont 80 milliards pour l'accompagnement social. Le niveau de l'investissement a beaucoup baissé, avec deux points bas<sup>1</sup> : 1979-1982 et 1986-1989, mais cet investissement ne comprend pas les dépenses de recherche-développement qui, elles, n'ont pas diminué, voire ont même augmenté, ce qui reflète le choix d'une issue technologique<sup>2</sup>. Au début des années 1980, l'image de la sidérurgie en France est profondément et durablement dégradée, elle est devenue synonyme de crise.

Cette crise présente des spécificités dans le bassin charbonnier français du Nord-Pas-de-Calais. La sidérurgie y constituait un des trois pôles industriels, avec les houillères et le textile. Une grande partie de la production sidérurgique y est concentrée, particulièrement les unités les plus modernes, réputées les plus performantes. Sa crise, comme celle de toute l'industrie de la région, a provoqué un basculement accéléré de la répartition entre les trois secteurs d'activité et a entraîné une véritable explosion du secteur tertiaire qui est passé, de 1954 à 1997, de 33 % de la population active à 70 %, le secteur primaire régressant dans le même temps de 13 à 3 %. L'industrie du Nord-Pas-de-Calais a perdu en moyenne 8 000 emplois par an entre 1968 et 1997. La sidérurgie y employait plus de 40 000 personnes au début des années 1960, moins de 15 000 aujourd'hui, mais ce secteur représente encore 50 % de l'emploi industriel de la région. Pourtant, en 2000, le nombre total d'emplois y était le même qu'au début des années 1970 : 1,2 million. On constate bien ici un phénomène majeur de changement de la structure de l'économie qui doit être pris en compte dans l'analyse des difficultés

rencontrées dans le secteur sidérurgique. Les conséquences en ont été, pour la région, un solde migratoire très négatif, en raison d'une image sociale et économique répulsive à laquelle ont contribué conjointement les trois secteurs d'activité en crise. Le redressement de cette image est aujourd'hui en cours.

Dans la Ruhr qui, au début des années 1970, regroupe la majeure partie de la production sidérurgique du pays, les manifestations de la crise n'ont guère été différentes, surtout dans le domaine de l'emploi, seuls les rythmes ont varié. Jusqu'à 1980, les suppressions de postes ont été relativement faibles, par rapport à la sidérurgie française. Ainsi le nombre des employés a diminué de 14 % environ entre 1976 jusqu'à 1980 (moins 18 000 emplois) ce qui a fait passer le nombre d'employés de 132 000 à 114 000. Ce n'est que dans les années 1980 que la situation s'est nettement dégradée. La saignée de l'industrie sidérurgique de Rhénanie-Westphalie a été alors considérable. Le nombre des emplois a baissé annuellement de 6 800 postes de travail. Entre 1980 et 1998 près de 75 000 postes de travail ont été à nouveau perdus dans l'industrie sidérurgique de la région. Ainsi, des 132 000 employés avant la crise ne restent environ que 80 000 en 1985 et seulement 39 000 en 1998, soit une perte totale d'environ 70 %.

De nombreux emplacements de hauts-fourneaux et de laminoirs sont totalement abandonnés, dans des villes qui autrefois vivaient presque exclusivement de l'activité sidérurgique (Gelsenkirchen, Rheinhausen, Dortmund). De vieilles entreprises sidérurgiques de la grande tradition industrielle, telle que le Bochumer Verein, Hoesch ou Mannesmann, ont disparu de la vie économique. La seule société survivante à cette hécatombe est le groupe Thyssen-Krupp (Duisburg), dont la fusion remonte à 1997<sup>3</sup>.

1. Record absolu en 1988, avec un indice 58 pour une base 100 sur la décennie 1963-1972.

2. Qui va s'avérer efficace pour la sidérurgie française et allemande, mais au détriment de l'emploi.

3. Mais même dans ce prestigieux Konzern de la sidérurgie rhénane, la production sidérurgique issue de la Ruhr ne représente plus qu'un tiers de l'emploi et du chiffre d'affaires du groupe.

