



AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

UNIVERSITÉ DE LORRAINE

École Doctorale de Sciences Juridiques Politique Économiques et de Gestion (SJPEG)

Institut de Recherche sur l'Évolution de la Nation Et de l'État (IRENEE)

Doctorat de Science Politique : spécialité politiques publiques

Politiques publiques,

esquisse d'une analyse des mécanismes des choix publics face à la globalisation.

Enjeux politiques et sociaux des relations entre l'État et le groupe ArcelorMittal

dans le bassin sidérurgique lorrain de 2012 à 2017.

Thèse pour l'obtention du grade de docteur, présentée et soutenue publiquement

le 16 décembre 2020

par

William DANNON

Thèse dirigée par Étienne CRIQUI, Professeur, Université de Lorraine

Jury :

Mme Sophie BEROUD, Professeure, Université Lyon 2 (Rapporteuse)

M. Dominique ANDOLFATTO, Professeur, Université de Bourgogne (rapporteur)

M. François RANGEON, Professeur émérite, Université Jules Verne d'Amiens

Mme Fabienne GREFFET, Maîtresse de conférence, Université de Lorraine

M. Laurent OLIVIER, Maître de conférence, Université de Lorraine

M. Étienne CRIQUI, Professeur, Université de Lorraine, directeur de thèse

Résumé de la thèse

Cette thèse s'intéresse à la fermeture des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine par le sidérurgiste ArcelorMittal. En ce sens, elle se penche sur la lutte ouvrière de Florange et s'attache à comprendre l'incapacité du candidat François Hollande, élu président de la République le 6 mai 2012, à tenir la promesse qu'il a faite aux ouvriers de cette usine d'ArcelorMittal pendant la campagne pour l'élection présidentielle de 2012. Pour ce faire, elle développe une démarche épistémologique qui croise une approche d'analyse cognitive des politiques publiques avec une perspective néo-institutionnaliste. L'intérêt d'une telle démarche est de tenter de dépasser l'opposition entre ces deux approches en proposant une articulation entre *policy* et *politics*. Il s'agit donc de saisir comment les acteurs impliqués dans cette lutte analysent, interprètent et donnent du sens à leur action, sans pour autant négliger le poids des facteurs politiques et institutionnels ayant structuré le processus décisionnel. Le premier résultat de cette thèse révèle que l'émergence du problème social, dont la définition dépend de l'activité de cadrage des acteurs sociaux, est conjointement liée à la formation de l'identité collective des syndicats. En d'autres termes, l'émergence du problème social est indissociable de la constitution de l'intersyndicale de Florange. Cette instance collective de lutte est traversée par plusieurs cadres d'action collective dont le plus dominant (*master frame*) est celui incarné par la CFDT, qui va l'imposer aux autres. Le second résultat est que les choix effectués par les autorités politiques dans ce dossier reflètent la conception que François Hollande et son Premier ministre Jean-Marc Ayrault se font de la place et du rôle de l'État sur la scène des politiques publiques. Plus fondamentalement, ces choix s'inscrivent très nettement dans la politique néo-libérale défendue au niveau européen et qui, routinisée depuis des décennies comme pratique et manière de faire au sein de l'Union, est devenue une matrice cognitive et normative qui encadre le comportement des États. Ce constat permet donc d'expliquer la difficulté d'un changement de politique publique. En d'autres termes, l'incapacité de François Hollande à sauvegarder les hauts fourneaux de Florange s'explique par les contraintes institutionnelles de « dépendance au sentier » exercées par le cadre institutionnel européen sur les choix publics effectués au niveau domestique. Toutefois, cette décision publique est empreinte d'un certain pragmatisme politique, qui s'explique par la crainte de la réaction des investisseurs ; c'est-à-dire du marché en cas de nationalisation temporaire du site par l'État.

Mots clés : politiques publiques, mouvements sociaux, globalisation, Europe, État, ArcelorMittal.

This thesis focuses on the closure of the last two blast furnaces of Lorraine by ArcelorMittal company. For that purpose, it examines the workers' struggle of Florange and endeavors to understand the inability of the candidate François Hollande, who became President of France on May 6th 2012, to keep the election promise he made to the steel workers of ArcelorMittal during the campaign for the presidential election of 2012. Within this framework, we develop an epistemological model that combines the cognitive analysis approach of public policies with a neo-institutionalism perspective. The interest of such a method is to try to overcome the opposition inherent to these two approaches by proposing an articulation between policy and politics. It is therefore a question of understanding how the actors involved in this conflict analyze, interpret and give meaning to their action, without neglecting the importance of political and institutional factors that structured the decision-making process. The first result of this thesis reveals that the emergence of the social problem is consubstantial with the formation of the social actors' collective identity. The second result is that the public choices made by the government in this affair reflect the specific conception of French President François Hollande and his Prime Minister Jean-Marc Ayrault regarding the role of the State on the public policies scenes. More fundamentally, the public choices made by the government fit very clearly into the neo-liberal policy defended by the European Union, and routinized for decades as practice and "way of doing things" in all its committees. Consequently, the policies of the Member State at national level, are affected by the constraints of « path dependence » of the European Union.

Keywords: public policies, social movements, ArcelorMittal, globalization, Europe, French State.

Remerciements

Une page se tourne, et une autre s'ouvre. Ce travail aura été long et difficile. Ce fut un intense processus d'apprentissage, d'échanges et de rencontres. Quelques années après avoir commencé cette thèse, le moment est venu de remercier toutes les personnes sans qui je ne l'aurais jamais terminée. Je veux leur dire mes sincères remerciements pour leur soutien constant, leur disponibilité, leur écoute, leurs conseils, leur gentillesse et leur attention à mon égard. Qu'elles sachent que sans elles j'aurais été incapable de terminer ce travail.

Je pense d'abord à Etienne Criqui, mon directeur de thèse, qui a su m'apporter un soutien sans faille et une exigence bienveillante. Ces conseils et suggestions quant à mes orientations théoriques m'ont permis de savoir les pistes à explorer, pour mettre en évidence ce que je cherchais à démontrer dans cette thèse. Ces lectures et ses corrections m'ont permis d'améliorer sans cesse ce travail. Ce fut un honneur et un immense plaisir de l'avoir eu comme directeur de thèse.

Je tiens aussi à remercier Laurent Olivier et Fabienne Greffet, les membres du comité de suivi de cette thèse, qui m'ont accompagné du début jusqu'à la fin. Je leur dis toute ma gratitude pour leurs conseils en ce qui concerne la méthodologie, les approches à privilégier pour répondre aux problématiques soulevées par ce travail. Leurs conseils m'ont été d'une très précieuse aide. Qu'ils en soient ici remerciés.

J'adresse aussi mes sincères remerciements à Christophe Fardet, le directeur de l'IRENNE, et à Pascal Caille, le directeur adjoint, pour leur disponibilité et le remarquable travail qu'ils accomplissent à la tête de cette belle unité de recherche. Ce travail n'aurait pas pu être mené à bien sans l'appui dont j'ai bénéficié au sein de ce laboratoire.

Mes remerciements vont aussi à l'équipe de soutien de l'IRENNE. Je remercie particulièrement Ludivine Starck, ingénieure de recherche, et responsable administrative et financière de l'institut, pour sa disponibilité et tout le soutien qu'elle m'a apporté pendant ce travail. J'adresse également mes vifs remerciements à Mélanie Faivet et à Nathalie Absalon pour leur disponibilité et toute leur attention. Elles m'ont donné la chance de bénéficier de tout l'appui du laboratoire pour mener à bien ce travail. Qu'elles en soient ici très chaleureusement remerciées.

Je tiens aussi à remercier l'ensemble de mes collègues doctorants pour les échanges, les moments conviviaux partagés ensemble, notamment lors des assemblées générales de l'IRENNE, aux colloques, aux séminaires, etc. Ces moments m'ont permis de comprendre qu'un projet de recherche est aussi fait de rencontres stimulantes et motivantes avec des collègues d'autres disciplines. C'est le moment de remercier chacun d'eux pour leur encouragement.

J'adresse également un grand merci à Sandrine Claudel-Cecchi, la gestionnaire pédagogique de l'école doctorale SJPEG, pour sa disponibilité à répondre à mes nombreuses sollicitations. Ce travail lui doit beaucoup.

Mes remerciements vont aussi à l'adresse des élus locaux, députés lorrains, personnalités politiques, responsables et délégués syndicaux, qui ont accepté de m'accorder des entretiens dans le cadre de ce travail. Ces interviews m'ont permis de disposer d'un matériau très riche pour mener à bien ce travail. Je leur adresse mes sincères remerciements pour leur contribution à cette thèse.

J'adresse aussi mes chaleureux remerciements à Laurent et Mariette Beaud qui, tout au long de ce travail, m'ont traité comme l'un de leurs enfants. Je n'aurais jamais pu terminer ce travail sans leur soutien, leur affection et leur marque d'amour à mon égard. Ils n'ont pas conscience de ce que je leur dois. Cette thèse leur est dédiée.

Je tiens aussi à remercier Denis et Catherine Gabet, mon parrain et ma marraine pour leur soutien et leurs conseils. Ils ont été présents quand j'ai eu besoin d'eux. Je remercie Denis pour avoir lu avec patience de longs extraits de ce travail. Je leur dis infiniment merci pour tout ce qu'ils m'ont apporté.

Il y a aussi Nicolas et Sylvie Stoffel que je remercie chaleureusement pour leur gentillesse et leur marque d'affection. Comment oublier les nombreuses invitations aux déjeuners et aux dîners de ce couple pour me changer l'esprit. J'ai passé avec eux des moments conviviaux, et je me rappellerai encore très longtemps des délicieux cafés de Sylvie. Qu'ils sachent que cette thèse leur doit beaucoup.

Je pense à mes amis Sonia, Benjamin, Harry, Pierrick, Joachim, Eva, Tamara, Mélanie pour leur encouragement constant durant toutes ces années. Bien qu'ils ne soient pas très intéressés par la thèse en elle-même, ils avaient tous envie de me voir soutenir pour faire la fête. Le moment est venu de leur dire un grand merci pour leur patience et tout ce qu'ils m'ont apporté durant ces longues années.

Je tiens particulièrement à remercier Sonia pour sa générosité, ses marques d'amour et d'affection durant ces nombreuses années que j'ai passées avec elle. J'ai appris énormément de choses en sa compagnie. Et j'ai pu compter sur elle dans les moments difficiles. Ce travail lui doit énormément. Qu'elle en soit ici très chaleureusement remerciée.

Enfin, je tiens à remercier ma famille. Je remercie mes parents, qui ne sont pas là. Mais je sais qu'ils sont au fond de mon cœur, et qu'ils veillent sur moi. Je remercie mes frères et sœurs, mes cousins et cousines. Je pense à Angèle, Jean, Denis, Fiacre, Victoire, Isaac, Chantale, Élise. Je remercie Sabin et Estelle, et je n'oublie pas leurs enfants, Yulia et Sely. Le moment est venu de leur dire un grand merci pour leur soutien et leur encouragement. Qu'ils sachent que sans eux je n'aurais pas pu terminer cette thèse. Je leur dis à tous mes sincères remerciements.

SOMMAIRE

RESUME DE LA THESE

REMERCIEMENTS

SOMMAIRE

LISTE DES SIGLES

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

INTRODUCTION GENERALE

Croiser une approche cognitive des politiques publiques avec une perspective néo-institutionnaliste

Les trois néo-institutionnalismes

Positionnement

Méthodologie et opérationnalisation de la démonstration empirique

L'organisation de la thèse

PREMIERE PARTIE : CRISE SIDERURGIQUE LORRAINE ET INTERVENTIONNISME ETATIQUE. UNE LUTTE OUVRIERE, UN PROBLEME SOCIAL ET DES ENJEUX POLITIQUES

Introduction.

CHAPITRE 1. CRISE SIDERURGIQUE LORRAINE ET LUTTE OUVRIERE DE FLORANGE : DE LA FERMETURE DE L'ACIERIE ELECTRIQUE DE GANDRANGE PAR ARCELORMITTAL Á L'ÉMERGENCE DU PROBLEME SOCIAL

Introduction.

- 1. Le rôle des représentations dans l'émergence du problème social*
- 2. « Gandrange » : De l'échec d'un conflit mort-né à sa récupération politique*

Conclusion

CHAPITRE 2. CONTROVERSES SOCIALES ET LOGIQUES POLITIQUES DANS LA LUTTE OUVRIERE DE FLORANGE : LE CONFLIT COMME UN ESPACE DE COMPETITION POLITIQUE LORS DE LA PRESIDENTIELLE DE 2012

Introduction

- 1. L'émergence du conflit dans un contexte d'ouverture de la « structure des opportunités politiques »*
- 2. Logiques politiques concurrentes et ordres locaux*

Conclusion

DEUXIEME PARTIE : CONSTRUCTION POLITIQUE DU PROBLEME ET DYNAMIQUES DE L'AGENDA : DE LA DECISION PUBLIQUE Á SA MISE EN ŒUVRE

Introduction

CHAPITRE 3. DÉFINITION POLITIQUE ET MISE À L'AGENDA DU PROBLEME SOCIAL : QUELLE APPROCHE POUR LE CHANGEMENT ?

Introduction

- 1. Mise à l'agenda et construction politique de la promesse de campagne*
- 2. Décider en négociant avec Lakshmi Mittal : La décision comme une coordination des représentations globales*

Conclusion

CHAPITRE 4. L'ACORD DU 30 NOVEMBRE 2012 ET SA MISE EN ŒUVRE : CHOIX ET USAGES DISCRETS DE L'INSTRUMENT

Introduction

- 1. Quand le recours à l'accord s'inscrit dans un habitus politique*
- 2. Du comité de suivi à la mise en œuvre de l'accord*

CONCLUSION GÉNÉRALE

Synthèses des résultats

Contributions

De nouvelles perspectives

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

Liste des Sigles

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

AFP : Agence France Presse

AGV : Automotrice à Grande Vitesse

AMAL : ArcelorMittal Atlantique et Littoral

AMF : Autorité des Marchés Financiers

BPI : Banque Publique d'Investissement

CAPFT : Communauté d'Agglomération Portes de France-Thionville

CAVF : Communauté d'Agglomération du Val de Fensch

CCAM : Communauté de Communes de l'Arc Mosellan

CCCE : Communauté de Communes de Cattenom et Environs

CDU : Union Chrétienne-démocrate d'Allemagne

CESEL : Conseil Economique Social et Environnemental

CFDT : Confédération française démocratique du travail

CFE-CGC : Confédération française de l'encadrement- Confédération générale des cadres

CGPS : Convention Générale de Protection Sociale de la Sidérurgie

CGT : Confédération générale du travail

CIR : Convention des Institutions Républicaines

CSU : Union Chrétienne-sociale en Bavière

EDF : Électricité de France

EELV : Europe Eucologie-Les Verts

ENA : École Nationale d'Administration

ENL : L'Europe des Nations et des Libertés

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

EPR : European Pressurized Reactor

FDP : Parti libéral-démocrate

FDES : Fonds de développement Économique et social

FG : Front de Gauche pour changer d'Europe

FO : Force Ouvrière

FSI : Fonds Stratégique d'Investissement

GIS : Groupement des industries sidérurgiques

GDR : Gauche Démocrate et Républicaine

LBO : Achat à Effet de Levier (Leveraged buy-out)
LCB : Laminoir à Couronnes et à Barres
Le MoDem : Le Mouvement Démocrate
LIS : Low Impact Steelmaking
LR : Les Républicains
LREM : La RÉPUBLIQUE En Marche !
MDC : Mouvement des Citoyens
MEDEF : Mouvement des Entreprises de France
NMS : Nouveaux Mouvements Sociaux
NPA : Nouveau Parti anticapitaliste
ONU : Organisation des Nations Unies
OPA : Offre Publique d'Achat
PAC : Politique Agricole Commune
PACS : Pacte Civil de Solidarité
PCF : Parti Communiste Français
PG : Parti de gauche
PIB : Produit Intérieur Brut
PPE : Parti Populaire Européen
PRG : Parti Radical de Gauche- le centre gauche
PS : Parti Socialiste
PSC : Pacte de Stabilité et de Croissance
PSE : Parti socialiste européen
RPR : Rassemblement pour la République
SFIO : Section Française de l'Internationale Ouvrière
SME : Système Monétaire Européen
SOP : Structure des Opportunités Politiques
UDI : Union des Démocrates et Indépendants
UDR : Union des Démocrates pour la République
ULCOS : Ultra-Low CO₂ Steelmaking
UMP : Union pour un Mouvement Populaire

Liste des Tableaux et des Graphiques

<i>Tableau 1.2 Paramètres de l'attitude du pouvoir à l'égard des NMS en fonction du type d'État</i>	.....120
<i>Tableau 2.2. Les facteurs politiques impliqués dans l'ouverture de la structure des opportunités politiques (SOP)</i>	...122
<i>Graphique 1.2. Évolution du mouvement anti-nucléaire en France de 1975 à 1989</i>	.....153
<i>Graphique 2.2 Évolution des NMS en France de 1975 à 1989</i>	.....154
<i>Graphique 3.2 Évolution des NMS en Allemagne en 1974</i>	.....155
<i>Tableau 3.2 Modèle de relations État-Société</i>	.....179
<i>Tableau 4.3. Les différents modèles de mise à l'agenda et les variables impliquées</i>	.....213
<i>Tableau 5.3 Relations entre le degré de structuration d'un problème et les stratégies politiques</i>	.....217
<i>Figure 1.3. Modèle de policy window de John Kingdon</i>	.....225
<i>Tableau 6.4. Degré d'adaptation du choix instrumental par rapport aux objectifs</i>	.....319
<i>Tableau 7.4. Récapitulatif des engagements et les résultats obtenus selon le rapport Marzorati 2017</i>	.....386

Introduction générale

Gandrange, le 4 février 2008. Nicolas Sarkozy est en déplacement en Moselle sur le site de l'aciérie électrique d'ArcelorMittal, pour apporter son soutien aux ouvriers de cette usine, dont la fermeture était annoncée quelques semaines plus tôt, plus précisément le 16 janvier 2008 par la direction du groupe. Cette visite du chef de l'État à Gandrange a naturellement suscité dans le rang des métallos et des élus locaux un réel espoir. Accueilli en liesse comme un sauveur par les syndicats du site et quelques élus lorrains de tous bords politiques, Nicolas Sarkozy arrive, fend la foule, s'avance, prend le micro et sous les applaudissements et les crépitements des flashes déclare :

*« L'État est prêt à prendre en charge tout ou partie des investissements nécessaires pour pérenniser l'aciérie d'ArcelorMittal, car notre objectif c'est de garder les usines ouvertes en France (...) Soit nous arrivons à convaincre Lakshmi Mittal, et nous investirons avec lui, soit nous trouvons un repreneur et nous investirons avec lui (...) ».*¹

Florange, le 24 février 2012. En pleine période de campagne pour l'élection présidentielle de 2012, François Hollande, le candidat de la gauche, vainqueur des primaires socialistes et citoyennes de 2011, est en déplacement dans la même vallée quatre ans plus tard pour apporter son soutien politique aux métallos des sites ArcelorMittal de Florange et d'Hayange dont les deux hauts fourneaux, en arrêt temporaire depuis l'été de la même année, sont à leur tour menacés de fermeture définitive par la direction d'ArcelorMittal. Accueilli lui aussi comme un sauveur par une foule venue nombreuse et par les métallos lorrains qui, pour la circonstance, le font hisser sur une camionnette pour lui permettre de mieux s'adresser à l'assistance, François Hollande saisit le micro qui lui est tendu par les responsables syndicaux et laisse entendre :

*« Je sais ce que vous espérez, **que les hauts fourneaux puissent rouvrir**. Le premier engagement c'est de faire en sorte que nous défendions notre filière d'excellence, la filière sidérurgique. (...) Je suis venu aussi vous dire que si Mittal ne veut plus de vous, ce qui serait un grand tort de sa part, si ce groupe n'est d'ailleurs **animé que par des intérêts financiers et non pas des intérêts industriels**, alors même qu'il avait dit, lorsqu'il a repris Arcelor, qu'il venait comme un industriel, alors qu'il se comporte comme un financier. Eh bien, si Mittal ne veut plus de vous, je ne le souhaite pas, mais oui, je suis prêt parce que **je viens aussi ici***

¹ Extrait de la déclaration de Nicolas Sarkozy lors de sa visite à Gandrange, sur le site de l'aciérie électrique d'ArcelorMittal le 4 février 2008. Pour consulter la vidéo de cette visite, voir l'url : <https://urlz.fr/dNbU>

comme un député, que nous déposions une proposition de loi à l'Assemblée Nationale qui dise la chose suivante : si une grande firme ne veut plus d'une unité de production mais ne veut pas non plus la céder, nous en ferions une obligation pour que des repreneurs viennent et puissent donner une activité supplémentaire aux salariés »².

Ces deux évènements ne traduisent pas seulement un volontarisme politique de la part de ces deux anciens présidents de la République. Pris dans leur contexte d'énonciation, ces discours révèlent une mise en scène de la capacité d'intervention de l'État dans son secteur industriel. Ils mettent surtout en lumière le rapport très singulier que la France entretient avec son industrie, et en particulier avec l'industrie sidérurgique depuis le début des années d'après-guerre. S'interroger donc sur ces deux faits, qui relèvent d'une histoire encore récente de la sidérurgie lorraine, conduit à orienter la réflexion sur la relation entre l'État à la française et son industrie sidérurgique pour mieux saisir l'intelligibilité de son action ou de son inaction dans ce secteur jugé stratégique pour la France. Dire cela, c'est postuler d'entrée de jeu que l'analyse des politiques publiques à la française ne peut pas être isolée d'une réflexion générale sur la théorie³ de l'État.

Ne pas inscrire cette analyse dans une réflexion sur la théorie de l'État pour saisir son action, sous l'angle de son évolution et de ses pratiques, revient sans doute à laisser de côté l'une des problématiques centrales soulevées par cette thèse. Mais ces deux évènements amènent aussi à nous interroger sur la question de la légitimation⁴ politique. Cette légitimation s'opère en l'occurrence à travers la mise en scène de la capacité réelle ou supposée du pouvoir politique, et à travers lui, celle de l'État à sauvegarder la sidérurgie lorraine. La prise en compte de l'État permet donc de s'interroger sur la dimension proprement politique de son action, à

² Extrait des propos de F. Hollande lors de sa visite à Florange le 24 Février 2012. Ce soutien du candidat PS à la lutte ouvrière de Florange a suscité un grand espoir dans le rang des métallos et des élus lorrains. Pour visualiser la vidéo de cette visite de François Hollande à Florange, consultez : <https://urlz.fr/a2RG>

³ Sur ce point, Hegel déclare qu'« Une théorie de l'État ne correspond à un État et à une constitution que si elle est effective » Voir, Hegel, *La constitution allemande*, traduction de Michel Jacob, Paris Éditions les Champ Libre, 1974, p.40. Cette effectivité implique une « volonté objective de l'État » stricto sensu, qui s'exerce précisément à travers le pouvoir politique. Car, selon Hegel, « l'État est la réalité en acte » ou « l'effectivité de la volonté substantielle », le « rationnel en soi et pour soi ». La volonté « rationnelle ». Voir, sur ce point, Jean-Rodrigue-Élisée EYENE MBA, *L'État et le marché dans les théories politiques de Hayek et de Hegel, Convergences et contradictions*, Paris, L'Harmattan, 2007, p.214-215. Soulignons que l'analyse cognitive des politiques publiques a démontré de manière définitive les limites de la rationalité étatique.

⁴ Cette légitimation de l'État est envisagée ici à travers la quête de légitimité des gouvernants, c'est-à-dire des autorités politiques qui exercent le pouvoir politique. Si on se réfère à Max Weber, on est dans le registre non de la « légitimité charismatique » mais de la légitimité qui s'impose en vertu de la légalité. En d'autres termes, il s'agit de la légitimité que confère le pouvoir politique « tel que l'exerce le serviteur de l'État moderne, ainsi que tous les détenteurs du pouvoir qui s'en approchent sous ce rapport ». Voir Max Weber, *Le Savant et le Politique*, Paris, Plon, Editions 10/18,19, 1959.

travers l'exercice du pouvoir politique au sens propre et au sens figuré, pour saisir son influence dans l'élaboration des politiques publiques. Soulignons que cette légitimation politique, qui se donne ici à voir à travers les extraits de ces deux discours politiques, est consubstantielle aux fonctions de représentation politique.

Or, comme le soulignent Pierre Muller et Bruno Jobert, « ces deux domaines relèvent des traditions différentes : la pratique anglo-saxonne de l'analyse des politiques publiques d'un côté, l'héritage de la philosophie politique européenne, marqué notamment par le marxisme, de l'autre »⁵. Pourtant l'analyse des politiques publiques, en tout cas, telle qu'elle s'est développée en France, enjoint de concilier ces deux approches. On retrouve déjà cette préoccupation dans les questionnements de Pierre Muller et de Bruno Jobert dans leur introduction de *"L'État en action"* lorsque ces derniers se demandent, « comment, sans théorie de l'État, approfondir l'étude des politiques ? Inversement, comment réfléchir à la place de l'État dans les sociétés modernes sans prendre en compte, de façon sérieuse, le formidable développement des politiques publiques ? » (Muller et Jobert, 1987, p.10).

La connaissance de l'État dans son évolution, ses transformations et les recompositions dont il fait l'objet est, selon nous, nécessaire pour saisir l'intelligibilité de son action. D'autant que depuis le début des années 1980, trois phénomènes ont produit un impact sans précédent sur l'évolution de l'État en contribuant à modifier de manière significative sa capacité d'action sur la scène des politiques publiques.

Le premier concerne le processus de décentralisation qui a commencé progressivement en France au lendemain des années 1980. Amplifiée d'année en année jusqu'aux toutes récentes réformes - à savoir la loi du 27 janvier 2014 sur la « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » dite "loi MAPTAM", suivie de la loi du 7 août 2015 portant sur la « nouvelle organisation territoriale de la République » dite "loi NOTRe" -, la décentralisation a sans doute contribué de manière définitive à renforcer le rôle des territoires dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Ce faisant, elle a dessiné les contours d'une relation centre-périphérie dans le processus d'élaboration et de la mise en œuvre de l'action publique. Désormais, une logique territoriale, à savoir celle des acteurs localisés, vient concurrencer la logique de l'État. Plus fondamentalement, le processus de décentralisation a permis la montée en puissance du rôle des territoires dans l'action publique.

⁵ Voir Pierre Muller et Bruno Jobert, *L'État en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987, p.10.

L'analyse des politiques publiques ne peut donc ignorer les effets de ce processus sur l'évolution de l'État, et son impact corrélatif sur l'action publique.

Le deuxième phénomène concerne la globalisation⁶. Entendue ici comme une accélération de l'interdépendance de l'économie mondiale provoquée par la révolution néolibérale des années 1980, et accélérée par l'effondrement du système communiste depuis 1990, la globalisation est décrite par Charles-Albert Michalet, comme « une combinatoire multidimensionnelle ».⁷ Elle se caractérise par une mobilité des capitaux, qui s'opère conjointement avec un développement accéléré de la finance internationale et une délocalisation de la production. Alors que « la théorie de l'économie internationale ne prenait en compte, depuis les classiques – A. Smith, D. Ricardo, Karl Marx -, qu'une dimension, celle des échanges commerciaux, la mondialisation en comporte deux autres : d'une part, la dimension productive, celle des flux et investissements directs et de la délocalisation, et la dimension financière, d'autre part, celle de la circulation des capitaux et aussi de la nouvelle *corporate governance* » (Charles-Albert Michalet, 2007, p.7).

Le phénomène de la globalisation s'accompagne donc de l'émergence de nouveaux acteurs non étatiques. Il s'agit notamment des grands groupes internationaux, c'est-à-dire les multinationales qui font leur entrée sur la scène des politiques publiques nationales. De fait, l'État se trouve directement concurrencé par des entreprises extrêmement puissantes dans de nombreux secteurs d'action publique. Le sidérurgiste ArcelorMittal, qui est au cœur des deux événements rappelés plus haut, en est un exemple parfait. Aussi, l'émergence de ces nouveaux acteurs sur la scène des politiques publiques s'accompagne-t-elle d'une diminution corrélatrice de la capacité d'intervention de l'État. Pour la raison fondamentalement liée au principe de la liberté économique ou du « laisser-faire », qui caractérise ce nouveau capitalisme mondialisé. Comme on peut le voir, le phénomène de la globalisation a contribué à transformer le rôle de l'État, en suscitant des interrogations sur la capacité réelle du pouvoir

⁶ Nous ne faisons ici aucune différence entre le concept de globalisation et de mondialisation. Ces deux notions peuvent être employées de manière indifférenciée dans la suite de notre développement.

⁷ Voir Charles-Albert Michalet, *Mondialisation. La grande Rupture*, Paris, La Découverte, 2007, p.7. Selon l'auteur, la mondialisation est caractérisée par trois dimensions principales qui fonctionnent de manière interdépendante : 1) La « configuration inter-nationale » qui concerne les échanges des biens et services entre les pays. Sa logique de régulation est fondée sur « le principe de la spécialisation internationale » ; 2) La « configuration multi-nationale » qui est celle de la « mobilité de la production de biens et services. L'impératif de la compétitivité est au cœur de cette dimension. C'est précisément « cette logique de compétitivité » qui conduit les entreprises à délocaliser leur production industrielle dans les pays où la main d'œuvre est moins coûteuse ; et enfin, 3) La « configuration globale » caractérisée par la « prédominance de la dimension financière. Sa logique de régulation est celle « de la rentabilité financière » mesurée par le ROE *return on equity*. Voir Charles-Albert Michalet, *Qu'est-ce que la Mondialisation*, Paris, La Découverte, 2002, p.26-27.

politique à prendre en charge les demandes sociales. Charles-Albert Michalet note à cet effet que le phénomène, dans sa dimension globale, « semble achever la déconstruction du concept d'État-nation (...) Elle réduit à leur plus simple expression les deux volets de sa cohérence : l'autorité de l'État et la consistance du territoire sur lequel elle est supposée s'exercer »⁸.

Le troisième phénomène concerne la construction européenne. Certes, l'histoire de la construction de l'Europe remonte bien loin et ne date pas des années 1980. On peut situer le début de ce processus à la signature du traité portant création de la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA), le 18 avril 1951. Ce traité est suivi des deux traités de Rome du 25 mars 1957. Le premier institua la Communauté Economique Européenne (CEE), et le second la Communauté Européenne de l'Énergie atomique (CEEa ou Euratom). Rappelons que l'une des missions centrales de la CEE est « l'établissement du marché commun », qui passe par « un rapprochement progressif des politiques économiques des États membres (...) ».⁹ Son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1958, marque le début de la création du « marché commun » et l'harmonisation des politiques économiques des États membres¹⁰. Mais le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, marque sans doute l'acte de création politique¹¹ de l'Union européenne telle qu'on la connaît aujourd'hui. Si la CEE a créé le marché commun et restreint par-là même le champ d'action des États membres en matière de politique économique, le traité de Maastricht va un peu plus loin en créant une Union politique, c'est-à-dire l'Union européenne en adoptant des dispositions, qui vont contribuer de manière significative à la transformation du rôle de l'État dans presque tous les champs de l'action publique.

⁸ Voir Charles-Albert Michalet, *Qu'est-ce que la Mondialisation*, Paris, La Découverte, 2002, p.28.

⁹ Voir l'article 2 du traité de Rome du 25 mars 1957 portant création de la CEE.

¹⁰ Au-delà du domaine de la politique économique, la création de la CEE va impacter la politique agricole à travers la création de la politique agricole commune (PAC).

¹¹ Politique, parce qu'il a été soumis au référendum avant sa ratification par le gouvernement socialiste, sous la présidence de François Mitterrand. Ce référendum, qui a lieu le 20 septembre 1992, vit s'opposer le camp du « oui » incarné par le pouvoir socialiste, et le camp du « non » incarné par le RPR. Il donna surtout lieu à un débat télévisé resté mémorable entre Philippe Séguin (RPR) et François Mitterrand. Mais fait remarquable, ce référendum fit naître des oppositions au sein de la gauche et de la droite. Par exemple, Jacques Chirac (RPR) a fait campagne en faveur du « oui ». À gauche, Jean-Pierre Chevènement, à l'époque socialiste, a milité pour le « non ».

Dans son dernier ouvrage, Pascal Perrineau observe qu'« En 1992, la fracture du débat autour du référendum sur le traité de Maastricht a fortement politisé et clivé la question européenne, qui relevait jusqu'alors de ce que certains appelaient "un acquiescement de façade". Ce traité, qui instituait une citoyenneté européenne, renforçait les pouvoirs du parlement européen, mettait en place une politique étrangère et de sécurité commune et, surtout, lançait l'Union économique et monétaire, a été la véritable entrée en politique de la question européenne, en même temps qu'il a introduit les premiers clivages politiques la concernant » Voir Pascal Perrineau, *Le Grand Écart. Chronique d'une Démocratie Fragmentée*, Paris, Plon, 2019, p.32.

Ces dispositions concernent notamment deux décisions majeures dont la mise en application va s'effectuer en deux étapes principales : la première concerne la création d'une monnaie unique, le 1^{er} janvier 1999, sous l'égide de la Banque centrale européenne. Cette étape parachève le processus d'intégration économique initié par la CEE, ainsi que la circulation des capitaux qui lui est adossée. La deuxième étape, quant à elle, concerne la mise en place des critères de convergence dits critères de Maastricht. Son objectif, comme l'indique son nom, est d'assurer la convergence des économies des États membres de l'Union.

Ces trois phénomènes permettent d'avoir le tableau cohérent des évolutions et des transformations subies par l'État depuis le début des années 1980. On peut considérer, en effet, sans prendre le risque de se tromper, que l'effet conjugué de ces phénomènes a contribué à diminuer la capacité d'action de l'État sur la scène des politiques publiques. D'autant qu'ils obligent ce dernier à composer avec d'autres acteurs aussi bien au niveau national que supranational.

L'évolution de ces trois phénomènes marque le début de la crise de l'État providence¹², qui se caractérise très concrètement par une remise en cause du *référentiel keynésien* décrit par Pierre Muller et l'avènement de ce qu'il appelle le *référentiel de marché*, ou de ce que Bruno Jobert a pu qualifier de « tournant néolibéral »¹³. C'est au cours de cette nouvelle phase que l'on commence à observer, note Pierre Muller, « un phénomène qui va prendre de plus en plus de l'importance au cours du cycle suivant, de remise en cause des capacités autoréflexives de l'État. Cette évolution se fait en particulier sentir à travers le rôle de l'Union européenne, qui constitue la première institution non étatique fabriquant des politiques publiques (relativement) légitimes, et qui, à ce titre, va se substituer aux gouvernements nationaux dans la définition des politiques publiques »¹⁴. Ainsi amputé d'une part de sa capacité à agir, l'État se trouve confronté à des difficultés pour répondre efficacement aux demandes sociales.

Plus fondamentalement, la crise de l'État providence induit une véritable transformation du rapport État-société. Ce point de vue semble conforme au diagnostic de Pierre Rosanvallon lorsqu'il note que « la question centrale que pose la crise de l'État-providence est en effet d'ordre sociologique et politique »¹⁵. On est donc au cœur d'une problématique qui concerne le fonctionnement même de la démocratie représentative. L'analyse des politiques publiques

¹³ Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

¹⁴ Pierre Muller, *La société de l'efficacité globale*, Paris, PUF, 2015, p.92-93. op.cit.

¹⁵ Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, Paris, Éditions Du Seuil, 1981, p.111.

ne peut donc pas ignorer ce phénomène. Elle doit tenir compte de ses transformations qui affectent l'État aussi bien dans ses rôles que dans ses fonctions pour mieux affermir ses propres fondements. C'est de cette manière, nous semble-t-il, qu'elle parviendra à mieux saisir ce qui, dans le processus d'élaboration des politiques publiques, relève des fonctions de représentations des gouvernants ou de mise en scène politique. Il faut donc combiner les deux dimensions, c'est-à-dire la dimension proprement politique, qui se nourrit des apports sur la théorie de l'État d'un côté, et la dimension spécifique à l'analyse des politiques publiques de l'autre.

Cette thèse s'inscrit dans ce croisement. Elle se propose d'étudier les relations entre l'État et le groupe ArcelorMittal dans le bassin sidérurgique lorrain. Son objectif central est de rendre compte des facteurs explicatifs des choix politiques effectués par le gouvernement socialiste dans ce dossier. Pour ce faire, elle s'intéresse à la promesse faite par le candidat François Hollande aux métallos de ce site sidérurgique d'ArcelorMittal lors de sa visite à Florange le 24 février 2012.

Ce qui frappe ici, et qui rend cette recherche particulièrement intéressante, c'est le contexte politique dans lequel cette promesse a été formulée. Un contexte politique non routinier doublé d'une crise financière inédite. Plus intéressant encore, c'est dans ce même contexte électoral que les syndicats de l'usine ont décidé d'intensifier leur lutte par des opérations coups de poing spectaculaires. La réunion de ces trois éléments à savoir : 1) la promesse de campagne et son contenu, 2) son contexte d'énonciation, 3) et l'intensification du conflit dans la même période suscitent une série de questionnements tout à fait légitimes. Qu'est ce qui explique le soutien du candidat François Hollande aux thèses de la lutte ouvrière de Florange dans ce contexte électoral ? Pourquoi les syndicats du site ont-ils fait le choix d'intensifier leur lutte dans ce même contexte politique en recourant à des opérations coups de poing spectaculaires ? (Occupation des grands bureaux d'ArcelorMittal à Florange, « Hayange journée morte », blocage de la gare d'Ébange etc.). Comment expliquer le comportement de Nicolas Sarkozy qui, contrairement à son adversaire socialiste à ce scrutin présidentiel, n'a pas exprimé son soutien aux thèses du conflit ? Quel a été le rôle ou l'influence du cadre institutionnel européen dans ce processus décisionnel ? Quel enseignement peut-on tirer du choix économique d'ArcelorMittal ? Et en quoi l'accord signé par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault avec le groupe ArcelorMittal dans ce dossier nous renseigne-t-il sur la capacité de l'État à prendre en charge les demandes sociales ?

Comme on peut le voir, les problématiques que soulèvent ces questionnements sont nombreuses. Mais la principale problématique soulevée par cette recherche et qui, au fond, est la somme de toutes les autres est simple à énoncer. Elle se présente sous la forme d'une question centrale que nous formulons comme suit :

Qu'est ce qui explique l'incapacité du gouvernement de Jean-Marc Ayrault à sauvegarder les hauts fourneaux d'Hayange, malgré la promesse de campagne faite par le candidat François Hollande aux ouvriers de ce site d'ArcelorMittal le 24 février 2012 à Florange ?

Cette question, on le voit, porte en elle une ambition explicative. Envisagée comme une question de départ, elle remplit une double fonction. D'abord, une fonction exploratoire. Car c'est elle, en effet, qui va nous aider à interroger les dimensions du sujet que nous jugeons pertinentes. Par suite, elle nous servira de fil conducteur pour structurer nos réflexions, afin de mettre en évidence ce que nous cherchons à démontrer dans cette recherche. Expliquer la décision, en mettant en lumière les déterminants des choix politiques effectués par le pouvoir socialiste dans cette affaire.

Mais l'explicitation de cette décision nécessite un retour sur la mobilisation sociale pour comprendre son émergence, son développement et les motivations de ses initiateurs. Ce qui conduit nécessairement à s'intéresser aux syndicats de l'usine d'un côté, et aux acteurs politiques impliqués dans cette lutte de l'autre pour saisir, dans une analyse interactionnelle, les logiques ayant caractérisé leurs échanges et dont cette décision publique est le résultat. En d'autres termes, rendre intelligible la décision implique que l'on se penche sur la lutte ouvrière de Florange et sur le processus décisionnel auquel elle a donné naissance. C'est de cette manière, et seulement de cette manière, que l'on pourra comprendre comment les interactions entre les deux catégories d'acteurs (politiques et sociaux) impliqués dans cette crise sociale ont structuré l'issue de la décision finale.

Mais s'il est vrai que l'étude des interactions permet de rendre compte, par exemple, de la stratégie des acteurs dans l'activation de leurs ressources, de l'interprétation que ces derniers se font de leurs propres actions et de celles de leurs protagonistes et, plus globalement, de leur construction de la réalité, il semble en revanche problématique, pour peu que l'on suppose que ces acteurs sont rationnels, c'est-à-dire capables de calcul et de coups, de soutenir l'idée que l'analyse interactionnelle puisse, à elle seule, permettre d'expliquer ce qui est à l'origine des finalités poursuivies par ceux-ci et du schéma interprétatif déterminant leur ligne de

conduite. Comprenons bien le sens de cette proposition : si l'on veut comprendre les logiques qui gouvernent les interactions entre acteurs et, par-là même, saisir l'intelligibilité de leurs échanges, il semble dès lors indispensable de s'intéresser *à priori* à leurs définitions de la situation sociale et aux objectifs qu'ils poursuivent. Dire cela c'est postuler que, si la décision publique est bien ce que nous cherchons à expliquer, cette explication restera sans doute fragile et probablement douteuse, si elle s'intéresse aux interactions qui ont cours dans le processus décisionnel en ignorant tout bonnement que les logiques qui les structurent résident dans une confrontation des définitions multiples et concurrentes que les acteurs se font du problème. C'est donc en partant des acteurs, nous semble-t-il, c'est-à-dire des individus et, de manière plus concrète, de leurs perceptions subjectives, lesquelles se laissent entrevoir dans leur activité de définition, que l'on parviendra à rendre intelligibles les logiques qui gouvernent leurs interactions.

Conséquence curieuse, mais n'ayant au fond rien d'extraordinaire pour nous surprendre, cette activité de définition du problème qui prédétermine le cadre interprétatif des acteurs, permet de saisir les réelles motivations de ces derniers. Dès lors, il n'est pas téméraire de considérer les interactions qui, à vrai dire, ne renseignent que sur les jeux stratégiques non idéels des acteurs comme secondaires par rapport à leur activité de définition de la situation sociale qui, elle, permet d'identifier clairement les objectifs qu'ils poursuivent.

Dire cela, c'est prendre une fois encore position sur le fait que les stratégies à l'œuvre dans les interactions entre acteurs, n'ont pour véritables fonctions que de permettre à ceux-ci d'atteindre leurs objectifs ou leurs finalités collectives. Nous nous rendons donc à ce postulat qui jette les prémisses de notre modèle d'analyse pour considérer, d'une part, la décision elle-même, c'est-à-dire ce qu'il faut expliquer ici et le choix de l'instrument qui permet de la matérialiser comme des variables dépendantes (à expliquer) et ; d'autre part, nous considérons les dimensions pertinentes de l'analyse (que nous précisons dans les pages qui suivent) comme des variables indépendantes (explicatives). Deux conséquences découlent de cette mise au point préliminaire, et elles auront un impact décisif sur le cadre théorique mobilisé ici.

La première est que l'intérêt porté à la manière dont les acteurs interprètent et donnent du sens à la situation sociale nous conduit, logiquement, à nous intéresser aux rôles joués par leurs perceptions subjectives dans le processus interactionnel. L'attention sera donc accordée aux rôles joués par les facteurs subjectifs (idées, intérêts, croyances, objectifs etc.). Il s'agit de

rendre compte de la manière dont le système de significations des acteurs leur permet de construire et de décoder la réalité sociale. D'autant que c'est grâce à cette activité de construction de sens, c'est-à-dire de définition de la situation sociale que s'est construite l'identité collective des métallos. Comprendre donc la formation du projet revendicatif des métallos autour d'une structure collective de lutte et les raisons de leur passage à l'action (*move*) nécessite de mettre l'accent sur le rôle joué par les facteurs subjectifs et cognitifs.

En effet, si l'on garde à l'esprit que l'un des objectifs majeurs des mouvements sociaux est la transformation des cadres¹⁶ d'interprétation ayant cours dans une société, on s'aperçoit que la prise en compte des facteurs subjectifs peut s'avérer très féconde pour rendre compte de la formation de l'identité collective des syndicats du site. Comme le note Danilo Martucelli, « Il n'y a pas de mouvement social sans recours à des éléments affectifs et cognitifs donnant justement un sens culturel et politique au sentiment d'injustice ou aux différentes formes de mépris (...) Les mouvements sociaux sont alors inséparables d'une conception constructiviste de l'action humaine, une manière collective d'agir qui, en mettant en mal les significations dominantes à un moment donné ou en ayant la capacité d'attirer l'attention sur les problèmes jusque-là négligés, ont la capacité d'introduire les visions alternatives de la vie sociale »¹⁷.

Comme on l'aura deviné il s'agit d'une focale subjectiviste, qui s'intéresse au sujet en tant qu'acteur et au sens que celui-ci donne à son action. Et quand l'on sait que l'un des enjeux de l'analyse des politiques publiques est de saisir comment la vision et les représentations que les acteurs se font du monde orientent leur action, on comprend dès lors que ce que nous désignons ici par facteurs subjectifs recouvre aussi bien les aspects relevant de la *conscience* des acteurs que de leur *habitus*, c'est-à-dire des sous-produits de leur socialisation.

La deuxième conséquence, directement liée à la première, concerne la manière dont la conscience subjective des acteurs est objectivée, c'est-à-dire extériorisée à travers les

¹⁶ Cela suggère, et c'est important, qu'il y a, de la part des acteurs des mouvements sociaux, un travail interprétatif des cadres d'action collective. David Snow fait observer à cet effet : « *Il existe des moments et des situations de la vie sociale dans lesquels la pertinence des cadres existants est ouverte au doute, comme par exemple dans des contextes de mobilisation (...)* » David Snow, « *Analyse de cadres et mouvements sociaux* », *Les formes de l'action collective. Mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2001, p.7-11.

¹⁷ Peter Berger et Thomas Luckmann, présenté par Danilo Martucelli et François de Singly (dir.), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 2012. Ces auteurs, en s'inspirant de Schütz, dont la pensée est à la croisée de la philosophie phénoménologique d'Edmond Husserl et de la sociologie compréhensive de Max Weber, vont élargir la sociologie de la connaissance. Dans leur conceptualisation théorique, « la société est une production humaine. La société est une réalité objective. L'homme est une production sociale » cité par CORCUFF Philippe, dans « *Les nouvelles sociologies* », 2^{ème} (eds), Armand Colin, 2007, p.52-56.op.cit.

différentes interactions auxquelles ces derniers prennent part. L'angle se veut ici objectiviste et s'intéresse aux réalités objectives. En d'autres termes, celles venant de « l'extérieur », donc indépendantes de la conscience des acteurs. Il s'agit, plus concrètement, des réalités avec lesquelles ces derniers doivent interagir et au sein desquelles ils interagissent. En ce sens, la focale objectiviste vise à rendre compte de la manière dont les acteurs individuels interprètent les réalités objectives auxquelles ils font face dans leurs interactions. C'est le cas, par exemple, de leurs interactions avec les acteurs institutionnels comme l'Assemblée nationale, le Sénat, l'Élysée, Matignon, les ministères spécialisés, etc. Mais ce que nous entendons ici par réalités objectives inclut aussi les partis politiques, les groupes d'intérêts et autres collectifs d'acteurs¹⁸ identifiables.

Mais cette démarche objectiviste ne doit pas être entendue ici comme une extériorisation de « l'intériorité » par un quelconque processus intersubjectif au sens *bourdieusien*. Comprenons bien le sens de notre propos : nous considérons les réalités objectives comme étant extérieures à la conscience des acteurs. En d'autres termes, elles sont indépendantes de leur conscience dans un premier temps. Mais dans un second temps, il y a un moment intersubjectif pendant lequel ces réalités objectives deviennent dépendantes de la conscience des acteurs. D'autant que, intégrées à leur conscience par le truchement de leur perception, celles-ci sont interprétées et mises en sens par les acteurs. À partir de ce moment, et seulement à partir de ce moment, elles deviennent un objet de connaissance. En d'autres termes, c'est pendant ce second moment, c'est-à-dire lors de ce processus intersubjectif que les réalités objectives sont saisies par l'entendement des acteurs et deviennent communicables¹⁹. Pourquoi ? Pour la raison liée au fait que ces réalités n'ont pas de signification en elles-mêmes sans la perception du sujet. On est donc en présence de deux points de vue : un point de vue subjectif et un point de vue objectif.

Le premier concerne les acteurs individuels, et vise à comprendre les rapports que ces derniers entretiennent avec *eux-mêmes*²⁰, leurs protagonistes, la société, et plus globalement

¹⁸ La notion de collectif d'acteurs, au sens où nous l'entendons ici, concerne l'action d'un groupe d'acteurs parfaitement identifiable. De ce point de vue, notre définition se rapporte beaucoup plus de celle proposée par Martine Duperré, qui définit l'acteur collectif comme : « un groupe de personnes organisé, mobilisé à partir d'expériences, d'intérêts et de solidarités convergentes autour d'un projet commun qu'il tente d'imposer, par le biais de l'action collective » Voir, Martine Duperré, *L'organisation communautaire : la mobilisation des acteurs collectifs*, Presses Université Laval, 2004, p.13.

¹⁹ C'est d'ailleurs l'une des raisons qui justifient le choix de l'entretien comme un outil central d'administration de la preuve. On y reviendra.

²⁰ Il s'agit de l'extériorisation de l'intériorité des acteurs. Ce rapport des acteurs avec eux-mêmes fait référence au processus intersubjectif par lequel, ces derniers, par une activité consciente, font recours à leur stock de connaissances disponibles, de leurs expériences et de leur vécu.

avec le monde. À travers ce premier moment subjectiviste, l'on voudrait appréhender l'émergence et le développement du conflit ainsi que le processus décisionnel auquel il a donné lieu. Pour ce faire, l'on s'intéresse aux perceptions des acteurs et aux facteurs subjectifs qui structurent leur activité de construction de sens. Mais l'on tente aussi de comprendre comment ils analysent l'action de leurs protagonistes, leur sens du possible et du probable et les ressorts de leurs stratégies. Nous définirons plus loin, dans une tentative d'objectivation plus poussée, les différentes variables explicatives que nous identifions pour saisir ces aspects.

Ce que l'on voudrait mettre en avant dans ce premier moment subjectiviste concerne le caractère dynamique des interactions, et les logiques individuelles ayant traversé les échanges qui y ont cours. L'un des enjeux va consister à saisir les interprétations et les significations que les acteurs donnent aux faits. C'est dire qu'il s'agit d'une focale résolument microsociologique, qui revendique une proximité avec le constructivisme phénoménologique d'inspiration schützienne tel que systématisé par P. Berger & T. Luckmann²¹.

Le second moment a trait au monde extérieur, envisagé ici comme une réalité objective indépendante de la conscience des acteurs. Cette focale objectiviste s'intéresse aux réalités objectives à un triple niveaux : d'abord dans les territoires d'émergence du conflit (les exécutifs locaux, les syndicats, l'intersyndicale de Florange, les fédérations politiques et syndicales locales, les réseaux localisés) ; vient ensuite le niveau national (Élysée, Matignon, Assemblée nationale, Sénat, groupes d'intérêts etc.) et, enfin, le niveau supranational (Europe, Commission européenne, Parlement européen, ArcelorMittal). Là encore, l'objectif est de comprendre le rôle joué par les acteurs institutionnels au niveau national et supranational dans le *policy-making process*.

La question qui se pose maintenant est de savoir quelle approche en analyse des politiques publiques nous permet d'assurer la cohérence théorique de ces deux point de vue contradictoires²² ? Comment peut-on articuler ces deux postures aussi différentes en ce qui concerne la production de la connaissance et l'objectivité des faits sociaux ?

²¹ Peter Berger, Thomas Luckmann, présenté par Danilo Martuccelli et François de Singly, *La construction sociale de la réalité*, Armand Colin, 2012.

²² Cette opposition entre objectivisme et subjectivisme dans la compréhension des faits sociaux a fait l'objet d'un excellent article de la part de Lilian Mathieu, dans lequel l'auteur analyse les traits saillants de la tension entre ces deux postures. Voir Lilian Mathieu, « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », in, *Revue Française de Science politique*, Année 2002, p.75-99.

Croiser une approche d'analyse cognitive avec une perspective néo-intentionnaliste

Telle qu'elle s'est développée maintenant en France depuis maintenant plusieurs décennies, l'analyse cognitive des politiques publiques constitue un courant de recherche qui entend saisir l'action publique en prenant appui sur les « cadres d'interprétation » des acteurs, c'est-à-dire sur la manière dont ces derniers construisent et donnent du sens à leur action. Pour ce faire, elle s'appuie sur un individualisme méthodologique en mettant l'accent sur les acteurs et leurs représentations du monde. Ce faisant, l'analyse cognitive des politiques publiques accorde une importance aux rôles joués par les idées, les structures, les discours, les intérêts, et les stratégies des acteurs. Comme l'observe Pierre Muller, l'un des nombreux apports de cette posture est d'avoir réussi à « sociologiser notre regard sur l'État, dans la mesure où, au lieu de saisir l'État par le haut et en bloc, elle va nous permettre de l'observer par le bas et en détail »²³. Aussi, l'approche cognitive des politiques a-t-elle permis de mettre en lumière les limites de la rationalité de l'État dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Loin de constituer un courant de recherche unifié, cette approche recouvre une diversité de postures. Du coup, l'importance accordée à telle ou telle variable dépend du protocole de recherche et des dimensions de l'analyse jugées pertinentes par le chercheur. Par exemple, dans ses travaux²⁴ sur l'analyse des politiques économiques britanniques avec le passage des principes keynésiens aux principes monétaristes dans les années 1970-1980, Peter A. Hall a mis l'accent sur le rôle des *idées*. Toute autre est la posture de Paul A. Sabatier²⁵ qui met l'accent sur les systèmes de croyances à l'origine des coalitions de cause (*advocacy coalition*), ou de Claudio Radaelli²⁶ qui accorde une place centrale au rôle des récits. Pierre Muller²⁷, quant à lui, se démarque de l'approche par les *idées* et accorde une place plus importante aux rôles joués par les *intérêts*, notamment lorsqu'il s'agit d'expliquer le changement de politique publique.

²³ Voir Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », in, *Revue française de science politique*, 2000, Vol.50/2, p.192.

²⁴ Peter A. Hall, « The movement from keynesianism to monetarism : Institutional analysis and British economic policy », in Sven Steinmo and al., *Structuring Politics*, Cambridge University Press, p.90-113. Voir aussi, du même auteur, « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, Vol.25/3, 1993, p.275-296.

²⁵ Paul A. Sabatier, Hank Jenkins-Smith, « Advocacy Coalition Framework : An Assessment », in, Paul Sabatier (dir.), *Theories of Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999.

²⁶ Claudio M. Radaelli, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », in, *Revue française de science politique*, Vol.50/2, 2000, p.255-275.

²⁷ Voir notamment sur ce point, Pierre Muller, « Esquisse d'une Théorie du Changement Dans l'Action Publique. Structures, acteurs, et cadres cognitifs », in, *RFSP*, 2005, Vol.55/1, p.155-187.

Comme on peut le voir, en intégrant les acteurs au cœur de l'analyse, et en mettant l'accent sur le rôle joué par les facteurs cognitifs et normatifs, l'analyse cognitive des politiques publiques a révolutionné de manière sans doute définitive la manière d'aborder l'élaboration de l'action publique dans les sociétés modernes. Son apport central est d'avoir proposé le modèle le plus pertinent²⁸ pour expliquer le changement et la nécessité de changement de politique publique.

Mais quand on s'intéresse aux différents travaux, on se rend compte que l'un des inconvénients de cette approche est d'avoir ignoré, dans son ambition de sociologisation de l'État, la dimension proprement politique des politiques publiques. Cette faible attention accordée au pouvoir politique²⁹, donc à l'État, s'explique en effet par sa posture épistémologique axée sur l'individualisme méthodologique et ses nombreux emprunts à la sociologie des organisations. De fait, elle a plutôt tendance à considérer l'État comme un acteur, mais comme un acteur parmi tant d'autres. En conséquence, l'analyse cognitive des politiques publiques peine encore à concilier une approche *par le haut*, c'est-à-dire axée sur l'État et les formes de légitimation spécifique au pouvoir politique d'un côté, et une approche *par le bas*, en ce qui concerne la prise en compte des publics dans le *policy-making* de l'autre. Cette situation est à l'origine, selon-nous, des difficultés rencontrées par cette posture de recherche à articuler de manière satisfaisante *politics* et *policy*. Or une telle articulation est nécessaire pour garder le juste équilibre entre le rôle des acteurs et les facteurs d'ordre cognitifs qui structurent leur action - sans pour autant négliger celui du pouvoir politique - en ce qui concerne notamment la dimension spécifique aux fonctions de représentation. Certes, articuler ces deux dimensions représente un défi. D'autant qu'elle soulève de sérieuses difficultés méthodologiques.

Elle oblige, en tout premier lieu à accorder plus d'importance à la variable institutionnelle que ne le fait d'habitude la posture d'analyse cognitive des politiques. Pour la raison liée au fait

²⁸ Voir Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie de changement dans l'action publique... », p.155-187. *op.cit.*

²⁹ La faible attention accordée à la dimension proprement politique dans l'analyse des politiques publiques à la française ne date pas d'aujourd'hui. Elle a été relevée par Pierre Muller lui-même dans un Forum consacré aux enjeux et controverses qui traversent l'analyse des politiques publiques en France. Voir, Pierre Muller, « Présentation : Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques », *RFSP*, 1996, Vol.46/1, p.96-102. L'auteur note en effet que « l'un des nombreux apports de l'analyse des politiques publiques est de contribuer à renouveler quelque peu ce débat, en construisant une image de l'action publique à mi-chemin entre les approches classiques des politistes (...) et les approches strictement sociologiques, qui ont toujours des difficultés à intégrer la dimension strictement politique de l'action publique » P. Muller, p.97. Voir également sur ce point, Patrick Hassenteufel, Andy Smith, « Essoufflement ou Second Souffle ? L'Analyse des Politiques Publiques à la française », in, *RFSP*, Vol.52/1, 2002, p.53-73.

que ce sont les institutions³⁰, notion entendue ici au sens plus ou moins strict, qui permettent le fonctionnement normal de l'État dans une démocratie représentative comme la France. À ce titre, les institutions représentent les espaces par excellence où s'exerce le pouvoir politique au sens propre comme au sens figuré. C'est, en effet, au sein des institutions que se joue l'essentiel des rapports de forces politiques qui structurent l'élaboration de l'action publique. Or, l'approche d'analyse cognitive des politiques publiques n'accorde qu'une faible attention au pouvoir explicatif de la variable institutionnelle. Ce faisant, elle passe à côté de l'essentiel des rapports de force politiques qui structurent la thématization politique d'un enjeu au sein des arènes institutionnelles. Pire encore, la relation entre idées et institutions, ou, si l'on préfère, les systèmes de significations à l'œuvre dans les arènes institutionnelles sont désignés par la notion de « Structure », ce qui conduit à nier aux institutions la qualité d'acteurs identifiables.

Pourtant, on sait par exemple que les interactions entre le Sénat et l'Assemblée nationale, qui peuvent être contrôlés par des blocs politiques différents, laissent souvent apparaître des divergences politiques très structurantes pour la compréhension de la dynamique de l'agenda. Ces divergences s'observent notamment lors des débats au sein des commissions parlementaires. Par exemple, il est fréquent qu'un texte voté par l'Assemblée nationale ne soit pas adopté dans les mêmes termes par le Sénat. Le vote de la « loi dite Florange » constitue à ce titre un exemple particulièrement illustratif. De même, les interactions entre l'Élysée et Matignon, ou entre Matignon et un ministère spécialisé, en ce qui concerne la thématization politique d'un enjeu, révèlent souvent des désaccords politiques plus ou moins profonds³¹ entre deux ministres du gouvernement, ou entre un ministre et le chef du gouvernement. Et ces divergences de fond sont très structurantes pour rendre intelligible la formation des

³⁰ La notion d'institution est entendue ici au sens politique. Par cette notion, nous désignons les institutions politiques (Élysée, Matignon et le gouvernement d'une manière plus large, Assemblée nationale, Sénat, Justice, mais aussi partis politiques.) qui régissent l'organisation et le fonctionnement du système politique. Le terme recouvre aussi l'idée de différenciation des pouvoirs structurels de l'État, entendue comme une séparation des puissances telle que théorisée par Montesquieu dans *De l'esprit des lois*. Voir sur ce point, Dominique Rousseau, « Qu'appelle-t-on institutions démocratiques », dans *La Démocratie, Histoire Théories et Pratiques*, sous la direction de Jean-Vincent Holeindre et Benoît Richard, Auxerre, Éditions Sciences Humaines, 2010, p.57-64.

³¹ Il n'est pas rare que ces désaccords donnent lieu à un arbitrage de la part du président de la République entre un ministre, chargé de porter un projet de loi politiquement sensible, et le Premier ministre. D'ailleurs, il arrive fréquemment que deux ministres appartenant au même gouvernement aient des désaccords sur un projet de loi porté par l'un des deux. L'un des exemples les plus emblématiques en la matière concerne le projet de loi sur la réforme pénale de Christiane Taubira, l'ancienne Garde des Sceaux, sous le gouvernement de Jean-Marc Ayrault. Au moment de la mise en format politique de cette réforme au sein de l'agenda du ministère de la justice, Manuel Valls, alors ministre de l'intérieur, a sollicité l'arbitrage de François Hollande en lui adressant une note dans laquelle le locataire de la Place Beauvau pointe du doigt ses profonds désaccords politiques avec le projet de loi porté par sa collègue de la justice. Voir *Le Monde* du 26 juillet 2013. Pour consulter la note adressée par Manuel Valls à l'Élysée sur cette réforme, consulter : <https://urlz.fr/dTbd>.

préférences politiques des instances gouvernementales. Ces désaccords peuvent servir de repères au positionnement idéologique de certains ministres qui, bien qu'appartenant à la même majorité présidentielle, peuvent être de sensibilité politique différente au sein de leur parti politique. Il nous paraît donc important d'intégrer à l'analyse ces dynamiques institutionnelles, afin de comprendre le rôle joué par les variables « institutions » et « idées » dans le processus décisionnel. C'est cette ambition qui justifie ici notre recours au néo-institutionnalisme dans une démarche complémentaire.

Les trois modèles néo-institutionnalistes

Développer un cadre théorique d'analyse combinant une approche cognitive des politiques publiques avec une perspective néo-institutionnaliste paraît, au premier abord, une démarche épistémologique à la fois intéressante et risquée. D'abord elle est intéressante, en raison des nombreux avantages déjà présentés plus haut et sur lesquels il est inutile de revenir ici.

Par suite, elle est risquée parce qu'elle présente quelques difficultés méthodologiques qui ne sont pas les moindres. L'une de ces difficultés réside ici dans le choix du modèle néo-institutionnaliste. En effet, ce choix doit être scientifiquement cohérent avec la perspective d'analyse cognitive des politiques publiques telle qu'elle est envisagée ici. Mais un tel choix est loin d'être facile, d'autant qu'il existe plusieurs formes de néo-institutionnalismes. En fait, le terme néo-institutionnalisme regroupe trois écoles de pensées très différentes, dont le socle commun est de chercher à mettre en lumière le rôle joué par les institutions dans les processus sociaux et politiques. Comme le souligne Louise Hervier, « en définissant les règles du jeu, les institutions auraient un impact sur les résultats (*outcomes*). Dans cette perspective, comprendre le développement des politiques requiert l'analyse de la structuration des institutions politiques »³².

D'après le travail remarquable effectué par Peter Hall³³ et Rosemary Taylor, on distingue trois formes de néo-institutionnalismes : le néo-institutionnalisme sociologique, du choix rationnel et historique. Chacune de ces trois approches tente en effet de répondre à une question centrale qui, selon ces deux auteurs, peut s'énoncer comme suit : « Comment les institutions

³² Louise Hervier, « Néo-institutionnalisme sociologique », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Laurie Boussaguet, et al. (dir.), Paris, Presses de Sciences Po., 4ème Édition, 2014, p.374-382.

³³ Peter Hall, Rosemary Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », in, *Revue française de science politique*, Vol.47/1, février 1997, p.469-496.

affectent-elles le comportement des individus ? »³⁴. Comme on l'aura deviné, la réponse à cette question n'est pas la même et diffère d'une école de pensée à l'autre. Sans qu'il y ait lieu de présenter de manière détaillée ces trois formes de néo-institutionnalisme, l'on voudrait très rapidement les passer en revue avant de justifier le choix du modèle qui nous paraît le plus apte et scientifiquement cohérent avec notre approche théorique.

a) Le néo-institutionnalisme sociologique

Les penseurs de ce modèle ont recours aux institutions pour expliquer la transmission et la diffusion des pratiques. En d'autres termes, selon ce courant, qui trouve son origine dans la sociologie des organisations vers la fin des années 1970, ce n'est guère la quête de rationalité qui explique l'adoption de certaines règles formelles par les institutions. Mais les institutions permettent d'expliquer les similarités en ce qui concerne certaines formes de pratiques organisationnelles, quel que soit le contexte. Plus fondamentalement, selon l'approche néo-institutionnaliste sociologique, l'adoption des règles qui régissent le fonctionnement des institutions et les procédures organisationnelles utilisées, ne s'expliquent pas par une quête d'efficacité. Elle résulterait d'une appropriation « culturelle ». Plus concrètement, ces pratiques sont incorporées à l'organisation, « non pas nécessairement parce qu'elles en accroissent l'efficacité abstraite (en termes de fins et moyens), mais en raison du type de processus de transmission qui donne naissance aux pratiques culturelles en général » (Peter H., Rosemary T., 1997, p.481.). Ces auteurs en viennent donc fort logiquement à la conclusion selon laquelle, la création ou le maintien des institutions ne s'explique guère par une quelconque rationalité, mais par des pratiques culturelles et leur transmission sous forme de cérémonies ou de mythes (Meyer et Rowan, 1977).

Mais cette approche présente quelques inconvénients. Le premier est que le recours des théoriciens de ce modèle aux institutions ne leur permet que d'expliquer les similarités dans les formes de diffusions des pratiques organisationnelles. En d'autres termes, ce modèle ne permet pas d'expliquer le changement de politique publique. Du coup, les chercheurs qui ont

³⁴ Voir, Peter Hall, Rosemary Taylor, ...op.cit., p.472. Rappelons que, selon ces auteurs, il existe au sein de ces trois écoles deux perspectives : il s'agit de la perspective "calculatrice" et celle dite "culturelle". Selon les théoriciens de la première perspective, « les institutions affectent les comportements d'abord en procurant aux acteurs une certitude plus ou moins grande quant aux comportements présents et à venir des autres acteurs ». Les théoriciens de la perspective "culturelle" considèrent, quant à eux, que le « comportement n'est jamais entièrement stratégique, mais limitée par la vision du monde propre à l'individu ». Selon ce point de vue, « les institutions fournissent (aux individus) des repères moraux ou cognitifs permettant l'interprétation et l'action », p.472-473.

recours à cette approche dans leurs travaux³⁵ ont plutôt tendance à expliquer les continuités plutôt que le changement.

Le deuxième inconvénient est que cette approche propose une définition très extensive de la notion d'institution. En effet, les sociologues institutionnels ont une conception très large de la notion d'institution. Ce qui les conduit à inclure dans la notion « non seulement les règles de procédures ou normes formelles, mais aussi les systèmes de symboles, les schémas cognitifs et les modèles moraux qui fournissent des cadres d'interprétation guidant l'action »³⁶. On observera que cet usage relâché de la notion est incompatible avec notre démarche épistémologique. D'autant qu'elle entraîne deux conséquences :

Premièrement, elle conduit à une confusion entre « institutions » et « cultures ». En d'autres termes, cet usage extensif du concept conduit à ne faire aucune distinction entre les réalités objectives relevant de l'extérieur d'une part, et les facteurs d'ordre subjectif relevant de l'intérieur de l'autre. Or cette différence conceptuelle est une caractéristique centrale de notre cadre théorique. D'autant que cette distinction entre « institutions » et structures cognitives et normatives nous permet de mettre l'accent sur le rôle joué par les institutions dans le processus décisionnel, et de comprendre leur influence sur le comportement des acteurs individuels. Deuxièmement, cette indistinction entre « institutions » et systèmes de significations ne permet pas d'analyser la relation entre idées et institutions. De manière encore plus problématique, elle ne permet pas de rendre compte de la formation des préférences des acteurs, en leur niant au passage toute possibilité de choix et de calculs. Or, en toute rigueur, nous devons faire l'hypothèse que les individus sont capables de calculs, et qu'ils peuvent mobiliser les ressources institutionnelles à des fins stratégiques.

b) Le néo-institutionnalisme du choix rationnel

En ce qui concerne le néo-institutionnalisme du choix rationnel, l'usage du terme institution se limite aux règles formelles qui organisent la vie politique³⁷. En effet, comme le soulignent

³⁵ Voir sur ce point, Frank Dobbin, *Forging Industrial Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994. On peut citer aussi, dans le même registre, les travaux de Robert Putnam, *Making Democracy Work*, Princetown, Princetown University Press, 1993.

³⁶ Peter Hall, Rosemary Taylor, ... op.cit. p.441.

³⁷ Le recours aux institutions par les penseurs de ce modèle s'explique par un paradoxe : la stabilité remarquable des lois votées par le congrès des États-Unis qui, malgré l'hétérogénéité des préférences des élus, arrive à trouver des majorités stables. Or, selon les postulats de l'école du choix rationnel, il devrait être difficile de trouver des majorités stables dans une telle situation. Pour les penseurs de cette école, la réponse à ce paradoxe réside dans les institutions. Voir sur ce point, William Riker, « Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions », *American Political Science Review*, 74, 1980, p.432-447. Cf. aussi Richard D.

Peter H. et Rosemary T., « les théoriciens de l'école des choix rationnels ont importé de manière féconde dans le domaine de la science politique les outils théoriques empruntés à la nouvelle économie de l'organisation, qui insiste sur l'importance des droits de propriété, des rentes et des coûts de transaction pour le développement et le fonctionnement des institutions »³⁸. La notion est donc envisagée ici de manière moins extensive que dans le modèle néo-institutionnaliste sociologique. Quel est le rôle des institutions sur le comportement des individus ?

Les théoriciens du néo-institutionnalisme du choix rationnel répondent que les acteurs ont des préférences connues à l'avance, et ne sont guère influencés par les institutions. Les individus vont donc se servir des institutions de manière stratégique pour maximiser leurs préférences. En d'autres termes, et contrairement au néo-institutionnalisme sociologique, les penseurs de ce modèle considèrent que les comportements des individus ne sont pas déterminés par des valeurs, des symboles ou des « cultures ». Plus concrètement, aucun système de significations ou de représentations du monde n'influence l'action des individus qui ne sont guidés que par la maximisation de leurs préférences. Le recours aux institutions permet ici de mettre l'accent sur les « interactions stratégiques des acteurs ». Les institutions structurent et stabilisent les échanges entre acteurs, en rendant leurs comportements prévisibles. Cette prévisibilité des comportements constitue une ressource informationnelle, qui permet de réduire les incertitudes liées aux échanges interactionnels entre les participants à la relation. Comme le fait observer Marc Smyrl, cette prévisibilité donne « à chaque acteur une connaissance partielle mais utile des actions probables des autres. Ce qui lui permet de traduire ses propres préférences en stratégie d'action adaptée à la situation »³⁹.

S'il faut reconnaître que le néo-institutionnalisme du choix rationnel est bien adapté à l'analyse des politiques, il présente aussi deux inconvénients majeurs :

Le premier a trait à la notion même de rationalité. En fait, les théoriciens de ce modèle emploient, de manière implicite, une définition de la rationalité dérivée du principe de

Mckelvey, « Intransitivities in Multidimensional Voting Models and some Implications for Agendas Control », *Journal of Economic Theory*, Vol.12/3, 1976, p.472-482.

³⁸ Peter Hall et Rosemary T., p. 477., op.cit. Cf. aussi, Terry M. Moe, « The New Economics of Organization », in, *American Journal of Political Science*, Vol. 28/4, 1984, p.739-777.

³⁹ Marc Smyrl, « Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques : Effets institutionnels et dynamiques de changement », in, *RFSP*, Vol.52/1, février 2002, p.37-52.

Pareto⁴⁰. En d'autres termes, leur définition renvoie à une « rationalité réelle » telle qu'elle est entendue par les économistes néo-classiques. Or cette conception économiciste de la rationalité semble incompatible avec l'analyse cognitive des politiques publiques. Pour la raison liée au fait que l'une des conclusions auxquelles est parvenue la sociologie des organisations est de montrer que « les règlements officiels d'une organisation n'expliquent jamais à eux seuls le comportement des individus qui en font partie » (Marc Smyrl, 2002, p.45.) De fait, cette conception de la rationalité⁴¹ conduit à nier l'influence des institutions sur le comportement des acteurs. De fait, elle ne permet pas d'analyser la relation entre institutions et idées. Par conséquent, elle n'offre pas le moyen d'intégrer à l'analyse la dimension cognitive qui structure l'élaboration des politiques publiques.

Le second inconvénient est que cette conception de la rationalité implique que les buts des acteurs soient connus à l'avance, et qu'ils soient stables tout au long des échanges interactionnels. Ce qui n'offre pas aux acteurs individuels la possibilité de réviser leurs objectifs initiaux pour les adapter aux éventuelles variations conjoncturelles du contexte dans lequel leurs interactions ont cours. Or l'une des caractéristiques centrales du processus d'élaboration des politiques publiques réside précisément dans la volatilité conjoncturelle des facteurs d'ordre contextuel. On sait, par exemple, que certains contextes, notamment ceux correspondant à des phases d'alternance politique, se caractérisent par leur extrême volatilité. Dans pareils contextes, qui sont d'ailleurs ceux les plus propices à la mobilisation des ressources, il semble en effet problématique de considérer que la stabilité des buts poursuivis

⁴⁰ Voir, pour l'analyse de la rationalité au sens de Pareto, André Legris, Ludovic Ragni, « La représentation de la rationalité des acteurs dans l'œuvre de Pareto. Une tentative de mise en ordre », in, *Revue d'économie politique*, 2004, Vol.114/n°3, p.371-392. Soulignons que, selon V. Pareto, une action est rationnelle si elle est logique. Cela signifie que les buts subjectifs et objectifs poursuivis par l'acteur se correspondent, et que les moyens raisonnés utilisés pour l'entreprendre sont conformes aux buts poursuivis.

⁴¹ Sur ce point, il faut rappeler le travail fondateur de Herbert Simon, qui a introduit des facteurs d'ordre cognitifs dans cette conception économiciste de la rationalité, en mettant en lumière les contraintes qui pèsent sur les décisions individuelles et organisationnelles. Ses travaux lui ont permis de systématiser le concept de la « rationalité limitée ». Mais le modèle développé par Herbert Simon s'applique surtout aux organisations, notamment aux grandes firmes, et aux individus. Il ne s'agit donc pas des institutions formelles qui organisent le fonctionnement de la vie politique tel que nous l'entendons ici. Mais là aussi, pour Herbert Simon, « la rationalité limitée » s'explique par le fait que les individus et les firmes ne disposent pas des informations pertinentes pour prendre les meilleures décisions afin d'atteindre l'optimum de Pareto. Au total, ce modèle de la « rationalité limitée », du moins en ce qui concerne certains des aspects qui nous intéressent ici, est à peu près semblable au néo-institutionnalisme du choix rationnel. D'autant que, dans ce modèle, les acteurs, à savoir les individus et les grandes firmes, ne sont préoccupés que par la maximisation de leurs préférences. Les organisations permettent d'éviter les incertitudes dans le processus de prise de décision, et n'influencent pas le comportement des individus. Voir, Herbert Simon, *Model of Bounded Rationality, Volume 1., Economic Analysis and Public Policy*, Mass, MIT Press, 1982. Cf. aussi, selon le même auteur, « Rational Decision Making in Business Organizations », *The American Economic Review*, Vol.69, n°4, septembre 1979, p.493-513.

par les acteurs soit l'indice le plus pertinent pour apprécier leur rationalité et ce, quels que soient les calculs et les stratégies dont ils peuvent faire recours pour les atteindre.

En nous rendant à cet argument, on peut donc considérer que la rationalité des acteurs, envisagée ici comme une rationalité limitée, peut parfaitement être appréciée à travers la capacité de ceux-ci à réviser leurs objectifs de départ, et à les ajuster aux variations conjoncturelles du contexte et des échanges interactionnels. Cela signifie que les objectifs ou les buts poursuivis par les acteurs sont connus à l'avance, c'est-à-dire identifiés *ex ante*. En revanche, leur rationalité ne peut être appréciée qu'*ex post* ou *itinere*, c'est-à-dire au cours de l'action. Cette précision est capitale. Parce qu'une telle posture ne peut que se baser sur une rationalité hypothétique des acteurs. Elle implique en effet que les objectifs poursuivis par les acteurs, ou, si l'on veut, leur fin collective soit connus. Mais leur rationalité n'est pas un donné. D'autant que celle-ci dépend de la capacité des acteurs à calculer, ou de leur aptitude à faire recours à des stratégies pour ajuster leurs objectifs aux variations conjoncturelles du contexte dans lequel se déroulent leurs interactions.

Avant de finir définitivement sur ce point, il nous faut nous arrêter un bref instant sur le terme « objectif », qui ne doit pas être confondu ici avec les préférences des acteurs. Pour une raison très simple : à ce niveau de l'analyse, nous ignorons tout simplement les préférences des acteurs. Pourquoi ? Parce que ces préférences sont des choix, c'est-à-dire des alternatives ou des options qui s'offrent aux acteurs dans le cours de l'action. En revanche, nous pouvons identifier les objectifs qu'ils poursuivent, c'est-à-dire leur finalité collective ou individuelle.

c) Le choix du néo-institutionnalisme historique comme modèle complémentaire

Commençons par rappeler que le modèle du néo-institutionnalisme historique s'est développé « en réaction contre l'analyse de la vie politique en termes de groupes, et contre le structuro-fonctionnalisme qui dominait la science politique dans les années soixante et soixante-dix »⁴². Les théoriciens de ce modèle partent d'un postulat simple : la distribution inégale du pouvoir et des ressources⁴³ dans la vie politique. Ce postulat s'adosse à l'idée selon laquelle « le conflit entre groupes rivaux pour l'appropriation des ressources » est centrale dans la vie politique. Ces constats soulèvent une série de préoccupations qui, selon eux, trouvent leurs réponses dans l'organisation institutionnelle. Du coup, les penseurs du néo-institutionnalisme

⁴² Peter Hall et Rosemary T., p. 470., *op.cit.*

⁴³ Voir Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics: The Search For Paradigm Reconsidered*, Boulder, Westview Press, The Second Edition, 2018. Cette nouvelle édition reprend et approfondit les théories développées dans la première édition publiée par le même auteur en 1981.

historique vont davantage accorder une grande attention à l'État. Pour ces derniers, en effet, l'État ne peut plus être considéré comme un acteur parmi tant d'autres, mais un ensemble d'institutions jouant un rôle d'arbitrage des intérêts concurrents entre plusieurs groupes d'acteurs. On retrouve ici l'ambition théorique au cœur de l'ouvrage collectif intitulé *Bringing The State Back In*⁴⁴, dans lequel Theda Skocpol explique qu'il s'agit d'inverser totalement la perspective de l'État adoptée par les pluralistes et les néo-marxistes⁴⁵. On retrouve, dans le même sillage, l'une des interrogations au cœur d'un autre ouvrage collectif intitulé : *Do Institutions Matter ?* dirigé par B. Rockman et K. Weaver⁴⁶. Dans cet ouvrage, les auteurs cherchent à comprendre l'effet du cadre institutionnel sur les possibilités d'innovation en politique publique (Marc Smyrl, 2002, p.48).

Mais revenons à notre préoccupation centrale pour souligner les spécificités de cette école néo-institutionnaliste, et les raisons qui militent en faveur de notre choix de croiser ce modèle avec l'approche d'analyse cognitive des politiques publiques.

En tout premier lieu, et comme on vient de le voir, le premier avantage de ce modèle réside dans le fait qu'elle permet de réintégrer l'État dans l'analyse. Cette réintégration de l'État s'opère, en effet, par l'importance accordée par les théoriciens de ce modèle aux rôles joués par les institutions. Plus fondamentalement, les partisans de ce modèle considèrent que l'organisation institutionnelle du système politique est un facteur structurant du comportement collectif. Comme le soulignent Peter Hall et Rosemary Taylor, « ils préfèrent le structuralisme inhérent aux institutions de la communauté politique de préférence au fonctionnalisme des théories antérieures qui considéraient les situations politiques comme la réponse aux exigences fonctionnelles du système » (p.470). Mais leur démarche ne se limite pas seulement à l'organisation institutionnelle du système politique et l'influence que celle-ci peut avoir sur le comportement collectif. Ces auteurs s'intéressent aussi à la manière dont d'autres institutions sociales et économiques comme, par exemple, celles associées à l'organisation du travail ou du capital (le capitalisme) peuvent affecter le comportement collectif.

Comme on peut le voir, ce point de vue est très intéressant en ce qui concerne le cadre théorique mobilisé ici. D'autant que la réintégration de l'État, considéré comme jouant un rôle

⁴⁴ Peter B. Evans, et al. (eds), *Bringing The State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

⁴⁵ Voir l'introduction théorique de Theda Skocpol, dans, *Bringing The State Back In*, Cité par Marc Smyrl, « Politics et policy dans les approches américaines », *RFSP*, Vol.52/1, février 2002, p.37-52. Cf. aussi l'ouvrage collectif de Sven Steinmo, Kathleen Thelen, et al., *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

⁴⁶ Bert Rockman, Kent R. Weaver, *Do Institutions Matter ?* Washington, The Brookings Institution, 1993.

important dans l'arbitrage des intérêts concurrents, permet de pallier l'une des insuffisances de l'approche cognitive des politiques publiques, qui accorde précisément très peu d'importance à l'analyse institutionnelle.

En second lieu, cette conception des théoriciens du néo-institutionnalisme historique offre un autre avantage décisif. Ce deuxième avantage réside dans leur définition de la notion « d'institution ». Comment ces penseurs définissent-ils les institutions ? La réponse à cette question nous est donnée de manière très précise dans le *Dictionnaire des Politiques Publiques* par Sven Steinmo, qui définit la notion en ces termes : « Les institutions sont des règles. Ces règles peuvent être des règles constitutionnelles formelles, définissant par exemple le fonctionnement des régimes politiques, ou des règles plus informelles, comme des normes de comportements. Ainsi, les institutions désignent les acteurs qui participent aux décisions politiques, leur rôle respectif et même la façon dont ils doivent se comporter dans le processus politique »⁴⁷. Il est intéressant de noter dans cette définition, que les institutions sont définies globalement par les néo-institutionnalistes historiques comme des règles formelles qui organisent le fonctionnement du système politique. Cette conception de la notion d'institution est en phase avec le cadre théorique mobilisé ici. D'autant qu'elle permet non seulement de considérer les institutions comme des acteurs à part entière, c'est-à-dire comme des acteurs identifiables, mais aussi d'analyser la relation entre « institutions », et entre « institutions » et « idées ». Ce qui nous semble extrêmement important pour comprendre l'effet des interactions institutionnelles sur la construction politique du problème et le comportement des acteurs collectifs et individuels.

Il reste que les partisans du néo-institutionnalisme historique acceptent en partie, mais seulement en partie, le principe d'endogénéité des préférences institutionnelles et son impact sur le comportement des individus. Mais cela ne signifie pas que le changement est impossible. Car, contrairement au néo-institutionnalisme sociologique où toute possibilité de changement est niée par sa « propre négation », le changement est bien possible dans le modèle néo-institutionnaliste historique. Et pour expliquer le changement - qu'il s'agisse de changement de politique publique ou institutionnelle -, les théoriciens de ce modèle n'hésitent pas à croiser la variable institutionnelle, envisagée le plus souvent comme une variable indépendante, avec d'autres variables explicatives, notamment les idées, l'idéologie ou les

⁴⁷ Sven Steinmo, « Néo-institutionnalisme Historique », dans, *Dictionnaire des politique publique*, Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, (dir.), Paris, Presses de Science Po., 4^{ème} édition, p.367-374.

intérêts. La sélection de l'une ou l'autre de ces variables dépend des postulats de recherche et des phénomènes étudiés.

Par exemple, dans son étude comparative consacrée aux réformes des systèmes de santé en France, en Suède et en Suisse, Ellen Immergut démontre que les résultats politiques de ces réformes sont très différentes d'un pays à l'autre, malgré la similarité des propositions législatives examinées dans ces trois pays. L'auteure observe que « les représentants de la profession médicale avaient des idées semblables (en général fort libérales) sur ce que devait être la politique de santé de leur pays respectif. En offrant de nombreuses possibilités de blocage (*veto points*), les institutions politiques de la Suisse et celles de la France sous la Quatrième République ont permis à des groupes d'intérêts politiquement minoritaires mais fortement organisés de combattre de manière très efficace les initiatives « socialisantes » de leur gouvernement respectif. En Suède et dans la France d'après 1958, par contre, la situation institutionnelle a favorisé le pouvoir politique, et donc la réforme » (Marc Smyrl, p.48, op.cit.). En offrant des opportunités et des obstacles différents aux acteurs politiques et aux groupes d'intérêts, « les institutions politiques établissent "les règles du jeu" qui expliquent la capacité des différents groupes à influencer le *policy making* »⁴⁸

Comme on peut le voir, une vision endogène des préférences institutionnelles ne signifie pas forcément une impossibilité de changement de politique publique. En articulant donc trois variables (idées, intérêts – les intérêts des groupements de médecins - et institutions), Ellen Immergut a réussi à mettre en lumière l'influence exercée par l'organisation institutionnelle de ces trois pays sur les résultats différenciés des réformes.

Dans un autre registre, on retrouve le travail⁴⁹ déjà cité de Peter Hall sur le triomphe du monétarisme au Royaume Uni. En mettant l'accent sur le rôle des institutions, et sur la relation entre institutions et idées, Peter Hall a montré comment les politiques macroéconomiques britanniques ont connu un changement radical, en passant du keynésianisme, encore plébiscité dans ce pays jusqu'à la fin des années 1970, au monétarisme sous Margaret Thatcher dans les années 1980. Pour l'auteur « les vecteurs de ce changement fondamental sont d'abord les intellectuels, essentiellement les professeurs et les journalistes,

⁴⁸ Ellen Immergut, *Health Politics, Interests and Institutions in Western Europe*, New York, Cambridge University Press, 1992.

⁴⁹ Peter A. Hall, « The movement from keynesianism to monetarism : Institutional analysis and British economic policy, in, Sven Steinmo and al., *Structuring Politics*, Cambridge University Press, p.90-113. op.cit.

qui forment ce qu'il qualifie de marché extérieur des idées »⁵⁰. Quant aux travaux de Margaret Weir sur la politique économique des États-Unis, les résultats sont beaucoup plus contrastés. En effet, dans le chapitre consacré à la politique de plein emploi dans le même ouvrage⁵¹, Weir démontre « qu'aux États-Unis, ni l'exécutif ni les partis politiques n'avaient suffisamment de pouvoir institutionnel pour imposer une politique de plein emploi dans les années 1940 et 1950 »⁵².

