



HAL
open science

Secours ou entrave à l'action publique ? Les élus locaux face à l'Etat dans les territoires mono-industriels à risques

Pierre Fournier, Cesare Mattina

► To cite this version:

Pierre Fournier, Cesare Mattina. Secours ou entrave à l'action publique ? Les élus locaux face à l'Etat dans les territoires mono-industriels à risques. Sciences de la société : Les cahiers du LERASS, 2013, L'Etat et ses territoires, 90, pp.128-148. 10.4000/sds.608 . halshs-01116818

HAL Id: halshs-01116818

<https://shs.hal.science/halshs-01116818>

Submitted on 3 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



SCIENCES DE LA SOCIÉTÉ

L'État et ses territoires

Revue publiée
avec le concours
du CNRS,
du Centre
national du livre

PRESSES UNIVERSITAIRES DU MIRAIL

N° 90
2013

Pierre FOURNIER, Cesare MATTINA

Secours ou entrave à l'action publique ?

Les élus locaux face à l'État dans les territoires mono-industriels à risques

L'analyse comparée des relations entre trois établissements industriels isolés et leurs territoires dans la vallée de la Durance fait voir sur la durée des jeux d'acteurs entre les services déconcentrés de l'État et les entreprises pour créer des infrastructures d'équipement collectif, pour affronter les périodes de baisse ou de hausse d'activité et d'effectifs, et pour faire face aux risques industriels susceptibles de menacer l'environnement. Les années 1980-90 enregistrent le désengagement progressif des industries de l'organisation des sociabilités locales (déclin du paternalisme industriel) et de l'aménagement des territoires environnants ; elles marquent un recul progressif de l'État dans la programmation en matière de développement socio-économique. De ce fait, les élus locaux sont appelés à répondre à de nouvelles opportunités et contraintes consécutives à ce double désengagement. Souvent salariés et anciens salariés de ces industries, ils se trouvent dépendants pour y faire face de leurs inscriptions sociales et de leurs histoires personnelles dans ces territoires mono-industriels qui bornent l'horizon de leur action, y compris quand l'État change de mode d'intervention, depuis les années 2000, en devenant surtout un État contrôleur. Loin de relayer l'action publique, ils s'en montrent souvent les contempteurs.

Mots-clés : industrie, territoire, régulation, État, salariés, élus locaux, risque, environnement.

Aid or hindrance to policy making ?

Local elected representatives faced with State in the mono-industrial risks areas

In the Durance valley (in French region Provence-Alpes-Côtes-d'Azur), when comparing over a long period the relations between three isolated big factories and their areas, we can see interactions between involved stakeholders, especially the deconcentrated State services and private companies : to build infrastructure for collective equipment, to face periods of decline or increase in activity and staff, and to cope with industrial risks that threaten the environment. In 1980-90 years, a gradual disinvestment of industries is observed toward local sociability (decline of industrial paternalism) and about town and country planning ; a gradual decline of the State is observed about socio-economic development planning. Therefore, local elected representatives have to face this dual disengagement : they must answer new demands and are also confronted with new constraints. Because they are often current and former employees of these factories, they face the situation according to their social inscriptions and their personal stories in these mono-industrial areas. For these reasons, the frame of their actions is restricted, even when the State becomes a controller since the 2000s. Far from relaying new public action frames, they oppose it when it threatens their habitual ways of thinking and their prospected future.

Keywords: industry, land, regulation, State, employees, local elected representatives, risks, environment.

Secours ou entrave à l'action publique ? Les élus locaux face à l'État dans les territoires mono-industriels à risques

Pierre FOURNIER*, Cesare MATTINA

Dans l'analyse des transformations des régulations politiques et économiques (Commaille, Jobert, 1999) et des relations entre économie et territoires, deux dangers guettent les chercheurs en sciences sociales : premièrement, la tentation de réifier des acteurs institutionnels comme l'État, les entreprises privées ou les collectivités territoriales en les considérant comme des blocs homogènes ; deuxièmement, une vision de trop court terme tendant à constater le déclin du rôle de l'État depuis les années 1970 (Le Galès, 2003), ce qui aurait comme pendant de supposer sa toute puissance dans les décennies précédentes. Or, d'une part, on trouve au sein de ces différentes institutions une pluralité d'acteurs et d'individus, avec des itinéraires et des parcours de vie incarnés dans des territoires, possédant toujours des marges de manœuvre dans leur action et interagissant avec d'autres acteurs au sein de configurations locales particulières. Et d'autre part, les entreprises industrielles et les différents services de l'État coexistent dans certains territoires depuis plus d'un siècle, avec maintes occasions d'agir en coordination, en appui mutuel, montrant par là que les logiques de gouvernance partagée et de régulation territorialisée sont parfois à l'œuvre depuis fort longtemps, avec des hauts et des bas successifs. C'est pour ces deux raisons qu'il paraît important de poser le regard au plus près possible des acteurs des configurations locales de l'action publique territorialisée et de le faire en prenant en compte

* Respectivement, professeur de sociologie, chercheur au LAMES, UMR 7305 CNRS- Aix-Marseille Université, 13100 Aix-en-Provence, pierre.fournier@univ-amu.fr ; et maître de conférences en sociologie, chercheur au LAMES, UMR 7305 CNRS- Aix-Marseille Université, cesare.mattina@univ-amu.fr

des temporalités longues si l'on veut interroger les transformations des relations entre l'État et les territoires dans le cas d'établissements industriels isolés et dominants sur leur espace d'implantation¹.

En comparant les systèmes de régulation territorialisée autour de trois sites distribués le long de la vallée de la Durance² (le site de chimie fine de Sanofi à Sisteron (04), le site de chimie lourde d'Arkema à Saint-Auban (04) et le site de R&D du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) à Cadarache (13), on s'écarte des configurations classiques d'industrialisation en Ile-de-France ou autour des métropoles d'équilibre, encouragée et aidée par un État planificateur et dispensateur d'infrastructures (Savy, Veltz, 1993). On est aussi en marge de l'engouement des pouvoirs publics (et d'une partie de la littérature académique), à partir des années 1980, pour les PME-PMI, les spécialisations productives locales et les districts industriels (Bagnasco, Sabel, 1995 ; Benko, Lipietz, 1992). Dans la vallée de la Durance, on est dans des espaces ruraux faiblement peuplés, dont le développement industriel n'allait pas de soi, tant pour l'approvisionnement en énergie et en matières premières que pour la disponibilité d'une main-d'œuvre stable sur la durée. Par leur procédé, ces industries comportent en outre des risques pour les travailleurs, les populations riveraines et l'environnement. Ce double contexte de fragilité leur vaut d'être très vite confrontées à divers acteurs étatiques (préfet, sous-préfet, services veillant sur la santé des travailleurs, sur la protection de l'environnement, sur la sécurité civile, recteur...) et acteurs locaux (élu, propriétaires terriens, agriculteurs...) pour envisager le développement des établissements et l'aménagement des territoires environnants. Par cette comparaison de situations contrastées rencontrées dans un même type d'espace, on espère voir ressortir des traits communs face aux reconfigurations de l'action de l'État à l'échelle des territoires par-delà les singularités conjoncturelles.

Au-delà du débat très nourri en sciences sociales autour de l'affaiblissement du rôle de l'État, de sa recomposition ou de son retour, autour de la gouvernance territoriale (Pecqueur, Ternaux, 2010) ou autour du « gouvernement à distance » (Epstein, 2005), la comparaison de ces trois exemples de régulation politique et économique locale montre que, selon les phases historiques et les configurations territoriales, on assiste à plusieurs recompositions des logiques d'action de l'État et des entreprises en question. Ressort aussi de la comparaison une permanence : le rôle d'élus locaux assez singuliers, salariés ou anciens salariés des sites industriels, qu'on voit apparaître en nombre à partir des années 1970-1980 (et pour Sisteron à partir des années 1990-2000) et qui viennent peut-être répondre aux dernières mutations des rôles de l'État et des entreprises vis-à-vis du territoire. Loin des grands leaders se posant en entrepreneurs

1. Cet article est une version remaniée de la communication faite au 11ème congrès de l'Association française de Science politique, ST 12, « *L'État et ses territoires : nouvelles relations, nouvelles logiques ?* », IEP de Strasbourg, 31 août-2 septembre 2011.