Quelques éléments sont communs aux deux régions mises en comparaison. Dans l'attente d'une forte et durable augmentation de la consommation d'acier, les entreprises – en partie grâce aux aides financières de la CEECA, également à celles des États – avaient rapidement élargi les capacités de leurs installations dans les années 1960 en modernisant de manière accélérée les unités de production. L'endettement était donc à son maximum au début des années 1970. À cela, on doit ajouter des spécificités nationales et régionales.

En France, avant 1973, on décèle des causes profondes et anciennes à cette crise, avec, par exemple, un essoufflement notable des gains de productivité et une augmentation de la pression de la concurrence. À partir de 1973, c'est bien sûr le contexte général de dépression industrielle qui accélère les difficultés, avec le problème de l'investissement trop faible car les entreprises françaises n'ont plus de fonds propres et de l'endettement excessif – une « spécificité française ». Cet endettement est le résultat de relations caractéristiques entre État français et secteur privé : l'État a pesé sur les prix de vente et sur les politiques de l'emploi. En outre, la consommation est stagnante, ce facteur étant amplifié par la baisse de la consommation spécifique car le progrès technique fait diminuer les déchets, l'amélioration de la qualité fait diminuer le poids, sans compter l'effet de la concurrence des matériaux de substitution (plastiques) et pour finir l'image vieillie de ce secteur peu « porteur ».

Cette industrie supportait deux handicaps majeurs : un système corporatif alourdissant toute décision et surtout l'abondance du minerai lorrain, véritable « cause nationale », qui a mobilisé toutes les recherches et a ralenti l'adaptation de la sidérurgie française aux nouveaux procédés techniques inévitables. À l'analyse, il apparaît que des erreurs stratégiques graves ont été commises. Il semble en particulier que la Chambre syndicale de la sidérurgie française (CSSF) n'ait pas compris qu'il s'agis-

sait là d'un retournement structurel, et non conjoncturel, de la situation. Mais du côté des gouvernements successifs, c'est la même conception : le nouveau « plan acier » de 1982 fixe encore comme objectif une augmentation de la production à 24 millions de tonnes (contre 17 millions). Enfin les querelles entre régions Nord-Pas-de-Calais et Lorraine pour limiter au mieux les pertes régionales n'ont guère facilité les négociations.

En Allemagne, la crise est de nature un peu différente. Cette crise n'est plus conjoncturelle, comme les autres crises ponctuelles qui avaient déjà eu lieu, mais structurelle. Une fois la crise déclenchée, les taux de croissance ne retrouveront plus jamais leur niveau antérieur. Or, dans les années précédant la crise, les entreprises avaient énormément investi et augmenté leurs capacités de production, croyant fermement au développement de la demande. Ici aussi on a donc fait de mauvaises prévisions sur l'avenir, mais la puissance d'investissement des grandes firmes allemandes de l'acier n'avait rien à voir, au début des années 1970, avec celle des firmes françaises, ce qui a encore amplifié le phénomène.

En 1979, la situation allemande est telle qu'un tiers de la capacité de production est inutilisée et que ces surcapacités menacent le capital d'une destruction progressive. Cette évolution a des conséquences majeures sur les coûts de revient de ces très grosses unités, d'où une concurrence de plus en plus difficile. On constate aussi de plus en plus de problèmes de liquidité, dus à la crise générale, qui gênent les dépenses d'adaptation à la demande et les investissements technologiques urgents face à la rapidité des changements dans ces domaines.

À partir du début des années 1980, la productivité a commencé à diminuer tout comme la part de capital propre aux entreprises qui se trouvait désormais à des niveaux inquiétants. Les entreprises ne purent empêcher, en plus de mesures générales de rationalisation, ni la réduction des capa-

cités ni la fermeture d'unités entières<sup>1</sup>. Le résultat de l'importante perte d'emplois, précédemment évoquée, fut des luttes sociales violentes, rares en Allemagne. Les incidents qui se produisirent à l'unité de Rheinhausen de Krupp, en 1987-1988, devinrent un symbole de la résistance contre la politique des trusts.