Ces exemples illustrent très bien que le modèle du néo-institutionnalisme historique, combiné avec une perspective d'analyse cognitive des politiques publiques peut parfaitement permettre d'expliquer le changement. Mais les risques de circularité existent. Toutefois, la combinaison de ces deux approches offre la possibilité de croiser la variable institutionnelle avec d'autres variables, et permet ainsi de prendre en compte plusieurs dimensions de l'analyse. Ce qui est loin d'être un mince avantage au plan heuristique. Mais le risque ici serait de faire l'erreur de ne pas limiter le nombre de variables explicatives. Une telle erreur pourrait conduire à une perte de la densité empirique du modèle d'analyse. Mais corrélativement, elle présente l'avantage d'avoir une grande profondeur explicative (Sartori, 1970). En effet, selon Giovanni Sartori, ces deux objectifs, à savoir la quête d'une densité empirique et la profondeur explicative sont contradictoires. Plus concrètement, Sartori considère que : « plus un concept est abstrait, c'est-à-dire fondé sur un petit nombre de propriétés, plus son extension empirique sera grande. (...) Si, à l'inverse, on augmente son intensité explicative en ajoutant des propriétés supplémentaires, alors l'intensité empirique décroît. »⁵³. Cela sonne déjà comme un avertissement.

Soulignons enfin, pour finir définitivement sur ce point, un dernier avantage particulièrement intéressant du néo-institutionnalisme historique. Il s'agit de l'intérêt particulier que portent les théoriciens de ce modèle au développement historique. Ce modèle offre en effet le moyen d'étudier la trajectoire des institutions, en adoptant une démarche historiquement située. Ce point de vue historique permet de s'intéresser à la politique sidérurgique adoptée par l'État dans le passé, pour repérer l'existence de ruptures ou de continuités. Cet angle est

⁵⁰ Cité par Marc Smyrl, « *Politics Et Policy Dans Les Approches Américaines de Politiques : Effets Institutionnels et Dynamiques de Changement* », in, *Revue française de science politique*, vol (52), février 2002, p.37-52.

⁵¹ Kathelen Thelen, Sven Steinmo et al., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, op.cit.

⁵² Voir Marc Smyrl, p.48, op.cit.

⁵³ Giovanni Sartori, « Concept Misformation in Comparative Politics », *American Political Science Review* Vol 64, n° 4 (1970). Cf. aussi Yves Surel, *La science politique et ses méthodes*, Paris, Armand Colin, 2005, op.cit.

extrêmement intéressant pour analyser l'évolution et les transformations de l'État dans le secteur. À un niveau supranational, la démarche historique permet d'appréhender comment la construction de l'Europe, c'est-à-dire le développement du cadre institutionnel européen et le processus d'eupéanisation des politiques publiques qui lui est conjoint, ont impacté la capacité de l'État et les préférences du gouvernement socialiste dans ce dossier.

Positionnement

Cette thèse s'insère donc à la croisée de la perspective d'analyse cognitive des politiques publiques et du modèle du néo-institutionnalisme historique. L'avantage de cette double approche est qu'elle permet de s'appuyer sur les fondements théoriques de ces deux modèles tout en palliant leurs insuffisances mutuelles.

Au regard de notre question de départ, expliquer la décision prise par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault le 30 novembre 2012, dans le bras de fer qui a opposé l'État français et le sidérurgiste ArcelorMittal, nous enjoint d'articuler deux points de vue : d'une part, un point de vue microsociologique qui part des individus, c'est-à-dire des acteurs sociaux - porteurs de la demande sociale -et des représentations que ceux-ci se font de leur secteur ainsi que du rôle que l'État est censé y jouer, et, d'autre part, un point de vue macrosociologique qui part de l'État, des institutions et de l'idée que les élites politiques se font de leur rôle dans l'organisation et le pilotage de la société. Cette double focale permet de prendre en compte d'entrée de jeu les deux logiques *top down* et *bottom up* (*par le bas* et *par le haut*) qui structurent l'analyse des politiques publiques. Mais elle permet surtout de prendre conscience, comme le fait observer Élie Cohen, « qu'il y a un rapport très singulier en France de la politique à l'industrie, qu'apparemment rien ne vient entamer, ni le constat périodiquement établi de l'inanité des dispositifs publics d'action, ni les contraintes acceptées de la construction européenne, ni même le renoncement idéologique au volontarisme planificateur et à l'industrialisme nationalisateur »⁵⁴.

En effet, ce rapport singulier que la France entretient avec son secteur industriel ne date pas d'aujourd'hui. Il remonte aux années d'après-guerres où la volonté des élites politiques de l'époque d'industrialiser le pays, a contribué à tisser des liens très étroits entre l'État et certaines branches industrielles dont la sidérurgie.

⁵⁴ Elie Cohen, « Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste », in *Revue française de science politique*, 1992, vol.2/2, p.197-218.

Mais depuis le début des années 1980, comme nous l'avons montré à travers les trois phénomènes déjà rappelés, à savoir le processus de la décentralisation, l'essor spectaculaire du phénomène de la globalisation et la construction européenne, on a assisté à une involution de la place de l'État sur la scène des politiques publiques. Cette situation s'est accompagnée d'une diminution corrélative de la capacité d'action de l'État dans plusieurs domaines d'action publique. On devrait donc normalement s'attendre à ce que ces évolutions de l'État amènent les dirigeants politiques à tempérer leur rhétorique interventionniste. Or, comme on peut le voir en tout début de cette introduction, les extraits des deux discours politiques prononcés devant les métallos, respectivement par Nicolas Sarkozy à Gandrange le 4 février 2008 et par François Hollande à Florange le 24 février 2012 ne semblent manifestement pas tenir compte de ces transformations du rôle de l'État sur la scène des politiques publiques.

Ce constat nous amène donc à avancer la thèse selon laquelle l'incapacité de François Hollande à empêcher la fermeture des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine, s'explique par le fait que cette promesse de campagne participe à une stratégie de maximisation du vote de l'électorat ouvrier dans le bassin sidérurgique lorrain. En d'autres termes, cet engagement du candidat PS à l'élection présidentielle de 2012 s'inscrit dans une stratégie de légitimation politique, qui ne tient manifestement pas compte des recompositions de l'État et des contraintes corrélatives qui pèsent sur son action. Et ces contraintes, nous l'avons vu, s'exercent au moins à un triple niveau.

D'abord, au plan national où l'on voit se multiplier de plus en plus des formes de protestations sociales à travers lesquelles des groupes plus ou moins organisés n'hésitent pas à remettre en cause des mesures d'action publique et les modalités de leur élaboration. Mais l'action de l'État est surtout contrainte par l'organisation institutionnelle, c'est-à-dire par les institutions politiques qui structurent le comportement des autorités politiques et déterminent leurs stratégies. L'incapacité de François Hollande à maintenir un site sidérurgique intégré à Florange doit donc une part de son explication à l'influence des institutions politiques, qui déterminent et structurent les règles de jeu de la compétition politique sur le comportement collectif des acteurs impliqués dans le processus décisionnel.

Par suite, ces contraintes s'exercent également au niveau européen où l'europanisation des politiques publiques a réduit considérablement la marge de manœuvre de l'État dans plusieurs champs d'action publique. En effet, les autorités politiques ne peuvent pas s'affranchir des règles qui régissent le fonctionnement de l'Europe. C'est dire, en effet, que le cadre

institutionnel européen a joué un rôle déterminant dans la formation des préférences du pouvoir socialiste dans ce dossier.

Enfin, il y a aussi les contraintes exercées par le phénomène de la globalisation à travers le marché. En effet, les autorités politiques doivent tenir compte de la réaction du marché. À titre d'exemple, pour certains membres du gouvernement, l'option de la nationalisation temporaire du site était considérée comme dangereuse. D'autant qu'elle serait perçue, selon eux, comme un très mauvais signal envoyé aux investisseurs.

Mais au-delà du rôle des institutions politiques nationales et du cadre institutionnel européen, cette décision s'explique aussi par les objectifs politiques poursuivis par François Hollande et son orientation sociale-démocrate. L'un des objectifs centraux de cette thèse est de montrer comment ces trois dimensions (institutions, idées et objectifs) ont contribué aux choix politiques effectués par François Hollande et son Premier ministre Jean-Marc Ayrault dans cette affaire.

Méthodologie et opérationnalisation de la démonstration empirique

La méthodologie choisie ici se veut aprioriste. Cela implique deux conséquences sur lesquelles il convient de revenir très brièvement.

Premièrement, c'est conformément à la question principale de recherche, énoncée en début de cette introduction, que nous avons élaboré nos premières hypothèses de travail. Pour le dire de manière terre à terre, nous n'avons pas commencé nos investigations empiriques les mains vides. C'est muni de quelques hypothèses provisoires, élaborées et agencées en présuppositions explicatives, que nous avons démarré le travail d'investigation empirique. Ces hypothèses provisoires, progressivement affinées en hypothèses de recherche, sont articulées autour de cinq dimensions jugées pertinentes pour répondre aux objectifs de cette recherche.

Ce qui implique, deuxièmement, que le principal outil d'investigation utilisé ici, en l'occurrence l'entretien semi-directif, tire l'essentiel de sa raison d'être de nos hypothèses de départ. En d'autres termes, il est structuré autour des cinq dimensions principales jugées pertinentes pour ce travail. Ces cinq dimensions sont :

La première concerne la mobilisation sociale et s'intéresse à la manière dont la fermeture temporaire des hauts fourneaux, qui, au départ, n'était qu'une situation putative, s'est transformée en une crise sidérurgique dans la vallée de la Fensch. Cette première dimension

se rapporte à l'émergence du problème social et à la formation du projet revendicatif. La deuxième dimension s'intéresse aux facteurs explicatifs et à la prise en charge politique du conflit par François Hollande. Cette dimension traite de la relation entre le contexte électoral de 2011-2012 et le développement du conflit. La troisième dimension concerne l'intégration des thèses du conflit à l'agenda parlementaire. Cette dimension s'attache à mettre en évidence le rôle des institutions, c'est-à-dire de l'Élysée, Matignon et des arènes institutionnelles parlementaires dans le processus décisionnel, et sur le comportement des acteurs qui y sont impliqués. Cette dimension traite aussi des interactions entre les deux grands partis de gouvernement de l'époque, à savoir l'UMP et le PS en ce qui concerne leur positionnement respectif sur les thèses du conflit. La quatrième dimension concerne la phase décisionnelle à proprement parler. Cette dimension met l'accent sur la formation des préférences politiques des autorités politiques. Elle s'intéresse à l'influence du cadre institutionnel européen et du phénomène de la globalisation – à travers la réaction du marché – sur les choix effectués par les autorités politiques. Enfin, la cinquième dimension s'intéresse au choix de l'instrument d'action publique et à la mise en œuvre de l'accord du 30 novembre entre l'État et le groupe ArcelorMittal.

Trois variables indépendantes sont mobilisées pour la démonstration empirique. Rappelons que les deux variables dépendantes sont la décision publique elle-même et le choix de l'instrument d'action publique, c'est-à-dire l'accord conclu par l'État avec le groupe ArcelorMittal. Les trois variables explicatives sont : 1) les « objectifs poursuivis » par les acteurs ; 2) les « idées »⁵⁵ ou « l'idéologie »⁵⁶ et, enfin ; 3) les « institutions » impliquées dans les interactions du *policy-making process*. Le protocole d'administration de la preuve porte donc sur chacune de ces dimensions structurées en thématiques principales pour l'analyse.

L'entretien d'enquête et la littérature grise comme méthodes d'investigation empirique

La diversité des problématiques que soulève la question de départ nous amène à mobiliser deux méthodes exploratoires. Il s'agit de l'entretien, choisi ici comme méthode exploratoire principale, et la littérature grise à titre de méthode complémentaire. L'objectif étant d'avoir un matériau suffisamment riche qui prenne en compte la diversité des aspects soulevés par le sujet.

⁵⁵ Rappelons que c'est sur une idée de la CFDT que François Hollande a fait sa promesse aux métallos lorrains. En d'autres termes, l'idée d'une « proposition de loi Florange » pour sauver les hauts fourneaux vient de la CFDT.

⁵⁶ Nous envisageons ici l'idéologie comme un système prédéfini d'idées, à partir de laquelle la réalité est analysée et mise en sens. Il s'agit, plus largement, d'un système de croyances qui orientent l'action.

a) L'entretien semi-structuré

Le recours à l'entretien est presque systématique dans la plupart des travaux d'analyse cognitive des politiques publiques. Cela est particulièrement vrai pour les travaux empiriques, dans lesquels l'entretien jouit d'une légitimité presque liturgique si l'on veut saisir le sens que les acteurs donnent à leurs actions. Ce recours systématique à l'entretien est parfaitement cohérent quand l'on sait que l'analyse cognitive des politiques publiques s'inscrit dans une épistémologie de type interprétativiste⁵⁷. Proche de ce que Max Weber a pu qualifier d'analyse compréhensive⁵⁸, cette posture épistémologique s'appuie sur l'idée selon laquelle « les relations sociales sont construites par les individus et les groupes, qui confèrent du sens à leurs échanges » (Yves Surel, p.65. op.cit.).

Aussi, le recours à l'entretien semi-structuré vise-t-il à recueillir les données de première main auprès des acteurs directement ou indirectement impliqués dans le processus décisionnel. Pour permettre aux entretiens de remplir efficacement leurs fonctions, nous avons élaboré deux guides d'entretien semi-structuré adaptés aux deux catégories principales d'acteurs impliqués dans le conflit à savoir les acteurs politiques et sociaux. Ces outils d'investigation, dont on peut trouver des exemplaires en annexes, sont conçus avec une série de questions thématiques inspirées de nos hypothèses provisoires. La conception des guides d'entretien répond fondamentalement ici à une double exigence : premièrement, nous aider à ne pas perdre de vue les objectifs assignés aux entretiens, à savoir collecter les données pour faire passer nos hypothèses aux tests de vérification empirique ; deuxièmement, nous aider à « aligner l'ontologie et la méthodologie »⁵⁹. Bref, les deux guides d'entretien participent très clairement ici à la construction même de l'objet.

⁵⁷ Voir Donatella Della Porta et Michael Keating, *Approaches and methodologies in the social sciences : A pluralist perspective*, Cambridge University Press, 2008. Cf., aussi Yves Surel, p.65. op.cit. Avec une méthodologie d'administration de la preuve très sensible au contexte, l'on pourrait qualifier la méthode « interprétativiste de post-positiviste » selon le classement que fait Della Porta & Keating.

⁵⁸ Max Weber, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Pocket, 1991.

Yves Surel observe que : « dans l'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme, Max Weber montre que le capitalisme n'est pas un système objectif de production et d'échanges ; c'est d'abord un ensemble de dynamiques finalisées et justifiées par certains principes, notamment le gain, dont on voit les prémisses dans certaines formes d'éthique protestante » (p.65).

⁵⁹ P. Hall, « Aligning Ontology and Methodology in Comparative research », in, James Mahoney, Dietrich Rueschemeyer (eds), *Comparative historical analysis in the social sciences*, Cambridge Univ Press, 2003, p.1-5.

« Le rapport entre la méthodologie et l'ontologie est crucial parce que la pertinence des techniques d'enquêtes dépend de la nature des rapports causaux qu'elles sont censées découvrir. Par exemple, Il est peu utile d'appliquer des méthodes conçues pour découvrir des rapports fonctionnels si on cherche à analyser un monde où les relations ne sont pas fonctionnelles mais relèvent d'autres formes de causalité. En un mot, pour être valides, les méthodologies adoptées dans un champ doivent être en phase avec son ontologie », Peter Hall, p.2-3.

Pour ce faire, un échantillon composé de 30 personnalités⁶⁰ a été constitué. Ces personnalités ont été sélectionnées par rapport à leur implication à la fois dans le conflit et dans le processus décisionnel. Ce sont donc des personnalités en capacité de nous fournir des réponses à nos interrogations. Mais comme nous l'avons souligné, la constitution de l'échantillon tient aussi compte de la diversité des acteurs impliqués dans cette affaire. C'est pour cela que nous avons conçu un guide d'entretien pour chaque catégorie d'acteurs. Ainsi, nous avons pu réaliser 35 entretiens d'une durée moyenne comprise entre 45 et 90 mins auprès de l'ensemble des personnalités sélectionnées dans l'échantillon. Le protocole observé lors de la réalisation de chaque entretien est très simple.

Dans un premier temps, au début de chaque entretien, et après les salutations d'usage, nous nous présentons à notre interlocuteur. Cette présentation⁶¹ lui permet de savoir qui nous sommes, et nous permet de lui préciser les objectifs de la recherche. Puis, dans un deuxième temps, nous lui rappelons qu'il a le droit, s'il le souhaite, de garder l'anonymat en l'informant que l'entretien sera enregistré. Ainsi trois personnalités politiques et deux responsables syndicaux ont souhaité garder l'anonymat. Mais par-delà le droit de nos interlocuteurs à l'anonymat, rappelé d'office au début de chaque entretien, nous portons aussi à leur connaissance qu'ils peuvent demander un « Off »⁶² concernant des séquences spécifiques de leur discours.

Il est en effet difficile de dire si ces différentes précautions ont contribué à la qualité des entretiens réalisés. Mais nous pensons qu'elles ont facilité nos échanges avec nos interlocuteurs, en permettant d'instaurer une atmosphère de confiance dès l'entame de chaque entretien. Cela leur a probablement permis de nous livrer plus librement leur point de vue.

Vient ensuite la phase de la retranscription de l'ensemble des entretiens réalisés. Pour cette étape nous avons utilisé le logiciel Nvivo-12. Chaque entretien a été retranscrit en intégrant

op.cit. Cf. aussi Patrick Hassenteufel, Andy Smith, in, *Revue Française de Science Politique*, vol (52), 2002, pp.53-73.

⁶⁰ L'échantillon est composé de 15 personnalités politiques (députés et élus locaux), et de 15 responsables syndicaux (délégués syndicaux ou responsables des fédérations CFDT, FO, CGT, CFE-CGC) du site ArcelorMittal de Florange.

⁶¹ Cette présentation d'usage, nécessaire lors d'une première prise de contact, nous permet de décliner notre identité, notre parcours, le rappel du sujet. Elle donne généralement le ton de l'entretien qui reste dans tous les cas une interaction très particulière et singulière lors de chaque rendez-vous.

⁶² Terme employé quand l'interlocuteur ne souhaite pas que la séquence concernée ne soit pas citée, ou qu'elle soit citée en respectant le droit à l'anonymat de la personne interviewée. Seules quelques personnalités ont sollicité le « Off » lors des entretiens réalisés. On peut considérer que c'est un indicateur de sincérité de leur discours. À chaque fois que le « Off » est sollicité par un interlocuteur, la séquence correspondant à son discours n'est pas enregistrée. Nous nous contentons donc d'une prise de notes en ce moment-là.

les attributs (Nom et prénoms, statut ou fonction) de la personne interviewée. C'est ce logiciel qui nous a permis de faire le premier déchiffrement structurel du corpus. L'unité de découpage retenue pour chaque entretien est le fragment du discours portant une signification reliée aux dimensions de l'analyse. Plus concrètement, il s'agit d'un découpage du corpus conformément aux thématiques identifiées préalablement dans la grille d'analyse.

Une fois réalisé, ce travail de déchiffrement structurel du corpus a fait émerger d'autres aspects qui nous ont conduit à réaliser 5 entretiens complémentaires. Ces entretiens sont réalisés auprès de 5 personnalités de l'échantillon pour approfondir certains aspects des réponses qu'elles nous avaient données lors des précédents entretiens. Mais toujours dans le but de confronter nos hypothèses aux faits, nous avons décidé de croiser ces données issues de première main avec d'autres sources écrites.

b) Le recours à une abondante littérature grise

Définie par Joachim Schöpfel comme « ce qui est produit par toutes les instances du gouvernement, de l'enseignement et de la recherche publique, du commerce et de l'industrie, sous un format papier ou numérique, et qui n'est pas contrôlé par l'édition commerciale »⁶³, la littérature grise s'est révélée pour nous une source de collecte de données d'une très grande richesse. Ainsi, au-delà des sites officiels de certaines institutions comme, par exemple, l'Élysée, Matignon, les ministères, l'Assemblée nationale, le Sénat etc., qui nous ont permis de recueillir des informations extrêmement importantes sur le sujet, nous avons aussi fait appel à de nombreuses autres sources écrites et audiovisuelles.

L'agrégation des données issues de ces différentes sources a pris la forme d'une véritable opération de « pêche »⁶⁴ qui nous a permis de mobiliser des informations et des documents officiels très précieux. Au rang de ces documents officiels, on peut citer les communiqués de l'Élysée sur le sujet, les notes internes, mais aussi les communiqués de Matignon ou ceux de Bercy, les rapports⁶⁵ d'expertise administrative commandités par le gouvernement sur le

⁶³ Schöpfel J. « Vers une définition de la littérature grise », Cahiers de la documentation, 2012,66 (3), p.14-24. Art. cité par Yves Surel, p.207.op.cit.

⁶⁴ Nous empruntons ce terme à Jean-Gustave Padioleau qui explique dans *l'État au concret*, sa méthodologie de production de données en parlant de « la cueillette, la pêche, la chasse ». Voir Jean-Gustave Padioleau, *l'État au concret*, Paris, PUF, 1982, p.11.

⁶⁵ Il s'agit notamment du rapport de Pascal Faure, intitulé rapport sur « *La Filière Acier en France et L'avenir du site de Florange* » Ce rapport a été remis à Arnaud Montebourg, le ministre du redressement productif, le 27 Juillet 2012 par Pascal Faure, vice-président du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies. Voir *Télédoc* 792, 120, rue de Bercy ; n° 2012/18/CGEIET/SG.

dossier. À cette liste s'ajoutent les rapports⁶⁶ des commissions d'enquêtes parlementaires sur la sidérurgie française, les séances⁶⁷ de questions au gouvernement dans les deux assemblées.

Mais les sources écrites ne se limitent pas seulement aux informations et aux documents officiels collectés auprès des instances gouvernementales. Nous avons aussi les sources journalistiques qui nous ont permis d'accéder à des informations d'une très grande richesse. Cela a été très largement facilité par internet, qui permet aujourd'hui d'accéder sans grandes difficultés aux archives numériques de certains journaux. On a pu ainsi consulter la version en ligne de plusieurs journaux comme, par exemple, Le Monde.fr, Le Figaro.fr, Les Échos.fr etc. (entre 2011 et 2017), pour agréger des informations précises concernant le sujet. Nous avons aussi eu accès à quelques entretiens accordés par des autorités politiques, y compris le président de la République, à certains journaux sur le sujet. C'est le cas, par exemple, des entretiens accordés par François Hollande à *L'Est Républicain*⁶⁸ lors de ses déplacements en Lorraine dans le cadre du dossier Florange.

Ces informations, qui sont d'abord « données » avant d'être construites ou discriminées, ont été complétées par les communiqués d'ArcelorMittal France, les extraits d'entretiens⁶⁹ que le PDG d'ArcelorMittal, M. Lakshmi Mittal, a eus avec François Hollande.

Ajoutons à cette liste les notes adressées par le FSI⁷⁰ (Le Fonds Stratégique d'Investissement) au ministre Arnaud Montebourg, les communiqués de l'Intersyndicale de Florange, la lettre

⁶⁶ Il s'agit d'un autre rapport commandité par la « *Commission d'enquête chargée d'investiguer sur la situation de la sidérurgie et de la métallurgie françaises et européennes dans la crise économique et financière et les conditions de leur sauvegarde et de leur développement* » Cette commission est composée comme suit : Président, M Jean Grellier, Rapporteur, Alain Bocquet, Vice-Présidents, MM Bonneton, Anne Grommerch, Edith Guegneau, Michel Liebgott. Voir, Assemblée Nationale 14^{ème} législature, enregistré le 10 juillet 2013.

⁶⁷ Il s'agit notamment de la séance de questions au gouvernement à l'Assemblée nationale du 05/12/2012. Lors de cette séance, on peut voir Christian Jacobs, alors chef du groupe de l'opposition UMP à l'Assemblée nationale, poser au Premier ministre Jean-Marc Ayrault une série de questions concernant plusieurs aspects du dossier. Ces questions de l'opposition UMP au gouvernement permettent de saisir ce qui se joue dans les arènes institutionnelles, et comment les échanges politiques au sein de l'arène parlementaire ont structuré le processus décisionnel. Voir pour cette séance de questions au gouvernement : 2012<https://youtu.be/cwBP8FIespo>.

⁶⁸ Entretiens accordés par François Hollande à *L'Est Républicain*. Voir notamment, sur ce point, ceux réalisés respectivement par Philippe Rivet et Xavier Brouet, paru le Lundi 24 Novembre 2014 sous le n°414, 84, réf : MEU21 ; et celui du Lundi 17 Octobre 2016, réalisé par les journalistes Alexis Morvan et Francis Brochet, parution n°42165, réf : TTE36.

⁶⁹ Entretiens réalisés le 28 février 2013 par deux journalistes politiques Valérie Astruc et Elsa Freyssenet avec plusieurs acteurs politiques au plan national, dont le Président de la République François Hollande, le Premier Ministre Jean-Marc Ayrault, le Ministre Montebourg et de nombreux autres acteurs politiques et sociaux directement impliqués dans le dossier. Ces deux journalistes ont écrit un livre éponyme intitulé *FLORANGE, LA TRAGÉDIE DE LA GAUCHE*, Plon, mars, 2013. Cet ouvrage nous a permis d'avoir accès à des informations d'une grande richesse.

de mission du Premier ministre Jean-Marc Ayrault à François Marzorati, nommé par Matignon comme président du comité de suivi de l'accord signé entre l'État et le groupe ArcelorMittal.

Citons pour finir définitivement sur ce point les sources audiovisuelles. En effet, on a pu consulter, grâce à la plateforme de vidéos en ligne YouTube.com, des émissions consacrées au dossier Florange qui ont été mises en ligne par les chaînes de télévisions concernées. C'est le cas de France 2, TF1, France 3 ou de BFM TV pour ne citer que celles-là. Ces sources audiovisuelles nous ont permis de retranscrire des interviews accordées par certains acteurs politiques⁷¹ et sociaux directement impliqués dans le dossier. C'est le cas de l'interview donnée par Madame Aurélie Filippetti le 04 décembre 2012 sur France Inter. On peut aussi donner l'exemple des interviews accordées par des personnalités politiques de droite et du centre à des chaînes de Radio ou de Télévision. L'entretien⁷² accordé par Jean-Louis Borloo, l'ancien patron des centristes, à France Inter sur le sujet est à ce titre très intéressant. Restons dans ce registre pour rappeler le documentaire⁷³ très émouvant réalisé par Tristan Thil sur la lutte ouvrière de Florange.

Ces multiples sources de données nous ont permis de disposer d'un corpus qui prend en compte toutes les dimensions de la question. Disposant ainsi d'un matériau très riche, issu de plusieurs sources d'informations, nous avons pu effectuer une analyse de contenu afin de confronter nos hypothèses aux faits. En ce qui concerne la définition des catégories thématiques deux principes⁷⁴ ont été observés : il s'agit du principe d'homogénéité et du principe de pertinence.

✓ le principe d'homogénéité

Les catégories thématiques retenues sont homogènes. Cela signifie qu'un fragment signifiant d'un discours codé est affecté à une seule catégorie thématique. Ce principe d'organisation du corpus est observé dans chaque ensemble catégoriel. De fait, il y a une exclusion mutuelle des

⁷⁰ Créé le 20 Novembre 2008, et ayant comme actionnaires l'État français 49%, la Caisse des Dépôts 51%, le Fonds Stratégique d'Investissement a pour objectif d'investir dans des PME à forte croissance qui n'ont plus accès au financement sur le marché ou dans des entreprises stratégiques, dont le capital est menacé par des investisseurs étrangers.

⁷¹ On peut citer, à titre d'exemple, l'entretien accordé par Jean-Marc Ayrault à France 2, le 27 septembre 2012, dans le cadre de l'émission politique « *Les Paroles et les Actes* » animé par David Pujadas.

⁷² Interview accordée par Jean-Louis Borloo à France-Inter le 26 Novembre 2012.

⁷³ « *Florange, l'Acier Trompé* » de Tristan Thil, production, *CITIZEN FILMS 2012*, avec la participation de Public Sénat et de la Région Lorraine.

⁷⁴ Pour plus de détails sur ces principes, Voir Laurence Bardin, *L'analyse de contenu*, Paris, Plon, 2013, p.150-157

unités codées, qui ne permet pas de classer un fragment de discours dans deux catégories thématiques à la fois. Il en résulte donc des catégories thématiques autonomes, représentant clairement les dimensions de l'analyse.

✓ Le principe de pertinence

Le principe de pertinence s'entend ici par l'adéquation des catégories thématiques choisies au cadre théorique de la recherche. Comme nous l'avons souligné, les catégories thématiques sont structurées autour des fondements théoriques et hypothétiques de l'analyse.

L'organisation de la thèse

Cette thèse est organisée autour de deux parties, et chaque partie comprend deux chapitres. La première s'intéresse à l'émergence du conflit, son développement et aux facteurs explicatifs de sa prise en charge politique. Son ambition est de rendre compte de la formation du premier produit de politique publique, c'est-à-dire le problème social et les modalités pratiques de son intégration à l'agenda de campagne du candidat François Hollande.

Le chapitre 1, plus ou moins théorique, s'intéresse aux déterminants de la problématisation de la fermeture temporaire des hauts fourneaux en problème social par les syndicats du site. Le chapitre 2 traite de l'articulation entre *Politics et Policy*. En ce sens, il s'intéresse à la mise sur agenda parlementaire du problème social par l'opposition PS à l'Assemblée nationale, en mettant en lumière les rapports de force qui ont structuré sa mise en format politique sous le gouvernement de François Fillon.

La deuxième partie s'intéresse à la dynamique de l'agenda et au traitement politique du problème après l'élection de François Hollande comme président de la République en mai 2012. Le chapitre 3 s'intéresse à la mise à l'agenda, et s'attache à rendre compte de la publicisation du problème social en problème public (deuxième produit de politique publique). Il met en évidence l'influence des arènes institutionnelles nationales et du cadre institutionnel européen sur la formation des préférences gouvernementales. Le chapitre 4 porte sur le choix de l'instrument d'action publique et analyse la mise en œuvre de l'accord conclu, le 30 novembre 2012, entre l'État et ArcelorMittal à l'issue de ce processus décisionnel.

Première Partie :

Crise sidérurgique en Lorraine et interventionnisme étatique : une lutte ouvrière, un problème social et des enjeux politiques

Introduction de la première partie

Cette partie a pour objectif de restituer les processus sociaux différenciés qui sont au cœur de l'émergence du problème social. Elle s'intéresse donc aux modalités concrètes par lesquelles l'annonce de la fermeture temporaire des hauts fourneaux de Florange par la direction du groupe ArcelorMittal, est jugée problématique par les métallos lorrains.

Pour ce faire, la démarche adoptée ici s'inscrit dans une approche constructiviste. En d'autres termes, elle accorde une place importante aux facteurs subjectifs dans l'émergence et la construction du problème social. En ce sens, l'on s'attache ici aux rôles joués par les perceptions des acteurs, leurs objectifs, leurs idées, leurs croyances dans l'émergence du problème social. En s'intéressant aux faits, l'analyse révèle que l'émergence du problème social est le résultat d'une activité de construction de sens et de catégorisation de la situation objective par des acteurs sociaux signifiants (*signifiants and skilled actors*), disposant d'un stock plus ou moins diversifié de capital militant. Ce sont, en effet, ces entrepreneurs de cause particulièrement endurants, qui ont pris en charge la situation sociale pour la définir sous le prisme de leurs croyances et de leurs représentations du monde.

Le premier chapitre, qui a une visée plus ou moins théorique, retrace l'évolution de la notion du problème social dans une double perspective objectiviste et subjectiviste. Il montre comment l'approche subjectiviste, celle qui s'intéresse aux perceptions des acteurs, s'est imposée progressivement dans la littérature comme l'approche la plus pertinente pour rendre compte de l'émergence des faits sociaux. Elle permet ici de mettre en évidence un processus de problématisation en trois phases : la première concerne l'identification du fait problématique (*naming*) ; la seconde celle de la désignation des responsables et l'imputation de responsabilités (*blaming*), et la troisième phase concerne la formulation de la revendication sociale (*claming*).

Le second chapitre s'intéresse à l'articulation du problème social avec le champ politique. Il vise à saisir les facteurs structurants de la prise en charge du problème social par les acteurs politiques. En effet, l'émergence de la lutte ouvrière de Florange dans un contexte de campagne pour l'élection présidentielle de 2012, a contribué à l'intensification du conflit par les métallos. Ainsi, le contexte politique d'émergence du conflit a offert aux métallos une exposition médiatique importante. Cette situation leur a permis d'attirer l'attention des acteurs politiques, notamment celle du candidat François Hollande pour la prise en charge politique de leur revendication sur son agenda de campagne.

Chapitre I

Crise sidérurgique lorraine et lutte ouvrière de Florange : De la fermeture de l'aciérie électrique de Gandrange par ArcelorMittal à l'émergence du problème social

Introduction

Le concept de problème social est une notion centrale dans l'analyse des politiques publiques. En effet, la manière dont une situation sociale est prise en charge par des acteurs sociaux, thématifiée et socialement problématisée par ceux-ci, pour susciter l'attention des autorités politiques est une étape décisive dans toute démarche d'analyse des politiques publiques. Pourtant, malgré son importance dans la compréhension du processus d'élaboration des politiques publiques, la notion de problème social souffre parfois de l'absence d'une réflexion globale en ce qui concerne les modalités pratiques de son émergence et de sa construction.

Ce chapitre voudrait contribuer à remédier à cette situation et au flou conceptuel qui entoure cette notion. Pour ce faire, il s'intéresse au concept de problème social dans une double perspective objectiviste et subjectiviste. Cette démarche vise à restituer l'évolution de ce concept à travers une brève revue de l'abondante littérature qui lui est consacré depuis le début du 20^{ème} siècle. En effet, les travaux consacrés à la notion de problème social révèlent que la conception objectiviste était l'approche dominante jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle en raison du caractère objectif des faits sociaux. Mais cette conception objectiviste fut progressivement remise en cause par plusieurs auteurs dès le début du 20^{ème} siècle au profit de l'approche subjectiviste.

L'approche subjectiviste est celle que l'on voudrait défendre ici. Aussi, le présent chapitre se penche-t-elle sur la manière dont l'annonce de la fermeture temporaire des hauts fourneaux de Florange par ArcelorMittal a été labélisée et étiquetée par les syndicats du site, pour acquérir le statut de problème social. Dire cela, c'est soutenir l'idée que le problème social est le résultat d'une construction sociale des métallos à partir de leurs perceptions de la situation.

Section 1. Le rôle des représentations dans l'émergence du problème social

La perspective d'analyse cognitive des politiques publiques est une approche constructiviste. La manière dont la situation sociale de départ est perçue par les acteurs sociaux, construite et thématifiée par ces derniers pour acquérir le statut de problème social, est une étape décisive pour comprendre les conditions de sa prise en charge politique. Cette section s'intéresse aux modalités pratiques de la problématisation de la fermeture des hauts fourneaux de Florange. Elle vise donc à comprendre la manière dont la fermeture des hauts fourneaux de Florange a été socialement définie par les syndicats du site pour acquérir le statut de problème social. Pour y parvenir, nous tenterons d'abord de stabiliser les contours de la notion de problème social en passant en revue ses différentes évolutions dans une double approche objectiviste et subjectiviste. Par suite, nous aborderons comment la conception subjectiviste s'est progressivement imposée dans la littérature comme la plus pertinente pour rendre compte de l'émergence des problèmes sociaux.

1. Le problème social : perspective objectiviste d'une notion aux contours instables

Toute politique publique suppose l'existence d'un ou de plusieurs problèmes à traiter. La question liée au problème social et à sa définition constitue une préoccupation centrale de tout analyste. Cette question, particulièrement délicate, qui survient en amont de toute démarche d'analyse des politiques publiques, conduit à identifier de manière précise ce qui constitue la situation problématique. C'est pour cette raison qu'il nous faut partir de la situation sociale, en l'occurrence du choix industriel du sidérurgiste ArcelorMittal de procéder à la fermeture temporaire des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine. En effet, ce choix stratégique du numéro 1 mondial de l'acier l'avait déjà conduit à procéder à la fermeture de l'aciérie électrique de Gandrange en 2009. L'annonce de la fermeture temporaire des hauts fourneaux de Florange et d'Hayange en 2011, soit deux ans plus tard, s'inscrit dans le prolongement de ce choix stratégique du groupe ArcelorMittal. Cette deuxième annonce constitue la raison principale de la lutte ouvrière de Florange. Mais cette mobilisation s'inscrit dans un cycle de protestation sociale qui a démarré à Gandrange deux ans plus tôt. C'est en effet contre ce choix industriel que les syndicats du site vont se mobiliser pour essayer de sauver leur unité de production.

Comme on peut le voir, il s'agit d'une situation objective. En d'autres termes, la décision du groupe ArcelorMittal de procéder à la fermeture temporaire des usines est une situation

factuelle. Pourtant, la manière dont les métallos lorrains, qui sont les premiers directement lésés par ce choix de l'entreprise, vont la percevoir et la définir est déterminante. Pour le dire de manière terre à terre, leur perception de la situation sociale à laquelle ils sont confrontés détermine l'émergence du problème social. De manière encore plus précise, l'arrêt temporaire des hauts fourneaux, bien qu'il soit une situation objective, ne constitue pas en soit un problème. Cette situation objective ne peut dès lors recevoir l'appellation de « problème social ». Le problème social, comme l'indique son nom, est socialement construit par les acteurs sociaux à partir de leurs perceptions subjectives.

Il en découle une rupture avec la conception objectiviste des problèmes selon laquelle, les phénomènes sociaux sont des faits objectifs et sont par conséquent quantifiables à l'aide d'instruments comme la statistique. Cette conception objectiviste qui, selon Patrick Hassenteufel¹, trouve son origine chez les réformateurs sociaux de la fin du 19^{ème} siècle, se fonde sur une approche positiviste des problèmes sociaux. C'est l'idée que les faits sociaux sont dotés d'une existence réelle et qu'on peut leur donner une explication rationnelle par des méthodes proches de celles utilisées par les sciences exactes. Émile Durkheim, considéré comme le père de la sociologie française, est l'un des précurseurs de ce courant de pensée. L'auteur du *Suicide*, démontre, en effet, à l'aide d'une méthodologie basée sur des inférences statistiques que *le suicide*, acte qui caractérise par excellence l'individualisme, est en fait déterminé par certaines conditions de la vie en société et varie en fonction de certaines variables sociales comme, par exemple, la cohésion sociale de l'individu, c'est à-dire son degré d'intégration sociale, la religion, les saisons etc.

Dans la littérature américaine, on retrouve cette conception des problèmes sociaux dans l'approche fonctionnaliste systématisée par Robert Merton², qui établit une relation entre problème social et dysfonctionnement de la société. Mais Homel Hart fut sans doute l'un des

¹ Patrick Hassenteufel, *Sociologie Politique : L'action Publique*, Armand Colin, Paris, 2008. p.40-41.

² Merton Robert K., *Social Problem and Sociological theory*, in *Contemporary Social Problems*, New York, Harcourt brace and World, 1961. pp.697-737. Pour Merton, les problèmes sociaux peuvent être latents ou manifestes. Ce qui suppose d'une part, qu'un problème social peut affecter les membres d'une société indépendamment de la perception qui en est faite et qu'il existe d'autre part, des phases d'irruption ou un problème social devient manifeste pour les membres d'une société. L'approche fonctionnaliste de Merton repose sur l'idée selon laquelle, les problèmes sociaux sont pensés comme le résultat d'une relation fonctionnelle avec les normes qui régissent la vie sociale. Dans l'approche mertonienne, les problèmes sociaux sont divisés en deux catégories : l'une décrite comme une désorganisation sociale, et l'autre comme un comportement « déviant ». Le comportement « déviant » renvoie à une conduite « qui dévie de manière significative des normes sociales établies ». Lire notamment à ce sujet, l'article original de Christian Rinaudo, « Qu'est-ce qu'un problème social ? les apports théoriques de la sociologie anglo-saxonne », in, *Cahiers de URMIS*, URMIS, 1995, p.72-87. « halshs.00083419 ». Cf. aussi, *The Normative Structure of Science*, 1942, reprinted in Merton, the *Sociology of Science*, Norman W. Storer, eds. Chicago, University of Chicago press, 1973.

précurseurs du courant positiviste dans la littérature anglo-saxonne pour avoir publié, dès 1923, une première classification des problèmes sociaux à partir du type de traitement que l'on doit appliquer pour les résoudre. Il distingua quatre grands problèmes sociaux que sont : 1) les problèmes économiques 2) les problèmes de santé, 3) les problèmes politiques, 4) les problèmes d'éducatifs. Selon Homel Hart, on ne peut identifier et encore moins traiter aucun de ces problèmes sans adopter une démarche résolument positiviste. Il définit les problèmes sociaux comme des données objectives indépendantes des jugements qu'en font les membres de la société :

« Aucun d'entre eux (les problèmes sociaux) ne peut être résolu sans l'aide d'une technique hautement spécialisée ; mais aucun, d'un autre côté, ne peut être isolé de manière satisfaisante des autres et résolu par lui-même. L'investigation de l'un des problèmes sociaux peut être en outre grandement facilitée par l'utilisation de la technique statistique »³

Mais cette conception objectiviste du problème social sera fondamentalement remise en cause dès 1924 par Clarence Case, un autre sociologue américain. Ce moment marque le début de l'émergence progressive de la perspective subjectiviste dans la définition des problèmes sociaux.

1.1 Le problème social comme un jugement de valeurs : approche subjectiviste

Clarence Case fut incontestablement le père de l'approche subjectiviste des problèmes sociaux. Sa critique de l'approche objectiviste a été décisive lorsqu'il publia, en juin 1924, un autre classement des problèmes sociaux en donnant une définition totalement différente de celle proposée par Homel Hart. En effet, selon Clarence Case, « On entend par problèmes sociaux toute situation sociale qui attire l'attention d'un nombre considérable d'observateurs compétents au sein d'une société, et qui appelle à un réajustement ou à un remède par le recours à une action collective »⁴.

L'une des caractéristiques principales de la définition proposée par Case réside dans le fait que, contrairement à l'approche objectiviste, un problème social n'est plus considéré comme un fait purement objectif. Il s'agit de « toute situation qui attire l'attention d'un certain nombre d'observateurs jugés compétents qui, en considérant cette situation comme problématique, vont essayer d'y remédier par une action collective ». Dès lors, l'identification

³ Homel Hart., « What is a social problem? », in, *American Journal of Sociology*, vol.29, July 1923, p.345-352.

⁴ Case Marsh Clarence, « What is a social problem? », in, *Journal of Applied Sociology*, vol VIII, n°5 May-june 1924, p.268-273.

d'un problème social n'est plus du ressort exclusif du sociologue ou du scientifique. Même s'il faut reconnaître que l'expression « observateurs compétents » employée par Clarence Case est un peu vague, il n'en demeure pas moins que sa définition a opéré un changement de paradigme dans les modalités d'identification d'un problème social qui est passé d'un état observé, c'est-à-dire mesurable à l'aide d'outils scientifiques, à toute situation qui interpelle l'attention. Ce fut le début de la prise en compte des facteurs subjectifs dans la définition et l'appréciation des problèmes sociaux. On citera dans le sillage de Case, d'autres détracteurs du courant objectiviste, notamment des auteurs issus de l'école des conflits de valeurs, comme Lawrence Frank (1925) & Willard W. Waller (1936), puis de R. Fuller & R. Myers (1941). Ces auteurs, en s'inspirant des théories du conflit de Marx & Simmel, vont centrer leurs critiques de la pensée objectiviste sur la place des jugements de valeurs dans la définition des problèmes sociaux.

Pour les premiers, les jugements de valeurs représentent un élément important qu'il faut prendre en compte dans la définition des problèmes sociaux. Un problème social n'indique pas simplement un phénomène observé, mais un état d'esprit de l'observateur. Selon Willard, « (...) there can no be social problem without a value judgment »⁵. En poursuivant sa critique de l'approche objectiviste et son raisonnement sur l'importance qu'il donne aux jugements de valeur dans la définition des problèmes sociaux, l'auteur ajoute un peu plus loin ce qui suit :

« En effet, les jugements de valeur doivent être introduits d'une manière ou d'une autre, car il n'y a pas d'autre moyen d'identifier une situation comme un problème social sans tenir compte du jugement de valeur. Parce qu'ils (les sociologues) n'ont pas réussi à définir clairement leur objet d'étude, à savoir ce qui est proprement la condition appelée problème social par rapport à l'attitude de la personne qui le considère comme un problème, ils ont échoué à réaliser un traitement scientifiquement défendable du problème social »⁶

On pourrait presque parler d'une révolution, car on observe un désaccord profond sur la définition même de ce qui constitue ou pas un problème social. Ce désaccord sur la définition de la notion, qui révèle une divergence d'approche, n'est pas sans conséquence sur le traitement scientifique du problème social. « En écartant les jugements de valeurs de leurs discussions, ils (les sociologues traditionnels) ont échoué à définir clairement leur objet

⁵ Willard Waller, « Social Problems and the More », in, *American Sociological Review*, vol 1, n°6 déc. 1936, p.922.

⁶ Willard Waller, « Social Problems and the Mores », *American Sociological Review*, vol 1, n°6 déc. 1936, p.922. op.cit.

d'étude qui est la condition appelée problème social par rapport à l'attitude de la personne qui considère la situation comme problématique ». En d'autres termes, il y a une conséquence entre la perspective adoptée dans la définition sociale d'un problème et le traitement scientifique proposé pour résoudre ce problème social.

Pour les seconds, Fuller & Myers, « c'est ce désaccord dans les jugements de valeurs qui est la cause profonde de tous les problèmes sociaux ; que ce soit dans la manière de les définir ou dans l'effort subséquent qui est fourni pour les résoudre »⁷. A partir de ce constat, Fuller et Myers ont proposé une définition qui, selon eux, caractérise le mieux un problème social :

« Un problème social est une situation définie par un nombre considérable de personnes comme une déviation par rapport à une norme sociale qu'elles chérissent. Chaque problème social consiste donc en une situation objective et une définition subjective (...) La situation objective est une situation vérifiable grâce à des hypothèses par des observateurs impartiaux et compétents (...). La définition subjective est la prise de conscience de certaines personnes qui considèrent cette situation comme une menace aux valeurs qu'elles chérissent »⁸

Cette définition laisse suggérer que les problèmes sociaux sont considérés comme ayant une double dimension objective et subjective. Les individus vont considérer une situation comme problématique, parce qu'elle représente une menace pour certaines valeurs sociales qu'ils chérissent. La définition d'une situation par un individu comme un problème social est liée à ses jugements de valeurs et l'écart entre cette situation par rapport aux normes sociales.

1.3. Le problème social comme le résultat d'une activité de construction de sens

Par la suite, Howard Becker (1963,1966), Herbert Blumer (1971) et, plus récemment, Spector & Kitsue (1977) ont contribué au développement d'une perspective constructiviste des problèmes sociaux. C'est d'abord Howard Becker qui, le premier, formalisa en 1963 dans une étude consacrée à l'analyse de la déviance, le schème constructiviste dans l'analyse des problèmes sociaux. Dans "*Outsiders*", ouvrage devenu un classique et un incontournable de la sociologie de la délinquance et des problèmes sociaux aux Etats-Unis, et qui s'est tardivement imposé aussi en France⁹ depuis maintenant quelques décennies, Becker a

⁷ Fuller et Myers, « The Natural History of a Social Problem », in *American Sociological Review*, vol 6 n°3, Juin, 1941, p.320.

⁸ Fuller et Myers., in, *American Sociological Review*, vol 6 n°3, Juin, 1941, p.320. op.cit.

⁹ On rappellera que la Sociologie française était à l'époque, dans la période des années 1960 et jusqu'à la fin des années 1980, largement dominée par la pensée durkheimienne qui est une approche positiviste.

systematisé le concept de l'étiquetage ou de labellisation dans la construction des problèmes sociaux, en jetant les contours de ce qui deviendra quelques années plus tard, l'interactionnisme symbolique. En rupture avec l'approche basée sur les jugements de valeurs dans la définition des problèmes sociaux, l'auteur souligne les biais scientifiques liés à cette démarche dans son étude sur la pénalisation de la consommation de la marijuana. Quand un individu est supposé avoir transgressé une norme en vigueur, précise Becker, « il se peut qu'il soit perçu comme un type particulier d'individu auquel on ne peut pas faire confiance, pour vivre selon les normes sur lesquelles s'accorde un groupe. Cet individu est considéré comme étranger au groupe [*outsiders*] » L'individu est ainsi étiqueté et labellisé de « déviant », alors qu'il se peut « qu'il n'accepte pas la norme selon laquelle on le juge ou qu'il dénie à ceux qui le jugent, la compétence ou la légitimité pour le faire ». Pour Becker : « Les chercheurs¹⁰ ne mettent généralement pas en question la qualification de « déviant » attribuée à des actes ou à des individus particuliers, mais ils la prennent au contraire comme une donnée. Ils admettent par-là les valeurs du groupe qui prononce ce jugement ».

La prohibition de la marijuana par une loi fédérale en 1937, s'explique par la « croisade morale » d'une Amérique puritaine d'éthique protestante, et doit son succès aux stéréotypes entretenus par les dirigeants du Bureau Fédéral des Narcotrafiques sur l'identité sociale des fumeurs, issus en majorité des minorités noires ou d'origine hispaniques, rendant leur stigmatisation plus facile. Dans le schème constructiviste, les problèmes sociaux sont le résultat d'un travail d'étiquetage et de labellisation accompli par des groupes d'acteurs qui chérissent certaines valeurs dominantes de la société. Les fumeurs de marijuana étiquetés de « déviants » et, à ce titre, perçus comme des individus en perte de repères moraux, représentent des menaces pour les valeurs d'une Amérique puritaine ; valeurs défendues par ceux que Becker qualifie « d'entrepreneurs moraux »¹¹. Le phénomène de déviance n'est pas une caractéristique liée à un individu ou à un acte donné. Mais c'est le résultat d'un processus

¹⁰ On peut supposer que Becker s'adresse aux sociologues objectivistes. Mais pas que, car sa critique très incisive s'adresse aussi aux théoriciens des « conflits des valeurs » qu'il accuse clairement de prendre position dans la conduite de leurs recherches en faveur des valeurs dominantes de la société en se privant, de ce fait, de la neutralité scientifique qui est l'une des caractéristiques fondamentales de toute recherche sérieuse. L'un des biais scientifiques que pointe de doigt Becker dans les travaux de ses confrères, est celui qui consiste, entre autres, à ne pas prendre en compte, dans leurs enquêtes, le point de vue de ceux dont les comportements sont qualifiés de « déviants » les [*Outsiders*].

¹¹ Howard S. Becker, *The Outsiders : Etudes de Sociologie de la déviance, fumeurs de marijuana, musiciens de jazz, entrepreneurs de morale, policiers et délinquants*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, p.171. Becker observe en effet que, « Le prototype de créateur de normes, c'est l'individu qui entreprend une croisade pour la réforme des mœurs. Il se préoccupe du contenu des lois » (p.171).

de construction et de définition d'une situation par d'autres personnes sur la base de leurs jugements de valeurs.

Cette théorie de « l'étiquetage » sera déployée dès 1971 avec une inflexion particulière par Herbert Blumer¹², un autre sociologue de l'école de Chicago. En s'inspirant des idées de Georges Herbert Mead¹³ et notamment de Robert Park¹⁴, Blumer formalisa de manière significative et sans doute définitive l'interactionnisme symbolique. Les problèmes sociaux sont associés à un ensemble de comportements collectifs qui déterminent leur carrière politique. Blumer va développer un cadre d'analyse plus large des problèmes sociaux qui englobe 5 phases successives : 1) l'émergence du problème social, 2) sa quête de légitimité sociale, 3) une action collective 4), sa prise en charge par l'élaboration d'un plan d'action officiel, et enfin 5) sa mise en œuvre. L'idée centrale ici est que les problèmes sociaux, selon Blumer, et à rebours de la thèse fonctionnaliste, « ne sont pas le résultat intrinsèque d'un dysfonctionnement de la société, mais le résultat d'un processus de définition dans lequel, une situation donnée est repérée et identifiée comme un problème social »¹⁵. La définition collective détermine la carrière et le sort des problèmes sociaux, de leur émergence jusqu'à la mise en place d'un plan d'action pour les traiter.

Enfin, Spector & Kitsue ont, quant à eux, proposé une conceptualisation plus poussée du schème constructiviste. Ces auteurs vont souligner l'incapacité des approches objectivistes, celle des conflits de valeurs et de la labellisation à rendre adéquatement compte des problèmes sociaux. En renvoyant dos-à-dos les théoriciens de ces approches traditionnelles, Spector & Kitsue vont élaborer un schème constructiviste dont le principe général est de considérer que la définition des problèmes sociaux s'inscrit dans une activité de revendications (claims), portées par des individus ou des groupes d'individus (« claims-

¹² Herbert Blumer, « Social Problems as Collective Behaviour », in, *Oxford Journal*, Vol.18/3,1971. p.298-306.

¹³ Comme le note Jean-Michel Chapouille dans sa préface originale de la traduction française.

¹⁴ Robert E. Park, Sociologue américain, criminologue, écrivain et même journaliste, est l'une des grandes figures de la première école de Chicago, dont l'influence sur la sociologie américaine jusqu'à la fin des années 1930 reste décisive. Il eut pour professeur, à l'Université de Berlin où il vint étudier la sociologie, Georg Simmel, et pour directeur de thèse John Dewey ; Park est notamment connu pour ses travaux de sociologie urbaine qu'il publia en 1925, sous le titre de : *The City : Suggestions for Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*, Chicago, University of Chicago press,1925.

¹⁵ Herbert Blumer, « Social Problems as Collective Behaviour », p.301-303. *op.cit.*

making groups »¹⁶), et s'opère dans une interaction avec d'autres acteurs concernant une situation qu'ils considèrent comme injuste.

On citera aussi, pour finir sur cette évolution de la notion, les travaux de Joseph Gusfield R., (1981). La publication en 1981, de son ouvrage intitulé : *The Culture of Public problem : Drinkink-driving and the symbolic order*, marque sans doute une étape significative dans le développement d'une abondante littérature sur les problèmes sociaux qui va durer près d'un demi-siècle aux Etats-Unis. Comme le note Erik Neveu, l'ouvrage de Gusfield sur la consommation de l'alcool au volant n'est pas étranger au terrain de Becker et s'inscrit, selon lui, dans la « même matrice théorique »¹⁷. Mais l'originalité du travail de Gusfield réside dans les nouvelles interrogations et les nouveaux concepts qui sont au cœur de son approche constructiviste. Gusfield souligne avec une très grande finesse analytique l'existence d'une conscience publique des problèmes sociaux, et rend compte du processus par lequel des expériences individuelles et collectives vont, sous l'effet de la publicisation, acquérir le statut de problèmes publics. C'est ce processus de publicisation qui permet la transformation d'une frustration collective en problème public. Un problème social devient donc un problème public dès lors qu'il fait l'objet, après son émergence dans la société civile, d'une publicisation ; c'est-à-dire d'une controverse politique dans l'espace politico-administratif.

Cette nouvelle conceptualisation du schème constructiviste des problèmes sociaux paraît particulièrement intéressant ici, pour mettre en lumière les processus sociaux à travers lesquels la fermeture temporaire des deux derniers hauts fourneaux de Florange a accédé au statut de problème social et fait l'objet d'une prise en charge politique. Cette focale constitue une piste fructueuse pour interroger l'articulation entre mobilisation sociale et champ politique.

Contrairement aux Etats-Unis où l'approche constructiviste des problèmes sociaux a fait l'objet d'une abondante littérature depuis le début des années 1930, l'intérêt de la sociologie française pour cette approche est relativement récent. Cela s'explique sans doute par l'influence considérable de la pensée durkheimienne. C'est au début des années 1990, qu'on verra apparaître en France les premiers travaux s'inscrivant dans une perspective constructiviste des problèmes sociaux. Au rang de ces travaux précurseurs, on peut citer, sans

¹⁶ Malcom Spector and John Kitsuse, « Constructing Social Problem », reviewed by Leonard Gordon, in, *Contemporary Sociology*, Vol .8 n° 4, July 1979, p.641.

¹⁷ Erik Neveu, « L'Approche Constructiviste des Problèmes Publics. Un Aperçu des Travaux Anglo-saxons », in, OpenEdition, n°22-1999, p.41-58.

être exhaustif, l'ouvrage remarquable de Bernard Lahire¹⁸ (1999) sur « l'invention de l'illettrisme » ; les travaux pionniers de Christian Topalov¹⁹ (1996) sur la genèse de la catégorie de chômeurs à la fin du 19^{ème} siècle ; et, plus récemment, la thèse de Sylvie Tissot²⁰, soutenue en 2002 sous la direction de Christian Topalov, sur la réforme des quartiers populaires. Dans ce dernier exemple, Sylvie Tissot démontre en s'appuyant sur un matériau empirique très riche, comment la catégorie « quartier » est un construit social et politique servant à résumer à la fois un ensemble de problèmes structurels de la société française en termes de lien social et politique, ainsi que les moyens à mobiliser pour les combattre. Dans ce travail remarquable, Sylvie Tissot démontre comment la catégorie « quartier » sert à désigner à la fois les causes d'un problème « spécifiques des banlieues » auquel est confrontée la société et les moyens d'y répondre.

Ces différents exemples mettent en lumière l'importance des représentations subjectives des métallos lorrains, dans la qualification que ceux-ci donnaient à la situation sociale à laquelle ils étaient alors confrontés, à la suite de l'annonce de la fermeture temporaire des hauts fourneaux par leur employeur. Il est important ici de rendre compte des processus sociaux qui sont au fondement de cette activité de construction sociale de la réalité.

1.3.1 L'arrêt temporaire des hauts fourneaux : une situation jugée non problématique

Dans son communiqué du 4 Octobre 2011, Thierry Renaudin, le Directeur d'ArcelorMittal Florange annonce « la mise en veille » de l'usine P6, le dernier haut fourneau de la Lorraine, situé sur le territoire de la ville d'Hayange. Le communiqué précise qu'il s'agit d'une fermeture « conjoncturelle, temporaire et provisoire »²¹. Cette fermeture s'ajoute, en effet, à celle de l'usine P3, c'est-à-dire celle de l'usine de Florange, mise en arrêt en juillet de la même année pour une durée indéterminée. L'annonce du groupe intervient dans une période

¹⁸ Voir Bernard Lahire, *Rhétorique publique, étude et stigmates*, Paris, La Découverte, (1999) ; pour bien comprendre le processus de l'invention du terme 'illettrisme' qui permet l'abandon du terme « analphabétisme » jugé connoté négativement, et le rôle joué par certains acteurs sociaux comme, par exemple, l'Association ATD (Aide à Toute Détresse). Cf. aussi, Patrick Hassenteufel, *Sociologie Politique. L'Action Publique*, Armand Colin, Paris, (2008). p.43.

¹⁹ Christian Topalov, *Naissance du Chômeur (1880-1910)*, Paris, Albin Michel, 1994.

²⁰ Sylvie Tissot, *Réformer les quartiers : Enquête sociologique sur une catégorie de l'action publique*, thèse de doctorat en sociologie, EHESS Paris, 2002 ; voir aussi, dans le même registre, la thèse de Laurent Riot, 'Constitution et traitement d'une population : les jeunes en difficultés d'insertion : l'exemple des deux bassins d'emplois de l'ouest (1975-2000). En investissant une approche constructiviste, l'auteur démontre le processus par lequel, le problème social des jeunes « en difficulté » d'insertion s'est constitué au niveau national, puis au niveau du fonctionnement des Association d'aide à l'insertion, qui ont progressivement défini un traitement local de cette population depuis 1980.

²¹ Voir L'express.fr dans sa publication du 18/11/2011 : goo.gl/5cQMrv.

de précampagne pour l'élection présidentielle de 2012, et le pouvoir en place entend rassurer les métallos. La première réaction des autorités politiques vient du ministre de l'industrie, Éric Besson, qui déclare espérer le redémarrage du haut fourneau P6, « *pour le début de l'année prochaine* »²². Cette fermeture est, selon la direction de l'entreprise, justifiée par le contexte de crise financière et ses conséquences sur la demande globale en acier dans le monde. Autrement dit, la baisse conjoncturelle de l'activité dans le secteur de l'industrie sidérurgique serait la raison fondamentale de *l'arrêt temporaire* des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine. En conséquence, la perspective d'une réouverture des hauts fourneaux est conditionnée par la reprise de la croissance économique. Cela signifie que la décision de fermeture des hauts fourneaux est justifiée au point de vue économique. Cet argument économique de la direction de l'entreprise sera mis en avant par le gouvernement. En d'autres termes, puisque la crise économique est conjoncturelle et temporaire, les hauts fourneaux rouvriront dès la reprise de l'activité économique. Ce qui justifie le caractère temporaire de l'arrêt de la filière liquide mis en avant par les autorités gouvernementales.

Du côté de l'Élysée, le discours de Nicolas Sarkozy est, selon Édouard Martin, le leader syndical CFDT, identique à celui de Mittal :

« C'est peut-être anecdotique mais simplement, lorsque Mittal disait que ce n'est qu'une fermeture provisoire et que ça reprendrait, si vous écoutiez Nicolas Sarkozy, il tenait exactement les mêmes propos. A tel point qu'à un moment donné, je me demandais qui reprenait les propos de l'autre, si c'était Mittal qui reprenait les propos de Sarkozy, ou si c'était Sarkozy qui reprenait les propos de Mittal ».

Tout ceci laisse apparaître la volonté des autorités gouvernementales d'empêcher le risque d'une agitation sociale par la promotion d'une certaine représentation de l'arrêt temporaire des hauts fourneaux. On insistera ici sur le fait que, ce qui est mis en avant par les autorités politiques, réside non dans l'arrêt des hauts fourneaux en tant que fait, mais plutôt dans son caractère temporaire. Ce point de vue ne sera pas celui des ouvriers qui, contrairement aux autorités gouvernementales, vont interpréter le caractère temporaire de la fermeture des hauts fourneaux comme un leurre. Pour ces derniers, cela ne fait aucun doute. Il s'agit bien d'un arrêt définitif de la filière liquide déguisé d'abord en arrêt temporaire par M. Mittal :

« Lorsqu'en juillet 2011 effectivement, ArcelorMittal annonce la fermeture des deux derniers hauts fourneaux de la vallée de la Fensch, les deux derniers de la Lorraine, cette annonce a

²² Consulter à ce sujet Le Monde.fr avec l'AFP du 03 Octobre 2011 : goo.gl/i3ZEPp.

fait tout suite un déclin dans nos têtes parce que nous étions depuis trois ans en pleine crise économique et une crise de la consommation de l'acier (...) Effectivement sur le plan économique la décision du groupe était justifiée si la fermeture est temporaire et ne cache pas autre chose ! »²³

Les propos de Xavier Lecoq, délégué syndical CFE-CGC et membre de la coalition intersyndicale de Florange, semblent aller dans le même sens :

« Les hauts fourneaux sont mis sous cocon, c'est-à-dire en arrêt temporaire. Sauf qu'un arrêt temporaire quand ça dure (...) quand on regarde les indicateurs économiques, en tout cas, en mai juin 2011, il n'y avait aucune perspective d'amélioration économique et personne n'imaginait qu'on trouverait des taux de croissance du PIB dans la zone euro à 2%, c'est-à-dire, à son niveau d'avant la crise financière de 2008. On voyait qu'on en est très loin. Il était donc difficile que les hauts fourneaux puissent rouvrir »²⁴.

Ainsi, que ce soit au sein de l'entreprise, dans le rang des autorités politiques ou des ouvriers, la situation objective à laquelle étaient confrontés les ouvriers, bien que celle-ci soit factuelle, est loin d'être le problème social. Ce sont les interprétations faites de cette situation objective par les différents acteurs qui permettent de la juger et de l'interpréter comme susceptible de devenir un problème. Plus fondamentalement, il y a une divergence entre le groupe ArcelorMittal, les autorités gouvernementales, et la CFE-CGC d'un côté, et la CFDT la CGT et FO de l'autre en ce qui concerne le caractère temporaire de l'arrêt des hauts fourneaux.

Cette divergence de perception entre ces différentes configurations d'acteurs en ce qui concerne le caractère temporaire ou définitif de l'arrêt des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine, constitue un moment décisif pour l'émergence du problème social. Elle montre, en effet, que la condition objective, en dépit de sa factualité, ne produit aucun effet de connaissance sur l'émergence du problème social. En l'espèce, c'est la requalification de l'arrêt temporaire des hauts fourneaux en arrêt définitif grâce au leadership de la CFDT qui va permettre l'émergence du problème social.

L'arrêt temporaire des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine, contrairement à ce que l'on pourrait croire, n'a donc rien de problématique pour les métallos lorrains. Pour la raison

²³ Entretiens réalisés avec Édouard Martin, CFDT.

²⁴ Extrait de l'entretien réalisé avec Xavier Lecoq, Secrétaire Général de l'Industrie de la Métallurgie CFE-CGC et membre de l'intersyndicale de Florange.

liée au fait que le caractère temporaire, nous insistons sur ce terme, sous-entend l'existence d'une probabilité de réouverture des hauts fourneaux.

Ce constat nous conduit à considérer que l'assignation de causalité ne permet pas de comprendre l'émergence du problème social. D'autant que le groupe ArcelorMittal a justifié son choix industriel par la crise financière d'automne 2008. Et il est notoire que les métallos sont conscients de cette crise financière, et trouvent d'ailleurs parfaitement justifiée la décision de leur employeur. Il reste que dans leur perception de la situation objective à laquelle ils sont confrontés, ces derniers vont interpréter l'arrêt temporaire comme un arrêt définitif. On en déduit dès lors que ce qui pose problème n'est pas le fait objectif en lui-même. Mais l'interprétation que ces derniers se font de la situation objective.

Cette observation nous invite à considérer avec prudence certaines approches comme, par exemple, celle conceptualisée par David A. Rochefort et Roger Cobb²⁵, qui semble trouver un lien entre l'assignation des causalités d'une situation factuelle et le problème social dont elle serait la prémisse objective. Cette posture est aussi celle défendue par Pierre Muller et Yves Surel, lorsque ces derniers affirment que : « La perception d'un problème est liée pour l'essentiel à la recherche par les acteurs des causes possibles de la situation vécue comme problématique »²⁶. Certes, l'assignation de causalité est très pertinente lorsqu'il s'agit d'une question déjà présente dans l'agenda politique depuis une longue date. C'est très souvent le cas de certains enjeux ayant déjà fait l'objet de préoccupations de plusieurs gouvernements successifs. Dans pareilles situations, il existe plusieurs rapports d'expertise sur la question. De fait, la problématique peut faire plus ou moins rapidement l'objet d'un traitement politique de la part des autorités gouvernementales. Le plus souvent, ces politiques publiques prennent la forme de réformes qui sont adoptées avec un minimum de consensus politique à l'Assemblée nationale. La réforme de l'impôt sur la fortune (ISF), transformé par le gouvernement d'Édouard Philippe en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et votée en première lecture à l'Assemblée nationale le 21 novembre 2017, constitue un exemple très illustratif d'une telle situation. Dans pareils cas, les autorités se basent sur un lien de causalité, souvent scientifique, pour apprécier le caractère problématique de la situation.

²⁵ Rochefort et Cobb, « Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice », in, *Policy Studies Journal*, Spring 1993, Vol.21/1, p.56-57.

²⁶ Pierre Muller et Yves Surel, *L'analyse des Politiques Publiques*, Paris, (eds) Montchrestien, 1998, p.56-60.

A ce sujet, considérer la recherche de causalités comme principe de la perception des acteurs, revient à suggérer que l'activité perceptive des acteurs n'est pas redevable au contexte dans lequel s'inscrit leurs interactions ni des logiques sectorielles qui y ont cours. Ce qui revient implicitement à minimiser le poids causal des idéologies dans la perception des acteurs. Or l'on sait que la perception des acteurs est déterminée par leurs schèmes interprétatifs ; lesquels sont largement dépendants des facteurs subjectifs.

C'est aussi le cas des politiques publiques en matière de protection de l'environnement ou, de manière encore plus spécifique, des dispositifs de lutte contre la pollution de l'air aux particules et au dioxyde d'azote dans certaines grandes villes. On peut aussi citer, à titre d'exemple, le dispositif de circulation alternée mis en place lors des épisodes de pic de pollution de l'air dans certaines villes, notamment à Paris et dans les 22 communes de la petite couronne (région Ile-de-France). Ce dispositif résulte, très concrètement, d'une assignation de causalités visant à résoudre le problème lié à la pollution de l'air. L'assignation de causalités se fonde ici sur des données objectives ou sur des mesures quantitatives en dehors de toute construction sociale préalable du problème.

Mais cette approche présente des limites. Elle ne permet pas de décrire la manière dont un problème social émerge à travers un cycle de protestation sociale. Nous considérons, pour notre part, que parler de problème social au sens de trouble ou d'injustice sociale enjoint de rendre compte des mécanismes sociaux à travers lesquels les acteurs qui s'en emparent le perçoivent et le jugent problématique. En ce sens, l'émergence du problème social est fondamentalement liée à la formation d'un projet d'opposition, qui structure la dynamique conflictuelle. L'action collective est pour ainsi dire un facteur déterminant de l'émergence du problème social.

Au fond, ce qui vient d'être relevé n'a rien de nouveau, et est loin d'une découverte en analyse des politiques publiques. En fait, ce constat vient confirmer le résultat des travaux pionniers des auteurs comme, par exemple, Myers et Fuller, Blumer, Becker, Gusfield et Spector et Kitsue, pour ne citer que ceux-là, sur le rôle central de l'activité interprétative des acteurs dans l'émergence des problèmes sociaux. C'est ce que relève de manière originale Erik Neveu, lorsqu'il affirme que : « La sociologie des problèmes publics ne se fixe pas sur des substances, des objets déjà là, mais sur des processus, des séquences d'action par lesquelles une situation, une condition sociale sont promues en problème »²⁷.

Mais la requalification de l'arrêt temporaire des hauts fourneaux en arrêt définitif ne nous renseigne que sur les prémisses du processus d'émergence du problème social. Il est important de rendre compte des facteurs subjectifs qui sont au cœur de ce processus de problématisation. Cet exercice permet de rendre compte du processus de problématisation et de saisir au plus près, les perceptions subjectives à l'œuvre dans la requalification de l'arrêt temporaire des hauts fourneaux en problème social par les ouvriers.

²⁷ Erik Neveu, *Sociologie Politique des Problèmes Publics*, Armand Colin, Collection U, 2015, Paris, 2015, p.34.

L'identification du fait problématique : controverses et enjeux de définition

L'on voudrait avancer ici l'hypothèse selon laquelle l'élément déclencheur de la lutte ouvrière de Florange résulte non de l'arrêt temporaire des hauts fourneaux *P3 et P6*, mais plutôt de la crainte²⁸ que cet arrêt, supposé temporaire, se transforme en une fermeture définitive de la filière liquide.

À l'été 2011, lorsque le sidérurgiste ArcelorMittal annonce la fermeture temporaire de ses usines P3 et P6 de Florange et d'Hayange, les deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine, cette annonce était considérée comme justifiée par les métallos en raison des conséquences de la crise financière de 2008 sur la consommation de l'acier au niveau européen. En effet, pour les différents syndicats du site ArcelorMittal de Florange, l'arrêt temporaire des hauts fourneaux ne représentait guère une situation problématique. En revanche, ce que ces derniers vont considérer comme problématique, c'est l'idée que cette fermeture temporaire se transforme en un arrêt définitif des deux hauts fourneaux. La situation jugée problématique est donc le produit des perceptions subjectives des métallos. Elle résulte de l'interprétation que ces derniers vont se faire de la situation à laquelle ils sont confrontés.

Plus concrètement, c'est l'arrêt définitif des hauts fourneaux, situation certes probable mais tout à fait hypothétique, qui est jugée problématique par les syndicats du site. L'idée d'une fermeture définitive constitue ici une menace pour les ouvriers qui craignent sa survenance. C'est cette crainte d'une fermeture définitive des hauts fourneaux qui va nourrir les interprétations des ouvriers par rapport au réel et à leur construction de la situation sociale. Du coup, le problème social représente ici une menace (*threat*) future et hypothétique dont l'avènement suscite une crainte. Comme les métallos ignorent la véritable intention de leur employeur, ces derniers n'ont aucune certitude par rapport à l'avènement de cette menace. En d'autres mots, la fermeture définitive des hauts fourneaux est une éventualité. En ce sens, elle est de l'ordre du probable. Ce qui implique l'idée d'incertitude.

Ce qu'il faut comprendre ici est que la requalification de l'arrêt temporaire des hauts fourneaux en arrêt définitif, c'est-à-dire, le processus d'émergence du problème social

²⁸ La notion de « crainte » désigne ici l'inquiétude des métallos face à l'incertitude d'une hypothétique survenance de la situation jugée problématique. En ce sens, la notion diffère du concept de « menace » que certains spécialistes des crises politiques internationales associent à la notion « d'incertitude ». Par exemple, dans « L'incertitude Structurelle des Crises Internationales : une étude analytique », Patricia M. Close suggère que : « c'est l'incertitude créée par les événements qui menace les dirigeants ou les décideurs ». Pareille conception reviendrait à considérer « l'incertitude », qui représente un moment de flou pour les acteurs quel qu'en soit le contexte, comme une menace en soi. Ce qui conduit implicitement à confondre, sans doute très naïvement, la perception d'un état des rapports entre acteurs, qui trouve précisément son support dans l'incertitude inhérente à leurs interactions, avec l'avènement d'une situation inconnue ou redoutée qui, elle, représente la vraie menace.

s'inscrit dans une stratégie anticipative des syndicats du site pour sortir de cette incertitude. Cette intuition est confirmée par Édouard Martin, le leader syndical CFDT et porte-parole de l'intersyndicale de Florange, lorsqu'il laisse entendre :

*« Lorsque le patron annonce la fermeture provisoire des hauts fourneaux, et c'est bien le terme qu'il a utilisé "ce n'est qu'une fermeture provisoire", nous on a compris qu'il se moque de nous, car on savait bien ce qu'il avait fait par le passé dans d'autres pays européens (...) Un autre fait significatif qui nous a permis de comprendre qu'il se moque de nous, c'est que Mittal nous a dit qu'il n'investirait pas un euro dans les usines. C'est ce qui nous a conforté dans notre idée que la fermeture n'était pas provisoire mais définitive. **Tout le problème est là.** Si on nous avait dit, que la fermeture n'est que provisoire, et que ce temps sera mis à profit pour investir dans l'usine et mettre l'outil à flot, la moderniser, et quand on va la redémarrer elle sera plus compétitive, cela aurait eu de sens et on aurait compris. Mais Mittal a dit non ; qu'il ne dépensera pas un seul euro. On avait donc compris que le temps de l'arrêt définitif des hauts fourneaux était arrivé »²⁹*

Ces propos révèlent clairement que le problème social est le résultat d'une interprétation de la situation. La fermeture définitive des hauts fourneaux, encore hypothétique, est considérée par les métallos comme une menace. Aussi, le passage à l'action collective a-t-elle pour but d'éviter l'avènement de cette menace. Cela permet de comprendre la fonction instrumentale de la mobilisation sociale. En d'autres termes, la requalification de l'arrêt temporaire des hauts fourneaux en arrêt définitif s'opère à travers la formation d'un projet d'opposition qui s'apparente ici à un *coup (move)*³⁰ porté par les syndicats à M. Mittal pour affecter sa stratégie et ses attentes. L'émergence du problème social est donc indissociable d'une stratégie de mobilisation des ressources en vue du passage à l'action.

Ce constat confirme le lien établi par Michel Dobry entre mobilisation et *coup*. C'est un aspect très important pour comprendre le processus de problématisation de la situation sociale. Car le caractère éventuel de la menace, c'est-à-dire du problème social, fonde l'espérance des métallos et justifie leur passage à l'action pour empêcher sa survenance. En d'autres mots, le caractère éventuel de la menace suppose l'existence d'une espérance, c'est-à-dire un espace du *probable*. Cela signifie que quelque chose est encore jouable pour changer le cours des choses.

²⁹ Extrait des interviews réalisées avec Édouard Martin.

³⁰ Voir en particulier Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Presses de Science Po. 3^{ème} Édition, 2009, p.11. La notion de coup (*move*) vise à saisir la dimension tactique des mobilisations.

Ces deux aspects - *l'éventualité* d'une fermeture définitive des hauts fourneaux et *l'espérance* qu'ils peuvent (les ouvriers) empêcher sa survenance – sont les ressorts centraux de l'émergence du problème social et du passage à l'action collective.

La requalification de l'arrêt temporaire des hauts fourneaux en arrêt définitif constitue ici le début du processus de problématisation de la situation objective. Elle permet de comprendre que le fait problématique, loin d'être donné, résulte d'une construction de sens des métallos et de leurs interprétations de la situation. Il convient d'insister ici sur la différence entre l'identification du fait problématique et le processus de problématisation à l'issue duquel il accède au statut de problème social. Ce processus de problématisation s'opère à travers la trilogie « *Naming, Blaming, Claiming* »³¹ de Felstiner, Abel et Sarat.

Les implications théoriques et empiriques auxquelles conduisent ce qui vient d'être dit nécessitent que l'on s'arrête un bref instant pour faire une petite remarque. En effet, le processus de problématisation met en lumière l'hétérogénéité des perceptions des métallos. Cela signifie que l'émergence du problème social s'inscrit dans une lutte de définitions concurrentes de la situation sociale par les différents syndicats de l'usine. Mais malgré la diversité de leur point de vue, les quatre fédérations syndicales du site ArcelorMittal de Florange sont unanimes sur le fait que la fermeture définitive des deux hauts fourneaux est inacceptable et digne d'une protestation sociale. La question qui se pose alors est de savoir pourquoi les syndicats du site ont décidé, malgré l'hétérogénéité de leurs perceptions, de coopérer dans la même structure collective de lutte ?

La réponse à cette question réside dans l'adhésion des syndicats au projet revendicatif. En fait, l'adhésion des syndicats autour du projet revendicatif s'explique par le fait qu'il représente pour chaque participant de la relation un enjeu. Ce qui est *en jeu* concerne l'identité collective des acteurs. Plus concrètement, il s'agit de se mobiliser autour d'un projet revendicatif qui défend ce que chaque syndicat a de commun avec l'autre : la défense collective de la profession et l'intérêt des salariés. Cet enjeu collectif, qui représente l'écart de leurs antagonismes et les oblige au dépassement de leurs divergences, est la *préservation de la filière liquide*.

Le point capital de ce qui vient d'être dit est que l'hétérogénéité des perceptions des métallos au sein de l'intersyndicale n'est pas incompatible avec la poursuite d'une finalité collective.

31 Voir W. Felstiner, R. Abel and A. Sarat, « The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming », in, *Law & Society Review*, 1980, Vol. 15, n°3/4, p.631-654.

Entendons-nous bien : ce que l'on veut saisir ici par cette notion de fin collective est la variable « objectif poursuivi ». Il s'agit de la finalité poursuivie par les syndicats de l'usine. Cette finalité collective est au fondement de leur passage à l'action.

Cette observation faite, intéressons-nous à présent à la notion *d'éventualité*, c'est-à-dire l'éventualité d'une fermeture définitive des hauts fourneaux. Cette notion suggère l'idée d'une probabilité de l'avènement de la situation jugée problématique en raison de l'incertitude conjoncturelle qui la caractérise.

Ce que nous appelons ici incertitude conjoncturelle se distingue du sens donné à cette notion par Michel Dobry. En effet, dans la perspective revendiquée par cet auteur, l'incertitude structurelle est caractérisée par une transformation des rapports sectoriels et des logiques internes aux secteurs, avec pour effet manifeste « une perte d'efficacité des instruments d'évaluation des acteurs »³². De même, le sens que nous donnons à cette notion se distingue également de celui de Patricia Close, lorsque cette dernière affirme que : « par incertitude structurelle, nous pensons à un type particulier d'incertitude : une situation tellement complexe qu'un dirigeant (ou un acteur) est incapable de conceptualiser les probabilités de résultats »³³. Comme on peut le voir, dans ces deux exemples, la notion d'incertitude est employée pour désigner une situation dans laquelle les acteurs sont démunis devant la perte de leurs instruments routiniers d'évaluation. À la différence de ces auteurs, la notion d'incertitude vise ici à caractériser une situation conjoncturelle d'ordre purement interactionnel. Plus précisément, il s'agit de rendre compte de l'état des rapports entre les métallos et leur employeur pour comprendre comment les premiers, dans une zone d'incertitude que seul contrôle le second, réussissent à acquérir des informations nécessaires pour en sortir.

Résumons

Les métallos lorrains jugent socialement inacceptable la fermeture définitive des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine par leur employeur. Mais ceux-ci, par manque d'informations sur l'intention réelle de Lakshmi Mittal, le PDG du groupe ArcelorMittal, sont dans une incertitude en ce qui concerne l'avenir des hauts fourneaux. Nous qualifions cette incertitude de conjoncturelle parce qu'elle est liée à un contexte particulier d'interaction, dans lequel les métallos avaient besoin d'informations plus ou moins fiables sur l'intention réelle

³² Michel Dobry, *Sociologie des Crises Politiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po., 3^{ème} édition, 2009, p.138-146.

³³ Patricia M. Close, « L'incertitude Structurelle des Crises Internationales : une étude analytique », in *Etudes Internationales*, vol 7, numéro 3, 1976, p.339-340.op.cit.

de leur employeur. En parallèle, cette incertitude conjoncturelle offre aux syndicats socialement dotés une opportunité de se démarquer de leurs camarades pour prendre le leadership du mouvement, compte tenu de la perte des instruments routiniers d'évaluation qu'elle provoque au sein des segments sociaux concernés. Mais cela exige du syndicat qui veut prendre le contrôle de la lutte de disposer les compétences nécessaires pour donner au problème une interprétation socialement acceptable par les autres acteurs sociaux.

C'est dans cette séquence particulière qu'Édouard Martin, le représentant syndical CDFT au sein de l'intersyndicale de Florange, va réussir à reconvertir sa position sociale, notamment sa qualité de membre du Comité d'Entreprise Européen du groupe, en ressources informationnelles pour conforter sa propre interprétation du problème qu'il va par la suite œuvrer à imposer à ses camarades :

« Et puis comme j'avais la chance de siéger au Comité d'Entreprise Européen du groupe, j'avais une vision assez large, c'est-à-dire assez macro de la réalité du groupe et je sentais bien que ce qui intéressait le groupe en ce moment-là, c'était de garder la ligne de galvanisation. C'est-à-dire, c'est un acier spécial pour l'automobile. Donc je me dis (...) si on n'opère pas le contre-pouvoir tout de suite, si on n'arrive pas à convaincre le groupe et les élus que ces choix-là sont dangereux, et en réalité on a bien compris la stratégie de Mittal : il veut fermer les $\frac{3}{4}$ de l'usine de manière définitive (...) »

« Jusqu'au moment où sous la pression des salariés on a réussi (...) on est intervenu dans le comité d'entreprise et coincer le directeur local, et puis on l'a harcelé de questions jusqu'au moment où il a fini par lâcher le morceau sans s'en rendre compte en nous disant : "qu'il y a de très faible probabilité pour que ça redémarre" et il ajoute : "en tout cas, ça ne redémarrera pas de toute l'année 2012" voilà ce qu'il nous a dit. Et donc moi je lui ai dit : "vous allez nous faire croire à nous, que pendant plus d'un an le groupe ArcelorMittal va maintenir les hauts fourneaux en chauffe pour que ça coute très cher, plusieurs millions par mois avec 700 salariés au chômage partiel et une entreprise sous-traitance, et vous voulez nous faire croire à nous, que cela va durer un an deux ans trois ans ?" "Je ne vais pas vous demander si vous même vous y croyez, car vous savez que techniquement ce n'est pas possible !" Donc nous, on était persuadés que la fermeture définitive était en train de se préparer (...) »³⁴

³⁴ Cf, entretiens réalisés avec Édouard Martin.

Ces propos confirment la situation d'incertitude conjoncturelle dans laquelle se trouvaient les métallos quant à l'intention réelle des dirigeants de l'entreprise. Aussi, la requalification de l'arrêt temporaire des hauts fourneaux en arrêt définitif était-elle largement liée à cette incertitude conjoncturelle. Comme on peut le voir, l'incertitude qui entourait le sort des hauts fourneaux représente un facteur explicatif de l'émergence du problème social et du passage à l'action.

Mais il faut ajouter que cette incertitude implique aussi l'existence d'une espérance. C'est cette espérance qui permet aux métallos de considérer que quelque chose est jouable pour empêcher l'avènement de la situation jugée problématique. Ce qu'il faut comprendre ici est que cette espérance joue un rôle décisif dans le passage à l'action collective. C'est en effet pour cette raison que la lutte ouvrière de Florange s'apparente à un *coup* (move), dont l'une des fonctions centrales est d'affecter la stratégie de la direction d'ArcelorMittal :

*« Lorsque le patron annonce la fermeture provisoire des hauts fourneaux, et c'est bien le terme qu'il a utilisé "ce n'est qu'une fermeture provisoire" nous on a compris qu'il se moque de nous, car on savait bien ce qu'il avait fait par le passé dans d'autres pays. Je rappelle que Mittal n'a pas fermé que des hauts fourneaux en Lorraine ; il l'a fermé en Belgique, il l'a fermé en Roumanie, au Luxembourg etc. Et à chaque fois, la communication du groupe était la même, pour rassurer et pour qu'il n'y ait pas trop d'agitation sociale, il utilise le mot "provisoire" sous-entendu que ça reprendra ; mais à quel moment, on ne sait pas. Mais ça reprendra et c'était pour calmer tout le monde et endormir les salariés. On a donc compris qu'il jouait la montre (...) Et rapidement nous, à la CFDT, moi je fais partie de ceux qui ont lancé la réflexion collective en disant attendez, nous devons faire quelque chose (...) il faut qu'on opère tout de suite **un contre-pouvoir pour ne pas subir la catastrophe** qu'il est en train de nous préparer (..) »*

Ces propos révèlent de manière assez convaincante l'existence d'une *espérance* de la part des métallos. Cette espérance réside précisément dans le fait qu'un « *contre-pouvoir* » - qui suggère précisément l'idée du *coup* (move), c'est-à-dire le passage à l'action collective - pourrait permettre d'empêcher l'avènement de « *la catastrophe (...)* ». Le terme « *catastrophe* » désigne, on l'aura compris, la situation jugée problématique. Or ce « *contre-pouvoir* », c'est-à-dire la lutte ouvrière de Florange, dont l'initiative est au principe de *l'espérance* qui la porte, en même temps qu'elle nourrit l'attente des métallos, permet la mutation de la « *catastrophe* » en problème social. Il en découle, logiquement, que l'espérance des métallos joue un rôle central dans l'émergence du problème social.

Rappelons que cette espérance est liée au caractère éventuel du problème social, c'est-à-dire à l'incertitude conjoncturelle qui caractérise son avènement. D'autant que c'est en gardant l'espérance que les hauts fourneaux puissent rouvrir que les métallos vont adhérer à un projet d'opposition pour tenter, par ce moyen, d'empêcher sa survenance.