2. L'enquête portant sur ces trois sites mono-industriels a été conduite entre 2007 et 2010 par P. Fournier, M. Leborgne, C. Mattina, sociologues au LAMES et L. Americi, historienne à TELEMME et a bénéficié d'un financement de l'ANR et du Conseil régional PACA.

de politiques urbaines (Pinson, 2007 ; Pinson, 2009) et des maires-managers de certaines zones rurales (Faure, 1991), mais loin aussi d'un point de vue qui tiendrait la politique et les élus à l'écart des enjeux de transformation des territoires, ces élus locaux inscrivent leur action dans des contextes faits d'opportunités et de contraintes qui leur sont dictées à la fois par les évolutions des conditions d'exercice du métier d'élu (Douillet, Robert, 2007) et par leurs histoires et biographies personnelles, très liées aux différents établissements industriels. En dépit d'une image de personnages très actifs, profitant pleinement des possibilités de développement territorial qui sont offertes par les lois de décentralisation, ces élus se révèlent la plupart du temps sous influence de la mono-industrie, venant même la défendre contre la montée en puissance de l'État contrôleur et finalement bien peu capables de penser la diversification des activités économiques par rapport à la mono-industrie.

Une première partie de cette contribution introduira comparativement ces territoires mono-industriels à l'apogée du compromis keynésiano-fordiste, fait de coopération entre grandes entreprises et État dans la réalisation d'infrastructures sur les territoires, en présence d'élus locaux accompagnant le mouvement soit par une attitude suiviste, soit par des pratiques notabiliaires classiques de médiation entre industriels et préfets (années 1945-1980 environ). Dans une deuxième partie, nous analyserons ces territoires à faible densité de population face au désengagement du couple État/industrie, les industriels se concentrant sur la restructuration de leurs productions, réduisant leur main-d'œuvre et cessant leurs investissements dans des infrastructures non industrielles. Les élus locaux et leurs collectivités, qui sont souvent décrits comme les nouveaux protagonistes des politiques locales suite à la décentralisation et à la territorialisation de l'action publique (Balme, Faure, Mabileau, 1999 ; Faure, Douillet, 2005), se trouvent bien confrontés, depuis les années 1980, à de nouvelles opportunités pour construire des politiques publiques de développement économique. Mais ils font également face aux contraintes que leur impose leur forte inscription socio-territoriale (nombreux sont les élus salariés et anciens salariés d'industrie) et qui les empêche souvent de mettre en œuvre des changements dans les logiques de l'action publique (1980-2000 environ). Dans une troisième partie, nous analyserons, dans une phase de recomposition des régulations locales, le rôle de plus en plus affirmé d'autres acteurs étatiques que ceux du développement économique, ceux de l'État contrôleur (avec ses services d'inspection des installations classées notamment). Face à la généralisation de l'impératif délibératif et de la participation citoyenne autour des risques environnementaux (Blondiaux, Sintomer, 2002), les élus locaux apparaissent alors comme marginalisés dans les processus de négociation autour de la réduction des risques, voire en position de recours pour les industriels voulant résister aux contrôles étatiques. Et cela aussi bien en cas de déclin industriel que quand les affaires sont florissantes.

Des territoires sous contrôle de la mono-industrie au moment du compromis keynésiano-fordiste

Le contexte de naissance des trois établissements industriels analysés témoigne de l'interaction forte d'entreprises et de secteurs de l'État en faveur de leur installation, puis de leur développement. À Saint-Auban et à Sisteron, les sites sont réquisitionnés par le ministère des Armées pour produire des gaz de combat au moment de la première guerre mondiale. Ces commandes d'État créent par là les conditions pour le développement d'une usine de taille plus importante que ne l'imaginait Pechiney dans ses projets initiaux. À Sisteron, la fin de la Première Guerre mondiale met un terme au même type de projet avant que l'usine ne démarre, mais le ministère de la Défense est encore décisif quand, en 1938, il soutient une production de combustible pour gazogène et surtout quand, après guerre, il prospecte des industriels prêts à reprendre l'usine. À Cadarache, dans le contexte historique de la guerre froide, au milieu des années 1950, le projet industriel est d'emblée étatique pour accompagner la mise au point de sous-marins nucléaires. De la même façon, les phases ultérieures d'évolution de la production se jouent à d'autres échelles que l'espace local. Ces territoires se trouvent ainsi sous le contrôle et la domination importante de la mono-industrie et du couple État/industrie pour son aménagement. Pourtant, au moins dans la période de l'après-guerre, les élites politiques locales ne sont pas cantonnées à la passivité face au couple État/industrie : elles jouent un rôle fonctionnel d'intermédiaires entre les populations, les industriels et les acteurs étatiques (le préfet) selon le schéma de la régulation croisée (Crozier, Thoenig, 1975).

Le couple État/industrie : déterminant dans l'aménagement des territoires

C'est dans l'après-guerre et surtout dans les années 1960 que ces trois établissements industriels connaissent des croissances à la fois de leur capacité de production et de leurs effectifs. L'usine Pechiney de Saint-Auban, qui avait connu des fluctuations d'activité et de main-d'œuvre entre les deux guerres, double sa main-d'œuvre entre 1951 et 1971 et évolue constamment au gré de modernisations productives. À Cadarache, dès le départ en 1959, l'engagement industriel est massif avec des activités civiles en parallèle des activités militaires, les effectifs fluctuant entre 4.000 et 5.000 salariés. À Sisteron, on est en présence d'une main-d'œuvre qui passe de 100 à 350 salariés environ entre 1959 et 1969 (cf. annexe). Dans de tels contextes d'expansion, on assiste à une coopération et une coordination constantes entre industries et services de l'État dans trois domaines fondamentaux de la régulation territoriale : les infrastructures logistiques prises en charge par l'État, venant appuyer les améliorations productives des industries par les externalités positives qu'elles procurent ; les équipements collectifs mis en place à la fois par les industries (cités ouvrières, infrastructures sportives et de loisir) et par les services de l'État (écoles, santé) pour l'accueil et la fixation de la main-d'œuvre ; le droit

pour les industries de profiter d'assouplissements des dispositions réglementaires en matière de rejets et de pollution au détriment de l'environnement.

Pour des établissements situés en dehors des zones métropolitaines et loin des axes principaux de transport, le premier problème est évidemment celui de l'approvisionnement en matières premières et de la réduction des coûts énergétiques et de transport. Pour l'électricité, les trois usines profitent des barrages réalisés tout au long de la Durance. Pour l'approvisionnement en sel, nécessaire à la fabrication du chlore et de la soude, le site de Saint-Auban dispose d'une desserte ferroviaire amenant les matières premières au sein même de l'établissement. Il en va de même pour l'usine de Sisteron. Dans cette période de régulation keynésienne des économies locales, la répartition des tâches consistait pour les industries à demander à l'État de prendre en charge les dépenses d'infrastructure. Accompagnant la modernisation des procédés de production de Saint-Auban, les services du ministère de l'Équipement font construire à la fin des années 1960 un pipeline de 125 km amenant de l'éthylène depuis la zone de Fos-sur-Mer (Gavoutino, 1987). L'autoroute A51 reliant Aix-en-Provence à Sisteron et passant à proximité des trois sites est réalisée dans les années 1970 et mise en fonction au milieu des années 1980.