○ ÉTAT, RÉGION ET COMMUNAUTÉ  
EUROPÉENNE

La politique régionale européenne est un fait récent et original dans l'histoire économique et sociale, et elle présente cette particularité de mobiliser obligatoirement deux acteurs : l'État et la Communauté supranationale. En effet, d'une manière qui varie en fonction de leur degré de décentralisation, c'est aux États que revient le choix de la répartition des aides publiques à leurs propres régions. Quant aux aides financières de la Communauté, elles sont complémentaires et souvent subsidiaires par rapport aux aides des États, et elles ne sont accordées qu'à la demande de ces États<sup>2</sup>.

Le principal acteur de la reconversion industrielle reste donc l'État, ce qui ne peut surprendre puisque la politique économique et sociale fait partie de ses attributions. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le principe de l'économie mixte et celui d'une indispensable concertation entre le gouvernement et les acteurs de la vie économique – patronat, syndicats – se sont imposés dans tous les États qui sont devenus membres de la CECA, puis de la CEE. Les représentants du patronat et des travailleurs sont donc des acteurs essentiels dans la problématique de la reconversion industrielle. De plus, ceux-ci ont un fort ancrage régional qui les amène à faire pression sur les responsables politiques régionaux.

Entre ces deux niveaux de compétence – État et Communauté – s'en insère donc un troisième, la région, qui peut soit avoir une reconnaissance légale, comme dans le cas des Länder allemands, soit un rôle de pression comme dans le cas de la France ou de la Belgique dans les années 1950-1960. Toutefois, à la fin des années 1960, la régionalisation et la mise en place de politiques régionales vont s'imposer partout, en raison même des enjeux – et des échecs, parfois retentissants – de la reconversion industrielle. La Communauté européenne va contribuer à cette régionalisation par l'instauration d'un Fonds de développement régional européen (1975) dont l'objectif initial vise les régions industrielles en déclin. Depuis la réforme des fonds structurels (1989), la Communauté comprend plusieurs types de régions dont les RETI (régions européennes de tradition industrielle) qui sont au cœur de l'Objectif 2 visant à « reconvertir des régions, régions frontalières ou parties de régions (bassins d'emploi et communautés urbaines) gravement affectées par le déclin industriel<sup>3</sup> ».

La structure de l'État semble évidemment avoir une influence importante sur la nature de ces relations, tout comme la conjoncture politique (par exemple la position dans le domaine économique ou dans les affaires européennes). Pourtant, il s'avère que ces éléments furent loin d'être déterminants. En comparant les cas allemand et français, on constate, au-delà de grandes convergences des systèmes économiques, des divergences dans la structure ou les habitudes de gestion. Ainsi, s'opposent tout d'abord une structure fédérale ancienne, en Allemagne, et une structure de tradition fortement centralisée, en France. Dans les régions créées en 1982, il faudra encore deux à trois ans sur

3. Commission des communautés européennes, *Vademecum sur la réforme des fonds structurels communautaires*, Luxembourg, 1989, p. 14 ; René Leboutte, *Vie et mort des bassins industriels en Europe, 1750-2000*, op. cit., p. 454-458.

1. À Hattingen, Oberhausen et Rheinhausen.

2. Paul Romus, *L'Europe et les régions*, Paris, Nathan, 1979, p. 124-125, 147-148.

le terrain pour qu'elles commencent à être un niveau d'action satisfaisant. On peut donc considérer que la majeure partie de la crise de la sidérurgie est gérée dans deux États qui ont des structures très différentes.

Une tradition interventionniste existe dans les deux pays, mais pas dans les mêmes domaines, ni de la même manière. L'initiative économique est, en Allemagne, entièrement laissée aux entrepreneurs. Quand l'État intervient, ce n'est que dans leur adhésion la plus totale. Cependant, lors de la crise, en France, les relations entre État et entreprises, malgré les apparences, avaient largement évolué : l'intervention de 1978 puis la nationalisation se sont faites avec le plein accord des entrepreneurs à qui elles permirent de sauver une grande partie de leurs biens menacés de faillite totale. Dans le domaine social, les choses diffèrent également, il existe en particulier une tradition syndicale allemande bien plus développée qu'en France et une habitude de cogestion (*Mitbestimmung*), imposée après la guerre, mais solidement ancrée dans les mœurs. La gestion des conséquences humaines de la crise en est de ce fait profondément différente.