Avant d'aborder très concrètement l'activité de cadrage des métallos, il semble judicieux de restituer le processus de problématisation de la situation sociale.

1.3.2 Problématiser la revendication sociale pour susciter l'attention politique

Dans le paragraphe précédent, nous avons montré que ce qui pose problème aux métallos lorrains n'est guère l'arrêt temporaire des deux hauts fourneaux. Mais la requalification de cette situation objective en arrêt définitif. Si cette requalification subjective permet d'identifier ce qui représente la véritable crainte des ouvriers ou la menace qu'ils redoutent, elle ne nous renseigne pas sur la manière dont celle-ci a été socialement thématisée pour accéder au statut de problème social. Ce paragraphe examine ce processus de problématisation. Il s'agit, comme nous l'avons rappelé, d'un processus en (3) actes : naming-blaming-claiming qui révèle le rôle décisif joué par certains syndicats, notamment la CFDT et la CFE-CGC, mais aussi la CGT et FO dans une moindre mesure.

Comme le note Jean-Gustave Padioleau³⁵, il ne suffit pas seulement de montrer qu'il y a « un écart entre ce qui est et ce qui devrait être » ; mais il faut également œuvrer à faire *percevoir* cet écart comme une *situation problématique* ». En d'autres mots, l'activité de problématisation inclut également pour certains représentants syndicaux de l'intersyndicale de Florange, de réussir à imposer aux autres participants à la relation leur qualification de la situation sociale pour mobiliser leurs propres soutiens ou démobiliser ceux de leurs adversaires. À ce titre, le processus de problématisation précède l'émergence du problème social. Il est intéressant de noter que c'est pendant et au cours de l'activité de problématisation que se construit le projet d'opposition ainsi que l'activation d'une part significative des ressources collectives nécessaires pour le passage à l'action à proprement parler. En ce sens, le processus de problématisation s'apparente à une phase préparatoire du passage à l'action.

Cette remarque, fondamentale pour la suite de notre propos, permet de nous démarquer des démarches ayant souvent tendance à confondre la problématisation avec l'activité de cadrage et de construction de sens à laquelle se livrent les acteurs après le passage à l'action. Ce type

³⁵ Jean-Gustave-Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982, p.43.

d'erreur a pour conséquence de donner l'illusion que c'est dans le cours de l'action que les acteurs sociaux découvrirait soudainement, les raisons, motifs, ou objectifs qui motivent leur passage à l'action collective. Ce n'est pas le point de vue défendu ici. Une attention accordée à l'analyse des faits révèle, en effet, que le processus de problématisation est une activité préalable à l'émergence de la lutte ouvrière de Florange. Cette phase met surtout en lumière deux interprétations divergentes du problème par Édouard Martin, le leader syndical de la CFDT, et par Xavier Lecoq, le délégué syndical CFE-CGC en ce qui concerne la désignation du responsable « *naming* » de la situation.

Des perceptions divergentes entre la CFDT et la CFE-CGC au « naming »

Commençons d'emblée par l'ouverture d'une brève parenthèse pour préciser les contours de ce que nous entendons par cadre interprétatif et cadre d'action collective. Les deux notions s'apparentent, et sont mobilisées ici dans la *frame perspective* - telle qu'elle s'est développée dans l'analyse des mouvements sociaux (Gamson, 1992 ; Benford, 1997 ; Benford et Snow, 2000) - pour désigner le travail de cadrage et de signification des acteurs ou groupes d'acteurs impliqués dans la lutte ouvrière de Florange. Mais alors que la notion de cadre interprétatif est employée ici pour désigner le ou les produits de l'activité de cadrage des acteurs ainsi que la matrice cognitive et normative de leur travail de construction de sens, celle de cadre d'action collective désigne, quant à elle, la manière dont les métallos s'emparent du problème et le définissent en vue de leur projet d'opposition. Il y existe donc, malgré l'apparente proximité des deux notions, une différence de degré. La première désigne une représentation de la société et du monde autour d'une matrice cognitive et normative, tandis que la seconde renvoie à la manière dont les acteurs sociaux perçoivent le problème social et le définissent en vue d'une fin collective. Cette dernière comporte donc une dimension identitaire plus forte (référénts territoriaux, profession, culture sidérurgique etc.), et concerne l'activité de cadrage des syndicats au sein de leur structure collective d'action. Nous y reviendrons plus largement au troisième chapitre. Fermons à présent cette brève parenthèse pour revenir à ce qui fait ici l'objet de notre préoccupation centrale.

À l'été 2011, dès l'annonce du communiqué de fermeture temporaire des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine par la direction du site ArcelorMittal de Florange, Édouard Martin, l'emblématique porte-parole de la CFDT, fait partie des premiers syndicalistes à lancer des réflexions sur la réponse à apporter aux responsables de l'entreprise à la suite de cette annonce. Les réflexions menées au sein de la CFDT avaient alors pour objectif de définir

précisément la stratégie du syndicat, alors majoritaire sur le site ArcelorMittal de Florange, ainsi que sa position et son plan d'action en ce qui concerne l'arrêt temporaire des hauts fourneaux. Il faut, cependant, observer que lors des réunions restreintes organisées par la CFDT, c'est le point de vue d'Édouard Martin sur la situation qui va servir à définir la position et la stratégie de la CFDT. En d'autres termes, Édouard Martin va réussir, dans un premier temps, à imposer au sein de la CFDT sa propre interprétation de la situation qui deviendra très vite le cadre d'action collective dominant³⁶ au sein de la CFDT.

Pour Édouard Martin, le communiqué de l'entreprise n'est pas innocent. Il s'agit d'une stratégie de M. Mittal, le patron indien d'ArcelorMittal, pour procéder à une fermeture définitive des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine :

« Après cette annonce du patron, moi je fais partie de ceux qui ont lancé la réflexion collective en disant "attendez, là ils sont en train de nous préparer quelque chose de grandiose, ils sont en train de nous préparer une fermeture définitive mais de façon compartimenter. On va d'abord nous présenter la fermeture des hauts fourneaux c'est-à-dire la phase à chaud, et puis ça va être le reste" (...) moi je savais, au départ, que c'était une stratégie de M. Mittal ! c'était une fermeture définitive qui se préparait et il fallait faire quelque chose ! Moi je fais donc partie des premiers à initier des réflexions au sein de la CFDT, et après avec les autres camarades pour définir une stratégie de riposte »³⁷

Dans un second temps, la volonté de consolider ce point de vue pour l'ériger en position collective des métallos va conduire la CFDT à élargir ses réunions de réflexions aux autres syndicats de l'usine. Pour être comprise, cette situation doit être rapportée à la nécessité pour la CFDT de rechercher des alliances pour former une coalition intersyndicale autour de sa position. Ce moment est décisif dans la constitution de l'identité collective des métallos et au passage à la lutte ouvrière de Florange.

La CGT et FO plutôt minoritaires à l'époque sur le site, mais représentatifs des salariés car ayant plus de 10% de représentants lors des dernières élections professionnelles, vont très vite se rallier à la position de la CFDT. La CFE-CGC, quant à elle, d'abord réticente au départ, va

³⁶ Précisons que la dominance de ce cadre interprétatif ne signifie pas pour autant un effondrement des autres cadres d'action minoritaire au sein de l'intersyndicale. On le voit bien à travers le cadre d'action de la CFE-CGC qui, bien que minoritaire au sein de l'intersyndicale de Florange, va continuer à résister jusqu'à leur départ de l'intersyndicale au début de l'année 2012. Mais l'exemple du cadre d'action de FO est encore plus intéressant. En effet, FO avait réclamé dès le début la nationalisation du site ArcelorMittal de Florange. Le syndicat incarnait alors un cadre d'action minoritaire. Car la CFDT était sceptique à la nationalisation du site. Pourtant, FO n'a pas démissionné de l'intersyndicale, et a rallié le cadre d'action dominant incarné par la CFDT. Cela s'explique, selon-nous, par le fait que le cadre interprétatif dominant de la CFDT partage le même noyau idéologique que ceux de ces alliés (CGT et FO) minoritaires. Nous y reviendrons.

³⁷ Entretiens réalisés avec Édouard Martin, porte-parole CFDT de l'intersyndicale de Florange.

rejoindre les trois syndicats sans pour autant partager la position de la CFDT. En ce sens, le ralliement de la CFE-CGC à l'intersyndicale de Florange n'est pas déterminé par une interprétation commune de l'arrêt temporaire des hauts fourneaux. Cette séquence, comme on le verra dans les pages qui suivent, apporte un éclairage très intéressant sur ce qui va se jouer au moment de la constitution de l'intersyndicale de Florange et son délitement quelques mois plus tard.

En effet, le cadre d'action collective incarné par la CFDT qui, au fond, n'est rien d'autre que le point de vue personnel d'Édouard Martin, c'est-à-dire de l'interprétation qu'il se fait de la situation, va très tôt s'imposer au sein de l'intersyndicale dès sa constitution. Dès lors, les autres syndicats participants à l'alliance, à savoir CGT, FO et CFE-CGC vont plus ou moins se positionner par rapport à ce cadre d'action collective. Ce cadre d'action, dont le contenu est encore loin d'être stabilisé, va jouer un rôle central dans le processus de problématisation de l'arrêt temporaire des hauts fourneaux par Édouard Martin. Il va en effet permettre au leader syndical CFDT de nommer (*naming*) et d'appliquer des catégories spécifiques à ce qu'il considère comme une stratégie des dirigeants de l'entreprise pour fermer définitivement les hauts fourneaux.

Ainsi, la requalification de l'arrêt temporaire des hauts fourneaux en « arrêt définitif des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine » va d'abord consister à une imputation de responsabilité. Cette imputation de responsabilité s'opère conjointement avec une réorientation du registre discursif de la CFDT visant à désigner Lakshmi Mittal comme le seul responsable de la « fermeture définitive de la sidérurgie lorraine ». Cette étape constitue un moment clé du processus de problématisation. D'autant qu'elle va contribuer à faire émerger une nouvelle perception du problème qui deviendra le ressort principal de la dynamique collective.

Plus concrètement, Édouard Martin va déconstruire l'assignation de causalité effectuée par la direction du groupe qui visait à faire de la crise financière de 2008 la cause de l'arrêt temporaire des hauts fourneaux. Pour le leader syndical CFDT, cette crise n'est pas la cause de la fermeture des hauts fourneaux. Aussi, une nouvelle construction de sens va-t-elle émerger à travers cette imputation de responsabilité et contribuer, de manière significative, à faire percevoir Lakshmi Mittal comme le « problème de la sidérurgie lorraine ».

Il faut observer que cette phase du processus de problématisation, qui s'apparente à une définition de la situation³⁸, correspond à la période de flottement pendant laquelle la direction du groupe n'a pas encore pris la décision de fermer les hauts fourneaux pour une durée indéterminée³⁹.

En d'autres termes, cette séquence a lieu pendant la période d'incertitude conjoncturelle déjà évoquée plus haut. Période pendant laquelle les métallos, faute d'informations sur le sort des deux usines, étaient confrontés à une perte de leurs instruments routiniers d'évaluation. Il s'agit, plus concrètement, d'un moment de doute pendant lequel Édouard Martin, en s'appuyant sur ses compétences spécifiques à l'action et surtout sur la légitimité de la CFDT dont il est le porte-parole, va s'emparer du conflit.

Mais l'attribution de responsabilité opérée par la CFDT, qui consiste à désigner Lakshmi Mittal comme le responsable du problème (*naming*), trouve un écho peu favorable dans le rang des délégués syndicaux CFE-CGC. En effet, le syndicat des cadres, connu pour entretenir de bonnes relations avec la direction de l'entreprise compte tenu de sa culture de négociation, considère, à rebours de la position incarnée par la CFDT, que la fermeture définitive des hauts fourneaux est une décision économiquement justifiée. En effet, pour la CFE-CGC la fermeture des hauts fourneaux est parfaitement justifiée en raison des conséquences de la crise financière sur le secteur. Le leader syndical CFE-CGC résume sa perception du problème comme suit :

*« La fermeture des hauts fourneaux de Florange, ce n'est pas comme le croient certains camarades un **problème lié à M. Mittal** ! C'est un **problème de conjoncture économique**. Il faut aussi s'apercevoir qu'avant, c'est-à-dire avant que ça ne devienne ArcelorMittal, Arcelor avait déjà décidé de fermer les hauts fourneaux en 2003. C'est d'ailleurs le sens du projet Apollo. Donc cette décision avait déjà été prise par le groupe. Quand M. Mittal est arrivé, et on est devenu ArcelorMittal, il ne les a pas fermés parce qu'il avait de la commande. Donc c'est le marché qui commande. À un moment donné, il avait de la demande et il a laissé les usines produire. Mais après, il y a eu une crise économique. La logique dit*

³⁸ La définition sociale de la situation ne vise pas ici le contenu des représentations. Il s'agit donc d'un usage relâché de la notion, qu'il ne faut pas confondre avec la définition sociale du problème.

³⁹ La fermeture des hauts fourneaux pour une période indéterminée, implique une possibilité de redémarrage des hauts fourneaux qui sont maintenus tièdes par les *cowpers* pendant cette période. Les *cowpers* servent à chauffer les gaz qui sont envoyés dans les hauts fourneaux pour permettre la combustion du charbon et de tous les éléments (minerai de fer aggloméré, coke, etc.) enfournés. Rappelons que la décision de fermeture des hauts fourneaux pour une durée indéterminée a été prise par la direction du groupe ArcelorMittal lors de son Comité central d'entreprise, qui a eu lieu à son siège à Saint-Denis le 1^{er} Octobre 2012. Cette décision a été prise à l'expiration de la période d'arrêt temporaire des hauts fourneaux qui a duré 6 mois.

qu'on baisse la production ; donc il a fermé Florange comme cela était prévu. Il y a une certaine logique de Mittal, et c'est cette logique qui a été appliquée »⁴⁰.

Ce discours met en évidence deux points de vue divergents et presque antagoniques de l'interprétation qui est faite de l'arrêt définitif des hauts fourneaux par la CFDT et la CFE-CGC. Cette divergence, on la voit, réside dans les logiques d'imputation de responsabilité au fait problématique. D'un côté, nous avons le cadre interprétatif dominant de la CFDT incarné par Édouard Martin, qui considère que M. Mittal est le responsable du problème et, de l'autre, celui minoritaire de la CFE-CGC incarné par Xavier Lecoq qui, contrairement au premier, impute le problème à la conjoncture économique que traverse alors la France.

Ce constat semble souligner l'importance que revêt l'attribution de responsabilité dans le processus de problématisation. D'autant que l'opposition des deux syndicats majoritaires de l'alliance intersyndicale ne porte pas, loin de là, sur la situation problématique ; c'est-à-dire sur la menace d'un arrêt définitif de la filière liquide. Mais leurs divergences résident dans l'identification des responsables de cette situation. Il en découle, logiquement, que l'étape de la requalification de l'arrêt temporaire des hauts fourneaux en arrêt définitif n'est pas suffisante pour constituer le problème social. Certes, la requalification subjective de l'arrêt temporaire des hauts fourneaux en arrêt définitif permet de connaître précisément la *menace*. Mais pour donner à cette menace le statut de problème social, ou, si l'on veut, pour lui conférer une forme d'injustice et la faire percevoir comme un choix industriel socialement inacceptable d'ArcelorMittal, il faut d'abord *identifier* et *nommer* ceux qui en sont les responsables. C'est précisément en ce point que réside la divergence entre la CFDT et la CFE-CGC. Cette opposition de vue au sein même de l'intersyndicale marque à bas bruit les prémisses des controverses sociales qui vont provoquer un peu plus tard le délitement de l'intersyndicale de Florange.

La CFDT qui incarne le cadre interprétatif dominant mais non encore stabilisé est dès lors confrontée à deux défis presque contradictoires : d'une part, préserver l'unité de l'alliance intersyndicale qui, en tant que structure de médiation et de représentation des syndicats auprès de la direction de l'entreprise et des autorités politiques, représente pour elle une ressource collective significative ; et, d'autre part, *blâmer* et *revendiquer* en poursuivant le processus de problématisation et la construction du projet d'opposition.

⁴⁰ Entretiens réalisés avec Xavier Lecoq, leader syndical CFE-CGC, membre de l'intersyndicale de Florange.

Blâmer et construire une identité collective

La difficulté à laquelle est confrontée la CFDT et son porte-parole Edouard Martin au début de cette crise sociale, est de trouver un équilibre entre la préservation de l'alliance intersyndicale et la poursuite du processus de problématisation. Relevons que la présence, au sein de cette alliance, d'un autre cadre d'action collective minoritaire, celui incarné par la CFE-CGC, rend de plus en plus précaire l'unité des syndicats en ce qui concerne leur capacité à coopérer au sein de cette structure collective de lutte. Or c'est l'unité affichée des (4) organisations syndicales du site face à l'annonce de la direction de l'entreprise qui est au fondement même de la constitution de l'intersyndicale de Florange et de sa légitimité.

La CFDT se trouve alors confrontée à un dilemme entre deux options : 1) la préservation de l'unité intersyndicale qui, pour le coup, nécessite qu'elle fasse des concessions avec la CFE-CGC en ce qui concerne l'attribution de responsabilité de la situation à Lakshmi Mittal ou 2) la poursuite du processus de problématisation qui peut être source de controverses au sein de l'intersyndicale. Édouard Martin va opter pour la seconde. En d'autres termes, le leader syndical CFDT va poursuivre sa stratégie de problématisation en considérant toujours M. Mittal comme le responsable du problème. Une posture en opposition avec l'assignation de responsabilité de la CFE-CGC. Cette attitude laisse suggérer une volonté de la CFDT de maintenir la suprématie de son cadre d'action au sein de l'intersyndicale. Loin donc de vouloir se concilier la position de la CFE-CGC en procédant à un ajustement (*fitting*) du cadre d'action collective de la CFDT à celui de la CFE-CGC, Édouard Martin va poursuivre le processus de problématisation sans s'écarter de son assignation de responsabilité.

Bien plus, le leader syndical CFDT ne se contente plus de *nommer* le responsable de la fermeture définitive des hauts fourneaux en la personne de Lakshmi Mittal, le patron du groupe. Édouard Martin va investir une rhétorique qui vise à *blâmer* son employeur en faisant surtout percevoir son comportement comme contraire à une certaine éthique chère à la CFDT. Une des caractéristiques centrales de cette rhétorique réside dans l'usage de formules et de symboles à forte charge symbolique pour des syndicats traditionnellement marqués à gauche comme la CGT et FO. L'idée qui commence alors à faire consensus dans le rang des alliés de la CFDT, à savoir la CGT et FO, est celle d'un patron perçu comme un adversaire de la sidérurgie lorraine :

« Mittal n'a rien à faire avec la sidérurgie. Il se fiche complètement de nous (...) Lui et sa famille, ils sont très riches. Ils ont plus d'un milliard et en veulent toujours encore plus. Ces gens ils ne se battent même plus pour de l'argent car l'argent (..) ils ne savent même plus

quoi en faire de leur fric. C'est, je pense, qu'il y a cette espèce de spirale ou ils veulent être des puissants parmi les puissants, ils veulent asseoir leur puissance mondiale »⁴¹.

Il est particulièrement frappant de relever ici que dans le nouveau registre discursif, il ne s'agit plus seulement de présenter M. Mittal comme n'ayant « rien à faire avec la sidérurgie lorraine ». Comme on peut le voir dans l'extrait ci-dessus, ce dernier et sa famille sont étiquetés comme les adversaires de la sidérurgie lorraine et associés à la puissance de l'argent. Cette stratégie est manifestement une construction de sens très innovante, qui vise à montrer que le patron du groupe est beaucoup plus intéressé par les profits et les dividendes que par la préservation de la sidérurgie lorraine. Cette idée est très clairement exprimée par Édouard Martin lorsqu'il déclare :

*« Oui, la baisse de l'activité est effective. Mais contrairement à Gandrange, Florange ne perd pas de l'argent et on n'est pas déficitaire. **Sauf que nous n'en gagnons pas suffisamment aux yeux de Mittal.** Je rappelle que le groupe vient d'annoncer 2.3 milliards de bénéfice net, et il vient, courant de l'année 2011, de verser 1 milliard de dollars de dividendes aux actionnaires. Donc le groupe se porte bien. Il y a une baisse effective des commandes mais simplement c'est **qu'il (Mittal) concentre sa production pour augmenter sa profitabilité. Et tout ça sous l'autel des profits et il veut nous condamner nous (...)** »⁴².*

On y voit une volonté manifeste d'imputer la fermeture définitive des hauts fourneaux à la quête de « profitabilité » de M. Mittal. Le *blaming*, c'est-à-dire la deuxième phase du processus de problématisation consiste précisément à dénoncer ce comportement, mais surtout à le *labelliser* en le présentant comme contraire à une certaine éthique. Ainsi, blâmer le choix industriel de M. Mittal revient ici à lui appliquer des catégories porteuses de significations, en vue de le faire percevoir comme exclusivement motivé par une « quête de profitabilité ». La conviction en cette « quête de profitabilité » de M. Mittal va conduire la CFDT et ses alliés à juger son choix industriel comme socialement injuste.

Ce qui confirme l'idée que la situation problématique n'est pas un donné. Elle résulte d'une activité de construction de sens des acteurs sociaux. Cette activité de construction de sens s'adosse à un cadre interprétatif non encore stabilisé qui représente la perception qu'Édouard Martin se fait de la situation. Soulignons que c'est l'articulation entre cette *éthique*, c'est-à-

⁴¹ Extrait des entretiens accordés par Édouard Martin.

⁴² Propos tenus par Édouard Martin dans le cadre d'une interview téléphonique accordée à la chaîne BFM Tv, suite à l'annonce par la direction d'ArcelorMittal de prolonger la fermeture des hauts fourneaux « pour une durée indéterminée ». Cette interview peut être consultée sur : goo.gl/S4vgKM.

dire les valeurs communes chères à la CFDT et ses alliés (CGT et FO) qui devient l'élément déclencheur de la prise de conscience des métallos et de leur adhésion au projet d'opposition. C'est l'idée qu'à travers la lutte, la CFDT et ses alliés veulent aussi défendre des *valeurs* qui leur sont chères.

Plus concrètement, en faisant percevoir M. Mittal comme un adversaire de la sidérurgie, c'est-à-dire un patron qui n'est « *intéressé que par les profits* », et prêt à sacrifier ses salariés - eux, les ouvriers métallos - sur « *l'autel de la profitabilité* » (*Blaming*), Édouard Martin va réussir à susciter l'émergence d'une conscience de classe ouvrière. Ce moment constitue un tournant décisif dans le développement du conflit. En investissant cette rhétorique, le leader syndical CFDT a fait émerger chez ses camarades un sentiment d'identification et d'appartenance à une « classe ouvrière ». Ce moment marque un tournant dans la dynamique conflictuelle. C'est à ce moment que commence, certes progressivement, la formation de l'identité collective des métallos autour d'un véritable projet de lutte. Pour y parvenir, Édouard Martin va mettre l'accent sur ce sentiment d'injustice sociale qu'il va convertir en *conscience de classe*⁴³ : d'un côté, la classe des exploités ; celle des métallos préoccupés par la défense de leur outil de production ; de l'autre, celle des exploitants, c'est-à-dire de la bourgeoisie, symbolisée par le capitalisme sauvage représenté par Lakshmi Mittal dont le seul intérêt est, selon le leader syndical CFDT, la « *quête de profitabilité* ». Pour donner de l'épaisseur à ce sentiment de mécontentement et d'injustice sociale, Édouard Martin va étayer son discours par la construction d'un argumentaire extrêmement élaboré et précis. C'est le cas, notamment, des arguments concernant des dividendes d'un montant « *d'1 milliard d'euros* », que Mittal aurait versé à ses actionnaires grâce aux « *bénéfices nets de 2.3 milliards de dollars* » réalisés au titre l'exercice 2011.

De ce point de vue, ce qui est condamné par le porte-parole emblématique de l'intersyndicale de Florange, c'est une forme de capitalisme qui n'est pas conforme à ses valeurs et à celles de ses camarades : il s'agit du « capitalisme sauvage » associé à la globalisation de l'économie dont les deux principales caractéristiques sont l'avidité sans frein des investisseurs et la perte de capacité d'action de l'État. L'ouvrage écrit par ce dernier, *l'Economie Cannibale*⁴⁴, dont le titre est assez révélateur, semble suggérer que la

⁴³ Alain Touraine, *Sociologie de l'Action, Essai sur la Société Industrielle*, Paris, Seuil, 1965, p.219-234. op.cit.

⁴⁴ Édouard Martin, *Ne Lâchons Rien, Contre L'Economie Cannibale*, Paris, Le Cherche Midi, 2013. Ce titre illustre bien cette posture de condamnation. Ce qui est dénoncé ici, c'est *l'Economie Cannibale* symbolisée par Lakshmi Mittal. D'une manière générale, ce titre révèle une certaine représentation du fonctionnement de l'économie mondiale, c'est-à-dire de la globalisation.

phase du *blaming*, et le processus de problématisation d'une manière générale, sont largement influencés par sa représentation du monde en ce qui concerne le fonctionnement de la société. En puisant l'essentiel de ses référents dans ce stock cognitif, le porte-parole de l'intersyndicale de Florange va réussir à définir son ex-employeur comme appartenant à la « classe des exploitants », et à se définir lui et ses camarades comme des « victimes d'une classe d'exploités à la merci du *capitalisme sauvage* ». La société est donc perçue par le leader syndical CFDT comme traversée dans son fonctionnement par cet antagonisme structurel qui, selon-nous, est l'une des clés pour comprendre la dynamique conflictuelle. Car c'est ce clivage qui induit, en effet, l'identification collective des métallos à une classe ouvrière exploitée. On retrouve ici la notion de « conscience ouvrière » développée par Alain Touraine, qui décrit comment « l'individu se sent non pas lié à l'organisation elle-même, mais à un groupe concret (...) qui ne doit pas être considéré comme un groupe d'opposition (...) mais comme un groupe d'identité (...) un groupe de camarades et d'amis partageant les mêmes valeurs »⁴⁵.

Blâmer revient donc ici à identifier le responsable de la fermeture définitive des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine, à savoir M. Mittal, et à le faire percevoir comme coupable d'un comportement contraire aux *valeurs* que chérissent les syndicats majoritaires de l'intersyndicale de Florange. Cette activité de mise en sens a permis l'émergence « d'une conscience de classe » au sein des métallos, en suscitant leur sentiment d'appartenance à un « groupe d'identité », à savoir l'intersyndicale de Florange.

Revendiquer et passer à l'action

La question latente, mais persistante, qui se pose quand on aborde cette troisième étape du processus de problématisation est celle de savoir comment les ouvriers sont passés du « problème » à la formulation de la demande sociale (*claim*). Cette préoccupation revêt une importance capitale. Sur le plan empirique elle offre le moyen de saisir les déterminants de la variable explicative que constitue la demande sociale : la revendication principale des

⁴⁵ Alain Touraine, *Sociologie de l'Action, Essai sur la Société Industrielle*, Paris, Seuil, 1965, p.248.

La Conscience Ouvrière affirme Alain Touraine, « se définit toujours par une combinaison de trois éléments. D'abord une conscience de soi, au nom duquel sont présentées les revendications et dont la forme change selon le système de travail considéré, défense du métier dans le système professionnel, puis défense du rôle professionnel et enfin défense de la profession. Ensuite une conscience de l'adversaire, principe de l'opposition au patron exerçant à la fois économique et personnel (...) »

Cela signifie que la constitution du sujet collectif résulte des limites de l'acteur individuel, quelles que soient les ressources sociales dont dispose celui-ci, à porter seul une action revendicative. Cela explique que la constitution de l'acteur collectif, en l'occurrence l'intersyndicale de Florange, s'inscrit dans une action revendicative d'un sujet collectif ayant pris conscience de son identité, en opposition avec un adversaire bien identifié.

métallos. Cette question nous invite également à porter un regard sur la manière dont s'est formé l'accord des quatre syndicats de l'usine autour d'un objectif global de lutte.

En s'appropriant le leadership des réflexions syndicales dès le communiqué d'annonce de la fermeture temporaire des hauts fourneaux, la CFDT semble avoir pour objectif central d'empêcher la fermeture définitive des hauts fourneaux par la direction d'ArcelorMittal. Cet objectif de départ est d'abord un objectif du leader syndical CFDT Édouard Martin. Mais il est aussi celui de FO et de la CGT, les deux alliés de la CFDT au sein de l'intersyndicale de Florange. Édouard Martin précise :

« Au début, moi je savais ce que Mittal avait fait dans les autres pays européens. Donc je voulais que la direction nous donne des garanties en termes d'investissements sur les hauts fourneaux. Des investissements pour une pérennisation de la filière liquide en Lorraine. Mon objectif était d'empêcher la fermeture des hauts fourneaux. C'était notre objectif global de lutte avec les autres camarades »⁴⁶

En clair, il s'agit d'obtenir de la direction de l'entreprise des garanties en termes d'investissements sur les hauts fourneaux pour conforter la filière liquide. En réussissant à susciter autour de cet objectif le consensus collectif de ses alliés, Édouard Martin va réussir à l'imposer à ces derniers comme l'objectif global de lutte. Les modalités pratiques ayant permis ce consensus collectif méritent d'être examinées.

En effet, quand on s'intéresse aux faits, l'élaboration du consensus des syndicats autour du projet revendicatif de la CFDT va fondamentalement s'appuyer sur une mise en récit dramatique de la situation problématique. Plus concrètement, Édouard Marin va investir une rhétorique spécifique axée sur l'activation de la peur pour susciter la mobilisation de ses camarades autour de son projet revendicatif. Très concrètement, on assiste à un glissement du registre discursif, qui mobilise désormais des catégories dramatiques pour décrire la situation problématique. Deux schèmes mobilisateurs, qui constituent des référents identitaires dotés d'une forte charge symbolique sont au cœur de ce nouveau registre discursif. Il s'agit de la *profession sidérurgique* et de la *vallée de la Fensch*. Cette dialectique entre une profession sidérurgique, d'un côté, présentée comme menacée par le choix industriel de M. Mittal et, de l'autre, un territoire, la vallée de la Fensch, auquel cette profession, c'est-à-dire l'industrie sidérurgique est associée, va servir de catalyseur à l'émergence d'un sentiment d'identification de l'ensemble des métallos. Ce moment est important. Car il permet de comprendre comment l'objectif de départ de la CFDT s'est transformé grâce à l'activation de

⁴⁶ Extrait des interview réalisées avec Édouard Martin.

ces deux référents identitaires - à savoir la profession sidérurgique et le territoire - en objectif global de lutte.

Ce processus discursif va prendre la forme d'une mise en récit compassionnel de la fermeture des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine. Édouard Martin ne va pas hésiter, par exemple, à qualifier la situation comme la « *mort industrielle de la vallée de la Fensch* »⁴⁷. Quand on s'intéresse à ce court extrait, on retrouve aisément les deux schémas mobilisateurs déjà rappelés plus haut : 1) un territoire ; la *vallée de la Fensch*, ou la Lorraine d'une manière générale ; 2) une *industrie*, la sidérurgie lorraine. La combinaison de ces deux référents identitaires (qui sont porteurs de significations chez les lorrains) a contribué de manière significative à l'émergence d'un *sentiment d'identification* collective des ouvriers autour de l'objectif de la CFDT. Cette mise en récit du drame qui, selon Édouard Martin, frappe la Lorraine est encore plus explicite lorsqu'il déclare :

« *Sur le plan social, je vais vous donner un exemple : nous étions 3300 salariés, l'usine de galvanisation fait travailler 500 personnes au maximum. Et encore, je voyais bien que la catastrophe sociale qui nous était préparée était dramatique. Donc, moi je commençais à prendre conscience que l'annonce n'était pas innocente, et que ça allait être terrible pour nous mais aussi pour toute la vallée. L'idée, c'était de faire en sorte que les autres camarades soient aussi comme nous conscients du drame social que Mittal nous préparait* ».

L'usage de cette rhétorique dramatique va susciter l'émergence d'un sentiment d'identification collective chez les « hommes de fer » de la Lorraine et induire, par le même coup, la transformation de l'objectif personnel du leader syndical CFDT en objectif global de lutte. La manifestation du 14 février 2012 dont l'un des enjeux, selon Édouard Martin, est d'attirer l'attention des autorités politiques sur le « *drame qui se joue en Lorraine* » est sans doute un des épisodes marquants de l'émergence de ce sentiment d'identification dans le rang des métallos. Il est intéressant de rappeler que cette manifestation est prévue le jour même où ArcelorMittal a décidé la prolongation de la filière liquide de Florange lors d'un CEE qui a lieu à son siège national de Saint Denis. Pour montrer leur opposition à cette décision, la CFDT, la CGT, la CFE-CGC et FO se sont réunis en reprenant en chœur le slogan « Tous ensemble Tous ensemble Tous ». C'est dire qu'en insistant sur le « caractère dramatique » de la fermeture définitive des hauts fourneaux, et en soulignant les conséquences de ce choix sur

⁴⁷ Cf entretiens réalisés avec l'intéressé.

la Lorraine et sa tradition sidérurgique, Édouard Martin a réussi à mobiliser ses camarades autour de son objectif de lutte.

De ce point de vue, la fabrication du consensus collectif des métallos autour d'une revendication principale s'apparente à une lutte de définition de la situation sociale au sein de l'intersyndicale de Florange. Il s'agit, plus exactement, du jugement personnel du leader syndical CFDT sur la situation sociale. Á celui-ci de préciser :

« Ce que je vais vous relater, c'est ma vérité à moi. Ce n'est peut-être pas la vérité des autres. Mais c'est mon point de vue sur les événements. C'est mon jugement personnel sur le déroulement du conflit et la manière dont j'ai personnellement perçu cette situation »⁴⁸.

Or la mobilisation autour du projet revendicatif suppose que le jugement porté par le leader syndical CFDT sur cette crise sidérurgique soit communicable à ses alliés, et reçoive leur soutien. C'est précisément ce que vise l'activité de mise en récit compassionnel effectuée par Édouard Martin, en vue de rallier ses camarades à sa propre perception du problème. Il s'agit d'une traduction de la situation dans un langage communicable, qui va s'appuyer sur deux schémas mobilisateurs : « la profession sidérurgique » et le territoire « la vallée de la Fensch ».

Mais s'il est indéniable que ce registre dramatique a suscité un sentiment d'identification collective des métallos et leur mobilisation autour d'un projet revendicatif, il est aussi évident que les actions chocs qui l'accompagnent vont produire deux effets presque contradictoires au sein de l'intersyndicale de Florange.

Premièrement, le développement de cette rhétorique va contribuer au renforcement des liens entre la CFDT et ses alliés (la CGT et FO) au sein de l'intersyndicale. Ces deux syndicats vont se reconnaître dans le projet revendicatif de la CFDT et s'ajuster à sa ligne d'action. Aussi, toutes les actions chocs (Occupation des grands bureaux à Florange, Marche à Paris, Blocage de l'usine, Concert à Paris etc.) décidées au sein des instances de la CFDT en vue de maintenir la pression sur la direction de l'entreprise ont-elles reçu le soutien et la participation de la CGT et FO. Á titre illustratif, la manifestation du 28 février 2012, qui a démarré par une occupation des grands bureaux à Florange et dont le principal enjeu est d'accentuer la pression sur la direction de l'entreprise, s'est déroulée avec la pleine participation de la CGT et FO. Ce niveau de coopération entre les (3) syndicats trouve une part significative de son explication dans le pouvoir persuasif de la rhétorique dramatique

⁴⁸ Extrait des entretiens réalisés avec l'intéressé. op.cit.

développée par la CFDT. Une rhétorique et une ligne d'action qui semblent avoir convaincu les responsables CGT et FO.

*« (...) Il faut dire que sa présentation de la question, nous a permis de prendre de plus en plus conscience de **la gravité de la situation**, et nous menions donc le combat pour tenter d'abord de sauver les hauts fourneaux. C'était **notre objectif central** »⁴⁹*

Deuxièmement, et contrairement à l'effet de consolidation des liens entre la CFDT, la CGT et FO, la CFE-CGC ne va plus se reconnaître dans l'objectif global de lutte et va se désolidariser de l'alliance intersyndicale dès la 5^{ème} semaine de la mobilisation. Ce retrait du syndicat des cadres de l'intersyndicale vient souligner la fragilité de l'intersyndicale de Florange. Elle laisse surtout suggérer que le ralliement de la CFE-CGC à l'intersyndicale était justifié par un objectif de lutte différent de celui des autres syndicats. Sur ce point Xavier Lecoq précise :

*« Premièrement, nous on avait un objectif politique pour notre présence dans l'intersyndicale ; c'est-à-dire un objectif de politique syndicale par rapport aux salariés. Donc tant qu'il ne s'est rien passé, on devrait dire qu'on **est tous ensemble**.*

Et puis, après, deuxièmement, notre objectif d'être dans l'intersyndicale, c'est dans la mesure du possible de peser sur les décisions des autres syndicats, (CFDT, CGT et FO), c'est-à-dire sur leurs actions pour éviter d'en arriver à ce qu'ils ont quand même fait. Nous notre objectif, ce n'est pas d'arrêter l'usine PSA de Sochaux ou Mercedes en Allemagne. On avait donc participé à cette coalition pour les empêcher de faire des actions trop chocs par rapport à nos clients. Mais quand on a vu que de toutes les façons, ils n'avaient rien à faire de ce qu'on essayait de faire passer, on a dit faites-le, mais nous on est plus dedans »⁵⁰.

Comme on peut le voir à la lumière de ces propos, c'est un objectif de politique syndicale qui semble avoir autorisé le ralliement de la CFE-CGC à la coalition intersyndicale. Ce constat, très intéressant, nous invite à considérer avec une extrême prudence le postulat selon lequel, ce sont des organisations partageant peu ou prou les mêmes objectifs et défendent globalement la même cause⁵¹ qui s'unissent au sein d'une même coalition protestataire. Comme on peut le noter, la CFE-CGC qui incarne un cadre perceptif minoritaire au sein de

⁴⁹ Voir Walter Brocoli, FO.

⁵⁰ Extrait des entretiens réalisés avec Xavier Lecoq, secrétaire national CFE-CGC chargé de l'industrie à Florange.

⁵¹ Voir à ce sujet, Lilian Mathieu « Éléments pour Une Analyse des Coalitions Contestataires. La lutte Contre le Sida et le mouvement des chômeurs, de "Nous Sommes la gauche" à Occupation », in, *Revue de presse de science politique*, Vol.59/1, 2009, p.79.

l'intersyndicale, ne partage guère l'objectif central du courant dominant incarné par la CFDT et ses alliés. Ce serait dès lors imprudent d'interpréter la coopération de la CFE-CGC au sein de la coalition intersyndicale, comme le signe d'une adhésion de ce syndicat à l'objectif global de lutte.

Le retrait de la CFE-CGC de l'alliance intersyndicale dès le 6 mars 2012, laisse suggérer l'existence d'un facteur contraignant au principe du ralliement de ce syndicat à la coalition intersyndicale de Florange.

Sous cet angle, le comportement de la CFE-CGC peut être rapproché du résultat auquel est parvenu Lilian Mathieu⁵² dans ses travaux consacrés à l'analyse des coalitions contestataires.

En s'intéressant à l'étude de l'alliance de certaines fractions d'Agir ensemble contre le Chômage (AC !) d'un côté, et le mouvement de lutte contre le sida (Act Up !) de l'autre, l'auteur montre comment Act Up ! s'est rallié à la revendication du mouvement des chômeurs (AC !), dont il est originellement très éloigné, par un « travail de traduction » au sens de Michel Callon⁵³. En d'autres termes, « *Act Up !* se rallie à la revendication car elle entre en résonance avec ses préoccupations ».

Plus concrètement, sans partager les thèses du mouvement « Agir ensemble contre le Chômage » (AC !), le mouvement de lutte contre le sida (Act Up !) s'est rallié à la lutte des chômeurs, parce que celle-ci entre en résonance avec ses propres préoccupations. Ce travail montre le rôle du discours et, surtout, l'importance du travail de signification auquel s'est livré les leaders du mouvement Agir ensemble contre le Chômage pour mobiliser des alliés à leur cause.

Mais le retrait de la CFE-CGC de l'intersyndicale de Florange, après seulement quelques semaines de coopération avec les autres syndicats de l'usine, nous conduit à expliquer ce ralliement à la coalition intersyndicale par ce que Michel Dobry appelle « l'emprise des logiques sectorielles ».

Selon Michel Dobry, les logiques sectorielles exercent « une emprise sur les calculs des acteurs localisés dans les secteurs correspondants (...) et qui fait que ces secteurs se présentent à l'observation comme des zones limitées d'interdépendance tactiques des acteurs ». Il s'agit de logiques fonctionnelles propres à certains secteurs spécialisés, qui

⁵² Lilian Mathieu, « Éléments pour une Analyse des coalitions contestataires » ... op.cit.

Remarque latérale, cet article souligne aussi le rôle décisif de courtiers, c'est-à-dire de médiateurs, joué par les militants d'une autre Association Cargo qui ont permis la connexion de mouvements contestataires antérieurement sans contact.

⁵³ Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, 1986, p.169-208. Article cité par Lilian Mathieu.

exercent sur les acteurs impliqués une forme de contraintes aux « valeurs professionnelles et des exigences propres à leur savoir-faire spécialisé ». Avec la conséquence immédiate dans cette perspective, que l'activité revendicative est redevable, au moins en partie, aux logiques spécifiques qui structurent l'industrie sidérurgique. C'est là, probablement, le facteur explicatif du ralliement de la CFE-CGC à la mobilisation sociale de Florange. Pour le dire de façon plus terre-à-terre, c'est sous l'emprise des logiques sectorielles que la CFE-CGC s'est ralliée à la coalition intersyndicale de Florange, sans doute, par solidarité à une profession sidérurgique présentée comme menacée par la CFDT. Ce constat est confirmé par Xavier Lecoq, le leader syndical CFE-CGC, lorsque celui-ci déclare :

« Alors je vais vous répondre de manière très franche : quand nous, c'est à dire la CFE-CGC, on est entré dans l'intersyndicale, 1) on ne pouvait pas faire autrement 2) on savait que ce ne pouvait pas durer longtemps. Compte tenu des dossiers qui étaient en face on ne pouvait pas faire autrement vis-à-vis des salariés. Comment pouvez-vous dire que vous n'allez pas dans l'intersyndicale alors que les autres (la CFDT et ses alliés) disent qu'il y a des menaces sur la filière liquide ! Que la profession est menacée ! On n'était obligé d'y aller. On ne pouvait pas faire autrement, mais on savait que ça ne pouvait pas durer parce qu'on ne partageait pas les mêmes points de vue »⁵⁴

Ces propos de Xavier Lecoq, secrétaire général de la CFE-CGC de la métallurgie à Florange, viennent confirmer le poids des logiques sectorielles dans le ralliement du syndicat des cadres à l'intersyndicale de Florange.

Sous ce rapport, revendiquer c'est donc aussi prendre conscience de son appartenance à une profession ou à un *corps de métier* et d'accepter, au nom de cette identité collective, de s'unir par solidarité à une mobilisation sociale pour sa défense.

⁵⁴ Cf, entretiens réalisés avec l'intéressé.

Section 2. « Gandrange » : de l'échec d'un conflit « mort-né » à sa récupération politique

Restituer les enjeux politiques et sociaux qui sont au fondement de la promesse de Nicolas Sarkozy aux métallos de Gandrange en janvier 2008, éclaire sur l'incapacité future de l'État à tenir une telle promesse face à ArcelorMittal. Le contexte de fermeture de la structure des opportunités politiques dans lequel émerge cet épisode protestataire, n'a guère favorisé la mobilisation des ressources collectives par les métallos. S'ensuivra une lutte très limitée dans son ampleur, qui n'a pas réussi à susciter l'attention des autorités politiques. Mais les enjeux liés aux municipales de 2008 vont conduire le pouvoir en place à opérer un revirement spectaculaire de discours à l'égard des métallos.

2. L'émergence du conflit dans un contexte de fermeture de SOP

Le 16 janvier 2008, ArcelorMittal annonce un plan de restructuration de son usine de Gandrange. La mise en œuvre concrète de ce plan, prévue pour le début de l'année 2009, devait conduire à la fermeture de deux installations centrales de ce site de Moselle : l'aciérie électrique⁵⁵ et le « train à billettes »⁵⁶. Pour éviter une agitation sociale, la direction de l'entreprise promet de reclasser les 575 emplois impactés par l'arrêt des deux installations concernées sur d'autres sites du groupe. Il s'agit du site de Florange, situé à quelques kilomètres de là, et celui du Luxembourg. Si cette promesse de reclassement des emplois est favorablement accueillie par les syndicats, elle est très loin d'avoir apaisé la colère des ouvriers devant la décision de leur employeur qu'ils jugent « inacceptable ».

S'ouvre alors dès le 24 janvier 2008, un cycle de protestation des métallos pour empêcher la fermeture de leur outil de production. Les ouvriers qui ont à cœur d'empêcher le projet de fermeture partielle du site par leur employeur vont dès lors se tourner vers l'État pour demander de l'aide.

Mais le conflit émerge neuf mois après l'élection présidentielle de 2007. En d'autres termes, dans un contexte politique caractérisé par une absence de compétition politique d'envergure nationale : il s'agit d'un contexte de fermeture de la structure des opportunités politiques

⁵⁵ Il s'agit d'un four électrique servant à la fabrication de l'acier à partir de ferraille. La ferraille est donc la principale matière première. Selon ArcelorMittal, le prix de la ferraille aurait connu une hausse spectaculaire spécialement en France à partir de 2004.

⁵⁶ « Le train à Billettes » est un laminoir servant à écraser l'acier destiné à la production de « billettes ». Ce sont les gros lingots carrés d'acier. Ce produit est destiné au secteur de la construction.

(SOP). Sydney Tarrow est sans doute l'auteur ayant proposé la définition la plus aboutie de ce concept, qu'il définit comme les « dimensions inhérentes à l'environnement politique qui incitent les acteurs sociaux à entreprendre une action collective en affectant leurs attentes sur son échec ou son succès »⁵⁷. On songe aussi à Lillian Mathieu qui considère, quant à lui, que, quelle que soit « la définition qui lui est donnée, le concept de structure des opportunités politiques vise dans tous les cas à mettre en relief ce que l'activité protestataire doit à son environnement politique, et plus particulièrement à montrer que des groupes disposant pourtant des ressources nécessaires à leur passage à l'action ne peuvent le faire qu'au moment où le contexte politique leur devient favorable »⁵⁸.

Dans la plupart des travaux empiriques, l'ouverture de la SOP est considérée comme ayant une influence significative dans le succès ou l'échec d'une mobilisation sociale. Selon les travaux de Hanspeter Kriesi⁵⁹, cette ouverture s'opère en France pendant la période de l'élection présidentielle. Ce qu'il faut souligner ici, et sur lequel nous souhaitons insister est que l'émergence du conflit dans un contexte de fermeture de la SOP caractéristique de l'année 2008, n'a pas favorisé la mobilisation des ressources collectives par l'intersyndicale de Gandrange. Le constat auquel ce qui vient d'être dit nous conduit, est qu'il existe un lien entre la fermeture de la structure des opportunités politiques de l'année 2008 et la faible mobilisation des ressources collectives par les syndicats de l'usine. En d'autres termes, le développement limité du conflit s'explique largement par le contexte de fermeture de la SOP dans lequel il a émergé. Tâchons de clarifier ce constat par deux remarques importantes :

La première, pour être comprise, nécessite de prendre au sérieux la perspective de mobilisation des ressources. C'est l'idée que l'activation des ressources collectives mobilisées ou mobilisables n'a de valeur que lorsque ces ressources s'insèrent dans une ligne d'action. Cet aspect met en lumière, nous l'avons dit, la dimension instrumentale des mobilisations.

En parallèle il permet de souligner l'importance que revêt le contexte politique de 2008, en ce qui concerne la stratégie des métallos et leur ligne de conduite. Le contexte politique d'émergence du conflit a donc une influence significative sur le comportement des syndicats. Plus clairement, les facteurs liés au contexte politique peuvent modifier les attentes des métallos en ce qui concerne l'activation de leurs ressources collectives. Comme le note

⁵⁷ David S. Meyer & [Debra C. Minkoff](#), *Social Forces*, Vol 82, Issue 4, 1 June 2004, the University of North Carolina Press, p.1460. Traduite de l'anglais par nos soins.

⁵⁸ Lillian Mathieu, « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », dans *Revue française de science politique*, 2002, vol (52), p.78.

⁵⁹ Une étude comparative réalisée par Hanspeter Kriesi et son équipe dans quatre pays de l'Europe de l'Ouest

Michel Dobry, les facteurs contextuels sont sujets à de très sensibles « variations »⁶⁰ qui affectent la valeur des ressources qui y sont échangées. Il en découle dès lors que c'est la perception que les syndicats avaient du contexte de fermeture de la SOP de l'année 2008, qui a déterminé leur renoncement à l'activation des ressources collectives pourtant nécessaires au succès de leur combat. Cela nous conduit à inférer le comportement des syndicats comme s'inscrivant dans un calcul, c'est-à-dire dans une démarche stratégique. Pour la raison fondamentalement liée au fait que ces derniers étaient conscients que le taux de conversion de leurs ressources collectives dans un contexte de fermeture de la SOP, comme celui de l'année 2008, ne leur garantissait pas le succès de leur lutte. Cette prise en compte du contexte éclaire le jeu stratégique des métallos et explique, au moins en partie, le développement limité de l'épisode protestataire de Gandrange en 2008.

La seconde raison tient à un autre aspect ayant trait à la difficulté des trois syndicats de l'usine, la CFE-CGC, la CFDT et la CGT, à coopérer au sein de l'intersyndicale. Cette difficulté résulte curieusement de la promesse de reclassement des 575 emplois alors menacés de suppression par la direction de l'entreprise. En effet, la promesse de reclassement des salariés concernés a conduit chacun des trois syndicats de l'usine à défendre les intérêts de ses adhérents. Il en résulte une négociation en rang dispersé par chaque syndicat, qui n'a guère favorisé l'imposition d'une ligne d'action claire au sein de l'intersyndicale. Cet aspect est très important quand on sait que la lutte pour la préservation de l'emploi est un objectif majeur de la politique des syndicats. Or la promesse de reclassement des 575 emplois est précisément synonyme de zéro licenciement. En conséquence, cette promesse a davantage incité les ouvriers à choisir l'alternative de la négociation, plutôt que l'activation de ressources collectives pour un conflit de grande ampleur. Il en résulte une intersyndicale peu structurée, dépourvue d'identité collective et sans une véritable ligne d'action. C'est le constat fait par Henri Octave, le maire de Gandrange :

« Selon-moi, et je vous parle en tant que maire de Gandrange qui était aux côtés des ouvriers, l'intersyndicale était très faible à Gandrange parce qu'il a eu des propositions de reclassement qui ne pouvaient pas se refuser pour les salariés qui croyaient en tel ou tel syndicat, et qui attendaient ce que leur syndicat allait leur obtenir comme solution à leur situation et à leur vie familiale. Á Florange, même si ça a éclaté, il y avait une unité collective des ouvriers et cela a beaucoup duré parce qu'il y avait moins d'opportunités de

⁶⁰ Michel Dobry, *Sociologie des Crises Politiques*, op.cit., pp.32-33.

reclassement, sans oublier que Gandrange leur a servi d'expérience ! Cette situation n'a pas permis la construction d'une véritable ligne d'action par les ouvriers de Gandrange »⁶¹.

L'interprétation que les syndicats se faisaient du contexte de fermeture de la SOP de l'année 2008 a donc largement influencé leurs stratégies d'action. Ce constat, loin d'être une découverte, ne fait que confirmer les résultats des travaux existants en ce qui concerne l'existence d'une relation entre le degré d'ouverture de la SOP et l'échec ou le succès d'une mobilisation sociale. Comme le montrent les travaux réalisés par J.W. Duyvendak⁶², il existe une « *relation significative entre les stratégies et impacts des mobilisations et le degré d'ouverture ou de fermeture de la structure des opportunités politiques de chaque État* ». La France qui se caractérise, selon l'auteur, par un État fermé, c'est-à-dire suffisamment fort pour ignorer les revendications, seul un conflit d'une grande ampleur peut conduire à l'ouverture des points d'accès au champ politique. L'exemple de la mobilisation des « Gilets Jaunes » illustre assez bien ce constat. Alors que ce mouvement populaire inédit, qui a connu une participation massive des populations périurbaines, a démarré le 17 novembre 2018, dans un contexte de fermeture de la SOP, il faut attendre le 19 décembre 2018 pour que le chef de l'État, Emmanuel Macron, annonce les premières mesures allant plus ou moins dans le sens de leurs revendications⁶³.

Mais à Gandrange, les métallos n'auront pas cette capacité de mobilisation de ressources collectives. Dès lors, la nouvelle idée qui va progressivement faire son chemin dans le rang des syndicats est l'option de la négociation avec les dirigeants de l'entreprise. Il s'agit, nous l'avons déjà souligné, d'un choix stratégique qui permet aux syndicats d'atteindre leurs objectifs de départ sans passer par une lutte de grande ampleur dont ils n'ont guère les moyens.

Si l'on garde à l'esprit la dimension instrumentale des mobilisations, il y a lieu de relever une adéquation entre *moyens d'action* et *objectifs* poursuivis par les acteurs sociaux. La négociation avec la direction de l'entreprise devient ainsi, compte tenu des facteurs

⁶¹ Extrait des entretiens réalisés avec Henri Octave, maire de Gandrange.

⁶² Jan Willem Duyvendak, *Le poids du politique. Nouveaux mouvements en France*, Paris, L'harmattan, 1994.

Voir aussi Lilian Mathieu, « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux. », in, *RFSP*, 2002, vol (52), op.cit., p.76.

⁶³ Les mesures proposées par le président de la République, au rang desquelles, le relèvement du Smic de 100 euros à partir du 1^{er} janvier 2019, l'annulation de la CSG pour les retraités touchant moins de 2000 euros par mois et la défiscalisation des heures supplémentaires, étaient jugées insuffisantes par les « Gilets Jaunes » qui ont décidé de continuer le mouvement. Cette mobilisation sociale inédite a conduit Emmanuel Macron à annoncer l'ouverture d'un débat national.

conjuncturels spécifiques au contexte de 2008, le moyen le plus adapté pour permettre aux syndicats d'atteindre leurs objectifs.

2.1 L'argument économique de Lakshmi Mittal

En annonçant à la mi-janvier 2008 la fermeture de l'aciérie électrique de Gandrange, le sidérurgiste ArcelorMittal s'est servi du contexte de crise financière que traverse alors la France pour justifier son choix économique. Cet argument économique, basé sur la baisse globale de la consommation de l'acier en Europe, est au cœur de la décision de fermeture partielle de l'usine de Gandrange qui inclut, outre l'aciérie électrique, la fermeture du train à billettes. Le Laminoir à Couronnes et à Barres (LBC)⁶⁴ n'étant pas inclus dans le projet de fermeture.

Mais l'évocation de l'argument économique visait surtout à relativiser la responsabilité personnelle de M. Mittal, le PDG d'ArcelorMittal, dans ce choix industriel. Cette imputation de causalités a surtout pour enjeu de favoriser l'acceptabilité sociale du projet de fermeture partielle de l'usine. Il s'agit surtout d'imputer la fermeture des installations au contexte économique pour éviter au patron du groupe d'être blâmé par les syndicats de l'usine et les autorités politiques. Par le même coup, imputer les causes de fermeture de l'usine à la crise économique, permet au n° 1 mondial de l'acier d'éviter la problématisation de la situation sociale à laquelle les ouvriers sont confrontés. Or, on le sait, c'est pendant et au cours du processus de problématisation (naming-blaming-claiming), que se structure un véritable projet de lutte. C'est aussi pendant cette phase que se structure une véritable dynamique conflictuelle et la formation d'un projet revendicatif. Cette séquence permet surtout aux initiateurs du conflit de mobiliser des ressources collectives et des soutiens pour le succès de leur projet revendicatif. L'assignation de causalités au contexte économique a donc permis à Lakshmi Mittal de relativiser sa propre responsabilité dans ce choix industriel et d'éviter le blocage de l'usine par les métallos. Il s'agit donc d'une stratégie globale de préservation de l'image de Lakshmi Mittal.

Il faut souligner, en effet, que le patron indien a su développer depuis le rachat de l'aciérie électrique de Gandrange chez Arcelor en 1999 pour un euro symbolique, l'image d'un PDG qui se préoccupe des conditions sociales de ses salariés. Présenté en 1999 comme le sauveur

⁶⁴ Le Laminoir à Couronnes et à Barres (LCB) n'est pas inclus dans le projet de fermeture. ArcelorMittal souhaite garder cette installation et pérenniser l'activité en aval de ce site. Le laminoir sert à la transformation des « billettes » (les barres d'acier) en *couronnes* et en *barres* pour l'industrie automobile.

de la sidérurgie européenne, Lakshmi Mittal voulait faire de Gandrange un exemple social rassurant pour le gouvernement français.

La mise en œuvre de cette stratégie après le rachat de l'usine de Gandrange, va surtout se traduire au niveau du volet social. Pour gagner la confiance des syndicats et des autorités politiques, le sidérurgiste va faire du volet social le fer de lance de sa stratégie pour la conquête de la sidérurgie lorraine. Plusieurs avantages sociaux seront ainsi accordés aux salariés de l'usine. La stratégie, il faut l'avouer, est efficace. Puisqu'elle a contribué à une nette amélioration des conditions de travail des ouvriers qui ne vont pas tarir d'éloges à l'égard de leur nouvel employeur. Par exemple, dans un entretien accordé au quotidien *Les Échos* en janvier 2006, Gérard Loparelli, responsable syndical CGT dans l'usine de Gandrange, parle d'un dialogue social « *novateur et permanent* »⁶⁵. Les propos de François Paddeu, (CFDT) semblent également aller dans le même sens lorsqu'il déclare : « *nos acquis sociaux ont été préservés et même améliorés* »⁶⁶.

Ces propos laissent suggérer une confiance des métallos dans la qualité du dialogue social mis en place par leur nouvel employeur après le rachat de l'aciérie de Gandrange. La promesse de reclassement des 575 emplois menacés par la fermeture de l'aciérie vise précisément à préserver cette image de Lakshmi Mittal, perçu par les syndicats comme un « *patron socialement responsable* ». La mise en avant de cette image sociale très rassurante, construite progressivement après le rachat de l'aciérie de Gandrange, va servir les intérêts de Lakshmi Mittal dans son OPA hostile sur l'usine de Florange en 2006. Comme le note Patrick Auzanneau, un responsable national CFDT, « *Mittal s'est servi de Gandrange pour en faire sa vitrine sociale* »⁶⁷.

Les syndicats ont donc une grande confiance dans la qualité du dialogue social mis en place par leur employeur. C'est cette confiance qui justifie largement leur stratégie en ce qui concerne l'option de la négociation, c'est-à-dire du dialogue social plutôt que l'intensification du conflit. Dans cette position, il était difficile pour les syndicats de blâmer leur employeur et de lui imputer la responsabilité de la fermeture de l'aciérie électrique et du train à billettes. Cette situation a considérablement renforcé la plausibilité de l'argument économique mis en avant par Lakshmi Mittal. Par voie de conséquence, les syndicats ne vont pas s'engager dans une remise en cause de l'assignation de causalités développée par la direction de l'entreprise. Le contexte économique sera donc perçu comme la cause de la fermeture partielle de l'usine.

⁶⁵ Entretien rapporté par Bertrand Bissuel dans le quotidien *Le Monde* du 28 janvier 2008.

⁶⁶ Cf, *Le Monde*, 28 janvier 2008.

⁶⁷ Idem

Ce qui signifie que la décision de fermeture des deux installations par la direction du groupe est justifiée au regard du contexte de crise financière de 2008. La conséquence immédiate est qu'il n'y a pas de différend susceptible de donner lieu à un conflit majeur. Il en découle, logiquement, une lutte d'une ampleur très limitée.

Par ailleurs, la vague de fermetures de sites industriels à laquelle le pays est confronté dans ce contexte de crise économique de 2008 va conférer à l'argument économique mis en avant par les dirigeants de l'entreprise une crédibilité supplémentaire aux yeux des syndicats. À titre illustratif, durant la période 2008-2012⁶⁸, l'économie française a détruit plus d'emplois industriels qu'elle n'en a créés. En Lorraine, par exemple, outre la sidérurgie, on peut citer la fermeture de l'usine du fabricant de pneus Kléber-Michelin⁶⁹ à Toul (Meurthe-et-Moselle), la fermeture de l'usine Miko⁷⁰ à Saint-Dizier (Haute-Marne) pour ne donner que ces exemples. Là aussi, il s'agit des faits significatifs liés au contexte de l'année 2008, qui participent à la modification des représentations des acteurs et déterminent leur ligne de conduite.

Ces facteurs conjoncturels d'ordre contextuel ont conduit les syndicats majoritaires de l'intersyndicale (la CFE-CGC et la CFDT), à faire le choix de ne pas « diaboliser » leur employeur, malgré leur colère. Les responsables des deux syndicats majoritaires de l'usine - la CFE-CGC et la CFDT -, vont investir un discours non conflictuel en évitant toute « diabolisation » de leur patron. Une attitude qui contraste fortement avec les appels à la grève lancés par la CGT. Par exemple, lors des deux grandes manifestations organisées par l'intersyndicale, celles du 24 janvier et 9 février 2008, les responsables syndicaux CFE-CGC et CFDT, vont soigneusement éviter de présenter M. Mittal comme un adversaire. Pour la CFE-CGC, qui s'inscrit traditionnellement dans une culture de négociation, « *Il faut d'abord discuter du plan de reclassement avant toute initiative de grève ou de blocage* »⁷¹. De son côté, la CFDT, tout aussi opposée à la grève et aux occupations de l'usine, va inviter ses adhérents à « *se comporter de manière digne pour sauver le processus de négociations* »⁷². Comme on l'aura deviné, le recours à cette rhétorique syndicale très policée vise surtout à

⁶⁸ Dans le rapport n° 1447 de l'Insee sur les comptes de la Nation paru le 15-05-2013, la croissance de l'économie française était nulle en euros constants en 2012. Le produit intérieur brut avait stagné et la production industrielle avait reculé de (-2.2%). Elle était, selon le même rapport, de 7,6% inférieure à son niveau atteint en 2007 avant la crise financière.

⁶⁹ Voir *La Dépêche*, dans sa parution du 18/02/2018 : <https://goo.gl/SyztRb>.

⁷⁰ Voir *L'Humanité* du 16 février 2008 : <https://goo.gl/Xy2EXP>. Cette usine spécialisée dans la fabrication de glaces annonce en février 2008 un plan social qui prévoit la suppression de 493 emplois.

⁷¹ Voir *Libération.fr* du 28 mai 2008. Consulter aussi : <https://urlz.fr/dKY0>

⁷² Extrait des propos de Patrick Auzanneau, représentant syndical CFDT. Voir *Le Figaro*, du 28 janvier 2008.

éviter toute opposition susceptible de compromettre le bon déroulement du dialogue social. Il s'agit pour les syndicats majoritaires, qui ont fait le choix de la négociation, de ne pas se mettre la direction à dos.

Sous cet angle, la négociation s'apparente à un optimum de second rang⁷³. En d'autres termes, c'est parce qu'ils sont confrontés à un contexte politique et économique de 2008 peu favorable au succès d'un conflit, que la CFE-CGC et la CFDT vont faire le choix stratégique d'une négociation avec leur employeur. Ce choix s'apparente à un optimum de second rang parce qu'il résulte d'un consensus⁷⁴ partagé par ces deux syndicats, liés par une relation d'interdépendance au sein de l'intersyndicale. La CFE-CGC et la CFDT sont donc obligés de trouver un compromis acceptable proche de leurs préférences. Ce compromis passe par un dialogue social avec leur employeur, plutôt qu'un conflit dont ils n'ont guère les moyens en termes de ressources collectives.

2.2 L'hypothèse de la récupération politique du conflit par Nicolas Sarkozy

Le 24 janvier 2008, après la première manifestation des métallos au siège d'ArcelorMittal à Luxembourg, le Premier ministre, François Fillon, s'est contenté de réclamer, dans un premier temps, « *un plan de revitalisation locale à la hauteur des enjeux* »⁷⁵ sans remettre en cause la décision de l'entreprise. En ce début de l'année 2008 où le dynamisme de la zone euro commençait à s'étioler du fait des conséquences de la crise financière, le premier ministre était beaucoup plus préoccupé par les risques de ralentissement de l'économie française que par la mobilisation des métallos de Gandrange. À vrai dire, cette manifestation a surpris les autorités politiques qui ne s'y attendaient pas. Le gouvernement avait sans doute estimé que la

⁷³ Voir, à propos de cette notion d'optimum de second rang, Maryline Peyrefitte « L'Évaluation de Processus d'une Politique Publique Territoriale », in *Revue Politique et Management Public*, Vol 16, n° 2, juin 1998, p.71-94.

À travers l'optimum de second rang, l'on voudrait mettre l'accent sur le fait que le choix du dialogue social résulte, d'une part, de la prise en compte par les syndicats du contexte de fermeture de la « structure des opportunités politiques » de 2008, et, d'autre part, du contexte de crise financière dans lequel a émergé le conflit. Les deux syndicats majoritaires de l'intersyndicale de Gandrange, la CFE-CGC et la CFDT, sont donc confrontés à deux contraintes qui ont un effet négatif sur l'intensification du conflit. La coopération devient alors un optimum de second rang. Pour la raison liée au fait qu'il est le moyen le plus efficace pour leur permettre d'atteindre leurs préférences initiales dans une situation d'interdépendance.

⁷⁴ Le consensus entre la CFE-CGC et la CFDT, les deux syndicats majoritaires de l'usine, semble impérieux pour préserver les chances d'ouverture d'un dialogue social avec la direction de l'entreprise. En réalité, c'est la légitimité de l'intersyndicale en tant que structure représentative, seule habilitée à négocier au nom des salariés de l'usine, qui est en cause. Au fond, ce compromis partagé entre les deux syndicats sur l'option de la négociation explique, en partie, la sortie de la CGT de l'intersyndicale. Ce dernier n'étant pas favorable à l'arrêt du conflit.

⁷⁵ Voir *Le Monde* dans sa parution du mardi 29 janvier 2008.

promesse de reclassement des 575 emplois concernés constituait une garantie suffisante pour éviter une agitation sociale dans la sidérurgie lorraine.

Mais le discours de François Fillon va connaître, dans un second temps, un revirement spectaculaire compte tenu de l'onde de choc provoqué en Lorraine par l'annonce d'ArcelorMittal. La décision du géant de l'acier a en effet conduit les députés de Moselle, toutes tendances confondues, à adopter une position commune pour dénoncer le choix industriel de Lakshmi Mittal. Ce soutien des élus lorrains aux métallos va replacer la politique économique et industrielle du gouvernement au centre du débat. Cette séquence représente pour le parti socialiste, alors en tête des sondages pour les municipales de 2008, une aubaine pour dénoncer la politique économique et industrielle du gouvernement.

À partir du 25 janvier 2008, alors que la controverse sur la politique industrielle du gouvernement alimente le débat au sein de l'opposition socialiste et gagne une partie de la majorité, le premier ministre va changer de posture et investir un discours politique plus volontariste qui s'inscrit en rupture avec sa posture initiale : « *nous ne nous résignons pas à cette situation* ».

Dans le même sillage, le président de la République, qui est resté jusque-là silencieux à l'égard de l'intersyndicale de Gandrange, change également d'attitude. Alors qu'il était en Inde pour une visite d'État, Nicolas Sarkozy va rompre son silence et interpellé Lakshmi Mittal, le PDG d'ArcelorMittal, sur sa décision. Dans la foulée, le patron indien est invité à l'Élysée le 28 janvier 2008 pour évoquer avec le chef de l'État le sort de Gandrange.

Ce revirement spectaculaire de l'attitude des autorités politiques s'explique par la crainte d'une controverse⁷⁶ sur la politique économique et industrielle voulues par Nicolas Sarkozy. Cette controverse, qui prend largement son origine dans le rang des élus du parti socialiste, a replacé la politique industrielle et économique au centre du débat politique.

Ségolène Royal, l'adversaire de Nicolas Sarkozy à l'élection présidentielle de 2007, fut sans doute parmi les premiers responsables du parti socialiste à introduire la question de la politique industrielle et économique au cœur de la campagne pour les municipales de 2008, dont le premier et le second tour étaient prévus les 9 et 20 mars de la même année. Le 20

⁷⁶ Nous entendons par la notion de controverse politique une confrontation discursive polarisée au sein de la classe politique concernant le conflit. Nous visons donc les prises de positions politiques, les interprétations, les échanges et les débats que l'épisode protestataire de Gandrange a suscités au sein de la classe politique. Sur cette question, voir Juliette Rennes : « Les controverses politiques et leurs frontières », dans, *Études de Communication* n° 47/2016 : *Circulation et qualification des discours ; conflictualités dans les espaces publics*, p.21-48.

janvier, lors de son discours dans le cadre du « Forum de Rénovation du Parti Socialiste » à la Mutualité de Paris, Ségolène Royal déclare :

« Alors que tant de délocalisations s'accroissent aujourd'hui en France. Bref, avec cette politique, la droite est en train de désarmer l'État. C'est pourquoi les collectivités territoriales, Régions, Départements, villes, nous sommes en première ligne et le manifeste des socialistes le rappelle, nous sommes en première ligne face à un État désarmé et affaibli pour amortir les chocs, pour maintenir le lien social, (...) le soutien aux entreprises, l'aide aux associations, toutes ces aides diverses qui en effet protègent le pouvoir d'achat »⁷⁷

Comme on peut le voir, il s'agit d'une stratégie qui vise à « nationaliser » le scrutin local par des enjeux politiques d'envergure nationale. De ce point de vue, la stratégie du PS, alors en pleine reconstruction, s'inscrit dans une logique de reconquête du pouvoir au niveau des territoires. C'est ce que semblent suggérer les propos de François Hollande, à l'époque secrétaire général du parti socialiste :

« Il faut que ces élections soient un coup de semonce pour Nicolas Sarkozy et le gouvernement. (...) L'élection est portée par les élus sur les territoires. Mais en même temps, les français vont exprimer un choix local de préférence par rapport à une politique qui leur est présentée. Mais ils vont aussi exprimer un choix national parce que, quand on va agréger tous les résultats, on va voir combien de villes sont passées à gauche et combien il en a à droite. (...) on verra qui a gagné. Si c'est Nicolas Sarkozy qui a une majorité de villes de droite ou de départements, ne vous inquiétez de rien ; il ne se privera pas pour dire que sa politique a reçu le soutien des français »⁷⁸

Pour le président, cette controverse sur la politique industrielle et économique constitue un danger pris très au sérieux compte tenu du risque de vote sanction. D'autant que les municipales et cantonales de 2008 représentent le premier test de Nicolas Sarkozy depuis son élection à l'Élysée en 2007. En principe, mais seulement en principe, les français ne confondent pas les enjeux nationaux avec les enjeux locaux lors des élections locales. Mais il ne manque pas d'exemples où les élections locales se sont transformées en vote sanction contre le pouvoir en place. C'est le cas des municipales de 2014, qui ont sanctionné la politique économique de François Hollande et de Jean-Marc Ayrault. Cette déroute historique du Parti socialiste est considérée comme un échec politique personnel de François Hollande,

⁷⁷ Extrait du discours de Ségolène Royal à la Mutualité de Paris le 20 Janvier 2008.

⁷⁸ Extrait des propos de François Hollande à sa sortie du lancement de la campagne du parti socialiste pour les municipales de 2008 à la Mutualité à Paris, le 20 janvier 2008. Consultez : <https://urlz.fr/9uBP>

accusé de ne pas avoir appliqué une « vraie politique de gauche ». Citons aussi la déroute de l'UMP aux régionales de 2004⁷⁹. Ces élections représentent un exemple emblématique du vote sanction contre le président Jacques Chirac et le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin. Au lendemain de ces régionales, Alain Juppé, à l'époque président de l'UMP, déclarait :

« *La majorité gouvernementale vient de subir un échec grave (...) Nous devons entendre ce fort mécontentement des français* »⁸⁰.

Pour l'opposition socialiste incarnée par François Hollande, premier secrétaire du parti socialiste, il s'agit d'une « *lourde sanction pour le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin et un désaveu sévère pour le président Chirac* ».

Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, estimait pour sa part, « *qu'il appartient maintenant à la majorité de tirer les conséquences de ces élections* ».

Ces nombreux exemples justifient la crainte du pouvoir exécutif en ce qui concerne la probabilité d'un vote sanction lors des municipales de 2008. C'est cette crainte qui semble avoir autorisé le revirement de posture de Nicolas Sarkozy et de François Fillon à l'égard des métallos de Gandrange. Ce changement de comportement marque le début d'une inflexion de la rhétorique de Nicolas Sarkozy pour reprendre la main sur ce dossier social très sensible.

Résoudre la controverse politique par l'inflexion du discours politique

Rassurer les métallos par rapport à la menace que représente pour ces derniers le projet de fermeture de l'aciérie électrique de Gandrange. Le président en est conscient ; cette plainte sociale suscite une controverse sur sa politique économique et industrielle. Dès lors, l'enjeu central de Nicolas Sarkozy est de reprendre la main sur ce conflit, d'autant qu'il polarise le débat au sein de la majorité présidentielle. Plus inquiétant encore, dès le début de la mobilisation des métallos, les députés UMP de Moselle, et plus globalement l'ensemble des députés lorrains, se sont ralliés à leurs collègues socialistes pour manifester leur soutien aux métallos. Les enjeux liés au développement économique des territoires, en l'occurrence la vallée de l'Orne, ont donc donné lieu à une alliance, certes éphémère, entre les élus lorrains de toutes tendances pour dénoncer une politique industrielle qui ne protège pas les territoires contre la délocalisation. On y voit, en filigrane, l'opposition entre les territoires et le gouvernement, le local et le global, dans la fabrique des politiques publiques. On y reviendra.

⁷⁹ Avant les régionales de 2004, l'UMP, le parti au pouvoir, détenait 14 régions sur les 22 que comptaient alors la France. Au lendemain du scrutin, la droite ne détenait qu'une seule région : l'Alsace.

⁸⁰ Voir, à ce propos, *La Dépêche du Midi*, du 28/03/2004.

Bien que la controverse politique que suscite le conflit en matière de politique économique et industrielle ait pris son origine dans le rang des élus de l'opposition (PS), elle alimente également les débats au sein de l'UMP, le parti de la majorité, déjà divisé sur la politique d'ouverture voulue par Nicolas Sarkozy. Alors que se multiplient des signes de défiance à l'égard de son mode de gouvernance, le chef de l'État a compris la nécessité d'envoyer un message d'apaisement à sa majorité. C'est lors de son discours en Inde, devant une salle remplie de patrons français et indiens, dont Lakshmi Mittal, que Nicolas Sarkozy s'adresse aux métallos de Gandrange et à sa majorité :

« Quel président serais-je si je ne me posais pas la question, dans une région qui est attachée à la sidérurgie, d'une usine qui ferme avec la possibilité de discuter avec un industriel qui a investi »⁸¹

Ce message d'apaisement envoyé aux ouvriers constitue également un signal fort de Nicolas Sarkozy à l'adresse des élus UMP de la Lorraine. C'est le 5 février 2008, lors d'un discours prononcé dans le cadre de l'inauguration de l'AGV (Automotrice à Grande Vitesse) à la Rochelle, que l'on discerne clairement cette intention politique de Nicolas Sarkozy :

*« C'est le rôle du président de la République, quand on veut fermer une aciérie, de se demander s'il n'y a pas quelque chose à faire pour qu'elle reste ouverte, surtout dans une région, chère à **Gérard LONGUET**, la Lorraine, qui a tellement souffert de la reconversion de la mine et de la restructuration de la sidérurgie. Qu'a-t-on expliqué à la Lorraine dans les années 60-70 ? Qu'il n'y a plus besoin de la sidérurgie et qu'on n'aurait plus besoin d'acier ! »⁸²*

Le clin d'œil du chef de l'État à Gérard Longuet, sénateur UMP de la Meuse et président du groupe UMP au Sénat, est loin d'être anodin. On y discerne une volonté du président de calmer les élus UMP de la Lorraine qui, sur le dossier Gandrange, partagent la même position et les mêmes inquiétudes que leurs collègues socialistes. Mais Nicolas Sarkozy en est conscient. Sa politique d'ouverture à gauche suscite des mécontentements dans les rangs de la majorité et contribue à alimenter la controverse politique. Pour certains élus UMP, le président est allé trop loin dans sa politique d'ouverture. La nomination de Bernard Kouchner (PS) au poste de ministre des affaires européennes dans le gouvernement Fillon I, fut sans

⁸¹ Extrait du discours de Nicolas Sarkozy le 25 janvier 2008, lors de sa visite d'État en Inde.

⁸² Extrait du discours de Nicolas Sarkozy à La Rochelle, le 5 février 2008. Nicolas Sarkozy en a profité pour préciser sa vision en matière de politique industrielle. Ce discours peut être consulté dans son intégralité sur : discours.vie-publique.fr.

doute un des exemples emblématiques de cette politique d'ouverture. On peut citer aussi l'exemple d'Éric Besson (PS) nommé au poste de ministre de l'immigration dans le gouvernement Fillon I et II. On songe également à Martin Hirsch nommé au poste de Haut-Commissaire aux Solidarités Actives de 2007-2010.

Si dans les espaces discrets de l'Élysée cette politique d'ouverture est présentée par le président lui-même comme ayant le « *mérite de déstabiliser la gauche et de moderniser la droite* »⁸³, elle est loin de faire l'unanimité au sein du gouvernement et suscite également beaucoup de réticences au sein de la majorité présidentielle à l'Assemblée Nationale. Aussi, a-t-elle contribué à diviser l'UMP déjà fragilisé par l'incapacité du gouvernement à apporter des solutions à l'inquiétude des français sur la baisse de leur pouvoir d'achat. Les remous que suscite cette controverse au sein de la majorité présidentielle au palais Bourbon, où le président, contrairement à son Premier ministre, ne dispose guère de véritables alliés, constitue une des préoccupations centrales de l'Élysée. À l'hôtel de Lassay où il reçoit les députés UMP par petits groupes pour prendre le pouls de la situation, c'est Bernard Accoyer, le président de l'Assemblée nationale, qui s'insurge ouvertement contre la politique d'ouverture du chef de l'État qu'il qualifie de « *désorienter l'électorat de droite* »⁸⁴. Cette controverse interne à l'UMP sur la politique d'ouverture de Nicolas Sarkozy complique davantage la situation et alimente la division au sein de la majorité parlementaire.

L'investissement d'un discours politique d'apaisement à l'adresse de la majorité vise donc à contenir les réticences de certains élus du parti au pouvoir, qui dénoncent dans des termes à peine voilés leurs divergences avec la politique du président. Cette situation va accentuer le clivage entre *sarkozystes* et *fillonistes*. Les premiers, qui font partie des soutiens de la première heure de Nicolas Sarkozy, seront en première ligne pour défendre la politique d'ouverture à gauche du chef de l'État. Les seconds, pour la plupart des députés ou des députés-maires, vont se ranger derrière le Premier ministre François Fillon. Cette division entre *sarkozystes* et *fillonistes* au sein de la majorité présidentielle est très bien résumée par Jean-Pierre Schosteck, député UMP des Hauts-de-Seine, lorsqu'il déclare :

Nos électeurs nous renvoient des messages, l'appétence pour les réformes reste. Ce qui brouille, c'est l'image de Nicolas Sarkozy. Les gens ne veulent pas qu'on se détourne de l'essentiel pour l'accessoire »⁸⁵.

⁸³ Voir *Le Figaro* dans sa parution du 23 Avril 2009.

⁸⁴ Voir *Le Monde*, dans sa parution du 25 janvier 2008.

⁸⁵ Extrait des propos de Jean-Pierre Schosteck, (UMP) dans le cadre de la campagne pour les législatives partielles de janvier 2008, dont le premier tour a lieu le 27 janvier 2008. Ces législatives partielles sonnaient déjà

Le premier enjeu pour Nicolas Sarkozy consiste donc à sortir de cette controverse politique par le haut. C'est à cette fin que participe l'inflexion de la rhétorique à l'égard de sa majorité et, surtout, à l'égard des syndicats de Gandrange. La mobilisation de ce registre discursif permet au président de retrouver les accents de la campagne présidentielle de 2007. Ce qu'il faut souligner ici, c'est la fonction de modélisation du discours politique, qui permet à Nicolas Sarkozy de résoudre la controverse politique par une redéfinition de sa politique économique et industrielle. La stratégie du chef de l'État va consister dès lors à une réorientation du discours politique pour s'approprier cet enjeu. Il s'agit, plus clairement d'une forme d'anticipation interne de Nicolas Sarkozy afin d'inscrire à l'agenda élyséen la préoccupation des métallos. De fait, l'intérêt soudainement accordé à la mobilisation sociale de Gandrange par le pouvoir exécutif, s'inscrit moins dans une logique de traitement politique des revendications sociales des ouvriers que dans des considérations stratégiques de récupération politique du conflit.

Ainsi, en investissant le modèle dit de l'anticipation interne de Phillippe Garraud⁸⁶, P. Knoepfel et ses collègues ont montré dans leur ouvrage, que la faible thématization d'un problème social induit un accroissement de la dynamique du sous-système politico-administratif. En d'autres termes, quand un problème social est mal articulé par les acteurs sociaux, cela renforce les ressources internes du sous-système politico-administratif au profit des autorités politiques. Dans de tels cas, soutiennent les auteurs, « les acteurs publics se substituent aux acteurs privés pour s'approprier et redéfinir le problème à résoudre »⁸⁷. On discerne le lien déjà mis en évidence par P. Garraud (1990) entre l'intensité d'un problème social, c'est-à-dire son degré de thématization sociale (qui suppose une mobilisation de ressources collectives par ses initiateurs) et sa prise en charge par les autorités politiques.

Envisagée ici comme une conséquence du contexte de fermeture de la structure des opportunités politiques, la faible thématization sociale du conflit de Gandrange traduit une certaine vulnérabilité des syndicats du site devant un pouvoir exécutif au départ très peu sensible à leur mobilisation. Aussi, l'incapacité des métallos à mobiliser des ressources

comme un avertissement pour l'UMP qui a perdu un siège dans la première circonscription d'Eure-et-Loir à Chartres. Voir *Le Monde* du 29 janvier 2008.

⁸⁶ Philippe Garraud, « Politiques Publiques Nationales : élaboration de l'agenda », *L'année Sociologique*, 1990, numéro 40, p.17-41. On observera que le modèle de « l'anticipation interne » fait partie des cinq modèles de mise à l'agenda définis par Philippe Garraud. Pour plus de détails sur ce modèle, se reporter à la section 1 du Chapitre III.

⁸⁷ P. Knoepfel, C. Larue, F. Varone et J-F. Savard, *Analyse et Pilotage des Politiques Publiques*, 2015, Presses de L'Université de Québec, p.180-181. op.cit.

collectives pour intensifier leur lutte conforte l'hypothèse de sa récupération politique par Nicolas Sarkozy.

Le contexte politique comme motif de récupération politique du conflit

La temporalité dans laquelle émerge l'épisode protestataire de Gandrange, soit à un mois et demi des municipales (et cantonales) de 2008, constitue sans aucun doute un des arguments qui confortent l'hypothèse de récupération politique de ce conflit par le pouvoir exécutif. Rappelons qu'en ce début de l'année 2008, au moment où émerge la première manifestation des métallos de Gandrange, la France faisait face aux premières conséquences de la crise financière. En d'autres termes, sur le plan économique, le pays n'a aucune chance d'échapper au risque d'un ralentissement économique, sous fond d'un mécontentement général des français face à la perte de leur pouvoir d'achat. Nicolas Sarkozy n'a pas convaincu avec sa politique économique jugée mauvaise à 58% par les français, contre 38% seulement d'entre eux qui l'estiment bonne selon un sondage BVA réalisé fin janvier 2008.

Sur le plan politique, là aussi, la situation n'est guère favorable. La critique du mode de gouvernance voulu par le nouveau président de la République depuis son élection en mars 2007, est très implicite au sein du gouvernement et de la majorité parlementaire. Mais c'est sans doute dans le secteur de l'enseignement qu'on assiste à la plus grande mobilisation sociale contre la politique gouvernementale. À ce titre, la suppression de postes dans l'enseignement a en effet provoqué au début de l'année 2008, une mobilisation sociale des lycées et collèges d'une ampleur inédite. Il en découle, logiquement, une nette baisse de la popularité du chef de l'État qui se traduit dans les enquêtes d'opinion. Par exemple, selon un autre sondage OpinionWay⁸⁸ publié lundi 21 janvier 2008 dans *Métro*, Nicolas Sarkozy avait perdu 7 points par rapport à décembre 2007, c'est-à-dire un mois plus tôt, avec 51% des sondés qui se disaient "insatisfaits" de son action, contre 48% de satisfaits. Selon le même sondage, une personne sur deux se montre "insatisfaite" de l'action du président et de son premier ministre, François Fillon, à la tête de l'État. Ce désamour à l'égard du « sarkozysme » et les réticences que suscitent au sein de l'UMP la politique d'ouverture à gauche, a conduit Nicolas Sarkozy à organiser, le 23 janvier, « *un pot de l'amitié* » pour chercher du soutien parmi les *sarkozystes* de la première heure. Cette opération de

⁸⁸ À propos de ce sondage, voir *Challenges.fr*, du 21.01.2008

remobilisation traduit les difficultés auxquelles était confronté le chef de l'État : « *Vous qui avez été les premiers à croire en moi, continuez !* »⁸⁹.

Au total, c'est dans un contexte politique et économique difficile et très éloigné de l'euphorie post-électorale de 2007 que Nicolas Sarkozy, au crédit déjà bien entamé, démarre l'année 2008. Le développement d'une protestation sociale dans la sidérurgie lorraine à moins d'un mois et demi des municipales de 2008, n'est donc pas une bonne nouvelle pour le chef de l'État. La prise en compte du contexte d'émergence du conflit permet de comprendre l'inflexion du discours politique de Nicolas Sarkozy. Pour le dire autrement, le recours à une rhétorique conciliante du pouvoir exécutif à l'égard des métallos, s'inscrit dans une stratégie de récupération politique du conflit pour éviter son impact négatif sur les résultats des municipales.

À cette fin, Nicolas Sarkozy s'est lancé dans un processus de politisation des municipales. Il s'agit de répondre au parti socialiste en allant sur le terrain. La démarche s'inscrit dans une « nationalisation » des municipales par les enjeux qui alimentent la controverse politique défavorable au président. Cette stratégie de politisation du scrutin est clairement revendiquée par Nicolas Sarkozy : « *Ne pas politiser une élection, c'est prendre le risque de ne pas mobiliser nos électeurs et laisser le terrain à la gauche* »⁹⁰. Le soutien du premier ministre à Dominique Perben, tête de liste UMP dans la ville de Lyon, est aussi assez illustratif de la politisation du scrutin par le pouvoir exécutif. Au premier ministre de déclarer : « *Je ne vais que dans les villes où les chances sont faibles* ».