Le deuxième problème qui se pose à des industries installées en milieu faiblement habité est d'attirer de la main-d'œuvre et surtout de la stabiliser sur place. Les questions du logement des salariés, de leurs soins et de leurs loisirs sont donc capitales même si les solutions sont différentes selon les configurations locales et les compromis territoriaux engagés. L'implantation de Pechiney à Saint-Auban est caractéristique d'une intervention typiquement paternaliste (Edelblutte, 2010) ayant abouti à une ville-usine appartenant entièrement à l'établissement jusqu'aux années 1980, équipée de plusieurs installations sportives, de loisirs, de soin (un hôpital), de culte (une église) et d'éducation (école, œuvre, etc.). L'État y complète l'offre par la construction d'un collège et d'infrastructures routières. À Sisteron, de la même façon, l'employeur s'engage directement, au début des années 1960, pour la réussite de la délocalisation d'activités depuis la région parisienne : il construit des immeubles collectifs sur un terrain communal. Autour de Cadarache, c'est à travers une de ses filiales, la Sovaklé, que le CEA s'assure des conditions pour accueillir sa main-d'œuvre en pleine crise du logement. Contrairement à ce qui s'est fait pour Marcoule où l'on avait pris modèle sur la construction *ex nihilo* de la ville de Mourenx pour soutenir l'exploitation du gisement gazier de Lacq après guerre (Coquerel, 1959), la population nouvelle n'est pas concentrée sur une seule commune. Manosque (04) et Pertuis (84) se partagent la construction de logements collectifs pour les ouvriers et techniciens de Cadarache tandis que la Sovaklé achète à Aix-en-Provence et à Marseille des logements déjà construits pour ses cadres. L'implication des entreprises dans la vie socio-culturelle à côté de la résidence n'atteint jamais ce qu'elle fut à Saint-Auban, prenant essentiellement le biais d'une contribution – importante – à la fiscalité locale.

La troisième dimension de la relation État/industrie concerne les modalités par lesquelles sont permises l'existence et la continuité d'activités industrielles à enjeux environnementaux. Le dépouillement d'archives publiques sur les trois sites montre tout d'abord, dans les années 1950-1970, que les autorisations d'installation de nouveaux ateliers sont facilement octroyées par les inspecteurs du bureau environnement de la préfecture et que les différents services d'État (direction départementale des affaires sanitaires et sociales, direction départementale du travail) semblent peu regardants et expriment, de manière rituelle et routinière, des avis positifs³. Dans cette phase historique, mis à part le cas de Cadarache pour lequel le secret militaire ne permet pas d'avoir connaissance de possibles contaminations externes, les pollutions et les rejets de solvants dans la Durance⁴ et dans les sols comme sur la décharge de Valernes près de Sisteron⁵ sont monnaie courante. À Saint-Auban, témoignant du passé de l'usine, plusieurs anciens salariés rapportent des accidents occasionnant des rejets massifs de solvants et de chlore, ainsi que de la pollution chronique des sols au mercure. L'histoire plus récente, à partir des années 1990, montre des exigences plus grandes des services d'inspection de l'État, demandant aux industriels des volumes de rejets en rivière de moins en moins importants, ce qui laisse deviner ce qui était permis auparavant. La possibilité de contourner les règlements de protection de l'environnement est donc, dans cette phase historique (1950-1980), un appui économique fourni par l'État à des industriels qui réalisent ainsi des économies en évitant la modernisation de certaines productions et les coûts d'épuration et de dépollution.

Des élus locaux accompagnant le développement industriel

Face à des enjeux industriels qui, d'évidence, leur échappent en grande partie, les élus locaux, sans être passifs, semblent accompagner le couple État/industrie dans l'expansion industrielle et l'aménagement des territoires, même si c'est avec des modalités différentes selon les sites et les types d'élus. À Saint-Auban et à Sisteron, les maires et conseillers généraux de l'après-guerre sont des notables SFIO et socialistes (enseignants et avocats) n'aspirant pas à des mandats nationaux et assez étrangers à un développement industriel qu'ils voient néanmoins se poursuivre sur le territoire de leur commune. Parfois, comme à Saint-Auban dans les années 1960, les maires prennent dans leurs équipes des ingénieurs de l'usine, ceci symbolisant bien la domination de la mono-industrie sur ces territoires. À Sisteron, deux facteurs supplémentaires expliquent un suivisme assez détaché des maires et des élus locaux : une activité

3. Le rapport de force ne leur est pas favorable comme on le voit dans une lettre manuscrite de la direction du travail au préfet, en date du 8 octobre 1966, déplorant que l'établissement se permette beaucoup de légèreté avec les obligations réglementaires, en l'occurrence en matière de médecine du travail, sous prétexte qu'il « bénéficie d'une certaine protection » des autorités de l'État en qualité d'établissement susceptible d'être « transformé sans modification en entreprise travaillant pour la Défense nationale » (Archives départementales du 04, cote 1020W550).

4. Cf. http://basias.brgm.fr/fiche_detaillee.asp?IDT=PAC0400010 et http://basol.environnement.gouv.fr/fiche.php?page=1&index_sp=04.0005 consultés le 12 juin 2013.

5. Cf. http://basias.brgm.fr/fiche_detaillee.asp?IDT=PAC0400072 et http://basol.environnement.gouv.fr/fiche.php?page=1&index_sp=04.0009 consultés le 12 juin 2013.

pas très soutenue de l'usine chimique entre la guerre et les années 1970, suscitant un intérêt politique modéré, et une certaine diversité d'activités économiques sur ce territoire (agriculture, élevage, transformation agro-alimentaire, tourisme) qui évite à cette commune de dépendre totalement de l'usine et de concentrer toute son attention sur elle comme c'est le cas à Saint-Auban.

Seul Cadarache présente le cas d'un élu local de plus grande envergure se posant en protagoniste et facilitateur de l'implantation du CEA à Cadarache. Il s'agit de Louis Philibert, compagnon de Gaston Defferre dans la Résistance, conseiller général du canton de Peyrolles, puis président du Conseil général des Bouches-du-Rhône de 1967 à 1989 (Philibert, 1994 ; Aldrin, 1993). Il est, dès le début, un farouche partisan de l'arrivée du CEA à Cadarache et se fait le garant auprès des populations locales des projets de reprise de la forêt domaniale de Cadarache par la direction du CEA. Grâce à son influence, il construit ses réélections sur des pratiques clientélistes en réponse à la demande sociale de faveurs et de services venant de segments importants de la population locale et favorisant l'embauche au sein du centre (Mattina, 2004). La figure de Philibert est conforme à celle du notable médiateur dépeint par Pierre Grémion (1976), entretenant des rapports privilégiés avec le préfet et les services de l'État et, évidemment, avec la direction locale et nationale du CEA. Dans le cas de Cadarache, le schéma de la régulation croisée cher à Michel Crozier et à Jean-Claude Thoenig (1975) fonctionne ainsi longtemps de manière très efficace, avec un élu départemental assurant un soutien au centre en même temps que garantissant des contreparties aux populations locales. Cependant, dans aucun de ces cas, on n'a d'élu cherchant à développer l'engagement industriel de son territoire au-delà la mono-industrie ni d'industriel voulant doubler son leadership par un mandat politique local.

Des territoires mono-industriels face au désengagement des industries et des services de l'État (1980-2000)

Dans le contexte de reconstruction et de croissance forte jusqu'aux années 1970, l'État et ses services déconcentrés s'occupent de l'équipement des communes mono-industrielles selon des logiques d'aménagement du territoire dans le sens d'une résistance au mouvement de désertification des campagnes. Le soutien mutuel que s'apportent État et industrie fonctionne sur un modèle d'engagement intense dans le développement de ces territoires à faible densité de population. Cependant, entre les années 1970 et les années 1980, sur fond de restructurations industrielles, de montée de la territorialisation de l'action publique et de décentralisation du pouvoir politique, les choses évoluent. Ces mono-industries, suivant des temporalités semblables à d'autres territoires industriels, se dégagent progressivement de leur rôle d'accueil de la main-d'œuvre en dehors de la distribution de revenus du travail. Dans le même temps – et surtout à partir de 1982-83 – l'État se dégage de sa tutelle sur les communes, laissant aux élus communaux puis intercommunaux la responsabilité des nouvelles politiques de développement

économique et d'urbanisation. Néanmoins, ces élus, dont on aurait pu espérer un fort relais grâce aux nouvelles attentes et aux nouvelles ressources qui leur sont confiées (Faure, 1994), sont plutôt sur la réserve et en difficulté à penser les transformations et le développement de leurs territoires, dès lors qu'il s'agit de les sortir de leur vocation industrielle et d'accompagner le retrait de la mono-industrie.