Sur la relation avec les instances européennes, plus particulièrement celles de la CECA chargée de tous les aspects du secteur de l'acier, la position est bien plus proche. Le poids de l'Allemagne et de la France y est équilibré (même si la production allemande représente le double de la production française) car ce sont les deux pays fondateurs, les deux promoteurs de cette idée à la base. Cependant, les habitudes nationales pèsent lourd dans les négociations. Une délégation allemande et une délégation française fonctionnent très différemment. Mais tous les pays participants étant assurés de la plus stricte égalité de traitement (ce qui n'est pas le cas de chaque région ou Land à l'intérieur des structures étatiques), les conséquences en sont peu importantes.

#### ○ LES POLITIQUES ANTI-CRISE ET LE RÔLE DE LA CECA

Les modes d'approche dans l'intervention publique ont été très différents entre les deux pays. Mais l'explication n'est pas à trouver dans des raisons politiques. Ainsi, on constate qu'en France, les changements politiques dans la direction du pays n'ont eu aucun effet, ni sur les choix politiques, ni sur l'efficacité des mesures de lutte anti-crise : c'est un processus sur lequel les pouvoirs publics n'ont eu aucune prise. Pourtant, il y a eu une forte intervention des pouvoirs publics français à partir de 1977 (quatre plans d'urgence en dix ans, aucun n'étant respecté ; signature de la convention sociale de la sidérurgie en 1979). L'endettement de la sidérurgie française qui atteignait ou dépassait le niveau du chiffre d'affaires dans les années 1970 a fortement diminué : par la transformation des créances de l'État en titres<sup>1</sup> (1978), puis par des dotations de recapitalisation après la nationalisation (1982), enfin, en 1995, par la re-privatisation.

De manière logique, la chute de l'emploi et le maintien ou la progression du chiffre d'affaires vont de pair avec une hausse très importante de la productivité : s'il n'y avait les conséquences sociales désastreuses que l'on connaît, on pourrait se demander si, du point de vue de la production, on peut parler de « crise » avec une telle amélioration de la productivité... Le secteur se restructure radicalement, avec une forte progression de la concentration<sup>2</sup> (totale par la suite entre les mains d'Usinor), le mouvement qui avait commencé dès le début du siècle, en plusieurs étapes, étant fortement accéléré. On constate aussi une relocalisation accentuée : alors qu'au début des années 1970, 70 % de la production venait de Lorraine, à la fin des années

1. L'État devient actionnaire d'Usinor à 63,8 % et de Sacilor à 76,9 %.

2. C'est Raymond Lévy, président d'Usinor, en 1982, qui recommande l'intégration des deux groupes alors en conflit. La réalisation se met en route en 1986, avec Francis Mer nommé président unique.

1990, plus de 50 % de la production était le fait de deux usines, Dunkerque et Fos.

L'accent mis sur l'innovation a conduit à un abandon total de l'utilisation du minerai lorrain et à l'adoption de nouvelles technologies, dont celle de l'acier recyclé. Ces novations majeures pour la survie de l'industrie sidérurgique française furent possibles en partie grâce au rôle essentiel joué par l'Irsid<sup>1</sup> et également par l'abandon définitif des projets pharaoniques<sup>2</sup> à partir de 1984. Un choix fut opéré entre spécialisation et diversification : le premier choix a été fait par Usinor en 1987, avec l'entrée de nouvelles unités complétant la gamme de produits, après la restructuration du groupe Usinor en 1986<sup>3</sup>. Des désinvestissements sont décidés pour recentrer le groupe uniquement sur les activités « acier »<sup>4</sup>.

L'informatisation de la production a entraîné des modifications sensibles dans le recrutement et la formation. La recherche de solutions négociées pour le problème de l'emploi, avec un système des retraites anticipées (55 et même 50 ans), mais aussi de nouvelles pratiques inventives telles que les congés de formation-conversion (2 ans), et 35 heures ou moins pour tous. En ce sens, la sidérurgie du Nord a été un véritable « laboratoire du social ». Des changements radicaux ont été opérés dans la gestion humaine des entreprises, avec le passage d'un traditionnel autoritarisme à un « management participatif » : création de « cercles de qualité » (Dunkerque), de « groupes d'action et de progrès » (Sollac), des cadres dirigeants transformés en « facilitateurs », en « pilotes », des intéressements aux résultats, aux performances, des concours d'innovation, etc.