En parallèle, le président qui cherche à contre-attaquer le Parti socialiste va dépêcher sur le terrain, dès le 23 janvier 2008, deux responsables de l'UMP : il s'agit de Jérôme Chartier, porte-parole des députés UMP sur le budget, proche de François Fillon, et de Frédéric Lefebvre, secrétaire national de l'UMP chargé de l'économie, un sarkozyste de la première heure. L'objectif de ces deux lieutenants de l'UMP, est de faire de la pédagogie sur le terrain auprès de l'électorat de droite, mais aussi du centre pour essayer d'infléchir une tendance aux municipales de 2008 alors très favorable au Parti Socialiste.

Plus fondamentalement, la stratégie de récupération politique du conflit va conduire Nicolas Sarkozy à inscrire les revendications de l'intersyndicale à l'agenda de l'Élysée. Ce moment est décisif ; car il permet de comprendre le rôle du discours politique dans cette promesse présidentielle.

⁸⁹ Cf *Le Monde* du 25 janvier 2008.

⁹⁰ Voir *Le Figaro*, du 25/01/2008.

2.2.1 « Avec ou sans Mittal l'État investira à Gandrange ! » ou faire une promesse sans la tenir

La promesse de Nicolas Sarkozy à l'intersyndicale de Gandrange s'inscrit dans la continuité de la stratégie de récupération politique du conflit. Elle permet de comprendre les modalités de mise à l'agenda élyséen des revendications de l'intersyndicale. Ici l'ajustement du discours politique aux préoccupations des syndicats, emprunte les styles de la communication politique. Il s'agit de séduire et de publiciser en donnant aux métallos le sentiment d'une prise en charge politique de leurs revendications sociales.

Séduire, publiciser pour se relégitimer

En accordant un entretien à l'intersyndicale de Gandrange le 28 janvier 2008, l'objectif de l'Élysée est double : 1) empêcher le développement du conflit afin d'éviter son impact négatif sur les résultats de l'UMP aux municipales de 2008 ; 2) se servir du conflit pour une relégitimation politique du président de la République. En d'autres termes, ce sont des enjeux politiques liés aux municipales de 2008 d'un côté, et, de l'autre, au déficit de légitimité de Nicolas Sarkozy dans un contexte économique difficile, qui semblent avoir autorisé l'entretien accordé aux syndicats au plus haut sommet de l'État.

De ce point de vue, l'entretien accordé par Nicolas Sarkozy aux ouvriers s'inscrit, clairement, dans la continuité du processus de récupération politique du conflit. Si la rhétorique politique conciliante mise en avant par le pouvoir au lendemain de la première manifestation reste inchangée, elle va connaître durant l'entretien accordé par l'Élysée à l'intersyndicale de Gandrange une inflexion particulièrement frappante. On observe, en effet, dans le discours de Nicolas Sarkozy une forme de séduction spécifique au registre de la communication politique.

Dès son entrée dans la salle où doit se tenir l'entretien, le président, après avoir « chaleureusement » salué les représentants syndicaux en leur « tapotant l'épaule », va s'adresser à l'un de ses collaborateurs présents dans la salle en ces termes :

« Pourquoi ne fais-tu pas entrer les journalistes ? pourquoi mes amis ouvriers n'auraient-ils pas les honneurs de la presse ? (...) Moi, dans le passé, j'ai trop souffert des différences pour en faire entre les ouvriers et les puissants »⁹¹.

⁹¹ Voir Édouard Martin : *Ne Lâchons Rien Contre L'Économie Cannibale*, 2013, Paris, (eds) Cherche- midi, p.61-68. op.cit.

Comme on peut le voir, il s'agit d'une rhétorique politique flatteuse qui emprunte largement aux canons de la conception compétitive de la communication politique, pour au moins deux raisons qu'il convient de souligner.

La première réside dans le caractère plutôt séducteur de ce discours politique. Un discours qui vise en effet à séduire les syndicats. Cet aspect est important. Car il permet de comprendre la nécessité pour Nicolas Sarkozy d'ajuster son discours aux représentations du monde ouvrier, c'est-à-dire au référentiel sectoriel de l'industrie sidérurgique. Il convient de relever ici l'appropriation, par le président, d'un langage propre à la classe ouvrière. L'adoption de ce discours politique, en phase avec celui des ouvriers, vise à éviter toutes incompréhensions ou contradictions qui pourraient conduire les syndicats à durcir leur position. Aussi, le recours à cette rhétorique politique permet-il de concilier les oppositions, nier les différences, ou au moins les occulter lorsqu'elles existent, afin d'éviter la formation d'un véritable projet de lutte. C'est ce que laisse apparaître Nicolas Sarkozy lorsqu'il déclare aux métallos : « *Moi, dans le passé, j'ai trop souffert des différences pour en faire entre les ouvriers et les puissants* ». Comme on peut le voir, le discours met en avant des valeurs chères au président, et auxquelles les métallos ne sont pas insensibles. Du coup, le registre discursif s'insère dans les représentations des ouvriers alors séduits par un discours politique qui emprunte leurs codes et leurs valeurs.

Pourtant, la logique politique qui commande cette rhétorique n'est pas moins manipulateur, compte tenu de ses effets cognitif et symbolique sur les ouvriers et sur l'opinion publique d'une manière plus générale. On y discerne une lutte plus ou moins explicite pour le contrôle des représentations globales. À cette fin, l'usage symbolique de l'Élysée en tant qu'institution, mais aussi et surtout comme lieu par excellence d'exercice du pouvoir politique, va permettre au chef de l'État d'asseoir une relation de séduction et de domination à l'égard des syndicats. Il s'agit d'une relation de domination entre, d'un côté, le gouvernant, c'est-à-dire le président de la République et, de l'autre, les gouvernés que sont les métallos lorrains. C'est, en effet, cette relation de domination entre gouvernants et gouvernés qui structure le fonctionnement de la démocratie. C'est notamment en vertu de cette relation de domination que les gouvernants prennent en charge les demandes sociales qui sont formulées par les gouvernés.

La deuxième raison réside dans la présence des journalistes au début de l'entretien. Une exposition médiatique qui, selon Nicolas Sarkozy, vise à donner à ses « *amis les ouvriers les honneurs de la presse* ». Ces propos sont assez révélateurs du déficit de ressource médiatique et, plus globalement, de ressources collectives de la part de l'intersyndicale de Gandrange.

Elle met en évidence l'incapacité des syndicats à donner à leur lutte une visibilité médiatique suffisante. Cette absence de ressources médiatiques de la part des syndicats semble ici profiter à Nicolas Sarkozy. Ce constat vient confirmer la thèse selon laquelle la fermeture de la SOP a induit un accroissement de la dynamique interne du système politico-administratif en faveur du pouvoir exécutif.

Mais ceci ne doit pas nous conduire à perdre de vue l'essentiel. Car, le véritable enjeu pour le pouvoir exécutif, nous l'avons dit, est d'éviter l'impact négatif que pourrait avoir le conflit sur les résultats de l'UMP aux municipales de 2008. À cette fin, l'exposition médiatique de la présence des syndicats à l'Élysée va servir de ressource de relégitimation politique pour Nicolas Sarkozy. L'affichage médiatique permet ainsi, grâce à la visibilité importante qu'elle offre, de montrer l'image d'un président préoccupé par le sort des métallos. Loin donc d'honorer *ses « amis les ouvriers »* comme il veut le faire croire, la présence des journalistes offre au président un moment de redéfinition et de publicisation de sa politique industrielle. Il s'agit donc d'une séquence de communication politique (perspective compétitive), si l'on s'en tient à la définition qu'en donne Jay G. Blumler comme étant « une compétition pour influencer et contrôler, grâce aux principaux médias, les perceptions politiques des événements politiques majeurs »⁹². (Jay G. Blumler, 1990).

En ce sens, la publicisation de la présence des syndicats à l'Élysée participe à la stratégie globale de récupération politique du conflit, au nom des enjeux politiques liés aux municipales. Elle a donc servi de ressource médiatique pour la relégitimation politique de Nicolas Sarkozy, et permet de saisir les logiques politiques de sa rhétorique flatteuse à l'égard des métallos. On observera un usage différencié du discours politique, qui informe non sur les objectifs explicites de politiques publiques, mais plutôt sur les intérêts politiques implicites de Nicolas Sarkozy : séduire, publiciser, et se relégitimer par une récupération politique du conflit.

Cette rhétorique politique ajustée aux préoccupations des métallos va conduire le chef de l'État à inscrire la revendication des ouvriers sur l'agenda de l'Élysée. Il s'agit de la promesse du président d'investir à Gandrange « avec ou sans Mittal ». S'ouvre alors une phase de médiation pendant laquelle Nicolas Sarkozy va jouer le rôle de médiateur entre les syndicats et Lakshmi Mittal, le PDG du groupe.

⁹² Voir aussi, Jacques Gerstlé, Christophe Piar, *La communication politique*, Paris, Armand Colin, 2016.

Quand Nicolas Sarkozy reçoit les métallos de Gandrange à l'Élysée

Lorsqu'ils sont reçus à l'Élysée, dans la matinée du 28 janvier 2008, les syndicats avaient à cœur d'exposer au chef de l'État leurs propositions pour éviter la fermeture partielle de l'usine. Ce contre-projet industriel⁹³, élaboré par les deux syndicats majoritaires de l'usine est structuré autour de trois objectifs qui constituent les principales revendications (déjà rappelées) de l'intersyndicale de Gandrange. Ce face à face avec le président de la République offre aux syndicats l'occasion de défendre la viabilité économique de l'usine à condition toutefois que leur patron accepte de faire les investissements nécessaires. Aussi, l'entretien avec le chef de l'État est perçu par les syndicats comme un véritable soutien pour contraindre Lakshmi Mittal à effectuer les investissements pour la pérennisation du site. Après avoir écouté les syndicats exposer leurs propositions, Nicolas Sarkozy prend la parole pour leur faire une promesse sous forme de solutions politiques à leurs préoccupations :

« Première solution, on arrive à convaincre M. Mittal qu'il laisse ouvert tout ou partie de l'usine, dans ce cas, on investira avec lui ; deuxième solution, on essaie de trouver un repreneur, et il en existe, et on investira avec lui pour laisser le site ouvert. (...) l'Etat préfère investir pour moderniser le site plutôt que de payer de l'argent pour accompagner les gens soit en préretraite, soit au chômage »⁹⁴.

Ce moment marque véritablement l'inscription des revendications des syndicats à l'agenda de l'Élysée. Mais Nicolas Sarkozy tient à marquer cette promesse par une visite officielle sur le site de l'usine à Gandrange, pour annoncer officiellement cette promesse devant la presse. La présence du chef de l'État aux côtés des métallos lorrains, qui luttent pour préserver leur outil de production, constitue pour le président une séquence de relégitimation politique. Bien plus, cette visite offre à Nicolas Sarkozy une occasion inédite pour reprendre la main sur cette crise sociale. Du coup, c'est le président lui-même qui va faire la proposition aux syndicats en ces termes :

« Et si je venais à Gandrange, qu'est-ce que vous en pensez ? ». Réponse de M. Martin : « Écoutez, M. le président, on ne voit pas trop l'intérêt que vous veniez (...) ».

Dans son ouvrage intitulé : *Ne Lâchons Rien Contre l'Économie Cannibale*, Édouard Martin évoque cette séquence en soulignant le comportement de Nicolas Sarkozy qui « boude ! » et

⁹⁴ Voir *Le Point* en sa parution du 4 février 2008 : « l'État investira avec ou sans Mittal ». A ce propos consulter : <https://goo.gl/KRGnez> ou <https://goo.gl/zACzx5>.

« tourne sa chaise de trois quart » en répliquant : « Bien (...) si vous ne voulez pas que je vienne (...) moi je pense que c'est une bonne idée, mais si vous ne voulez pas (...) je ne vous oblige pas »⁹⁵.

C'est dans cette ambiance que Jacky Mascellin, le délégué syndical CGT, va prendre la parole pour exprimer son désaccord par rapport à la position de la CFDT :

« Nous, M. le président, on n'est pas d'accord avec la CFDT. On pense que ce serait bien que vous veniez parler aux ouvriers ». Cette position de la CGT va conforter Nicolas Sarkozy qui va alors s'empresse de répondre : « Parfait ; pas de problème. Donc je viens, mais si je viens, on est bien d'accord, c'est à votre invitation ! ».

C'est précisément lors de cette visite effectuée le 4 février 2008, sur le site de l'usine à Gandrange, que Nicolas Sarkozy réitère aux ouvriers la promesse qu'il leur a faite quelques jours plus tôt à l'Élysée. La forte visibilité médiatique qu'offre cette visite constitue un symbole fort de relégitimation politique pour le président qui va s'en servir pour repreciser sa politique industrielle :

« Mon objectif c'est de garder des usines en France, parce qu'un pays qui n'a plus d'usines est un pays qui n'a plus d'économie »⁹⁶.

Cette redéfinition des objectifs de Nicolas Sarkozy en termes de politique industrielle, on le voit, n'est pas le fait du hasard. Comme nous l'avons déjà souligné, elle s'adosse à la stratégie de récupération politique du conflit. En mettant en avant, grâce à la même rhétorique flatteuse, des symboles forts, « Mon objectif c'est de garder des usines en France », le chef de l'État poursuit sa stratégie de récupération politique du conflit. La reformulation du problème social dans une thématique de politique industrielle donne aux ouvriers le sentiment que leurs revendications ont fait l'objet d'une attention politique de la part du président de la République. Les déclarations des syndicats confirment cette intuition :

« Il a tenu un discours de syndicaliste. Ce n'est pas le président de la République qui parlait ; on a l'impression d'entendre un syndicaliste, car il n'a fait que répéter ce qu'on disait depuis le début »⁹⁷.

⁹⁵ Édouard Martin, *Ne Lâchons Rien ...* p.66-67, *op.cit.*

⁹⁶ Voir *Le Point*, du 4 février 2008 : <https://goo.gl/KRGnez>.

⁹⁷ Propos d'Édouard Martin, délégué syndical CFDT, et porte-parole de l'intersyndicale de Gandrange. Consulter notamment à ce sujet : <https://goo.gl/zACzx5>.

C'est encore plus frappant quand ce sentiment de satisfaction est exprimé par un responsable de la CGT ; syndicat qui n'est guère connu pour avoir des postures traditionnellement conciliantes avec le pouvoir exécutif :

« Je suis satisfait. C'est un homme qui a assez bien compris la situation »⁹⁸.

Cette séquence met en évidence l'usage d'une rhétorique politique en congruence avec les préoccupations des syndicats. C'est précisément cet alignement du discours politique avec les attentes des syndicats, qui leur donne le sentiment que leurs revendications sont prises en charge dans l'agenda politique de l'Élysée. On voit très clairement ici le rôle joué par le discours de Nicolas Sarkozy sur la perception des syndicats.

Pourtant, ce discours s'inscrit dans une stratégie de récupération politique du conflit pour deux raisons, qui n'ont au fond rien pour nous surprendre : d'abord la promesse de Nicolas Sarkozy n'a pas fait l'objet d'une reformulation politique préalable des revendications des syndicats. En d'autres termes, les solutions proposées par le chef de l'État n'ont pas fait l'objet, faute sans doute de ressource temporelle, d'un véritable travail de diagnostic et de requalification politique par les services de l'Élysée. Les syndicats sont d'ailleurs les premiers à s'en apercevoir :

« Quand Sarkozy, dans l'aciérie de Gandrange, disait "qu'avec ou sans Mittal nous investirons et nous reprendrons l'usine". Quand il a dit ça, nous, quand on est sorti, on s'est dit "mais attendez qu'est-ce qu'il est en train de nous dire là ! il est en train de nous dire que l'État va investir alors que toutes les règles de l'Union Européenne l'interdisent ?" Puisque c'est une aide de l'État déguisée ; c'est une aide publique déguisée ! On ne comprenait pas et on a pensé alors que, soit, ses conseillers ont déjà trouvé la parade ou, soit, il est en train de nous raconter des bobards. Mais la réalité est qu'il nous avait raconté des bobards. J'ai parfois l'impression que les politiques quand ils sont dans leurs tripes, et qu'ils sont là avec tout le monde autour d'eux, ils se laissent vraiment s'emporter ! La parole politique sort et parfois, on voit autour d'eux des conseillers qui les regardent horrifiés ! Et qui se disent qu'est-ce qu'il a dit, comment on va s'en sortir (...) »⁹⁹

Certes, il y a un cadrage politique (*framing*) des revendications par rapport à la politique industrielle. Mais les solutions politiques de Nicolas Sarkozy n'ont pas été nourries et enrichies par des résultats de commissions d'évaluations ou de travaux d'experts ayant

⁹⁸ Propos de Xavier Phan Dinh, syndicaliste CGT, représentant au conseil comité d'entreprise et au conseil d'administration du groupe ArcelorMittal. Voir, *Le Point* du 04/02/2008.

⁹⁹ Extrait de l'entretien réalisé avec Didier Zint.

travaillé sur la question. Or on sait que depuis les travaux précurseurs de Kingdon ayant systématisé la réflexion sur l'agenda politique, le courant des politiques publiques (*policies stream*) est nourri par les travaux d'évaluations, rapports d'experts, auditions de spécialistes etc. Pourtant, durant toute la durée du conflit jusqu'à la décision définitive de fermeture de l'aciérie électrique de Gandrange par ArcelorMittal, aucune commission parlementaire n'a été mise en place ni à l'Assemblée Nationale, encore moins au Sénat, pour auditionner des experts sur cette crise sidérurgique. Or cette phase de diagnostic, de thématisation ou de requalification de la question dans les termes relevant de la compétence gouvernementale, est capitale pour lui apporter un traitement politique durable.

Ensuite, la démarche de Nicolas Sarkozy laisse suggérer l'idée du « *blame avoidance* » - « l'évitement du blâme » – développé par Kent Weaver¹⁰⁰ (1986) dans sa conceptualisation des modalités de constitution de l'agenda politique. Dans « *The Political of Blame* », Kent Weaver décompose « l'évitement de blâme » par les acteurs politiques en huit stratégies.

La première consiste pour les acteurs politiques à limiter¹⁰¹ l'apparition de certaines questions à l'agenda politique (*agenda limitation*). Pour y parvenir, les autorités politiques peuvent procéder à une récupération politique du problème social ou différer le moment où celui-ci devient public. L'histoire de l'adoption de la loi relative au pacte civil de solidarité (PACS), représente un exemple emblématique de cette stratégie. Ainsi, dans son étude de la trajectoire de cette loi, Hélène Caune¹⁰² note qu'aucune des quatre propositions de lois relatives au PACS, déposées à l'Assemblée nationale et au Sénat, entre 1990 et 1997, n'a été inscrite à l'agenda du parlement. La deuxième stratégie de « l'évitement du blâme », prend la forme d'une modération des controverses politiques dès lors qu'il est impossible pour les autorités politiques d'écarter un problème social de l'agenda politique. Mais dans de tels cas, c'est la redéfinition politique du problème social, c'est-à-dire sa catégorisation politique qui permet son accès à l'agenda politique. Là aussi, et pour rester toujours sur l'exemple du PACS, Hélène Caune souligne que, « *c'est une fois que le pacte civil a été différencié du*

¹⁰⁰ Kent Weaver: « *The Political of Blame Avoidance* » *Journal of Public Policy* 6 (4) 1986, Cambridge, Cambridge University Press, p.371-398.

¹⁰¹ Sur ce point, la limitation à l'agenda s'inscrit dans une démarche qu'on pourrait qualifier ici d'assimilative ou de captation du conflit. Il s'agit, en effet, de récupérer politiquement le conflit et d'inscrire les revendications ouvrières à l'agenda de l'Élysée. Par cette même stratégie, le chef de l'État vise à maintenir les thèses du conflit hors des autres agendas institutionnels (gouvernemental, ministériel et législatif). On y reviendra.

¹⁰² Hélène Caune : « *Blame Avoidance. Évitement de Blâme* », in, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Science Po, 2010, p.114-123. Cf aussi, pour une approche descriptive de l'analyse de la loi relative au PACS, Jacques Commaille et Claude Martin : « PACS : la repolitisation du privé », in, R. Mouriaux (sous la dir). *L'année sociale*, Paris, eds syllepse, 2000, p.123-138.

mariage, et que l'on ne l'a pas seulement assimilé au mariage homosexuel, que la loi a pu être adoptée en 1999 ».

Le point capital de ce qui vient d'être dit est que l'inscription du contre-projet industriel des métallos de Gandrange sur le seul agenda élyséen, sans aucun traitement politique préalable, vise à garder cette crise sociale hors des autres agendas institutionnels. Notamment l'agenda gouvernemental et législatif. Aussi, l'agenda élyséen a-t-il servi de filtre pour maintenir cette agitation sociale hors de l'agenda systémique et des autres agendas institutionnels. Comme le soutiennent Bachrach et Baratz, « une forme particulière de l'exercice du pouvoir politique consiste justement dans la possibilité pour les acteurs politiques à maintenir certaines questions sociales hors de l'agenda politique »¹⁰³.

Récupérer le conflit pour mieux le décaler hors du calendrier des municipales

L'élément qui commande donc une large part de la stratégie du pouvoir exécutif est d'apaiser les syndicats par la promesse de l'État à « investir à Gandrange avec ou sans Mittal ». Cette promesse qui marque l'intégration à l'agenda élyséen de la revendication des syndicats, va placer Nicolas Sarkozy au centre des interactions entre les syndicats du site et Lakshmi Mittal, le PDG de l'entreprise. La promesse faite au nom de l'État permet donc au président de jouer un rôle stratégique : celui de médiateur entre les métallos et leur employeur. C'est grâce à ce rôle de médiation que Nicolas Sarkozy va réussir à obtenir quelques concessions en termes d'investissements auprès de M. Mittal. Mais cette position de médiateur permet surtout au président de convaincre Lakshmi Mittal à décaler sa décision de fermeture de l'aciérie électrique de Gandrange au mois d'avril 2008. En d'autres termes, au lendemain des municipales dont le premier et le second tour étaient prévus pour le 9 et 16 mars 2008.

« Après avoir rencontré le président et, comme il l'a proposé, j'ai accepté d'étudier des propositions alternatives viables avec les syndicats (...) jusqu'au début du mois d'avril (...) Il n'y a aucune raison de s'inquiéter. Les syndicats n'ont pas à s'inquiéter de la situation (...) jusqu'à cette date (début avril), tout est ouvert »¹⁰⁴

¹⁰³ P. Bachrach and M. S. Baratz, « Decisions and non-decisions: an Analytical Framework », *The American Political Science Review*, 1963, Vol. 57, No. 3 (Sep., 1963), p.632-642. Voir aussi, à ce sujet, P. Knoepfel, C. Larue, F. Varone et J-F. Savard, *Analyse et Pilotage des Politiques Publiques*, 2015, Presses de L'Université de Québec, p.161-167. op.cit.

¹⁰⁴ Extrait des propos de Lakshmi Mittal, PDG du Groupe ArcelorMittal, à l'issue de son entretien avec Nicolas Sarkozy à l'Élysée, le 28 janvier 2008. Voir *Le Monde.fr* du 28 janvier 2008.

On le voit. Lakshmi Mittal joue le jeu. L'objectif du pouvoir est d'apaiser les syndicats pour empêcher le développement du conflit dans le calendrier des municipales. À partir de ce moment, la question de la fermeture de l'aciérie électrique devient une question de temps. Laisser passer les municipales et ne prendre aucune décision sur le sort de l'usine dans le calendrier électoral. Le patron indien l'avait appris à ses dépens lorsqu'il annonça, le 16 janvier 2008, la fermeture partielle du site sans prévenir les autorités politiques. Pour lui faire passer le message politique, Nicolas Sarkozy n'avait pas voulu lui serrer la main lors de sa visite d'État en Inde le 24 janvier 2008. La rencontre des deux hommes à l'Élysée, dans l'après-midi du 28 janvier, était le moment de remettre les « pendules à l'heure ». Cela permet de comprendre certaines nuances des propos de Lakshmi Mittal à sa sortie de son entretien avec le président. Au magnat de l'acier de déclarer : « (...) *les syndicats n'ont pas à s'inquiéter de la situation jusqu'à début avril* ».

Ce discours est clairement conforme à la stratégie du pouvoir exécutif dont l'enjeu central, nous l'avons dit, est d'éviter l'impact négatif du conflit sur les résultats de l'UMP aux municipales de 2008.

En parallèle cette séquence met en évidence l'incapacité de l'État en ce qui concerne sa fonction d'agrégation des demandes sociales dans un contexte de globalisation. De fait, le chef de l'État ne va pas réussir à imposer au sidérurgiste ArcelorMittal de surseoir sa décision de fermeture de l'aciérie électrique de Gandrange.

Ainsi, le 4 Avril 2008, lors d'un Comité d'entreprise extraordinaire qui s'est tenu à Metz, soit deux semaines seulement à peine après les municipales, la direction du groupe entérine la fermeture définitive de l'aciérie électrique et du Train à billettes de son site de Gandrange. Les syndicats, très remontés par cette décision, vont crier à la trahison de leur employeur. D'autant que, selon ces derniers, leurs propositions industrielles pour le maintien des deux installations n'ont pas été prises en compte par la direction de l'entreprise :

« Notre idée était de démontrer que le site de Gandrange était tout à fait viable, à condition d'y investir (...) Nous avons demandé plusieurs fois à rencontrer des membres de la direction d'ArcelorMittal, mais nous n'avons jamais été reçus ; ces messieurs étaient en voyage d'affaires permanent (...) Ils ont mis notre projet à la poubelle, en argumentant que les chiffres sur lesquels le document est basé sont faux. Il s'agit décidément d'une décision à caractère politique »¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Extrait des entretiens Didier Zint CFDT

Le 7 Avril 2008, lors de leur deuxième rencontre avec le président, c'est avec un tout autre discours qu'ils sont accueillis à l'Élysée. Au leader syndical CFDT de rappeler :

« L'accueil est tout autre. Toujours dans la même pièce mais pas de bouteille d'eau, pas de chocolat. Service minimum. (...) il ne nous sert pas la main et nous explique qu'il n'a pas réussi à convaincre Mittal »¹⁰⁶.

Le discours politique flatteur ayant prévalu avant les municipales laisse désormais place à un discours politique plus objectif sur les capacités réelles de l'État. Après avoir rappelé aux syndicats la promesse de reclassement des 575 emplois menacés par la fermeture des deux installations, Nicolas Sarkozy annonce aux syndicats que les concessions arrachées à Lakshmi Mittal en matière d'investissements feront l'objet d'une convention d'ancrage territorial entre l'État, ArcelorMittal, la région Lorraine et le département de Moselle. Pour une deuxième fois les métallos vont se sentir trahis ; non pas par leur employeur mais par l'État, qui n'a pas réussi à tenir ses promesses. Pour manifester leur colère, les métallos vont ériger une stèle à Gandrange en mémoire des promesses non tenues de Nicolas Sarkozy. Moins de deux ans plus tard, ArcelorMittal annonce l'arrêt des deux hauts fourneaux de Florange, les deux derniers de la Lorraine.

Au même moment, s'ouvrent les primaires socialistes pour la désignation du candidat PS à l'élection présidentielle de 2012. Les candidats aux primaires socialistes vont choisir de visiter Gandrange qui, à leurs yeux, représente un symbole de l'échec industriel de Nicolas Sarkozy. C'est dans ce contexte de compétition politique et d'extension de la protestation sociale que François Hollande, sorti vainqueur des primaires socialistes, va faire aux métallos la promesse d'empêcher la fermeture des sites de Florange et d'Hayange qui, à leur tour, se trouvent menacés de fermeture définitive par le sidérurgiste ArcelorMittal.

¹⁰⁶ Cf, entretiens réalisés avec Édouard Martin.

Conclusion

Ce chapitre nous a permis de comprendre les processus sociaux qui sont au cœur de l'émergence de la situation jugée problématique à Florange. Le premier élément de conclusion de ce chapitre est que le problème social n'est pas un donné. Il résulte d'une activité de construction de sens d'une situation sociale putative, en l'occurrence la fermeture temporaire des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine par ArcelorMittal. Son émergence obéit à un processus de problématisation qui s'opère conjointement avec la formation de l'identité collective des métallos autour d'un projet revendicatif. Cet aspect est particulièrement intéressant, parce qu'il éclaire sur le fait que l'émergence du conflit, c'est-à-dire le passage à l'action (*move*), est intimement liée à la manière dont la situation sociale est problématisée par les acteurs sociaux.

Le second élément de conclusion de ce chapitre est que l'activité de problématisation participe à une définition du problème de la part d'entrepreneurs de cause particulièrement endurants, qui vont tenter d'imposer à travers leur cadre interprétatif leur perception du problème. C'est le cas notamment d'Édouard Martin (CFDT), mais aussi de Walter Brocoli (FO) ou de Xavier Le Coq (CFE-CGC) dans une moindre mesure. En effet, grâce à leurs expériences de l'action et à l'activation de schèmes mobilisateurs (identité territoriale, culturelle, savoir-faire sidérurgique lorrain, "l'acier lorrain vivra", etc.), ces derniers vont réussir la formation d'un projet revendicatif autour d'un objectif collectif de lutte.

Outre ces aspects, ce chapitre nous a permis de montrer grâce au modèle de l'anticipation interne systématisé par P. Garraud (1990), qu'un problème mal articulé, c'est-à-dire mal défini, peut faire l'objet d'une stratégie anticipative des autorités politiques qui, en se substituant aux acteurs sociaux, vont le prendre en charge pour étouffer le développement éventuel d'une mobilisation sociale à leur encontre. Ainsi, en analysant l'épisode protestataire de Gandrange entre 2008 et 2009, le présent chapitre a montré comment l'échec de cet épisode de protestation sociale trouve une part significative de son explication dans la stratégie anticipative adoptée par Nicolas Sarkozy. En effet, pour éviter le développement d'une crise sidérurgique en Lorraine dans un contexte politique et économique difficile, Nicolas Sarkozy a anticipé la prise en charge politique de cette problématique socialement mal articulée pour éviter son intensification.

Controverses sociales et logiques politiques dans la lutte ouvrière de Florange : le conflit comme espace de compétition politique lors de la présidentielle de 2012

Introduction

En juin 2011, soit deux ans après la fermeture de l'aciérie électrique de Gandrange, ArcelorMittal annonce la fermeture temporaire des hauts fourneaux de Florange. Mais contrairement à Gandrange, le communiqué du groupe, qui se veut rassurant, intervient à quelques mois à peine de l'élection présidentielle de 2012. La lutte ouvrière de Florange émerge donc dans un contexte d'ouverture de la « structure des opportunités politiques » (SOP). Confronté à la crise financière de 2008, le pouvoir en place veut éviter une crise sociale en Lorraine et décide de mettre en avant le « *caractère temporaire* » de la fermeture des hauts fourneaux. Mais Nicolas Sarkozy, le président sortant et candidat à sa propre succession, ne s'est pas engagé ouvertement en faveur d'une réouverture des hauts fourneaux. Voyant dans ce contexte électoral un moment propice pour attirer l'attention politique, les métallos lorrains vont intensifier leur lutte. En mobilisant le concept de « structure des opportunités politiques » (SOP) ce chapitre examine l'interaction entre le champ politique d'un côté, et l'espace social de l'autre dans une double perspective :

D'abord, dans une approche par le *haut (top down)*, l'on s'intéresse au positionnement de l'exécutif en place sur cette affaire. Il s'agit de restituer la manière dont le gouvernement Fillon et l'UMP, le parti de la majorité présidentielle à l'époque, se sont positionnés sur cette mobilisation sociale. Mais l'on vise aussi à comprendre le positionnement du PS, le principal parti d'opposition, et celui François Hollande, son candidat à l'élection présidentielle de 2012, sur cet enjeu.

Par suite, dans une approche par le *bas (bottom up)*, et en mobilisant le concept de *réseaux*, ce chapitre s'intéresse aux facteurs explicatifs de la mobilisation des élus lorrains derrière les métallos et ce, malgré la diversité de leur appartenance partisane.

Section 1. L'émergence du conflit dans un contexte d'ouverture de la SOP

Existe-t-il un lien entre le *contexte électoral de 2012* et le développement de la lutte ouvrière de Florange ? En d'autres termes, le contexte politique d'émergence de ce conflit a-t-il exercé une quelconque influence sur son intensification par les métallos ? Ces questionnements soulèvent de nombreuses problématiques, qui renvoient au lien entre ce que le développement de la lutte ouvrière de Florange doit à son environnement politique.

En réinvestissant le concept de SOP, cette section se propose d'interroger le pouvoir explicatif de cette notion à travers une série de variables politiques dans un double objectif : il s'agit, dans un premier temps, de rendre intelligible par le prisme du contexte électoral de 2012 la stratégie des métallos en ce qui concerne l'activation des ressources collectives au succès de leur lutte ; dans un second temps, nous nous intéressons au positionnements des candidats à l'élection présidentielle de 2012, en particulier ceux de l'UMP et du PS, les deux grands partis de gouvernement, sur les enjeux mis en avant par le conflit.

1. La SOP : un concept heuristique empiriquement éprouvé

Le concept de structure des opportunités politiques, rappelons-le, est un concept majeur dans l'analyse des mouvements sociaux et un outil central dans l'analyse des politiques publiques. C'est encore plus vrai lorsqu'il s'agit d'une politique publique qui émerge dans un cycle de protestation sociale.

Peter Eisinger¹ fut sans doute le premier, en 1973, à systématiser de manière explicite le concept de SOP dans son étude comparative sur l'ampleur des mouvements noirs américains dans les années 1960. Au terme de cette étude consacrée à 43 villes américaines, Eisinger a constaté que les villes caractérisées par un environnement politique favorable au développement de ces mouvements ont adopté des stratégies anticipatives, en procédant à la mise à l'agenda politique des revendications des organisateurs. À l'inverse, celles dont l'environnement politique n'est pas ouvert ont empêché ou réprimé le développement de la protestation. Il désigna alors sous le vocable de « structure des opportunités politiques » l'ensemble des éléments de l'environnement et du contexte politique ayant un impact négatif ou positif sur le développement de ce vaste mouvement social. Les résultats des travaux de Peter Eisinger révèlent que, indépendamment des ressources dont ils disposent ou qu'ils

¹ Peter Eisinger, « The Condition of Protest Behavior In American Cities », *American Political Science Review*, 67(1) 1973, p.11-12.

peuvent mobiliser, la capacité des acteurs sociaux à prendre l'initiative d'une mobilisation sociale dépend des points d'ouverture qu'offre le système politique et plus généralement de sa vulnérabilité² à un moment donné.

Quelques années plus tard, précisément en 1978, Charles Tilly mobilisa le concept de la SOP et l'intégra avec un effort de conceptualisation plus poussée à son modèle de mobilisation (*mobilisation model*). La démarche visait alors à rendre compte - en couplant la variable opportunité (*opportunity*) et la menace (*threat*) -, des interactions entre un groupe en voie de mobilisation et son environnement politique. Il désigne alors comme étant une ouverture de la « structure des opportunités politiques » (SOP), le degré auquel les autres groupes, y compris le gouvernement, deviennent vulnérables devant de nouvelles revendications qui, en cas de succès, pourraient accroître la capacité des contestataires (*contenders*) à atteindre leurs objectifs³.

En 1982, Doug McAdam mobilisa à son tour le concept de la « structure des opportunités politique » dans le cadre d'une étude⁴ longitudinale consacrée à l'insurrection noire aux Etats-Unis entre 1930 et 1978. Dans ce travail, le concept de la SOP a été associé par l'auteur au modèle du processus politique (*The political process model*)⁵, lequel est jugé peu pertinent pour expliquer la passivité de certains groupes disposant pourtant de ressources pour passer à l'action. McAdam considère que le concept de la structure des opportunités politiques est plus pertinent pour lever ce paradoxe. Il en arrive au constat, tout comme Eisinger, que les chances

² De manière encore plus révélatrice, Eisinger note que: « *Protest is a sign that the opportunity structure is flexible and vulnerable to the political assaults of excluded groups* », p.28 (1973).

³ Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution*, New York, Random House, 1978, p.133. Avec une traduction de l'anglais américain par Lilian Mathieu. Voir l'excellente critique de cet auteur consacrée au concept de la *structure des opportunités politiques*, « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », in, *Revue Française de Science Politique*, 2002/1(Vol.52) p.75-100.op.cit.

⁴ Doug McAdam, *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*, Chicago, University of Chicago Press, 1982, p.41.

⁵ Remarque latérale. Le modèle du processus politique (*The political process model*), a été conceptualisé par Charles Tilly dans son ouvrage consacré à l'étude de la révolution française entre 1830 et 1832 (*Political Process In Revolutionary France, 1830-1832*), University of Michigan, décembre 1973. Approche proposée par Charles Tilly, comme une alternative aux insuffisances de la théorie de la Mobilisation des Ressources, laquelle attribue le succès des mobilisations sociales à des facteurs internes à la mobilisation sociale elle-même comme, par exemple, le degré d'organisation de ses participants. On peut donner, à titre illustratif, l'exemple de l'intersyndicale de Gandrange ou de Florange. Reste que, en dehors de ces facteurs internes, il existe aussi des facteurs externes, ceux liés aux caractéristiques du système politique. Ces facteurs favorisent le succès des mouvements sociaux. C'est le constat que nous avons fait dans l'analyse de l'épisode protestataire de Gandrange. L'échec de ce conflit ne s'explique pas seulement par des facteurs internes à l'intersyndicale de Gandrange. Elle s'explique également par des facteurs externes. Plus précisément, par la fermeture de la SOP caractéristique de l'année 2008.

de succès d'une action collective est sujette aux variations conjoncturelles du système politique, c'est-à-dire à sa vulnérabilité.

Depuis lors, il est établi par ces études que des facteurs propres au contexte politique, c'est-à-dire extérieurs aux différentes formes de protestations elles-mêmes, exercent une influence positive ou négative sur le développement des mobilisations sociales. Pour le dire de manière terre à terre, le fait pour les initiateurs des mobilisations sociales de maîtriser un stock de ressources collectives, quelle que soit la nature de ces ressources, n'est plus un critère suffisant pour le passage à une action collective. Dès lors, les facteurs externes propres à l'environnement politiques qui influencent l'échec ou le succès des mobilisations sociales deviennent le défi des chercheurs.

En 1982, Sydney Tarrow entreprit une étude transnationale dans laquelle il proposa une définition plus succincte du concept de SOP, qu'il définit comme étant les « dimensions inhérentes à l'environnement politique qui incitent les acteurs sociaux à s'engager dans une action collective en affectant leurs attentes sur son échec ou son succès »⁶. Mais l'apport central de Tarrow par rapport au concept de la structure des opportunités politiques fut d'avoir identifié quatre facteurs strictement politiques, censés exercer un effet décisif sur l'ouverture de la structure des opportunités politiques : 1) le degré d'ouverture ou de fermeture des institutions politiques ou l'existence d'une menace ; 2) la présence ou la disponibilité d'alliés politiques potentiels susceptibles d'apporter leur soutien au mouvement considéré ; 3) la stabilité ou l'instabilité des alignements politiques ; 4) l'existence de conflits ou de divisions entre les élites politiques⁷.

À partir de 1986 une nouvelle génération de chercheurs va s'intéresser à cette notion. D'abord Herbert Kitschelt qui fit une distinction supplémentaire au niveau de ces facteurs en distinguant une phase *d'input* et *d'output* du système politique. Ces phases correspondent à des moments d'ouverture (*input phase*) et de fermeture (*output phase*) du système politique.

⁶ Sydney Tarrow, *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*, 3rd (eds) updated and revised, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press, 2011, p.32. Traduit de l'anglais par nous-même. Rappelons que, dans cette étude transnationale, Sydney Tarrow a utilisé un concept qu'il a désigné sous le nom de « Contentious politics ». Voir, au sujet de cette définition David S. Meyer & [Debra C. Minkoff](#), *Social Forces*, Vol 82, Issue 4, 1 June 2004, the University of North Carolina Press, p.1460. Traduite de l'anglais américain par nous-même.

⁷ Sydney Tarrow, *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*, 3rd (eds) updated and revised, Cambridge Studies, Cambridge University Press, 2011, p.163. Traduit de l'anglais par nous-même. Voir également, pour une traduction originale de la 1^{ère} édition (1982), Lilian Mathieu, « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », in, *Revue Française de Science Politique*, 2002, Vol.52/1, p.75-100. op.cit.

Selon Herbert Kitschelt, quatre facteurs entrent en jeu dans les phases *d'input* où les demandes sociales accèdent à l'agenda politique : le nombre de partis politiques (number of political parties) ; la capacité du pouvoir législatif à contrôler l'action gouvernementale (cette capacité de contrôle du pouvoir législatif accroît le degré d'ouverture de la SOP) ; les modes de médiation entre les différents corps intermédiaires et, enfin, la capacité du pouvoir exécutif à agréger de nouvelles revendications à celles qui figurent déjà à l'agenda politique par la quête de compromis et de consensus acceptables⁸. Il conclut lui aussi, à l'issue d'une étude comparative consacrée aux mouvements anti-nucléaires en France, Allemagne, Suède et États-Unis, à une relation significative entre le degré d'ouverture de la SOP et les stratégies et impacts des mobilisations dans ces quatre pays. On citera également, dans la lignée de cette nouvelle génération de chercheurs, Hanspeter Kriesi qui, en 1992, identifia un ensemble de trois variables politiques qui influencent directement l'essor des mouvements sociaux. Il s'agit des « structures » (qu'il faut comprendre par la structure institutionnelle de l'État) ; « la distribution du pouvoir politique » (*configuration of power*) ; et les « interactions » liées au contexte⁹. Ce travail va inspirer une année plus tard Ruud Koopmans (1993) dans son étude longitudinale consacrée au développement des nouveaux mouvements sociaux (NMS) en Allemagne de l'ouest de 1965 à 1989. Il en arrive lui aussi à la conclusion selon laquelle les deux vagues de protestations sociales qu'a connues le pays durant cette période, avaient pour origine des changements dans la SOP à laquelle ces mouvements étaient confrontés. Il s'agit, plus concrètement, d'un changement dans la posture des sociaux-démocrates du SPD à l'égard des organisateurs de ces mouvements¹⁰.

1.1 L'hypothèse de l'ouverture de la SOP dans le contexte électoral de 2012

Comme on peut le voir, le concept de structure des opportunités politiques a suscité un véritable engouement scientifique dans le sens de la compréhension des rapports entre *politics* et *policies*. Nous souhaitons prolonger ici ces apports en commençant par aborder rapidement ce que nous considérons être deux points aveugles de cette notion.

⁸ Herbert Kitschelt, « Political Opportunity Structures and Political Protest : Anti-Nuclear Movements in Four Democracies », in, *British Journal of Political Science*, Vol.16/1, Cambridge University Press, January 1986, p.57-68.

⁹ Hanspeter Kriesi, «New Social Movements and Political Opportunities in Western Europe», *European Journal of Political Research*, 1992, Vol.22, n°2, p.219-244. Voir aussi, *Political Context and Opportunity* », in, *The Blackwell Companion to Social Movements*, Edited by David Sow, Sarah A. Soule, Hanspeter Kriesi, Blackwell Publishing, 2004, p.69.

¹⁰ Ruud Koopmans, « Dynamics of Protest Waves : West Germany, 1965 to 1989 », in *American Sociological Review*, vol 58/1 October 1993, p.638.

Le premier renvoie à ce que nous estimons être une confusion entre la SOP elle-même et les facteurs qui provoquent son ouverture. Si certains travaux cités plus haut, ont mis l'accent sur le fait que le concept est *externe* aux mobilisations sociales, ils ont insuffisamment abordé la distinction pourtant fondamentale entre la « structure des opportunités politiques » et les facteurs propres à l'environnement politique qui favorisent son ouverture et qui, précisément pour cette raison, ne peuvent pas être confondus avec la notion elle-même. Cette indifférenciation a pour principal inconvénient de confondre la SOP avec la variable « *contexte électoral* ». Pareille méprise conduit à conférer à la structure des opportunités politiques qui, comme l'indique son nom, est quelque chose de nécessairement stable, un caractère dynamique¹¹ ou volatile ; caractéristique en revanche propre à la variable « *contexte électoral* » compte tenu de sa volatilité, en raison des stratégies politiques qui y ont cours. En ce sens, Duyvendak souligne de manière assez révélatrice que la SOP fait référence « aux aspects du système politique qui sont relativement stables dans le temps »¹². Mais l'auteur n'aborde pas suffisamment la distinction entre le « *contexte électoral* » qui a une nature intrinsèquement volatile et la SOP.

Le second point renvoie à l'imprécision qui entoure le concept. L'on voudrait ici pointer du doigt le manque de clarté en ce qui concerne la définition même de la notion. Certes, dans la plupart des travaux, un effort définitionnel est effectué par les auteurs. Il reste que ces tentatives de définition, dans leur majorité, se contentent de désigner comme constitutifs de la SOP certains aspects du système politique en oubliant de préciser clairement ce qu'elle est ou n'est pas. Cette situation, nous semble-t-il, est en partie à l'origine du flou conceptuel qui entoure la notion et justifie la plupart des critiques¹³ qui lui sont adressées. Ce flou conceptuel est particulièrement renforcé par l'extension empirique de la notion, à travers l'ajout de dimensions supplémentaires qui affaiblissent son pouvoir explicatif. Gamson et Meyer (1996, p.275) notant à cet effet, que le concept de la SOP « court le danger de devenir une sorte

¹¹ Voir la critique de Lilian Mathieu à propos de cette caractéristique implicitement attribuée à la SOP. L'auteur note : « Il semble en effet pour le moins paradoxal d'envisager l'opportunité pour une mobilisation de se développer avec succès – c'est-à-dire quelque chose de nécessairement ponctuel et instable – en termes de *structure*, notion dont l'usage dans les sciences sociales connote au contraire la stabilité et la durabilité » « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », in, *Revue Française de Science Politique*, 2002/1(Vol.52), cité, p.75-100. op.cit.

¹² Jan Willem Duyvendak, *Le poids du politique. Nouveaux mouvements en France*, Paris, (eds) L'Harmattan, 1994, p.101.

¹³ Voir David Meyer et Debra Minkoff, « *Conceptualizing Political Opportunity* », in, *Social Forces*, Vol.82/1 June 2004, The University of North Carolina Press, p.1458. Selon ces auteurs, « le concept de la structure des opportunités politiques court le danger de devenir une éponge capable d'absorber tous les aspects d'un mouvement social » (The concept of political structure is ...in danger of becoming a sponge that soak up every aspect of social movement environment »).

d'éponge capable d'absorber tous les aspects des mobilisations sociales, du système politique, des crises et alliances politiques et même des changements de politiques publiques »¹⁴

Nous entendons par SOP la structure institutionnelle de l'État. En d'autres termes, le concept se réfère ici au système politique et, de manière plus large, à l'ensemble des institutions qui participent au bon fonctionnement de la démocratie représentative. Il s'agit, pour être précis, du corps institutionnalisé de l'État¹⁵. Cela suppose la séparation des trois pouvoirs canoniques qui régissent le bon fonctionnement d'une démocratie représentative, à savoir : le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire. L'indépendance du pouvoir législatif et sa capacité de contrôle sur l'action gouvernementale ainsi que l'indépendance du pouvoir judiciaire constituent des rappels triviaux. À ce système politique ainsi défini, il faut une économie de type capitaliste. Ce système politique implique également l'existence de partis, qui participent à la compétition politique en vue de la conquête du pouvoir. Car, les partis politiques constituent une composante essentielle de la démocratie représentative. On devine en ce point la nécessité de prendre en compte dans l'analyse, le jeu des alliances entre partis ; leurs stratégies et les facteurs contextuels d'ordre conjoncturels dans lesquelles elles s'inscrivent. L'alliance entre les partis de gauche (PS, PCF, PRG, Mouvement Citoyen et Les Verts), dénommée la « Gauche Plurielle », entre 1997 à 2002, constitue un exemple assez illustratif de ce phénomène. Ce type d'alliance politique qui n'est jamais stable, car susceptible de remise en question compte tenu des conjonctures, n'est pas spécifique à la gauche. On la retrouve également à droite. C'est le cas, par exemple, de l'alliance entre l'UMP (LR) et l'UDI.

Tout ceci pour montrer que le « *contexte électoral* » est considéré ici comme un facteur externe de la structure de SOP. Ainsi, bien qu'il soit une caractéristique fondamentale de la structure institutionnelle de l'État, il ne constitue ni au sens propre ni au sens figuré une *structure* ; encore moins une *institution*. Pour cette raison, il convient de l'isoler de ce que nous entendons ici par SOP. Nous faisons donc une distinction entre la SOP et le « contexte électoral » qui est envisagé ici comme une variable *explicative* (indépendante).

¹⁴ Voir aussi, David Sow, Sarah A. Soule, Hanspeter Kriesi, « Political Context and Opportunity », in, *The Blackwell Companion to Social Movements*, Blackwell Publishing (eds), 2004, p.69. op.cit.

¹⁵ En ce sens, il ne s'agit pas de l'État au sens générique du terme. L'usage du concept renvoie à un régime de type démocratique et se réfère surtout à un État fort, c'est-à-dire centralisé et centralisateur, doté d'un système politique fermé comme la France. Mais ceci n'exclut pas une dose de décentralisation par laquelle l'État concède à ses démembrements (collectivités territoriales et EPCI) l'exercice d'un certain nombre de compétences au niveau des territoires, tout en gardant une gouvernance politique verticale.

En nous basant sur les résultats des travaux réalisés par Duyvendak, le fait que la France est un État fort (voir le Tableau 1.2) caractérisé par une fermeture de la SOP, nous faisons l'hypothèse que le contexte électoral de 2012 est constitutif d'une phase d'ouverture de la SOP. Plus clairement, cela revient à dire que la période de l'élection présidentielle de 2012 offre aux métallos de Florange des points d'accès au champ politique. Ce contexte est donc favorable aux syndicats pour faire accéder leurs revendications à l'agenda politique. Pour que cette hypothèse soit au moins partiellement validée, on doit donc s'attendre à ce que l'adoption par les métallos de stratégies d'intensification du conflit pour susciter l'attention des élites politiques soit intentionnellement justifiée par l'approche de l'élection présidentielle 2012.

Tableau 1.2 Paramètres déterminant l'attitude du type d'État à l'égard des NMS

<i>Stratégie informelle</i>	<i>Structure institutionnelle formelle</i>	
	<i>État faible</i>	<i>État fort</i>
<i>Exclusive</i>	« Inclusion formaliste » accès formel, pas d'accès informel	« exclusion sélective » aucun accès, ni formel, ni informel
	répression forte possibilité de veto, mais aucune concession substantielle	ignorance/répression aucune possibilité de veto ; concessions selon la configuration du pouvoir
	(Allemagne)	(France)
<i>Intégrative</i>	« intégration totale via les procédures » accès formel et informel	«cooptation informelle » accès informel, pas d'accès formel ; faible répression ; aucune possibilité de veto,
	possibilité de veto	
	mais aucune concession substantielle	mais concessions substantielles
	(Suisse)	(Pays-Bas)

Source : Jan Willem Duyvendak, *Le Poids du Politique*, p.106

Cette figure indique que la stratégie adoptée à l'égard des mobilisations sociales par l'État français, est le recours à une répression modérée. Le pouvoir exécutif qui n'est pas en accord avec les thèses d'une mobilisation sociale, a tendance à l'ignorer ou à adopter une répression faible selon le répertoire d'action investi par les protestataires. Cette attitude met en évidence un État fort avec un système politique fermé, qui favorise l'accès à la SOP par une « cooptation informelle » des mouvements sociaux.

1.1.1 Opérationnalisation de l'hypothèse et démonstration empirique

Opérationnaliser l'hypothèse de l'ouverture de la SOP dans le contexte politique de 2012, revient à identifier les différentes variables qui permettent d'expliquer la pertinence de cette proposition. Nous en identifions ici quatre dont l'effet conjugué permet de confirmer, au moins partiellement, cette hypothèse. Il s'agit de : 1) *le contexte électoral de 2012*. Cette période d'alternance politique, qu'il ne faut pas confondre avec le système politique, est envisagée ici comme une variable explicative. Il représente une phase de vulnérabilité du système politique. Une phase *d'input* des demandes sociales à l'agenda politique. La principale caractéristique du contexte électoral réside dans les points d'accès qu'il offre aux acteurs sociaux 2) *la configuration du pouvoir* qui détermine la distribution du pouvoir entre les différents partis politiques. Cette variable constitue un facteur politique clé qui permet de saisir dans le contexte politique de 2012, l'état des rapports de force entre les principaux partis¹⁶ de gouvernement que sont l'UMP et le PS ; 3) la présence d'un allié politique capable d'apporter son soutien aux thèses du conflit. Ce soutien politique permet d'interroger de manière renouvelée le rôle de la variable leader politique. Il s'agit de comprendre à travers ce facteur, les motivations sous-jacentes à la promesse faite aux métallos par François Hollande lors de sa visite à Florange. Mais d'une manière plus générale, il est aussi question de comprendre le soutien politique des élus locaux de Moselle. Enfin : 4) la compatibilité entre les thèses du conflit et les valeurs du *PS*. Ce facteur met en évidence la nécessité d'une congruence entre le problème social tel qu'il est construit et problématisé par les syndicats, avec les valeurs du parti socialiste. Le tableau ci-dessous présente l'ensemble des facteurs impliqués dans l'ouverture de la SOP. Soulignons que l'existence d'une adéquation entre les valeurs de l'allié politique et les thèses mises en avant par le conflit est déterminante pour comprendre le processus de mise à l'agenda politique. Cette congruence est un aspect important. D'autant qu'elle permet de distinguer un soutien politique de façade d'une démarche s'inscrivant dans un objectif explicite de politique publique.

¹⁶ La bipolarisation du système politique français, qui a démarré progressivement au début de la cinquième République, a fait émerger le clivage droite-gauche autour de l'UMP et du PS qui, jusqu'en 2016, étaient les deux principaux partis majoritaires du système politique. Cette configuration politique n'est plus tout à fait vraie aujourd'hui compte tenu de la montée en puissance du parti LREM qui s'impose, sans doute durablement, dans le paysage politique au point de le bouleverser profondément depuis l'élection d'Emmanuel Macron comme président de la République en mai 2017. Avec un contingent de 298 députés à l'Assemblée nationale lors des législatives de 2017, et 23 eurodéputés au Parlement européen à l'issue des européennes de 2019, « La République en Marche ! » (LREM) est en train de confirmer son rang de premier parti de France.

Tableau 2.2 : Les facteurs politiques impliqués dans l'ouverture de la SOP

<i>Hypothèse de l'ouverture de la SOP</i>	<i>Variables explicatives</i>	<i>Observations</i>
1	Le contexte électoral de 2012	Phase de vulnérabilité du système politique ; contexte offrant des points d'accès au champ politique
2	La configuration du pouvoir politique	Une configuration du pouvoir qui dépend des partis politiques, leurs interactions et stratégies, et leur capacité à faire des alliances
3	L'existence d'un allié politique en accord avec les thèses du conflit	Il s'agit d'un allié politique capable d'apporter de manière explicite son soutien politique au conflit.
4	La congruence entre les valeurs de l'allié politique et les thèses du conflit	Cette congruence permet de saisir la cohérence ou non de la définition politique du problème social. Elle prépare la mise à l'agenda politique

Notons bien : Ces facteurs sont loin d'être les seuls impliqués dans l'ouverture de la SOP. Il existe d'autres facteurs. Mais ce sont ceux que nous identifions comme les plus pertinents dans la présente analyse, pour expliquer au mieux l'ouverture de la SOP. C'est l'effet conjugué de ces quatre facteurs qui permet l'ouverture de la structure des opportunités politiques dans le contexte électoral de 2012.

1.1.1 Démonstration empirique

À l'été 2011, après l'annonce de la fermeture temporaire des hauts fourneaux de Florange, les deux derniers de la Lorraine, les métallos très en colère vont se mobiliser malgré les justifications économiques de leur employeur. Mais curieusement, pour des raisons stratégiques liées d'une part à la constitution de l'intersyndicale de Florange, et à l'approche de l'élection présidentielle de 2012 d'autre part, les syndicats de l'usine vont s'organiser et attendre le *contexte électoral* avant d'entreprendre l'intensification de leur lutte.

Au même moment, plus précisément à partir de 28 juin 2011, s'ouvre à gauche la campagne pour les primaires socialistes. La Moselle devient le lieu de pèlerinage pour les candidats socialistes en quête de popularité et d'affichage médiatique. Ces derniers choisissent dès lors de visiter Gandrange et Florange pour dénoncer l'échec de la politique industrielle du pouvoir en place. Quant à Nicolas Sarkozy, la stèle érigée par les syndicats en mémoire de ses promesses non tenues à Gandrange a conduit celui-ci à adopter une posture « d'évitement de blâme » (*avoidance blame*) par rapport au dossier Florange. Ce choix du président sortant de ne pas se rendre en Moselle, va offrir aux candidats socialistes une « fenêtre de politique publique » (*policy window*). L'ordre d'exposition que nous adoptons est loin d'être linéaire, et ne tient donc pas compte de la chronologie des facteurs tels qu'ils sont présentés dans le tableau ci-dessus. Ce qui nous intéresse c'est de montrer comment l'effet conjugué de ces facteurs a permis l'ouverture de la SOP.

« Nous, on savait que l'élection arrive » : contexte électoral et stratégies de lutte

Confortée par une audience syndicale de près de 34% aux dernières élections professionnelles de janvier 2011, la stratégie de la CFDT va consister, dès l'annonce du communiqué d'ArcelorMittal, à construire un *cadre d'action collective* dominant autour de l'idée d'un arrêt définitif des hauts fourneaux. À cette fin, le syndicat entreprit, par l'intermédiaire de son délégué syndical Édouard Martin, l'organisation des réunions de réflexions avec les trois autres syndicats de l'usine. L'objectif central de ces réunions est l'adoption de stratégies communes en réponse à la décision de fermeture temporaire des hauts fourneaux. Ces réunions marquent le début de la construction d'un projet revendicatif. Ainsi, à l'exception de quelques sit-in sporadiques devant les grands bureaux et sur le site de l'usine, ce sont ces réunions de réflexions entre les syndicats de l'usine qui occupent les métallos dans les premiers mois ayant suivi le communiqué d'ArcelorMittal. La priorité des syndicats était de

parvenir à créer une structure collective de lutte pour les représenter auprès des dirigeants de l'entreprise et des autorités politiques. À l'issue de ces réflexions conduites par la CFDT, l'intersyndicale de Florange a été mise en place à l'automne 2011. Mais la création de l'intersyndicale, loin d'ouvrir une phase d'intensification du conflit, marque le début d'une lutte interne entre les syndicats et leurs délégués pour le contrôle des ressources collectives. Édouard Martin, assuré en effet de sa légitimité qu'il tire de la forte représentativité de la CFDT sur le site, entend prendre le contrôle de cette structure collective de lutte. Mais pour y parvenir, la CFDT a besoin de disposer d'une majorité. Ce qui implique la construction d'une alliance avec les autres syndicats pour obtenir la majorité de 50% requise pour parler au nom de l'ensemble des salariés. Les différentes réunions initiées par Édouard Martin avec les autres syndicats de l'usine, ont permis à ce dernier et aux autres délégués CFDT de connaître la position de chacun des autres syndicats pour mieux affiner leur propre stratégie à l'interne. C'est donc la lutte pour le contrôle des ressources collectives de l'intersyndicale qui sera la première préoccupation de la CFDT. Dès lors, la question qui préoccupe les responsables de la CFDT a trait aux différents scénarios d'alliances susceptibles de préserver à la fois l'unité de l'intersyndicale et en garder le contrôle. Au leader syndical CFDT de préciser :

« Nous, au niveau de la CFDT, on voulait préserver l'unité de l'intersyndicale. C'est très important pour notre combat et pour aller loin dans nos objectifs. On savait que les divergences allaient apparaître avec les autres tôt ou tard. Mais il est important pour nous de préserver l'unité aussi longtemps que possible. »¹⁷

La préservation de l'unité de l'intersyndicale est donc jugée importante par la CFDT pour le succès du conflit. De fait, préserver l'unité de l'intersyndicale c'est disposer d'un stock de ressources collectives susceptibles d'être activées au moment opportun. Cette mobilisation de ressources, nous l'avons déjà souligné, n'a véritablement de sens que lorsque les ressources mobilisées ou mobilisables s'insèrent dans une ligne d'action ; c'est-à-dire dans un *coup*. Ceci permet de comprendre l'activité tactique des quatre syndicats membres de l'intersyndicale de Florange. Une alliance avec la CFE-CGC, comme ce fut le cas à Gandrange, est l'une des alternatives les plus plausibles qui s'offrent à la CFDT. D'autant que, aux dernières élections professionnelles de janvier 2011, le syndicat des cadres est passé d'un score de 26% à 32 % de représentativité syndicale au sein de l'usine. Ce score place la CFE-CGC en deuxième position derrière la CFDT. En clair, une alliance CFDT et CFE-CGC permet aux deux

¹⁷ Cf entretiens réalisés avec Édouard Martin, CFDT

syndicats d'avoir plus de 60% d'audience syndicale. Une audience largement suffisante pour imposer leurs choix à la CGT et FO.

Il reste que contrairement à Gandrange, les choses ont changé. Le *cadre interprétatif* incarné par la CFDT s'inscrit clairement dans un projet d'opposition avec la direction de l'entreprise. Cela signifie que la CFDT veut s'engager dans une lutte avec les dirigeants de l'entreprise et souhaite rallier les autres syndicats de l'usine à sa cause. Or, la CFE-CGC qui est un syndicat de négociation, s'inscrit dans un *cadre interprétatif* divergent de celui promu et incarné par la CFDT. Les deux syndicats n'ont guère la même définition du problème et s'inscrivent dans des stratégies de lutte complètement divergentes. Les responsables de la CFDT étaient donc conscients, dès les premières réunions de réflexions, qu'une alliance avec la CFE-CGC ne pouvait pas durer et ne leur permettrait pas d'aller au bout de leur lutte.

« On savait aussi pertinemment depuis le début de nos réflexions avec les autres, qu'à un moment donné, il y aurait des divergences dans l'intersyndicale. C'était très sûr, on savait que les divergences allaient apparaître. On voulait imposer nos stratégies aux autres ; car nous on avait un objectif clairement défini et on avait un leader qui prouvait déjà qu'il allait bien jouer son rôle : Édouard Martin. Pour réussir notre objectif on devait convaincre. Mais les divergences, on les a vues tout de suite au début des réflexions surtout avec la CFE-CGC avec qui nos stratégies divergeaient complètement. Pour eux, c'est la négociation et un consensus avec la direction. Or, ce n'est plus notre cas »¹⁸

La nécessité de préserver l'unité de l'intersyndicale va conduire la CFDT à se garder d'entreprendre très tôt une intensification du conflit, au risque de provoquer le départ de la CFE-CGC de l'intersyndicale. Pour préserver l'unité de l'intersyndicale qui, en tant que structure collective de la lutte, constitue une ressource de mobilisation, la CFDT, qui n'entend pas infléchir sa propre stratégie, va essayer de se concilier la position de la CFE-CGC. En parallèle le syndicat va se rapprocher de la CGT et FO¹⁹ en vue d'une alliance susceptible de faire pencher la balance à leur profit. Pour y parvenir, la CFDT va jouer le jeu de la CFE-CGC pendant quelques mois, en se prêtant faussement à la négociation avec les dirigeants de l'entreprise. C'est donc le double souci de préserver, au moins temporairement l'unité de l'intersyndicale pour ensuite la contrôler de l'intérieur, qui semble avoir déterminé le non-

¹⁸ Extrait des interviews que nous a accordées Didier Zint, *op.cit.*

¹⁹ Avec un score de 10.87 % aux dernières élections professionnelles de janvier 2011, contre 3% en 2008 lorsqu'éclata le conflit de Gandrange, FO devient aussi un syndicat représentatif derrière la CGT.

recours de la CFDT aux actions dures dans les premiers mois qui ont suivi l'annonce de la fermeture des hauts fourneaux.

Mais le non-passage à une intensification de la lutte, du moins avant le début de l'année 2012, s'explique par un calcul beaucoup plus stratégique de la CFDT et de ses alliés. En effet, les responsables CFDT, CGT, et FO sont conscients de l'approche de l'élection présidentielle de 2012. Le *contexte électoral* est donc perçu et interprété par les métallos comme une période favorable pour passer aux actions dures. Cette stratégie, selon les ouvriers, est confortée par le discours du gouvernement sortant qui est identique à celui tenu par ArcelorMittal. Pour les syndicats, le fait que Lakshmi Mittal et Nicolas Sarkozy insistent sur le caractère temporaire de la fermeture des hauts fourneaux, est la preuve que la direction du groupe attend la fin du processus électoral pour annoncer la fermeture définitive des hauts fourneaux :

« Nous on a compris avec tous les camarades lors de nos réunions de réflexion, que Mittal ne ferait pas d'annonces sur la fermeture des hauts fourneaux. Peut-être à la demande de Nicolas Sarkozy ! Je n'en sais rien. Mais on sait que Mittal va tempérer de manière à ce que le dossier Florange ne soit pas un dossier épineux pour les différents candidats à l'élection présidentielle de 2012. Donc il veut tempérer, et une fois que le nouveau président sera élu en mai 2012, il fera son annonce de la fermeture définitive des hauts fourneaux. »

Ces propos révèlent clairement que le *contexte électoral* de 2012 est perçu par les métallos comme un moment favorable pour attirer l'attention des autorités politiques sur leur situation sociale. On observera, à travers ces propos, que les syndicats, du moins la CFDT, ne sont pas en phase avec le pouvoir sortant. La conviction qu'une décision de fermeture des hauts fourneaux interviendra au lendemain de l'élection présidentielle va donc justifier le choix d'une stratégie d'intensification du conflit pendant le *contexte électoral de 2012* :

« Nous on s'attend à une fermeture définitive des hauts fourneaux (...) Des notes internes au sein du groupe disent qu'il est difficile de prendre des décisions en France avant l'élection présidentielle. On ne va pas se laisser tuer en silence (...) On a une fenêtre d'opportunité jusqu'en mai 2012. Après c'est rideau ! »²⁰

Ces propos semblent clairement mettre en évidence la perception que les métallos se faisaient du contexte électoral. Ce contexte d'alternance politique, on le voit, est interprété par les syndicats comme la période propice pour interpeller les candidats à l'élection présidentielle

²⁰ Extrait des propos de Frédéric Weber, secrétaire adjoint de la CFDT à Florange. Voir : <https://urlz.fr/9In6>.

sur leur situation. Cela laisse supposer que l'intensification du conflit dans ce contexte électoral leur offre davantage de chance pour le succès de leur projet revendicatif. Il y a donc un lien entre le contexte électoral de 2012 et l'intensification du conflit. Mais le succès du conflit, encore hypothétique, dépend de la présence d'un allié politique au sein de l'espace politique qui accepte d'apporter son soutien aux thèses du conflit. Ce constat permet de tirer une première conclusion provisoire en ce qui concerne l'ouverture de la SOP. Il serait problématique de considérer le « contexte électoral de 2012 » comme une ouverture de la SOP. S'il est en effet incontestable que le contexte électoral constitue une phase de vulnérabilité du système politique, il n'est pas synonyme d'un accès des revendications des ouvriers à l'agenda de l'espace politique sans la présence d'un allié politique, capable d'apporter son soutien aux thèses du conflit. C'est l'espérance d'un tel soutien politique qui permet de comprendre l'intensification du conflit dans le contexte électoral de 2012. Aussi, la mise œuvre des actions dures pour susciter l'attention des candidats engagés dans la course à l'élection présidentielle, a-t-elle commencé dans le contexte électoral de 2012. C'est le cas, par exemple, du blocage de la Gare d'Ébange, de l'occupation des grands bureaux à Florange, ou de l'opération Hayange ville morte etc.

En parallèle, l'intensification du conflit dans ce contexte visait également à mobiliser des ressources médiatiques. Il s'agit pour les métallos de Florange, ceci est encore plus vrai pour la CFDT, de se servir de l'importante exposition médiatique qu'offre ce contexte d'alternance politique pour faire connaître aux français les raisons de leur lutte. Cette stratégie laisse suggérer que l'activation des ressources médiatiques était également plus propice dans le contexte électoral. On ne peut donc pas ignorer le rôle des ressources médiatiques dans l'ouverture de la SOP. Car, il faut bien se rappeler que l'affichage médiatique dont a bénéficié ce conflit n'aurait sans doute jamais été le même dans un contexte politique routinier. Les métallos vont ainsi se servir de la médiatisation qu'offre le contexte électoral de 2012 pour populariser leur combat et lui donner une dimension nationale :

« Mais en même temps, on arrivait vers fin 2011 ; et on savait tous qu'il y avait les élections juste après. On voulait saisir cette occasion pour faire parler de nous. »²¹

Certes, il est difficile de déterminer la valeur de cette ressource médiatique. Mais les métallos étaient conscients que le contexte électoral leur permettrait de mettre en avant la question de

²¹ Extraits des entretiens que nous accordés Édouard Martin, CFDT.

la crise sidérurgique et, d'une manière générale, la question de la désindustrialisation de la France dans le débat public. Didier Zint revient sur cet aspect en ces termes :

« Nous, à la CFDT, on savait qu'il y aurait un débat industriel et on en a profité. Intensifier le conflit dans cette période électorale, c'est un choix qu'on avait fait dès le début. On savait qu'on était dans une période d'élection présidentielle et qu'il y aura un débat national sur la politique industrielle (...). Alors on a profité. C'est clair ! Donc on a une opportunité de faire parler de nous, c'est-à-dire de notre lutte à travers la campagne électorale. Et puis, on sait que dans les conflits sociaux aujourd'hui, on ne se bat plus avec les armes conventionnelles. Ce n'est plus la grève qui obtient les choses. La grève peut bien sûr être un des moyens. Mais les résultats passent par la médiatisation. On l'a compris »²²

Côté CFE-CGC, si ce type d'usage du contexte électoral pour donner au conflit une visibilité médiatique est plutôt reconnu au niveau interne, il ne manque pas de faire grincer les dents et constitue d'ailleurs un véritable point de crispation entre la CFDT et la CFE-CGC :

« Nous, à la CFE-CGC on a vu que la question des hauts fourneaux a été prise en otage par la CFDT dans le cadre de la campagne présidentielle. On a vu que la CFDT utilisait l'élection présidentielle pour faire parler d'eux auprès d'une certaine presse à sensation, pour faire venir les candidats socialistes. Cela a énormément compliqué les choses pour nous au sein de l'intersyndicale »²³.

Au fond, la CFDT n'a pas fait venir les candidats socialistes à Gandrange ou à Florange. Mais elle s'est servie de l'affichage médiatique offert par leur visite pour populariser une lutte qui est devenue la sienne, et surtout celle d'Édouard Martin son délégué et porte-parole de l'intersyndicale de Florange. Dans ce contexte électoral, la question du positionnement des acteurs politiques sur la lutte ouvrière de Florange mérite une attention.

1.2.3 Positionnements différenciés des acteurs politiques sur les enjeux du conflit

Ce paragraphe examine les positionnements des acteurs politiques par rapport aux thèses mises en avant dans le conflit de Florange. L'on s'intéresse aussi bien aux partis politiques qu'aux candidats. Mais en ce qui concerne les candidats, notre attention se porte principalement sur les candidats en lice pour l'investiture socialiste. L'objectif, dans un premier temps, est de restituer comment les candidats engagés dans la course aux primaires

²² Extraits des entretiens que nous accordés Didier Zint, CFDT.

²³ Extraits des entretiens que nous a accordés Xavier Lecoq, CFE-CGC.

socialistes se sont positionnés sur les enjeux du conflit. Dans un deuxième temps, la réflexion se portera sur le positionnement de l'UMP et du PS par rapport aux enjeux de cette lutte à travers l'analyse de leur projet politique respectif pour 2012. À ce niveau, ce qui nous intéresse, c'est de saisir la relation entre *politics* et *policies*. Il s'agit de comprendre à travers l'analyse du positionnement différencié des acteurs politiques par rapport aux thèses du conflit, les ressorts explicatifs du *soutien politique* du PS aux métallos, à travers son candidat à l'élection présidentielle de 2012. Aussi, l'analyse du positionnement des acteurs politiques sur les enjeux du conflit vise-t-elle à saisir le rôle des *variables partis politiques* et *leaders politiques* sur la conversion de cette lutte en politique publique.

1.2.4. Les logiques d'appropriation des enjeux du conflit par les candidats aux primaires socialistes de 2011

Les victoires du PS aux municipales de 2008 et aux régionales de 2010 sont les fruits d'une stratégie de reconquête du pouvoir local mise en place par le parti depuis sa défaite au second tour de l'élection présidentielle de 2007. Le scrutin présidentiel de 2012 s'inscrit logiquement dans la continuité de cette stratégie et devrait consacrer, en cas de victoire, le retour des socialistes à l'exercice du pouvoir d'État.

À cette fin, pour rassembler la gauche, le parti socialiste n'a pas dérogé à sa tradition des primaires pour la sélection de son candidat à l'élection présidentielle. Mais contrairement aux deux primaires précédentes²⁴, celles de 1995 et 2006, ouvertes aux seuls adhérents, la participation aux « primaires citoyennes »²⁵ de 2011 a été élargie à tous les citoyens inscrits sur les listes électorales et qui « partagent les valeurs de la gauche ». Cette ouverture de la participation aux non adhérents a permis d'élargir la popularité sondagière des différents candidats en lice. En ce sens, elle a créé un véritable engouement au sein de l'électorat de gauche, en rendant populaire la désignation du candidat socialiste à l'élection présidentielle de 2012.

Aussi, en raison de la forte médiatisation de ces primaires, la popularité de chaque candidat devient-elle la mesure de sa propre légitimité. Comme le souligne à juste titre Rémi Lefebvre

²⁴ À défaut d'organiser une véritable primaire ouverte, le PS a reconduit en 2006 la procédure déjà utilisée en 1995, ayant permis la désignation de Lionel Jospin à 66% des suffrages exprimés devant Henri Emmanuelli (34%). Avec la précision toutefois que ces deux primaires, n'étaient ouvertes qu'aux seuls adhérents du parti socialiste.

²⁵ Il s'agit des primaires organisées par le PS et le parti radical de gauche (PRG) pour la désignation de leur candidat commun.

dans son petit livre rose²⁶, l'influence de l'opinion a joué un rôle prépondérant lors des primaires socialistes de 2011. On verra notamment surgir une légitimité d'opinion qui va s'inscrire dans une logique de présidentialisation des candidats par le parti. En replaçant les modalités de cette compétition intra-partisane dans son contexte politique, il est frappant de constater que la forte médiatisation de ces primaires a conduit les candidats socialistes à rechercher la différenciation et le jeu individuel. Ce qui compte, c'est l'indice de popularité de chaque candidat et sa capacité à se saisir des sujets d'actualité. Cette dynamique, implicitement encouragée par le bureau national du parti, a exacerbé une personnalisation extrême de la compétition interne conduisant à des rivalités cosmétiques entre candidats. Par exemple, lors de l'université d'été du PS de la Rochelle le 26 Août 2011, le camp « aubryste » considérait que, en plus d'incarner une « ligne molle », les « hollandais sont arrogants et agressifs ». À ce propos, Gaëtan Gorce, député de la Nièvre et proche de Ségolène Royal, déclare que « L'équipe Aubry devrait faire attention à ne pas victimiser Hollande, comme cela a été le cas pour Ségolène Royal en 2006 »²⁷.

À l'examen des faits on constate de la part des candidats favoris, une volonté de se démarquer de leurs concurrents, qui les pousse à se positionner sur des enjeux sociaux susceptibles de renforcer leur légitimité. Ce souci de personnalisation a structuré l'évolution des rapports de force entre les différents courants du parti. Il a surtout conduit les candidats favoris aux primaires socialistes, dans leur quête de popularité et de légitimation par le parti, à se positionner sur les enjeux de la lutte ouvrière de Florange.

Dans un premier temps, les problématiques industrielles et économiques soulevées par le conflit – nous visons par-là, les revendications sociales des métallos -, sont mises en avant de façon différenciée par les différents candidats dans le but d'accroître leur audience médiatique. Cet aspect permet de souligner que leur positionnement sur les enjeux de la lutte ouvrière de Florange, est motivé par une double quête de visibilité médiatique et de légitimation politique. Il s'agit donc d'un usage politique du conflit par les candidats qui s'explique par la concurrence interne au PS.

Dans un deuxième temps, cette mise en avant des enjeux de la lutte a offert aux candidats socialistes le moyen de dénoncer l'échec de la politique industrielle du pouvoir sortant. C'est

²⁶ Rémi Lefebvre : *Les Primaires Socialistes*, Paris, Raisons d'Agir, 2011. Référence électronique : <http://journals.openedition.org/lectures/6724>.

²⁷ Voir l'express du 27 Août 2011 : <https://urlz.fr/9Nfq>. Rappelons que Gaëtan Gorce, député puis sénateur socialiste de la Nièvre depuis 1997, a démissionné du parti socialiste en 2018 pour rejoindre le Gauche Républicaine et Socialiste présidée par Emmanuel Maurel.

précisément ce dernier objectif qui semble avoir autorisé le pèlerinage des socialistes à Gandrange. En effet, pour les candidats engagés dans la course aux primaires socialistes, Gandrange est le symbole de l'échec de la politique économique et industrielle de l'exécutif au pouvoir. Visiter donc Gandrange et se faire photographier devant la stèle érigée par les ouvriers en mémoire des promesses non tenues de Nicolas Sarkozy est un symbole efficace en terme de communication politique, pour accroître leur propre légitimité politique. On est donc obligé d'en déduire, quand l'on tient compte du *contexte électoral de 2012*, que la visite des candidats PS à Gandrange relève d'une stratégie mise en scène politique de la gauche, dont le ressort principal est la quête de popularité de chaque candidat. C'est précisément ce que suggèrent les propos ci-dessous :

« L'erreur des politiques, surtout des socialistes, est que, comme la campagne présidentielle a commencé, tous les candidats voulaient passer à Gandrange pour se faire photographier devant la stèle érigée en souvenir des promesses non tenues de Nicolas Sarkozy. Mais nous on a compris que la démarche des candidats, c'était dans le but d'attirer des voix et de se faire voir, et on n'est pas dupe. On n'est pas né de la dernière pluie ! On savait donc très bien que c'était bien calculé. Gandrange est devenu le passage obligé de la campagne ; c'est-à-dire le Lourdes de la campagne présidentielle. Le seul qui n'est pas venu c'est Nicolas Sarkozy, car il a compris qu'il ne pouvait pas nous berner pour la seconde fois (...) »²⁸

Ces propos laissent suggérer que, si la lutte ouvrière de Florange a fait l'objet d'une attention des acteurs politiques pendant le contexte électoral de 2012, c'est avant tout « l'échec » du gouvernement sortant à Gandrange en 2009, qui est mis en avant dans la compétition interne au PS. La quête de popularité, corolaire du besoin d'exposition médiatique des candidats socialistes, a conduit ces derniers à se rendre à Gandrange pour se faire photographier devant la stèle érigée pour Nicolas Sarkozy. Les propos ci-dessous semblent soutenir cette thèse :

« Moi j'en avais vraiment marre de ça, car tout le monde voulait se faire photographier devant cette stèle, et j'ai dit que je finirai par la briser. Ils voulaient faire un coup médiatique. J'ai été obligé de leur dire que notre combat n'est plus à Gandrange, mais qu'il se poursuit désormais à Florange »²⁹

La CFE-CGC, qui a une définition divergente du problème par rapport à la CFDT, analyse la visite des candidats socialistes comme un risque de politisation du conflit :

²⁸ Extraits des entretiens réalisés avec le leader syndical CFDT Édouard Martin

²⁹ Extraits des entretiens réalisés avec Édouard Martin, CFDT

« *Les candidats socialistes à l'élection présidentielle ont pris en otage le conflit. Ils ont été aidés par la presse sensationnelle. Surtout les médias télévisuels, qui se contrefichent de ce qui se passe réellement sur le terrain. Ils sont attirés par les coups médiatiques et les phrases chocs de ces candidats* »

Ces observations nous invitent à considérer que l'intérêt porté aux enjeux de la lutte ouvrière de Florange par les candidats socialistes, n'est pas fondamentalement motivé par des objectifs explicites de politiques publiques (*policy issues*). Le positionnement des candidats engagés dans la course aux primaires socialistes sur les enjeux du conflit, doit une part de son explication à une quête de popularité et d'affichage médiatique en raison de la compétition interne au PS.

Les positionnements mitigés du PS et de l'UMP

L'analyse des projets politiques du PS et de l'UMP pour 2012, révèle un positionnement mitigé de ces deux principaux partis sur les enjeux de la lutte ouvrière de Florange. En d'autres termes, leur positionnement révèle une absence de logiques sectorielles. Plus concrètement, ce sont les enjeux d'envergure nationale qui semblent avoir retenu l'attention des deux grands partis de gouvernement dans leur projet politique respectif pour l'élection présidentielle de 2012. Au-delà de cet aspect, et à l'exception des thématiques de la globalisation et de la gouvernance de l'Europe, les enjeux mis en avant par l'UMP, le parti au pouvoir, et l'opposition socialiste (PS) dans leur projet politique respectif sont loin d'être identiques.

Les conséquences de la crise financière ont fait émerger à gauche la thématique des « licenciement boursiers », perçue comme l'une des dérives du *capitalisme financier* qu'il devient pressant de réguler. Cette réponse politique, selon les socialistes, passe par une réorientation de la gouvernance économique d'une Europe trop libérale. À droite, la question que soulève la crise financière est celle de la protection de la France. Il s'agit de la nécessité d'une « France forte », qui passe par la poursuite d'une politique de rigueur prônée par les conservateurs européens et défendue au niveau domestique par le pouvoir exécutif, comme étant la seule politique de sortie de crise. En filigrane du positionnement des deux partis majoritaires, on retrouve l'épineuse question de la globalisation et ses conséquences sur l'érosion industrielle de la France.

L'inflexion de la politique de rigueur : un enjeu central du projet PS

Le 28 mai 2011, à l'issue d'une convention nationale qui s'est tenue à la Halle Fressynet à Paris, le PS adopte son programme politique dans le cadre de l'élection présidentielle de 2012. Ce programme politique, intitulé « Projet PS pour 2012 », est le résultat de trois conventions thématiques³⁰ et de huit forums dont la feuille de route avait été présentée par Martine Aubry³¹, à l'époque première secrétaire PS, lors du conseil national du parti le 27 Avril 2010. Le vote de ce projet par les militants est considéré comme une victoire personnelle pour Martine Aubry. Car ce projet est le résultat d'un long travail pour parvenir à un consensus entre les différents courants du parti. Son adoption par les adhérents et le bureau politique traduit l'engagement de tous les candidats aux primaires socialistes à respecter et porter ce programme politique. De fait, le vainqueur des primaires socialistes des 9 et 16 octobre 2011 est tenu de respecter cette configuration programmatique, d'autant que ce projet politique est censé servir de plate-forme pour les négociations avec les autres partis de gauche. Il ne s'agit donc pas d'une boîte à outil dans laquelle le vainqueur des primaires socialistes viendrait piocher les idées qui l'intéressent. À ce titre, les propos de Guillaume Bachelay, rapporteur du projet, sont sans équivoque :

« Quand on veut porter les couleurs et les valeurs du PS, on est fier et on est conforme au projet socialiste. Personne n'est obligée d'être le candidat du PS. Si on y va, c'est avec son projet (projet socialiste). Chacun peut apporter ses priorités et sa personnalité. Mais quand il ajoute quelque chose, il doit nous dire comment le financer »³²

Pour comprendre le positionnement du PS sur les enjeux de la lutte ouvrière de Florange, il faut s'intéresser aux quatre conventions thématiques organisées par le parti et leur traduction,

³⁰ Le projet PS pour 2012 est le résultat de quatre conventions thématiques organisées dans le courant de l'année 2010. Il s'agit de la « convention pour la rénovation », la « convention nouveau modèle de développement économique, social et écologique », la « convention égalité réelle », et enfin la « convention internationale ». C'est lors du Conseil national du 27 Avril 2010 à la Mutualité de Paris que les grandes orientations du « Projet PS pour 2012 » ont été soumises aux délégués du parti.

Remarque latérale : lors de son discours inaugural, Martine Aubry, la première secrétaire PS, a déclaré que l'un des objectifs du « Projet PS » est de « remettre la finance au service de l'économie réelle (...) Nous ne pensons pas que le marché a raison. Nous pensons qu'il faut réarmer la puissance publique ». On y discerne le positionnement du parti sur la nécessité d'un volontarisme politique pour lutter contre la globalisation de l'économie et le capitalisme financier ». Ce réarmement de la puissance publique passe, selon le courant majoritaire au sein du parti, par une « Europe forte ». Voir à ce sujet <https://urlz.fr/9Ru6>.

³¹ Martine Aubry succéda à François Hollande en novembre 2008, comme première secrétaire du parti socialiste. Fonction qu'elle exerça jusqu'à la déclaration de sa candidature pour les primaires socialistes le 17 septembre 2011.

³² Extrait des propos de Guillaume Bachelay, rapporteur du « Projet PS pour 2012 », lors de la Convention nationale du PS le 28 mai 2011. Cet extrait peut être consulté sur : <https://urlz.fr/9Rbn>.

sous forme de propositions, dans le projet politique final. Deux conventions, la « convention internationale » et la convention « nouveau modèle économique », offrent un éclairage particulièrement intéressant sur le positionnement du parti socialiste par rapport aux thèses de la lutte ouvrière de Florange. L'analyse de ces deux conventions révèle, en effet, que les thématiques de la *globalisation* et de *l'Europe* étaient au cœur des débats au sein du parti. Il s'agit pour les états-majors du parti d'avoir un positionnement idéologique clair sur ces deux thématiques considérées comme centrales dans la crise économique que traverse le pays.

Deux dimensions de ces enjeux sont mises en avant dans le « Projet PS pour 2012 ». S'agissant de l'Europe, l'enjeu central qui préoccupe les socialistes a trait à la gouvernance économique de l'Europe. Pour ce qui concerne la problématique de la globalisation, c'est la question de la lutte contre les délocalisations effectuées par les grands groupes industriels qui constitue l'enjeu central au cœur des discussions au sein du parti.