Le désengagement des industriels de l'aménagement du territoire local

A partir des années 1980, sur fond de restructurations dans les secteurs industriels de la chimie et de la R&D du nucléaire, on assiste à un progressif désengagement des industries de l'aménagement du territoire local, à un déclin des logiques paternalistes d'affirmation d'une position dominante sur le territoire. En amont de ce désengagement de l'aménagement du territoire, il y a très probablement des logiques à plus grande échelle. Dans ces industries, il ne s'agit plus de profiter de gains de productivité pour produire plus mais pour réduire progressivement les embauches et rester compétitif dans un contexte international de plus grande concurrence avec les pays à bas coût de main-d'œuvre. On préfère implanter des usines directement dans les pays à forte demande plutôt que d'exporter depuis la France, par choix économique ou sous la pression des politiques protectionnistes des anciens pays importateurs. On prend acte du règlement de la délicate question de la fixation locale de la main-d'œuvre par l'apparition du chômage de masse et par la généralisation d'une scolarisation longue qui permettent de disposer d'une importante armée de réserve au format industriel. Il faut répondre à de nouvelles logiques financières visant une rentabilité de court terme...

Ce mouvement de reconfiguration industrielle ne signifie pas nécessairement désindustrialisation. Ainsi, le site de Saint-Auban connaît de constantes restructurations de ses activités. La baisse observable du nombre de salariés à partir de 1972 se fait en parallèle d'une hausse constante de la productivité du site (Mioche, 2002), que les dirigeants locaux de Pechiney puis des propriétaires successifs, Rhône-Poulenc, Atochem, Atofina, Total, Arkema, etc. savent bien négocier avec les dirigeants du siège à Paris contre l'obtention de fonds de recherche et d'innovation qui leur permettent de créer des installations nouvelles et de garder un niveau positif d'embauche. Ce n'est qu'en 2004 qu'on assiste à un vrai désengagement de l'industriel avec la fermeture de l'atelier central Chloé, considéré comme le fleuron de la production chimique, puis avec les plans sociaux de 2005 et de 2008, enfin avec la vente d'une partie importante des productions (le PVC) à un fonds de pension suisse en 2011. À Sisteron, la diversification vers les produits chimiques fins au début des années 1960 a permis de développer le site, d'y installer un centre de R&D, et d'en transférer progressivement la propriété à un industriel du médicament (Labaz). Mais sans que cela garantisse définitivement l'avenir, le site restant caractérisé par une productivité faible (d'anciens salariés se rappellent qu'ils n'avaient pas toujours autre chose à faire que de « peindre les bornes incendie »

du site à cette époque⁶) et par des menaces de délocalisation-fermeture. Le désengagement définitif de l'entreprise est programmé au milieu des années 1980 quand un retournement de conjoncture change la donne avec l'accès au marché mondial d'une molécule pharmaceutique difficile à produire ailleurs.

À Cadarache, la période 1986-1994 est celle « où l'on roulait tous freins serrés »⁷. Elle est utilisée pour imaginer si le centre pourrait connaître de nouveaux développements industriels à la sortie du « tunnel » que traverse l'électronucléaire français depuis la mise en œuvre du formidable plan d'équipement lancé dans les années 1970 et poursuivi dans les années 1980-1990, en attendant d'envisager son renouvellement à partir des années 2000. Les programmes « historiques » du site se poursuivent à un rythme lent, notamment du fait de difficultés à maîtriser avec Superphénix à Creys-Malville l'échelle du démonstrateur industriel s'agissant de la recherche sur les réacteurs de fission à neutrons rapides. Au début des années 1990, selon les dires du directeur arrivé en 1993, le centre de Cadarache est même menacé de fermeture. Il y échappe grâce à de nouveaux projets qui sont annoncés dans la seconde moitié des années 1990, avec d'abord des installations d'accompagnement qu'il faut moderniser, puis avec l'arrivée dans les années 2000 de trois grandes installations⁸. On trouve donc à Cadarache la même dépendance du volume d'activité à des paramètres externes au centre. Et le fait que la raison politique ou l'enjeu diplomatique s'ajoutent à la préoccupation économique pour décider des programmes de R&D dans ce secteur ne change pas grand chose par rapport à une entreprise commerciale : l'horizon de l'engagement de l'entreprise n'est jamais infini, même pour une industrie entre les mains d'ingénieurs de corps prestigieux fortement impliqués au plus haut de l'appareil d'État qui pilote cette activité.

Ce qui est notable à partir de la comparaison des trois sites – ayant des destins divers sans que cela puisse être imputé à leur localisation, identique à chaque fois – c'est qu'on assiste dans tous les cas, dans les années 1980, à un fort désengagement des industries de l'aménagement des espaces locaux et de la logique paternaliste d'entreprise concernant les politiques de logement et d'animation socio-culturelle. Cela vaut que l'on soit en situation de reprise de nouvelles activités et de nouvelles embauches après une période de crise (à Sisteron), face à des dynamiques fluctuantes d'activités et de nombre de salariés (à Cadarache) ou en situation de baisse d'effectif, conjuguée à des hausses de productivité (à Saint-Auban). À Sisteron, la politique de construction de logements de fonction pour des salariés venant de région parisienne ou d'autres sites de l'entreprise dans les années 1960 est vite abandonnée. Dès les années 1960, la municipalité doit prendre le relais en viabilisant un lotissement

6. Entretien avec un chef de poste en fin de carrière, 23 juillet 2009.

7. Entretien avec un ancien directeur du centre de Cadarache, 23 octobre 2009.

8. Il s'agit d'un nouveau réacteur d'essai de sous-marin, d'un réacteur en soutien expérimental au développement des futurs réacteurs électrogènes d'Areva et d'une nouvelle installation de recherche sur la fusion thermonucléaire. Et même le programme historique sur la filière des réacteurs à neutrons rapides qu'on pouvait penser abandonné après la décision de fermeture de Superphénix en 1997 garde une place, d'abord en soutien à un surgénérateur plus ancien qui fonctionne jusqu'en 2007 pour des essais d'élimination des résidus très durablement radioactifs de la fission de l'uranium, puis pour imaginer des réacteurs de nouvelle conception.

communal sur le quartier voisin du Thor en périphérie du noyau urbain. Elle met ensuite régulièrement à disposition des terrains pour des constructions pavillonnaires, comme dans le cas du lotissement Super-Sisteron qui se construit dans les années 1970 sur un coteau du Thor. Ce mouvement se poursuit avec la croissance de l'usine dans les années 1990 qui fait basculer dans le pavillonnaire de nouveaux terrains au Thor et avec l'ouverture d'un nouveau quartier excentré à La Chaumiane dans les années 2000, réclamant des aménagements de la voirie pour répondre à l'accroissement du trafic le desservant. Du côté de Cadarache, le retrait de l'entreprise dans l'aménagement ne prend pas de forme très visible : simplement, la main-d'œuvre se distribue sur un grand nombre de communes en profitant d'abord d'un vaste système de ramassage par cars puis de l'équipement automobile des salariés et de l'irrigation autoroutière de la zone. C'est à Saint-Auban que le désengagement de l'entreprise prend les formes les plus visibles, à la hauteur du fort engagement passé. Pendant les années 1980, se négocie progressivement la vente des logements de la cité ouvrière aux salariés intéressés et la cession des équipements collectifs (terrains de sports, voiries, bâtiments d'accueil de diverses sociabilités, etc.) à la municipalité pour des sommes dérisoires mais avec mandat d'en assurer désormais la gestion.

Face au désengagement du couple État/industrie, des élus pris dans les contraintes locales

Dans cette phase de désengagement industriel, l'industrie n'est pas la seule à changer son mode d'intervention. Parler du couple État/industrie se justifie toujours dans cette phase de restructuration. Les entreprises renonçant à leurs activités d'aménagement, les services de l'État reculent aussi. Les services de l'État se défont sur les collectivités locales de prérogatives importantes comme celles qui sont liées à l'urbanisme et au développement économique. Cependant, alors qu'on pouvait s'attendre à une montée en puissance d'élus locaux confrontés aux nouvelles opportunités des politiques d'urbanisation et de développement économique dans ces territoires industriels, on observe des élus locaux pris dans les contraintes des mécanismes très enracinés de régulation locale et de négociation entre industriels et acteurs locaux. Cela est vrai à la fois pour des élus salariés ou anciens salariés de l'industrie comme pour ceux qui ont d'autres itinéraires biographiques.