La stratégie d'internationalisation<sup>5</sup> s'est

1. Institut de recherche sidérurgique.

2. Par exemple le train universel de Gandrange.

3. Avec le regroupement des différentes productions par unité : Sollac, produits plats ; Ugine, aciers inoxydables ; Unimétal, aciers longs ; Ascométal, aciers spéciaux.

4. En Allemagne, Thyssen a longtemps hésité sur ce choix, et Mannesmann a tourné le dos à l'acier.

5. Comme ailleurs, la sidérurgie conserve de fortes bases nationales jusqu'au milieu des années 1980.

développée, avec le rachat de négociants américains et britanniques et le renforcement de la présence en Allemagne (rachat de Saarlöhne) : en 1989, un quart des salariés du groupe est allemand. On note aussi des accords avec les Belges, les Luxembourgeois et les Italiens.

La volonté d'une meilleure prise en compte de l'échelle régionale a conduit à développer la DATAR, pour un aménagement du territoire qui tienne compte au mieux du tissu social local ou régional. À partir de 1984, dans le Nord-Pas-de-Calais, on expérimente les méthodes régionales de la reconversion. C'est l'année de la mise en place d'une société de reconversion spécifique au bassin minier, la Finorpa, qui a pour principal objectif la compensation des pertes d'emplois prévues à l'échelle régionale, puis aussi de « Nord-Pas-de-Calais développement » qui instaure des partenariats et une prospection vers les investisseurs étrangers, en particulier.

Cependant, la sidérurgie française, contrairement à sa consœur allemande, n'a jamais fonctionné à l'échelle régionale. Les décisions ont toutes été prises au niveau de la direction du groupe Usinor, en négociation directe avec les pouvoirs publics nationaux, et ceci, à tous les moments de la crise. Des confidences de dirigeants montrent que l'on répugnait à discuter avec des responsables locaux et que tout était traité directement dans le cabinet des ministres concernés.

Le secteur sidérurgique allemand a été un secteur de tout temps privilégié en raison de sa position clé dans le premier pays industriel européen. Les entreprises du secteur étaient particulièrement puissantes et elles s'autorisaient à former des groupes de pression, avec l'accord des pouvoirs publics et du pays tout entier. La crise du secteur sidérurgique fut gérée par les pouvoirs publics allemands de manière très différente de celle du charbon, avec en particulier peu d'intervention financière. Les entreprises habituées aux stratégies privées ont utilisé leurs larges fonds de ré-

serve, elles ont également pu bénéficier encore de quelques crédits et, jusqu'en 1980, elles ne subirent pas de pertes de substance risquant de compromettre leur existence. Mais ensuite, les entreprises allemandes connurent à leur tour de très graves difficultés financières. L'inégalité de traitement d'un État européen à l'autre fut largement dénoncée par la suite et on en fit une des causes de la difficulté de la sidérurgie allemande à sortir de la crise.

Entre 1975 et 1985, la sidérurgie allemande a reçu 7,2 milliards de DM, soit une subvention publique de 16 DM par tonne d'acier, contre 102 DM par tonne en France (23,6 milliards) et 142 DM par tonne en Grande-Bretagne (27,1 milliards). Le fait que l'État allemand n'ait pas veillé à un traitement équitable de sa sidérurgie par rapport à ses concurrentes européennes lui fut largement reproché. Mais, à la différence des entreprises lourdes d'autres régions d'Allemagne, les « poids lourds » de la Ruhr (Thyssen, Mannesmann, Krupp et Hoesch) ne comptaient pas sur des aides conséquentes de la part des Länder, pas plus qu'ils ne pensaient que le rapprochement, voire la fusion des entreprises, était nécessaire. C'est ainsi que la proposition faite, en 1983, par les banques et en accord avec le gouvernement fédéral, de la formation de deux grands groupes, fut rejetée<sup>1</sup>.