Concernant l'enjeu européen et la problématique de la gouvernance économique de l'Europe, le courant dominant au sein du PS est celui d'une Europe forte, basée sur l'idée d'une relance de la construction européenne. Cette doctrine dominante au sein du parti considère que, pour permettre à la France de retrouver une embellie économique, la lutte contre la crise financière passe par l'inflexion de la gouvernance économique de l'Europe. En somme, selon les socialistes, lutter efficacement contre la crise financière nécessite une Europe forte orientée vers une politique de relance économique. Le PS dénonce donc l'Europe de rigueur qu'elle considère comme une Europe des conservateurs, qui prônent une gouvernance économique orientée vers l'austérité. Pierre Moscovici, apparaît très clairement comme l'une des têtes pensantes de cette doctrine économique au sein du parti :

« Je suis pour des relations franco-allemandes beaucoup plus étroites. La question est pour quelle gouvernance et pour quelle convergence. Et là, j'observe que ce qui est proposé par Merkel et Sarkozy, qui sont deux dirigeants conservateurs, c'est une Europe de la rigueur à outrance. Ce n'est pas cette Europe-là qui est nécessaire. Je dirai même que c'est une mauvaise orientation de la construction européenne, qui aboutira à l'asphyxie de la croissance européenne et à l'injustice sociale (..) C'est une politique exactement inverse que nous voulons proposer. (...) Nous avons besoin d'une relance de la construction européenne et d'une relance de l'Europe »³³

³³ Extrait des propos de Pierre Moscovici, chef de file du courant « Nouvelle donne européenne », qui prône une politique de relance économique, à rebours de la politique de rigueur prônée au niveau européen et mise en œuvre par le gouvernement de François Fillon. Consultez: <https://urlz.fr/9RxH>

Ce positionnement vise à mettre en avant le volontarisme politique des réformateurs socialistes. Il s'agit, on l'aura compris, d'une remise en cause de la politique de rigueur incarnée par le couple franco-allemand, à travers le tandem Merkel-Sarkozy, au profit d'une relance économique de l'Europe. Plus abruptement, le PS considère que la politique de rigueur prônée au niveau européen et défendue par le gouvernement sortant au niveau national est, au fond, une politique de la CDU, le parti conservateur allemand d'Angela Merkel, soutenue par l'UMP, son homologue au pouvoir en France. La mise en avant de cet enjeu dans le programme socialiste pour 2012 vise précisément à dénoncer le manque de volontarisme politique de Nicolas Sarkozy et son incapacité à apporter une réponse efficace à la crise financière à laquelle est confrontée le pays.

La seconde dimension du positionnement du parti socialiste sur cet enjeu tient à la nécessité de protéger l'Union européenne contre les dérives de la globalisation. Il s'agit de lutter contre le *dumping social* pour protéger l'Europe et les salariés européens contre la concurrence déloyale des pays émergents. Là encore, le PS met en avant l'idée d'une protection de l'Europe et de son savoir-faire. Cette mise en avant de la protection de l'Europe est adossée à un objectif de lutte contre la délocalisation censée protéger l'industrie française. Cet objectif est articulé autour d'une politique industrielle dont le mot d'ordre est le « redressement productif » incarné par un courant plus à gauche du parti. La mise en avant des enjeux européen et celui de la globalisation est accompagnée d'une proposition politique d'augmentation des droits de douane sur les produits en provenance des pays ne respectant pas les normes internationales en matières sociales, sanitaires ou environnementales. Il s'agit de la proposition numéro 10 du « Projet PS pour 2012 ».

Au total, à l'exception de la problématique de la globalisation et de la question liée à la gouvernance économique de l'Europe, on relève clairement un effacement des logiques sectorielles dans le positionnement du PS par rapport aux enjeux de la lutte ouvrière de Florange. Ainsi, Donald Stokes³⁴ a pu montrer que l'essentiel de la compétition partisane sur les politiques publiques ne réside pas dans un positionnement des partis sur les enjeux, mais du choix des enjeux mis en avant.

³⁴ Donald Stokes, « Spatial Models of Party Competition », in, *American Political Science Review*, Vol.57/2, juin 1963, p.368-377. L'auteur établit une distinction conceptuelle entre les enjeux positionnels des partis (*positional issues*). La mise en avant des enjeux positionnels se fait par les partis, c'est le cas du PS, mais aussi de l'UMP qui ont mis en avant des enjeux politiques ayant un caractère général et non spécifiques au conflit de Florange.

Sur le positionnement sur enjeux, voir Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, 4^{ème} éditions, Les presses de SciencesPo. 2012, p.476-490.

La poursuite d'une politique de rigueur comme réponse de l'UMP à la crise

C'est lors de la Convention Nationale UMP du 6 décembre 2011 à la Salle Équinoxe à Paris, que l'on saisit clairement la position de la majorité présidentielle par rapport aux enjeux de la mobilisation sociale de Florange. Intitulée « Rendez-vous de l'ambition 2012 », cette convention du parti au pouvoir est organisée autour de la thématique « Ouverture au Monde » et s'inscrit dans la suite logique de la convention du 28 mai 2011. C'est en effet lors de cette précédente convention qui s'est tenue à la porte de Versailles que Jean-François Copé, à l'époque président de l'UMP, a présenté sa stratégie pour la réélection de Nicolas Sarkozy en 2012. Le patron de l'UMP annonçait notamment l'organisation d'une série de conventions dont l'objectif final est la reconquête du pouvoir en 2012. La convention « Ouverture au Monde » fait précisément partie de cette série de conventions thématiques organisées par l'UMP en vue de la reconquête du pouvoir en 2012.

Articulée aussi autour de l'idée d'une « France forte » dans un contexte de crise financière profonde, cette convention met clairement en évidence le positionnement de l'UMP sur l'enjeu européen. La mise en avant de cet enjeu résulte d'un constat fait par les responsables du parti, de l'incapacité des leviers institutionnels dont disposent le gouvernement à lutter efficacement contre les conséquences de la crise financière. Partant de ce constat, Jean-François Copé, le patron de l'UMP, évoque la nécessité d'une nouvelle donne en ce qui concerne la gouvernance de l'Europe pour faire face aux dérives de la globalisation. C'est donc davantage la problématique de la globalisation et ses conséquences sur la zone euro qui sont au cœur du positionnement de l'UMP sur l'enjeu européen. Dans son discours d'ouverture lors de cette convention le patron de la droite au pouvoir évoque les raisons du positionnement de l'UMP en ces termes :

« On a vu à la faveur de cette crise financière que les responsables politiques ne peuvent pas être à ce point démunis en termes de moyens institutionnels, pour faire face à des crises aussi graves comme celles que nous traversons »³⁵

Un aveu d'impuissance du pouvoir exécutif qui laisse entrevoir une forme d'incapacité de l'État à régler seul, sans l'Europe, les conséquences de la crise financière au niveau national. Mais contrairement au PS qui, dans son projet politique pour 2012, considère que pour une « Europe forte » il faut une politique économique de relance, le positionnement de l'UMP

³⁵ Extraits des propos de Jean-François Copé lors de son discours d'ouverture de la convention nationale de l'UMP, le 6 décembre 2011, sur la thématique « ouverture au monde ». Voir : <https://urlz.fr/adgk>.

s'inscrit dans une politique de rigueur. C'est dire, en effet, que le souhait des responsables du parti de la majorité présidentielle d'une nouvelle donne en matière de gouvernance économique de l'Europe, est loin d'être une remise en cause de la politique d'austérité prônée précisément par les dirigeants européens. Les logiques sous-jacentes à un tel positionnement résident dans la victoire du courant conservateur au sein de l'UMP. Ce courant conservateur est incarné par le Premier ministre François Fillon lui-même qui, depuis le début du quinquennat, a réaffirmé à maintes reprises sa volonté d'assainir les finances publiques dans un objectif axé sur la réduction du déficit public. La mise en œuvre de cette politique se traduit, très concrètement, par une politique de l'offre³⁶ et un gel de la dépense publique à travers l'adoption de deux plans de rigueur³⁷ à l'automne 2011. Lors de la présentation du deuxième plan de rigueur début novembre 2011, François Fillon déclarait :

*« Avec le président de la République, nous n'avons qu'un seul objectif ; celui de protéger les français contre les graves difficultés que rencontrent aujourd'hui plusieurs pays européens (...) Le mot de faillite n'est plus abstrait. Notre souveraineté économique, sociale et financière exige des efforts prolongés et même quelques sacrifices. Pour arriver à zéro déficit d'ici 2016, ce qui est notre objectif, il faudra économiser un peu plus de cent milliards d'euros. Il est impensable de le faire en augmentant exclusivement les impôts comme le suggère l'opposition. Cela reviendrait à tripler l'impôt sur le revenu ou à doubler la TVA. Il n'y a donc pas d'autre solution pour réduire l'endettement que de réduire les dépenses et d'ajuster la fiscalité de façon ciblée. **Ce que nous entreprenons aujourd'hui n'est pas une rupture, une rupture comme celle que la France a connu en 1983, lorsqu'elle est passée brutalement d'une politique laxiste à une politique d'austérité. C'est simplement une accélération des efforts que nous avons engagés depuis 2008** »³⁸*

Ces propos laissent suggérer que le positionnement de l'UMP en faveur d'une Europe de rigueur, s'inscrit dans la continuité de la politique revendiquée par le gouvernement sortant. Or, comme nous l'avons souligné, cette Europe de l'austérité d'orientation libérale, est celle

³⁶ La politique de l'offre est une école de pensée d'orientation libérale basée sur l'idée selon laquelle la faiblesse de la croissance économique à certaines périodes, réside dans les freins ou obstacles que rencontrent les acteurs économiques. Elle vise donc à enlever ces obstacles ou à les réduire, par des mesures de baisse d'impôts aux entreprises et des mesures d'économie corrélatives pour réduire les dépenses publiques.

³⁷ Il s'agit des plans de rigueur du 24 Août 2011 et celui du 7 Novembre 2011. L'objectif du premier plan de rigueur est de 11 milliards de recettes supplémentaires sur la période 2011-2012. Quant au second plan de rigueur, le gouvernement avait annoncé un effort supplémentaire de 17,4 milliards sur la période 2012-2016 dont 7 milliards sur la seule année 2012. Ces deux plans d'austérité sont articulés autour d'une politique de l'offre.

³⁸ Extrait des propos de François Fillon lors de sa conférence de presse dans le cadre de la présentation du second plan de rigueur de son gouvernement. Voir : <https://urlz.fr/9Tws>

prônée par les conservateurs libéraux de la CDU d'Angela Merkel. Il en découle que la mise en avant d'une Europe de rigueur par le parti au pouvoir, traduit la volonté des responsables de l'UMP de soutenir la politique mise en œuvre par le pouvoir exécutif. Et il est notoire que cette politique de rigueur est celle prônée au niveau de l'Europe par leurs homologues allemands de la CDU, dont le maître mot est la rigueur budgétaire. On y discerne un alignement de l'UMP sur la doctrine politique et économique dominante au sein de l'Europe. Plus fondamentalement, cette politique de rigueur traduit la vision des conservateurs du PPE³⁹ (le parti populaire européen) majoritaire au Parlement européen. Á titre illustratif, lors la convention du 11 décembre 2011, l'UMP a invité Madame Ursula von der Leyen, alors ministre allemande du travail et des affaires sociales (CDU). Principale hôte de cette convention, Mme von der Leyen, proche d'Angela Merkel, est venue rappeler l'importance d'une convergence politique entre Paris et Berlin pour la survie du projet européen dans le contexte tourmenté de crise financière que traverse l'Europe. Á la ministre allemande de préciser :

« Cette crise financière est grave et elle va continuer. Mais nous y avons résisté puisqu'une amitié a tenu. Cette amitié porte un nom : c'est l'amitié franco-allemande. Et nous sommes fiers de cette amitié. C'est de cette amitié qu'est née l'Union Européenne. Aujourd'hui, c'est le projet d'Angela Merkel et de Nicolas Sarkozy »⁴⁰

La mise en avant de l'enjeu européen, c'est-à-dire, la nécessité d'une Europe capable de faire face à la crise financière, passe ici par une mise en scène de l'amitié franco-allemande. Protéger donc l'Europe et, à travers elle, la France face aux dérives de la globalisation, revient donc pour l'UMP à se positionner en faveur de la politique européenne de rigueur prônée par

³⁹ Le PPE (Parti Populaire Européen) regroupe un ensemble de partis de droite à l'échelle du continent. De 2014 à 2019, le PPE disposait d'un contingent de 217 eurodéputés sur les 751 que compte le parlement européen. La gauche, représentée par le S&D (le Groupe de l'Alliance des Socialistes et Démocrates) comptait quant à elle 180 eurodéputés avant les dernières élections européennes de mai 2019. Les conservateurs étaient donc majoritaires au Parlement européen et dans les commissions. Mais depuis les dernières élections du 26 mai 2019, la configuration du Parlement européen a bien changé. Le PPE ne compte désormais que 182 eurodéputés contre 154 pour le S&D. Les grands vainqueurs de ces européennes sont les Écologistes (Verts/ALE), qui ont connu une forte poussée dans la majorité des États de l'Union compte tenu de la montée en puissance des préoccupations liées à la protection de l'environnement. Il faut citer aussi l'extrême droite européenne, Europe des Nations et des Libertés (ENL) devenue "Identité et Démocratie" qui a réalisé un excellent score. Fondée en juin 2015 et ne disposant point jusque-là d'un nombre suffisant d'eurodéputés pour former un groupe parlementaire, ce groupe parlementaire d'extrême droite compte depuis les dernières élections 73 eurodéputés contre 37 pendant la législature 2014-2019.

⁴⁰ Extrait du discours de Madame Ursula von der Leyen dans le cadre de la convention nationale de l'UMP du 6 décembre 2011. Signalons que Madame Ursula von der Leyen a été proposée par le Conseil européen au poste de présidente de la Commission européenne. Elle remplace à ce poste le luxembourgeois Jean-Claude Juncker après de longues tractations politiques qui ne sont pas étrangères au bouleversement politique provoqué par les dernières élections européennes.

les conservateurs allemands et mise en œuvre au niveau national par le pouvoir exécutif. Comme on peut le voir, le positionnement de l'UMP sur l'enjeu européen est loin d'être une remise en cause de la politique d'austérité prônée par le PPE qui contrôle la Commission européenne. En d'autres termes, l'idée d'une relance de la construction européenne en vue d'une Europe forte résulte ici d'un positionnement idéologique basé sur une vision conservatrice et libérale de la construction européenne mise en avant par l'UMP et la CDU, les deux partis conservateurs au pouvoir en France et en Allemagne. Aussi, l'amitié franco-allemande participe-t-elle à la mise en scène de cette vision dominante de la construction de l'Europe.

Mais en abordant la réflexion dans une perspective du néo-institutionnalisme, on peut supposer que le positionnement de l'UMP est le résultat d'une contrainte exercée par l'idéologie dominante qui a structuré le projet de construction de l'Europe. En d'autres termes, la politique de rigueur mise en œuvre et défendue par l'UMP, est un alignement sur la logique libérale intériorisée dans les instances européennes et devenue la référence en terme de « manière de faire » et de pratique routinisées par les libéraux conservateurs. De ce point de vue, on peut considérer que c'est la doctrine libérale au cœur du projet européen qui influence les partis conservateurs au pouvoir dans les États membres de l'Europe. En ce sens, le positionnement de l'UMP en faveur d'une Europe de rigueur peut être analysé comme une forme de mimétisme par rapport à cette logique libérale ou un alignement au « mainstream » qui structure la construction de l'Europe. De fait, c'est l'Europe en tant qu'institution supranationale qui influence et contraint la politique économique du pouvoir exécutif au niveau domestique.

Ce constat laisse penser au problème d'endogénéité des préférences. Une forme de dépendance au sentier (*path dependence*)⁴¹ par rapport à la doctrine d'orientation libérale routinisée au sein de l'institution européenne comme mode de gouvernance. On assiste ainsi à une forme de circularité et une résistance au changement de la logique libérale, qui semble exercer une contrainte aussi bien sur les gouvernements de droite que de gauche. À titre

⁴¹ La notion de « dépendance au sentier » (*path dependence*) s'est développée dans la science politique au début des années 1980. Elle est plutôt le résultat d'emprunts stratégiques auprès d'autres disciplines voisines comme la sociologie et l'économie. Il s'agit d'une notion centrale pour les approches néo-institutionnalistes sociologiques et historiques, qui « cherchent à rendre compte de la continuité des trajectoires en politiques publiques » Voir Bruno Palier, in, Dictionnaire des Politiques Publiques, 2010, p.411-419. En ce sens, la notion de « dépendance au sentier » permet de rendre compte de la manière dont, par le truchement des institutions, le poids des choix effectués dans le passé influence les décisions présentes. Dans le sillage des travaux de Douglass North [1990], Paul Pierson est sans doute celui qui a le plus détaillé les mécanismes de la « dépendance au sentier » dans ses travaux intitulés : « Increasing Returns, *Path Dependence* and the Study of Politics », in, *The American Political Science Review*, Vol.94/2, juin 2000, p.251-267. Nous reviendrons plus largement sur cette notion dans le prochain chapitre.

illustratif, l'une des ambitions de François Hollande dès son arrivée à l'Élysée est la renégociation du traité européen de discipline budgétaire. Mais quelques mois après sa prise de fonction, le nouveau président a été contraint d'y renoncer. Bien plus, François Hollande élu président de la République avec un programme de gauche a été contraint, dix-huit mois seulement après son élection, d'opérer un tournant social-démocrate. Un revirement spectaculaire qui fait penser à la « conversion » de François Mitterrand à la doctrine néolibérale dans les années 1980, et à l'abandon de son programme politique de la « gauche plurielle ». Là aussi c'est la vision néolibérale qui dominait déjà le monde, et structurait déjà le projet de la construction de l'Europe adossée au système monétaire européen (SME), qui a contraint le gouvernement de Pierre Mauroy à abandonner le socialisme à la française pour une politique de rigueur.

Pour en revenir à la protection de la France contre les dérives de la globalisation, l'UMP fustige l'idée de « démondialisation » portée à gauche par Arnaud Montebourg. Mais loin de remettre en cause la globalisation, ce sont les avantages qu'elle représente pour la France et l'Europe qui ont été mis en avant et défendus par le parti au pouvoir. Les états-majors de l'UMP reconnaissent les dérives de la globalisation et ses conséquences sur l'économie française. Pour y remédier, le parti au pouvoir propose, dans le sillage du PS, l'idée d'une « taxe réciprocité » pour permettre à la France d'être à jeu égal avec les autres pays du monde ne respectant pas les normes sociales et environnementales.

En somme, le positionnement de l'UMP par rapport aux thèses de la lutte ouvrière de Florange semble se limiter, tout comme le PS, aux enjeux de la globalisation et à la question de la gouvernance économique de l'Europe. Ce sont donc les thématiques ayant un caractère général ou d'envergure nationale, qui ont fait l'objet d'un positionnement programmatique du parti de la majorité au pouvoir. Là aussi, on observe une absence de logiques sectorielles dans l'orientation programmatique de l'UMP sur les enjeux du conflit. En d'autres termes, l'émergence du conflit dans un contexte électoral n'a guère déterminé les deux grands partis politiques engagés dans la course à l'élection présidentielle à se positionner de manière spécifique sur la crise sidérurgique de la Lorraine dans leur programme politique respectif pour 2012.

1.2. Quand les enjeux du conflit rencontrent des solutions déjà prêtes

Au moment où s'engage la campagne pour les primaires socialistes, la multiplication des fermetures de sites industriels va remettre sur le devant de la scène publique la question du « licenciement économique ». Cette problématique deviendra l'une des thématiques centrales

lors des débats organisés dans le cadre des primaires socialistes. Si cet enjeu a fait très tôt l'objet d'un consensus auprès des différents candidats, il est frappant de constater que sa définition politique ainsi que les propositions de solutions dont il a fait l'objet, sont très différentes d'un candidat à l'autre. Le positionnement des candidats PS sur la thématique du licenciement économique laisse suggérer qu'elle est constitutive d'une « fenêtre de politiques publiques ». Cette focale offre le moyen de saisir ce que les acteurs politiques, et plus spécifiquement les candidats engagés dans la course aux primaires socialistes, doivent au conflit de Florange. Mais ce point de vue nous enjoint d'examiner au plus près la notion de « fenêtre de politiques publiques » (*policy window*) et son lien avec la SOP.

La notion de « policy window »

La notion de « fenêtre de politique publique », telle qu'elle a pu être définie par John Kingdon (1984), s'apparente à un modèle d'explication du processus d'élaboration des politiques publiques qui s'attache à considérer qu'il existe des périodes plus favorables pour le traitement politique de certains enjeux sociaux par les élites politiques. En d'autres termes, certains contextes politiques sont plus propices pour entreprendre des réformes politiques qui auraient été difficiles dans d'autres contextes. Ces moments constituent ce que Kingdon appelle « *policy window* ». Une « fenêtre de politique publique » qui représente, selon l'auteur, une opportunité pour les entrepreneurs politiques de faire valoir leurs solutions concernant des enjeux dans certains contextes spécifiques. Ces contextes, qui correspondent le plus souvent à des périodes de crise ou d'alternance politique, dépendent de la réunion de trois dynamiques que John Kingdon désigne sous l'appellation de courants (*streams*).

a) Le « political stream » ou courant des problèmes politiques

Le premier est celui du courant politique (*political stream*⁴²), et concerne un ensemble de problèmes relevant de la sphère politique. Les problèmes qui émergent pendant les processus électoraux ou ceux relevant des interactions inter ou intra-partisanes peuvent être classés dans ce premier courant. Le « *political stream* » englobe aussi les différentes formes d'expression sociale qui émanent des groupes de pression et qui, de ce fait, constituent des demandes sociales adressées aux autorités politiques. Dans ce dernier cas, la construction politique de

⁴² John Kingdon souligne sa préférence pour l'usage du concept « political stream » dans son sens strict ; à savoir des problèmes relevant directement de sphère la politique ou des phénomènes sociaux (c'est le cas des mouvements sociaux) nécessitant une prise en charge politique. Voir *Agendas, Alternatives and Public Policies* p.145.

ces problèmes sociaux peut faire l'objet de débats publics. Les conventions nationales organisées par l'UMP et le PS dans le cadre de l'élection présidentielle de 2012, peuvent être classées dans ce courant de problèmes. Comme on peut le voir, « *le political stream* » n'est pas extérieur au processus décisionnel. En d'autres mots, le processus de publicisation des enjeux fait partie intégrante de ce premier courant de problèmes. C'est pour cette raison que les problèmes relevant de ce courant font très généralement l'objet d'une attention des acteurs politiques.

Ainsi la thématique des « licenciements boursiers », un des enjeux au cœur du conflit de Florange, et plus globalement de la crise financière, a émergé lors des débats pour les primaires socialistes. Pourtant, cette thématique figurait déjà à l'agenda du parti socialiste, et plus largement à l'agenda de la gauche radicale (le PCF, le PRG, et le PG), depuis 1997. Il faut rappeler, en effet, qu'après la dissolution surprise de l'Assemblée nationale par Jacques Chirac en 1997, c'est-à-dire un an avant les législatives de 1998, c'est Lionel Jospin qui devint premier ministre après la victoire de la gauche aux législatives anticipées du 25 mai et 1^{er} juin 1997. Cette victoire du parti socialiste fut rendue possible grâce à une coalition dénommée la « gauche plurielle » qui regroupe PS, PCF, Radicaux de Gauche, Mouvement des citoyens (MDC), et Les Verts. C'est pendant cette cohabitation qui dura près de cinq ans, que la nécessité d'encadrer le « licenciement économique » émergea pour la première fois à l'agenda de la nouvelle majorité parlementaire. À l'époque, ce fut le parti communiste qui s'intéressa à cette problématique en déposant une proposition de loi à l'Assemblée nationale. L'objectif visé par le groupe communiste à travers cette proposition de loi, était de permettre aux salariés confrontés à une procédure de licenciement économique de pouvoir contester le motif économique. Pour le dire plus simplement, la proposition de loi du PCF visait à freiner le licenciement pour motif économique, afin qu'il ne soit envisagé par les entreprises qu'en dernier recours. Selon Rémi Brouté, alors collaborateur du groupe communiste à l'Assemblée nationale, si les socialistes étaient réticents à soutenir cette proposition de loi, Martine Aubry, à l'époque ministre de l'emploi dans le gouvernement Jospin, s'est engagée à travailler avec la majorité parlementaire sur deux points : 1) « rechercher les moyens d'éviter les licenciements économiques ; 2) obliger les entreprises à assurer un bon reclassement des salariés en cas de suppression inévitable d'emplois »⁴³. Mais cette proposition de loi ne fut

⁴³ Voir le compte rendu du « Débat d'Economie et Politique » organisé par le PCF et les groupes communistes du Sénat, intitulé « Licenciements : faire avancer le droit social » : <https://urlz.fr/a1xg>. Ce fut la première tentative de la gauche, notamment de la gauche radicale pour modifier le motif *économique des licenciements*. Après cet échec, le contexte de la crise financière de 2008 et le flux de problèmes politiques qu'il a induits vont faire émerger la même thématique sous l'appellation des « licenciements boursiers ».

pas adoptée par la majorité de gauche à l'Assemblée nationale compte tenu de la réticence des socialistes qui n'ont pas soutenu le texte.

Quelques années plus tard, le 17 septembre 2009, au plus fort de la crise financière, Olivier Besancenot, le leader du NPA, Nouveau Parti anticapitaliste, va désigner la vague de licenciements économiques à laquelle est confrontée la France, sous le vocable de « licenciements boursiers ». La thématique du licenciement économique mise sous le boisseau par la gauche en 2002, revient ainsi sur le devant de la scène. Pour le jeune patron du NPA, cette nouvelle thématization de l'enjeu du licenciement économique en « licenciements boursiers » vise à mettre en évidence la quête effrénée de profits des actionnaires des grands groupes industriels cotés en bourse. Plus fondamentalement, cette reformulation politique du problème vise à montrer que les « licenciements boursiers » ont pour cause la course à la *rentabilité* et à la *profitabilité* des patrons du CAC 40⁴⁴. Aussi, la *labellisation* du « licenciement économique » en « licenciements boursiers » s'adosse-t-elle à une logique visant à pointer du doigt la domination du capitalisme financier sur le travail.

Quelques mois plus tard, c'est Marie-George Buffet, alors secrétaire nationale du PCF, qui reprend à son compte cet enjeu lors du congrès d'étape du parti communiste en juin 2010 :

*« En ce début d'année agitée tout de même, un million de chômeurs sont en fin de droits. Le gouvernement a renfloué les banques. Je demande au gouvernement l'égalité ; je demande au gouvernement d'appliquer aux chômeurs en fin de droits la même solidarité qu'avec les banques ; je demande au gouvernement de contribuer à verser leurs indemnités aux victimes de la crise pour que d'autres salariés ne vivent pas le même drame : **la loi doit interdire les licenciements boursiers** »⁴⁵*

Reprise dans la foulée par le Front de Gauche, la thématique des « licenciements boursiers » va s'imposer dans l'espace médiatique à l'approche de l'élection présidentielle de 2012 et devient une thématique phare lors des débats pour les primaires socialistes de 2011.

⁴⁴ Principal indice boursier de la Bourse de Paris. Nous entendons aussi désigner par cette appellation, la place boursière de Paris. D'ailleurs, le 17 janvier 2009, c'est la Bourse de Paris qui a été choisie comme symbole par les salariés du secteur de l'automobile (PSA, Goodyear, Michelin, Continental, Valeo etc.) pour dénoncer « les logiques financières des entreprises qui licencient face à la crise ». En tête de ce cortège, certaines personnalités politiques dont Olivier Besancenot (NPA), Jean-Luc Mélenchon (Parti de Gauche) Cécile Duflot (Les Verts), Maxime Gremetz (PCF), Georges Sarre (MRC) et Arnaud Montebourg (le chantre de la « *démondialisation* » au sein du PS). Voir à ce titre, *Le Parisien*, dans sa parution du 17 septembre 2009.

⁴⁵ Si l'on s'en tient aux propos de Marie-George Buffet, on peut dire que le positionnement du PCF sur cet enjeu n'a pas profondément changé depuis 1997. Mais la crise financière de 2008 a conduit la secrétaire nationale du parti à réclamer l'interdiction des « licenciements boursiers » par la loi. Pour voir la vidéo de ce discours, consulter : <https://urlz.fr/9XRH>.

b) Le courant des politiques ou des politiques publiques

Le deuxième courant est celui des *politiques* caractérisé selon Kingdon, par la production *d'alternatives* ; c'est-à-dire des propositions de solutions politiques (*proposals*). En mobilisant le concept de *policy community*, John Kingdon démontre que c'est au sein des communautés de politiques publiques (*politiques communities*), que se développent les idées et les interactions qui favorisent la production de connaissances et l'émergence des solutions politiques. Le travail des *politiques communities* consiste donc à une reformulation des solutions déjà disponibles et leur réactualisation en vue de les adapter aux problèmes relevant du premier courant. On observera que le concept de *policy community* est envisagé par l'auteur au sens large. Il regroupe donc aussi bien les acteurs privés (experts de la question, économistes, politistes, responsables d'associations, groupes de pressions etc.) que les acteurs politiques ; c'est-à-dire les *entrepreneurs politiques*. Ce courant inclut, bien évidemment, le travail du système politico-administratif dans son ensemble, et permet de mettre en lumière le rôle joué par les hauts fonctionnaires. Le rapport de Pascal Faure sur la sidérurgie lorraine constitue une parfaite illustration de cet aspect. C'est au sein des communautés de politiques publiques que les propositions de réponses politiques pour le traitement de l'enjeu émergent.

Aussi, la problématique des « licenciements boursiers » a-t-elle fait l'objet de différentes propositions de solutions politiques lors des débats organisés dans le cadre des primaires socialistes. Par exemple, pour Martine Aubry la lutte contre ce problème passe par une solution judiciaire. À la secrétaire du PS de préciser :

« Il faut que les salariés, tout comme les actionnaires, quand la direction d'une entreprise va dans le mauvais sens et que les salariés se disent ce n'est pas dans notre intérêt, soient capables de saisir le tribunal de commerce qui mette sous tutelle l'entreprise avec une direction provisoire »⁴⁶.

À rebours de cette solution juridictionnelle, Ségolène Royal opte pour une solution législative et souhaite « inscrire dans la loi l'interdiction des licenciements boursiers parce qu'il y aura du coup un contrôle préalable et ce sera beaucoup plus rapide »⁴⁷.

Le positionnement de l'ancienne candidate malheureuse du PS à l'élection présidentielle de 2007 sur le problème des « licenciements boursiers », devient encore plus clair lorsqu'elle déclare :

⁴⁶ Extrait des propos de Martine Aubry, lors du deuxième débat des primaires socialistes sur la thématique des « licenciements boursiers » : <https://urlz.fr/a18L>.

⁴⁷ Extrait des propos de Ségolène Royal sur la thématique des « licenciements boursiers » ; Cf même débat.

« Pour moi, être socialiste, c'est avoir une volonté de transformation, de protéger les employés contre les patrons voyous (...) Les licenciements qui ne visent qu'à renforcer les profits ne doivent plus être qualifiés de licenciements économiques. L'État doit reprendre sa place dans la direction de l'économie, non pas une économie administrée ; mais un État qui fixe un cap et des stratégies industrielles »⁴⁸.

François Hollande, quant à lui, ne croit guère à l'efficacité de ces deux solutions : « Je ne crois ni à la solution judiciaire ni à la solution administrative. Je crois à la sanction financière parce que ces grands groupes- là n'ont que ce motif. C'est le motif du profit »⁴⁹

On le voit. La problématique du licenciement économique, déjà présente dans l'agenda partisan de la gauche et de l'extrême gauche depuis plus d'une décennie, s'impose désormais dans le débat des primaires PS sous l'étiquetage de « licenciements boursiers ». L'émergence de cette problématique dans l'espace politique représente une opportunité pour les socialistes et les autres leaders de la gauche radicale en quête de légitimation politique. Ceux-ci se sont emparés du problème, pour proposer des solutions politiques qui étaient pour la plupart dans l'agenda de la gauche depuis 2002. L'importance prise par la problématique du « licenciement économique » a d'ailleurs conduit François Hollande à en faire plus tard l'un de ses principaux thèmes de campagne. Les propos du candidat PS à Amiens, où il était en déplacement sur le site de l'usine Goodyear menacée de fermeture, éclairent davantage sur son appropriation de l'enjeu :

« Il faut être capable, quand on est un parti de gouvernement, quand on est candidat à l'élection présidentielle, de **traduire cette inquiétude en acte de régulation** qui soit crédible et qui ne soit pas illusoire. Rien ne serait pire de venir devant les travailleurs comme Nicolas Sarkozy a pu le faire à Gandrange, de les rassurer que leur outil industriel sera préservé, que leur emploi sera pérennisé, et de constater quelques mois plus tard la fermeture du site et des licenciements »

Le contexte est donc producteur d'un flux de problèmes « politiques », mais aussi de propositions (*proposals*). Au rang de ces propositions de solutions, il y a celles qui sont déjà présentes dans l'agenda des entrepreneurs politiques et qui attendent d'être reconnectées comme solutions à d'autres problèmes. Ce sont ces propositions de solutions que Kingdon

⁴⁸ Extraits des propos de Ségolène Royal lors du deuxième débat des primaires socialistes de 2011. Voir *Le Figaro* du 5/10/2011.

⁴⁹ Extrait des propos de F. Hollande sur la thématique des « licenciements boursiers » ; Cf même débat.

désigne sous l'appellation « *d'alternatives* ». Les solutions proposées au problème des « licenciements boursiers » par les trois candidats favorisés aux primaires socialistes font donc partie des *alternatives*.

On ajoutera que la construction de sens des acteurs politiques, obéit à l'évolution de la thématique. En d'autres termes, la problématique du licenciement économique n'est plus perçue de la même manière par les élites politiques de la gauche, comme elle le fut pendant la cohabitation sous le gouvernement Jospin de 1997 à 2002. Désormais, cette thématique est perçue comme une conséquence des dérives du *capitalisme financier*⁵⁰. Il s'en suit dès lors une redéfinition politique de l'enjeu qui tient compte de son évolution. Pierre Muller et Yves Surel notant à cet effet, dans « *L'exemple des politiques du livre* »⁵¹, que « par rapport aux nombreuses mobilisations entreprises par les différentes coalitions de cause en présence dans le champ du livre, (...) les acteurs politiques ont ainsi contribué à modifier la nature des problèmes, notamment lorsque M. Monory, dans le cadre de la libération générale des prix, décida, en 1979, de libérer les prix du livre en récusant le statut d'exception de cet objet culturel ».

Aussi, le motif économique du licenciement a-t-il changé de nature dès sa prise en charge politique par les candidats favorisés à l'investiture du PS. Ce qui implique un changement de la substance même du problème. Car, du point de vue des acteurs politiques, en tout cas des favorisés aux primaires socialistes, ce n'est plus le motif économique, c'est-à-dire celui de la sauvegarde de l'entreprise, qui justifie les fermetures de sites industriels et les « licenciements boursiers » qu'elles engendrent. Il s'agit de la quête effrénée de *rentabilité* et de *profit* des « *patrons voyous* ».

c) le courant des politiques ou « *political stream* »

Enfin, il y a un troisième courant envisagé par Kingdon : celui des *politics*. Ce dernier courant englobe le jeu des acteurs politiques, les groupes de pressions, le changement de gouvernement, le processus d'alternance politique etc. L'emploi du terme *politics* est entendu ici au sens large. Il vise globalement toutes les initiatives qui ont un effet proprement politique ou un impact significatif sur l'élaboration ou le contenu des politiques publiques.

⁵⁰ François Hollande, qui a fait de la lutte contre la *finance* l'une de ses thématiques phares lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2012, fut sans doute le candidat qui a le mieux réussi à articuler la problématique des « licenciements boursiers » aux dérives de la finance.

⁵¹ Pierre Muller et Yves Surel, « Crises de politiques et régulations cognitives : l'exemple des politiques du livre », in, *Pôle Sud* / Année 1996/4/p.98.

Cette dynamique, pour être comprise, nécessite la prise en compte du jeu des acteurs politiques en ce qui concerne leurs interactions avec les différents acteurs sociaux impliqués dans la mobilisation sociale. L'activation de ce courant politique est plus propice dans un contexte d'alternance politique comme celui de l'élection présidentielle de 2012. C'est, en effet, dans un tel contexte que l'on peut réussir à analyser comment un programme politique rencontre un peuple ou une population cible. De même, un tel contexte offre le moyen de comprendre comment les entrepreneurs politiques s'emparent des phénomènes sociaux, pour les redéfinir selon des logiques différenciées. Il constitue donc la meilleure temporalité pour analyser les interactions entre acteurs politiques afin de comprendre leur capacité à s'emparer des problèmes sociaux.

À cet égard, John Kingdon indique que c'est la réunion de ces trois courants (*problems, policies et politics*) qui permet l'ouverture de la *policy window* (fenêtre de politiques publiques). C'est dans cette séquence politique, notent aussi Pierre Muller et Yves Surel, que les problèmes sont articulés avec succès à des solutions envisagées grâce à l'intervention d'acteurs politiques disposant d'une marge de manœuvre accrue par rapport au contexte routinier de l'action publique⁵². C'est bien ce qui s'est produit dans le contexte électoral de 2012. La conjonction de ces trois dynamiques a permis la constitution d'une « *fenêtre de politiques publiques* » au profit de F. Hollande à travers son soutien politique aux thèses de la lutte ouvrière de Florange.

1.2.6 Le soutien politique de F. Hollande aux métallos

Le 24 Février 2012, François Hollande se rend à Florange pour apporter son soutien aux métallos lorrains. Cette visite est la deuxième du candidat PS en Moselle depuis sa victoire au second tour des primaires socialistes le 16 octobre 2011. Contrairement à sa précédente visite, celle du 17 janvier, où il s'est rendu à Gandrange accompagné de Martine Aubry, son adversaire au second tour des primaires, F. Hollande, cette fois, est venu seul à Florange pour faire une promesse aux ouvriers :

*« Je suis venu ici pour vous dire d'abord ma solidarité. Mais elle ne suffit pas. Ce qui compte, c'est de parler et de tenir parole. Parce que c'est ça qui fera la différence au moment du choix, je l'espère, de l'élection présidentielle. Je viens donc devant vous prendre des engagements avec toute la responsabilité nécessaire (...) Je sais ce que vous espérez, **que les***

⁵² Pierre Muller et Yves Surel, « Crises de politiques et régulations cognitives : l'exemple des politiques du livre », in *Pôle Sud*/ 1996, p.98, op.cit.

*hauts fourneaux puissent rouvrir. Le premier engagement c'est de faire en sorte que nous défendions notre filière d'excellence, la filière sidérurgique. (...) Je suis venu aussi vous dire que si Mittal ne veut plus de vous, ce qui serait un grand tort de sa part, si ce groupe n'est d'ailleurs animé que par des intérêts financiers et non pas des intérêts industriels, alors même qu'il avait dit, lorsqu'il a repris Arcelor, qu'il venait comme un industriel, alors qu'il se comporte comme un financier. Eh bien, si Mittal ne veut plus de vous, je ne le souhaite pas, mais oui, je suis prêt parce que **je viens aussi ici comme un député**, que nous déposions **une proposition de loi à l'Assemblée nationale** qui dise la chose suivante : si une grande firme ne veut plus d'une unité de production mais ne veut pas non plus la céder, nous en ferions une obligation pour que des repreneurs viennent et puissent donner une activité supplémentaire aux salariés »⁵³.*

Cette promesse a connu une visibilité médiatique importante au cours de la campagne pour l'élection présidentielle de 2012. On peut se souvenir de l'image de F. Hollande sur une camionnette à Florange entouré des leaders syndicaux CFDT, CGT et FO. Seule la CFE-CGC, qui avait déjà quitté l'intersyndicale, n'était pas présente ce jour-là aux côtés du candidat socialiste. Au fond, cette promesse fait suite à une question posée par les syndicats CFDT, lors d'une réunion le 17 janvier 2012 à la mairie de Gandrange. Une réunion de travail organisée par les élus PS de la Moselle pour permettre à François Hollande de rencontrer les syndicats de l'usine. C'est lors de cette réunion qu'Édouard Martin va poser au candidat socialiste la question suivante :

« Est-ce que vous pouvez vous engager, si vous êtes élu, à promulguer une loi pour empêcher un patron de fermer une usine viable et rentable ? L'État pourrait reprendre cette usine, le temps de la revendre à un autre industriel »⁵⁴

Les métallos CFDT, dans leur calcul, espéraient sans doute que le vote d'une telle loi dans le premier semestre de l'année 2012, pouvait empêcher ArcelorMittal de procéder à la fermeture définitive des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine. Cette question aurait pu donner lieu à une réponse immédiate de F. Hollande. Pourtant, ce ne fut guère le cas. Le candidat PS, ayant probablement en tête le dossier Gandrange et l'image de la stèle érigée en mémoire des promesses non tenues de Nicolas Sarkozy, a plutôt préféré faire preuve de prudence en se

⁵³ Extrait des propos de F. Hollande lors de sa visite à Florange 24 Février 2012. Cet engagement du candidat PS a suscité un grand espoir dans le rang des métallos a été perçu par ces derniers comme une promesse de sauvegarde des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine. Consultez : <https://urlz.fr/a2RG>

⁵⁴ C'est en substance la question posée à François Hollande le 17 janvier 2012 par Édouard Martin (CFDT). Cf entretiens réalisés avec l'intéressé.

gardant de donner une réponse immédiate à cette question des syndicats CFDT. Mais François Hollande, accompagné alors de Martine Aubry, la patronne du PS, trouva l'idée bonne et promit aux syndicats de revenir les voir après réflexion. On s'en voudrait de ne pas citer un extrait de la réponse qu'il fit aux journalistes quelques heures après cette réunion de travail :

« Si je suis allé à Gandrange, ce n'est pas seulement pour rappeler le passé. Mais aussi pour rappeler ce qui a été dit et qui n'a pas été fait. Je suis allé à Gandrange avec les élus pour dire ce que nous, nous ferons. J'ai pris la précaution de ne pas faire de promesses, que les salariés auraient entendu et auraient gravé dans le marbre (...) ce qui m'aurait occasionné une deuxième place (la stèle de N. Sarkozy). La première ayant disparu, je ne voulais pas laisser mon nom sur la seconde »⁵⁵

L'engagement de François Hollande aux métallos ne portait donc pas explicitement sur une promesse de sauvegarde des hauts fourneaux. Il s'agit plutôt, comme le montrent les propos ci-dessus, d'un engagement à déposer, en sa qualité de député, une proposition de loi visant à empêcher la fermeture des sites industriels rentables. Mais une telle promesse politique implique le PS à travers le groupe socialiste à l'Assemblée nationale qui doit soutenir cette proposition de loi. On comprendra dès lors la présence de la patronne du PS aux côtés de François Hollande, lors de sa précédente visite en Moselle le 17 janvier 2012. On ne peut donc saisir la portée politique de la promesse de F. Hollande aux métallos le 24 Février 2012 à Florange, en se limitant à la variable *leader politique*, sans prendre en compte l'engagement partisan auquel cette promesse est adossée.

Le point auquel ce qui vient d'être dit nous conduit est que l'engagement de F. Hollande aux côtés des métallos de Florange, doit être envisagé d'une manière plus globale comme un soutien politique du PS aux thèses du conflit. En d'autres termes, à travers le candidat PS, c'est le parti socialiste en tant que formation politique d'opposition au gouvernement sortant, qui exprime son soutien politique aux revendications des métallos. En somme, l'engagement de Hollande fait du PS l'allié politique des métallos face à un pouvoir exécutif qui, jusque-là, a ignoré leurs revendications sociales. Ce soutien politique, selon nous, représente un facteur décisif ayant influencé la stratégie des métallos dans le sens d'une intensification du conflit :

« On sait que c'est une période électorale, et nous on était sûr que François Hollande finirait par venir à Florange à un moment donné. Il était déjà venu à Gandrange et on sait qu'il

⁵⁵ Extrait des propos de F. Hollande à l'issue de sa réunion de travail à Gandrange avec les métallos le 17 janvier 2012. Consulter à ce sujet : <https://urlz.fr/a66m>

reviendra nous soutenir à Florange car il caracole en tête dans les sondages. On sait qu'il aura besoin de nous et nous aussi on avait besoin de lui. Notre stratégie a été donc d'intensifier le conflit par des actions chocs pour faire parler de nous et ça a payé ! Son arrivée à Florange ce jour-là a changé la dimension de notre combat »⁵⁶.

Ces propos laissent suggérer que les stratégies des métallos en ce qui concerne la mobilisation des ressources collectives pour l'intensification de leur lutte, - mise en œuvre d'actions spectaculaires comme, par exemple, l'occupation des grands bureaux, le blocage de la gare d'Ébange⁵⁷ etc., - visent à susciter l'attention politique de François Hollande et, à travers lui, le soutien du parti socialiste aux thèses mises en avant par le conflit. On est donc contraint d'admettre que ce soutien politique a joué un rôle déterminant dans l'activation des ressources collectives et le succès de la lutte ouvrière de Florange.

*« Mais en même temps, on arrivait vers fin 2011 ; et on savait tous qu'il y avait les élections juste après. On voulait saisir cette occasion pour faire parler de nous. (...) En tout cas, nous, on avait dit que si Sarkozy venait, on n'allait pas accepter de discuter avec lui tant qu'il n'aurait pas pris position officiellement sur la décision de Mittal, chose qu'il n'avait jamais faite d'ailleurs. **Jusqu'au moment où le 24 février 2012, François Hollande candidat socialiste vient à Florange avec le fameux épisode où on le fait monter sur la camionnette (...) Cela a donné un coup de fouet à notre lutte ; et il a dit ce jour-là des choses importantes en s'engageant de façon claire à faire voter une loi pour éviter que Mittal ferme les hauts fourneaux. Cela a donné à la lutte une visibilité plus forte même si on était déjà médiatisé, ça a donné une visibilité plus forte à notre combat. Son arrivée nous a galvanisés car on pouvait désormais compter sur lui (...) »**⁵⁸*

Il est donc permis de supposer que la présence d'un allié politique au sein de l'espace politique, capable d'agir en accord avec les thèses du conflit, constitue un des facteurs explicatifs à son développement. D'autant que, comme le reconnaissent les métallos, la visite

⁵⁶ Extrait des entretiens réalisés avec Didier Zint, CFDT. Xavier Lecoq responsable CFE-CGC et membre de l'intersyndicale de Florange, affirme de manière révélatrice que le conflit a été pris en otage par l'élection présidentielle. « Nos camarades de la CFDT et les autres (FO et CGT) ont agi par stratégie à l'approche de l'élection présidentielle en faisant des actions chocs pour interpeller les socialistes » Cf entretien. Ce qui laisse suggérer l'existence d'une relation entre l'intensification de la lutte et le contexte électoral.

⁵⁷ La gare d'Ébange est le centre névralgique de l'usine ArcelorMittal de Florange. En prenant position sur les voies où circulent quotidiennement les convois acheminant les brames pour le train de laminage à froid du site, les ouvriers entendent bloquer l'approvisionnement de l'usine en acier. Cette action « dure » fait suite à la promesse des métallos d'être le « cauchemar » du pouvoir en place. Le blocage de la gare d'Ébange et l'occupation des grands bureaux font partie des nombreuses opérations « coup de poing » menées par les ouvriers à moins d'un mois de l'élection présidentielle de 2012.

⁵⁸ Extraits des entretiens que nous a accordés Édouard Martin, CFDT.

de F. Hollande a offert au conflit une forte exposition médiatique. Or la ressource médiatique est une ressource de mobilisation de premier plan nécessaire au développement d'un mouvement social :

« Nous on savait que ces gens (les candidats) se servaient de nous pour leur campagne. On s'est dit, de toute façon, ils se servent de nous ; donc on va aussi se servir d'eux. C'est comme le judo ! vous utilisez la force de l'adversaire pour le mettre à terre. Pas pour mettre à terre F. Hollande qui est venu nous soutenir, mais la communication de Mittal. On a donc utilisé les médias qui ont accompagné Hollande et ça a marché ! parce que, après, ça a donné une tournure extrêmement politique à notre combat »⁵⁹

Cette ressource médiatique a servi à populariser le conflit, et permis également son intensification par la multiplication des actions coups de poing. Il est donc permis de supposer que le soutien politique de F. Hollande, constitue un des facteurs centraux ayant permis l'ouverture de la structure des opportunités politiques dans le contexte électoral de 2012. On en déduit, par voie de conséquence, que le contexte électoral n'est pas en soi constitutif d'une ouverture de la SOP. Autrement dit, la variable « contexte électoral », à elle seule, sans la présence d'un allié politique capable d'agir et d'exprimer clairement son soutien politique, ne permet pas, du moins dans le cadre de cette analyse, de confirmer l'hypothèse de l'ouverture de la SOP. Ce constat rejoint d'ailleurs les résultats de la plupart des travaux consacrés à la notion, qui associent le « contexte électoral » avec d'autres facteurs politiques pour expliquer l'ouverture de la SOP.

Ainsi, pour revenir sur l'exemple des « nouveaux mouvements sociaux » en France, aux Pays-Bas, en Allemagne et en Suisse, Jan Willem Duyvendak (qui a étudié le cas de la France) est parvenu à la conclusion selon laquelle le déclin du mouvement anti-nucléaire en France s'explique par la volte-face des socialistes aux thèses du mouvement. Selon les initiateurs de ce mouvement, le PS avait « la possibilité et la capacité d'agir en accord avec les revendications du mouvement au-delà de tous les obstacles formels, mais il s'y est tout simplement refusé. À l'auteur de poursuivre que le mouvement qui « avait ouvertement affiché son soutien politique au PS, se retrouva dans une impasse »⁶⁰. En d'autres termes, la

⁵⁹ Cf entretiens Édouard Martin, CFDT.

⁶⁰ Jan Willem Duyvendak, *Le Poids du Politique : nouveaux mouvements sociaux en France*, L'Harmattan *Logiques Sociales*, 1994, p.291. Cette volte-face des socialistes est vécue par les initiateurs du mouvement anti-nucléaire en France comme une trahison. L'attitude du nouveau gouvernement socialiste, ou plus précisément de François Mitterrand dès son arrivée à l'Élysée en 1981, peut paraître paradoxale compte tenu de la proximité et du soutien traditionnel du PS aux nouveaux mouvements sociaux dans les années 1970. Selon H. Kriesi, ce changement d'attitude des socialistes à l'égard du mouvement s'explique par un changement dans la

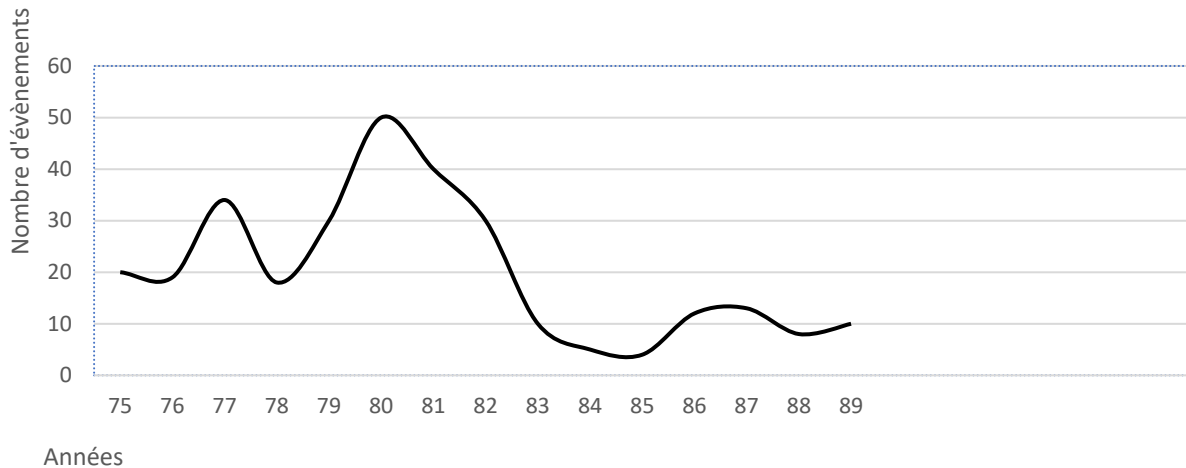
volte-face de François Mitterrand par rapport aux thèses du mouvement, qui ne trouva plus d'appui politique, entraîna le déclin de celui-ci (voir le graphique 2.2).

De même, l'exemple de l'étude des NMS en France et en Allemagne entre 1975 et 1989 semble confirmer l'existence d'une relation entre l'absence de soutien politique et le déclin de ces mouvements. C'est ce que révèlent les deux autres graphiques (1.2 et 3.2.).

configuration du pouvoir et trouve son explication dans la victoire de Mitterrand en 1981. Le PS qui avait adopté une stratégie d'ouverture à l'égard des nouveaux mouvements sociaux, lesquels trouvaient auprès du parti un soutien politique facilitateur, a changé d'attitude après la victoire de 1981. En d'autres termes, et pour paraphraser H. Kriesi, la victoire des socialistes en 1981 a produit un changement dans la configuration du pouvoir et conduit le PS à adopter désormais une stratégie de fermeture à l'égard des NMS. Cette absence de soutien politique de la part du PS, provoqua le déclin du mouvement anti-nucléaire en France dès 1981. Lire à ce sujet Hanspeter Kriesi, « New social movement and political opportunities in West Europe », in, *European Journal of Political Research*, 1992; vol.22, n°2, p.234. op.cit.

Graphique 1.2

Évolution du mouvement anti-nucléaire en France entre 1975 à 1989



Source : Jan Willen Duyvendak, *Le Poids du Politique*

Interprétation

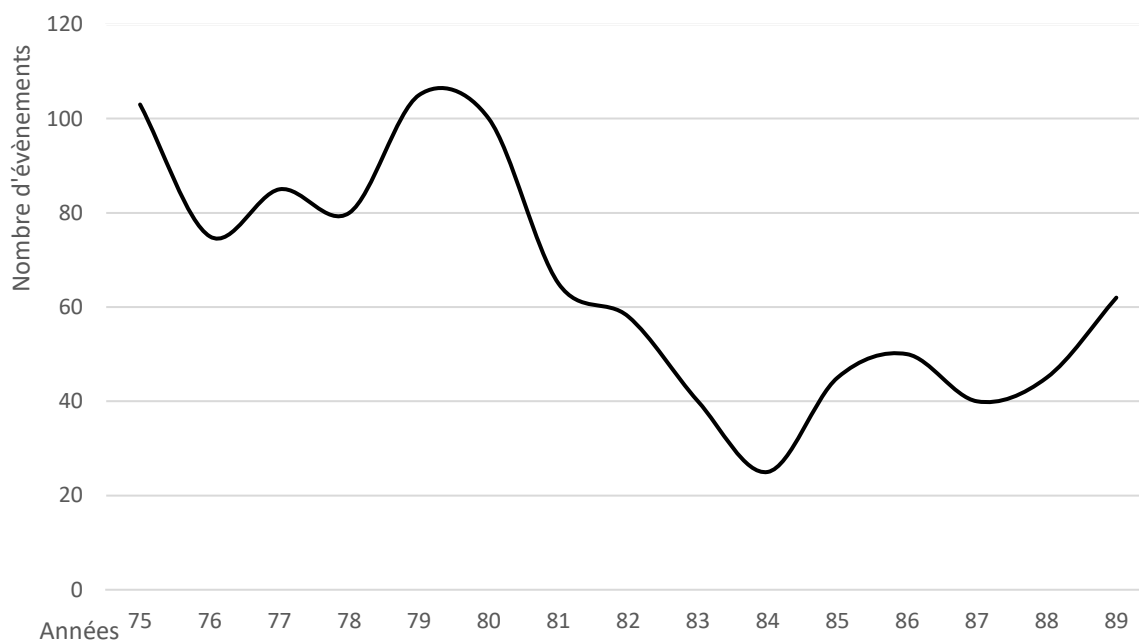
Comme le montre la courbe ci-dessus, on observe une relative baisse du nombre d'évènements anti-nucléaires dès 1977. Mais loin d'être une démobilisation du mouvement, cette situation s'explique par le fait qu'à partir de 1977, note Duyvendak, une mobilisation de masse ne s'imposait plus ; puisque de nombreuses organisations importantes de gauche soutenaient l'initiative d'un moratoire⁶¹. De plus, les municipales de 1977 prouvèrent une certaine sympathie pour les écologistes (situations de réformes possibles à l'approche des législatives de 1978). D'ailleurs, l'évolution significative de la courbe à partir de 1979, témoigne bien que l'idée d'une démobilisation du mouvement en 1977 relèverait d'un jugement prématuré. Cette évolution du nombre de manifestations traduit, toujours selon Duyvendak, une meilleure intégration du mouvement au sein du PS.

On observe, à partir de 1981, une chute brutale de la courbe qui traduit une démobilisation du mouvement anti-nucléaire. Une démobilisation qui s'explique par la volte-face du PS, qui ne manifesta plus son soutien politique au mouvement dès l'élection de François Mitterrand à la présidence de la république en 1981. Cette volte-face du PS marqua définitivement le déclin du mouvement anti-nucléaire en France et annihila toutes ses chances de succès.

⁶¹ Jan Willem Duyvendak, *Le poids du politique. Nouveaux mouvements en France*, Paris, (eds) L'Harmattan, 1994, p.225.

Ce constat confirme l'importance du soutien politique du PS dans le développement du mouvement anti-nucléaire. On s'aperçoit donc, à travers l'évolution de cette courbe, que le contexte politique n'est pas le seul facteur qui explique l'ouverture de la SOP. Il s'agit de l'effet combiné de plusieurs facteurs politiques au rang desquels le « soutien politique » qui joue un rôle important. Mais il convient de comparer ce résultat avec l'évolution des NMS en France et en Allemagne avant de prendre définitivement position sur le pouvoir explicatif du soutien politique dans l'ouverture de la SOP.

Graphique 2.2 : Évolution des NMS en France de 1975 à 1989



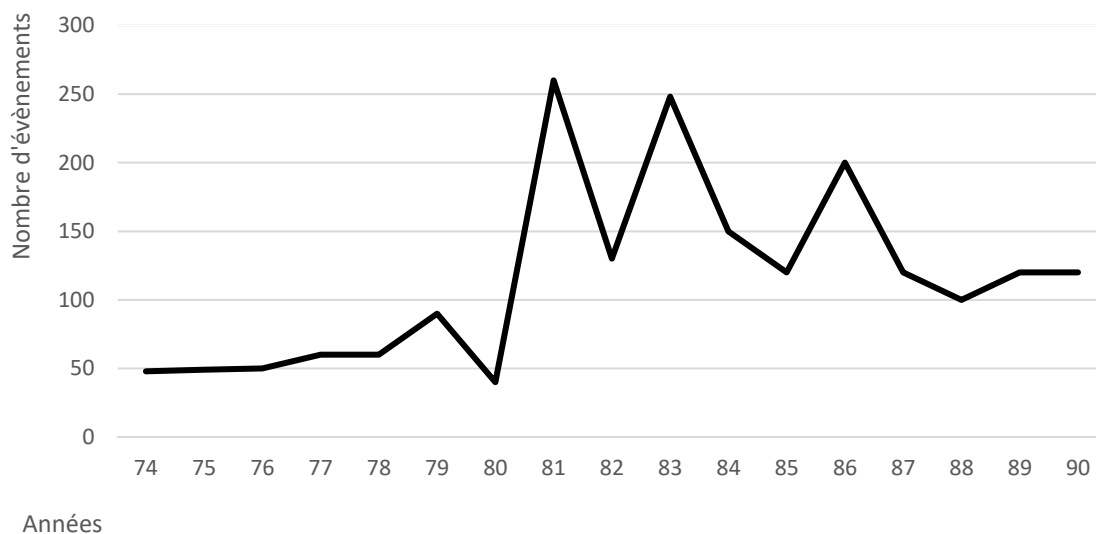
Source : Jan Duyvendak, Le Poids du Politique

Le soutien politique du parti socialiste aux NMS dans les années 1970 explique leur relatif succès en termes de volume des protestations entre 1975 et 1978. Mais on observe que dès 1980, année qui coïncide avec une période électorale, le nombre de manifestations a atteint un pic dépassant la barre symbolique de 100 protestations. Cette évolution s'explique par une forte intégration des NMS au parti socialiste. En effet, il faut bien comprendre que dans les années 1970, le parti socialiste était loin d'être une force politique dominante à gauche. C'était le parti communiste qui était la principale force d'opposition à gauche, contre la droite française représentée très largement par le parti gaulliste UDR qui deviendra le RPR dès le 5 décembre 1976. C'est dans cette décennie que le PS entreprit sa lente et progressive construction dont l'objectif, à terme, était de s'imposer comme la principale force politique à gauche. À cette fin, la stratégie adoptée par le PS fut de s'ouvrir aux NMS qui défendaient

des causes idéologiquement proches du parti. Ces mouvements étant considérés comme des luttes de classes (Marx et Engels, 1895), le PS était plus ouvert aux militants de ces mouvements que ne l'étaient les partis de droite. Duyvendak explique cette ouverture du PS aux NMS par les clivages sociaux traditionnels, qui structurent la division gauche-droite, centre-périphérie (Lipset et Rokkan, 1967).

Mais après l'arrivée au pouvoir de la gauche en 1981, on note une baisse significative du volume des protestations qui s'explique, comme nous l'avons déjà souligné, par la volte-face de F. Mitterrand dès son entrée à l'Élysée. Situation qui se traduit par une baisse spectaculaire de la courbe, corrélative à la chute du nombre de manifestations. Ce constat met en évidence la relation entre le soutien politique du PS et le volume des manifestations qui est resté en deçà de son niveau d'avant les années 1980. Intéressons-nous à présent à la figure 3.2

Graphique 3.2 : Évolution des NMS en Allemagne de 1974 à 1990



Source : Hanspeter Kriesi (1992, p.238)

On s'aperçoit qu'il n'y a pas d'évolution de la courbe entre 1974 et 1980. En d'autres termes le nombre de NMS est relativement faible durant cette période et n'a guère dépassé 50 NMS par an, sauf en 1979 où il a atteint 90 manifestations. Cela s'explique par la configuration du pouvoir en Allemagne entre 1969 et 1982. En fait, à l'issue des élections de 1969, le FDP (Parti libéral) sorti affaibli de ce scrutin, avait accepté de participer à une coalition gouvernementale avec le SPD (Parti social-démocrate). Cette coalition sociale-libérale conduite au début par le chancelier Willy Brandt,

puis par Helmut Schmidt a duré de 1969 à 1982. Le développement limité des NMS durant cette période s'explique par l'absence du soutien politique du SPD entre 1974 à 1980. Pour Hanspeter Kriesi, le SPD a adopté une stratégie d'exclusion des NMS. Une stratégie proche de celle que le PS adopta en France dès l'arrivée au pouvoir de la gauche en 1981. Au-delà de cet aspect, l'auteur relève que la coalition avec le FDP, hostile aux NMS, a exercé une contrainte sur le SPD qui ne pouvait pas faire de concessions avec les NMS.

Quant à l'évolution de la courbe à partir de 1980, elle traduit une intensification des NMS qui s'explique par un changement dans la configuration du pouvoir dans le pays. En d'autres termes, l'augmentation du nombre de NMS entre 1980 et 1981 peut être interprétée par les élections fédérales du 5 octobre 1980. Dans ce contexte électoral, les NMS ont pu compter sur le soutien politique du Parti Les Verts qui a acquis une position relativement importante dans le système politique allemand dès 1979. Quant à la chute spectaculaire de la courbe en 1982, elle traduit l'éclatement de la coalition sociale-libérale et l'incapacité du SDP à gérer efficacement la division en son sein, et son incapacité à clarifier son orientation programmatique. Après le rejet par Helmut Schmidt d'un projet de réforme économique, le FDP quitte le gouvernement et forme une nouvelle coalition avec la CDU/CSU qui dispose désormais d'une majorité au Bundestag. L'éclatement de la coalition sociale-libérale et le retour du SPD dans les rangs de l'opposition, conduit le parti à renouer avec la stratégie de soutien politique à l'égard des NMS. Ce qui se traduit par l'évolution des NMS, et une évolution corrélative de la courbe dès 1983.

Revenons à présent à notre analyse pour nous intéresser à un dernier facteur, ayant joué un rôle non moins décisif dans l'ouverture de la SOP dans le contexte électoral de 2012.

La configuration du pouvoir entre l'UMP et le PS

Entendue comme la distribution du pouvoir au sein des différents partis politiques, la configuration du pouvoir apparaît comme l'une des variables politiques essentielles pour comprendre l'intelligibilité des interactions qui structurent le système politique. Pour Duyvendak, la configuration de pouvoir d'un système politique donné peut être vue comme un constituant de la SOP parce que cet élément intervient entre la structure formelle et tout l'héritage stratégique général du système d'une part, et les différentes stratégies nationales face aux détracteurs d'autre part⁶². On ne peut donc pas comprendre, dans le contexte électoral de 2012, l'état du rapport de force politique entre les deux adversaires à l'élection

⁶² Voir aussi Jan Willem Duyvendak, *Le poids du politique. Nouveaux mouvements en France*, Paris, (eds) L'Harmattan, 1994, p.120. op.cit.

présidentielle de 2012 et leurs partis, l'UMP et le PS, les deux grands partis de gouvernement, sans tenir compte de la configuration du pouvoir dans laquelle s'inscrivent leurs interactions. En d'autres termes, la prise en compte de la configuration du pouvoir permet de comprendre le jeu stratégique des acteurs politiques dans leur positionnement face aux enjeux. Selon Kriesi (1992), la configuration du pouvoir impose des limites plus spécifiques aux stratégies dont disposent les autorités politiques en réponse à leurs challengers. Plus abruptement, la prise en compte de la configuration du pouvoir dans le contexte politique de 2012 permet de mieux comprendre le positionnement de Nicolas Sarkozy et de François Hollande sur les enjeux de la lutte ouvrière de Florange.

On observera que la variable « contexte électoral » exerce un impact significatif sur la configuration du pouvoir. En d'autres termes, le contexte électoral, en raison surtout du scrutin à deux tours qui polarise le clivage droite-gauche, influence la stratégie des acteurs politiques et la configuration du pouvoir au sein du système politique. Ce qui nous amène à postuler l'existence d'une relation triangulaire entre le contexte politique, la configuration du pouvoir spécifique à ce contexte électoral, et les stratégies des deux challengers au scrutin présidentiel de 2012.

Commençons par souligner que la fermeture de l'aciérie électrique de Gandrange en 2009, malgré la promesse du chef de l'État, a sérieusement fragilisé le gouvernement sortant. Accusé de « trahison » par les métallos pour ses promesses non tenues, Nicolas Sarkozy s'est retrouvé dans une position très délicate en Lorraine. Du coup, après l'annonce tardive de sa candidature à mi-février 2012, le président candidat a fait le choix d'une stratégie « d'évitement du blâme » (*blame avoidance*) en délaissant la Lorraine à son adversaire socialiste. Pour comprendre les ressorts d'une telle attitude de la part de Nicolas Sarkozy, au crédit déjà bien entamé en Moselle, il faut s'intéresser à la configuration du pouvoir spécifique au contexte politique.

En effet, la fermeture de l'aciérie électrique de Gandrange a rendu les métallos très amers à l'égard du pouvoir en place. Nicolas Sarkozy est conscient qu'il n'est pas le bienvenu en Lorraine. Le chef de l'État n'a donc aucune illusion sur la perte de crédibilité de son discours politique à l'adresse des métallos lorrains. Dès lors, abandonner ce bassin sidérurgique qui vote traditionnellement à gauche à François Hollande, son adversaire socialiste, pour mieux se concentrer sur les territoires qui votent à droite, semble la meilleure stratégie pour les ténors de l'UMP. D'autant que, ayant déclaré tardivement sa candidature, le président sortant ne

dispose guère le temps nécessaire pour convaincre l'électorat du bassin sidérurgique lorrain qui est loin d'être un territoire de droite. La posture « d'évitement de blâme » de Nicolas Sarkozy s'explique donc par les contraintes exercées par la configuration du pouvoir politique spécifique au contexte électoral de 2012.

Du coup, cette stratégie « d'évitement du blâme » a laissé à François Hollande le terrain vide en Lorraine. En effet, le candidat socialiste qui dénonçait déjà l'échec de la politique industrielle de Nicolas Sarkozy et de son premier ministre, a su se positionner avec beaucoup de crédibilité sur les enjeux du conflit comme une « fenêtre de politique publique ». En se réappropriant la thématique « des licenciements boursiers », François Hollande a réussi à reconnecter cette thématique à l'un de ses chevaux de bataille lors de la campagne présidentielle : la lutte contre le capitalisme financier.

Le soutien politique du candidat PS aux métallos n'est donc pas isolable de la stratégie « d'évitement du blâme » (*avoidance blame*) de Nicolas Sarkozy. Car la stratégie du président sortant, dont l'effet central est de maintenir les revendications des métallos hors de l'agenda politique, a offert à François Hollande une « *policy window* ». Or c'est compte tenu d'un changement dans la configuration du pouvoir, - un président affaibli par une promesse non tenue en Lorraine, impopulaire au plan national à cause d'une baisse du pouvoir d'achat des français etc. -, que Nicolas Sarkozy a été contraint d'adopter une posture « d'évitement de blâme ». Il devient dès lors aisé de comprendre qu'il existe un lien entre la configuration du pouvoir politique et les stratégies adoptées par les deux challengers à l'élection présidentielle de 2012.

À titre illustratif, il est frappant d'observer que la visite de François Hollande à Florange, le 24 février, s'explique par le fait que son adversaire était sur le site de Petroplus en Seine-Maritime le même jour pour apporter son soutien aux salariés de cette raffinerie de Petit-Couronne menacée de fermeture. À Nicolas Sarkozy de déclarer aux salariés de ce site industriel : « *Je suis quelqu'un de parole, c'est signé ! (...) Je ne dis pas que ça sauve la raffinerie mais ça donne du boulot pour six mois* »⁶³. Aller donc à Florange, un site industriel délaissé par le chef de l'État au moment où ce dernier est à Petroplus, représente pour François Hollande la destination idéale pour confronter Nicolas Sarkozy à l'échec de sa politique industrielle.

⁶³ Extrait des propos de Nicolas Sarkozy lors de sa visite sur le site de la raffinerie de Petroplus le 24 Février 2012. Le chef de l'État faisait référence à un accord que le gouvernement a trouvé avec le groupe Shell, qui s'engage pour une durée de six mois à distiller une partie de son brut dans cette raffinerie. Voir *Le Monde* du 24 Février 2012.

Mais la posture « d'évitement de blâme » adoptée par Nicolas Sarkozy a conduit les ouvriers à investir une rhétorique hostile à l'égard du pouvoir sortant. S'ouvre alors une séquence de tension ouverte entre les autorités gouvernementales d'un côté, qui accusent les syndicats « d'être politisés »⁶⁴, et, de l'autre, les syndicats en colère qui promettent d'être « *le cauchemar du gouvernement* ». Du côté des ouvriers, la situation s'est traduite par un durcissement du conflit en ce qui concerne le choix de leur répertoire d'actions. C'est pendant cette phase que les ouvriers vont recourir aux « actions dures » pour populariser leur combat. Côté gouvernement, le recours aux actions spectaculaires par les syndicats a donné lieu à une répression policière, certes modérée, qui met en évidence, la fermeté de l'État par rapport aux thèses du conflit (voir Tableau 2.2, p. 120). Une fermeté de l'État qui confirme la stratégie de maintien des revendications ouvrières hors de l'agenda du pouvoir en place. L'un des exemples les plus emblématiques de cette séquence est sans doute l'épisode du 15 mars 2012, où les métallos se sont rendus au « quartier général » de campagne de Nicolas Sarkozy pour l'interpeller. Mais ceux-ci ont été tenus à distance par un impressionnant dispositif policier qui a recouru à l'usage de la force et au gaz lacrymogène. Ce constat confirme bien les résultats des travaux de Duyvendak en ce qui concerne le caractère fermé de l'État français, c'est-à-dire un État fort qui adopte une stratégie non-facilitatrice à l'égard des mobilisations sociales. Mais comme nous l'avons montré, cette stratégie de la droite au pouvoir a offert à François Hollande l'opportunité de se positionner en accord avec les thèses de la lutte ouvrière de Florange, offrant ainsi aux métallos l'accès de leurs revendications à l'agenda politique. On peut donc dire que l'ouverture de la SOP et la « fenêtre de politique publique » (*policy window*) constituent les deux faces d'une même pièce.

⁶⁴ Le discours de Nicolas Sarkozy à l'égard des syndicats traduit la tension entre le pouvoir et l'intersyndicale de Florange. Ce dernier laisse entendre : « *Quant aux permanents de la CFDT, ils trahissent la confiance des salariés. Ils sont venus m'insulter et essayer de casser mon siège de campagne. Ne confondons donc pas les salariés d'ArcelorMittal, que je ne laisserai pas tomber, et des syndicalistes qui trompent leurs adhérents en faisant de la politique au lieu de défendre les intérêts des salariés* » Voir *Le Figaro.fr* du 2 Avril 2012.

Section 2 Logiques politiques concurrentes et ordres locaux

La réalité du conflit au niveau des territoires mosellans se caractérise par une adhésion des élus locaux à l'objectif de lutte des métallos : empêcher la fermeture des hauts fourneaux. Cet engagement politique des élus en faveur du conflit contraste fortement avec l'attitude des autorités politiques nationales qui semblent avoir opté pour un objectif global de « *protection de la France et des français* ». Cet objectif politique, qui résulte d'un schéma d'interprétation *global* du problème, devient la préoccupation centrale des pouvoirs publics dans ce contexte économique dramatique et de fluidité politique. On assiste dès lors à deux visions antagonistes du problème. La première est celle « *top down* » des autorités politiques au sommet de l'État, adossée à l'objectif gouvernemental ci-devant rappelé. Aussi, cette posture du pouvoir s'inscrit-elle dans une rhétorique interventionniste, en contradiction avec la politique de rigueur des autorités politiques.

À rebours de cette vision, on retrouve au niveau territorial, une seconde approche « *bottom up* », celle des élus locaux qui, elle, résulte d'un *schéma interprétatif territorial* des enjeux localisés. Cette approche s'inscrit dans un soutien aux thèses du conflit qui prend la forme d'une solidarité où la logique de coopération en « réseaux » semble nettement l'emporter sur les considérations politiques. Elle met en évidence l'importance des enjeux de développement économique territorial liés à la fermeture des hauts fourneaux et laisse entrevoir une volonté des élus lorrains d'influencer l'issue du processus décisionnel *par le bas*.

2.1. Une logique étatique « top down » versus une vision locale « bottom up »

À la fin de l'automne 2011, au plus fort de la lutte ouvrière de Florange, les autorités politiques peinent toujours à sortir la France d'une crise financière sans précédent depuis la dépression des années 1929-1930. Les conséquences néfastes de cette crise financière sur le tissu industriel français ont permis au couple exécutif de prendre la mesure de la fragilité des entreprises françaises dans une économie fortement globalisée. Les vagues inédites de multiplication de plans sociaux un peu partout sur le territoire national ont en effet conduit de nombreux français à perdre leurs emplois et à se retrouver du jour au lendemain "sur le carreau". Aussi, Nicolas Sarkozy va-t-il ériger la « *protection de la France et des français* »

en *objectif*⁶⁵ *politique (input)*, pour rassurer les français à l'approche de l'élection présidentielle de 2012. Cet objectif, adossé à la problématique de la « *compétitivité des entreprises françaises* », est devenu la préoccupation centrale de l'Élysée et de Matignon. Ainsi, lors de la présentation de son deuxième plan de rigueur en novembre 2011, le premier ministre François Fillon laisse entendre :

« *Avec le président de la République, nous n'avons qu'un seul objectif ; celui de protéger les français contre les grandes difficultés que rencontrent aujourd'hui plusieurs pays européens* ».

S'il faut admettre que la thématique de la compétitivité des entreprises françaises n'est guère nouvelle, et figure déjà dans l'engagement programmatique⁶⁶ de l'UMP, ce n'est pas le cas en revanche de *l'objectif politique* de « protection de la France et des français » à laquelle celle-ci est adossée. L'émergence de cet objectif dans l'agenda élyséen est concomitant au contexte électoral de 2012. En d'autres termes, c'est à l'approche de l'élection présidentielle de 2012 que cet objectif s'est imposé comme la préoccupation politique de Nicolas Sarkozy et de son premier ministre François Fillon.

Arrêtons-nous un bref instant sur ce constat qui, au point de vue empirique, nous semble important au regard de l'orientation analytique revendiquée ici. Rien, selon-nous, n'est plus absurde en analyse des politiques publiques que l'absence d'identification des variables pertinentes susceptibles de rendre compte des logiques d'action des acteurs en interaction. L'analyse cognitive des politiques publiques exige cet effort, et condamne même l'analyste à opérer cette sélectivité des variables pour comprendre le processus de fabrication des politiques publiques. Notre posture de recherche, contrairement celle défendue dans d'autres travaux⁶⁷ empiriques, n'accorde guère une place importante à la variable « intérêts » des

⁶⁵ Comme on peut le voir, c'est l'objectif politique de « protection de la France et des français » qui est en tête de liste des priorités dans l'agenda Élysée et de Matignon. Cet objectif, au regard de notre modèle d'analyse, est considéré comme une variable explicative. On voit bien qu'il ne s'agit pas « d'intérêts » politiques. Et, à supposer que cela puisse être le cas, nous sommes bien obligés de considérer que ces « intérêts » sont exprimés de manière explicite à travers l'objectif politique des pouvoirs publics.

⁶⁶ C'est lors de la convention « ouverture au monde » organisée par le parti au pouvoir le 28 mai 2011, et articulée autour de la thématique de la « *France forte* » que cette problématique a émergé au sein du bureau politique de l'UMP.

⁶⁷ Pierre Muller, par exemple, l'un des précurseurs de l'approche d'analyse cognitive des politiques publiques, accorde « une place plus importante aux intérêts ». Selon lui, et contrairement à certains auteurs – comme Peter Hall, dans *Governing the Economy* qui mettent l'accent sur le rôle des « idées » -, les *idées* constituent la « traduction des *intérêts* dans le champ du débat public, de même que les institutions constituent en quelque sorte des *idées* coagulées dans une configuration institutionnelle donnée » (Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie de changement dans l'action publique : structures acteurs et cadres cognitifs » in, *Revue française de science politique*, 2005, p.52-53). S'il faut admettre avec Pierre Muller que les *idées* s'expriment effectivement à

acteurs (qu'ils soient publics ou privés). Nous considérons plutôt que les « intérêts » s'expriment à travers les enjeux (c'est-à-dire ce qui *est en jeu*, et qui, précisément pour cela, rend « la participation au jeu intéressant »), lesquels s'expriment à leur tour à travers les objectifs des acteurs. Cette intuition conduit donc à isoler, dans un premier temps, les objectifs poursuivis par les acteurs et, dans un second temps, à rendre compte des principaux facteurs dont ils sont les dérivés premiers ou seconds. De fait, nous accordons à la variable « objectif » une place plus importante pour comprendre la ligne de conduite des acteurs. Ce parti pris méthodologique s'explique par notre souci de nous tenir aux faits et rien qu'aux faits. Car, dans les entretiens que nous avons effectués sur le terrain, corroborés par les données complémentaires collectées grâce à la littérature grise, nous constatons en effet que les différents acteurs impliqués par et dans le processus décisionnel, poursuivent des objectifs très explicites. Certes, chaque acteur ou groupe d'acteurs poursuit également des « intérêts ». Mais à l'examen des faits, les intérêts en présence s'expriment à travers des enjeux (locaux ou nationaux) que l'on retrouve *in fine* dans les objectifs des acteurs. Nous nous rendons donc à cet argument en considérant que les « intérêts » des acteurs s'expriment d'abord dans les enjeux en présence et, par suite, à travers les objectifs poursuivis par les différentes configurations d'acteurs.

Certes, il serait naïf de croire que l'objectif poursuivi par les métallos ne cache pas des *intérêts* catégoriels. Mais ces « intérêts » sont divergents d'un syndicat à l'autre. En d'autres termes, la variable « intérêts » a un caractère hétérogène, incompatible à la formation d'un projet d'opposition, c'est-à-dire de passage à l'action. Or, c'est l'existence de cette finalité collective, ou, si l'on préfère, cet objectif commun des acteurs qui permet le passage à l'action collective. On est donc conduit à supposer que la variable « objectif » joue un rôle important dans la compréhension de la ligne d'action des acteurs. Ce rôle important que nous attribuons à la *variable* « objectif » concerne aussi le champ politique qui, on le sait, est le lieu par excellence de la compétition politique, surtout dans un contexte comme celui de l'élection présidentielle de 2012. Et, on le voit bien à travers la mise en avant de l'objectif politique de « protection de la France et des français » par le pouvoir sortant à l'approche du scrutin présidentiel.

Aussi, la proclamation de cet objectif s'accompagne-t-elle d'une rhétorique interventionniste au plus haut sommet de l'État, exaltant la capacité du pouvoir exécutif à agir face à la crise

travers les *intérêts*, nous considérons dans la présente analyse que ces derniers s'expriment à travers les « *objectifs* » des acteurs. Cela se comprend d'ailleurs aisément quand on s'intéresse aux travaux d'évaluation des politiques publiques : les intérêts sont toujours exprimés à travers des *objectifs* politiques explicites.

pour protéger la France. Sa mise en avant conduit à soupçonner une stratégie de légitimation politique (certes non réductible au seul contexte électoral) tout à fait surprenante : elle surprend d'abord par le fait qu'elle participe, délibérément ou à l'insu des autorités politiques, à une mise scène de la rationalité de l'État⁶⁸. En d'autres termes, la posture des autorités politiques s'inscrit dans une logique de retour de l'État et, surtout, de sa capacité à agir de manière autonome pour résoudre les conséquences de la crise financière au niveau domestique sans les contraintes européennes. Or cette posture étatique semble avoir nié une réalité manifeste : celle de la gouvernance économique de l'Europe axée sur la doctrine de l'austérité économique. Ce qui semble confirmer la thèse de Pierre Muller rappelée, très sommairement, à la page précédente en note de bas de page. De fait, la posture étatique adossée à un discours interventionniste des autorités politiques nationales, est contradictoire avec la politique de rigueur d'orientation néolibérale défendue par l'Europe.

⁶⁸ Cette rationalité de l'État s'inscrit dans l'affirmation de la prééminence du rôle du pouvoir politique. Une stratégie plutôt paradoxale, d'autant que les résultats des travaux empiriques entrepris depuis le début des années 1990, vont tous dans le sens d'un recul de l'État sur la scène des politiques publiques. Voir, Pierre Muller : « Entre le Local et l'Europe. La crise du modèle Français des Politiques Publiques », in, *Revue Française de Science Politique*, 1992, p.275-277. Dans cet article, l'auteur relève que le modèle français des politiques publiques dans les années 1940 et jusqu'à la fin des années 1970, est caractérisé par trois éléments : le premier est la « centralité de l'État dans les procédures de médiation sociale en France. L'État y exerce un rôle dominant dans la définition de l'agenda politique et tend de ce fait à monopoliser les fonctions de production d'images du monde au sein de l'espace public » ; le second « tient aux mécanismes de production des *intérêts sociaux*, dans la mesure où le développement du corporatisme sectoriel vient renforcer cette centralité de l'État en conférant à l'administration un rôle essentiel de représentation sociale » ; enfin, le troisième élément « concerne le rapport entre l'État et le territoire, avec une place privilégiée de l'appareil de l'État dans la mise en œuvre des politiques publiques et une dévalorisation symétrique du rôle des élus locaux ». Dans la suite de son analyse, Pierre Muller relève que le symbole de cette influence étatique « est la création, en 1924, sur le modèle du corps des Mines, du corps des ingénieurs Aéronautique, intégré en 1968 au corps des ingénieurs de l'Armement ». (Pierre Muller, 1992, p.283). Mais en poursuivant toujours son raisonnement, l'auteur démontre par la suite que « ce modèle français des politiques publiques » est entré brusquement en crise lors du « tournant libéral » opéré par la gauche en 1983. Plus intéressant encore, Pierre Muller nous apprend que cette inflexion de la politique de la gauche - qui correspond au maintien de la France dans le SME - « provoque une recomposition du référentiel et de l'élite politico-administrative. Brusquement, une certaine représentation du rôle de l'État se trouve disqualifiée, au profit de nouvelles images de référence qui mettent en avant l'imbrication de la France dans l'Europe et l'économie mondiale, et l'impossibilité de mener une politique autonome ». (Muller, 1992 op.cit.).

Par suite, l'approche du pouvoir exécutif surprend également par le fait qu'elle est à rebours de la logique des exécutifs locaux. Ce constat, par-delà son caractère paradoxal, est contre-intuitif : on devrait en effet s'attendre à ce que l'objectif des métallos soit en résonance avec l'objectif gouvernemental de « *protection de la France et des français* ». Or, en suivant les séquences successives d'action, on s'aperçoit que le pouvoir exécutif a maintenu la problématique de la fermeture des hauts fourneaux, pourtant conforme à l'objectif gouvernemental, hors de l'agenda politique. Deux éléments qui tiennent d'une part, au contexte et au souci de Nicolas Sarkozy à respecter le « **pacte de stabilité et de croissance** » cher aux instances européennes, et, d'autre part, à une vision *globale* « *top down* » des conséquences de la crise financière par les autorités politiques, offrent un éclairage très intéressant sur ce paradoxe pour le moins curieux.

2.1.1 Le contexte économique et électoral comme séquence d'un retour de l'État

Les conséquences de la crise financière de 2008, lesquelles ont perduré pendant tout le quinquennat de Nicolas Sarkozy et même au-delà, ont contribué à l'affirmation de la place de l'État sur la scène de l'économie. En effet, cette crise a offert aux élites politiques le moyen d'affirmer la primauté du politique sur l'économique. Déjà, dès les premiers effets de la crise financière sur l'économie française en 2008, Nicolas Sarkozy qui assurait la présidence tournante du Conseil européen – du 1^{er} juillet au 31 décembre 2008 - a tenu, le 25 septembre 2008, lors d'un déplacement à Toulon un discours aux accents keynésiens en faveur de la nécessité d'un équilibre entre l'État et le marché. Le président dénonçait notamment dans son discours l'idée de la toute-puissance du marché (qu'il qualifiait d' « *idée folle* »), et prônait la nécessité de l'intervention de l'État dans le marché pour réguler le capitalisme financier :

*« L'idée de la toute-puissance du marché qui ne devait être contrariée par aucune règle, par aucune intervention politique, était une idée folle. Il faut un nouvel équilibre entre l'État et le marché alors que partout dans le monde les pouvoirs publics interviennent pour sauver le système bancaire de l'effondrement. Compte tenu de tout ce qui vient de se passer et de l'enjeu pour l'avenir de notre économie, il va de soi qu'en France l'État y jouera un rôle actif »*⁶⁹.

⁶⁹ Discours de Nicolas Sarkozy prononcé à Toulon, le 25 septembre 2008, lors d'une réunion publique sur la politique économique de la France. Pour le texte intégral de ce discours, voir *Le Figaro* du 27 mars 2014.

Il ne s'agit pas de simples proclamations éphémères. Car, dès octobre 2008, soit quelques jours seulement après cette déclaration, le chef de l'État adopta quelques dispositifs publics d'action à caractère interventionniste, présentés par l'Élysée comme nécessaires pour sauver l'effondrement de l'économie française. C'est le cas, par exemple, du plan de sauvetage des banques qui fut adopté au début du mois d'octobre 2008. On peut également citer l'exemple des prêts⁷⁰ à taux bonifié accordés par l'État, en 2009, à une industrie automobile en difficulté⁷¹. Le contexte dramatique de la crise financière a ainsi permis à l'État de retrouver, pour le dire grossièrement, son rôle tutélaire d'antan en offrant par le même coup au couple exécutif le moyen de mettre en scène le rôle salvateur de son action au sommet de l'État.