Les salariés ou anciens salariés d'industrie ayant massivement investi, depuis la fin des années 1970, les responsabilités de maire, maire-adjoint, conseiller municipal ou conseiller général, tout particulièrement autour de l'usine de Saint-Auban, donnent à voir un exemple très marquant du cadre de contraintes dans lequel ils se trouvent inscrits, les empêchant de penser l'avenir de ces territoires autrement que passant par leur établissement industriel d'origine. Il faut avoir à l'esprit que ces élus ont été socialisés dans des structures familiales, professionnelles, résidentielles et de loisirs faisant partie intégrante de l'entreprise (parents salariés de la même usine, mariages entre enfants de salariés,

logement en cité ouvrière, formation scolaire et pratiques socio-culturelles intégrées à la cité). L'analyse de leur action politique laisse percevoir une forte dépendance à un modèle de régulation économique locale qui est dominé par l'entreprise. L'exemple de José Escanez (PS), élu maire de Saint-Auban en 1977, est le symbole de la montée en puissance de ces élus qu'on pourrait appeler des « élus industriels ». Il est le fils d'un ouvrier immigré espagnol de l'usine qui est mort des suites de son activité professionnelle. Poussé par son père à échapper aux tâches les plus risquées, il a profité du centre de formation de l'usine pour faire des études lui permettant d'entrer au bureau d'étude de l'usine. Habitant la cité ouvrière de Saint-Auban, il est un pur produit – à l'instar de beaucoup d'autres élus – de la socialisation par l'industrie chimique à travers le militantisme syndical en défense des rémunérations, des conditions de travail ou de l'emploi suivant les périodes (à la CFDT pour lui, à la CGT pour d'autres), à travers la pratique du football comme joueur puis entraîneur de l'équipe locale et à travers la sociabilité quotidienne dans l'espace de la cité⁹. Ce sont ces expériences qui lui permettent de construire un parcours de notabilisation et d'acquisition de compétences sociales et politiques lui garantissant l'accès à la mairie et à l'exercice du pouvoir local, avec le relais d'équipes municipales dans lesquelles la part des salariés ou anciens salariés de l'usine a toujours été importante. Investir la mairie dans les moments de désengagement de l'industrie vis-à-vis de la cité à partir de son deuxième mandat (1983-1989) représente une bonne opportunité d'asseoir son éligibilité sur sa capacité à obtenir des prix très bas, voire dérisoires pour la population de locataires de la cité voulant accéder à la propriété de leur logement, ainsi qu'à arracher à la direction de l'usine des facilités pour que la mairie puisse gérer à moindre frais les infrastructures de la cité (voirie, eau potable, assainissement, etc.). C'est ainsi sur la cité de Saint-Auban qu'il obtient toujours ses meilleurs scores électoraux comparativement aux autres quartiers de la commune. Il représente la jonction parfaite entre une direction d'usine avec laquelle il a des canaux de négociation et la population de sa commune qui le reconnaît comme quelqu'un du lieu, doté d'un capital d'autochtonie (Retière, 2003) non pas *malgré* mais *par* ses origines immigrées, garantissant qu'il peut satisfaire des besoins qu'il connaît parfaitement. Néanmoins, face aux impératifs d'une diversification économique de ces territoires industriels, il affiche avec d'autres élus industriels de la moyenne vallée de la Durance (comme le maire de Peyruis, du bord politique opposé mais dont la carrière dans l'usine marque aussi une promotion sociale d'ouvrier à cadre intermédiaire) des intentions qui sont quasi systématiquement contredites par leurs actions concrètes : les deux zones commerciales et de développement industriel qu'ils ouvrent, bien qu'affichées comme visant une diversification des activités économiques, ne servent qu'à accueillir des entreprises sous-traitantes de l'usine chimique pour la plus proche et restent quasiment vides de nouvelles activités pour la plus éloignée. Les tentatives de reconversion de l'usine suite au plan social de 2005 échouent peut-être du fait de la crise économique de 2008 qui fragilise

9. Entretien avec José Escanez, 3 juin 2009.

tous les projets mais on note qu'elle visait des activités de construction de panneaux solaires comme débouchés au chlore produit par l'usine en difficulté et en pure ignorance des contraintes désormais imposées aux industries susceptibles d'engendrer des pollutions. Quant à l'action culturelle qui est développée localement et qui pourrait participer au renouveau du territoire, elle échappe largement au maire et aux « élus industriels » de l'équipe municipale pour être portée par des élus dont la carrière professionnelle les rattache au tertiaire (enseignants, fonctionnaires) et qui entrent finalement en dissidence avec lui. Elle ne reçoit qu'un soutien limité du maire en dehors de la valorisation des équipements hérités de l'engagement passé de l'usine dans la ville.

Le cas sisteronais pourrait inciter à mettre à distance la situation de Saint-Auban comme exceptionnelle : celle de la ville-usine. À Sisteron, le désengagement de l'État laisse en effet du champ à la mise en place d'un gouvernement local qui, tout en s'affairant pour promouvoir la relance de l'usine dans les années 1980¹⁰, n'est pas à cette époque-là strictement lié à l'entreprise chimique. À la différence de Saint-Auban, les conseils municipaux des années 1960-1980 ne montrent pas trace de nombreux salariés de l'usine. Malgré l'histoire longue de l'usine, des liens entre entreprise et municipalité ne se nouent véritablement que dans la deuxième moitié des années 1980 et, en plus, par le biais d'un élu qui n'est pas un « élu industriel » du type de ceux qu'on trouve à Saint-Auban ni de même orientation politique. Daniel Spagnou¹¹, maire de Sisteron depuis 1983, est en effet originaire de Barcelonnette (05) et arrive à Sisteron en qualité de directeur de l'agence de la Caisse d'épargne. Au départ, dans la construction de son leadership municipal, il n'y a pratiquement aucun salarié ou ancien salarié de l'usine chimique aux postes-clefs. Avec le retrait progressif de l'État aménageur, le maire et son équipe fondent leur modèle de gouvernement municipal sur deux piliers : d'un côté, sur la distribution de subventions à un très grand nombre d'associations locales que le maire veille à coprésider et qui lui assurent une grande présence médiatique localement et quatre réélections successives ; de l'autre, sur la promotion du tourisme local ainsi que sur le développement de zones commerciales au nord de la ville en correspondance avec la sortie d'autoroute et avec un premier regroupement d'entreprises autour des abattoirs dans les années 1970.

Pourtant, cette relative distance et autonomie par rapport à l'usine chimique semble diminuer au fur et à mesure du développement de celle-ci et de la croissance exponentielle de sa main-d'œuvre depuis la deuxième moitié des années 1990. À partir des mandatures municipales de 1995 et 2001, le maire commence à intégrer des salariés de l'usine à des postes importants d'adjoints (à l'urbanisme, à la culture, à l'accueil des nouvelles entreprises et relations

10. Le maire de Sisteron joue un rôle important de facilitateur dans la relance de l'usine. Dans la concurrence des territoires pour attirer des activités économiques de type industriel, dont on connaît les effets d'entraînement sur l'emploi tertiaire, disposer d'une usine de bonne taille donne un atout fort et le maire n'hésite pas à sacrifier, vers 1986, une partie de la rente fiscale que cela représente pour chercher à conserver l'usine, concurrençant sur ce terrain les territoires potentiels de délocalisation à l'étranger.