En dehors de quelques mesures ponctuelles de soutien direct, tels le programme de développement de la recherche sidérurgique (1978) ou la loi sur l'investissement dans l'industrie de l'acier (1981), l'État allemand s'est limité d'une manière générale à un accompagnement social visant à remédier aux conséquences de la crise, sous diverses formes. Il y eut aussi des plans d'initiative régionale pour des améliorations d'infrastructures qui visaient avant tout à attirer de petites et moyennes entreprises, afin de compenser les emplois perdus dans

l'industrie lourde. C'est dans cette catégorie que l'on peut classer le « Programme d'action pour la Ruhr » (1979) qui investit 6,9 milliards de DM à cet effet, et l'« initiative du futur pour les régions de l'acier » (1987), à un niveau de 2 milliards de DM, enfin la création du parc international d'exposition, dit « Emscherpark » (1989).

Le gouvernement du Land de Rhénanie-Westphalie, social-démocrate de longue tradition, fut le principal animateur de ces mesures sociales. Cette région était un véritable « bastion » du SPD et elle reçut un large soutien du gouvernement fédéral dans les premières années de crise, mais le tournant politique de 1982, qui mit au pouvoir une coalition chrétienne-libérale, lui donna de moins en moins de poids dans les décisions à l'échelle nationale.

Pour pouvoir sortir durablement des difficultés, les entreprises devaient se restructurer, et la commission de la Communauté européenne a soutenu ces stratégies en fixant des quotes-parts de production provisoirement obligatoires, pour une période transitoire. Mais c'est surtout par son volet social majeur que la CECA a joué ici un rôle important, le poids des conséquences sociales retombant essentiellement sur les régions.

C'est le huitième rapport de la CECA portant sur l'année 1959 qui évoque pour la première fois la reconversion industrielle et considère avec inquiétude la tâche immense qui s'annonce pour les décennies futures (suite à la grave crise de l'industrie charbonnière en 1957-1958, particulièrement en Wallonie). Mais le cas de la sidérurgie ne viendra que deux décennies plus tard.

On peut estimer que l'action de la Communauté européenne a été essentiellement défensive : en 1980, la CECA déclare la sidérurgie européenne en « état de crise manifeste », ce qui permet aux États d'intervenir plus encore dans ce secteur avec l'octroi de primes et subventions spécifiques, une politique de quotas, de réduction des capacités (mais celle-ci devient

1. Karl Lauschke, « Das Krisenmanagement in der Stahlindustrie des Ruhrgebiets », communication au colloque de Lille, novembre 2003, à paraître dans la *Revue du Nord*.

difficile à partir de 1988-1989 car le taux d'utilisation est alors très élevé). Ceci permet aussi le recours à des mesures spéciales de type « entente » et des compromis avec les initiatives d'Eurofer (entente privée des sidérurgistes européens, qui a éclaté en 1983, mais s'est ensuite reconstituée avec l'accord de la CE).

○ GESTION DE LA CRISE, RÉSULTATS  
COMPARÉS

La principale question sur la gestion de la crise est bien sûr celle de son efficacité, sur le moyen et le long terme. Quel a été le meilleur niveau d'intervention à cet égard ? Les méthodes allemandes, réputées plus efficaces, ont-elles donné de meilleurs résultats, tant économiques que sociaux ?

Pour la Ruhr, on peut parler de réussite globale dans la reconversion régionale et dans la survie du secteur sidérurgique. Mais le coût social a été important pour la main-d'œuvre qualifiée de la sidérurgie. La gestion de la crise a été très largement à la charge de la région : si la diversification s'est avérée prometteuse et avantageuse pour les entreprises, on peut affirmer que la région de la Ruhr a pourtant peu profité de cette stratégie, car pendant que les centres traditionnels de l'industrie sidérurgique diminuaient dans la région même, les nouvelles unités étaient acquises en majeure partie en dehors de cette région.