Cette logique étatique est adossée à une rhétorique interventionniste, mettant l'accent sur la nécessité du pouvoir en place à protéger la France contre les dérives de la finance internationale. Mais on observera que, en raison des conséquences de la crise financière et des risques élevés d'un effondrement de l'économie mondiale, cette rhétorique interventionniste est loin d'être spécifique à la France. En fait, au plus fort de la crise financière, le discours interventionniste était en vogue dans la plupart des pays de la zone⁷² euro, au Royaume-Uni et même aux États-Unis⁷³. Il reste que, l'investissement de ce discours interventionniste par les autorités politiques nationales ne s'est pas limité au seul contexte de la crise financière, c'est-à-dire de l'automne 2008 jusqu'à la fin de l'année 2009 où la France subit de plein fouet les

⁷⁰ En 2009, l'État a accordé à l'industrie automobile Renault et PSA Peugeot-Citroën un montant de six milliards et demi d'euros de prêts à taux bonifiés pour sauver la branche qui, à elle seule, représente près de 10% de l'emploi salarié en France. Ce prêt est assorti de contreparties en termes d'engagement de maintien de l'emploi. Voir *Le Monde* du 9 février 2009. À ce titre, le chef de l'État qui fait face aux critiques de la gauche et de l'extrême gauche tient à rappeler : « Renault et PSA Peugeot Citroën ont pris un engagement, je le dis aux français c'est très important, de ne fermer aucun de leurs sites pendant la durée de ces prêts et tout faire pour éviter les licenciements ». Il s'agit donc des prêts à taux bonifiés en contrepartie d'un engagement sur l'emploi et la pérennité d'assemblage sur des sites industriels en France. Voir *Le Parisien* du 9 Février 2009.

⁷¹ Voir notamment, à ce sujet le travail de Ben Clift : « Les politiques économiques sous Nicolas Sarkozy : un patriotisme économique néolibéral ? », in, *Politiques Publiques. Les Politiques Économiques sous Nicolas Sarkozy*, sous la direction de Jacques de Maillard, Yves Surel, SciencesPo Les presses, Paris, 2012, pp.299-318.

⁷² Par exemple, le 7 octobre 2008, les ministres des finances de l'UE étaient réunis à Luxembourg pour s'accorder sur les mesures communes devant gouverner les éventuels plans de sauvetages des banques et des compagnies d'assurance en difficulté dans chacun de ces pays. Mais ils ne sont pas parvenus à trouver un accord sur la constitution d'un fonds de soutien européen. Chaque État a donc adopté son dispositif pour la relance de son économie. L'Allemagne, par exemple, a adopté le 5 octobre 2008, un plan de sauvetage de la banque Hypo Real Estate. De même, le gouvernement Allemand a garanti, sans limite de plafond, tous les comptes courants et d'épargne des particuliers allemands. Ainsi comme le titrait *Le Monde* dans l'un de ses articles, « La crise financière a mis le libéralisme au placard ». Voir *Le Monde* du 11 octobre 2008.

⁷³ Il s'agit du « Plan Paulson » d'un montant de 700 milliards de dollars adopté par le Trésor américain le 3 octobre 2008. Ce plan vise à prendre des participations dans le capital des institutions financières les plus fragiles, en vue de les sauver de la faillite. Rappelons aussi le plan de sauvetage de General Motors par l'administration Obama, contre la garantie d'un plan de restructuration viable. Voir à ce sujet, *Le Monde* du 29 septembre 2008.

premiers effets dramatiques de cette crise financière internationale. Certes, le pouvoir en place qui défend, depuis le début l'élection de Nicolas Sarkozy à l'Élysée en 2007, la nécessité d'une politique de rigueur, a tempéré ses velléités interventionnistes dès le printemps 2010⁷⁴. Une inflexion du discours qui trouve son explication dans l'avènement de la crise de la dette publique grecque à la fin de l'hiver 2010.

En effet, la crise de la dette souveraine grecque au printemps de l'année 2010, représentait une menace sérieuse pour la stabilité de la zone euro. Elle conduit les investisseurs et les agences⁷⁵ de notation à faire plus attention au niveau des déficits des États. Ce qui suscite une méfiance généralisée des marchés à l'égard de la monnaie unique. Elle fait surtout craindre aux autorités politiques un éventuel abaissement de la note de la France par les agences de notation, et les pousse à changer de rhétorique. Du coup, le discours interventionniste et les mesures de relance d'inspiration keynésienne qui l'accompagnent cèdent la place à une nouvelle grammaire de l'exécutif en vue de rassurer les marchés. Cette inflexion du discours marque le retour de la politique de rigueur, non seulement en France mais un peu partout en Europe⁷⁶. L'un des épisodes marquants de cette séquence, qui met en porte-à-faux le discours interventionniste dans le contexte électoral de 2012, est sans doute la lettre commune adressée par la chancelière Angela Merkel et Nicolas Sarkozy aux dirigeants de l'Europe à la veille du sommet du Conseil européen du vendredi 7 mai 2010.

⁷⁴ La crise de la dette publique grecque, dont le premier pic est survenu au printemps 2010, semble avoir donné raison à Berlin sur la nécessité d'une politique de rigueur pour les pays membres de la zone euro. Elle a ainsi conduit Nicolas Sarkozy, après quelques mesures aux effets limités de soutien à l'économie, à tempérer sa rhétorique interventionniste pour s'aligner sur la politique de rigueur défendue au niveau européen. Il convient, cependant, de rappeler que depuis septembre 2019, cette politique d'austérité a connu un assouplissement de la part de la BCE dont le président Mario Draghi, a annoncé, jeudi 12 septembre, une série de mesures de relance monétaires (baisse du taux de dépôt, relance du programme d'assouplissement quantitatif « Quantitative Easing ») « et promet de ne pas augmenter les taux tant que l'inflation ne remontera pas ». À cette occasion, le président de la BCE va demander aux États de s'engager : « les gouvernements qui ont une marge de manœuvre doivent agir rapidement ». Voir *Le Monde* du 13 septembre 2019.

⁷⁵ Cette inquiétude des autorités va d'ailleurs se confirmer quelques mois plus tard. En effet, les mesures de soutien à l'économie française entreprises par les autorités, dans le contexte de la crise financière de 2008, vont aggraver le niveau de la dette publique qui sera jugée dès le début de l'année 2012 comme étant du « AA+ ». C'est l'agence de notation *Standard and Poor's* (S&P) qui, la première, le 13 janvier 2012, va rétrograder la note souveraine de la France qui passe désormais du triple « AAA » à « AA+ ». Elle sera suivie dans la foulée par l'agence *Moody's* et par *Fitch* qui vont toutes deux confirmer la perte du triple « AAA » de la France.

⁷⁶ La crise de la dette publique grecque marque, en effet, une certaine victoire de la politique de rigueur budgétaire qui a regagné du terrain un peu partout en Europe à la fin du printemps 2010. C'est le cas, par exemple, du Portugal (nouvelles réductions des dépenses publiques, hausse de la TVA), de l'Italie (réductions des dépenses militaires et de santé) et de la France, comme le témoignent les plans de rigueur du gouvernement Fillon à partir de l'automne 2011. Aussi la plupart des pays membres de la zone euro ont-ils été obligés d'infléchir leur discours interventionniste compte tenu de la crise de la dette grecque. On assiste dès lors à une phase de relance économique aux effets très contrastés, suivie tout suite après du retour de la politique de l'austérité budgétaire considérée par Berlin, très exigeant envers ses voisins, comme la seule politique pouvant permettre une sortie de la crise. Voir *Le Monde* du 15 mai 2010.

En effet, pour apaiser la panique suscitée au sein des marchés par la crise de la dette publique grecque, le couple franco-allemand fut obligé de réaffirmer en urgence, dans une lettre commune, la nécessité « d'un renforcement de la surveillance budgétaire dans la zone euro, comportant des sanctions plus efficaces pour les procédures de déficit public excessif et renforçant la cohérence entre les procédures budgétaires nationales et le **pacte de stabilité et de croissance** »⁷⁷. On assiste dès lors, aussi bien dans la rhétorique que dans les faits, au retour de la politique de rigueur et à une réaffirmation de l'engagement politique⁷⁸ de Nicolas Sarkozy pour le respect du pacte de stabilité et de croissance. Un changement de rhétorique qui sera confirmé dans la foulée par le premier ministre, le jeudi 6 mai 2010, lors d'un séminaire gouvernemental. François Fillon déclare :

*« Pour les trois années à venir, les dépenses de l'État, hors charges d'intérêts de la dette et hors dépenses de pensions, seront gelées en valeur »*⁷⁹.

S'ensuivra, dès l'automne 2011, l'adoption de deux plans de rigueur par le gouvernement, respectivement en août et en novembre 2011. L'adoption de ces deux plans de rigueur participe clairement à l'affirmation de la politique de rigueur voulue par Nicolas Sarkozy et son premier ministre, en conformité à la gouvernance économique voulue par l'Europe. Au premier ministre François Fillon de rappeler :

*« Notre souveraineté économique, sociale et financière exige des efforts prolongés et même quelques sacrifices. **Pour arriver à zéro déficit d'ici 2016, ce qui est notre objectif, il faudra économiser un peu plus de cent milliards d'euros. (...) Ce que nous entreprenons aujourd'hui n'est pas une rupture, une rupture comme celle que la France a connu en 1983, lorsqu'elle est passée brutalement d'une politique laxiste à une politique d'austérité. C'est simplement une accélération des efforts que nous avons engagés depuis 2008** »*⁸⁰

⁷⁷ Voir *Le Monde* du 7 Mai 2010. Cet engagement commun de Paris et de Berlin pour le respect du pacte de stabilité et de croissance budgétaire peut être envisagée comme une victoire de la chancelière Angela Merkel, et plus globalement de la politique de l'austérité budgétaire voulue et défendue par la Commission européenne. Le principe de stabilité budgétaire étant érigé en vertu sacro-sainte par les conservateurs au pouvoir en Allemagne.

⁷⁸ On rappellera qu'en janvier 2010, le gouvernement Fillon, contraint de rassurer l'Europe sur son engagement en faveur d'une politique de rigueur, avait transmis à la Commission européenne un « programme de stabilité pour les années 2011, 2012, 2013 au terme duquel, le déficit public devait être ramené sous la barre des 3% du PIB » Voir *Le Monde* du 8 Mai 2010.

⁷⁹ À travers cette annonce, Paris veut donner des garanties à Berlin en ce qui concerne le respect du pacte de stabilité et de croissance. Car, l'objectif du gouvernement – qui est un engagement politique de Nicolas Sarkozy vis-à-vis de l'Europe - est de parvenir à un niveau de déficit à moins de 3% du PIB en 2013. (Le déficit public était de 7% du PIB en 2010). Voir *Le Monde* du 8 mai 2010.

⁸⁰ Extrait des propos du premier ministre François Fillon lors de sa conférence de presse dans le cadre de la présentation du second pan de rigueur de son gouvernement. Voir : <https://urlz.fr/9Tws>

Paradoxalement, et c'est ce qui pose problème, moins d'un mois après l'annonce de ce deuxième plan de rigueur, c'est par une rhétorique interventionniste, en contradiction manifeste avec la politique de rigueur, que Nicolas Sarkozy va entamer une opération de reconquête de l'opinion pour l'élection présidentielle de 2012. Ainsi, lors d'un déplacement à Toulon, le 2 décembre 2011, devant le gouvernement réuni au grand complet, le président rappelle :

« Pas une seule banque n'a fermé ses portes, pas un seul centime de dépôt n'a été perdu grâce au plan de sauvetage bancaire et aux garanties apportées par l'État »⁸¹

On retrouve ici une contradiction manifeste entre le registre discursif interventionniste de Nicolas Sarkozy et la politique économique effective du gouvernement. Le réinvestissement de ce discours interventionniste, à rebours de la politique effective du gouvernement, laisse penser, dans le contexte de l'élection présidentielle, à une stratégie de légitimation politique de Nicolas Sarkozy, candidat non encore déclaré de l'UMP ; le parti de la majorité au pouvoir. En parallèle on discerne une mise en scène du rôle salvateur de l'exécutif, qui est en cohérence avec l'objectif politique de « protection de la France et des français ». À cette fin, Nicolas Sarkozy insiste :

« Ce ne sont pas les banquiers qui ont été secourus ; ce ne sont pas les actionnaires des banques qui ont été protégés. Ce sont les économies des français qui ont été sauvées ainsi que leurs emplois. Car, la faillite d'une banque aurait entraîné celles de toutes les autres et c'est l'économie tout entière qui, privée de crédit, se serait effondrée ».

Le point capital de ce qui vient d'être dit, est que le réinvestissement de ce discours permet au chef de l'État d'entretenir l'illusion sur la capacité réelle d'action de l'État. Il s'inscrit dès lors dans un processus de légitimation du pouvoir exécutif. Il s'agit donc d'une stratégie politique qui vise à masquer les marges de manœuvre très réduites des autorités gouvernementales, en ce qui concerne le choix d'une réelle politique économique au niveau national. Le retour presque contraint du couple exécutif à une politique de rigueur, calquée sur la gouvernance économique de l'Europe, constitue l'une des illustrations parfaites de cet aspect. Mais au-delà

⁸¹ Discours de Nicolas Sarkozy le 2 décembre 2011 à Toulon face à la crise financière et aux réponses gouvernementales et européennes. Consulter à ce sujet : shorturl.at/akozA

cet aspect, il est frappant de constater que cette politique de rigueur d'inspiration néolibérale est en dissonance⁸² avec *l'objectif* de lutte des métallos lorrains.

Au total, on observe d'un côté une contradiction entre la politique économique effective mise en œuvre par le gouvernement et le discours interventionniste de Nicolas Sarkozy ; et, de l'autre, une dissonance entre cette politique de rigueur et *l'objectif* de réouverture des hauts fourneaux de Florange. Ce constat est capital. Car, cette dissonance permet de comprendre le choix du pouvoir exécutif de maintenir la revendication des métallos hors de l'agenda politique.

Expliquons.

En assumant clairement le choix d'une politique de rigueur, Nicolas Sarkozy et son premier ministre, François Fillon, ne pouvaient guère se permettre d'inscrire la revendication sociale des métallos ni à l'agenda de l'Élysée, ni à celui de Matignon. Pour la raison fondamentalement liée au fait que la politique d'austérité économique assumée par le gouvernement est contradictoire avec la demande sociale des métallos lorrains. D'autant que la matrice cognitive qui structure le *cadre interprétatif* des métallos est en dissonance avec la doctrine néo-libérale de la politique économique du pouvoir exécutif. De fait, un positionnement de Nicolas Sarkozy en faveur de *l'objectif* de lutte des syndicats du site ArcelorMittal de Florange, serait en parfaite contradiction avec la philosophie politique qui sous-tend le libéralisme économique. Plus concrètement, un tel choix conduirait l'exécutif à obliger ArcelorMittal à rouvrir les hauts-fourneaux contre la volonté de ses dirigeants ; ce qui est précisément contraire à la liberté économique. Cela reviendrait au couple exécutif à prendre le risque de mettre à dos les dirigeants d'ArcelorMittal, et surtout Lakshmi Mittal, le PDG du groupe. De plus, un tel choix politique serait synonyme d'un mauvais signal envoyé aux investisseurs. Or, on le sait maintenant, la lettre commune de Nicolas Sarkozy et d'Angela Merkel en faveur d'une politique de rigueur visait précisément à rassurer les marchés et les investisseurs sur cette question politiquement très sensible. On comprendra alors la raison du maintien de la revendication sociale des métallos hors de l'agenda politique du pouvoir sortant.

⁸² Pour le coup, il s'agit d'une dissonance à la fois cognitive et idéologique. Sur ce point, nous recommandons au lecteur de se reporter au paragraphe qui traite du processus de problématisation de la situation sociale. (Section 1 du Chapitre 1^{er})

Par-delà cet aspect, la non prise en charge de la revendication sociale des métallos s'explique aussi par une approche *globale* « *top down* » des conséquences de la crise financière par le pouvoir qu'il convient maintenant d'examiner de plus près.

2.1.2 Une vision globale « top down » du problème par le pouvoir en place

L'objectif gouvernemental de « *protection de la France et des français* » s'inscrit dans une vision globale du flux des problèmes sociaux et économiques liés à la crise financière. Cette vision globale « *top down* » résulte d'un schéma *d'interprétation global* des conséquences de la crise financière au sommet de l'État. On observera que cette approche étatique s'inspire des propositions programmatiques de l'UMP lors de ses différentes conventions⁸³ thématiques. À titre illustratif, la thématique de « *protection de la France et des français* » - érigée en objectif politique par l'exécutif - est inspirée de la convention « *Ouverture au monde* » adossée à l'idée d'une « *France forte* » dans un contexte de crise financière. C'est dire, en effet, que la solution du chef de l'État face aux conséquences de la crise financière est celle préconisée et adoptée par le bureau politique de l'UMP à l'issue de ses différentes conventions thématiques, notamment celle conclusive du 6 décembre 2011. En d'autres mots, Nicolas Sarkozy a fait le choix d'une approche globale du problème s'inspirant, pour une large part, des propositions programmatiques des cadres de l'UMP. Sur ce point, on s'en voudrait de ne pas citer un extrait du discours de Jean-François Copé, à l'époque secrétaire général de l'UMP, lors de l'ouverture de la Convention « *Rendez-vous de l'ambition* » le 6 décembre 2011 :

*« Nous, notre projet contraste avec la formule qu'a utilisé François Hollande qui consiste à proposer aux français "de réenchanter le rêve des français". Mais les français et les françaises ont compris que les enjeux ne sont pas là (...) Nous notre mission pour les années qui viennent, c'est de faire en sorte que les réformes que nous allons entreprendre aient un objectif : préparer et protéger l'avenir des français et des françaises »*⁸⁴

⁸³ Voir la convention de l'UMP du 28 mai 2011 intitulée « *Ouverture au Monde* ». On constate clairement à l'issue de cette convention thématique, un positionnement sans équivoque de l'UMP sur l'enjeu européen et sur celui de la globalisation. On citera également la convention « *Le rendez-vous du Courage* » qui s'est tenue à Lambersart dans le Pas-de-Calais le 22 novembre 2011. Rappelons également la convention du 6 décembre 2011, intitulée « *Rendez-vous de l'ambition 2012* », dont l'objectif affiché est la réélection de Nicolas Sarkozy pour 2012.

⁸⁴ Extraits des propos de Jean-François Copé lors de son discours d'ouverture à la convention « *Le Rendez-vous du Courage* » de l'UMP à Lambersart, dans le Nord le 22 Novembre 2011.

Aussi, l'objectif gouvernemental de « *protection de la France et des français* » résulte-t-il d'un schéma d'interprétation global du problème⁸⁵, axé sur une vision de la France interne à l'UMP⁸⁶. Or, comme nous l'avons montré, le positionnement de l'UMP et du PS, les deux principaux partis⁸⁷ de gouvernement sur les enjeux de la crise financière, révèle très clairement un effacement des logiques sectorielles. Plus concrètement, l'UMP et le PS ont mis en avant les problématiques globales que soulève cette crise financière au détriment des problématiques sectorielles⁸⁸. Or la problématique des métallos, à savoir la réouverture des hauts fourneaux, est une problématique d'ordre sectoriel. On comprendra dès lors aisément que cette approche globale « *top down* » des autorités politiques ne permet pas la prise en charge des revendications des métallos. Aussi, l'objectif politique de « *protection de la France et des français* », devenu la préoccupation centrale du pouvoir à l'approche de l'élection présidentielle de 2012, semble avoir relégué la problématique de la réouverture des hauts fourneaux à l'arrière-plan de l'agenda élyséen. En conséquence, la problématique du maintien de la filière liquide – qui est un problème d'ordre sectoriel – devient une préoccupation politique secondaire sur l'agenda politique. De fait, elle est considérée comme faisant partie de la problématique globale de la « *protection de la France et des français* », qui, quant à elle, est devenue la priorité du pouvoir sortant. Cet aspect offre un éclairage

⁸⁵ On entend par-là le flux des problèmes politiques (*political stream*) liés au contexte économique dramatique concomitant à celui de l'élection présidentielle de 2012.

⁸⁶ Cela s'explique sans doute par les liens très forts que Nicolas Sarkozy a su garder avec l'UMP après son élection à la présidence de la République en 2007. Élu en effet à la présidence de l'UMP en novembre 2004, suite à la démission d'Alain Juppé, Nicolas Sarkozy a continué à assurer la présidence du parti, du moins indirectement, jusqu'à l'élection de Jean-François Copé à la présidence du parti en novembre 2012. Ce dernier était donc secrétaire général de l'UMP de 2010 à 2012. On observera que la confusion de la personne du président de la République avec le statut de responsable du parti au pouvoir est suffisamment rare sous la V^e République pour être rappelée. Cet aspect offre un éclairage particulièrement intéressant sur le style de gouvernance de Nicolas Sarkozy, en ce qui concerne l'importance qu'il accorde à la production idéologique interne à l'UMP. Cela devient encore plus évident quand l'on sait que son retour en politique passe par l'annonce de sa candidature en octobre 2014 pour la présidence de l'UMP. Cet aspect permet de comprendre la relative continuité entre l'agenda de l'Élysée et celui de l'UMP lors de la présidence Sarkozy.

⁸⁷ En effet, jusqu'à la fin du quinquennat de François Hollande en mai 2017, l'UMP, devenue entre-temps « Les Républicains » (LR), et le Parti socialiste (PS) étaient les deux grands principaux partis de gouvernement. Ceci n'est plus tout à fait vrai au moment où nous écrivons cette thèse, en tout cas depuis la création du mouvement « En Marche », devenu entre-temps le parti « La République en Marche », ayant permis l'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République en mai 2017. Ce nouveau parti politique s'est en effet imposé progressivement, peut-être durablement, comme un grand parti politique en France. Cette hégémonie de la « République en Marche » sur l'échiquier politique français semble avoir été confirmée par son score pendant les législatives de juin 2017 et réaffirmé lors des dernières élections européennes du 25 et 26 mai 2019.

⁸⁸ À titre illustratif, Jean-François Copé déclarait : « *Dans ce contexte, je voudrais vous dire un mot de l'esprit avec lequel nous avons conçu cette convention avec Bruno Le Maire et l'ensemble de nos amis ; nous avons voulu donner deux dimensions : la première c'est une dimension européenne, la seconde c'est une réflexion sur la place de la France en Europe et dans le monde. Et nous avons souhaité que ces deux aspects soient évoqués* »⁸⁸

Cf. discours de Jean-François Copé lors de la Convention « Rendez-vous de l'Ambition » du 6 décembre 2011. op.cit.

particulièrement intéressant sur la non prise en charge de la revendication sociale des métallos dans l'agenda élyséen. La traduction de cet objectif politique en contenus explicites de politique publique, permet de saisir comment la revendication sociale des métallos a été très subtilement reconnectée par Nicolas Sarkozy à des problématiques globales pour lutter contre la crise financière.

À l'examen des faits on s'aperçoit, en effet, que dans ce contexte électoral c'est l'idée d'une « France forte » (idée au cœur de la thématique « Ouverture au Monde ») qui constitue l'arrière fond de la grammaire élyséenne. Pour Nicolas Sarkozy l'urgence est de rassurer les français à propos d'une « *France qui a peur de perdre la maîtrise de son destin* ». Ainsi, l'exaltation d'une « *France forte* » conduit l'Élysée à mettre l'accent sur le rôle d'un « *État fort* ». Cette stratégie offre au chef de l'État le moyen de mettre en scène sa propre autorité, et sa capacité à « protéger la France et les français » hors des contraintes institutionnelles de l'Europe. Au président de marteler :

« Face à la tourmente économique et financière, disposer comme la France d'un État fort adossé à une longue tradition administrative est apparu comme un atout considérable, tandis qu'un État faible, dépourvu de toute autorité (l'expression est loin d'être anodine), est apparu comme l'une des causes principales qui ont conduit bien des pays à être emportés par la tourmente »⁸⁹

Or, pour l'avoir déjà montré, nous savons que dans un État fort, et c'est effectivement le cas de la France comme l'a très bien rappelé Nicolas Sarkozy, les autorités gouvernementales ont tendance à fermer l'accès des mouvements protestataires à l'espace politique⁹⁰. Mais le président, candidat à sa propre succession, qui veut « *dire la vérité aux français* »⁹¹ à l'approche du scrutin présidentiel, annonce sa proposition politique centrale : « *Pour sortir de la crise, il faudrait travailler davantage et pas moins* »⁹².

Cette solution politique va dès lors très vite s'imposer comme une thématique de campagne. On peut s'interroger sur la signification réelle de cette solution politique. D'autant qu'elle rappelle curieusement le slogan « *travailler plus pour gagner plus* », déjà utilisé avec succès

⁸⁹ Cf, discours de Nicolas Sarkozy, le 2 décembre 2011 au Zénith de Toulon.

⁹⁰ Se référer à la section 1 du chapitre 2. Ce point confirme la thèse déjà défendue dans la section précédente en ce qui concerne l'ouverture de la SOP.

⁹¹ Ce discours de vérité peut être envisagé comme un positionnement de l'exécutif par rapport à la gauche, notamment à François Hollande, le candidat PS, accusé de manière oblique par Nicolas Sarkozy de « mentir aux français sur la réalité de la crise financière. » Voir *Le Point* du 02 décembre 2011.

⁹² Cf, discours de Nicolas Sarkozy au Zénith de Toulon le 2 décembre 2011.

par Nicolas Sarkozy lors de l'élection présidentielle de 2007. La mise en avant de cette solution politique résulte, on l'aura deviné, d'une interprétation causale de la crise financière et procède d'une approche rationaliste du problème par les pouvoirs publics. Ici, c'est la traduction de cette solution politique en slogan de campagne, qui met en évidence l'approche globale du problème par Nicolas Sarkozy. Plus intéressant encore, la solution fait l'objet d'une déclinaison en problématiques globales, très loin des préoccupations sectorielles de la fermeture des hauts fourneaux. Cette déclinaison tourne principalement autour de deux enjeux globaux que sont : l'Europe et la globalisation. Sur ce point, le président précise son diagnostic qui éclaire davantage sa vision globale du problème :

« Chacun doit comprendre que la France est tellement engagée dans le monde, que son économie est tellement plongée dans l'économie mondiale, qu'il n'y a pas de différence entre la politique nationale et la politique européenne. Au-dedans et au dehors, c'est une seule et même politique qu'un pays comme le nôtre doit mettre en œuvre pour faire face à une seule et même crise ».

Aussi, l'objectif de protection de la France sous-jacent à la solution de « *travailler plus et pas moins* », s'inscrit-il dans une vision globale des flux de problèmes politiques liés à la crise financière, et réactualisés en raison du contexte électoral. À travers cette solution politique, c'est une politique de préservation de l'emploi qui devient la priorité des autorités politiques, au détriment d'une véritable politique de lutte contre le chômage⁹³. Dès le début du mois de décembre 2011, la solution du « *travailler plus et non pas moins* » sera articulée à la problématique de lutte contre les délocalisations des sites industriels en France. Cette problématique globale (en ce qu'elle est non isolable de l'Europe et du problème de la globalisation) s'impose alors à droite comme l'une des thématiques au cœur de la stratégie de reconquête de l'opinion par Nicolas Sarkozy, qui semble avoir retrouvé les accents de la campagne présidentielle de 2007.

Le 20 janvier 2011, lors d'un déplacement en Isère sur le site industriel du groupe Seb-Calor à Pont-Évêque, Nicolas Sarkozy précise : « *le premier problème de la France porte un nom : la délocalisation* ». Dans sa traduction concrète, la lutte contre les délocalisations de sites industriels prend la forme d'aides financières versées par l'État aux entreprises en difficultés en vue d'une préservation des emplois. Ainsi, plusieurs dispositifs furent adoptés et mis en

⁹³ Les mesures adoptées par le gouvernement pour lutter contre le chômage ont eu des effets très limités en terme de création d'emplois. Au rang de ces mesures, on peut citer la simplification du code de travail, la modernisation du marché de travail, la détaxation des heures supplémentaires pour ne citer que celles-là.

place par le pouvoir exécutif, pour limiter la multiplication des plans sociaux grâce à la lutte contre les délocalisations des sites industriels. Les prêts à taux bonifiés accordés par l'État à l'industrie automobile, est l'un des exemples illustratifs de ces dispositifs publics. Dans certains cas, c'est l'État lui-même qui se met à la recherche de repreneurs privés - qu'il s'engage à accompagner grâce à des subventions publiques- pour éviter la délocalisation. C'est le cas, par exemple, de la raffinerie de Petroplus placée en redressement judiciaire après la faillite de Pétroplus-France fin janvier 2012. Nicolas Sarkozy s'y est rendu fin février, c'est-à-dire à quelques mois seulement de l'élection présidentielle de 2012, pour annoncer aux salariés la reprise temporaire du site par le géant pétrolier néerlandais-britannique Shell : « *C'est signé ! je ne dis pas que ça sauve la raffinerie, mais c'est signé, ça donne du boulot pour six mois* »⁹⁴.

Dans la foulée, le chef de l'État annonce également aux ouvriers de ce site que l'État avait débloqué une aide publique de cinquante millions d'euros pour accompagner le groupe Shell dans cette opération de reprise temporaire de la raffinerie. Comme on peut le voir, c'est le problème de la préservation des emplois industriels qui est au cœur de la problématique globale de lutte contre les délocalisations. À cet enjeu, il faut ajouter celui de la compétitivité de la France face à ses voisins européens, notamment l'Allemagne :

*« Autant, je peux comprendre que nous produisons plus cher que les indiens ou plus cher que les chinois, autant je ne peux pas accepter qu'on produise plus cher que nos voisins allemands »*⁹⁵.

La question de la compétitivité des entreprises françaises donnera lieu à l'adoption de la « TVA compétitivité », encore appelée « TVA Sociale ». Le dispositif, présenté par l'Élysée comme une arme « antidélocalisation », visait à réduire le coût du travail par le transfert d'une partie des charges sociales (prélèvements assis sur les salaires) sur la consommation par la TVA. Comme effet, la mesure devait induire une réduction corrélative du prix hors taxe (HT) des produits français à l'export, en les rendant plus compétitifs. Présentée par le gouvernement à la faveur d'une loi rectificative des finances, elle fut en effet adoptée par l'Assemblée nationale dans la soirée du mercredi 29 février 2012.

Au total, l'objectif de « *protection de la France et des français* » devenu la priorité centrale du gouvernement à l'approche de l'élection présidentielle de 2012, a fait émerger des enjeux

⁹⁴ Voir *Le Point* du 24 février 2012.

⁹⁵ Extrait des propos de Nicolas Sarkozy lors de son déplacement en Isère, dans le cadre des vœux aux forces économiques le 20 janvier 2012. Voir *Le Républicain Lorrain*, du 20 janvier 2012.

globaux axés sur une vision « *top down* » du problème par les autorités politiques nationales. Si cette logique étatique a eu pour effet central le maintien de la revendication sociale des métallos hors de l'agenda politique, elle a en revanche favorisé la mobilisation des élus lorrains en faveur du conflit.

2.2 Le soutien politique des élus lorrains : les logiques d'une approche « par le bas »

À rebours de l'approche globale « *top down* » des autorités politiques nationales, le soutien politique des élus lorrains en faveur de la lutte s'inscrit dans une logique territorialisée du problème. On se servira, pour bien cerner les logiques de cette approche territoriale, de la notion de *réseaux de politique publique* ou *policy network*. En effet, l'approche par « réseaux » constitue un moyen efficace pour comprendre ces deux visions antagonistes du problème. La notion, mobilisée ici en tant que simple outil analytique, nous permet de rendre compte de la mobilisation des élus lorrains, mais aussi d'interroger au sens large les deux contradictions classiques qui structurent l'analyse des politiques publiques.

La première considère les politiques publiques comme « l'action des autorités politiques » (Yves Mény, Jean-Claude Thoenig, p. 9 et p.14, 1989), et accorde à celles-ci un rôle prépondérant dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. On retrouve cette approche, au moins en partie, dans le schéma *d'analyse séquentielle* de Charles O. Jones⁹⁶, qui prône l'idée d'une rationalité instrumentale⁹⁷ de l'État dans la fabrication des politiques publiques. La seconde, à l'inverse, relativise le rôle des autorités politiques et défend l'idée d'une fabrication de l'action publique par de multiples acteurs. Elle prône donc une vision incrémentale des politiques publiques en prenant en compte le rôle des acteurs multiples peu hiérarchisés, le plus souvent en concurrence, dont l'entrée par le *bas* dans le champ des politiques publiques conduit à une remise en cause tout au moins partielle de la capacité d'intervention de l'État dans certains secteurs de production des biens publics. Comme on l'aura deviné, c'est dans cette deuxième perspective que s'inscrit l'approche par « réseaux ». Cet angle d'analyse permet donc d'appréhender le rôle joué par les configurations d'acteurs au niveau territorial. Cette focale nous semble intéressante pour mettre à jour les échanges et interactions localisés entre les syndicats de l'usine, les exécutifs

⁹⁶ Charles O. Jones : *An Introduction of the Study of Public Policy*, Wadsworth Publishing, 1972.

⁹⁷ Il s'agit de la rationalité stato centrée au cœur de la « *policy science* », qui confère à l'État un rôle surdéterminant dans l'élaboration des politiques publiques. M. Howlet et M. Ramesh vont encore plus loin dans cette logique, lorsqu'ils définissent les politiques publiques comme étant « *tout ce que le gouvernement décide de faire ou de ne pas faire* » (Howlet et Ramesh, 1995). Cette vision est centrée sur la capacité supposée de l'État, à produire du changement dans la société.

locaux et l'État. L'approche par « réseaux » conduit donc à opérer un changement d'échelle du global au local, ou, si l'on veut, du niveau macro au niveau *méso* de l'analyse.

De ce point de vue, elle constitue un angle d'analyse très intéressant pour comprendre les modalités de représentation des « intérêts » localisés, à savoir ceux des élus lorrains et les *objectifs* de lutte de l'intersyndicale de Florange. Pour ce faire, nous proposons d'abord de définir et de stabiliser les contours de ce que nous entendons ici par « réseaux » ou *policy network* (attendu que la notion recouvre des phénomènes sociaux très variés). On montrera, par la suite, comment le processus d'identification aux territoires lorrains a favorisé l'émergence d'un registre d'appartenance territoriale, qui a contribué à un ajustement inattendu entre les *enjeux* de développement économique territorial et l'*objectif* de la réouverture des hauts fourneaux par les syndicats de l'usine.

2.2.1 Soutenir en se mobilisant en « réseaux » : la notion de « *policy network* »

En se professionnalisant, l'analyse des politiques publiques a réussi à se doter de manière autonome de ses propres instruments analytiques, mais aussi par emprunts successifs aux autres disciplines voisines comme la sociologie, l'économie, les sciences de gestion etc. La notion de « réseaux de politique publique » ou *policy network* fait partie de cette deuxième catégorie d'outils analytiques auxquels recourent les analystes pour comprendre la participation et le rôle des organisations⁹⁸ dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Il s'agit d'un outil d'analyse pertinent pour saisir les rapports État/société et, d'une manière plus large, les rôles des organisations lors de la production des biens publics.

Plus fondamentalement, la notion de *policy network* s'inscrit dans un débat très structurant au sein de l'analyse des politiques industrielles américaines dans les années 1950-1960, qui voit s'opposer pluralisme et néocorporatisme. Les problématiques au cœur de cet antagonisme tournent autour de la question de la participation, et celle de la représentation des intérêts des organisations ou des collectifs d'acteurs dans la fabrique des politiques sectorielles aux États-Unis. Pour les premiers, c'est-à-dire les partisans du pluralisme, alors dominant dans les années 1950, les politiques publiques sont le résultat d'une agrégation d'intérêts représentés par des acteurs multiples - collectifs d'acteurs, organisations, lobbies, syndicats etc. - ayant accès au système politique. Cette approche, contrairement à la vision *stato-centrée* de l'État

⁹⁸ On entend par-là, le rôle des collectifs d'acteurs au sens large : structures, syndicats, groupes de pression, lobbies etc.

alors en vogue dans la *policy science* pendant les années d'après-guerre, met l'accent sur le rôle des agents extérieurs à l'État dans l'élaboration des politiques publiques. Philippe C. Schmitter est sans doute l'auteur ayant proposé une des définitions les plus abouties du pluralisme, lorsqu'il le définit comme étant « un système de représentation des intérêts dans lequel les groupes constituants sont organisés en un nombre variable de catégories multiples, volontairement constituées, concurrentielles, dépourvues d'organisations hiérarchiques et autodéterminées (par types ou domaines d'intérêts) ; catégories qui ne sont pas spécialement autorisées, reconnues, subventionnées, créées ou contrôlées par l'État de quelque manière que ce soit dans le choix des dirigeants ou dans l'articulation des intérêts, et qui n'exercent pas de monopole de représentation dans leur catégorie respective »⁹⁹. Quoi qu'il en soit les auteurs pluralistes, comme le souligne Patrick Hassenteufel : « mettent en évidence la capacité d'influence des représentations de groupes sociaux et économiques, qualifiés de groupe de pression (*pressure group*) mais aussi parfois de groupe d'intérêts (*interest groups*) »¹⁰⁰.

Les seconds, quant-à-eux, dans leurs critiques des partisans du pluralisme, décrivent les politiques industrielles américaines comme le résultat de « relations étroites, stables et surtout informelles entre les groupes de pression industriels, les représentants des départements d'États et les membres du Congrès »¹⁰¹. Selon les auteurs néo-corporatistes, les politiques publiques industrielles américaines sont le produit de coalitions stables entre trois catégories d'acteurs : les groupes d'intérêts, les *subgovernments* ou gouvernements intermédiaires, et l'État fédéral. Sur ce point, Gilles Massardier souligne que ces échanges « avaient pour caractéristique de fermer l'accès au gouvernement à la plupart des autres intérêts des secteurs industriels et, donc, d'abandonner la fabrication des politiques industrielles à des interactions formelles et élitistes »¹⁰². Comme on peut le voir, le néocorporatisme postule le monopole de représentation ainsi que l'accès au système politique à un nombre réduit de groupes d'intérêts.

⁹⁹ Philippe C. Schmitter, « Still the Century of corporatism ? », in, *The Revue of Politics*, 1974, Cambridge Core, vol. 36, n°1, p.86-131. Voir aussi, à propos de cette notion, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Domaines et approches, Sociologie de l'Action Publique*, 2^{ème} Edition, Armand Colin, Paris, 2012, p.59-65.

¹⁰⁰ Patrick Hassenteufel, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2011, p.187-188. En ce qui concerne les insuffisances de l'approche pluraliste, Patrick Hassenteufel insiste sur le fait qu'elle tend « à négliger les modes d'organisation internes des groupes d'intérêts ou de pression, pourtant essentiel à la compréhension des interactions avec l'État », p.188.

Voir aussi, sur la notion de « réseaux » de politique publique, Gwenola Le Naour : « Réseaux et politiques publiques », in, *Administration et éducation*, revue de l'Association française des acteurs de l'éducation, décembre 2012, n°136 : L'école et ses réseaux, p.9-13.

¹⁰¹ Voir Gilles Massardier, *Politiques et action publiques*, Armand Colin, Paris, 2003, p.129.

¹⁰² Voir Gilles Massardier, *Politiques et actions publiques*, Armand Colin, Paris, 2003, op.cit.

Aussi, les partisans de cette approche, notamment les politologues Theodore Lowi¹⁰³, Guy Peters¹⁰⁴ et Grant Mc Connel¹⁰⁵ vont-ils populariser la notion de « triangle de fer » et qualifier de « symbiotiques » les relations entre les représentants des groupes d'intérêts, les Agences de l'État (*State agencies*) et le Congrès.

La notion de « réseaux » de *politique publique* apparaît donc comme une synthèse entre le pluralisme et le néocorporatisme. Contrairement à l'approche pluraliste, l'approche en terme de « réseaux »¹⁰⁶ ne postule guère une large ouverture des espaces de décision publique aux représentants des groupes d'intérêts dans les rapports État/société. De même, et à rebours de la position néocorporatiste, cette focale analytique ne postule guère l'idée d'un système politique fermé où l'accès aux ressources de l'État soit réservé à un nombre réduit de groupes d'intérêts ou d'organisations, en leur conférant un monopole de représentation dans les instances décisionnelles. (voir tableau 3.2 pour une synthèse des rapports États/société selon les approches pluraliste et néo-corporatiste).

¹⁰³ Theodore Lowi, *The End of Liberalism*, Norton, New York, 1969.

¹⁰⁴ Guy Peters, *American Public Policy*, Basingstoke, Macmillan, 1986.

¹⁰⁵ Grant McConnell, *Private Power and American Democracy*, Knopf, 1966. McConnell souligne, par exemple, qu'un des traits caractéristiques de l'approche pluraliste, qu'il accuse par ailleurs d'avoir une « vision naïve du système démocratique », est qu'elle postule « la conquête d'un segment du pouvoir des États (*government State*), par des groupes d'intérêts ou des associations », (1966, p.162).

¹⁰⁶ On rappellera que la notion de « réseaux » de *politique publique* ou de *policy network*, est mobilisée ici comme un outil analytique, et non comme un concept scientifique au sens rigoureux du terme.

Tableau 3.2 Modèles de relations État-Société (selon les approches pluraliste et Néo-corporatiste)

<i>Modèle</i>	<i>Rôle de l'État ou des pouvoirs publics</i>	<i>Groupes d'intérêts</i>	<i>Répertoires d'action dominants</i>	<i>Ressources disponibles</i>	<i>Politique Publique (typique)</i>
<i>Étatiste</i>	État dirigiste : organisateur des intérêts (dérivé : État corporatiste)	Faibles : fragmentés et souvent peu organisés, concurrence	Conflit/ confrontations/ mobilisation sociale	Capacité de mobilisation/ ressources médiatiques (relais)	Politiques distributives dirigistes
			Informel/ Collusion/Clientéliste	Réseaux d'anciens/ Capture/Ressources financières	Politiques d'allocations des ressources / marchés publics
<i>Pluraliste</i>	État régulateur : en principe effacé : enregistreur des demandes » mais aussi devoir d'équilibrer (cf. Néopluralisme) délégations/ agences/ indépendantes	Moyens : haut degré de professionnalisation, « services aux membres, fortes concurrences entre groupes d'intérêts.	Lobbying et expertise	Expert / expertise Savoir-faire Ressources financières	Politiques « réglementaires » Agences indépendantes
<i>Néo-corporatiste</i>	État-médiateur : forte présence, négociations tripartites et/ ou délégations sous contrôle de l'État ou de la justice, attribution de statut public	Forts : très organisés, centralisés, hiérarchisés, statut public, monopole de représentation, petit nombre d'organisations sectorielles	Négociations (organisations de classe) Prise en charge de politiques publiques (<i>policy takers</i>)	Pouvoir de mobilisation, représentativité, contrôle des membres Savoir-faire, efficacité	Politiques publiques distributives Politiques réglementaires « sectorielles » (p.ex. ordre des médecins, notaires, etc.)

Source : Emiliano Grossman, Sabine Saurugger, *Les Groupes d'intérêt*, Armand Colin, 2006

Au total, l'idée consiste à ne plus nier une réalité manifeste : celle de l'entrée de groupes d'acteurs extérieurs à l'État au sens wébérien dans le champ des politiques publiques. Elle conduit donc à une remise en cause, au moins partielle, du rôle prépondérant de l'État¹ et, à travers lui, celui des élites politiques et administratives (c'est le cas notamment en France des hauts fonctionnaires) dans le *policy-making*. De même, elle conduit à une remise en cause, là aussi de manière partielle, du schéma d'analyse séquentielle basée sur la rationalité de l'État dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Comme le note en effet Gwenola Le Naour, l'approche par « réseaux » constitue une voie médiane qui invite à prendre au sérieux « l'ouverture manifeste de l'action publique à de multiples acteurs - ce que les approches néo-corporatistes négligeaient en faisant de l'État un acteur central capable de sélectionner ses interlocuteurs - tout en prenant en considération le fait que les politiques publiques et les espaces dans lesquels elles sont discutées ne sont ni publics, ni accessibles à tous »².

Défini par David Marsh et R.W.A. Rhodes comme « un concept qui fournit un lien entre le niveau micro, celui qui s'intéresse au rôle des « intérêts » et du gouvernement dans le cadre des décisions politiques particulières, et le niveau macro de l'analyse qui, quant à lui, s'intéresse à des questions plus larges sur la distribution du pouvoir dans les sociétés contemporaine »³, la notion de « réseaux » permet de rendre intelligibles les interactions entre l'intersyndicale de Florange, les exécutifs locaux et l'État pendant le processus décisionnel. En conséquence, elle nous oblige à nous intéresser aux modalités de représentation des « intérêts » de ces deux configurations d'acteurs auprès de l'État.

2.2.2 Opérationnalisation du concept et hypothèse

L'approche par « réseaux »⁴ s'inscrit rigoureusement ici dans une démarche d'analyse structurelle. De fait, elle vise l'analyse des interactions entre deux structures, et plus

¹ De manière tout à fait frappante, Yves Mény et Jean-Claude Thoenig définissent les politiques publiques comme « l'action des autorités publiques », Paris, PUF, p.9 et p.14.

² Gwenola Le Naour : « Réseaux et politiques publiques », in, *Administration et éducation, Revue de l'Association française des acteurs de l'éducation*, décembre 2012, n°136 : *L'école et ses réseaux*, p.9-13. op.cit.

³ David Marsh et R. Rhodes, *Policy network In British government*, Oxford, GB. Clarendon Press, 1992, p.33. Avec la traduction originale de l'anglais par P. Le Galès, M. Thatcher, dir, « Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks » in, *Politix, Revue de Sciences sociales et du politique*, 1997, n°37, p.177.

⁴ Par la suite, nous allons écrire le terme de « réseau » au singulier pour montrer qu'il s'agit d'un seul réseau local.

exactement deux collectifs d'acteurs au niveau territorial. D'un côté, les élus lorrains considérés comme un collectif⁵ d'acteurs publics au niveau territorial, et, de l'autre, l'intersyndicale de Florange. On gardera à l'esprit que la finalité collective poursuivie par les métallos est la *réouverture des hauts fourneaux*. Quant aux élus lorrains, nous l'avons démontré, ce sont les *enjeux* de développement économique territorial qui constituent les ressorts centraux de leur alliance au niveau local. La question qui se pose dès lors est celle de savoir comment ces deux configurations d'acteurs (syndicats et élus locaux), n'ayant guère la même provenance et dont les « intérêts » sont divergents acceptent de s'investir au sein d'un même réseau pour faire pression sur le sidérurgiste ArcelorMittal ? L'approche par « réseaux » permet précisément de répondre à cette interrogation. Pour y parvenir, nous faisons l'hypothèse que c'est la traduction des intérêts localisés en termes d'enjeux de développement économique territorial qui est au principe de la constitution du « réseau » des élus lorrains en faveur du conflit. Cette hypothèse pour être validée, même partiellement, nécessite une démarche en deux temps.

Dans un premier temps, il faut saisir les processus sociaux ayant permis la traduction de ces intérêts localisés en *enjeux* de développement économique territorial. On comprendra dès lors que le premier moment de notre démarche vise à mettre à jour l'intelligibilité des échanges et interactions entre élus locaux et syndicats au niveau territorial. Nous considérons, en effet, que l'étude des interactions territoriales constitue l'un des meilleurs moyens pour rendre compte des transactions entre ces deux configurations d'acteurs. En ce sens, les termes de leurs échanges interactionnels constituent, selon-nous, la toile de fond sur laquelle se tissent les premiers maillons du *réseau*.

Dans un deuxième temps, il faut interroger ce qui est au principe de l'engagement des élus lorrains au sein du *réseau*. L'analyste, dans sa quête de compréhension, se doit donc d'expliquer comment des élus locaux ont réussi à ignorer leurs divergences politiques pour se mobiliser collectivement au sein d'un réseau en soutien aux métallos. Ce deuxième moment fait écho au questionnement soulevé un peu plus en avant, en ce qui concerne le pourquoi de cet investissement des élus lorrains au sein du réseau, alors même que ces derniers sont issus de formations politiques différentes. Pourtant, leur engagement dans le réseau conduit à

⁵ L'un des traits caractéristiques de ce collectif d'acteurs publics localisés réside dans leur logique horizontale du problème. La notion de collectif d'acteurs publics vise ici à désigner l'ensemble des élus lorrains dans leur diversité politique. C'est d'ailleurs l'un des points sur lequel porte ici notre questionnement. Car, ce qui nous intéresse, c'est de comprendre pourquoi des élus locaux n'ayant pas la même appartenance politique et ne poursuivant guère les mêmes « intérêts », se sont mobilisés collectivement en faveur du conflit au sein d'un *réseau*.

supposer qu'ils partagent quelque chose en commun. Plus concrètement, la constitution du réseau est loin d'être un acte fortuit. En d'autres termes, il existe une *raison* au fondement de la coopération des élus locaux au sein du réseau.

La fécondité heuristique de la démarche analytique que nous adoptons ici réside dans des liens objectivables entre les facteurs d'ordre cognitifs ou idéels des acteurs localisés et la constitution même du réseau. Plus fondamentalement, nous considérons que la constitution du *réseau* ne peut pas être totalement isolée des facteurs cognitifs ou, si l'on préfère, de la construction de sens des acteurs locaux. Il s'agit donc de mettre l'accent sur la dimension cognitive inhérente à la constitution de ce réseau. Cette focale présente un intérêt heuristique indéniable. Elle permet surtout de répondre à une des questions ayant trait aux points aveugles de la notion de « réseaux ». Il s'agit de la question de son autonomie et du rapport au monde des acteurs en interactions. Cet angle, on l'aura deviné, permet d'interroger le processus de *construction de sens* ou de significations partagées des acteurs. C'est une des lacunes de cette approche, d'autant qu'elle fait partie des critiques souvent adressées à la notion de « réseaux de politique publique ». Patrick Le Galès, par exemple, fait le même reproche à la notion de « réseaux » lorsqu'il affirme : « Insister sur leur autonomie croissante conduit parfois presque naturellement à ne plus s'interroger sur le problème de l'action publique ou de ce qui reste de l'État » (Le Galès, 1995, p.25). La perspective d'analyse cognitive des politiques publiques permet, en effet, d'interroger le rôle des facteurs cognitifs dans la constitution du « *réseau* ». Elle constitue donc une focale très intéressante pour mettre à jour les « raisons d'agir localisées », ainsi que les systèmes de légitimation qui tiennent aux territoires en tant qu'espace d'action publique.

Enjeux localisés et mobilisation des élus lorrains

La lutte ouvrière de Florange a connu, nous l'avons dit, une réception politique très favorable au niveau local. En effet, les syndicats du site ArcelorMittal de Florange ont bénéficié d'une vague de solidarité de la part des exécutifs locaux (toutes tendances politiques confondues) dans la vallée de la Fensch. Plus proches des enjeux de la fermeture des hauts fourneaux, et convaincus de leur légitimité politique à se saisir des problèmes qui se posent sur leurs territoires, les élus lorrains, notamment ceux de la Moselle, se sont sentis directement concernés par la fermeture des hauts fourneaux. On assiste ainsi à une solidarité à l'égard de la lutte qui renvoie, de l'aveu même des métallos, à une forme « *d'union sacrée* » derrière l'intersyndicale.

Mais il faut comprendre que cette solidarité politique des élus locaux est non seulement voulue et suscitée par les métallos, mais fait partie de leur stratégie d'action dès le début de la mobilisation sociale. Ayant en effet comme objectif central d'empêcher la fermeture des hauts fourneaux, les ouvriers ont très vite compris l'importance de susciter un soutien politique des élus locaux à leur combat. Un tel appui politique au niveau local est perçu par les syndicats du site, forts de leur expérience de Gandrange, comme un moyen efficace pour faire pression sur la direction du groupe ArcelorMittal. De ce point de vue, le soutien politique des élus locaux représente pour les métallos une ressource de mobilisation importante, et devient très vite une priorité pour la CFDT et ses alliés :

« Notre stratégie au tout début de la lutte, dès qu'on s'est rendu compte des manœuvres de Mittal, était d'attirer l'attention des élus locaux et d'avoir leur soutien politique. Donc pour nous, il fallait les convaincre que les choix du groupe sont dangereux. Il était donc important pour nous de réussir à les convaincre et les mobiliser à notre combat (...) »⁶

À cette fin, la rhétorique syndicale va consister à mettre l'accent sur les enjeux de développement territorial sous-jacents à la fermeture des hauts fourneaux. Ce sont donc ces *enjeux localisés* qui serviront d'arguments à la CFDT et ses alliés - FO et CGT - pour susciter la mobilisation des élus lorrains. Pour y parvenir, la stratégie adoptée par les syndicats rappelle curieusement celle déjà adoptée par la CFDT lors du processus de problématisation de la situation sociale. Elle consiste à une mise en récit des enjeux de développement économique territorial autour de l'idée du *drame* régional qui se joue. Plus concrètement, Édouard Martin, le leader syndical CFDT, va articuler les enjeux de développement économique territorial autour de l'idée de « *mort économique* » de la Lorraine ou de « *génocide régional* ». Dans l'un des entretiens qu'il nous a accordés, Édouard Martin, le porte-parole de l'intersyndicale de Florange déclare :

« La présence d'une usine, ce n'est pas uniquement un lieu où on produit un bien de consommation, ça structure le vivre ensemble (...). Et nous, on savait pertinemment bien que si cette usine fermait, on était condamné à être chômeurs jusqu'à la fin de nos jours (...) Mais ce qui est dramatique, surtout dans la vallée de la Fensch, c'est que, une fois que cette usine-là est fermée, c'était la dernière puisqu'il n'avait plus rien dans la vallée. Si cette usine ferme, c'est le désert économique. C'est la mort économique de la Lorraine (...) c'est un

⁶ Cf, interviews Édouard Martin (CFDT).

génocide régional, et on savait bien qu'il était impossible après de nous reclasser quelque part. Il était donc indispensable de convaincre les élus locaux sur ces enjeux-là »⁷

Aussi, cette mise en récit⁸ sous fond dramatique de la situation sociale trouve-t-elle un écho favorable auprès des élus mosellans. Largement partagés par les différents exécutifs locaux, les enjeux de développement économique suscitent chez ces derniers une responsabilité à agir de manière collective pour soutenir les syndicats de l'usine. On retrouve ici une forme de légitimité politique des élus lorrains à se saisir d'un problème social qui émerge dans leurs territoires. L'interconnexion des enjeux économiques liés à la fermeture des hauts fourneaux, difficiles en effet à cloisonner à une seule commune, conduit les élus locaux à opter pour une logique intégrative du problème. De fait, les enjeux localisés, dont l'importance est capitale pour l'ensemble des exécutifs locaux, deviennent leurs véritables « raisons d'agir ». On assiste dès lors à une intelligence du problème qui s'explique par une vision localisée des enjeux de développement économique territorial. Cette logique territorialisée induit une interdépendance des acteurs locaux, qui s'explique précisément par l'horizontalité des enjeux économiques et sociaux sous-jacents à la fermeture des hauts fourneaux. Pour le dire autrement, les conséquences de la fermeture des hauts fourneaux concernent tous les exécutifs locaux. Il en résulte, par voie de conséquence, une interdépendance qui oblige les élus locaux à adopter une vision intégrative du problème. Sur ce point, Patrice Duran et Jean Claude Thoenig notent en effet que, : « Désormais, le raisonnement en matière d'action publique ne porte pas tant sur les objectifs que sur les conséquences (...) si la logique du produit divise, la logique des résultats et des conséquences rapproche car il faut souvent s'en prémunir. Les acteurs se trouvent ainsi liés par l'interdépendance externe des résultats. Elle construit des enjeux communs et donc un minimum de coopération »⁹.

En fait, cette capacité des élus lorrains à se mobiliser sur les enjeux de développement économique territorial n'est pas nouveau dans la Vallée. C'était déjà le cas à Gandrange, en 2009, où on a assisté à une solidarité politique des maires de la vallée de la Fensch et de l'Orne. Henri Octave, le maire de Gandrange rappelle :

⁷ Cf, interview Édouard Martin

⁸ Sur ce point, il faut préciser que la rhétorique syndicale a fait l'objet d'une évolution progressive tout au long du conflit. En d'autres termes, le cadrage du conflit a donné lieu à des adaptations permanentes de la part des agents signifiants, pour l'ajuster aux dynamiques de transformations conjoncturelle du conflit.

⁹ Patrice Duran, Jean Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale » In, *Revue Française de Science Politique*, 1996, Vol.46, n°4 pp.598-599. op.cit.

« En 2009, lorsque Mittal a annoncé la fermeture de l'aciérie de Gandrange, nous avons eu le soutien de Philippe Tarillon, le Maire de Florange. Nous avons eu également le soutien de toutes les autres communes proches. On ne peut que se soutenir dans ces moments, surtout quand il s'agit d'une fermeture des hauts fourneaux. Car tous les territoires de la vallée sont concernés par les conséquences sociales et économiques. C'est pour cela que j'étais à Florange. Je suis allé là-bas aussi pour porter le fait que, c'est ce qu'on disait aux syndicats, **il faut rester unis sur ces enjeux-là** »¹⁰.

Un point de vue confirmé par Philippe Tarillon, maire de Florange et président de la Communauté d'Agglo du Val de Fensch :

« Nous, effectivement, en tant qu'élus locaux, on considère que c'est notre devoir d'être aux côtés de ceux qui menaient cette lutte pour préserver l'outil industriel. **Parce qu'il y avait également la sous-traitance, les effets sur le commerce, les effets sur l'ensemble des activités économiques dans la vallée** alors même qu'on mène depuis de nombreuses années une politique de reconversion et de diversification qui commençait à porter ses fruits dans la vallée. **On est tous concernés (élus locaux) et on n'avait vraiment pas besoin d'une nouvelle saignée (...)** Donc, en tant que président de l'Agglomération du Val de Fensch et Maire de Florange, avec tous les autres élus, on a été les éléments moteurs pour **organiser la solidarité autour du conflit, et apporter notre soutien politique aux métallos. C'était important pour la survie des territoires de la vallée** »¹¹.

Il faut souligner que la fermeture de la filière liquide menace la pérennité du Gepor¹². Une filiale d'ArcelorMittal dédiée à la sous-traitance, et spécialisée dans les activités de logistique et de transbordement de conteneurs. Or, c'est avec cette filiale que le sidérurgiste ArcelorMittal est en partenariat sur le projet « Europort Lorraine »¹³ d'Illange. Ce projet massif, qui s'étend sur une superficie d'environ 180 hectares, réunit plusieurs communes du Nord Mosellan autour de la ville centre de Thionville. Bien plus, il s'inscrit dans une politique de développement économique et d'aménagement des territoires Nord mosellans. Il constitue donc un enjeu de développement économique territorial très important pour les élus locaux. Parmi les membres de ce projet de territoire, outre le Conseil départemental de la Moselle qui

¹⁰ Cf, entretiens réalisés avec Henri Octave, le Maire de Gandrange.

¹¹ Cf, interviews réalisées avec Philippe Tarillon, à l'époque maire de Florange et président de la Communauté d'Agglomération du Val de Fensch.

¹² Rappelons qu'au sein de la filiale Gepor (Groupement pour l'exploitation des ports privés), 355 emplois liés à la sous-traitance, dont 150 du secteur fer et 205 du secteur fluvial, étaient menacés de suppression.

¹³ Il s'agit d'une plateforme multimodale d'échanges qui servirait principalement à des activités logistiques et industrielles.

y joue un rôle central, nous avons six intercommunalités : la Communauté d'Agglomération Portes de France-Thionville, Communauté d'Agglomération du Val de Fensch, Communauté de communes des Trois Frontières, Communauté de communes de Cattenom et environs, Communauté de communes de l'Arc Mosellan, Communauté de communes du Pays-haut Val d'Alzette. Comme on peut le voir, il s'agit d'un très grand projet structurant au niveau territorial dont les enjeux en terme de développement économique et d'attractivité résidentielle concernent presque tous les territoires Nord mosellans. Or la fermeture des hauts fourneaux menace la filiale Gepor d'ArcelorMittal et met en danger la pérennité même de ce projet cher aux élus mosellans.

On le voit, l'importance des enjeux de développement économique territorial liés à la fermeture de la filière liquide, offre ici un éclairage particulièrement intéressant sur la logique intégrative du problème par les élus lorrains. On est donc conduit à inférer l'adhésion des élus lorrains aux côtés de l'intersyndicale de Florange, c'est-à-dire leur engagement au sein du réseau à l'existence de ces multiples enjeux localisés. Ces enjeux sont donc au cœur des interactions entre les deux collectifs d'acteurs que sont les élus locaux et l'intersyndicale de Florange. Ils jouent donc un rôle déterminant dans les interactions ayant présidé à la constitution du *réseau*.

Mais cette logique horizontale s'explique également par le processus de décentralisation entamé depuis le début des années 1980, et amplifié depuis lors par plusieurs réformes¹⁴ successives dont la dernière en date est la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)¹⁵. En effet, confronté aux impératifs de rationalisation des choix budgétaires, d'efficience et de maîtrise de la dépense publique, l'État a clairement opté depuis plusieurs décennies pour l'institutionnalisation de la coopération locale. Pour ce faire, l'État a volontairement choisi l'espace intercommunal comme niveau privilégié d'opérationnalisation des politiques publiques. Cette spatialisation de l'action publique, où les enjeux locaux constituent des « raisons à agir » d'élus locaux gestionnaires rompus au management public, a

¹⁴ On citera avec intérêt la loi du 2 mars 1982 relative à la liberté des communes, des départements et des régions, qui marque à vrai dire le début de l'acte I de la décentralisation en France. Elle sera suivie, quelques années plus tard, par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR), qui renforce l'acte I de la décentralisation et institue la coopération locale. On citera également les lois du 16 janvier 2010 portant réforme des collectivités territoriales, et celle du 27 janvier 2014 portant sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

¹⁵ Loi du 16 Août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République. Cette réforme a supprimé la clause générale de compétence pour les régions et les départements, et prévoit la mise en place de nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale dont l'objectif, à terme, est la couverture intégrale des territoires par des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

pour effet central d'éviter toute appropriation politique du conflit par les différents exécutifs locaux. Ces derniers sont donc plus ou moins contraints à observer une neutralité politique au moins pendant toute la durée de leur coopération locale.

La neutralité politique : une condition du soutien politique au niveau local

La logique horizontale adoptée par les élus lorrains interdit toute personnalisation du problème de leur part. Cette logique intégrative est renforcée par la clause générale de compétence¹⁶, en vertu de laquelle une collectivité territoriale pouvait intervenir dans un domaine hors de celui de son champ de compétence sur le fondement de l'existence d'un *intérêt*¹⁷ local en la matière. Du coup, le caractère commun des enjeux induit une interdépendance entre les différents échelons territoriaux. Cela nous conduit à supposer que l'absence d'appropriation politique du problème, ou, si l'on préfère, la neutralité politique des élus locaux à l'égard du conflit résulte du caractère commun des enjeux localisés. Or c'est précisément le caractère commun des enjeux - attendu qu'ils sont importants à tous les participants à la relation -, qui oblige les élus locaux à inscrire leur coopération au sein du réseau dans un registre dépolitisé.

À l'examen des faits, cette neutralité politique apparaît comme l'une des conditions fondamentales, peut-être la plus décisive, ayant déclenché le soutien politique des élus lorrains en faveur du conflit. Par exemple, la participation financière des trois échelons locaux (mairies, département de la Moselle, région Lorraine) aux différentes manifestations organisées par l'intersyndicale, est conditionnée à la règle de neutralité politique. Il est en effet frappant de constater que cette règle de neutralité politique, érigée en code de conduite, semble avoir été définie par les élus lorrains avant leur engagement aux côtés des métallos :

« On s'était convenu entre nous, les trois collectivités territoriales c'est-à-dire moi, pour la Communauté d'Agglo, Patrick Weiten pour le Conseil départemental de Moselle et Jean-Pierre Masseret pour le Conseil Régional que, pour soutenir le conflit, on ne devrait pas

¹⁶ Il faut souligner que la clause générale de compétence en vertu de laquelle une collectivité territoriale dispose d'une compétence d'initiative, c'est-à-dire d'intervention générale au nom de « l'intérêt local », était encore en vigueur lors de la mobilisation sociale de Florange. Seul le département disposait alors d'une compétence subsidiaire en matière de développement économique. Soulignons également, pour finir définitivement sur ce point, une forte implication du Conseil départemental de la Moselle sur le « Projet Europort Lorraine ». Cela s'explique par le fait que les enjeux pour le département de la Moselle sont importants. D'autant qu'il s'agit ici d'un projet de territoire dans les domaines du transport, de la logistique et de la gestion portuaire.

¹⁷ Ceci laisse supposer l'existence manifeste d'un lien entre « intérêts » et « enjeux de développement économique territorial ». On retrouve à ce niveau la traduction des « intérêts » en « enjeux localisés ».

prendre la parole et faire des interventions politiques. C'était clair entre nous dès le départ. Il ne fallait pas politiser le conflit surtout compte tenu du contexte et l'élection présidentielle qui s'approchait »¹⁸.

Ces propos donnent à penser que l'alliance des élus lorrains en faveur du conflit repose sur un compromis politique localement acceptable par ces derniers. En parallèle cette exigence de neutralité politique ne représente pas seulement une simple condition de l'investissement des élus aux côtés des syndicats. Elle renseigne également sur la nature de cette coopération politique locale, et permet de comprendre l'interdépendance mutuelle des participants à la relation. Ce point offre, en effet, un éclairage très intéressant sur le mode d'exercice du pouvoir au sein d'une telle configuration politique où les élus, mobilisés par des enjeux communs, ont tous autant à gagner qu'à perdre. Il permet surtout de mieux comprendre la logique intégrative des élus locaux, et leur volonté de cantonner leur alliance dans un registre dépolitisé. En conséquence, c'est au plan relationnel et plus précisément au niveau des échanges interactionnels que s'exerce le pouvoir entre acteurs ou membres du réseau. De ce point de vue, l'échange des ressources (symboliques ou matérielles) contribue à la construction de l'interdépendance des trois collectivités territoriales. L'exemple de la participation¹⁹ financière des trois exécutifs locaux à la « Marche de Paris », constitue un exemple assez illustratif de cet aspect. Á Philippe Tarillon de rappeler :

« Lors de la Marche de Paris, Jean-Luc Mélenchon, qui était aussi venu apporter son soutien aux métallos, a failli tout faire capoter ! Il voulait absolument prendre la parole alors que, comme je vous l'ai dit, on s'était convenu avec les deux autres collectivités territoriales qu'il n'y aurait aucune intervention politique. Du coup, à cause du comportement de M. Mélenchon, Patrick Weiten a menacé de se désolidariser. Son départ mettait en danger notre unité politique en faveur du conflit, et nous faisait également perdre la participation financière du département. J'ai dû passer de longues minutes à convaincre M. Weiten. Le comportement de M. Mélenchon a failli me coûter le soutien du Conseil départemental et ça, c'est l'Agglo qui l'aurait compensé ! Pour cela, je ne dis pas merci à Jean-Luc Mélenchon ».

Ainsi la contribution financière de chaque collectivité territoriale permet de maintenir un équilibre des rapports de force, certes précaire, entre acteurs ne disposant guère des mêmes

¹⁸ Cf, entretiens réalisés avec Philippe Tarillon, maire de Florange et Président de la Communauté d'Agglomération du Val de Fensch.

¹⁹ Il convient de souligner que la participation financière des exécutifs locaux à la « Marche de Paris » est envisagée ici comme une ressource politique. Á ce titre, elle structure une part significative des transactions à l'intérieur du réseau, et contribue à entretenir l'interdépendance mutuelle entre les différents acteurs.

ressources politiques et notabilières²⁰ au niveau local. C'est en effet à travers ces échanges de ressources que se construit l'interdépendance des élus locaux. L'un des effets inattendus de cette interdépendance est qu'elle offre aux élus locaux le moyen de mettre en scène leur union politique aux côtés des métallos. La célébration rationalisée de cette union politique, où les divergences partisans sont mises de côté, du moins temporairement, laisse appréhender la volonté des élus d'influencer en amont le processus décisionnel en faveur d'une réouverture des hauts fourneaux. Cette unité des territoires lorrains autour des enjeux de développement économique régional permet de mettre en lumière le recul symétrique de l'État. Du coup, à la place du rapport État/industrie d'antan, non entamé jusqu'à la fin des années 1990, se substitue progressivement un nouveau rapport *territoire/industrie*. C'est à travers le prisme de ce nouveau rapport qu'il faut comprendre l'engagement des élus lorrains au sein du réseau, et la logique dépolitisée de leur alliance.

Pour montrer leur solidarité sur ces enjeux localisés, les élus lorrains n'hésitent pas à mettre en scène leur neutralité politique. Cela passe par une mise en scène qui peut prendre l'allure d'un affichage politique aux côtés de l'intersyndicale de Florange. Philippe Tarillon souligne :

« Tout cela a commencé d'ailleurs le 01 octobre 2011 par une journée morte à Hayange. Journée assez emblématique puisque, si vous prenez les photos de l'époque vous me voyez côte à côte, mais bras sur le bras avec Patrick Weiten, le président du Conseil départemental, qui est mon adversaire politique au conseil départemental où je siège dans l'opposition. Pourtant, pendant le conflit, nous avons su garder une certaine unité politique derrière les métallos ».

On discerne, là aussi, une volonté des élus locaux de taire toutes formes de divergences politiques au nom de la nécessité à coopérer sur les seuls enjeux de développement économique territorial.

Processus discursifs, interactions et constitution du « réseau »

La nécessité de coopération a logiquement donné lieu à de multiples interactions et échanges politiques entre élus lorrains, notamment ceux de la Moselle. Ces échanges entre élus locaux multipositionnés - dotés de ressources politiques et notabilières très variables, vont contribuer à l'activation des « ordres locaux ». Ils permettent de comprendre la constitution du « réseau »

²⁰ On entend par-là des ressources positionnelles offrant aux notables locaux qui en sont pourvus un réel pouvoir d'influence sur le processus décisionnel au niveau territorial.

des élus locaux en faveur du conflit. En effet, les échanges et transactions politiques commencent d'abord au sein des élus socialistes du conseil municipal de Florange. Par suite, ils vont s'étendre à l'assemblée communautaire du Val de Fensch et, enfin, à tous les maires et aux autres échelons locaux.

Le rôle central de Philippe Tarillon dans la constitution du « réseau »

Le cadrage²¹ effectué par la CFDT et ses alliés entre très tôt en résonance avec les valeurs incarnées par Philippe Tarillon, le maire PS de la ville de Florange. S'ouvre alors le début d'un processus d'interactions entre, d'un côté, le Conseil municipal de Florange à majorité socialiste et, de l'autre, les syndicats de l'usine ArcelorMittal de Florange. Pour justifier son soutien politique en faveur de la mobilisation sociale, Philippe Tarillon met clairement en avant sa sensibilité politique à la rhétorique de l'intersyndicale et aux valeurs défendues par les métallos lorrains dans leur combat contre ArcelorMittal :

« Vous savez, moi j'ai été très marqué par ce combat qui était mené par les ouvriers de l'usine. Je me suis reconnu pleinement dans leur discours (...) C'est quelque chose de profondément ancré en moi. Mon père était aussi ouvrier. Pas dans la sidérurgie mais à Thionville, dans une brasserie qui a fermé depuis longtemps. Il était syndicaliste, et moi je baignais dedans depuis mon adolescence. Depuis mon enfance, je baignais dedans.

En plus, le parcours que j'ai fait, j'ai fait Science Po et l'ÉNA, j'ai choisi de revenir sur le terrain. Donc moi, mon soutien aux métallos correspond profondément à mes valeurs, à mes racines et à tout ce en que je crois »

Ces propos laissent fortement suggérer que le soutien politique de Philippe Tarillon à la lutte ouvrière de Florange, trouve sa principale explication dans la congruence du discours syndical avec ses propres croyances politiques, et plus largement aux valeurs de la gauche incarnées par le parti socialiste. Or, on le sait, le cadre interprétatif mis en avant par la CFDT à travers la rhétorique syndicale est porteur de croyances et de significations. On rappellera que le noyau idéologique (« *deep core beliefs* »²²) de ce cadre interprétatif, tourne autour de l'idée

²¹ Le conflit est cadré par la CFDT comme une lutte de classes. D'un côté, la classe ouvrière, celle des métallos qui se battent pour défendre leur outil de production, et, de l'autre, celle du « capitalisme sauvage » dont Lakshmi Mittal serait le digne représentant. La fermeture des hauts fourneaux n'étant motivée, selon la CFDT, FO et CGT, que par la quête de « profitabilité » de M. Mittal. Voir la Section 1 du Chapitre 1^{er}.

²² Voir Sabatier et Jenkins-Smith, « Evaluating the Advocacy Coalition Framework, ACF », in, *Journal of public policy*, vol.14, n°2, avril 1994, p.175-203. On voit très bien que la notion de « *coalition de cause* » (qui renvoie aux croyances normatives ou aux perceptions du monde de certains groupes d'acteurs dans le policy-making),

selon laquelle le problème des hauts fourneaux réside dans « *la quête de profitabilité de M. Mittal* »²³. On peut donc supposer, sous réserve de vérification par les faits, qu'il y a un alignement ou une congruence entre ce *cadre interprétatif* dominant au sein de l'intersyndicale avec les croyances politiques de Philippe Tarillon. Cet alignement marque le début de la constitution des premiers maillons du réseau.

Mais dire cela, c'est affirmer que ce sont les valeurs ou croyances politiques de la gauche qui sont au principe de l'engagement des premiers membres du réseau. Cela est d'autant plus patent quand l'on sait que ce sont les élus socialistes du conseil municipal de Florange et de l'assemblée communautaire du Val de Fensch, qui sont les premiers acteurs mobilisés. En s'appuyant sur la proximité idéologique des élus socialistes, et grâce à l'activation de ses propres ressources multipositionnelles (maire de Florange, président de la Communauté du Val de Fensch, conseiller départemental de la Moselle), Philippe Tarillon parvient en effet à convaincre les conseillers municipaux de Florange et les élus communautaires de l'Agglo derrière les métallos. Dans cette démarche, le maire de Florange sera aidé par un facteur politique décisif : au moment où émerge le conflit, l'Assemblée de la Communauté d'Agglo de Val de Fensch (CAVF) - que préside Philippe Tarillon cumulativement avec son poste de maire de Florange- était monocolore. Ce facteur politique qui, à proprement parler, n'est pas rare dans une petite commune de la taille de Florange, va contribuer significativement au ralliement de toutes les communes membres de la CAVF derrière les métallos. Philippe Tarillon rappelle :

« Je n'ai pas eu de difficultés à organiser cette solidarité autour du conflit au niveau de l'Agglo. Car, l'agglomération est monocolore ; c'est-à-dire qu'on a la majorité absolue d'élus socialistes, et les communistes sont avec nous. On avait donc la même sensibilité politique sur la question et on partageait les mêmes valeurs. On savait donc qu'il fallait agir en faveur du conflit. Nos discours au niveau de l'Agglo étaient donc convergents. Les élus de

peut également être mobilisée pour rendre intelligible le soutien des élus lorrains en faveur du conflit. D'autant que l'on retrouve ici l'une des idées centrales au cœur de cette conceptualisation : celle de la présence de sous-systèmes politiques qui se mobilisent en fonction de *croyances partagées* « *deep core beliefs* », dans le but d'influencer l'issue d'une politique publique. Mais contrairement à l'analyse en terme de « réseaux de politique publique » - qui s'intéresse aux interactions entre groupes d'acteurs ou aux *structures* au sens large - c'est l'acteur individuel (*individual policy actor*), qui est au cœur du modèle d'analyse de l'« *Advocacy Coalition Framework* » (AFC).

²³ Cette matrice idéologique a structuré la « conscience de classe » à l'œuvre dans le processus de problématisation. Il s'agit de l'idée d'une *classe ouvrière*, en l'occurrence celle des métallos, qui lutte contre une *classe bourgeoise* dominante, représentée ici par le patron indien d'ArcelorMittal. Ce dernier est présenté dans le discours syndical comme étant le symbole du capitalisme financier associé aux dérives de la globalisation par la CFDT et ses alliés (Voir chapitre 1^{er} p.31 et s.).

l'Agglo et moi étions donc les éléments moteurs ayant impulsé la coordination et la mobilisation des autres collègues dans la vallée ».

Ce sont donc les maires des dix communes²⁴ de l'Agglo du Val de Fensch qui, les premiers, se sont mobilisés pour former les premiers maillons du réseau. Ce constat semble indiquer que les croyances politiques partagées des élus socialistes sont les ressorts centraux de la constitution du réseau. Ainsi la rhétorique syndicale orientée à gauche et portée sur la défense de la *classe ouvrière* contre le « *capitalisme sauvage* », est entrée en résonance avec une perception politique commune du problème propre aux élus socialistes et communistes de la Vallée de la Fensch. Ce positionnement convergent des élus PS et PCF sur le problème au niveau local, s'inscrit largement dans une dynamique d'alliance de la gauche qui remonte au lendemain de la campagne pour les « primaires socialistes et citoyennes » de 2011. Il faut rappeler, en effet, qu'à l'approche de l'élection présidentielle de 2012 la question de la fermeture des hauts fourneaux de Florange avait fait émerger la problématique des « *licenciements économiques* »²⁵. Dans ce contexte de fluidité politique où les partis de gauche étaient en quête d'une forme d'union, le PS et le PCF avaient fait le choix d'un positionnement convergent sur cet enjeu au niveau national (voir section 1, p.30 et s.). Cette observation nous conduit à considérer que dans les processus différenciés qui gouvernent le *policy-making*, les logiques politiques à l'œuvre au plan national ne sont guère différentes de celles adoptées par les acteurs au niveau territorial. Sous ce rapport, on peut considérer que les croyances politiques partagées entre le PS et le PCF sur la problématique de la fermeture des hauts fourneaux au niveau local, constituent les ressorts centraux de la constitution du *réseau*.

Mais cette approche de la notion de « réseaux », basée sur la congruence ou l'alignement de ses membres en termes de croyances politiques, conduit à une impasse méthodologique. Car, elle ne permet pas d'expliquer la présence, au sein du même réseau, d'élus issus des autres formations politiques²⁶. C'est le cas, par exemple, des élus lorrains de l'UMP, divers droites

²⁴ La Communauté d'Agglomération du Val de Fensch (CAVF) est composée de dix communes que sont : Algrange (PCF), Fameck (PS), Florange (PS), Hayange (PS passée au FN lors des municipales de 2014), Knutange (PCF), Neufchef (PS), Nilvange (DVG), Ranguieux (SE), Serémange-Erzange (PCF), Uckange (PS). Toutes ces communes font partie du bassin sidérurgique lorrain et sont toutes plus ou moins marquées par l'histoire sidérurgique de la vallée.

²⁵ Cette thématique, redéfinie par la suite en « *licenciements boursiers* », fait précisément partie du courant de problèmes politiques - « *political stream* » -, ayant fait leur apparition au devant de la scène politique dès 2010. Aussi, la thématique des « *licenciements boursiers* » a-t-elle trouvé un intérêt politique tout particulier au sein des partis de gauche ou de centre gauche, notamment le PS et le PRG, mais également au sein de certains partis de la gauche radicale comme le PCF ou le NPA.

²⁶ On observera qu'outre les élus socialistes et communistes de la Moselle comme Philippe Tarillon maire PS de Florange, Patrick Péron, maire d'Algrange (FG), Aurélie Filippetti députée (PS) de la Moselle, Michel Liebgott député (PS) de la Moselle, etc. on peut également citer des élus de droite ou du centre C'est le cas de Patrick

(DVD) ou de l'UDI. Or il est notoire que les élus lorrains se sont investis au sein du *réseau* indépendamment de leur appartenance politique. On en déduit, par voie de conséquence, que la constitution du *réseau* ne peut pas être attribuée aux *croyances politiques partagées* des acteurs ou aux facteurs liés aux *valeurs* ou la proximité idéologique de ses membres.

Les « enjeux localisés » comme ressorts de la constitution du réseau

Le constat ci-dessus nous révèle que les croyances politiques²⁷ et les *valeurs* (*deep core beliefs*) de la gauche, ne sont pas dotées de pouvoir explicatif suffisant pour rendre compte de la constitution du réseau des élus lorrains en soutien aux thèses du conflit. Ce constat semble mettre en évidence le fait que l'engagement des élus lorrains au sein du réseau n'est pas le résultat d'un acte fortuit réductible aux croyances politiques.

Il existe donc une raison (qu'il faut trouver) qui est à la fois le ressort central de leur engagement et de la constitution du *réseau*. On est au cœur de la *rationalité* des acteurs locaux. En ce sens, la sociologie de la connaissance postule « qu'il y a, dans ce que font les agents, une raison qu'il s'agit de trouver ; et qui permet de rendre raison, de transformer une série de conduites apparemment incohérente, en série cohérente, en quelque chose que l'on peut comprendre à partir d'un principe unique ou d'un ensemble cohérent de principes »²⁸. Dans cette perspective, deux aspects permettent de cerner la constitution du réseau.

Le premier tient à la fonction même du réseau²⁹ et est inhérent à sa constitution. En effet, la formation d'un *réseau*, quelle que soit d'ailleurs sa nature, s'inscrit, comme le souligne Gilles Massardier, « dans un processus d'intermédiation des groupes d'intérêts ». Dès lors,

Weiten (UDI), Nathalie Griesbeck députée européenne du Grand-Est (UDF-Modem), Marie-Jo Zimmermann députée (UMP) de la Moselle jusqu'en 2017, et Gérard Longuet sénateur (UMP) de la Meuse pour ne citer que ceux-là.

²⁷ Sur ce point, la notion de « réseaux » renvoie au concept de *coalition de cause* (*Advocacy coalition Framework*) ; voir Sabatier et Jenkins-Smith, « Evaluating the Advocacy Coalition Framework, ACF », In *Journal of public policy*, vol.14, n°2, avril 1994, p.175-203, op.cit. On renvoie le lecteur à la p.191 (notes de bas de page) où nous avons relevé les différences fondamentales entre la notion de « réseaux » et le concept de « *Coalition de cause* ».

²⁸ Pierre Bourdieu : *Raisons Pratiques, Sur la théorie de l'action*, Paris, Éditions du Seuil, 1994, p.150. op.cit.,

²⁹ Ayant déjà défini ce que nous entendons par la notion de « réseaux », il est sans doute inutile de rappeler qu'il ne s'agit pas ici de « réseaux de projets » qui portent sur des objectifs très précis, définis *a priori* par les acteurs (Gaudin, 1995, p.39). Il ne s'agit pas non plus de « réseaux de politique publique » qui sont, quant à eux, « très clôturés » ; donc plus stables et durables dans le temps en raison de leur caractère conventionnel (Richardson et Jordan, 1983). Notre conception de la notion s'apparente ici au « réseaux thématiques » ou « *issue network* » (Rhodes et Marsh, 1992), au sein desquels les interactions entre membres sont limitées aux « questions » et aux problèmes « posés ». Ces types de réseaux sont très instables et leurs membres sont hétérogènes. À ce titre, Gilles Massardier souligne avec raison que les réseaux thématiques « sont plutôt un assemblage d'acteurs aux logiques hétérogènes qui partagent un enjeu » (Gilles Massardier, 2003, p.133-134).

s'intéresser à la formation du réseau nous oblige à interroger les modalités de constitution et de représentation des « intérêts » des acteurs qui y sont mobilisés. Le second aspect concerne les contradictions classiques inhérentes aux politiques publiques, que la constitution du réseau contribue précisément ici à mettre à jour. On retrouve là, l'antagonisme structurelle entre l'approche « *top down* » et celle « *bottom up* » par le bas. C'est en ce point, nous semble-t-il, que la formation du réseau peut être envisagée comme un processus de différenciation des exécutifs locaux par rapport à l'État.

Commençons par souligner que la formation du réseau s'inscrit dans un processus de représentation des intérêts locaux. En d'autres termes, la mise sur pied du réseau participe à la représentation des intérêts des élus lorrains et de l'intersyndicale dans les arènes institutionnelles de l'État. Cette posture, qui s'inscrit dans le prolongement de l'hypothèse formulée en début de cette section, nous conduit à supposer une convergence entre les intérêts des syndicats et ceux des élus lorrains. Or, on le sait, les *intérêts* de ces deux groupes d'acteurs sont divergents. Pour la raison fondamentalement liée au fait que ces deux groupes d'acteurs (publics et sociaux) non ni la même provenance, le même parcours, le même statut et n'exercent guère les mêmes fonctions de représentation. De plus, la mobilisation des métallos n'a pas pour ressort la poursuite d'intérêts. Elle vise une finalité choisie, une fin collective. Et c'est au nom de cette finalité collective, c'est-à-dire de cet objectif commun, que les métallos lorrains ont décidé le passage à l'action collective. Ce premier moment de la démonstration révèle très bien que la variable « intérêts », compte tenu de son caractère divergent, est inapte à rendre compte de l'investissement des élus lorrains au sein du *réseau*. Il est notoire que Philippe Tarillon, maire PS de Florange, dont l'engagement est d'ordre plutôt idéal, ne poursuit pas les mêmes *intérêts* que Marie-Jo Zimmermann députée UMP de la Moselle. De même, se trompe-t-on en passant à côté de l'essentiel, quand on considère que Patrick Weiten, président UDI du Conseil départemental de la Moselle, poursuit les mêmes intérêts que Jean-Pierre Masseret, président PS de la Région Lorraine. Il serait donc problématique d'inférer la constitution du *réseau* à la variable « intérêts » en raison précisément de son caractère divergent. Il serait problématique de baser notre raisonnement sur des fondements si peu fermes.

C'est là qu'apparaît l'importance du rôle du discours syndical, qui a permis la traduction des « intérêts » en enjeux de développement économique territorial. En effet, grâce à son expérience de l'action collective, et sa capacité à s'appropriier les référents territoriaux, culturels et identitaires de la Lorraine, la CFDT a réussi à rendre visibles les enjeux de

développement économique sous-jacents à la fermeture des hauts fourneaux. Ainsi, la mise en avant des enjeux localisés a favorisé l'activation des registres d'appartenance collective nécessaires à la constitution du *réseau*. Plus fondamentalement, la traduction des *intérêts* en enjeux localisés a consisté principalement à mettre l'accent sur ce qui est *en jeu*. On retrouve ici le lien entre les deux notions. D'autant que les enjeux³⁰ localisés sous-jacents à la fermeture de la filière liquide permettent de mettre en lumière ce qui rend l'engagement des élus au sein du réseau intéressant. Ce faisant, la mise en avant des enjeux localisés permet de mettre l'accent sur ce que les élus lorrains ont à gagner ou à perdre, dans leur adhésion ou non au réseau

Convaincu par le discours syndical, et après avoir mobilisé les élus de la Communauté d'Agglo dont il est le président, Philippe Tarillon entreprend la mobilisation de ses collègues du département et de la région en vue d'organiser une solidarité autour du conflit. Pour réussir cette coopération locale, le maire de Florange va suivre l'exemple de la CDFT en essayant de convaincre ses collègues sur les enjeux de développement économique territorial auxquels ces derniers sont tous sensibles.