11. Daniel Spagnou est aussi conseiller général des Alpes-de-Haute-Provence entre 1985 et 2001 et vice-président du Conseil général entre 1988 et 2001. Elu conseiller régional en 1992 et en 1998, il est député UMP de la 2^{ème} circonscription des Alpes-de-Haute-Provence depuis 2002.

avec l'usine Sanofi) préfigurant peut-être le « recrutement » d'autres élus industriels pour une politique davantage dépendante de l'usine. Dans le cas de Saint-Auban comme dans celui de Sisteron, dans la période des années 1980 et du début des années 1990, caractérisée par des logiques de décentralisation encore incertaines et des difficultés à exercer les prérogatives correspondantes, les élus des territoires mono-industriels à faible densité, pris dans leur forte inscription socio-territoriale n'arrivent pas à penser une diversification possible des activités économiques, ou encore moins, comme dans le cas extrême du déclin de l'usine de Saint-Auban, une reconversion industrielle. Ils demeurent dépendants de leur industrie malgré son déclin ou sa stabilisation, ou ils le deviennent de plus en plus quand elle grandit. Et s'ils ne le sont pas totalement dans le cas de Sisteron, c'est un peu par hasard : ayant abaissé les taux de taxe professionnelle et de taxe foncière pour conserver l'usine chimique, la mairie a attiré mécaniquement d'autres établissements de petite taille qui profitent de l'aubaine des taux et de la zone disponible et disposée de longue date pour se faire accueillir en sortie d'autoroute. La mono-industrie leur garantit donc des ressources, leur permet le développement de politiques culturelles et d'infrastructures sportives, et leur stabilise un électorat d'ouvriers qualifiés, de techniciens, de cadres et d'ingénieurs qui sont sensibles aux parcours d'ascension sociale validés par l'accès à la propriété résidentielle, à la culture, à la notabilité associative. Il n'en va pas autrement pour les communes autour de Cadarache sous l'effet de l'encouragement de la direction du centre en faveur de l'engagement de ses salariés dans des mandats politiques locaux par l'accord de crédits d'heures comparables à ce qui vaut pour les élus du personnel¹². Des élus industriels y participent à la gestion de la manne que procure l'établissement, à la fois directement en termes fiscaux et indirectement à travers la fiscalité locale s'appliquant aux salariés logés sur place.

Les élus en contrepoint plus qu'en appui à la montée de l'État contrôleur de l'industrie

Si les services des ministères de l'Équipement, de l'Industrie et le préfet s'installent dans un désengagement progressif des enjeux de développement économique et d'aménagement des territoires autour des établissements industriels, cela ne signifie pas un abandon de tout rôle de l'État en matière de relations entre industries et territoires. Plus qu'un désengagement de l'État, on assiste à un déplacement de ses prérogatives et de son action (Bezès, 2009) : de l'aménagement du territoire vers les questions environnementales et de gestion des risques industriels. À partir des années 1970-1980, en cohérence avec une tendance nationale et internationale, on assiste progressivement à l'émergence de nouveaux acteurs, notamment ceux des différents services du ministère de l'Environnement (puis de l'Écologie et du Développement durable) et des inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement

12. Entretien avec un ancien directeur du centre de Cadarache le 15 octobre 2009.

qui vont accroître leur pouvoir de contrôle sur les relations entre entreprises et territoires par des interventions accrues sur les rejets et les pollutions industrielles (Lascoumes, 1994 ; Bonnaud, 2005).

À y regarder de près, ces acteurs étatiques, en principe chargés uniquement de contrôler les activités dangereuses et polluantes, deviennent en même temps des régulateurs de questions de développement économique impliquant les industries à risques. En effet, ils acquièrent par exemple une capacité à peser sur les modalités de restructuration des ateliers en obligeant à maintenir certaines activités garantes de la sécurité industrielle (c'est le cas à Saint-Auban dans le choix des personnels ne pouvant être concernés par le plan social). Ils peuvent aussi peser sur la politique de construction et d'affectation des installations industrielles en incitant à ce que des activités non dangereuses soient déployées dans des bâtiments interposés comme remparts autour des sources de dangers d'explosion pour protéger les « enjeux » se trouvant à l'extérieur de l'enceinte de l'usine¹³. On l'a vu autour de l'usine Sanofi de Sisteron à l'occasion de la préparation du plan de prévention des risques technologiques à fort enjeu d'urbanisme.

Qu'il s'agisse de leurs actions face à l'État contrôleur ou face au développement des arènes participatives de débats autour des risques, notamment dans le cadre des dispositifs comme les Commissions Locales d'Information (CLI) ou les Comités Locaux d'Information et de Concertation (CLIC), les élus locaux des territoires mono-industriels sont plutôt dans une attitude et des pratiques défensives, subissant ainsi une certaine marginalisation vis-à-vis des enjeux environnementaux et de développement économique de ces territoires industriels.

Des élus dans la défiance vis-à-vis de l'État contrôleur

Le premier mouvement pour les élus locaux face à l'intervention réglementaire de l'État est d'être entraînés dans le sillage de l'entreprise industrielle pour s'opposer à ces contrôles. Ils se rangent derrière l'établissement qui n'hésite pas à lancer un chantage à l'emploi : en difficulté pour répondre aux exigences des services de l'État, l'entreprise menace de renoncer à poursuivre son activité sur place, conduisant au chômage de sa main-d'œuvre. On trouve ainsi des archives témoignant de Pierre Lanza, maire PS de Sisteron, demandant en 1977 aux services de l'État de surseoir à une exigence de respect de calendrier pour la construction d'une station d'épuration des rejets liquides de l'usine¹⁴. De même, dans les années 1980, au moment où Sanofi veut augmenter les tonnages d'un gaz dangereux qui est utilisé en fabrication, le nouveau maire propose sa médiation envers les populations afin de promouvoir les mesures

13. Cf. présentation des ingénieurs de la DRIRE lors de la réunion publique de lancement du CLIC de Sisteron le 10 octobre 2008.

14. Courrier au Préfet en date du 16 avril 1977, Archives départementales du 04, cote : 1022W0151

lourdes de protection qui sont demandées aux particuliers en cas d'accident et qu'exige la DRIRE pour accorder son autorisation d'exploitation de nouveaux procédés.

En même temps, l'asymétrie de positions entre élus locaux et industriels n'est pas exclusivement en faveur de l'industriel. Les collectivités locales ont aussi leur carte à jouer, ou en tout cas un risque électoral à affronter si elles négligent l'attention de leurs électeurs pour ces questions de prévention sanitaire et environnementale face aux menaces que font courir les industriels. Elles tentent donc aussi d'intervenir dans le terrain du contrôle des industriels. Ainsi, l'ancien maire de Saint-Auban explique-t-il en entretien qu'il a plusieurs fois fait savoir à la direction de l'établissement, tandis qu'il était encore en poste, qu'il avait des preuves de ses rejets polluants de mercure dans la nappe phréatique et en Durance, et qu'il était prêt à en faire état publiquement si l'établissement ne consentait pas à des efforts pour limiter les dangers pour l'environnement. Il considère qu'il peut par là être plus efficace que l'État contrôleur dont il a vu, dans son travail, combien l'industriel en faisait peu de cas. De même, le maire de Sisteron considère-t-il qu'il n'a que faire des avis négatifs de l'inspecteur des installations classées au moment où il veut donner une suite favorable aux demandes de commerçants locaux pour s'installer sur la zone d'activités en face de l'usine : « *on a eu longtemps un bouchon connu de toute l'Europe s'étirant tous les étés le long de l'usine. Ce n'est pas aujourd'hui où cette question est réglée que l'administration va venir m'empêcher d'accueillir un peu de public de l'autre côté de la route* »¹⁵. Et le préfet ne manque pas de lui donner raison en ne refusant pas, dans le cadre du contrôle de légalité, le permis de construire signé par le maire.