Les pertes de postes de travail massives, économiquement inévitables dans la région de la Ruhr, malgré l'effort qu'a coûté la crise, n'ont pas été compensées dans les nouveaux domaines de l'activité économique, porteurs d'avenir, des entreprises de l'acier. Dans la Ruhr, le processus de compression du personnel put être limité pendant un certain temps et accompagné socialement parlant, mais il ne put être remis. La réunification allemande avec les énormes efforts financiers qu'elle impliquait augmenta la pression sur la sidérurgie de la Ruhr afin qu'elle assainisse ses

structures, qu'elle concentre les centres de production sur les emplacements les plus avantageux près du Rhin et qu'elle effectue des rapprochements entre entreprises. En 1991, Hoesch fut absorbé par Krupp avec le soutien du gouvernement du Land et l'appui des banques. L'essai ultérieur de reprendre aussi Thyssen échoua, mais il ouvrit la voie à la fusion de ces deux entreprises dominantes du secteur, en 1997. C'est ainsi qu'avec l'émergence de la Thyssen-Krupp AG, ce groupe se plaça, mais pour quelque temps seulement, à la première place de la production d'acier en Europe. Ce Konzern a joué un rôle majeur dans le processus final de restructuration de l'industrie sidérurgique allemande.

En France, le changement de majorité politique de 1981 entraîne la nationalisation de l'ensemble du secteur, qui entre en vigueur au début de l'année 1982, mais l'influence du changement politique est à nuancer car cette nationalisation avait été négociée sous le précédent gouvernement. À terme, cette nationalisation a probablement sauvé la sidérurgie française, mais le coût en est énorme, tant du point de vue financier que social. Dans le Nord-Pas-de-Calais, on peut en effet parler de désastre social malgré des investissements lourds, particulièrement à l'échelle locale : si les résultats régionaux sont plutôt convenables, on assiste à une recomposition des territoires, avec la marginalisation de micro-régions, et à un changement majeur dans la structure et les méthodes du secteur sidérurgique, tant régional que national.

Jusqu'à la nouvelle privatisation de 1995, les relations spécifiques de la sidérurgie française avec les pouvoirs publics ont été particulièrement importantes pour ce secteur et pour la région Nord-Pas-de-Calais. Jusqu'à la crise qui devient apparente après 1974, la région Nord-Pas-de-Calais a, de manière indirecte, bénéficié des prêts publics aidés qui ont permis l'installation du premier site français de sidérurgie sur l'eau, à Dunkerque. À cette époque, elle

fait figure de région innovante en terme de production d'acier, inaugurant les installations les plus modernes qui permettent un taux de productivité bien supérieur à celui de sa traditionnelle concurrente lorraine. Mais pourtant, des erreurs ont déjà été commises quand l'État, pour des raisons politiques et sociales, renonce à la fermeture des unités les plus vétustes. La dépendance financière et la crainte de troubles sociaux empêchent le secteur de prendre des décisions qui ne sont que remises à plus tard.

Les conséquences de la crise sur la structure générale de la sidérurgie française sont majeures. La concentration impérative aboutit à la survie de seulement deux entreprises : Usinor et Sacilor, qui absorbent toutes les autres. La restructuration du secteur a des conséquences plus tragiques en Lorraine que dans le Nord-Pas-de-Calais qui peut maintenir l'emploi, et même en créer. Mais ces créations ne sont pas directement bénéficiaires à la région, puisqu'une partie de l'emploi créé est le résultat d'un transfert d'ouvriers et d'ingénieurs issus des entreprises fermées en Lorraine.

En 1987-1988, la restructuration semble avoir eu des effets positifs pour la région et les comptes d'Usinor s'améliorent. Avec la mise en œuvre de la régionalisation, à partir de 1982, et les premiers contrats État-régions, se met en place une régionalisation progressive des aides publiques, mais sur des critères un peu différents. La création d'emploi local est bien sûr le maître mot. Sur le tissu local, les conséquences sont cependant inégales et aboutissent au renforcement des difficultés dans l'ancien pays minier au bénéfice du Dunkerquois où les installations nouvelles ont continué à se développer. Les fermetures touchent en revanche durement la région entre Valenciennes et Denain, déjà très fragilisée par la crise charbonnière. Sur la côte, certes le développement local est dynamisé par le pôle Sollac-Atlantique d'Usinor. Mais c'est un développement dé-

séquilibré qui se fait au profit des grandes entreprises et au détriment des PME.