Le 1^{er} octobre 2011, la date de l'assemblée générale des maires de la Moselle, fut sans doute l'une des étapes décisives de la constitution du *réseau*. Devant ses collègues de la Moselle réunis en assemblée où la question de la fermeture des hauts fourneaux est l'une des questions principales à l'ordre du jour, Philippe Tarillon prend la parole pour convaincre ses collègues sur l'urgence d'un soutien politique au conflit. La structure générale de l'argumentation tourne autour des enjeux de développement économique, et des projets de territoire qui seront impactés par la fermeture de la filière liquide. Au nom de ces enjeux localisés, le maire de Florange va avancer la nécessité à « *s'unir derrière les métallos au nom de l'unité territoriale* ».

Mais les motivations de Philippe Tarillon pour cette alliance avec ses homologues, loin de se limiter aux *enjeux* territoriaux et aux autres considérations d'ordre idéal, s'expliquent également par un souci de mutualisation du coût financier de son soutien politique au conflit,

³⁰ Il est par exemple intéressant de noter que les métallos n'hésitent pas, lors des réunions publiques organisées par l'intersyndicale, à interpellier les élus lorrains sur l'importance de leur soutien politique au conflit. Édouard Martin souligne : « *C'est pour cela que nous avons interpellé les députés, par exemple Madame Anne Grommerch, qui était députée à l'époque, et qui était de la majorité présidentielle, on lui a demandé si elle avait voté la proposition de loi qui a été déposée par le PS à l'Assemblée* » Cf, entretiens réalisés avec l'intéressé. Cette stratégie vise à mettre l'élu local face à ses responsabilités politiques, devant son électorat au nom des *enjeux localisés*.

qui pèse sensiblement dans le budget de la Ville de Florange et de la Communauté d'Agglo qu'il préside. En d'autres termes, par-delà l'importance des enjeux localisés, Philippe Tarillon a senti la nécessité de mutualiser, à travers cette alliance locale, le coût financier de son engagement politique en faveur du conflit avec les autres élus de la Vallée.

S'ouvre alors à l'issue de l'Assemblée générale des maires de Moselle, un processus interactionnel de transactions entre élus lorrains. Il se met en place une dynamique qui conduit à l'activation des « ordres locaux ». Contraints par cette dynamique à se positionner clairement par rapport au conflit « *au nom de l'unité territoriale* », tous les élus lorrains – députés, maires, sénateurs, présidents d'exécutifs – se sentent désormais concernés. On observe dès lors dans cette vague d'adhésion aux thèses du conflit, une forme d'interdépendance entre les acteurs mobilisés, membres du *réseau* en train de se faire. Ainsi, l'engagement des élus en faveur du conflit les oblige à un ajustement de leurs divergences grâce à des transactions informelles, qui s'opèrent à l'intérieur du réseau. L'un des exemples illustratifs de ces transactions dont Philippe Tarillon est l'acteur central, est sans doute la condition de neutralité politique exigée très tôt par Patrick Weiten, président UDI du Conseil départemental de la Moselle. Cette règle, bien sûr informelle, sera validée dans la foulée par Jean-Pierre Masseret, président PS du Conseil régional de la Lorraine, et permettra ainsi aux trois échelons territoriaux (communes, département, et région) d'apporter leur soutien au conflit et de coopérer au sein du réseau. Mais quand on dit cela, il faut bien souligner que les interactions au sein du réseau portent d'abord et avant tout sur les enjeux de développement économique.

À cet effet, ce sont les opérations de reconversion économique entreprises sur l'ensemble des territoires de la Vallée, qui serviront d'arguments pour rendre visibles les *enjeux* de développement économique territorial. La mise en avant de ces *enjeux* par Philippe Tarillon, à l'aide d'exemples très concrets de projets structurants au niveau des territoires, a trouvé un écho très favorable chez ses collègues du département et de la région. Rendus visibles, ces *enjeux localisés* fédèrent l'ensemble des élus lorrains. D'autant que chaque échelon territorial est directement impliqué dans un projet de territoire à travers un EPCI. Il est donc difficile de cloisonner ces *enjeux* à une seule commune, alors même que celles-ci doivent faire face à des restructurations économiques très difficiles dans les différents territoires concernés :

« Vous savez, les ouvriers qui travaillent à Florange n'habitent pas forcément à Florange. Ils viennent de toutes les communes. **Donc de ce côté tous les élus sont concernés.** À cela, il faut

ajouter qu'il y a eu des restructurations militaires en Moselle³¹ qui ont fait perdre des milliers d'emplois. Les gens sont partis du département et les territoires sont impactés sévèrement. Donc, si vous voulez, en tant qu'élus locaux, on était tous concernés par ces enjeux-là et on partageait entièrement les objectifs des syndicats de l'usine. C'était très clair ».

À titre illustratif, la Communauté d'Agglo de Val de Fensch est impliquée dans le projet « Europort Lorraine », dans lequel est investi pleinement le Conseil départemental de la Moselle. La région Lorraine est également concernée par ce projet, d'autant que les questions liées au développement économique font partie des compétences régionales. Du coup, c'est autour des enjeux de développement économique que va se constituer le réseau.

Aussi, le réseau des élus lorrains présente-t-il certains traits de similitude avec les « réseaux thématiques ». Il s'agit, par exemple, des caractéristiques liées à la présence d'enjeux communs, comme l'instabilité³² ou le caractère hétérogène des acteurs. Évoquant à cet effet l'exemple du Génopole d'Évry, Gilles Massardier considère qu'il résulte « d'un réseau de projet ou thématique : les acteurs, provenant de plusieurs espaces sociaux (politiques, grandes

³¹ Les restructurations militaires auxquelles est confrontée la Lorraine depuis 2008, font suite à la « Commission du Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale » de la même année, initiée par le président Nicolas Sarkozy. Il s'agit concrètement d'une réforme des Armées, entreprise dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Ces restructurations militaires ont impacté toute la Lorraine et plus particulièrement la Moselle. Elles ont entraîné la disparition de nombreuses unités militaires pourvoyeuses d'emplois au niveau des territoires de la Moselle, et la suppression de milliers de postes. En parallèle, l'État a mis à la disposition des acteurs politiques locaux des « dispositifs en vue de développer des démarches compensatoires ». Voir, à ce sujet, Pierre Ginet : « Les restructurations militaires en Lorraine : enjeux d'aménagement à différentes échelles », in, *Revue Géographique de l'Est*, 2011, Vol.51 /1-2/. Pour une version électronique de ce papier, se référer à l'url : <https://cutt.ly/7ek2DuV>. Les dispositifs compensatoires mis en place par l'État à la suite de ces restructurations militaires, conduisent les élus locaux à travailler en coopération sur des projets de reconversion économique de leurs territoires.

On rappellera que l'industrie Lorraine, notamment la sidérurgie, a connu de nombreuses restructurations économiques depuis les années 1980-1990. La fermeture du haut fourneau U4 d'Uckange en 1991 s'inscrit dans cette phase de la sidérurgie lorraine. On rappellera toutefois que les mutations qu'a connues la sidérurgie Lorraine ne datent pas des années 1980-1990. Mais les restructurations industrielles dans la sidérurgie lorraine remontent au début des années d'après-guerre, et plus précisément pendant la période de mise œuvre du Premier Plan Monnet entre 1947-1952. Il faut rappeler que l'objectif du plan Monnet pour la sidérurgie nationale, et en particulier pour la sidérurgie lorraine, était de rationaliser ce secteur industriel. Comme le note Philippe Mioche, « pour moderniser la branche, il s'agirait plutôt de fermer quelques-unes des 177 usines regroupées dans 27 sociétés. » Voir, Philippe Mioche, *Le Plan Monnet, Genèse et Élaboration 1941-1947*, Publications de la Sorbonne, 1987, p.249-257.

³² Les membres du réseau ne sont pas soudés et sont caractérisés par leur versatilité. Cela s'explique aussi par le caractère temporaire de ce type d'alliance. Du coup, les règles informelles érigées au moment de la formation du réseau ne sont jamais à l'abri d'une remise en cause par l'un des acteurs. Par exemple, Patrick Weiten a menacé de se retirer du réseau à l'occasion de la Marche de Paris, lorsque Jean-Luc Mélenchon a essayé de prendre la parole. Le président du Conseil départemental de la Moselle considérait en effet que la prise de parole de M. Mélenchon violait la règle informelle de neutralité politique.

multinationales, mobilisation associatives) entrent et sortent du *réseau* (...) et ne partagent qu'une conception relâchée du secteur et de la politique publique »³³.

D'après tout ce qui précède, on est conduit à admettre que les enjeux de développement économique, dont on trouve les déclinaisons dans plusieurs projets de territoires, constituent les ressorts centraux de la constitution du *réseau*. Ajoutons que la mise en avant de ces *enjeux* a contribué également à fédérer les élus lorrains autour d'une autre thématique, à savoir celle de la désindustrialisation de la Lorraine. En effet, le conflit a permis aux élus lorrains de prendre conscience de la nécessité d'une mobilisation locale pour défendre collectivement les projets de territoires. C'est l'exemple déjà cité du projet « Europort Lorraine » dans lequel sont impliqués les territoires du Nord mosellan. Mais on songe également au « *Pacte Lorraine* » (un pacte entre l'État et la région Lorraine sur lequel on reviendra dans notre prochain chapitre), du « Sillon Lorrain » ou du projet ULCOS. Ce dernier, directement lié à la problématique des hauts fourneaux de Florange, a suscité une forte mobilisation des élus lorrains. Ainsi, dans son rapport de 2011, le Conseil économique, social et environnemental de Lorraine (CESEL) souligne que : « *la forte mobilisation autour du projet ULCOS à Florange s'est faite sur la décision du groupe ArcelorMittal de suspendre la production de l'acier liquide pour développer une véritable filière liquide à faibles émissions de CO2* »³⁴. Or, avant cet épisode protestataire, une frange de l'élite régionale, aussi bien de gauche que de droite, considérait la sidérurgie lorraine comme « une vieille industrie dépassée »³⁵.

Une modalité de différenciation des territoires par rapport à l'État

Le second aspect que laisse voir la constitution du réseau concerne l'une des contradictions classiques inhérentes à l'élaboration des politiques publiques. Il s'agit de la concurrence entre les élites nationales au sommet de l'État et les configurations d'acteurs localisés, en l'occurrence les métallos et les élus locaux, qui entrent dans le processus décisionnel *par le bas*. Plus fondamentalement, la formation du réseau offre un éclairage particulièrement intéressant sur la dynamique de différenciation des territoires lorrains par rapport à l'État. On retrouve ici l'idée de construction d'un rapport du local par rapport au global évoquée par Pierre Muller.

³³ Gilles Massardier, *Politiques et action publiques*, Armand Colin, Paris, 2003, p.133, op.cit.

³⁴ Voir le Rapport 2011 du Conseil Économique, Social et Environnemental de Lorraine. (p.106).

³⁵ Cf, interview réalisée avec Didier Zint, CFDT

L'on entend insister ici sur le fait que l'investissement des élus lorrains au sein du réseau a un caractère d'ordre endogène. En d'autres termes, il résulte d'un processus d'identification à la vallée de la Fensch et à la Lorraine d'une manière plus large. Cet aspect permet de souligner le poids de la dimension territoriale. Outre cet aspect, l'identification à la Lorraine en tant que territoire d'émergence du conflit, permet de saisir la dimension cognitive sous-jacente à la constitution du réseau. Plus fondamentalement, elle permet de montrer le rôle joué par les facteurs d'ordre endogène, par le truchement du processus d'identification aux territoires lorrains. En effet, c'est grâce au processus d'identification aux territoires que les acteurs locaux ont réussi à transcender leurs clivages et leurs divergences. D'autant que l'activation des référents territoriaux, identitaires ou culturels comme, par exemple, « L'acier Lorrain vivra », « *Les lorrains sont des travailleurs* » ou, « *C'est grâce à l'acier lorrain que nous avons la Tour Eiffel !* » a contribué à la création des registres d'appartenance collective sur le plan territorial. Á ce titre, les propos de Michel Saint-Pé, directeur général adjoint chargé des dynamiques économiques, compétitivité et attractivité au Conseil départemental de la Moselle valent d'être cités :

*« Ce conflit a montré une absence réelle de prise en compte et de reconnaissance du rôle capital qu'a joué ce territoire pour la France tout entière pendant les trente glorieuses, qui ont été à l'origine du développement de la France. Et lorsqu'il est apparu de faire preuve de courage et de discernement politique, de toute part, nous n'avons pas eu des interlocuteurs à la hauteur au niveau national. Le Conseil départemental a agi de concert avec les grands élus locaux et les autres collectivités territoriales, pour marquer son soutien politique aux ouvriers. On partageait tous avec les autres élus, compte tenu des **enjeux de développement économique territorial**, les mêmes objectifs que les syndicats »³⁶.*

Ainsi, le processus d'identification territorial, en raison du sentiment d'appartenance collective qu'elle suscite, participe à la solidarité des élus autour des enjeux localisés. Soulignons que la coopération locale des élus lorrains et leur engagement au sein du *réseau* n'est pas isolable des facteurs d'ordre cognitifs. Cet aspect permet de mettre en évidence la dimension cognitive du *réseau* et, implicitement, le rôle de la rhétorique investie par les syndicats. Pour le dire autrement, il y a une activité de construction de sens inhérente à la constitution du *réseau* qu'il serait bien impudent d'ignorer. Cette activité de construction de sens a contribué à l'émergence du référentiel territorial, qui a déterminé le soutien et la

³⁶ Cf entretiens réalisés avec Michel Saint-Pé, directeur général adjoint des dynamiques économiques, de la compétitivité et de l'attractivité au Conseil départemental de la Moselle.

mobilisation des élus locaux en faveur des thèses du conflit. Ce *référentiel* confère au *réseau* une fonction de production d'ordre du *policy making* sur le plan territorial. En d'autres termes, le processus d'identification territoriale a contribué à limiter significativement les contradictions et les oppositions inhérentes au processus décisionnel au niveau local. Aussi, l'identification aux territoires médiatise³⁷-t-elle les rapports entre élus locaux et, ce faisant, participe à l'affirmation d'une forme d'autonomie de la Lorraine en tant qu'espace d'action publique dans ce dossier. C'est là, en effet, que la constitution du *réseau* apparaît comme un processus de différenciation des territoires lorrains ou des exécutifs locaux par rapport au *global* (entendu ici au sens large ; ce qui implique l'État et l'Europe). Par voie de conséquence, la constitution du *réseau* peut être envisagée comme une modalité d'affirmation de la Lorraine - en tant que territoire d'émergence du conflit - par rapport à l'État. Mais quand on dit cela, il faut préciser comment s'opère la représentation des intérêts ou, plus précisément, des enjeux localisés dans les arènes institutionnelles de l'État.

La représentation des « enjeux localisés »

Une des fonctions centrales du *réseau* consiste à la représentation des « intérêts » de ses membres auprès de l'État. La question qui se pose alors ici est de savoir quels sont les membres du *réseau* ayant accès aux arènes institutionnelles de l'État, pour y faire valoir les *enjeux* de développement économique que soulève la fermeture des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine.

Pour répondre à cette question, il faut commencer par rappeler que la coopération au sein du *réseau* se caractérise par l'horizontalité des rapports. Mais il faut bien comprendre que cette horizontalité des rapports ne signifie guère une absence de hiérarchie interne au sein *réseau*. Pour la raison liée au fait que les membres du *réseau* sont inégalement dotés en terme de ressources³⁸. Par exemple, Patrick Weiten (UDI) et Philippe Tarillon (PS) ne disposent pas

³⁷ Sur ce point, il convient de rappeler que la constitution du réseau résulte « d'un processus d'intermédiation des groupes d'intérêts » (Gilles Massardier, 2003). Ajoutons aussi que l'analyse en termes de « réseaux » est une analyse structurelle, qui s'inscrit dans une approche mésologique. Dire cela, c'est rappeler qu'il faut garder à l'esprit la présence de deux structures d'acteurs collectifs : l'intersyndicale de Florange et les élus lorrains en tant que collectif d'acteurs au niveau local. Les *enjeux localisés*, qui résultent d'un processus de territorialisation du conflit par les métallos, médiatisent les rapports entre ces deux configurations d'acteurs.

³⁸ Les ressources sont en effet très variables d'un acteur à l'autre. De même, la valeur de ces ressources dépend de leur nature, de leur taux de conversion et du contexte dans lequel elles sont échangées. Par exemple, le statut de député-maire qui permet à un élu local de peser sérieusement dans les échanges au sein de l'espace politique local, n'a plus tout à fait la même valeur depuis le vote de la loi sur le non-cumul des mandats. Cette hiérarchie s'observe aussi dans le rang des syndicats. Nous avons montré comment le pouvoir des délégués syndicaux à l'intérieur de l'intersyndicale est corrélé au résultat des différentes formations syndicales à l'issue des dernières

des mêmes stocks en termes de ressources politiques. De même, Walter Brocoli, délégué syndical FO (syndicat minoritaire au sein de l'intersyndicale de Florange), ne dispose pas du même stock de ressources syndicales que son camarade Édouard Martin de la CFDT (syndicat majoritaire du site ArcelorMittal de Florange à l'issue des élections professionnelles de 2009). Or il n'y a pas de doute qu'une part non négligeable des transactions au sein du réseau dépend de la structure des ressources dont disposent les acteurs investis et, surtout, de la capacité de ces derniers à les reconvertir dans leurs échanges. À cet effet, il est intéressant d'observer que c'est en fonction de leurs ressources effectives ou supposées que les acteurs se répartissent, toujours de manière informelle, leurs rôles et leurs missions à l'intérieur du *réseau*. Du coup, ce sont aux acteurs disposant des ressources politiques multipositionnelles et/ou notabilières conséquentes, qu'échoit presque exclusivement le rôle de représentation des intérêts, c'est-à-dire des enjeux localisés auprès des arènes parlementaires. Ainsi, le rôle de représentation des enjeux localisés dans les arènes institutionnelles parlementaires revient-il logiquement aux élus cumulants comme les députés-maires, ou aux députés et sénateurs lorrains ayant un mandat électif au niveau local, ou à ceux disposant des ressources notabilières conséquentes. Au rang de ces élus on peut citer le député-maire Michel Liebgott, député PS de la Moselle et à l'époque maire de Fameck, Jean-Marc Todeschini³⁹ sénateur PS de la Moselle, Gérard Longuet⁴⁰ sénateur UMP de la Meuse ou, dans une moindre mesure, Aurélie Filippetti⁴¹ députée PS de la Moselle pour ne citer que ceux-là. À l'inverse, les maires comme Philippe Tarillon ou les autres élus, présidents d'exécutifs locaux non parlementaires et n'ayant pas de fait cette multipositionnalité (local/national), sont donc exclus de ce rôle de représentation des enjeux localisés auprès de l'État. Philippe Tarillon précise :

« Ah, on n'était pas associé nous les maires ! C'étaient les députés et sénateurs qui ont joué ce rôle de porter nos inquiétudes au Parlement ; ils étaient les relais pour attirer l'attention de l'État sur ces enjeux-là (...) Nous, les élus parlementaires nous rendaient compte (...) Je

élections professionnelles de 2009. Sur ce point, la représentativité ou la légitimité syndicale sont autant de facteurs qui déterminent la distribution des ressources sociales. C'est d'autant plus important que ces ressources ne sont jamais équivalentes d'un acteur à l'autre.

³⁹ En tant que notable politique, Sénateur PS de la Moselle et, à l'époque, responsable de la Fédération socialiste de la Moselle, Jean-Marc Todeschini a joué un rôle central au sein du *réseau* des élus lorrains au niveau local.

⁴⁰ Gérard Longuet qui était ministre de la défense dans le gouvernement de François Fillon de février 2011 à mai 2012, a été incontestablement l'un des meilleurs représentants des « intérêts » de la Lorraine auprès de l'État pendant la présidence de Nicolas Sarkozy.

⁴¹ On rappellera qu'avant sa nomination comme ministre de la culture dans le gouvernement de Jean-Marc Ayrault, Aurélie Filippetti, très investie dans le conflit de Florange, était porte-parole du groupe PS à l'Assemblée nationale. Elle est sans doute l'une des personnalités politiques locales ayant le plus représenté les « intérêts » de la Lorraine à l'Assemblée nationale dans cette affaire.

pense que c'est une habitude dans les ministères de travailler avec les parlementaires. On n'était pas invités ni sous Sarkozy ni sous Hollande après son élection. Après, on nous a appelés pour faire le service après-vente ! »

Comme on peut le voir, la multipositionnalité⁴² qu'offre la fonction de parlementaire – par le lien qu'elle opère entre le territoire d'élection et le niveau national - a joué un rôle décisif dans la représentation des enjeux par ce profil d'élus lorrains. De même, cette multipositionnalité confère à cette configuration d'acteurs locaux, une position dominante au sein du réseau, et ce, malgré l'horizontalité des rapports qui le caractérise. Enfin, la mise à l'agenda de la revendication des métallos après l'élection de F. Hollande en mai 2012 doit une part significative de son explication à la constitution du réseau des élus lorrains et à la capacité de ses membres à interpeller le gouvernement sur les enjeux de développement économique de la Lorraine qu'il a réussi à mettre en lumière.

Conclusion

Ce chapitre a permis de montrer l'influence du contexte électoral de 2012, envisagé comme une phase d'ouverture de la structure des opportunités politiques (SOP), sur le développement et le succès de la lutte ouvrière de Florange. En effet, contrairement à l'épisode protestataire de Gandrange, qui a émergé dans un contexte de fermeture de la structure des opportunités politiques, l'émergence du conflit de Florange dans un contexte électoral traversé par une crise financière inédite, a offert aux métallos des points d'accès à l'espace politique. Ce contexte politique était donc propice pour le développement et l'intensification du conflit, d'autant qu'il offrait aux métallos plus de chance d'attirer l'attention politique sur les enjeux de leur combat que dans un contexte politique routinier,

L'un des premiers éléments de cette conclusion, au-delà de la confirmation de l'existence du lien entre le développement du conflit et le degré d'ouverture de la SOP, réside dans le pouvoir explicatif des variables politiques identifiées comme jouant un rôle décisif dans l'ouverture de la SOP. Ainsi, ce chapitre a montré que le contexte électoral fait partie des quatre variables politiques impliquées dans l'ouverture de la SOP. Les trois autres variables politiques identifiées dans ce chapitre, et considérées également comme ayant joué un rôle déterminant dans l'ouverture de la SOP sont : 2) la configuration du pouvoir, 3) la présence

⁴² Voir sur ce point, Tommaso Venturini, Mathieu Jacomy, Audrey Baneyx, Paul Girard : « Hors champ, la multipositionnalité par les réseaux », in *HAL, Archives Ouvertes*, décembre 2017.

d'un allié potentiel au sein du système politique, 4) la compatibilité entre les thèses du conflit et l'identité partisane de l'allié politique. Nous avons relevé que c'est l'effet conjugué de ces quatre variables politiques qui a permis l'ouverture de la SOP.

Ce premier élément de conclusion permet de comprendre, logiquement, le soutien politique de François Hollande aux métallos lorrains. Aussi, la promesse que fit le candidat socialiste aux syndicats du site, le 24 février 2012 à Florange, était-elle une conséquence directe de l'ouverture de la SOP. D'autant que cette promesse politique traduit l'accès de la revendication des métallos sur l'agenda de campagne de François Hollande et, corrélativement, son intégration à l'agenda partisan du PS.

Pour autant, et c'est sans doute l'un des constats les plus intéressants de ce chapitre, cette intégration de la revendication sociale des métallos sur l'agenda de campagne du candidat François Hollande n'a pas permis sa mise à l'agenda gouvernemental. Or, comme on l'a montré, sur l'initiative de François Hollande encore député de la Corrèze, une proposition de loi sur la reprise des sites rentables dite « loi Florange » avait été déposée par le groupe socialiste à l'Assemblée nationale. Le rejet de ce texte par la majorité présidentielle de l'époque, nous a permis de montrer l'influence de l'état du rapport des forces politiques sur le processus de mise à l'agenda. Le constat auquel cela nous conduit est que l'ouverture de la SOP a permis aux métallos de faire accéder leur demande à l'agenda législatif. En revanche, elle n'a pas permis la mise à l'agenda gouvernemental des thèses du conflit par l'opposition socialiste.

Pour ce qui concerne le positionnement de l'UMP, le parti de la majorité présidentielle de l'époque sur les thèses du conflit, nos constats révèlent une absence de logiques sectorielles. Les conséquences de la crise financière ont conduit les états-majors de l'UMP à relier les enjeux du conflit (licenciements économiques, désindustrialisation, et délocalisations etc.) aux conséquences de la globalisation. Ce positionnement politique amène Jean-François Copé, à l'époque président de l'UMP, à reconnecter les thèses du conflit à la nécessité d'une « France Forte » pour faire face à la crise financière de 2008. Et cette idée d'une « *France Forte* » impliquait la poursuite de la politique de rigueur menée par le gouvernement de François Fillon, conformément à la doctrine de l'austérité économique voulue par l'Europe.

De même, le positionnement du parti socialiste sur les thèses du conflit révèle aussi une absence de logiques sectorielles. On note, là aussi, une articulation des thèses mises avant par le conflit à la thématique de la globalisation et à l'enjeu européen. Mais les états-majors du

parti socialiste, à rebours du positionnement de l'UMP, considèrent en effet que la lutte contre la crise financière et les dérives de la globalisation passe par une inflexion de la politique de rigueur budgétaire voulue par les conservateurs allemands de la CDU d'Angela Merkel. L'articulation des thèses du conflit aux conséquences de la crise financière et au phénomène de la globalisation révèle en trame de fond l'influence du cadre institutionnel européen sur les politiques publiques au niveau domestique.

Ces positionnements différenciés des autorités politiques, notamment des deux grands partis politiques contrastent fortement avec ceux des élus lorrains qui, malgré leur diversité politique, se sont tous mobilisés derrière les métallos pour apporter leur soutien politique au conflit.

Au total, l'ouverture de la SOP n'a pas permis la mise à l'agenda de la revendication des métallos lorrains. En effet, la mise à l'agenda à proprement parler va démarrer au lendemain de l'élection de François Hollande à la présidence de la République. C'est l'objet du prochain chapitre.

Deuxième Partie

**Construction politique du problème et dynamiques de l'agenda : De la
décision publique à sa mise en œuvre**

Introduction de la deuxième partie

Cette partie a pour objectif de rendre compte de la dynamique de l'agenda. Elle s'intéresse donc aux facteurs structurants de la mise sur agenda de la revendication sociale des métallos après la victoire de François Hollande à l'élection présidentielle de 2012. Mais l'on aborde également ici les choix politiques effectués par l'État dans ce dossier à travers l'analyse et la mise en œuvre de l'accord conclu, le 30 novembre 2012, entre le gouvernement de Jean-Marc Ayrault et le groupe ArcelorMittal. La préoccupation centrale au cœur de l'analyse de cet accord est de comprendre les critères (politiques, institutionnels cognitifs et normatifs) ayant présidé au choix de cet instrument d'action publique. Cette partie est structurée autour du chapitre 3 et du chapitre 4.

Le chapitre 3 aborde la mise à l'agenda de la revendication sociale des métallos par le pouvoir socialiste après l'élection de François Hollande à la présidence de la République. Il s'intéresse surtout aux déterminants de la construction politique de cette demande sociale préalablement thématifiée en problème social par les métallos, et à sa prise en charge par François Hollande à travers sa promesse de campagne à Florange le 24 février 2012. Il s'agit donc ici de restituer la manière dont ce problème social est politiquement construit par les autorités politiques au sein des différentes arènes institutionnelles en vue de son traitement politique. Mais ce chapitre aborde aussi l'épineuse question de changement, et s'attache à expliquer les différentes contraintes ayant pesé sur le changement en matière de politique sidérurgique dans ce dossier.

Le chapitre 4 aborde l'analyse de l'accord conclu entre l'État et ArcelorMittal tout en se focalisant sur l'intelligibilité de sa mise en œuvre. En ce sens, il se penche sur les facteurs explicatifs du choix du gouvernement de Jean-Marc Ayrault pour la préférence d'un accord entre l'État et ArcelorMittal, plutôt que le choix d'une nationalisation du site qui avait la préférence des syndicats majoritaires et même d'une partie de la classe politique.

L'étude du processus de la mise en œuvre de l'accord, envisagé sous l'angle de son efficacité technique, permet de saisir certaines ambiguïtés de l'instrument d'action publique à atteindre les objectifs de ses auteurs. Plus fondamentalement, l'analyse de l'accord et sa mise en œuvre permettent de mettre en lumière les transformations et les recompositions de l'État à travers son rôle sur les territoires d'opérationnalisation de cette décision publique controversée.

Chapitre III.

Définition politique et mise à l'agenda du problème social : quelle approche pour le changement ?

Introduction

Au soir du 6 mai 2012, François Hollande est élu président de la République. La gauche, euphorique, retrouve l'exercice du pouvoir d'État environ une décennie après l'avoir exercé sous Lionel Jospin¹ de 1997 à 2002 et, surtout, après l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République en 1981 et sa réélection en 1988. Mais à peine élu, François Hollande doit rassurer les métallos lorrains qui n'ont pas oublié sa promesse de campagne. Le nouveau locataire de l'Élysée est en effet conscient qu'il leur doit une partie de sa victoire. Ayant gardé en souvenir l'image ternie de son prédécesseur dans la même vallée, il sait qu'il va devoir se battre pour préserver la sienne. Mais en ce soir du 6 mai, il ignore probablement encore que « Florange », le dossier emblématique de sa campagne présidentielle, deviendra également un marqueur de son quinquennat.

Ce chapitre examine les conditions de mise à l'agenda de cette problématique par le nouveau pouvoir socialiste. Il s'intéresse à la construction politique de cet enjeu, à travers l'analyse de son intégration à l'agenda (*agenda setting*). Nous cherchons surtout à expliquer ici comment et pourquoi une promesse aussi symbolique, dont l'urgence² est connue par François Hollande lui-même, a pu donner lieu à un processus institutionnel particulièrement lent lors de sa mise à l'agenda gouvernemental. Sous cet angle, la dynamique de l'agenda met à nu les logiques politiques et les contraintes institutionnelles qui ont traversé la reformulation politique de cet enjeu en problème public. Elle conduit à mettre l'accent sur la gamme des ressources politiques mobilisées par les autorités politiques, et le rôle joué par ces ressources dans la définition politique de l'enjeu. Au plan théorique et empirique, la mise à l'agenda nous amène ici à nous intéresser à l'articulation entre *policy et politics*.

¹ En référence à la troisième cohabitation, c'est-à-dire suite à la nomination de Lionel Jospin au poste de Premier ministre en juin 1997, après la victoire de la « gauche plurielle » aux législatives de 1997.

² Cette urgence s'explique surtout par la nécessité du vote d'une loi, la fameuse « loi Florange », censée empêcher la fermeture définitive des hauts-fourneaux par ArcelorMittal.

Section 1 : Mise à l'agenda et construction politique de la promesse de campagne

Formulée dans un contexte d'alternance politique, et dans un territoire meurtri par une succession de crises sidérurgiques depuis le début des années 1980, la promesse de campagne de François Hollande était adossée à une stratégie de reconquête du pouvoir par la gauche. De ce point de vue, elle s'inscrivait plus dans une stratégie de maximisation du vote socialiste (*office-seeking*³) que dans un choix réel de réorientation de la politique industrielle (*policy seeking*). Á ce titre, cette promesse politique - dont la réalisation implique que l'État maintienne la filière liquide contre le choix économique d'ArcelorMittal -, ne reflète guère le corpus idéologique de la gauche dite « réformiste » à laquelle appartient François Hollande. Ce dernier se trouve donc confronté, une fois élu président de la République et au moment de la mise à l'agenda de l'enjeu, à une forme de dissonance cognitive entre sa promesse politique et sa propre conception du rôle de l'État sur la scène des politiques publiques.

Cette section retrace les conditions de mise à l'agenda, qui voit émerger au sein du gouvernement deux logiques politiques incarnant chacune une vision très différente du problème : d'un côté, un courant majoritaire incarné par la gauche dite « réformiste » et, de l'autre, un courant minoritaire incarné par l'aile dite la « vraie gauche » située à gauche du parti. La publicisation du problème est donc le résultat d'une lutte de définitions politiques concurrentes entre ces deux groupes d'acteurs gouvernementaux.

1. La notion de mise à l'agenda, approches théoriques et positionnement empirique

Les travaux sur la construction de l'agenda (*agenda-building*), ont permis de mettre en lumière les limites du volontarisme politique dans l'élaboration des politiques publiques. Ces travaux ont enrichi de manière décisive les réflexions sur la fabrique des politiques publiques, sous l'angle de la pluralité des intérêts qui gouvernent la construction politique des problèmes et leur prise en charge par les autorités politiques. Au rang des travaux⁴ empiriques s'inscrivant dans cette perspective, on peut citer celui de Roger Cobb et de Charles Elder.

³ Voir Matt Evans « Policy-seeking and office-seeking: categorizing parties based on coalition payoff allocation », in *Politics and Policy*, Vol.46/1. 2018, p.4-31. Voir aussi, dans la même perspective, Eva Deront, Aurélien Evrard et Simon Persico : « Tenir une promesse électorale sans la mettre en œuvre. Le cas de la fermeture de Fessenheim », in, *RFSP*, Année 2018, Vol.65/2/ p.256-259. Analysant la promesse de François Hollande sur la fermeture de « Fessenheim », promesse au cœur de sa coalition avec Les Verts dans l'entre-deux-tours des primaires socialistes de 2011, les auteurs démontrent que cette promesse s'inscrivait plus dans une stratégie de maximisation de vote (*office-seeking*) que d'un objectif de politique publique (*policy-seeking*).

⁴ Roger Cobb et de Charles Elder « The Politics of Agenda-Building: An Alternative perspective for modern Democratic Theory », in, *The Journal of Politics*, Vol.33, 4 (Nov. 1971), p.892-915.

Publiés pour la première fois en 1971, sous le titre : *The Politics of Agenda-Building : An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory*, les travaux de Cobb et Elder ont révolutionné la réflexion sur la dynamique de l'agenda sous l'angle de la participation politique. La préoccupation fondamentale de ces deux auteurs se résume à une question élémentaire concernant l'origine des politiques publiques. Leur ambition était d'engager la réflexion sur la manière dont certains enjeux sont construits et parviennent à accéder à l'agenda des décideurs politiques au moment où d'autres échouent et n'y parviennent pas. Dans la version originale de leur article, Cobb et Elder formulent cette problématique de la manière suivante : « where public-policy issues come from ? We are concerned with how issues are created and why some controversies or incipient issues come to command the attention and concern of decision-makers, while others fail »⁵. Ce questionnement ouvre ainsi les réflexions sur le processus de mise sur agenda. Le terme « agenda » étant utilisé par ces auteurs au sens large pour désigner « l'ensemble des controverses considérées comme relevant de la gamme des préoccupations légitimes qui méritent l'attention des pouvoirs publics » (1971, p.905-906). Ils aboutissent ainsi à deux modèles d'agendas, dont l'alignement débouche sur des alternatives crédibles après la mise en format politique d'un problème par les pouvoirs publics.

Le premier est un agenda générique plus ou moins abstrait que Cobb et Elder appellent « agenda systémique ». De portée générale, cet agenda se caractérise par une absence de hiérarchie dans les problèmes qui structurent le débat public. Le deuxième est « l'agenda institutionnel » qui se caractérise, selon les deux auteurs, par la présence dans le débat public des problèmes jugés prioritaires par les autorités politiques et ayant plus ou moins fait l'objet d'actes pré-décisionnels.

On retrouve dans le même sillage les travaux de John Kingdon (1984) sur le modèle de « fenêtre de politique publique » (*policy window*). Nous reviendrons sur les trois courants de ce modèle, et leur lien avec le processus de mise sur agenda dans la suite de notre développement. Mais le travail le plus emblématique de cette approche est celui de Frank Baumgartner et Bryan Jones qui, en 1993, dans leur ouvrage intitulé : *Agenda and Instability in America Politics*, démontrent que la dynamique de l'agenda « n'est ni incrémentale ni

⁵ Roger W. Cobb and Charles D. Elder, « The Politics of Agenda-Building: An Alternative perspective for modern Democratic Theory », in, *The Journal of Politics*, Vol.33, 4 (Nov. 1971), p.905.

graduelle, mais disjointe et épisodique»⁶. Dans ce travail empirique particulièrement intéressant, ces deux auteurs démontrent que chaque politique publique américaine est caractérisée par de longues périodes de stabilité, qui alternent avec de courtes périodes de changements intenses. Selon ces derniers, les phases plus ou moins courtes de reformulation sont celles durant lesquelles s'opèrent les changements de politique publique. Plus fondamentalement, ces deux phases correspondent à des moments de mise en débat public de certains problèmes qui, jusque-là, avaient fait l'objet de statu quo⁷ de la part des acteurs politiques. Pour expliquer cette dynamique de l'agenda, Baumgartner et Jones proposent le modèle « d'équilibre ponctué » (*punctuated equilibrium*). Dans ce modèle, les phases de stabilité et de changement (le changement ayant lieu généralement dans les phases d'instabilité), représentent deux dimensions indissociables qui structurent la mise à l'agenda. Dès lors, « l'équilibre⁸ » entre ces deux dimensions permet de garantir la stabilité du système politique. Comme le notent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « ce qui importe à ces auteurs, ce sont les points « d'équilibres ponctués » qui se construisent à partir de ces deux dimensions »⁹.

Dans cette approche, « l'équilibre ponctué » vise la manière dont s'établissent les accords ou le consensus entre les acteurs politiques et institutionnels sur les enjeux qui émergent dans les phases de changement. De même, Baumgartner et Jones soulignent la dimension cognitive inhérente à la mise sur agenda. Ils considèrent en effet que la construction politique d'un problème social (*issue*) dépend de la perception (*policy image*)¹⁰ que se font les acteurs

⁶ Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones, *Agenda and Instability in American politics*, The University of Chicago Press, 1993, p.17., op.cit.

⁷ Ce statu quo s'explique par la période de stabilité de cette politique publique. Mais ce qu'il faut comprendre ici est que, dans les périodes plus ou moins courtes d'instabilité, ce statu quo laisse place à un changement radical de la politique publique en question.

⁸ Cet équilibre du système est basé sur le postulat de l'incrémentalisme développé par Charles Lindblom (1959) et conduit généralement à montrer une absence de changement radical en matière de politique publique. Mais comme l'indique son nom, l'incrémentalisme ne signifie pas une absence de changement. Il reste que le changement est imperceptible et léger. Il s'opère par paliers successifs, c'est-à-dire de manière incrémentale. Cette résistance au changement s'explique par le poids les contraintes institutionnelles ou des arrangements institutionnels entre acteurs politiques. Ce sont, en effet, ces arrangements institutionnels qui assurent l'équilibre du système politique et, in fine, permettent de comprendre l'absence de changement en matière de politique publique. On observera que l'incrémentalisme s'inscrit dans une perspective néo-institutionnaliste. De manière tout à fait explicite, Baumgartner et Jones notent que: « This view of a political system at balance is quite conservative, since it implies that dramatic changes from the status quo are unlikely » Baumgartner et Jones (1993, p.11). (Cette vision du système politique en équilibre est assez conservatrice, car elle implique qu'un changement spectaculaire de politique publique par rapport au statu quo est peu probable).

⁹ Voir Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès : *Sociologie de l'action publique*, 2^{ème} édition, Armand Colin, 2018, p.81-82.

¹⁰ Voir Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones, *Agenda and Instability in American politics*, The University of Chicago Press, 1993, p.26-29. op.cit. Cette *policy image* résulte des perceptions que se font les acteurs

politiques chargés de le traiter. Ils établissent ainsi un lien entre la production de la *policy image* d'une part, et les arènes institutionnelles (*institutional venues*) où le problème est affecté d'autre part. C'est grâce à ce lien entre la *policy image* et les institutions (*venues*) que se structurent les conditions d'un changement de politique publique. Notre ambition est de reprendre cette hypothèse sous une forme renouvelée, pour vérifier si elle résiste à l'épreuve des faits.

Enfin, avec sa définition de la mise sur agenda comme « l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit de la part des autorités politiques, et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions, qu'il y ait controverses publiques, médiatisation, mobilisation ou demande sociale et mise sur le marché politique ou non »¹¹, Philippe Garraud identifie quant à lui cinq modèles de mise à l'agenda. Celui de la participation politique¹², c'est-à-dire de l'offre politique, de la mobilisation¹³ ou mouvements sociaux, de la médiatisation, de l'anticipation et de l'action « corporatiste » silencieuse¹⁴. Chacun de ces modèles correspond à une dynamique spécifique de l'agenda (Voir tableau 4.3).

politiques des enjeux dans les phases de reformulations plus ou moins intenses. Elle joue donc un rôle important dans le changement des politiques publiques, d'autant que la *policy image* participe à la construction politique des enjeux. Voir aussi, Cf toujours les deux auteurs, *The politics of attention*, 2005, The University of Chicago Press. Dans cet ouvrage, Baumgartner et Jones mettent en évidence comment certains enjeux parviennent à s'imposer comme prioritaires dans l'agenda politique.

¹¹ Philippe Garraud « *Politiques Nationales : Élaboration de L'Agenda* », in, *L'Année Sociologique*, 3^{ème} série, Vol.40, PUF, 1990, p.27.

¹² Elle repose essentiellement sur l'initiative des acteurs politiques (partis politiques ou instances gouvernementales) et se caractérise par l'absence d'une demande sociale.

¹³ Dans ce modèle de mise à l'agenda le problème émerge d'un cycle de protestation sociale ou d'une action collective. En d'autres termes, la politique publique trouve son origine dans une demande sociale formulée par des groupes sociaux extérieurs à la classe politique. Il repose sur la mobilisation de groupes sociaux organisés, c'est le cas de la lutte ouvrière de Florange. Dans la perspective ouverte par Roger Cobb, Jennie-Keith Ross et Marc Howard Ross, « Agenda Building as a comparative political process », *American Political Science Review*, 70(1),1976, p.126-138, ce modèle est dit de « l'initiative extérieure » (*outside initiative model*).

¹⁴ Ce modèle repose sur l'hypothèse selon laquelle des groupes catégoriels parviennent à saisir les autorités politiques de manière silencieuse pour faire accéder leurs demandes à l'agenda gouvernemental. Ce modèle est très spécifique aux actions des lobbies comme c'est souvent le cas sur certains enjeux à l'Assemblée nationale et au Sénat, mais aussi au sein de certains ministères spécialisés.

Tableau 4.3 : Les différents modèles de mise à l’agenda et les variables politiques impliquées

<i>Modèles</i> <i>Variables</i>	<i>Médiatisation</i>	<i>Mobilisation sociale (initiative extérieure au système politique)</i>	<i>Offre politique (compétition électorale)</i>	<i>Anticipation interne</i>	<i>Action corporatiste silencieuse</i>
Acteurs propriétaires du problème ou initiateurs du processus	Médias divers, instituts de sondage	Groupes de pression et mouvements sociaux	Partis politiques et Organisations politiques	Autorités politico-administratives	Groupes d’intérêts sectoriels
Demande sociale clairement identifiée	Non	Oui	Non	Non	Oui
Périmètre du problème	Large	Large	Large	Plutôt restreint	Très restreint
Conflit médiatisé, appel à l’opinion publique	Oui	Oui	Oui	Pas forcément	En aucun cas
Exploitation partisane	Pas forcément	Pas forcément	Oui	Non	Non
Principales ressources mobilisables	Informations, rapport expertises, compétences professionnelles, temps	Organisations, appui politique	Informations, organisations et appui politique	Règles décisionnelles, droit	Organisation, consensus et appui politique
Principales règles institutionnelles	Garantie constitutionnelle, liberté d’expression, démocratie participative	Démocratie directe, démocratie participative	Garantie constitutionnelle, démocratie directe et règles électorales	Principe du droit administratif et règles décisionnelles	Règles informelles comme substitut aux règles informelles

Source : Modèle de Philippe Garraud avec une adaptation originale de Peter Knoepfel, Corinne Larue et de Frédéric Varone (p.167, 2001)

1.1 Un positionnement sur le modèle de la « mobilisation externe »

D'un point de vue théorique il n'existe au moment où nous écrivons cette thèse aucun modèle qui permette une explication globale de mise à l'agenda (*agenda-setting*), et les chances des initiateurs d'un problème social d'y parvenir ou pas. Mais les cinq types idéaux de modèles de mise à l'agenda proposés par Philippe Garraud constituent, malgré leurs limites¹, des outils heuristiques très intéressants pour identifier le modèle de mise sur agenda correspondant à un problème, selon que ses initiateurs appartiennent ou non à l'espace politique. Comme on peut le voir, le modèle dit de « mobilisation » paraît plus pertinent pour l'analyse d'une politique publique qui émerge (et c'est le cas ici) à travers un cycle de protestation sociale. C'est ce qui justifie, on l'aura compris, notre positionnement en faveur de ce modèle. Il faut souligner en effet que les propriétaires initiaux du problème, c'est-à-dire les différents syndicats du site ArcelorMittal de Florange, sont extérieurs au champ politique. Aussi, une part essentielle de la définition sociale du problème a-t-elle eu lieu pendant la mobilisation sociale des métallos. Or, cette phase de problématisation, qui se passe en amont de l'intervention publique à proprement parler, donc, à l'extérieur du champ politique, est déterminante dans la compréhension de la mise à l'agenda du problème.

Au total, notre positionnement en faveur du modèle dit de « mobilisation externe », s'explique par la présence simultanée des facteurs suivants :

- une demande sociale extérieure au champ politique. Comme nous venons de le souligner ; la problématique du maintien des hauts fourneaux de Florange a émergé à travers un cycle de protestation sociale, c'est-à-dire la lutte ouvrière de Florange. On est donc en présence d'un problème social porté par des acteurs extérieurs au champ politique. Cette dimension conflictuelle constitue un facteur structurant de la dynamique de l'agenda.
- l'intensité du conflit, qui s'exprime ici par l'activation des ressources collectives et l'investissement d'un large répertoire d'actions de la part des métallos (actions coup de poing, occupation des bureaux, opération « Hayange ville Morte », la Marche de Paris, l'activation des catégories identitaires, l'investissement des schèmes territoriaux et culturels etc. »), a permis de donner une visibilité au conflit.

¹ Les cinq modèles de mise à l'agenda présentés par Garraud, de l'aveu même de ce dernier, se fondent sur un « nombre très réduit de variables » (acteurs, ressources, stratégies, contexte politique etc.). Ces modèles ne prétendent donc pas à l'exhaustivité. Il s'agit donc d'une description « superficielle » du processus de la mise à l'agenda.

- il en découle une forte médiatisation de la lutte au niveau territorial et, corrélativement, une importante exposition médiatique des acteurs signifiants (la CFDT et ses alliés). L'activation de cette ressource médiatique a permis aux acteurs sociaux, c'est-à-dire les syndicats majoritaires du site, d'imposer leur définition du problème. Ce point est très important, puisqu'il permet de souligner ici le rôle central joué par la médiatisation dans la dynamique de l'agenda, car c'est grâce à une forte exposition médiatique du conflit que les syndicats sont parvenus à attirer l'attention des autorités politiques.
- ces facteurs, combinés à l'effet du contexte électoral de 2012, ont contribué à l'ouverture d'une « fenêtre de politique publique » au profit de François Hollande qui s'est engagé en faveur d'une réouverture des hauts fourneaux.

La compréhension de la mise sur agenda ne peut donc faire l'économie de ce qui s'est passé en amont, c'est-à-dire de la mobilisation sociale. Plus concrètement, la manière dont le problème a été défini par les syndicats constitue, nous-semble-t-il, une étape très importante pour rendre intelligible la mise à l'agenda. Cela pour deux raisons :

La première tient au fait que c'est pendant la lutte ouvrière de Florange que s'est déroulée, pour l'essentiel, la problématisation de la situation sociale. Il s'agit du tryptique *namings blaming claiming* à l'issue duquel ce qui au départ n'était qu'une « situation putative », a acquis le statut de problème social grâce à la détermination d'acteurs sociaux particulièrement endurents. Or il faut bien comprendre que le problème social constitue le premier produit de politique publique. En d'autres termes, sans l'émergence du problème social il n'y a pas de mise à l'agenda. D'autant que c'est ce premier produit - un problème qui appelle une solution politique - qui est pris en charge par les autorités politiques.

La deuxième raison réside dans le fait que la définition sociale du problème permet de distinguer deux cycles très distincts du processus décisionnel. D'abord, un premier cycle en amont de la prise en charge politique du problème antérieure à la mise sur agenda. Par suite, un second cycle en aval, dépendant du premier, qui s'ouvre dès la prise en charge politique du problème par les pouvoirs publics. Comme on l'aura deviné, ce second cycle correspond à la mise à l'agenda à proprement parler. C'est, en effet, pendant ce second cycle que le problème social accède au statut de problème public (le deuxième produit de politique public).

Ainsi le modèle de mise à l'agenda dit de la « mobilisation », envisagé dans une perspective de la rationalité des acteurs, permet ici de mettre en lumière comment la demande sociale des

métallos lorrains a rencontré une offre politique : celle de François Hollande. De ce point de vue, la mise à agenda politique du problème peut s'expliquer par les mécanismes de fonctionnement du marché des biens politiques, au sens voulu par Anthony Downs² et les partisans de l'école du *public choice*. Ainsi envisagée sous l'angle de la participation politique, cette focale permet-elle de comprendre comment le candidat François Hollande, en tant que producteur de biens politiques dans le contexte électoral de 2012, a réussi à ajuster une offre politique - en l'occurrence sa promesse de campagne - à la demande sociale exprimée par des consommateurs de biens publics que sont les métallos lorrains. Mais notre positionnement sur le modèle de l'agenda dit de « mobilisation » n'exclut pas le recours aux autres modèles, compte tenu des limites de celui-ci à rendre compte de la complexité de la dynamique de l'agenda. Notre démarche se veut dès lors fondamentalement pluraliste.

Enfin, les deux cycles du processus décisionnel rappelés ci-dessus, loin d'être autonomes, sont interdépendants. En d'autres termes, le processus de définition sociale du problème qui se passe en amont, détermine en aval la stratégie des instances gouvernementales lors de son inscription à l'agenda. De manière encore plus précise, les stratégies des autorités politiques au moment de la mise à l'agenda sont largement déterminées par le degré de structuration du problème par les acteurs sociaux. Le tableau 5.3 illustre le lien entre la structuration du problème et les stratégies politiques pendant la mise à l'agenda.

² Voir Anthony Downs: *Information, Participation, And Choice : An Economic Theory of Democracy In Perspective*, The University of Michigan Press, First paperback eds, 1995. La perspective adoptée par Anthony Downs s'inscrit dans l'école du public choice. Ce courant de pensée est né de l'application d'outils économiques à des problématiques politiques. Le cœur de l'explication de cette théorie des choix publics n'est pas de savoir si l'homo politicus est un homo œconomicus, mais de préciser les stratégies politiques et les logiques sociales qui président aux décisions publiques. Voir aussi, dans la même perspective, Kenneth Arrow : *Social Choice And Individual Values*, Yale University Press, 3rd eds, 2012. Cf. aussi l'ouvrage de Daniel Gaxie : *La démocratie représentative*, Clefs Politiques 4^{ème} eds, Paris, 2003.

Tableau 5.3 Relations entre degré de structuration d'un problème et les stratégies politiques

Niveau Normatif Niveau Cognitif	Conflits sur les normes et les valeurs en jeu dans le problème à résoudre	Consensus sur les normes et les valeurs en jeu dans le problème à résoudre
Méconnaissance de la nature même du problème à résoudre	Problème non structuré (Stratégie basée sur l'apprentissage gouvernemental).	Problème partiellement structuré : accord sur les objectifs (Stratégie pluraliste basée sur la négociation)
Certitudes scientifiques sur les causes et les effets du problème à résoudre	Problème partiellement structuré : accord sur les moyens (Stratégie d'accommodation)	Problème structuré (Stratégie interventionniste basée sur la réglementation)

Source : Adapté de Hisschemöller et Hoppe (1996, p.56) avec une réadaptation de Peter Knoepfel, Frédéric Varone, Corinne Larrue (2001, p.174)

1.2 Hypothèse et opérationnalisation

L'hypothèse que cherche à tester ce chapitre s'inscrit dans la littérature concernant la mise à l'agenda. Elle s'inspire de l'incapacité de Nicolas Sarkozy à sauvegarder l'aciérie électrique de Gandrange en 2009, et sa stratégie d'« évitement politique » (*blame avoidance*) à l'égard des thèses de la lutte ouvrière de Florange. Cette stratégie de Nicolas Sarkozy met en évidence le faible intérêt politique accordé par le pouvoir sortant à la préoccupation des métallos. Or, on le sait maintenant, le même enjeu a suscité l'attention politique de François Hollande qui, quant à lui, décide de l'intégrer à son agenda programmatique. On constate, en effet, que les deux candidats en course pour le scrutin présidentiel de 2012 ont des comportements contradictoires face à un même problème social. Comment expliquer alors cette différence de posture ou cette prise en charge politique différentielle du même enjeu ? La réponse à cette question est fondamentale pour rendre intelligibles les modalités de mise à l'agenda du problème et sa traduction en problème public. Nous postulons que l'attention politique accordée à ce problème par François Hollande, et plus globalement par la gauche,

s'explique par une nouvelle perception politique du problème, c'est-à-dire une *policy image*. Cette *policy image* est incarnée par un courant minoritaire de la nouvelle équipe gouvernementale qui défend une vision très différente de la politique industrielle telle qu'elle a été menée jusque-là par le pouvoir sortant. Après la victoire de François Hollande, c'est cette vision de la politique industrielle qui va s'imposer, au moins temporairement, comme la nouvelle vision de la politique industrielle au sommet de l'État. Elle va dès lors provoquer un renversement des priorités en matière de politique industrielle, et propulser le problème des hauts fourneaux en tête de liste de l'agenda politique. Nous avançons donc que c'est l'image que la nouvelle équipe élyséenne se fait du problème qui détermine le changement des priorités politiques dans l'agenda du nouveau pouvoir socialiste.

Désormais, la *policy image* incarnée par ce courant minoritaire devient un facteur structurant du débat public autour du problème. Elle participe très vite à l'émergence d'un discours, qui met en avant les vertus du protectionnisme industriel. Cette nouvelle rhétorique politique trouve un écho favorable auprès des syndicats majoritaires de l'intersyndicale de Florange. Mais l'influence de la *policy image* ne se limite pas là. Elle participe également à la définition du rôle que ce groupe d'acteurs se fait des arènes institutionnelles (*institutional venues*) et de l'État dans le processus décisionnel de manière plus large. En d'autres termes, l'image que ce courant politique minoritaire du gouvernement se fait du problème, détermine également sa définition du rôle des catégories institutionnelles chargées de le traiter. Dès lors, la *policy image* – qui résulte d'une construction de sens – contribue à la transformation du rôle des institutions où le problème est discuté.

Le point capital de ce qui vient d'être dit, est que la *policy image* permet de contourner la résistance au changement liée à l'influence du cadre institutionnel. En parallèle elle soulève la question de changement de politique publique qui, selon-nous, se pose nécessairement dès lors qu'on s'intéresse à la mise sur agenda. La question de changement de politique publique sera donc traitée à travers une hypothèse secondaire dans la section suivante.

Pour confirmer notre première hypothèse, il nous faut d'abord montrer comment la *policy image* s'inscrit dans une réorientation de la politique industrielle. Par suite, il faut restituer dans quelle mesure cette image du problème a servi à la réorientation de la politique industrielle par le nouveau pouvoir. Plus concrètement, il nous faut démontrer comment la *policy image* a contribué à la production d'un discours politique spécifique dans les arènes institutionnelles (*venues*), en vue d'une construction politique du problème en accord avec la

vision de la nouvelle majorité présidentielle. Cet aspect est important dans la démonstration. Il permet, en effet, de montrer comment certains acteurs politiques et institutionnels, c'est le cas notamment du ministre Arnaud Montebourg, mais aussi de certains présidents de commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat, ont entrepris une construction politique de l'enjeu conforme à cette *policy image*. De fait, la perception politique que ces acteurs se font du problème détermine à la fois leur propre définition politique du problème, mais aussi le rôle qu'ils assignent aux institutions. On retrouve là l'influence de la dimension cognitive sur le processus de mise à l'agenda. À ce titre, on observera que la vision de ce courant minoritaire en ce qui concerne la *policy image* s'inscrit plus dans une certaine représentation du monde en matière de politique industrielle que d'une stratégie politique.

Au point de vue théorique, c'est à ce niveau que la combinaison du néo-institutionnalisme³ et la perspective d'analyse cognitive des politiques publiques – envisagée dans une démarche complémentaire – s'avère particulièrement stimulante. Cette démarche nous propulse au cœur de la fameuse relation entre *idées, intérêts et institutions*. La connaissance des préférences⁴ des acteurs politiques peut permettre, nous l'espérons, d'échapper au risque d'endogénéité⁵ des préférences qui caractérise le cadre institutionnel.

³ Il s'agit du néo-institutionnalisme historique. Mais comme on peut le voir, on note certains traits caractéristiques du néo-institutionnalisme du choix rationnel et du néo-institutionnalisme sociologique.

⁴ L'on vise notamment les préférences du courant d'acteurs minoritaires au sein du gouvernement. Ce courant souhaite une réorientation de la politique industrielle dans une logique protectionniste. Cette préférence est en phase avec l'objectif de lutte des métallos.

⁵ Il s'agit de l'influence qu'exerce le cadre institutionnel sur le changement de politique publique. C'est la préoccupation au centre de la question : *Do Institutions Matter ?* Cette question a servi de titre à un ouvrage collectif dirigé par Bert Rockman et Kent R. Weaver (Washington, The Brookings Institutions, 1993). Plus concrètement, l'influence du cadre institutionnel conduit très généralement à une résistance au changement en matière de politique publique. Cela s'explique par l'endogénéité des préférences institutionnelles. C'est pourquoi les travaux qui s'inscrivent dans une perspective néo-institutionnaliste, c'est le cas surtout du néo-institutionnalisme sociologique, ne parviennent qu'à démontrer la continuité plutôt que le changement. Pour ce qui concerne le néo-institutionnalisme historique, nous l'avons dit, le changement est possible. Mais il est incrémental et jamais radical. Le travail le plus emblématique en la matière est celui de Paul Pierson, « *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of politics* », Florence, European University Institute, 1997. On retrouve dans la même perspective, le travail mené par Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origin of Social Policy in the United States*, Cambridge, Belknap Press Harvard University Press, 1992. Cet ouvrage traite de l'échec des premières tentatives à instaurer aux États-Unis une politique générale de protection des travailleurs.

« Je ne laisserai pas Mittal fermer Florange ! » ou les difficultés de mise à l'agenda de la promesse de F. Hollande

La promesse du candidat François Hollande, à l'époque député de la Corrèze, aux métallos de Florange intervient dans un contexte de « fenêtre de politique publique »⁶ (*policy window*). On rappellera que l'ouverture de la *policy window* correspond à la réunion des trois courants définis par John Kingdon (1984) : celui des problèmes politiques (« *political stream* »), des politiques publiques (« *policies stream* »), et des politiques (« *politics stream* »), dont la convergence provoque l'ouverture de la *policy window* comme l'illustre la figure 3.2 (p.19). Cette promesse est envisagée ici comme une offre politique, car elle n'est pas isolable du contexte de compétition politique pour l'élection présidentielle de 2012. Ce point est fondamental parce qu'elle nous oblige à prendre en compte le caractère stratégique et préstratégique de cette offre politique de François Hollande à l'adresse des métallos. À ce titre, il serait extrêmement imprudent et même naïf de croire que la visite de ce dernier à Gandrange, le 17 janvier 2012, pour se faire photographier devant la stèle érigée par les syndicats en « souvenirs des promesses non tenues de Nicolas Sarkozy », ne s'inscrit pas dans une stratégie politique visant à porter un *coup* à son adversaire. Le candidat socialiste a profité de la forte exposition médiatique que lui offrait alors son déplacement à Gandrange, nous l'avons montré, pour dénoncer l'échec de la politique industrielle de Nicolas Sarkozy, et mettre en avant la thématique de la désindustrialisation dont il avait fait l'un de ses chevaux de bataille pendant la campagne présidentielle.

Au regard du concept de la *policy window*, la visite de François Hollande à Gandrange s'inscrit dans le premier courant des problèmes politiques (*political stream*). C'est ce que Kingdon appelle le couplage, c'est-à-dire le moment où un problème rencontre un acteur politique. C'est à ce moment, en effet, que la revendication sociale des métallos, déjà thématiquée en problème social, va rencontrer l'offre politique du candidat socialiste. Cette séquence marque le début d'une prise en charge du problème par François Hollande. Plus concrètement, c'est à partir de cette première visite de François Hollande à Gandrange, le 17 janvier 2012, que la problématique des hauts fourneaux de Florange accède à l'agenda de campagne de ce dernier. De même, cette étape marque l'intégration du problème à l'agenda du parti socialiste. La présence aux côtés de François Hollande de Martine Aubry, la patronne

⁶ Se reporter à la Section I du Chapitre II pour plus de détails sur le développement de cette notion et son lien avec le concept de « Structure des opportunités politiques » (SOP). Le contexte électoral de 2011-2012 a offert une « fenêtre de politique publique » (*policy window*) pour François Hollande.

du PS, semble bien confirmer une volonté d'intégrer cet enjeu à l'agenda programmatique du PS.

Le 24 février 2012, le candidat socialiste se rend une deuxième fois en Moselle, plus précisément à Florange, pour rencontrer les métallos sur leur piquet de grève. L'objectif central de cette visite est de finaliser le processus d'insertion du problème - entrepris à Gandrange quelques jours plus tôt - à l'agenda de campagne de François Hollande. Ce qui passe par cette fameuse promesse de campagne, soigneusement notée sur un bout de papier, que François Hollande, perché sur une camionnette, annonce ce jour devant les syndicats de l'usine qui semblent avoir retrouvé l'espoir. Si cette promesse politique a marqué un tournant dans la campagne pour l'élection présidentielle de 2012, c'est parce qu'elle s'inscrit précisément dans une stratégie mise en place par l'équipe de campagne de François Hollande. Aquilino Morelle, alors conseiller politique de François Hollande et un des acteurs centraux de cette équipe, rapporte une conversation qu'il a eue avec Manuel Valls qui éclaire sur la dimension stratégique de cette visite :

« le 24 février 2012, il était environ 5h 30 quand mon téléphone portable vibra sur la table de chevet : Manuel Valls⁷.

- *Désolé de te réveiller.*
- *Tu ne me réveilles pas (...)*
- *Écoute, je voulais te prévenir. Cela s'est décidé hier soir tard : François Hollande va se rendre ce matin à Florange pour soutenir les salariés d'ArcelorMittal. C'est **un gros coup**, j'ai réussi à le convaincre.*
- *Vous partez quand ?*
- *Oui. Personne n'est au courant. Ni Le Foll, ni Mosco⁸. Si l'on avait dû leur demander leur avis, on y serait encore. Ils vont brailler quand ils vont entendre ça à la radio »⁹*

Ces propos mettent en lumière la visée stratégique sous-jacente au soutien politique de François Hollande aux thèses du conflit. Au regard du modèle de *policy window* cette séquence correspond au deuxième courant des politiques publiques, c'est-à-dire celui des *policies stream*. Elle marque le moment où une proposition politique exprimée sous forme d'objectif explicite de politique publique vient en réponse à un problème, en l'occurrence à la

⁷ Rappelons que Manuel Valls était chargé de la communication politique de François Hollande pendant la campagne présidentielle de 2012.

⁸ Il s'agit de Pierre Moscovici, alors directeur de campagne de François Hollande pour le scrutin présidentiel de 2012.

⁹ Voir Aquilino Morelle : *L'Abdication*, Grasset, 2017, p.73. On note très bien à la lumière de cet extrait que plusieurs ténors du PS, probablement du centre droit du parti, n'étaient pas au courant de la visite de François Hollande à Florange, qui semble avoir été décidé nuitamment par seulement quelques membres.

demande sociale des métallos. Cette promesse sera traduite quelques jours plus tard sous forme d'une proposition de loi déposée par le groupe PS à l'Assemblée nationale.

La proposition de « loi Florange » : logiques politiques et contraintes institutionnelles

Le 27 février 2012, c'est-à-dire moins d'une semaine après la promesse de François Hollande aux ouvriers de Florange, le groupe PS à l'Assemblée nationale dépose, sur l'initiative du candidat socialiste, une proposition de loi sur la reprise des sites rentables dite « loi Florange ». Chose promise, chose due, cette proposition de loi venait en réponse à la promesse de François Hollande aux métallos lorrains, lors de sa visite sur le site de l'usine quelques jours plus tôt. Composée seulement de deux articles, cette proposition de loi visait globalement – dans sa version initiale –, à obliger un groupe industriel qui envisagerait de « céder » un site industriel à examiner toutes les propositions de reprises qui lui seront soumises. Le dispositif oblige surtout l'entreprise à « céder » le site si l'une des propositions, parmi les éventuelles offres de reprises, reçoit l'aval du tribunal de commerce et qu'elle obtient un avis positif des instances représentatives du personnel. Le premier signataire de cette proposition de loi, à savoir François Hollande lui-même, rappelle l'objectif de ce dispositif qui vise clairement, s'il était adopté en l'état, à empêcher la fermeture des hauts fourneaux de Florange :

« Notre objectif est d'empêcher que des comportements destructeurs ne déstabilisent des territoires entiers »¹⁰.

Il reste que cet objectif politique sera difficile à atteindre. D'autant que le groupe PS, alors minoritaire à l'Assemblée nationale, ne disposait guère des ressources politiques nécessaires pouvant permettre une construction politique suffisante du problème, afin de l'adapter aux logiques politiques spécifiques aux arènes institutionnelles parlementaires. Il en découle dès lors un rejet de la proposition de « loi Florange » par la droite (l'UMP), alors majoritaire à l'Assemblée nationale. C'est ainsi que la traduction de la promesse de campagne de François Hollande en proposition de loi (*policy*) s'est vue confrontée aux logiques politiques et aux contraintes des arènes institutionnelles parlementaires (*venues*). Deux éléments permettent ici d'expliquer le rejet de cette proposition de loi par la majorité de droite de l'époque.

¹⁰ Extrait des propos de François Hollande lors du dépôt de la proposition de loi dite « Loi Florange ». Voir *Le Parisien* du 27 février 2012. Remarque latérale : cette proposition de loi a été signée par Aurélie Filippetti, la députée PS de Moselle, Michel Liebgott (Moselle) et Laurent Fabius (Seine-Maritime) pour ne citer que ceux-là.

Le premier réside dans la dimension éminemment politique qui gouverne le processus d'élaboration des politiques publiques. Comme on peut le voir ici, c'est au sein des arènes institutionnelles que s'observe le mieux le poids de ces logiques politiques. Ce constat révèle, contrairement à ce que peuvent penser certains auteurs ayant tendance à minorer le poids des variables politiques, que l'élaboration des politiques publiques dépend largement de l'état du rapport de force politique en présence dans les arènes institutionnelles, notamment au sein du parlement où le problème est discuté. Ce constat révèle aussi les stratégies politiques et les jeux de calculs qui traversent le processus décisionnel, et dont les politiques publiques sont le produit. À ce titre, comme le montrent les propos d'Aquilino Morelle, la visite de François Hollande à Florange le 24 février 2012 s'inscrit dans une visée stratégique de son équipe de campagne. Aussi, la traduction de cette promesse politique en proposition de loi a-t-elle fait l'objet d'un rejet par la majorité UMP à l'Assemblée nationale.

Dès lors, le rejet de la proposition de « loi Florange » peut être analysé comme une conséquence de la visée stratégique sous-jacente au soutien politique de François Hollande aux thèses du conflit. Il s'agit donc, pour le dire de manière terre à terre, d'une promesse politique dont l'objectif central est de maximiser le vote de l'électorat ouvrier situé à l'aile gauche du PS. Elle est donc plus adossée à une stratégie électorale qu'à un objectif explicite de politique publique. Rappelons que cette offre politique ne figurait pas dans les « 60 engagements » de François Hollande pour l'élection présidentielle de 2012. De même, elle ne figure pas dans la configuration programmatique du parti socialiste, c'est-à-dire le « Projet PS pour 2012 ». Il s'agit donc d'une promesse politique largement dictée par les transformations conjoncturelles du contexte politique. Plus concrètement, elle est adossée à une stratégie de maximisation du vote de la classe ouvrière.

Le deuxième élément est une conséquence directe du premier. En effet, la visée stratégique sous-jacente à la promesse de campagne de François Hollande conduit le groupe PS à ignorer, sans doute délibérément, l'état du rapport de force politique à l'Assemblée nationale, lors du dépôt de la proposition de la « loi Florange ». Nous entendons par-là que le groupe socialiste, alors minoritaire à l'Assemblée nationale, ne pouvait pas ignorer que les chances d'adoption de cette proposition de loi par la majorité de droite à l'Assemblée nationale étaient quasi nulles. C'est donc sans surprise qu'elle a été rejetée par la majorité présidentielle de l'époque, qui voulait réaffirmer son soutien politique à Nicolas Sarkozy, le président sortant et candidat à sa propre succession.

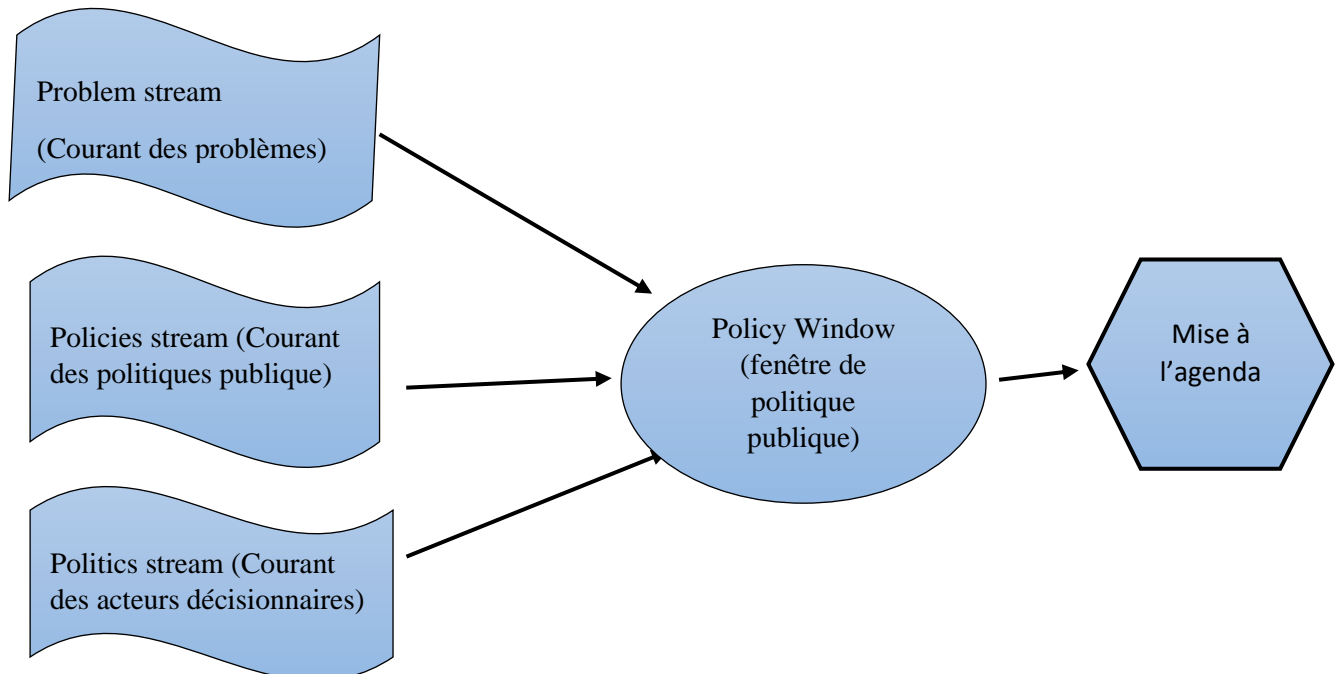
Sous ce prisme, le rejet de la proposition de « loi Florange » par l'UMP met en évidence la prééminence de l'agenda de l'exécutif par rapport à l'agenda législatif. On rappellera, en effet, que la stratégie d'évitement politique adoptée par Nicolas Sarkozy se traduit par le maintien de la demande sociale des métallos hors de l'agenda politique. De fait, en rejetant cette proposition de loi, les députés de la majorité parlementaire ont aligné l'agenda législatif derrière l'agenda du pouvoir exécutif. Il s'agit d'un signal politique envoyé à la gauche, notamment au groupe PS à l'Assemblée nationale sur l'état du rapport de force politique en présence au sein du parlement.

C'est probablement à ce niveau, que l'on aperçoit le plus l'importance du poids des ressources politiques dans la définition du problème et sa construction politique. Ce sont en effet les ressources politiques (et ces ressources déterminent l'état du rapport de force politique) qui permettent aux acteurs de thématiser le problème. Et ce rapport de force politique, presque toujours favorable au pouvoir exécutif depuis le début de la V^{ème} république (exception faite des gouvernements de cohabitation), détermine une part significative des arrangements institutionnels qui structurent la requalification politique des problèmes publics et leur acceptabilité par les acteurs politiques multipositionnés. Étant à l'époque minoritaire à l'Assemblée nationale, l'état du rapport de force politique n'était pas favorable au parti socialiste. En conséquence, le PS n'a pas réussi, compte tenu de cette configuration du système politique (SOP), à engager une construction politique du problème susceptible de garantir sa mise à l'agenda.

Le point capital de ce qui vient d'être dit est que le rejet de la proposition de « loi Florange », s'explique globalement par le fait que la gauche ne contrôlait pas encore le pouvoir exécutif. En d'autres termes, et pour revenir au modèle de *policy window*, il manque le troisième courant. Celui des acteurs décisionnaires (*politics stream*). C'est l'absence de ce troisième courant qui explique, selon-nous, le rejet de la proposition de « loi Florange » par la majorité présidentielle de l'époque. Cela montre que la combinaison des trois flux proposés par Kingdon est nécessaire pour une véritable mise à l'agenda politique. Comme on peut le voir, ce constat vient confirmer la prééminence de l'agenda gouvernemental par rapport à l'agenda systémique et législatif. En d'autres termes, la présence du problème à l'agenda systémique et législatif ne garantit pas son inscription à l'agenda gouvernemental. Par voie de conséquence, la dynamique de mise à l'agenda implique l'ajustement des deux premiers agendas (système et législatif) à l'agenda gouvernemental.

Dans cette même perspective, certains auteurs comme Yves Surel et Pierre Muller, en approfondissant la réflexion sur les fonctions du sous-système politique, dans le sillage des travaux de Niklas Luhmann¹¹ sur la théorie des systèmes sociaux, avancent l'hypothèse selon laquelle : « toute problématisation (entendue ici au sens de définition politique) doit être (re)codée par le sous-système politique pour pouvoir donner lieu à la production d'une alternative véritable »¹². Cet aspect, on le voit, est mis en lumière par le rejet de la proposition de « loi Florange ». En effet, compte tenu de l'absence de ressources politiques suffisantes, la proposition de « loi Florange » n'a guère fait l'objet d'une qualification politique suffisante par les états-majors du PS, pour répondre aux logiques politiques internes à l'appareil politico-administratif. En conséquence, elle a été rejetée sans surprise par la majorité présidentielle de droite.

Figure 1.3 : Modèle de *policy window* de John Kingdon



¹¹ Niklas Luhmann, *Social Systems* Stanford University Press, 1995.

¹² Pierre Muller, Yves Surel : *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, 1998, p.68-69. La construction politique du problème nécessite des ressources politiques conséquentes. Elle permet d'adapter le problème aux logiques des arènes institutionnelles. Mais ces ressources politiques sont rarement à la portée d'un parti d'opposition dans la configuration institutionnelle de la V^{ème} République.

Comme nous l'avons montré, le soutien politique de François Hollande aux métallos s'inscrit dans une stratégie politique, dont l'objectif central vise à se servir de son adhésion à cette cause ouvrière pour s'adresser à l'électorat populaire de gauche. Par-là même, ce soutien politique permet à François Hollande de se positionner sur la thématique industrielle : une thématique qui, en raison des conséquences de la crise financière de 2008 et du contexte électoral, s'impose dans le débat public. De ce point de vue, l'adhésion de François Hollande aux thèses du conflit est un paravent pour s'adresser à un segment de l'électorat socialiste situé à l'aile gauche du parti, dont le vote est déterminant pour tout candidat socialiste à l'élection présidentielle. Dans son ouvrage consacré à la présidence de François Hollande, Aquilino Morelle résume l'importance stratégique de ce positionnement de François Hollande comme suit :

« En ce mois de février 2012, c'est précisément le peuple de gauche que François Hollande cherchait à convaincre et à attirer. Dix ans plus tôt, au début de l'année 2002, dans la perspective de la présidentielle, j'avais organisé pour Lionel Jospin un déjeuner avec Emmanuel Todd, au cours duquel ce dernier avait lumineusement résumé les choses : "commencez votre campagne par l'Est de la France. Là où sévit la désindustrialisation, là où les usines ferment, là où le Front national va faire sa percée. Parlez aux ouvriers ! Parlez-leur de leur métier, de leur avenir ! Montrez que vous les soutenez et que votre projet est pour eux. Et n'oubliez pas, n'oubliez pas que les ouvriers épousent des caissières, et qu'ensemble ils pèsent 50% de la population française. Rappelez-vous que pour être élu président de la République, un candidat socialiste doit réunir au moins 60% des voix ouvrières" »¹³.

La promesse de François Hollande aux métallos était donc adossée à une stratégie politique de maximisation du vote ouvrier. Dès lors, les difficultés liées à la mise à l'agenda de cette promesse électorale (le rejet de la proposition de « loi Florange » étant l'une des premières manifestations) doivent en partie être recherchées dans cette stratégie politique. En effet, François Hollande est conscient que sa victoire à l'élection présidentielle de 2012, dépend de sa capacité à mobiliser cet électorat ouvrier. C'est ce que confirme Aquilino Morelle lorsqu'il précise :

« Voulant gagner l'élection présidentielle, il (François Hollande) ne souhaitait pas mettre en œuvre la « stratégie des valeurs » préconisée par la note de Terra Nova¹⁴, mais la stratégie

¹³ Voir Aquilino Morelle : *L'Abdication*, Grasset, 2017, p.85.

¹⁴ Terra Nova, ce « Think Thank » proche du parti socialiste, avait contribué à la production idéologique devant permettre l'élaboration du « Projet PS pour 2012 ». Voir sur ce point, le rapport intitulé : « Projet 2012

« de classes » vouées aux gémonies par les soi-disant « Modernes », une stratégie robuste ayant fait ses preuves dont il savait qu'elle seule lui apporterait la victoire »¹⁵.

On discerne clairement dans cette stratégie politique un alignement du candidat PS au cadre interprétatif dominant de la CFDT et de ses alliés FO et CGT. Or, comme nous l'avons montré, l'idée qui constitue la trame de fond de la définition sociale du problème par ces trois syndicats s'inscrit dans une idéologie aux relents marxistes, c'est-à-dire de « lutte des classes ». C'est ce schéma interprétatif qui structure le discours dominant de l'intersyndicale de Florange. Il est au cœur de la définition sociale du problème effectuée par les syndicats majoritaires de l'usine. Cette précision est importante. Parce qu'elle permet de comprendre que la stratégie politique qui sous-tend le soutien politique de François Hollande aux métallos - stratégie en effet contraire à celle voulue par certains ténors socialistes partisans de la « gauche dite réformatrice », avait pour visée stratégique de ratisser au plus large l'aile gauche du parti. Elle s'inscrit, en effet, dans le prolongement du discours de François Hollande au Bourget, le 22 janvier 2012, où on voit émerger certaines thématiques plutôt marquées à l'aile gauche du parti socialiste. C'est le cas notamment lorsque François Hollande, pour circonvenir cet électorat, déclare :

« Dans cette bataille qui s'engage, je vais vous dire qui est mon adversaire, mon véritable adversaire. Il n'a pas de nom, pas de visage, pas de parti, il ne présentera jamais sa candidature, il ne sera donc pas élu, et pourtant il gouverne. Cet adversaire, c'est le monde de la finance (...) »¹⁶.

Il ne faut pas voir dans ces propos une remise en cause du système capitaliste. Toutefois, la volonté de François Hollande de marquer une rupture avec le capitalisme financier paraît très

contribution n°1. Gauche quelle majorité électorale pour 2012 : <https://urlz.fr/bX35>. Pour ce qui concerne la « stratégie des valeurs », Terra Nova a théorisé dans sa note une mutation de l'électorat de gauche, en recommandant au bureau politique du PS la nécessité de s'adosser « à un nouvel électorat naturel : les jeunes, les femmes, les diplômés. C'est l'électorat de la "France de demain" qui est au cœur du vote de la gauche ; c'est lui qui doit devenir le moteur entraînant la constitution de la nouvelle majorité électorale de la gauche ». Voir le même rapport de Terra Nova : « Projet 2012, contribution n°1 » p.57. op.cit.

¹⁵ Voir Aquilino Morelle : *L'Abdication*, Grasset, 2017, p.86. op.cit. Dans le discours qu'il prononça au Bourget, le 22 janvier 2012, François Hollande mettait déjà clairement en avant la thématique de la « lutte des classes ». Il faut insister ici sur le fait que ce discours a été prononcé une semaine après son déplacement à Gandrange, en Moselle, le 17 janvier 2012. Ce qui confirme bien que sa promesse aux métallos à Florange s'inscrit dans cette « stratégie de classe », afin de s'adresser à un électorat populaire situé à l'aile gauche du parti socialiste. Cette stratégie s'oppose, bien sûr, à la « stratégie des valeurs » préconisée par Terra Nostra.

¹⁶ Extrait du discours de François Hollande au Bourget, le 22 janvier 2012. Ce discours marque un tournant de la campagne présidentielle de 2012. C'est probablement le plus grand discours de campagne de F. Hollande. Il marque surtout une réorientation stratégique du candidat, avec une référence très nette à des thématiques qui sont en phase avec les préoccupations de l'électorat situé à l'aile gauche du PS. Un électorat populaire dont le vote est indispensable pour être élu président de la République, lorsque l'on est un candidat socialiste.

clairement indiscutable. Si cette volonté n'est pas délibérée, ce qui est difficilement concevable à la lumière de ces propos, il faudra alors admettre qu'elle est simulée. Ce qui est frappant ici est que ce discours est en résonance avec le cadre interprétatif de l'intersyndicale de Florange. En d'autres termes, les propos de François Hollande sont en phase avec la manière dont les syndicats majoritaires du site définissent la situation sociale à laquelle ils sont confrontés. En effet, pour l'intersyndicale et conformément au discours de François Hollande, la fermeture des hauts fourneaux pose le problème du capitalisme financier. C'est donc ce « *capitalisme sauvage en quête de profitabilité* »¹⁷, qui est dénoncé par la CDFT, FO et la CGT. Mais la ressemblance au niveau des catégories mises en avant dans les deux discours ne s'arrête pas là. Le candidat socialiste va beaucoup plus loin dans sa stratégie de ralliement aux thèses du conflit, lorsqu'il évoque des thématiques qui sont au cœur même du schéma interprétatif¹⁸ des métaux :

« *Notre pays a abandonné depuis longtemps son **industrie**, aveuglé par la chimère d'une économie sans usine, sans machine, comme si l'immatériel pouvait remplacer le **travail de l'ouvrier** (...) la **réindustrialisation** de la France sera ma priorité* »¹⁹

La référence à la classe ouvrière se veut ici plus précise. Et la mise en avant de la thématique industrielle, notamment l'idée de faire de la « réindustrialisation de la France » une priorité politique, permet d'aligner le discours sur les véritables préoccupations de la classe ouvrière, c'est-à-dire l'électorat populaire du PS.

Mais quand on s'intéresse à l'histoire politique du PS, à partir de son évolution depuis les années 1970, on se rend compte, en effet, que la « stratégie des classes » adoptée par François Hollande est loin d'être une innovation politique. En fait, le candidat socialiste n'a fait que revenir sur une ligne idéologique qui avait été définie lors de la rénovation du parti socialiste

¹⁷ Cf, entretiens réalisés avec Édouard Martin (CFDT). Se reporter à la section 1 du chapitre premier consacré à la problématisation de la situation sociale.

¹⁸ La notion de « cadre interprétatif » ou de « cadre d'action collective » présente de fortes similitudes avec le concept de référentiel tel qu'il est défini par Pierre Muller. Ces deux notions mettent en évidence le travail de signification et de construction de sens auquel se livrent les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Toutefois, ce que nous entendons ici par *cadre interprétatif* semble beaucoup plus mettre l'accent sur les *idées* (croyances, idéologies), contrairement au concept de référentiel sectoriel ou global qui accorde une place plus importante aux *intérêts*. Dans la plupart des travaux qui mobilisent le concept de référentiel, les *idées* sont exprimées à travers les *intérêts*. Sur ce point, Pierre Muller note que : « les idées n'existent pas sans les intérêts (les référentiels expriment la vision du monde des groupes dominants), de même que les intérêts n'existent en tant qu'ils s'expriment à travers des matrices cognitives et normatives (qui expliquent le monde et disent comment il doit être) » Pierre Muller « Esquisse d'une théorie de changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », in, *RFSP*, 2005/ vol.1, p.53. Cette position n'est pas celle défendue ici, car nous considérons que les *intérêts* des acteurs s'expriment à travers leurs *idées* et que celles-ci deviennent l'expression de leurs *objectifs* dans l'action en train de se faire.

¹⁹ Cf, discours de François Hollande au Bourget, le 22 janvier 2012.

dans les années 1970, c'est-à-dire lors du congrès²⁰ d'Épinay en 1971. Ce congrès, qui a permis une réelle transformation du parti, s'inscrivait dans une stratégie politique dont la finalité était de « construire une alternative à gauche face au PCF »²¹. Pour ce faire, la nouvelle stratégie politique mise en œuvre à l'interne se structure autour d'un nouveau projet, le « socialisme autogestionnaire »²². Ce projet politique va prendre la place du projet antérieur, c'est-à-dire le « socialisme démocratique. Comme finalité politique, cette stratégie visait à faire du PS un parti de masse²³, c'est-à-dire un parti de « classes ».

Dans un article très intéressant consacré à cette mutation du PS, Philippe Garraud souligne que cette « rénovation se traduit par un discours et une idéologie faisant référence à de nouveaux thèmes »²⁴. Il s'agit d'abord d'une « rupture avec le système capitaliste, présenté comme un « adversaire générateur d'inégalités, caractérisé par la logique du profit et la domination de la bourgeoisie ».

Ces thématiques, on le sait, sont au cœur du schéma interprétatif des métallos et de leur définition sociale du problème. Mais le plus intéressant ici, c'est qu'on retrouve à peu près les mêmes thématiques dans le discours de François Hollande au Bourget. C'est le cas, par exemple, lorsque ce dernier affirme que son « *adversaire c'est la finance* ».