Dans le nucléaire, longtemps les services de l'État semblent trop intriqués avec l'industriel pour qu'il y ait place à la moindre défiance de l'un vers l'autre. L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) n'existe formellement comme autorité administrative indépendante que depuis 2006. Ce mouvement d'émancipation du contrôle n'est pas vraiment soutenu par les élus locaux si l'on en juge par leurs réactions à la crise qui survient en octobre 2009 autour de la déconstruction d'un atelier, c'est-à-dire lorsque l'ASN sanctionne le CEA pour l'avoir informé avec retard d'un défaut d'évaluation des quantités de matières nucléaires retrouvées dans cette installation : les élus récusent l'attitude de l'ASN qui a gâché l'anniversaire des 50 ans du centre en publicisant à la veille de la fête ce manquement aux règles qui se trouve être sans conséquences pour la santé ou pour l'environnement¹⁶. De même, en matière de prise en compte du risque sismique, le maire de la commune sur laquelle est installé le centre déclare-t-il après la catastrophe de Fukushima que, si les énormes bâtiments de Cadarache – qu'il connaît bien pour y avoir travaillé – sont réduits en tas de cailloux par un séisme, on peut considérer qu'il ne restera plus rien de la

15. Entretien avec Daniel Spagnou, 10 juillet 2009.

16. Entretien avec un élu local, membre de la CLI de Cadarache, 14 septembre 2011.

Provence par ailleurs, sous-entendant que les dommages sur le site nucléaire ne changeront plus alors de manière décisive le bilan de la catastrophe (*Marseille, l'hebdo*, avril 2011. Il récusé par là toute accusation de légèreté de la part de l'industriel en matière de prévention du risque sismique.

Le résultat de ces interventions des élus locaux n'est toutefois pas toujours efficace pour défendre l'environnement : l'usine de Saint-Auban réduit très nettement son activité (jusque peut-être à son déclin définitif) sans que jamais le maire ne livre publiquement le moindre scoop sur les pollutions de l'usine de peur, précisément, de précipiter la fermeture du site et d'en endosser la responsabilité. Par son attitude d'indifférence pour les risques que représente l'usine Sanofi, le maire de Sisteron inquiète autant le préfet que l'entreprise, si bien que celui-ci décide d'informer directement celle-là, dans les années 2000, que des terrains proches de l'usine sont à la vente pour qu'elle les achète, pas forcément pour son usage immédiat mais au moins pour éviter que d'autres établissements artisanaux ou commerciaux s'y agrandissent jusqu'à augmenter les dommages à redouter d'un accident industriel se produisant sur le site¹⁷. Enfin, s'agissant des séismes, on retient depuis Fukushima que les dommages induits par les tremblements de terre et les tsunamis consécutifs ont un terme temporel, fût-il long, tandis que les conséquences d'un accident nucléaire engagent des temporalités sans commune mesure, tant pour l'usage des sols qu'en termes de santé humaine, affectée sur plusieurs générations.

L'évitement des instances délibératives prescrites par l'État contrôleur

La loi Bachelot de 2003 vient après toute une série de textes législatifs (Bonnaud, Martinais, 2008) inviter les populations locales à une appropriation des questions de risques industriels pour éviter une délégitimation excessive de responsabilité sur les services de l'État et pour justifier une implication financière des collectivités locales dans la prévention des risques industriels. Mais les élus locaux observés peinent à y prendre part. On le voit à Sisteron avec un détournement du dispositif sous l'effet du multi-positionnement des membres des différents collèges appelés à se concerter. Ils se trouvent en effet nombreux à relever de plusieurs collèges à la fois jusqu'à pouvoir exclure qu'une décision sorte des cadres habituels de négociation directe entre industriels et élus locaux en dehors de l'entremise de l'État (Fournier, Leborgne, 2012). Du côté de Saint-Auban, le dispositif se révèle là aussi inadapté pour l'instant. Tout d'abord bien sûr parce que le périmètre de l'activité à risque est en redéfinition depuis l'annonce du plan social de 2005 et qu'il convient de le stabiliser avant de prendre des décisions susceptibles d'engager des dépenses pour réduire des risques appelés à disparaître d'eux-mêmes. Mais aussi parce que toute mise en œuvre du dispositif pourrait bien conduire aux mêmes dérives qu'à Sisteron, et donc contribuer à faire de cet espace institutionnel

17. Entretien avec le responsable de la communication de l'établissement Sanofi de Sisteron, 23 juillet 2009.

de dialogue un lieu de marchandage économique entre l'entreprise et les collectivités territoriales pour un subventionnement déguisé de l'activité pour sauver l'emploi sous prétexte de réduire les risques industriels. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de risques industriels en jeu, bien au contraire puisque la restructuration de l'organisation productive vient précisément déstabiliser les régulations et routines de travail en vigueur jusque là et augmenter, au moins temporairement, les risques d'accident avec la confrontation à des situations inédites¹⁸. Enfin, la situation de Cadarache représente une autre configuration excluant les élus locaux de toute délibération autour des risques, la loi ne prévoyant pas de négociation ni de concertation formelle avec les élus du territoire ni avec les représentants associatifs autour des centres nucléaires, mais seulement de l'« information ». Le réseau des maires des sept communes les plus proches du site continue à faire parallèlement l'objet d'une cour régulière et directe de la part de la direction du centre pour présenter les aléas de son activité, devant des maires qui, pour cinq sur sept, sont d'anciens ou actuels salariés du centre, prisonniers de leur savoir professionnel partiel et de leur habitude de s'en remettre à la hiérarchie de l'entreprise pour juger de ses affirmations.

Par delà des différences (dans la taille des installations et des effectifs employés, dans l'évolution de la production sur le long terme, etc.), l'observation comparée de ces trois sites marqués par des mono-industries à risques fait voir des résultats voisins en termes de déplacement de l'intervention de l'État dans le sens d'un recul de l'animation économique et d'une montée de son activité de contrôle. Les élus locaux salariés ou anciens salariés y répondent en s'impliquant dans ces dossiers d'une façon qui reste bornée par l'établissement industriel comme horizon indépassable, c'est-à-dire où l'établissement est censé fournir l'essentiel de l'activité et surtout régler la distribution des prestiges sociaux dans l'espace local. Ainsi peinent-ils à imaginer le développement économique de nouvelles activités en dehors du secteur de l'établissement. Et, s'ils ont à s'impliquer dans les dossiers de risques industriels, ils n'hésitent pas à tourner le dos à toute procédure de participation collective pouvant mettre l'entreprise en difficulté. Si Sisteron semble longtemps protégé de ce syndrome, c'est sans doute parce que l'établissement industriel y était de petite taille. Son exceptionnalité semble avoir disparu depuis qu'il a doublé de taille dans les années 1990... Si l'usine de Saint-Auban a, elle, considérablement réduit sa taille, la tentation reste, plusieurs années après, pour les élus locaux, de rechercher des solutions d'avenir dans des filières valorisant encore la production de chlore de l'usine comme à chaque période de creux depuis les années 1920 (Mioche, 2002).

Les parcours et les rôles de élus locaux, et en particulier ceux que nous avons appelés « élus industriels », montrent ainsi que l'analyse de l'action publique

18. Entretien avec l'ingénieur des installations classées en charge de l'usine, 19 septembre 2009.

nécessite, au-delà d'approches séquentielles reconstituant des processus de décision (Lasswell, 1956) ou d'approches cognitives insistant sur l'influence des représentations et des croyances sociales sur l'action publique (Muller, 2000), la prise en compte d'autres variables sociologiques. Celles que nous avons mises en avant concernent les propriétés sociales constituées au fil de leurs trajectoires biographiques d'acteurs profondément inscrits dans des territoires chargés d'histoire, tout particulièrement pour les « élus industriels ». Les jeux de positions sociales dans la société locale et les parcours de mobilité offerts par l'entreprise (avec des ouvriers promus se sentant souvent redevables) y ont une grande influence sur les pratiques politiques que les élus jugent légitimes et pertinentes, et *in fine* sur l'horizon des politiques publiques qu'il leur est envisageable de soutenir. L'exemple de ces trois sites mono-industriels à risques en zone à faible densité de population montre, au travers des itinéraires personnels des « élus industriels », le poids du passé industriel et des *habitus* modelés dans le cadre du travail salarié et fortement dépendants des usines. En prêtant attention aux histoires des hommes et de ces territoires, on comprend mieux à quelles limites se heurte ici, dans ses relations avec les territoires mono-industriels, le gouvernement à distance (Epstein, 2005) qui est à naître des transformations récentes de l'État.