Le bilan de fin de crise permet de constater un net rattrapage technique de la sidérurgie française par rapport à ses concurrentes – elle les dépasse désormais, avec un équipement rapide et généralisé en coulée continue. Actuellement, on en est à la dernière mise au point de la réduction directe qui entraînera la disparition totale des hauts-fourneaux et devrait engendrer un bouleversement de la compétitivité. On a pu voir aussi une nette amélioration des comptes. La formule de Francis Mer : « Gagner de l'argent en fabriquant de l'acier » est devenue réalité avec les premiers bénéfices du groupe Usinor en 1988. Après une seconde « crise », due en partie au surendettement, conséquence du choix de l'expansion en 1995, le groupe a retrouvé un équilibre en se recentrant sur les produits à haute valeur ajoutée et il est reprivatisé (l'État en a retiré 10 milliards de francs, soit seulement un huitième des sommes englouties au cours de la crise).

On a vu la fin (provisoire) des suppressions d'emplois : en 1996, Usinor-Sacilor a même embauché 600 jeunes. Mais en 2003, on annonçait à nouveau des pertes d'emplois, en raison de la restructuration du groupe, désormais européen, à l'échelle continentale, voire mondiale. La concentration nationale qui a entraîné une nouvelle concentration européenne et a placé le groupe d'origine française à la tête de la production mondiale, semble le signe d'une excellente compétitivité économique, malgré son coût social. Le renouvellement et la modernisation de l'image du secteur sidérurgique sont réels en France, mais ce secteur a subi aussi une banalisation industrielle : ce n'est plus une industrie à part, synonyme de puissance nationale et d'entrepreneurs hors normes.

Comment ce redressement de la sidérurgie française peut-il être analysé ? Très probablement par la convergence de changement de mentalités, d'hommes, de structures et de méthodes de travail. C'est une

véritable révolution dans ce secteur. Cependant, les tensions ne sont pas écartées ; en particulier la concurrence reste extrêmement vive, les actuels problèmes avec les Américains modifient le marché et l'arrêt de l'embauche a pour conséquence un vieillissement certain des personnels qui pourrait peser sur l'avenir. C'est donc, malgré sa réussite indéniable, un secteur qui reste sensible.

Les approches des deux principales régions de la sidérurgie européenne face à la crise du secteur furent différentes car elles avaient des structures économiques et des structures politiques différentes. Mais les conséquences sociales en furent assez proches. La reconversion des ouvriers sidérurgistes a été très difficile, presque impossible, en Allemagne comme en France. L'ampleur des phénomènes a peut-être été accentuée en France par cette absence d'ancrage sur le terrain régional qui a eu pour conséquences de gérer assez mal sur place, mais aussi à l'échelle nationale, par crainte de heurts sociaux dans la région. Dans la Ruhr, il faut aussi constater qu'une grande partie des nouveaux emplois ont été créés hors de la région, en raison des acquisitions ou des reprises d'entreprises. C'est donc aussi un bilan négatif que l'on peut y établir en termes

d'emplois dans le secteur sidérurgique et d'emploi global, le tertiaire ne compensant guère plus que dans le Nord-Pas-de-Calais.

La place de la Communauté européenne fut plus importante qu'on ne l'a relevée au moment de la crise. L'hypothèse suivant laquelle la CECA a trouvé une légitimation à travers les problèmes de la reconversion industrielle mérite d'être approfondie. Pour l'heure, elle semble se confirmer surtout dans le cas du déclin charbonnier. C'est cependant à la suite de la crise structurelle majeure de l'industrie sidérurgique, dans les années 1975-1989, que la commission des Communautés européennes a pris le relais des États impuissants et s'est dotée d'une politique industrielle. On se souviendra que la déclaration de « crise manifeste » en 1980 repose sur le Traité de Paris qui, décidément, est le socle robuste de toute l'architecture européenne.



---

Françoise Berger, *agrégée d'histoire et docteur en histoire des relations internationales, est spécialiste des relations économiques franco-allemandes. Elle est chercheur associé à l'UMR IRICE (université Paris 1), chargée de cours à l'IEP de Paris et collaboratrice scientifique au ministère des Affaires étrangères (Commission de publication des documents diplomatiques français).*