Références bibliographiques

- ALDRIN P., 1993. *Monographie sur la carrière politique de Monsieur Louis Philibert : un parcours original en politique (1947-1993)*. Maîtrise d'histoire contemporaine, sous la direction de Philippe Mioche, Université d'Aix-Marseille, juin, 206 p.
- BAGNASCO A., SABEL C. (dir.) 1995. *PME et développement économique en Europe*. Paris : La Découverte.
- BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir.) 1999. *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris : Presses de sciences po.
- BENKO G., LIPIETZ A. (dir.) 1992. *Les régions qui gagnent*. Paris : PUF.
- BEZES P. 2009. *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris : PUF.
- BLONDIAUX L., SINTOMER Y. 2002. L'impératif délibératif. *Politix*, n° 57, p. 17-36.
- BONNAUD L. 2005. Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970. *Politix*, n° 69, p. 131-161.
- BONNAUD L., MARTINAIS E. 2008. *Les Leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels*. Paris : La Documentation française.
- COQUEREL R. 1959. *Prix de l'urbanisme 1959 Bagnols-sur-Cèze*. Paris : Imprimerie nationale.
- COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.) 1999. *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris, LGDJ, p. 11-32.
- CROZIER M., THOENIG J.-C. 1975. La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif en France. *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, p. 9-10.
- DOUILLET A.-C., ROBERT C. 2007. Les élus dans la fabrique de l'action publique locale. *Sciences de la société*, n° 71, p. 3-26

- EDELBLUTTE S. Paternalisme et territoires politiques dans la France de la seconde révolution industrielle : Un regard rétrospectif sur les liens entre firmes et territoires communaux. *Revue géographique de l'est*, vol.50, n° 3-4, 2010, « Firmes, géopolitique et territoires », mis en ligne le 17 octobre 2011, consulté le 17 juin 2013. URL : <http://rge.revues.org/3043>.
- EPSTEIN R. 2005. Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires. *Esprit*, n° 342, p. 136-149.
- FAURE A. 1991. Pouvoir local en France : la management mayoral à l'assaut du clientélisme. *Politiques et management public*, vol. 9, n° 3, p. 115-132.
- FAURE A. 1994. Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale. *Revue française de science politique*, vol. 44, n° 3, p. 462-479.
- FAURE A., DOUILLET A.-C. (dir.) 2005. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.
- FOURNIER P., LEBORGNE M. 2013. La concertation locale sur un territoire mono-industriel à risques : pour compenser l'emprise de l'établissement sur son environnement ou pour en étendre les formes ? In T. Coanus, F Duchene, E. Martinais, C. Morel-Journel (dir.). *Risques industriels : une question de SHS*, Saint-Etienne, Publications de l'université de Saint-Etienne, à paraître.
- GAVOUTINO 1987. *L'usine [de Saint-Auban-sur-Durance]*. Château-Arnoux-Saint-Auban : ronéotypé.
- GREMION P. 1976. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris : Seuil.
- LASCOURMES P. 1994. *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris : La Découverte.
- LASSWELL H. D. 1956. *The Decision Process : Seven categories of Functional Analysis*. College Park, University of Maryland
- LE GALES P. 2003. Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation gouvernement et gouvernance. Paris : Presses de sciences po.
- MATTINA C. 2007. Les élus en action. Redistribution clientélaire et transformations des ressources publiques en milieu urbain. *Sciences de la Société*, numéro thématique : « la production de l'action publique dans l'exercice du métier politique », n° 71, p. 47-66.
- MIOCHE P. 2002. La longue santé du chlore à Saint-Auban (1916-2002). In H. Joly, A. Giandou, M. Le Roux, A. Dalmasso L. Cailluet (dir.). *Des Barrages, des usines et des hommes. L'industrialisation des Alpes du nord entre ressources locales et apports extérieurs*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, p. 279-290.
- MULLER P. 2000. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 189-207.
- PECQUEUR B., TERNAUX P. 2010. Mondialisation, restructuration et gouvernance territoriale. *Géographie, économie, société*, vol. 7, n° 4, p. 315-320.
- PHILIBERT L. 1994. *Souvenirs, souvenirs*. Marseille : Laffitte.
- PINSON G. 2007. Gouverner une grande ville européenne. Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester. *Sciences de la société*, n° 71, p. 89-113.
- PINSON G. 2009. *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris, Presses de sciences po.
- RETIÈRE J.-N. 2003. Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de capital social populaire. *Politix*, n° 63, p. 121-143.
- SAVY M., VELTZ P. (dir.) 1993. *Les nouveaux espaces des entreprises*, La Tour d'Aigues. Editions de l'Aube, DATAR.

Annexe – Tableau synoptique des caractéristiques et de l'évolution des établissements étudiés

	Arkema Saint-Auban	Sanofi Sisteron	CEA Cadarache
Secteur	Chimie lourde	Chimie pharmaceutique	Industrie nucléaire
Année de création	1916	1917 puis reprise d'activité en 1949	1959
Activités	<ul style="list-style-type: none"> – 1916-1918 : production de gaz de combat – depuis 1918 : production du chlore et de soude – 1918-1960 : production d'alumine – depuis les années 1970 : production de solvants et de PVC – 2005 : redimensionnement à la baisse 	<ul style="list-style-type: none"> – 1917-1918 : projet interrompu de production de gaz de combat – 1938-1945 : charbon de bois pour gazogène – 1949-1961 : corps gras pour la savonnerie – 1961-1995 : production croissante de produits chimiques fins en parallèle des corps gras – depuis 1995 : concentration sur les principes actifs de la pharmacie et doublement de la taille de l'usine 	<ul style="list-style-type: none"> – recherches dans le domaine militaire de la production navale – recherches autour de la fiabilité et de la rentabilité de la production d'électricité d'origine nucléaire – recherches autour de la filière à « neutrons rapides » – fabrication de combustibles à base de plutonium – recherche sur la fusion contrôlée de l'hydrogène – 1987-1994 : période de baisse d'activité du centre
Évolution des effectifs	<ul style="list-style-type: none"> – 1950-1971 : croissance rapide de 1 150 à 2 200 salariés directs – 1972-2005 : baisse progressive de 2 200 à 750 salariés – 2005 : plan social à 350 salariés – 2011 : nouveau plan social et perspective de vente à un fonds de pension suisse 	<ul style="list-style-type: none"> – 1949-1959 : moins de 100 salariés directs – 1960-1968 : montée à près de 350 salariés – 1969-1994 : autour de 300 salariés – depuis 1995 : doublement de l'effectif à près de 650 salariés 	<ul style="list-style-type: none"> – rapidement un effectif fluctuant entre 4 000 et 5 000 salariés directs

L'État et ses territoires

Comment s'organisent les relations entre pouvoir central et pouvoirs locaux ? Cette question classique des sciences sociales, qui a longtemps été centrale dans la sociologie politique de l'action publique française, a été progressivement délaissée par les chercheurs. Elle connaît un regain d'actualité, dans un contexte d'approfondissement de la décentralisation et d'accumulation des réformes de l'État d'inspiration néo-managériales.

Ce numéro de *Sciences de la Société* cherche à comprendre les conséquences territoriales des réformes de l'État de ces dernières années, qui ont profondément recomposé son organisation et ses modalités d'intervention locale. Sans renouer avec une perspective stato-centrée qui était celle qui prévalait dans les années 1970, il s'agit ici de réintroduire l'État dans l'analyse des politiques locales et, réciproquement, de saisir par l'action publique locale les transformations de l'État. Afin de mettre à l'épreuve l'hypothèse d'une réaffirmation de l'État dans la gestion publique des territoires, trois options sont privilégiées : d'importantes analyses empiriques, une variété de secteurs et un intérêt pour les réformes qui travaillent l'institution bureaucratique elle-même. Ce faisant, les articles réunis dans cette livraison apportent des éclairages contrastés sur le sens des restructurations en cours.

Dossier coordonné par Jérôme AUST, Cécile CRESPIY, Renaud EPSTEIN, Hélène REIGNER

État • État local • déconcentration • territorialisation • élus locaux • action publique • professions



Presses Universitaires du Mirail
 Université de Toulouse II-le Mirail
 w3.pum.univ-tlse2.fr

Prix : 21 €

LERA 90
 Code Sodis : F352860
 ISBN : 978-2-8107-0285-5