Ce rappel historique vient confirmer, au moins en partie, que le positionnement de François Hollande en faveur de la lutte ouvrière de Florange, s'inscrit dans une stratégie politique dont

²⁰ Le congrès d'Épinay a eu lieu à Épinay-sur-Seine (Seine-Saint-Denis) du 11 au 13 juin 1971. François Mitterrand fut incontestablement le grand vainqueur de ce congrès, d'autant qu'il lui a permis de réussir l'union entre la Convention des institutions républicaines (CIR) - dont il est le leader - et la SFIO. Ce congrès marque ce qu'on appelle l'union de la gauche jusqu'à l'extrême gauche. Il définit des rapports particuliers avec le PCF, qui conduiront à la signature d'un programme commun de gouvernement entre le PS et le PCF en juin 1972. Précisons que ce programme de gouvernement commun entre le PS et le PCF a démarré à proprement parler en 1981, avec l'entrée des communistes au gouvernement de Pierre Mauroy.

²¹ Propos de Philippe Buton, Professeur en histoire contemporaine, voir *Le Monde*, dans sa parution du 10 mai 2017.

²² Il s'agit d'une redéfinition du socialisme démocratique qui garde tout de même des liens forts avec la doctrine marxiste. Le socialisme autogestionnaire est donc présenté comme la seule alternative à la crise du système capitaliste dans les années 1970. En ce sens, il vise à « supprimer le profit privé en instituant une gestion étatique de l'économie (...) par la socialisation des moyens de production et la planification ». Voir, « *Pour vivre, produire et travailler autrement, Éléments de programme autogestionnaire proposés par le PS* », éditions Syros, 1978, p.4-8. Mais le tournant de rigueur auquel est confrontée la gauche, au détour des années 1983, compte tenu de l'arrimage de la France au SME, marque incontestablement l'échec de ce socialisme autogestionnaire.

²³ Pour la notion de parti de masse, qui s'oppose en effet au parti de cadres, nous nous référons ici à la définition donnée par Maurice Duverger, 1951 ; Max Weber, 1959 ; Ostrogorski, 1902 ; Roberto Michels, 1911, et Michel Offerlé, 2018. De manière succincte, le terme de « parti de masse », au point de vue structurel, désigne une organisation centralisée et hiérarchisée avec des fédérations permanentes, et marquée par une soumission des élus au parti. Du point de vue des clivages, et pour le dire grossièrement, le parti de masse correspond à une classe populaire. Il vise dans ce cas un segment de la population. Pour revenir au PS, elle correspond à l'aile gauche du parti ; c'est-à-dire à l'électorat populaire auquel appartient les métallos lorrains que François Hollande cherche à séduire.

²⁴ Philippe Garraud, « Sociologie du parti socialiste, discours, pratiques et idéologie dans l'évolution du parti socialiste » in, *Revue française de science politique*, Année 1978, vol.28 /2/ p.257-276.

l'objectif vise à mobiliser la classe ouvrière située à l'aile gauche du parti socialiste. Or il existe un profond clivage entre cette ligne idéologique que certains appellent la « vraie gauche », et la gauche dite « réformiste », d'orientation social-démocrate dont fait partie François Hollande lui-même. Ce rappel est déterminant, parce qu'il offre un éclairage très intéressant sur les difficultés liées à la mise à l'agenda du problème.

Inviter les métallos à l'Élysée pour mettre la promesse à l'agenda

Le lundi 4 juin 2012, François Hollande reçoit l'intersyndicale²⁵ de Florange. Les métallos, euphoriques, sont reçus à l'Élysée avec le sentiment d'avoir contribué à la victoire de la gauche. Autour de la table, en face du président de la République et son ministre du redressement productif, on retrouve la délégation de l'intersyndicale de Florange composée d'une bonne dizaine de délégués syndicaux CFDT, FO et CGT. Cette séance de travail, consacrée à l'avenir de l'usine ArcelorMittal de Florange, est censée permettre à l'Élysée et au ministère du redressement productif de prendre politiquement à bras-le-corps ce dossier emblématique de la campagne présidentielle de 2012. Elle vise, en effet, à trouver des alternatives en vue d'un traitement politique du problème.

C'est d'abord Édouard Martin, le porte-parole CFDT de l'intersyndicale, qui prend la parole, expose la situation du site, et avance les solutions syndicales pour empêcher la fermeture définitive de l'usine. S'ensuit un rapide tour de table des autres représentants syndicaux FO et CGT qui, de manière convergente, reprennent les mêmes arguments que leurs camarades de la CFDT. Au total, les trois syndicats vont tous insister sur la menace que représente la fermeture des hauts fourneaux sur la filière froide. Plus concrètement, selon la délégation intersyndicale, une fermeture définitive de la filière liquide remettrait en cause la pérennité même de l'ensemble du site intégré de Florange. Devant l'inquiétude des ouvriers qui craignent le scénario²⁶ catastrophique, François Hollande se veut rassurant et exprime à la délégation son souhait de maintenir la phase liquide en déclarant : « *Je ne laisserai pas Mittal fermer Florange !* »²⁷.

²⁵ Il s'agit, en effet, d'une délégation d'une dizaine de délégués syndicaux CFDT, FO et CGT. La CFE-CGC, qui défend une perception très divergente du problème, avait quitté l'intersyndicale. Cette délégation est composée d'Édouard Martin (CFDT), Jean-Marc Vécrin (CFDT), Walter Broccoli (FO), Yves Fabri (CGT), Dominique Gilier (le patron CFDT de la métallurgie) pour ne citer que ceux-là.

²⁶ On perçoit clairement ici l'idée de *menace*, c'est-à-dire l'éventualité d'une fermeture définitive des usines P3 et P6, qui étaient alors en arrêt « temporaire » respectivement depuis juin et octobre 2011. On peut se reporter utilement à la section 1 du chapitre 1^{er} en ce qui concerne le lien entre cette *menace*, c'est-à-dire l'éventualité d'une fermeture définitive des hauts fourneaux et l'émergence du problème social.

²⁷ Cf entretiens réalisés avec l'intéressé.

Profitant du moment, la délégation CFDT va réclamer une nouvelle fois au chef de l'État la fameuse loi sur la reprise des sites rentables, préalablement rejetée par l'ancienne majorité présidentielle. Curieusement, face à cette demande, François Hollande, beaucoup plus prudent, n'avance aucun calendrier. Une attitude qui ne manque pas de surprendre Édouard Martin lorsqu'il souligne :

« J'étais un peu surpris, car on a senti que sa réponse n'était plus tout à fait aussi volontariste »²⁸.

En effet, au lieu d'inscrire le problème du maintien des hauts fourneaux dans un projet de loi pour la session extraordinaire de l'Assemblée nationale, convoquée pour le 3 juillet 2012 ou pour la session ordinaire du 31 juillet, François Hollande va demander au gouvernement d'inclure le problème, contre l'avis de la CFDT, dans le cadre de la grande conférence sociale du 9 au 10 juillet 2012.

Ainsi adossée à la question de la reprise des sites rentables, le problème du maintien des hauts fourneaux se trouve inscrit à la table²⁹ ronde n°5 intitulée : « Réunir les conditions du redressement productif », animée par le ministre Arnaud Montebourg. Ce dernier est secondé par Louis Gallois³⁰, le commissaire général à l'investissement, en qualité de « facilitateur » des débats. De fait, la grande conférence sociale de juillet 2012 marque l'inscription de la problématique des hauts fourneaux sur l'agenda du pouvoir exécutif. On observera que c'est pendant cette conférence sociale que se dessine l'architecture de l'agenda politique du gouvernement socialiste.

Pour revenir sur le modèle de la *policy window* déjà abordé, mais volontairement laissé en suspens, la grande conférence sociale correspond au troisième et dernier courant, celui des *politics stream*, c'est-à-dire des acteurs politiques décisionnaires. L'élection de François Hollande permet donc la combinaison des trois courants nécessaires pour une mise à l'agenda

²⁸ Cf, entretiens réalisés avec l'intéressé.

²⁹ Cette conférence sociale est organisée autour de sept tables rondes où seront discutées les préoccupations politiques prioritaires du gouvernement. Chacune des thématiques étant considérées comme une priorité dans l'agenda du nouveau pouvoir socialiste. Au rang de ces thématiques nous avons : l'emploi – développer l'emploi des jeunes - (table ronde n°1), la formation professionnelle - développer la formation professionnelle tout au long de la vie-(table ronde n°2), les salaires – assurer les systèmes de rémunérations juste et efficaces – (table ronde n°3), égalité professionnelle – elle vise la qualité de vie au travail – (table ronde n°4), réunir les conditions du redressement productif (table ronde n°5), retraites et protection sociale – assurer l'avenir des retraites – (table ronde n°6), modernisation de l'action publique (table ronde n°7). Consulter à ce sujet : <https://urlz.fr/bNYx>

³⁰ Le 12 juillet 2012, le premier ministre Jean-Marc Ayrault confie à Louis Gallois un rapport sur la compétitivité des entreprises françaises. Intitulé « Pacte pour la compétitivité de l'entreprise française », ce rapport est remis au premier ministre par M. Gallois le 5 novembre 2012. Voir, pour l'Url : <https://urlz.fr/bNYn>

à proprement parler. Comme on peut le voir il y a une modification du système politique, c'est-à-dire de la structure des opportunités politiques. Cette modification se traduit par une recomposition des ressources dans le champ politique, suivi d'un changement corrélatif de l'état du rapport de force en présence dans le système. Désormais, grâce à la victoire de François Hollande au soir du 6 mai 2012, le rapport de force politique est en faveur du parti socialiste. Aussi, la prééminence du pouvoir exécutif sur les autres pouvoirs institutionnels va-t-elle permettre à la nouvelle équipe gouvernementale de disposer des ressources nécessaires pour assurer la mise en format politique du problème. Le point capital de ce qui vient d'être dit est que la mise à l'agenda est accompagnée d'un processus de publicisation du problème. Pour le dire autrement, la dynamique de l'agenda est composée ici de deux phases interdépendantes : l'inscription du problème à l'agenda (*agenda-setting*), et la construction politique du problème, qui permettent de donner au problème social le statut de problème public. Signalons toutefois une précision importante : la mise à l'agenda a eu lieu au moment de la construction de l'agenda (*agenda building*), c'est-à-dire pendant la grande conférence sociale de juillet 2012.

Cependant, il semble légitime de comprendre les raisons ayant conduit François Hollande à faire le choix d'inclure la problématique des hauts fourneaux dans le cadre de la conférence sociale de juillet 2012. En effet, ce choix de l'Élysée peut surprendre quand l'on garde à l'esprit l'urgence du dossier, et la menace d'une fermeture³¹définitive du site par ArcelorMittal. Par cette stratégie, le président voulait-il gagner du temps face à une promesse de campagne difficile à traduire en politique publique ?

1.2.1 La grande conférence sociale de 2012 : un moment d'apprentissage gouvernemental ?

S'interroger sur les raisons ayant conduit l'Élysée à inclure la problématique des hauts fourneaux parmi les thématiques de la grande conférence sociale de juillet 2012 est tout à fait légitime. Soulignons que cette conférence sociale, ouverte par le chef de l'État en personne au palais d'Iéna à Paris, le 9 juillet 2012, « n'avait pas pour vocation d'adopter des mesures immédiates ou de signer des accords déjà négociés. Par la confrontation des idées et des

³¹ Il faut rappeler que, dans le courant du mois de juillet 2012, les ouvriers redoutaient l'annonce d'une fermeture définitive des hauts fourneaux qui, jusque-là, étaient en arrêt temporaire. Cette décision du sidérurgiste n'a pas tardé, puisque la fermeture définitive des hauts fourneaux a été annoncée par la direction du groupe quelques mois seulement plus tard, à savoir le 01 octobre 2012. Cela signifie que si la loi sur la reprise des sites rentables, réclamée par la délégation intersyndicale avait été votée et promulguée un peu plus tôt, c'est-à-dire avant la fin de l'été 2012, elle aurait sans doute servi de moyen légal aux métallos pour demander l'intervention de l'État.

propositions, la recherche de leur convergence, **son ambition était de réussir à construire une “feuille de route sociale ”, explicitant, pour chacun des domaines appelant des réformes**, la méthode suivie (concertation préalable à une initiative gouvernementale, négociations entre partenaires sociaux, recours à une expertise préparatoire, etc.) et le calendrier retenu. La grande conférence ouvre donc **un processus appelé à se poursuivre au cours des prochains mois**, comme l’ensemble des participants en sont convenus »³².

Cette grande conférence sociale offre donc à François Hollande le moyen de gagner du temps pour la construction politique du problème. En ce sens, elle constitue pour l’exécutif une ressource politique très importante. Il s’agit en effet d’une ressource temporelle de premier plan pour la nouvelle équipe gouvernementale, qui ne disposait guère, en tout cas à ce moment de l’action, d’expérience politique significative en terme de savoir-faire sur le problème. Du coup, le choix d’inclure le problème dans le cadre de la grande conférence sociale, permet aux autorités politiques de gagner du temps pour sa définition et sa mise en format politique.

La prise en compte de cette dimension temporelle, envisagée ici comme une ressource politique, est déterminante pour rendre intelligible le processus de mise à l’agenda. Bien plus, la dimension temporelle ne permet pas seulement de comprendre l’importance de l’apprentissage politique nécessaire pour la définition du problème. Elle permet également de montrer que, dès sa prise en charge politique, le problème accède à un nouveau cycle du processus décisionnel : celui de la publicisation correspondant à la transformation du problème social en problème public. Il s’agit d’un second cycle très différent de celui de la définition sociale en amont du processus décisionnel. C’est, en effet, pendant le premier cycle que s’opère la définition de la situation objective en problème social. Mais le second cycle, quant à lui, s’ouvre dès la mise à l’agenda. Il s’agit de la phase de publicisation pendant laquelle se déroule l’activité de requalification et de construction de l’enjeu en problème public.

L’une des différences fondamentales entre ces deux phases de l’action réside précisément dans l’importance de la variable temporelle, qui caractérise le second cycle. En effet, la prise en compte de la dimension temporelle permet de montrer comment le temps politique est reconverti ici en ressources de définition politique du problème. Ce qu’il faut comprendre ici est l’importance que revêt cette ressource temporelle dans l’apprentissage gouvernemental.

³² Voir la « feuille de route » de la grande conférence sociale du 9 et 10 juillet 2012.

Aussi, la grande conférence sociale a-t-elle permis aux autorités politiques de gagner du temps, afin de mieux s'informer sur le problème et définir ses contours. Á ce titre, elle a offert aux autorités politiques un cadre idéal pour la mobilisation de ressources en terme d'expertise, d'informations et de stratégies d'action. La participation de Louis Gallois, le commissaire général à l'investissement, à la table ronde n°5 en qualité de facilitateur du débat sur cet enjeu, constitue un exemple illustratif de cet aspect. Cette conférence sociale marque fondamentalement le début de l'apprentissage du pouvoir exécutif, en ce qui concerne la thématique et la requalification politique du problème. Elle permet aux instances gouvernementales de mobiliser les premières ressources informationnelles en terme de savoir-faire, pour traduire le problème en langage politique. Le « rapport Gallois », commandité par le premier ministre à M. Gallois, le 11 juillet de 2012, participe précisément à cette mobilisation de ressources informationnelles par les autorités politiques. On peut également citer, dans le même registre, le rapport d'expertise commandé par le ministre du redressement productif au haut fonctionnaire Pascal Faure. On y reviendra.

C'est dire que la grande conférence sociale de juillet 2012 a ouvert le processus de construction politique du problème. Elle conduit dès lors à une modification sensible du problème et de son périmètre³³ de définition politique. Désormais la perception que les autorités politiques se font du problème en terme d'image devient un facteur structurant de sa construction politique. Mais il est frappant de constater que cette perception n'est pas univoque au sein du gouvernement, et elle l'est moins encore dans les arènes institutionnelles où le problème est discuté.

L'un des effets inattendus de cette situation est qu'elle fait émerger au sein du gouvernement, et plus largement au sein de la majorité présidentielle, deux visions politiques très différentes et même contradictoires du problème. La première, celle de l'Élysée, c'est-à-dire du chef de l'État lui-même et certains de ses plus proches collaborateurs, est un mélange de volontarisme prudent et de réalisme européen. Cette vision est, au fond, celle de la gauche

³³ Il s'agit, notamment, de la prise en compte de la dimension européenne. Bien que le sidérurgiste ArcelorMittal ait fermé des hauts fourneaux dans d'autres pays européens autres que la France, c'est le cas du Luxembourg ou de la Belgique pour ne citer que ces exemples, cette problématique n'était pas une priorité de la Commission européenne à l'été 2012. La redéfinition du périmètre du problème au-delà du cadre national, afin de l'intégrer à l'agenda européen devient une préoccupation des autorités politiques. Elle conduit le ministre Arnaud Montebourg, comme on le verra un peu plus loin, à entamer une tournée européenne pour rallier d'autres dirigeants européens à la vision du problème qu'il défend au niveau domestique. Le projet ULCOS, adossé à un objectif de protection environnementale et déjà inscrit à l'agenda européen (Projet NER300), va alors servir de moyen d'articulation ou de reconnexion du problème à l'agenda européen.

du « oui » au référendum³⁴ européen du 29 mai 2005. Elle représente un courant majoritaire au sein du gouvernement. Il s'agit de la vision de la gauche dite « Réformiste » d'orientation social-démocrate, dont fait précisément partie François Hollande. Le premier ministre Jean-Marc Ayrault, pur germanophile, et aussi partisan du « oui » au référendum européen de 2005, s'impose logiquement comme le chef de file de cette vision au sein du gouvernement, dès son retour dans le jeu³⁵ à partir de la rentrée politique de septembre 2012.

Quant à la seconde vision,³⁶ qui représente un courant minoritaire au sein du gouvernement, elle est incarnée par Arnaud Montebourg³⁷ le ministre du redressement productif. Ce courant est composé d'une poignée de ministres et de quelques députés et sénateurs situés à l'aile gauche du parti. Cette double vision du problème va en effet provoquer une ligne de faille politique au sein du pouvoir exécutif et de la mouvance présidentielle de manière plus large. Il en découle deux définitions politiques du problème nettement contradictoires. De fait, la construction politique du problème, qui résulte de ces deux définitions, met en lumière deux conceptions différentes de la politique industrielle et du rôle de l'État dans les politiques publiques. C'est en effet dans les arènes institutionnelles parlementaires où le problème est politiquement construit et discuté, que cette divergence se donne le plus à voir.

³⁴ On rappellera qu'à l'issue du référendum du 29 mai 2005, c'est le camp du « non » qui l'a emporté très largement avec un score de 54,70% des suffrages. Au PS, François Hollande qui avait milité à l'interne en faveur du « oui », comme ligne collective du parti, s'est donc vu désavoué.

³⁵ Lors de la première séance de travail organisée par l'Élysée sur l'avenir des hauts fourneaux, il est particulièrement intéressant de relever que Matignon n'était pas invité ni représenté. C'est par la présence du ministre du redressement productif que le problème accède à l'agenda gouvernemental. Cette remarque est importante, car cela laisse penser qu'il ne s'agit pas d'une simple anomalie dans le fonctionnement du pouvoir exécutif. Or nous savons que dans la configuration institutionnelle de la V^{ème} république, la participation de Matignon, tout au moins à minima, est nécessaire dans la prise de la décision publique. Ce dysfonctionnement, qui s'observe tout au début du processus décisionnel, préfigure une profonde divergence idéologique entre Matignon et le ministre du redressement productif en ce qui concerne la définition politique du problème.

³⁶ Sur ce point, on observera qu'au moment où le problème accède officiellement à l'agenda de l'exécutif, le 4 juin 2012, c'est-à-dire le jour où François Hollande et Arnaud Montebourg reçoivent la délégation de l'intersyndicale de Florange à l'Élysée, le président et son ministre du redressement productif partageaient en effet la même perception politique du problème en terme de ce qui devait être : « empêcher Mittal de fermer Florange ». Mais avec le temps, et surtout avec l'apprentissage politique, la perception que le président se faisait du problème va changer. Cette perception commune de l'enjeu va progressivement laisser place à une divergence entre François Hollande et Arnaud Montebourg. Mais sans jamais contredire publiquement son ministre, le président va endosser son rôle politique d'arbitrage lorsque le premier ministre, écarté au début, revient dans le jeu à la rentrée politique de septembre 2012.

³⁷ Remarque latérale : ayant choisi la « démondialisation » comme thématique de campagne lors des primaires socialistes de 2011, cette vision est en phase avec le courant politique que représente Arnaud Montebourg au sein du PS. L'idée du Nouveau parti socialiste (NPS), une forme d'alternative à gauche du PS dont il est l'un des principaux acteurs entre 2003 et 2005, s'inscrit nettement dans ce courant idéologique.

On touche en ce point à l'étape concernant la mise à l'agenda législatif. En effet, l'inscription du problème à l'agenda législatif est un moment particulièrement intéressant pour restituer les logiques politiques spécifiques aux arènes parlementaires qui gouvernent la construction politique du problème. Mais avant, il nous faut rester encore un moment au niveau de l'agenda gouvernemental pour rappeler que l'inscription du problème à l'agenda de Matignon, c'est-à-dire à l'agenda du premier ministre, n'intervient à proprement parler qu'à la rentrée politique de septembre 2012.

L'inscription du problème à l'agenda du ministère du redressement productif

La participation du ministre Arnaud Montebourg à la séance de travail organisée par l'Élysée, le 4 juin 2012, et consacrée à l'avenir de l'usine ArcelorMittal de Florange, marque l'inscription du problème à l'agenda³⁸ gouvernemental. Soulignons que l'inscription du problème à l'agenda gouvernemental s'opère par son affectation à un département ministériel spécialisé : le ministère du redressement productif dont la dénomination comporte une charge symbolique significative. Plus qu'une dénomination, elle renvoie à la thématique industrielle, et de manière plus spécifique à l'enjeu de la réindustrialisation de la France mise en avant par François Hollande pendant la campagne présidentielle de 2012.

Aussi, l'affectation du problème à ce ministère spécifique du « redressement productif » traduit-elle une perception particulière de l'enjeu (*issue*) en lien avec la catégorie institutionnelle (*venue*) chargée de son traitement politique. Ce qui vient d'être dit est déterminant pour la suite de notre propos. Nous entendons par-là, qu'il existe un lien entre la perception politique du problème, c'est-à-dire l'image que s'en font les autorités politiques, et le ministère du redressement productif chargé de le traiter. Mais cette prémisse n'a rien de nouveau. D'autant qu'en analyse des politiques publiques, il est notoire que les problèmes sociaux sont affectés en fonction de leur image³⁹ à des catégories institutionnelles spécialisées. Par exemple, les problèmes relevant de l'enseignement supérieur et de la recherche, ne peuvent pas être affectés au ministère des Armées. Mais le point sur lequel l'on voudrait insister est que *la policy image* ne détermine pas seulement ici la catégorie

³⁸ Il faut préciser que l'agenda gouvernemental ne doit pas conduire à perdre de vue la différence entre l'agenda de l'Élysée et celui de Matignon. Ce n'est pas le même agenda ! L'usage du terme agenda gouvernemental, se justifie ici par l'inscription du problème sur l'agenda du ministre du redressement productif.

³⁹ On rappellera que ce lien entre l'image d'un problème (*policy image*) et la catégorie institutionnelle (*venues*) à laquelle celui-ci est affecté, est au cœur des travaux de Frank Baumgartner et Bryan Jones dans leur ouvrage : *Agenda and Instability in America Politics*, The University of Chicago Press, 1993, *op.cit.*

institutionnelle à laquelle il est affecté, mais elle participe également à la définition du rôle qu'Arnaud Montebourg se fait du ministère du redressement productif chargé de traiter le problème.

En effet, le 5 juin 2012, au lendemain de la séance de travail organisée par l'Élysée sur l'avenir du site, Arnaud Montebourg confie à Pascal Faure, un haut fonctionnaire de Bercy, vice-président du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, la réalisation d'une mission d'expertise sur l'avenir du site de Florange. Dans la lettre de mission qui lui est adressée, les objectifs assignés par le ministre au haut fonctionnaire sont très explicites et de deux ordres : 1) « procéder à une analyse de marché et de la production de l'acier en France » ; 2) « réaliser une étude des solutions industrielles à même de maintenir une activité pérenne et rentable sur le site de Florange, qu'il s'agisse du projet européen ULCOS de captation de CO₂ ou de tout autre projet⁴⁰ ». Pour ce faire, Pascal Faure dispose d'un délai de deux mois pour finir son travail, et doit donc rendre son rapport au ministre le 31 juillet 2012 au plus tard.

Devenu le nouveau « propriétaire » du problème dès son inscription à l'agenda du ministère du redressement productif, Arnaud Montebourg s'engage très vite dans une activité de construction politique du problème. Sa démarche laisse clairement entrevoir, et on le voit particulièrement à travers le second objectif assigné à Pascal Faure, une vision politique du problème allant dans le sens d'une sauvegarde des hauts fourneaux. S'ouvre alors, au sein du ministère du redressement productif, une activité de thématization politique du problème qui repose sur deux principaux éléments :

Le premier met en avant une certaine représentation du rôle du ministère du redressement productif. Cette représentation résulte de la perception qu'Arnaud Montebourg se fait de sa mission à la tête de ce département ministériel dont il a la charge. Ayant en effet hérité d'un ministère politiquement symbolique, - chargé du redressement productif -, l'ancien député de Saône-et-Loire adosse progressivement le rôle du sauveur de l'industrie française. Du coup, son activité de thématization politique s'inscrit dans l'image qu'il se fait du problème, c'est-à-dire la *policy image* et du rôle qu'il assigne au ministère du redressement productif dont il a la charge dans ce contexte de crise financière : il s'agit d'opérer un « *renouveau industriel* » qui, selon le ministre, passe par la « *réindustrialisation de la France, et la protection de son industrie contre les dérives du capitalisme financier* ». Cette activité s'accompagne d'un

⁴⁰ Voir Lettre de Mission adressée à Pascal Faure par Arnaud Montebourg, ministre du redressement productif.

affichage médiatique, qui permet à Arnaud Montebourg de publiciser le rôle de son ministère par la mise en récit de sa propre conception de la politique industrielle. Lors d'un séminaire qu'il a animé le 5 juillet 2012, intitulé "comment réconcilier la France avec son économie", le ministre précise les contours de sa vision en matière de politique industrielle et esquisse le rôle du ministère du redressement productif :

« La question industrielle est centrale pour nous, et ce n'est pas pour rien que le président de la République a souhaité, c'est son choix, d'intituler le ministère dont il m'a confié la charge, "le ministère du redressement productif". D'abord qu'est-ce que cela veut-il dire donc ? Qu'est-ce que c'est que cette histoire de redressement productif ? (...) le redressement veut dire qu'il y a affaïssement. Il est vrai que la montée de la colère de l'opinion publique contre le système financier (...) est devenue tout à fait centrale. C'est donc dire qu'il faut redresser nos capacités de création industrielle, de production industrielle si nous ne voulons pas perdre notre souveraineté économique »⁴¹.

Ces propos mettent clairement en lumière l'importance du poids des représentations et, d'une manière plus large, le rôle des facteurs d'ordres cognitifs dans le processus de construction politique du problème par Arnaud Montebourg. Cette importance du rôle des représentations dans la construction du problème par les autorités politiques, a été relevée par Philippe Garraud lorsqu'il insiste sur « la nature cognitive de l'agenda » en rappelant qu'une « analyse en terme d'agenda est nécessairement fondée sur une sociologie des perceptions d'un problème, son audience et l'enjeu qu'il peut constituer aux yeux de certains acteurs »⁴².

Le deuxième élément, conséquence directe du premier, réside dans la capacité du ministre à se servir de sa propre perception politique du problème pour en faire une cause personnelle. Sur ce point, la construction politique du problème s'apparente à une forme d'identification lente, mais progressive du ministre à la cause ouvrière. Son déplacement à Florange, le 12 septembre 2012, constitue probablement l'un des moments décisifs de cette séquence. Arnaud Montebourg laisse entendre :

⁴¹ Extrait du discours d'Arnaud Montebourg lors d'un séminaire portant sur le thème « Comment réconcilier la France avec son économie », organisé par l'agence M & M à Paris le 6 juillet 2012. Il est important d'insister ici sur le fait que l'activité de construction politique entreprise par Arnaud Montebourg, s'opère en parallèle avec la mission d'expertise administrative qu'il a confiée à Pascal Faure. Ce qui révèle bien qu'avant la remise du « Rapport Faure », le ministre s'est engagé dans une activité de redéfinition politique du problème en se basant sur sa propre perception de la thématique industrielle. Pour plus de détails sur ce séminaire, consulter l'URL : <https://urlz.fr/c4O7>.

⁴² Voir Philippe Garraud, « Politiques nationales, Élaboration de l'Agenda », in, *L'Année Sociologique*, 1990, Vol. 40, p.18-19. op.cit.

« J'ai été bouleversé par ces gens, leurs regards, ils défendent leur travail, ils sont fiers. J'ai été très touché par le combat contre le cynisme sans vergogne de Mittal, leur combat, c'est le mien »⁴³.

Il se crée dès lors entre les métallos et le ministre une relation singulière, qui conduit ce dernier à endosser le rôle d'entrepreneur de cause de leur plainte sociale auprès du gouvernement. Cette appropriation du problème par Arnaud Montebourg s'inscrit dans une stratégie plus globale visant à faire de la question industrielle une grande « cause nationale ». Le 5 juillet 2012, celui-ci expose clairement cette idée de la manière suivante :

« **Nous avons décidé de faire de la question de la renaissance industrielle une grande cause nationale** (...) La mobilisation nationale autour de l'appareil industriel a sonné et nous allons le faire par tous les moyens disponibles dans les intérêts divergents des uns et des autres. Mais la petite entreprise n'a pas le même intérêt que **le grand groupe qui fait de la croissance dans les continents extérieurs**. Mais elles ont des intérêts communs qui s'appelle la France. Ce qui nous unit c'est le **patriotisme économique** »⁴⁴.

La congruence de ces propos avec le cadre interprétatif de l'intersyndicale de Florange est frappante. On y discerne nettement un positionnement du ministre en faveur des thèses du conflit. Ce travail de construction de sens entrepris par Arnaud Montebourg, lui permet non seulement d'incarner l'identité des métallos auprès du gouvernement, mais également de défendre la réouverture des hauts fourneaux. Il devient ainsi l'un des principaux acteurs politiques qui assurent le rôle de médiateurs des métallos auprès du gouvernement. Cette posture du ministre le conduit à intervenir dans deux univers de sens différents : d'un côté, celui des instances gouvernementales où le problème est en cours de construction, et, de l'autre, celui des acteurs sociaux extérieurs au champ politique.

On retrouve là, le lien établi par Pierre Muller entre le global et le sectoriel, quant à la caractéristique centrale des médiateurs. Analysant cette caractéristique, Pierre Muller note en effet que « ce qui caractérise les médiateurs (...) est leur capacité à faire le lien entre deux espaces d'action et de production de sens spécifiques : le global et le sectoriel »⁴⁵.

⁴³ Voir *Florange, la tragédie de la Gauche*, Valérie Astruc et Elsa Freyssenet, Plon, 2013, p.95.

⁴⁴ Cf, discours d'Arnaud Montebourg lors du séminaire organisé par l'agence M &M intitulé « Comment réconcilier la France avec son industrie », le 12 juillet 2012.

⁴⁵ Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie de changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », in, *Revue Française de Science Politique*, 2005, 1/Vol.55, p.97.

La nouvelle vision de la politique industrielle défendue par Arnaud Montebourg met en avant un volontarisme politique, et s'inscrit dans une logique interventionniste. Articulée dans un discours⁴⁶ politique peu conciliant avec les patrons des grands groupes, cette vision est perçue par le courant « réformiste », c'est-à-dire la frange majoritaire au sein du gouvernement comme imprudente, car susceptible d'envoyer un mauvais signal aux investisseurs. Bref, la logique étatique d'Arnaud Montebourg qui prône le « made in France », va contribuer à accentuer la ligne de faille entre les deux visions politiques contradictoires du problème au sein de l'exécutif. On rappellera, du fait de l'ouverture du gouvernement aux « Verts », la présence d'une composante⁴⁷ « écologiste » proche de la logique protectionniste incarnée par Arnaud Montebourg.

L'inscription du problème à l'agenda parlementaire

En parallèle, les commissions des affaires économiques de l'Assemblée nationale⁴⁸ et du Sénat se saisissent du problème. Le mardi 24 juillet 2012, Arnaud Montebourg est convoqué

⁴⁶ L'exemple le plus emblématique concerne les propos tenus par Arnaud Montebourg à l'égard de M. Lakshmi Mittal, le PDG du groupe ArcelorMittal lorsqu'il affirme : « Nous ne voulons plus de Mittal en France » Voir *Les Échos* du 26 Novembre 2012. On peut aussi citer ses déclarations à l'égard du PDG du volailler DOUX, à savoir Charles Doux, accusé par Arnaud Montebourg « d'avoir privilégié son intérêt personnel à celui de ses salariés ». Voir *Le Figaro* du 7 juin 2012.

⁴⁷ Cette composante « écologiste » est incarnée au sein du gouvernement de Jean-Marc Ayrault, par Cécile Duflot (EELV) – qui s'est vue confier le ministère de l'égalité des territoires et du logement - ; mais aussi Delphine Batho, la ministre de l'Écologie et de l'Énergie. Voir, à propos de ces soutiens, Arnaud Montebourg : *La Bataille du Made in France*, Flammarion, 2013, p.121.

Il faut observer, en effet, que le principe d'une participation des Verts au gouvernement avait été actée dès le premier tour de l'élection présidentielle de 2012 par un accord de gouvernement entre le PS et EELV. Cette participation des Verts au gouvernement a été scellée sur la base de l'engagement n°41 de François Hollande : « Je préserverai l'indépendance énergétique de la France tout en diversifiant nos sources d'énergie. J'engagerai la réduction de la part du nucléaire dans la production de l'électricité de 75% à 50% à l'horizon 2025, en garantissant la sûreté maximale des installations et en poursuivant la modernisation de notre industrie nucléaire. Je favoriserai la montée en puissance des énergies renouvelables en soutenant la création et le développement de filières industrielles dans ce secteur. La France respectera ses engagements internationaux pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans ce contexte je fermerai la centrale de Fessenheim et je poursuivrai l'achèvement du chantier de Flamanville (EPR) » (Voir les 60 engagements de François Hollande). Voir notamment, sur ce point, Eva Deront, Aurélien Evrard et Simon Persico : « Tenir une promesse électorale sans la mettre en œuvre. Le cas de la fermeture de Fessenheim », in, *RFSP*, Année 2018, Vol.65/2/ p.256-259.

⁴⁸ Le 18 juillet 2012, soit une semaine avant son audition au Sénat, Arnaud Montebourg était invité par François Brottes, le président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, pour être auditionné sur la politique industrielle du gouvernement. Lors de cette audition, le ministre du redressement productif a énoncé les grandes lignes de sa politique industrielle. Son discours est conforme à celui qu'il tiendra une semaine plus tard devant la commission des affaires économiques du Sénat. Il est intéressant de relever dans la posture du ministre l'absence de logique sectorielle dans la définition politique du problème. En d'autres termes, la problématique des hauts fourneaux a été clairement articulée à la question du « redressement productif » et, de manière plus précise, à l'enjeu de la compétitivité des entreprises françaises. Mais ce n'est guère l'état d'esprit de François Brottes qui semble avoir inscrit le dossier Florange sur l'agenda de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale. Dans son propos introductif, ce dernier laisse entendre : « *Je suis impatient de voir arriver sur le bureau de l'Assemblée nationale un texte que j'ai défendu lorsque j'étais dans l'opposition, et dont le premier signataire était le député François Hollande* ». L'allusion au projet de loi

par Daniel Raoul, le président PS de la commission des affaires économiques du Sénat en vue d'une audition. L'objectif central des sénateurs, au moment où la France fait toujours face à une vague ininterrompue de fermetures de sites⁴⁹ industriels, est d'interroger le ministre sur la politique industrielle du gouvernement à l'adresse des entreprises en difficulté. Il s'agit, en effet, pour les élus de la chambre haute du parlement, préoccupés par l'urgence de l'enjeu industriel et des conséquences de fermetures de sites industriels au niveau des territoires⁵⁰, d'avoir une idée précise de la politique industrielle incarnée par le ministre du redressement productif, et les dispositifs publics de sauvetage industriel prévus par le pouvoir exécutif de manière plus large. Considéré désormais comme le chantre de la « démondialisation »⁵¹, Arnaud Montebourg séduit les sénateurs par sa vision volontariste en matière de politique industrielle. Au début de l'été 2012, le principe d'une adhésion à cette logique industrielle « étatiste », semble avoir fait l'objet d'une unanimité de la part des sénateurs. Ce principe est énoncé dès le début de l'audition par Daniel Raoul, le président de la commission des affaires économiques du Sénat, à travers sa question introductive lorsqu'il affirme :

« En évoquant, Monsieur le ministre, la notion de "colbertisme participatif" (...) vous avez su exprimer un volontarisme que nous soutenons dans son principe. En même temps, comment pourrions-nous ne pas rappeler la valeur inestimable de la contribution des élus locaux aux développements économiques quelle que soit la collectivité. Monsieur le ministre, dans le cadre de la campagne présidentielle, j'avais bien entendu parler d'un projet de loi de reprise pour les entreprises ; pour les sites comme Petroplus, mais surtout pour ArcelorMittal et bien

Florange est sans équivoque. Mais comme on l'a souligné, la nouvelle équipe gouvernementale a besoin d'un temps d'apprentissage politique. Là encore, on retrouve l'importance de la dimension temporelle. Le projet de « loi Florange » ne sera présenté au parlement qu'à l'issue du processus de définition politique. Le gouvernement va en effet mettre du temps pour son apprentissage politique, et attendre de recevoir tous les rapports d'expertise commandités sur la question avant de présenter le projet de loi Florange à l'Assemblée nationale.

⁴⁹ Dès sa prise de fonction à la tête du ministère du redressement productif, au mois de juin 2012, Arnaud Montebourg se trouve confronté à plusieurs plans sociaux. C'est le cas, bien sûr, d'ArcelorMittal, mais aussi du volailler DOUX, du groupe Sanofi, de PSA-Peugeot-Citroën d'Aulnay-Sous-Bois (Seine Saint Denis) etc. Ces entreprises font partie d'une liste confidentielle « des 36 entreprises les plus en danger » recensées par le ministère de redressement productif et Bercy. Voir *Le Figaro* du 1^{er} juin 2012.

⁵⁰ L'attention accordée à la politique industrielle par les sénateurs, notamment aux conséquences liées aux fermetures des usines au niveau des territoires, doit une part significative de son explication au lien entre les territoires et le Sénat. Étant élus au suffrage universel indirect (un collège de grands électeurs locaux), les sénateurs tirent leur légitimité des territoires. C'est ce qui explique, au moins en partie, leurs préoccupations pour les conséquences des fermetures des sites industriels dans les territoires.

⁵¹ On rappellera que pendant les primaires socialistes et citoyennes de 2011, Arnaud Montebourg avait fait campagne sur la thématique de la « démondialisation ». Il s'était révélé comme un candidat sérieux lors des primaires socialistes de 2011, en récoltant 17% des voix derrière François Hollande et Martine Aubry. Une position qui va lui conférer le titre de « troisième homme des primaires ». Il s'agit en effet d'une ressource politique (qui est loin d'être mince) que ce dernier va réussir à convertir en accord politique avec François Hollande. Voir sur ce point, Aquilino Morelle : *L'Abdication*, Grasset, 2017. op.cit.

d'autres. Quand est-ce que ce projet de loi sera dans les tuyaux et soumis à notre sagesse au parlement ? »⁵²

Cette question offre à Arnaud Montebourg l'occasion de préciser les contours de sa politique de « *reconquête industrielle* ». Mais si la déclinaison de cette politique s'inscrit globalement dans le prolongement de l'activité de construction politique déjà entreprise, elle laisse nettement entrevoir ici une volonté d'articuler le problème avec la mission de « redressement productif ». En d'autres termes, et ce point est fondamental, c'est le rôle du ministère du redressement productif, ou, plus précisément, la représentation que le ministre se fait de ce rôle qui détermine sa définition politique du problème.

Aussi, les représentations liées à l'image du problème participent-elles à la construction politique du rôle du ministère. C'est donc la *policy image*, ou, si l'on veut, une certaine vision de la politique industrielle qui est mise en avant dans la construction du rôle du ministère du redressement productif par Arnaud Montebourg qui rappelle :

« Qu'est-ce que le ministère du redressement productif ? C'est venu de l'inspiration directe de ce grand président des États-Unis, à savoir Franklin Roosevelt qui, après la grande dépression de 1929, avait employé l'expression de "redressement industriel national". Et lorsque le président de la République m'a fait la proposition d'être le ministre que j'ai accepté d'être, il m'a proposé d'être le ministre du "redressement productif" et je lui ai dit pourquoi pas "industrie", et il m'a répondu qu'il faut aller au-delà de l'industrie »⁵³.

La dénomination de ce ministère à forte charge symbolique est associée à une certaine idée de la politique industrielle, et plus concrètement à la thématique de la « désindustrialisation » de la France. Or, on le sait maintenant, c'est sur cette thématique que François Hollande s'est positionné pendant la campagne présidentielle de 2012. Par-delà cet aspect, l'image que le ministre se fait du problème, c'est-à-dire la *policy image*, participe à sa définition du rôle qu'il assigne au département ministériel dont il a la charge. Comme le montrent les propos ci-dessus, Arnaud Montebourg s'engage dans une activité de construction politique du rôle du « ministère du redressement productif », en accord avec sa vision de la politique industrielle. Et le protectionnisme industriel – que prône le ministre – passe ici par la mise en scène d'un

⁵² Extrait de la question introductive de Daniel Raoul, le président PS de la commission des affaires économiques du Sénat, lors de l'audition d'Arnaud Montebourg le 23 juillet 2012.

⁵³ Extrait de l'audition d'Arnaud Montebourg devant la commission des affaires économiques du Sénat, le mardi 24 juillet 2012. Voir l'url : <https://urlz.fr/c7pW>. La préférence du chef de l'État à la dénomination « redressement productif » s'explique par le fait que les missions de ce nouveau ministère vont au-delà des préoccupations liées à la préservation du tissu industriel.

interventionnisme étatique en référence au « New Deal » ou « Nouvelle donne » : il s'agit de la politique interventionniste mise en place par le président américain Franklin Delano Roosevelt, pour faire face aux conséquences de la grande dépression des années 1929 aux États-Unis. Pour le ministre du redressement productif, cette stratégie vise à mobiliser les élus des deux assemblées autour de sa vision en matière de politique industrielle. Ce qui laisse supposer que la construction politique du problème s'inscrit dans une lutte de pouvoir entre les deux visions antagonistes du problème au sein même du gouvernement. Mais ce qu'il faut bien comprendre ici est que cette vision de la politique industrielle défendue par Arnaud Montebourg est en phase avec l'objectif des métallos : sauvegarder la filière liquide. C'est dire, en effet, que le ministre partage la même vision du problème que les métallos, avec toutefois la précision que le problème du maintien des hauts fourneaux, dans sa reformulation politique, est articulée à la question de la compétitivité des entreprises françaises. Cette articulation conduit Arnaud Montebourg à préciser certains aspects centraux de sa politique industrielle :

« Pour nous, il [le problème] s'agit d'une question de coût de production qui concerne trois facteurs : le coût du travail (...), le coût du capital (...) et le coût de l'énergie »⁵⁴.

Rappelons que la question de la compétitivité des entreprises françaises était déjà présente dans l'agenda du pouvoir sortant. Mais l'articulation de cet enjeu à la problématique des hauts fourneaux conduit Arnaud Montebourg à proposer une définition politique très différente du problème. Pour le ministre du redressement productif, l'enjeu de la compétitivité des entreprises françaises pose le problème du capital que celui-ci considère comme étant excessivement rémunéré, au détriment du coût du travail. Plus fondamentalement, à travers la question du coût du capital, Arnaud Montebourg dénonce la « voracité des actionnaires » préoccupés par la distribution des dividendes, et peu soucieux du sort des salariés. Le ministre précise le fond de sa pensée comme suit :

« Si on regarde le prix du travail, il faut aussi regarder le prix du capital, c'est-à-dire de la gourmandise du système financier. L'« anglosaxonisation » de l'économie est un de nos problèmes qui d'ailleurs ne correspond pas à l'ADN de notre modèle économique ; le modèle rhénan⁵⁵ en quelque sorte (...) »⁵⁶.

⁵⁴ Confère la même audition.

⁵⁵ La référence à un capitalisme basé sur le modèle rhénan montre clairement le poids de la logique étatiste dans la construction politique.

⁵⁶ Cf, Audition

On retrouve, là encore, l'expression d'une vision protectionniste de l'industrie française, qui prend la forme d'une croisade contre le capitalisme financier. Le problème de la désindustrialisation de la France sera dès lors présenté comme une conséquence directe des dérives du capitalisme financier. Le « nouveau industriel » défendu par Arnaud Montebourg s'inscrit, en effet, dans une lutte contre la mondialisation et l'économie ultra-libérale. Ainsi la question de la rémunération du capital sera mise en avant dans le débat au sein des arènes parlementaires. L'objectif central de cette stratégie est de susciter une prise de conscience des députés et des sénateurs sur la rémunération du capital. De manière plus précise, c'est la question de l'endettement des entreprises françaises et leur rachat par des fonds de pensions étrangers qui est posée, et mise en avant dans la construction politique du problème. Sur ce point, le ministre se veut plus précis :

« Lorsque l'endettement sert de moyen d'acquisition par LBO⁵⁷, nous avons vu beaucoup de dégâts sur les territoires ».

On y discerne une volonté de combattre les dérives du capitalisme financier, au nom d'une vision protectionniste de l'industrie française. La référence à l'OPA effectuée, en 2006, par Mittal Steel sur Arcelor est implicite. En revanche, de manière tout à fait explicite, Arnaud Montebourg dénonce devant les parlementaires le recours de certaines entreprises à l'endettement par LBO, pour faire des offres d'acquisition sur des entreprises plus grandes. Et Arnaud Montebourg ne va pas hésiter à présenter ce phénomène comme l'un des facteurs explicatifs de la course des dirigeants à la rentabilité.

Or, comme nous l'avons vu, ce facteur a joué un rôle décisif dans la définition sociale du problème par les syndicats du site. Selon les métallos, et contrairement à l'argument avancé par la direction du groupe ArcelorMittal, les hauts fourneaux sont rentables. Mais ces derniers considèrent que cette rentabilité n'est pas jugée suffisante par la direction du groupe. Ainsi le problème de la fermeture des sites industriels, c'est-à-dire de la désindustrialisation de la France est articulée à la question de la rentabilité du capital. Cette articulation est une séquence décisive dans le processus de définition politique entrepris par Arnaud Montebourg. Le ministre précise :

⁵⁷ Il s'agit du Leveraged-buy-out, une technique utilisée dans la finance pour le rachat de tout ou partie d'une entreprise par effet de levier. Plus concrètement, il s'agit d'une technique qui permet à une entreprise, le plus souvent de taille moyenne, de procéder au rachat d'une entreprise plus grande par endettement. Aussi appelée "prise de contrôle par emprunt", ou "offre publique d'achat" (OPA), cette technique a précisément permis à Mittal Steel de prendre le contrôle d'Arcelor en 2006, pour donner naissance après la fusion des deux entreprises au groupe ArcelorMittal.

« Nous avons vu des entreprises fermer parce qu'elles n'avaient pas de rentabilité à deux chiffres sur les investissements. Pourtant, l'affaire est rentable ! D'où la question posée par les français, "nous avons de la rentabilité mais nous voyons des outils industriels fermer car les intérêts financiers ont pris le pouvoir sur les entreprises". Donc notre préoccupation est aussi ce que Joseph Stiglitz⁵⁸, le prix Nobel de l'économie, appelait la "cupidité de la finance" ; les excès de gourmandise détruisent les outils industriels »

Plus largement, à travers les enjeux de la désindustrialisation, c'est la question de la place de la France dans la globalisation qui devient l'un des facteurs structurants du débat. C'est donc la question concernant la capacité d'intervention de l'État dans la sphère économique et, d'une manière plus globale, sur la scène des politiques publiques qui est clairement posée dans des termes renouvelés. Du coup, l'état d'esprit qui caractérise la « nouvelle donne industrielle » est de susciter la responsabilité des entreprises :

« Il nous faut trouver un équilibre dans la responsabilité des entreprises, celle des actionnaires ou les fonds de pensions qui se sont rendus propriétaires des entreprises. Car, les êtres humains au travail ou les salariés ne peuvent pas être la permanente variable d'ajustement des difficultés des entreprises »⁵⁹

À cette fin, Arnaud Montebourg énonce les contours de la future banque publique d'investissement (BPI), au cœur de sa politique en matière industrielle. Imaginée comme un dispositif public de financement, la BPI est censée inciter l'investissement dans l'économie réelle par son soutien aux entreprises dans leurs projets d'investissements. En ce sens, elle ne vise pas une remise en cause du rôle des banques commerciales dans le financement des entreprises. Son objectif central est de pallier le problème lié à la quête de rentabilité à court terme des investisseurs, puisque cette quête de rentabilité à deux chiffres fragilise les projets d'investissements et de développement des entreprises à long terme. La future banque publique d'investissement est donc imaginée par les autorités politiques pour contourner ce problème. La BPI est donc conçue comme un levier d'intervention de l'État dans la sphère économique. Il s'agit donc d'un dispositif public d'action central dans la politique de reconquête industrielle défendue par Arnaud Montebourg.

⁵⁸ Joseph E. Stiglitz, prix Nobel d'économie en 2001, est sans doute l'un des chefs de file de la nouvelle économie keynésienne. Ce nouveau courant de pensée économique considère, contrairement à la pensée économique classique, que l'intervention de l'État dans l'économie est parfois nécessaire pour pallier certains déséquilibres du marché. Ces déséquilibres, selon eux, trouvent leur cause dans l'asymétrie de l'information.

⁵⁹ Extrait des propos d'Arnaud Montebourg devant la commission des affaires économiques du Sénat le 24 juillet 2012.

Au total, Arnaud Montebourg défend devant la commission des affaires économiques du Sénat une vision protectionniste en matière de politique industrielle. Cette posture s'inscrit dans le prolongement du discours qu'il avait tenu quelques jours plus tôt, le 18 juillet 2012, devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale présidée par François Brottes.

Section 2. Décider en négociant avec Lakshmi Mittal : la décision comme une coordination des représentations globales

Cette section retrace le processus de la négociation entre l'État et les dirigeants d'ArcelorMittal, sur l'avenir des hauts fourneaux de Florange. En ce sens, elle s'attache à comprendre comment et de quelle manière les acteurs gouvernementaux impliqués dans le « dialogue stratégique » avec Lakshmi Mittal, le PDG du groupe ArcelorMittal, ont sélectionné leurs solutions politiques. À ce titre, les orientations stratégiques du gouvernement s'inscrivent, pour la plupart, dans les recommandations du rapport d'expertise administrative de Pascal Faure. Mais à l'analyse des faits, pris dans leurs séquences successives, on remarque que la formation des choix politiques est clairement déterminée par les objectifs politiques poursuivis par les deux courants d'acteurs politiques qui composent la majorité présidentielle : d'un côté, les partisans de la négociation avec les dirigeants du groupe, représentés par le courant de la « Gauche réformatrice » ; et, de l'autre, les partisans de la nationalisation temporaire du site, représentés par le courant de la « Vraie Gauche »⁶⁰. Aussi, la décision publique résulte-t-elle d'une confrontation entre ces deux visions politiques au sommet de l'État. Plus fondamentalement, la solution politique adoptée par le pouvoir socialiste conduit à avancer l'hypothèse d'une résistance au changement qui, selon-nous, s'explique par les contraintes de « dépendance au sentier » du pouvoir exécutif par rapport au cadre institutionnel européen.

2.1 La remise du rapport « Faure » comme un tournant du policy-making

Le 27 juillet 2012, Pascal Faure remet son rapport d'expertise au ministre Arnaud Montebourg. Ce rapport d'expertise, censé éclairer les choix politiques du ministre et enrichir le débat public sur le problème, était vivement attendu par ce dernier et le président de la République. Mais le rapport de Pascal Faure était surtout attendu par les quatre syndicats du site de Florange - CFDT, CGT, CFE-CGC et FO -, et la direction d'ArcelorMittal. L'ensemble des parties prenantes était donc logiquement invité par le ministre Arnaud Montebourg à Bercy, pour prendre connaissance des conclusions de ce rapport.

Prenant la parole, Pascal Faure commence d'abord par reconnaître, avec la plus grande satisfaction de la direction d'ArcelorMittal, une baisse de la consommation de l'acier au

⁶⁰ Encore appelée « Gauche socialiste », cette aile gauche du PS était incarnée dans les années 1990 par Jean-Luc Mélenchon, Julien Dray et Marie-Noëlle Lienemann.

niveau mondial, et en particulier en Europe depuis la crise financière de 2008. Selon le haut fonctionnaire de Bercy, cette baisse du niveau de consommation de l'acier, donc de la demande, est corrélée à la crise financière de 2008 :

« La crise financière de 2008 a entraîné un impact immédiat et significatif sur le secteur de l'acier. En effet, parmi les secteurs les plus marqués par le ralentissement économique se trouvent de nombreux gros consommateurs comme l'automobile ou la consommation »⁶¹

Ce constat, qui résulte d'une analyse extrêmement rigoureuse des données, se veut encore plus clair lorsque le rapporteur relève :

« Au niveau français la chute de la consommation a été particulièrement brutale, notamment dans les produits plats. Ainsi entre début 2008 et mi 2009, la consommation des produits plats a chuté de 50% environ, passant de plus de 900 kt par mois à environ 450 kt par mois »⁶²

Se trouve ainsi confirmé l'argument central mis en avant par ArcelorMittal, pour annoncer la fermeture temporaire de la filière liquide. Mais les mauvaises nouvelles ne s'arrêtent pas là. Pascal Faure souligne également que le site ArcelorMittal de Florange souffre d'un « handicap logistique pour la réception des matières premières lié à son éloignement de la mer » (cf, rapport, p.49). Étant un site continental, Florange se trouve donc désavantagé par rapport aux hauts fourneaux de Fos-Sur-Mer et de Dunkerque, situés près des côtes, et privilégiés par ArcelorMittal pour leur avantage comparatif en qui concerne le coût de transport des minerais⁶³.

Mais le rapport précise que ce handicap logistique du site de Florange est compensé par « une logistique interne performante, qui lui permet une haute performance industrielle à pleine charge ». En outre, Pascal Faure recense pour le site continental de Florange de nombreux

⁶¹ Voir Rapport n° 2012/18/CGEIET/SG du 27 juillet 2012 intitulé : *La filière de l'acier en France et l'avenir du site de Florange* ; rapport remis à Arnaud Montebourg, ministre du redressement productif, par Pascal Faure le 27 juillet 2012. p.26.

⁶² Cf, le même Rapport, p.27.

⁶³ Rappelons que la sidérurgie lorraine, comme l'ensemble de la sidérurgie européenne, s'est développée à proximité immédiate des sources de matières premières. Les principaux hauts fourneaux de la vallée de la Fensch se sont donc développés aux pieds des mines de fer, et très proches des mines de charbon. À l'époque, l'absence des coûts de transport du minerai aux hauts fourneaux permettait de compenser ce désavantage, malgré la teneur en oxyde de fer relativement faible de la minette (le minerai de fer lorrain). Mais à partir des années 1980, suite à l'émergence de la globalisation, les sources d'approvisionnement en minerais, plus riches en fer et moins coûteux, se sont multipliées à travers le monde. Cette situation a obligé la sidérurgie française à construire de nouveaux hauts fourneaux près de côtes pour limiter le coût du transport des matières premières. C'est le cas des usines ArcelorMittal de Dunkerque (ex filiale d'Usinor) et de Fos-sur-Mer (une filiale de Sacilor, anciennement appelée Solmer).

autres avantages : la proximité avec ses clients⁶⁴, à savoir les constructeurs automobiles français et allemands comme PSA, Renault, BMW, Mercedes et Volkswagen pour ne citer que ceux-là ; sa capacité, en tant que site intégré alliant une filière chaude et une filière froide, à produire des aciers de très grande qualité et de haute technicité. Cette offre de produits de qualité est rendue possible grâce au centre de recherche et développement situé à Maizières-lès-Metz ; le plus grand centre de recherches et développement d'ArcelorMittal dans le monde. Il permet au groupe de produire des produits à très haute technicité. Sur ce point le rapporteur précise :

« Les lignes pour l'automobile de Florange sont considérées comme celles ayant le carnet de commande le plus noble de tout le groupe ; leur fiabilité en termes de qualité est unanimement reconnue (...) À ce titre, Florange se démarque par l'un de ses produits les plus nobles appelés Usibor (acier au bore, recouvert d'un revêtement particulier de grande résistance mécanique, apprécié par l'industrie automobile), considéré comme l'avenir de l'industrie automobile »⁶⁵

Revenant sur la filière liquide menacée de fermeture, Pascal Faure souligne l'importance de la cokerie, en amont des hauts fourneaux, pour la pérennité du site intégré de Florange. À ce titre, le rapporteur considère que la présence d'un site sidérurgique intégré à Florange a un sens économique compte tenu de l'importance de la cokerie de Florange, qu'il considère comme *« un outil essentiel puisque sa capacité de production, excédentaire par rapport aux besoins des hauts fourneaux de Florange, est nécessaire au fonctionnement des hauts fourneaux de Dunkerque, le site portuaire étant déficitaire en coke »*. (cf, Rapport Faure)

Mais l'intérêt de sauvegarder la filière liquide, menacée de fermeture par la direction du groupe, ne s'arrête pas là. Le rapporteur revient sur l'aspect lié au coût du transport de minerai pour l'alimentation des hauts fourneaux du site continental de Florange, et souligne un autre point fort de la phase liquide :

« Les hauts fourneaux et l'aciérie lorrains sont, du fait de leur conception, beaucoup plus à même techniquement de consommer des minerais de moindre qualité que les hauts fourneaux de grand diamètre (Gand, Dunkerque, notamment), ce qui peut constituer un atout en termes de prix de revient. Sur ce point, il faut relever que Florange se situait en 2008, lorsque les

⁶⁴ Dans le domaine du *packaging*, le site de Florange est essentiellement orienté, souligne le rapport, vers « les clients de proximité : Allemagne, Pays-Bas, Italie du Nord, Pologne et France », Cf, rapport, p.58.

⁶⁵ Cf, rapport Faure, p.56.

hauts fourneaux fonctionnaient à pleine capacité, parmi les trois sites d'ArcelorMittal les plus performants en terme de coût de production. »⁶⁶

Mais le maintien et le développement d'une filière sidérurgique intégrée à Florange nécessite, selon Pascal Faure, « un effort d'investissement significatif pour moderniser l'outil de production ». Ce volume d'investissement, estimé à 80 millions d'euros en moyenne par an, concerne aussi bien la filière chaude (le Train à chaud de Florange) que la filière froide (les lignes d'étamage pour le packaging). Or la stratégie d'investissement du groupe semble plutôt favoriser une logique financière de rentabilité de court terme, au détriment d'une stratégie de long terme pourtant nécessaire pour sauvegarder la pérennité du site intégré de Florange. Cette stratégie, souligne le rapporteur, « se traduit par des choix d'investissements guidés par l'EBITDA⁶⁷ et non par des volumes d'affaires, en privilégiant l'activité minière au détriment de l'activité sidérurgique »⁶⁸.

Pascal Faure souligne donc l'absence d'investissement d'ArcelorMittal sur le site de Florange. Ce manque d'investissement s'explique, selon le haut fonctionnaire, par une logique financière de court terme, qui se caractérise par le choix du groupe de concentrer ses investissements sur le secteur minier en amont de la filière liquide, et jugé plus rentable par les dirigeants de l'entreprise. Or, toujours selon le rapport, : « *Le choix de concentrer la capacité d'investissement sur le secteur minier bien au-delà de la part qu'il représente dans le chiffre d'affaire, n'est pas exempt de risque à court terme* » (p.69).

Au total, le rapporteur du gouvernement relève que la présence d'un site sidérurgique à Florange a un sens économique et industriel. Bien plus, la conservation d'une capacité de production sidérurgique dans la filière liquide en France est considérée comme un enjeu stratégique national. Il reste que les orientations stratégiques de l'entreprise, qui obéissent à une logique financière de court terme, ne « répondent pas aux enjeux de long terme que représente cette industrie pour la collectivité nationale et les bassins d'emplois concernés ». En d'autres termes, le rapport dénonce le sous-investissement chronique d'ArcelorMittal dans la modernisation de la filière liquide et de la filière froide. Plus concrètement, le maintien et la pérennité des hauts fourneaux de Florange a un sens économique et industriel. Mais il nécessite de consentir les investissements nécessaires de mise à niveau qui, selon l'option retenue, peut atteindre un montant de 450 à 600 millions d'euros sur cinq ans.

⁶⁶ Cf, « Rapport Faure », p.54.

⁶⁷ C'est un sigle anglais qui signifie : *earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*. En français, il désigne le bénéfice avant intérêts, impôts et amortissements.

⁶⁸ Cf, « Rapport Faure », p.67.

2.1.2 Les propositions du « Rapport Faure »

Pour le haut fonctionnaire de Bercy, le maintien d'un site sidérurgique intégré à Florange impose une vision de long terme. Ce qui nécessite le retour de l'État dans le secteur, et repose surtout sur sa capacité à initier un « dialogue stratégique » avec la direction d'ArcelorMittal. Le but de ce « dialogue stratégique » est de concilier une vision économique de court terme avec des préoccupations d'intérêt national de long terme. Pascal Faure précise les contours de cette idée comme suit :

« Un dialogue stratégique doit être conduit entre l'État et ArcelorMittal pour rétablir, si possible, les bases d'une congruence d'intérêts (...) ce dialogue stratégique a pour vocation à élaborer une vision aussi partagée que possible avec le groupe pour ce qui concerne le maintien d'une activité économique d'intérêt national, la préservation des emplois et des compétences dans cette activité et le développement des territoires »⁶⁹.

De ce point de vue, le processus décisionnel s'inscrit dans une démarche pluraliste où l'État, loin d'être un acteur parmi tant d'autres, est au cœur des interactions. En ce sens, « le dialogue stratégique » conduit à envisager la décision publique comme le résultat d'un système de représentation des intérêts publics et privés par l'État. Aussi, l'initiative d'un dialogue stratégique avec ArcelorMittal repose-t-elle sur la capacité de l'État à concilier l'intérêt général avec ceux des forces économiques et sociales. Cet aspect éclaire déjà sur les limites du volontarisme politique dans ce dossier. Mais quand on dit cela, il faut immédiatement ajouter que l'État joue ici un rôle central dans la coordination et la représentation des intérêts. En d'autres termes, et contrairement à l'approche pluraliste à proprement parler, l'État dispose ici d'une relative autonomie dans les échanges et reste un acteur central du processus décisionnel.

L'initiative du dialogue stratégique a pour vocation de convaincre ArcelorMittal à s'engager dans des projets d'investissements sur le site intégré de Florange, en vue du maintien de l'activité sidérurgique conformément à la promesse de François Hollande aux métallos. En d'autres termes, selon le rapporteur, l'idée d'ouvrir un dialogue stratégie avec le numéro 1 mondial de l'acier s'inscrit dans un objectif politique de préservation des hauts fourneaux à travers des investissements sur la filière liquide et froide. Sous cet angle, l'initiative du dialogue stratégique avec les dirigeants du groupe représente avant tout un moyen qui permet aux autorités politiques d'atteindre l'objectif du maintien du site intégré de Florange.

⁶⁹ Cf, Rapport Faure, p.71.

Et en cas d'échec du « dialogue stratégique », le rapport préconise une autre solution pour la sauvegarde du site de Florange :

« Si le dialogue stratégique avec le groupe ArcelorMittal aboutit au constat que la sidérurgie en Europe présente moins d'intérêt pour le groupe ArcelorMittal que pour les territoires concernés, chaque partie devra examiner les solutions à apporter à une divergence d'intérêt majeure. Ces solutions pourraient alors passer par une évolution de l'actionnariat, dans le cadre d'un projet industriel de long terme »⁷⁰

En parallèle Pascal Faure met l'accent sur le projet ULCOS⁷¹, considéré également comme un moyen pouvant garantir le maintien du site sidérurgique de Florange. Là encore, l'objectif politique reste le même : s'appuyer sur le projet ULCOS, qui n'a pas encore fait la preuve de sa faisabilité industrielle, pour sauvegarder le site intégré de Florange :

« ULCOS peut être l'occasion de faire de Florange le premier site sidérurgique de nouvelle génération, mais l'avenir du site ne saurait uniquement dépendre de sa réalisation compte tenu des incertitudes inhérentes à sa mise en œuvre ».

Signalons que le financement du projet ULCOS, estimé à 263 millions d'euros, est attendu de l'Union européenne et devrait être versé sous forme de remboursement à partir de l'enfouissement de la première tonne de CO₂. En d'autres termes, pour que ULCOS soit réalisé il eut fallu que l'aide de l'Union européenne fût avancée. Et rien n'indiquait

⁷⁰ Voir « Rapport Faure », p.71

⁷¹ ULCOS est un projet industriel très séduisant de captage de CO₂. Pour les industries fortement polluantes comme la sidérurgie ; sa mise en œuvre s'inscrit dans un objectif de protection environnementale. D'autant qu'elle permettrait de réduire l'empreinte carbone dans la production de l'acier. Soulignons que la production d'une tonne d'acier à partir du minerai de fer génère environ 1.85 tonne de CO₂. C'est en effet pour réduire cette empreinte carbone dans la production de l'acier que le projet ULCOS (Ultra Low CO₂ Steel Making) a vu le jour. Mais si ce projet industriel, basé sur la **Technologie TGR** (Top Gas Recycling ou recyclage de gaz de gueulard en français), est très séduisant dans son principe, sa mise en œuvre industrielle est beaucoup plus complexe. Puisqu'elle implique d'abord le captage du CO₂ et son enfouissement dans le sous-sol. Or cette première phase du projet est déjà en soit problématique. Car, l'enfouissement du CO₂ à Bure - dans la Meuse - semble ne pas avoir fait à l'époque l'objet d'une acceptabilité sociale de la part des meusiens. Cela est d'autant plus vrai quand on sait que dans la même période, c'est-à-dire en octobre 2012, les meusiens se sont mobilisés au nom du principe de précaution contre l'enfouissement des déchets radioactifs dans le sous-sol de leur territoire. Et ce n'est pas tout. Outre cette difficulté, la réalisation du projet ULCOS, qui figure dans le dispositif européen NER 300 – *New Entrant Reserve* -, dépend de la subvention européenne. Et le montant global de la subvention européenne dans le cadre de ce dispositif - qui s'inscrit dans la directive 2003/87/CE établissant le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'union -, dépend du prix réel de la tonne de CO₂ sur le marché. Or ce prix, estimé entre 15 et 30 euros la tonne lors de la mise en place du dispositif avant la crise financière de 2008, s'établissait à 7 euros en 2012. Rien ne permettait donc de supposer, en tout cas à l'automne 2012, que la Commission européenne accordât les 263 millions d'euros d'aide demandés par ArcelorMittal dans le cadre du projet ULCOS. Et même si c'était le cas, le rapport est formel : « la rentabilité du projet ne serait pas assurée » (p.84).

qu'ArcelorMittal était disposée à le faire, compte tenu de l'effondrement du prix de la tonne de CO₂ après la crise financière de 2008. Le projet ULCOS n'offrait dès lors aucun intérêt économique pour le numéro 1 mondial de l'acier.

Mais bien qu'il soit jugé globalement satisfaisant, le rapport Faure a fait l'objet d'une interprétation différenciée par les parties prenantes.

Le rapport comme base d'un « dialogue stratégique » avec Lakshmi Mittal

Envisagé ici comme une ressource de définition politique du problème par les autorités politiques, le rapport Faure a joué un rôle décisif dans la dynamique de l'agenda et la construction politique du problème. En ce sens, il a permis aux autorités politiques, notamment au ministre du redressement productif, de disposer des ressources informationnelles nécessaires pour une meilleure connaissance du problème. Ainsi les conclusions du rapport Faure vont permettre à Arnaud Montebourg d'étoffer sa définition politique du problème dans le prolongement de sa vision de la politique industrielle. Mais c'est surtout au plus haut sommet de l'État que les conclusions du rapport Faure vont jouer un rôle spectaculaire : en tant que ressources informationnelles de premier plan dans la mise à l'agenda gouvernemental, le rapport va permettre au ministre du redressement productif de poser en amont les bases d'un rapport de force entre l'État et Lakshmi Mittal.

Les effets du rapport sur l'agenda du ministère du redressement productif

Les propositions du rapport Faure, bien qu'elles ne vont pas toutes dans le sens de la définition politique du problème telle qu'elle était effectuée dans l'agenda du ministère du redressement productif, vont produire un effet décisif dans la nouvelle séquence qui s'ouvre. Elles vont offrir au ministre Arnaud Montebourg, qui endosse désormais le rôle de médiateur de la cause des ouvriers dans les arènes institutionnelles, les arguments nécessaires pour étoffer et consolider sa propre définition du problème. Et cela se ressent dans les propos du ministre dès la fin du compte rendu de Pascal Faure à Bercy ce 27 juillet 2012. En se tournant vers les métallos, Arnaud Montebourg laisse entendre :

« Maintenant, forts de ce rapport, nous allons entamer une négociation qui s'annonce difficile avec Mittal »⁷².

⁷² Propos rapportés par Édouard Martin dans le cadre des entretiens réalisés avec ce dernier.

Les conclusions du rapport dessinent dès lors l'orientation de l'agenda du ministère du redressement productif autour de deux éléments centraux.

Le premier concerne la préparation du projet de loi Florange. En effet, le rapport a permis au gouvernement d'avoir des informations pertinentes pour retravailler la proposition de loi dite « loi Florange », préalablement rejetée par l'ancienne majorité parlementaire. Le travail de construction de sens entrepris par Arnaud Montebourg dans les deux assemblées jusqu'à mi-juillet, a en effet permis de mobiliser un certain nombre de députés et sénateurs de gauche et du centre autour de la vision de reconquête industrielle défendue par ce dernier. Cette situation a été rendue possible par la nouvelle configuration du système politique, caractérisée par un changement de l'état du rapport force en faveur de la gauche à l'Assemblée nationale. En effet, la victoire de la gauche aux élections législatives du 10 et 17 juin 2012, dans le sillage de l'élection présidentielle, a offert au pouvoir en place les ressources politiques nécessaires pour entreprendre des arrangements institutionnels pour le vote du projet de « loi Florange » à l'Assemblée nationale. Ces arrangements institutionnels, qui traduisent la prééminence de la dimension politique dans le processus décisionnel, ont conduit à une modification sensible de la proposition de loi telle qu'elle avait été présentée dans sa version originale. Ces arrangements institutionnels ont permis à la nouvelle majorité parlementaire d'obtenir des consensus politiques acceptables sur le nouveau projet de loi en préparation (notamment, la prise en compte des réticences de certains élus lorrains UMP), afin de garantir son adoption par l'Assemblée nationale.

Le point capital de ce qui vient d'être dit est que l'importance accordée par l'Élysée et le ministère du redressement productif au projet de « loi Florange », ne s'explique pas par une volonté politique de maintien des hauts fourneaux. Il est notoire que le vote de la « loi Florange » ne figure pas dans les propositions stratégiques préconisées par Pascal Faure pour sauver la filière liquide. En fait, la reprise de ce projet de « loi Florange » par le pouvoir socialiste, avait pour objectif central de montrer aux métallos que le président de la République n'a pas oublié sa promesse de campagne. Le projet de « loi Florange » n'était donc pas adossé, en tout cas pour l'Élysée, à l'objectif politique de sauvegarde des hauts fourneaux. Mais il s'agit pour le gouvernement de montrer que François Hollande a tenu sa promesse en ce qui concerne la fermeture des sites rentables menacés de fermeture. D'ailleurs, dans son ouvrage *“Les leçons du pouvoir”*, François Hollande revient sur l'esprit de sa promesse de campagne :

« Pendant la campagne j'avais apporté mon soutien aux ouvriers en lutte, montant sur une camionnette pour annoncer que si j'étais élu, je ferais voter une loi obligeant le groupe qui abandonnerait un site à le revendre à tout acheteur qui se présenterait. Cette promesse avait été bien accueillie, même si elle ne comportait pas, contrairement à ce qu'on a pu dire, l'engagement de faire repartir les hauts fourneaux. Je n'ai jamais pensé que l'État puisse se transformer soudain en sidérurgiste »⁷³

Le rapport Faure a donc permis aux autorités politiques, notamment au ministre du redressement productif de disposer des informations pertinentes pour retraduire l'ancienne proposition de « loi Florange » en projet de loi. Ce qu'il faut donc comprendre ici, et qu'il convient de préciser de manière définitive est que, dans la logique gouvernementale, l'adoption de la « loi Florange » n'est pas adossée à un objectif politique de sauvegarde des hauts fourneaux. Mais les métallos l'ignorent encore. Ces derniers croyaient, probablement jusqu'à la fin du mois de septembre 2012, que l'adoption de la « loi Florange » pouvait leur offrir une base légale pour empêcher la fermeture définitive des hauts fourneaux.

Le second élément qui structure l'agenda du ministère du redressement productif concerne l'ouverture même du « dialogue stratégique » avec ArcelorMittal. Arnaud Montebourg, qui a la charge de mener cette négociation avec la direction d'ArcelorMittal France, espère qu'elle débouche sur des « engagements en matière d'investissements » pour sauver les hauts fourneaux. Pour ce faire, le ministre et son équipe vont travailler sur le dossier pour poser les bases du dialogue stratégique entre l'État et le PDG d'ArcelorMittal.

Cette étape ouvre une nouvelle séquence du processus décisionnel, où l'on voit se dessiner deux orientations stratégiques des autorités politiques : la première répond au souci de l'Élysée d'éviter un plan social à Florange. Cette préoccupation politique s'inscrit dans l'objectif de préservation des emplois sous-jacente à la protestation sociale des métallos. Rappelons que, après son élection, François Hollande a fait de la lutte contre le chômage l'une des priorités phares de son quinquennat. Cet objectif politique a conduit le chef de l'État à s'engager pour « l'inversion de la courbe du chômage »⁷⁴. En ce sens, la stratégie de François Hollande s'inscrit dans la dynamique de "la bataille pour l'emploi" qui vise à éviter un énième plan social à Florange, au moment où la France fait toujours face à une vague de

⁷³ François Hollande, *Les Leçons du Pouvoirs*, Stock, 2018, p.60.

⁷⁴ Voir *Le Parisien* du 9 Septembre 2012. En effet, le 9 septembre 2012, François Hollande s'était engagé pour « l'inversion de la courbe du chômage d'ici un an », c'est-à-dire pour l'automne 2013. Bien plus, le président avait fait de cet objectif politique une condition sinéquanone pour se représenter en 2017.

destruction d'emplois sans précédent. La seconde s'inscrit dans la vision de la politique industrielle défendue par Arnaud Montebourg. Il s'agit de sauver les hauts fourneaux en obligeant ArcelorMittal à le vendre à un investisseur privé, et ce, en vertu de la « loi Florange ». Certes, ce scénario fait partie des solutions proposées par Pascal Faure dans l'éventualité d'un échec du « dialogue stratégique avec ArcelorMittal ». Dans ce cas, souligne le rapport : *« chaque partie devra examiner les solutions à apporter à une divergence d'intérêt majeure. Ces solutions pourraient alors passer par une évolution de l'actionnariat, dans le cadre d'un projet industriel de long terme ».*

Mais cette solution suppose implicitement une prise de contrôle public temporaire d'ArcelorMittal France, pour la céder à un éventuel repreneur privé. Mais cette option, jugée cohérente au plan industriel, n'est pas la préférence du haut fonctionnaire de Bercy, qui dresse des obstacles presque insurmontables à sa réalisation. Pourtant, c'est sur cette option que va d'abord se pencher l'équipe du ministre du redressement productif pour définir les bases du « dialogue stratégique » avec ArcelorMittal. Pour Arnaud Montebourg, qui prend à cœur le rôle de son ministère (du « redressement productif »), la prise de contrôle public temporaire est le seul moyen pour sauver le site intégré de Florange.

Cette orientation politique, on l'aura deviné, s'inscrit clairement dans sa vision étatiste de la politique industrielle, et participe à une certaine affirmation du politique sur le capitalisme financier. L'option de « l'évolution de l'actionnariat » est donc adossée par le ministre à un projet de « retour à la nation », dont l'étude de faisabilité au plan technique et juridique est étudiée par son équipe depuis plusieurs semaines déjà. Ce scénario est en phase avec la doctrine industrielle défendue par le ministre, considéré par la classe politique comme le chantre de la « démondialisation ». Elle induit dès lors une redéfinition politique du problème, conforme au rôle qu'Arnaud Montebourg se fait de son ministère, et de sa conception de l'État sur la scène des politiques publiques de manière plus large.

Ce constat est le premier point d'une divergence politique profonde entre François Hollande et son ministre. Le président est conscient de cette divergence sur lequel il revient en ces termes :

« Pouvons-nous vraiment, comme le suggère avec insistance Arnaud Montebourg, prendre en charge des installations aussi importantes, qui sont intégrées à un groupe international et qui dépendent de lui pour ses débouchés et leur fonctionnement ? La menace mérite d'être

brandie, je le fais volontiers. Mais je sais aussi que notre but, c'est le maintien de l'emploi. Il me paraît possible d'y parvenir par d'autres moyens ».

Il s'agit bien d'une divergence politique profonde, car Arnaud Montebourg ne vise pas seulement l'objectif politique de préservation des emplois. Ce dernier veut sauver les hauts fourneaux. Et pour y parvenir le ministre n'envisage pas d'employer les mêmes moyens que le président. De fait, au moment où Arnaud Montebourg envisage la solution de « l'évolution de l'actionnariat » comme une option sérieuse pour sauver les hauts fourneaux avec un repreneur potentiel du site, François Hollande, quant à lui, n'envisage cette option qu'à titre dissuasive pour faire pression sur Lakshmi Mittal dans une négociation qui s'annonce difficile pour le pouvoir exécutif.

2.2 Mittal à l'Élysée ou le début d'un bras de fer au sommet de l'État

C'est à New York, dans l'après-midi du 26 septembre 2012, lors d'un point de presse en marge du sommet des Nations Unies, que François Hollande fut discrètement informé par le gouvernement de l'intention d'ArcelorMittal d'éteindre définitivement les deux hauts fourneaux de Florange. C'était le scénario catastrophe que redoutaient les métallos. Le président, qui vient de passer quarante-huit heures à l'Assemblée générale de l'ONU où il a tenu son premier discours sur la crise syrienne, sait que cette décision d'ArcelorMittal peut provoquer la colère de l'intersyndicale de Florange. Et la mauvaise nouvelle ne s'arrête pas là. Le président apprend également le chiffre désastreux du chômage⁷⁵, publié le même jour, qui explose en dépassant la barre fatidique des trois millions de chômeurs en France métropolitaine. Une mauvaise nouvelle qui intervient quelques semaines seulement après l'engagement de François Hollande à « inverser la courbe de chômage d'ici fin 2013 ». Il devient donc urgent pour le chef de l'État de parer au plus pressé en convoquant Lakshmi Mittal à l'Élysée pour discuter de l'avenir des hauts fourneaux.

Ainsi, dès son retour à Paris, le jeudi 27 septembre 2012, le président reçoit Lakshmi Mittal à l'Élysée pour une séance de travail consacrée à l'avenir des usines P3 et P6 de son site de Florange, les deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine. La séance de travail s'est

⁷⁵ Voir *Le Monde* du 26 septembre 2012. Sur ce point, l'engagement du président de la République à « inverser la courbe du chômage d'ici fin 2013 » s'est imposé comme une priorité politique dans l'agenda élyséen. De manière plus concise, François Hollande était plus préoccupé par l'éventualité d'un plan social à Florange, c'est-à-dire par l'objectif politique de préservation des emplois concernés que par la question du maintien des hauts fourneaux. Ce dernier le reconnaît très clairement : « (...) *mais je sais aussi que notre but, c'est le maintien de l'emploi. Il me paraît possible d'y parvenir par d'autres moyens* ». Extrait déjà cité.

déroulée dans le salon Vert, situé au premier étage du palais. François Hollande revient sur cette rencontre avec le PDG d'ArcelorMittal en ces termes :

« À l'automne 2012, je reçois Lakshmi Mittal à l'Élysée. C'est un homme tiré à quatre épingles qui ne fait pas de sentiments. Il s'exprime d'une voix douce pour dire des choses rudes. Je remarque qu'il est soucieux de son image, celle d'un industriel indien qui a réussi à devenir l'un des leaders mondiaux de la sidérurgie. Il n'a pas envie d'être une cible. Il m'explique que le cours de l'acier est au plus bas, et qu'il ne peut maintenir tous les hauts fourneaux de son groupe. Il me confirme que ceux de Florange moins bien intégrés à sa chaîne de production doivent être définitivement arrêtés »⁷⁶

Autour de la table et à côté de Lakshmi Mittal, on retrouve Henri Blaffard⁷⁷, son directeur de la division Flat Carbon Europe, décrit comme son « homme de confiance pour de telles négociations »⁷⁸. Du côté du président, Olivier Lluansi, le conseiller chargé de l'industrie et de l'énergie, Emmanuel Macron, à l'époque secrétaire général adjoint de l'Élysée, Aquilino Morelle, son conseiller politique, et, enfin, Pierre-René Lemas⁷⁹, le secrétaire général de l'Élysée, ancien préfet de Moselle. Ce moment marque l'ouverture du « dialogue stratégique » avec ArcelorMittal au plus haut sommet de l'État. Il marque surtout le début d'une véritable construction des solutions politiques, c'est-à-dire le moment où s'opère les choix politiques à proprement parler en vue du traitement du problème. La séquence qui s'ouvre dessine donc les contours de la définition politique du problème par l'Élysée en vue d'atteindre l'objectif de préservation des emplois à Florange cher au président de la République.

La stratégie adoptée par l'équipe de l'Élysée - stratégie qui s'inscrit globalement dans les propositions du rapport Faure - s'articule donc autour de l'objectif politique de préservation des emplois, c'est-à-dire éviter un plan social à Florange. En effet, François Hollande a hérité de la question des licenciements économiques qui était déjà prioritaire dans l'agenda de son prédécesseur. Aussi, les effets persistants de la crise financière ont-ils propulsé cet enjeu en tête de liste de l'agenda du nouveau président dès son arrivée à l'Élysée en 2012. On comprend dès lors que l'objectif du chef de l'État reflète aussi bien son souci d'éviter un plan

⁷⁶ Voir François Hollande : *Les leçons du pouvoir*, éditions Stock, 2018, p.60.

⁷⁷ Henri Blaffard a été directeur des ressources humaines d'ArcelorMittal Flat Carbon Europe de 2010 à 2018.

⁷⁸ Voir Valérie Astruc et Elsa Freyssenet : *Florange la tragédie de la gauche*, Plon, 2013, p.61.

⁷⁹ Pierre René Lemas, en tant qu'ancien préfet de Moselle de 2006 à 2007 est homme au fait du dossier, d'autant qu'il avait assisté à l'OPA hostile de Mittal Steel sur Arcelor en 2006. Voir, *Florange la tragédie de la gauche*, p.62. *op.cit.*

social à Florange, qu'il traduit une volonté de contenir l'évolution du taux de chômage. Les stratégies politiques adoptées par François Hollande pour réaliser cet objectif offrent un éclairage particulièrement intéressant sur sa perception du problème, et sa vision du rôle de l'État dans ce dossier.

2.2.1 Quand la négociation avec Mittal fait émerger deux visions du problème

Dans la nouvelle séquence qui s'ouvre, la composante de l'Élysée va poser très tôt et ce, dès le début de la séance de travail, les bases d'un rapport de force avec le PDG d'ArcelorMittal. La rencontre se transforme dès lors en un véritable processus de politisation du problème, qui permet à François Hollande d'esquisser sa stratégie. Deux éléments caractérisent alors la stratégie de l'Élysée :

Le premier tient au registre discursif investi par François Hollande ; une rhétorique qui reflète dès l'entame de la séance de travail, sa principale motivation et sa perception politique de l'enjeu. En effet, devant le patron indien d'ArcelorMittal, François Hollande met délibérément en avant un discours qui emprunte les canons de la communication politique, où le pouvoir d'évocation, de suggestion, d'identification, ou de manipulation des symboles est tout aussi important que la force des mots. Ce registre discursif, pour le moins curieux (d'autant qu'il est tenu dans le cadre d'une séance de travail avec un investisseur étranger), est adossé à une stratégie de construction politique du problème par l'Élysée. En fait, l'activité de définition politique du problème entreprise par le président à travers ce style discursif, est en accord avec son objectif politique et sa conception du rôle de l'État.

Lors de cette rencontre avec Lakshmi Mittal, on discerne chez François Hollande une volonté de garder le contrôle des échanges par l'usage des actes de langage contrôlé, qui mettent en évidence une certaine forme « d'appréhension de soi, des autres et de l'environnement »⁸⁰. Ce constat est intéressant au point de vue de la communication politique, d'autant qu'il rappelle l'une des fonctions latentes du discours au sens de Michel Foucault lorsqu'il déclare : « le discours n'est pas simplement ce qui traduit les luttes ou les systèmes de lutte de domination ; mais ce pour quoi, ce par quoi on lutte, le pouvoir dont on cherche à s'emparer ». (Michel Foucault, 1971). En effet, François Hollande ne peut pas se permettre de perdre ce rapport de force dans lequel il s'engage avec le magnat de l'acier. Aussi, sa rencontre avec le patron indien d'ArcelorMittal peut être résumée par le titre très

⁸⁰ Voir, Jacques Gerstlé et Christophe Piar, *La Communication Politique*. Paris, Armand. Colin, coll. U Science politique, 2016, p.19-20.

évoquant de l'un des plus grands ouvrages de référence en communication politique : *Politics : Who gets what, when and how ?* (D. H. Lasswell, 1936). Le résumé en français se présente en trois facteurs : « Qui dit quoi ? à qui ? par quel canal ? ».

Le second élément qui caractérise cette rencontre au sommet de l'État, a trait à la stratégie adoptée par la composante de l'Élysée dans cette affaire. On note, en effet, une adaptation des orientations stratégiques de l'équipe de l'Élysée par rapport à l'objectif politique de préservation des emplois. En d'autres termes, la stratégie de la présidence de la République est orientée vers un seul but : éviter un plan social à Florange.

Cet aspect permet de rendre compte de la rationalité du chef de l'État et des différents acteurs gouvernementaux impliqués dans le processus décisionnel. La rationalité étant entendue ici, comme la capacité des différents groupes d'acteurs politiques impliqués dans le processus de négociation à adapter leurs stratégies à leurs objectifs politiques respectifs. Il s'agit d'une dimension très importante de l'analyse, parce qu'elle offre le moyen de restituer la stratégie des acteurs politiques face aux contraintes du cadre institutionnel, notamment à l'influence de la Commission européenne sur les politiques publiques nationales. En ce sens, elle permet de saisir le rapport acteurs/ structures et de restituer la stratégie adoptée par les acteurs par rapport à l'influence du cadre institutionnel sur leur marge de manœuvre.

Sous cet angle, la capacité du président à s'adapter aux contraintes institutionnelles et au respect des règles qui régissent l'économie de marché constitue également ici un critère d'appréciation de la rationalité. Par exemple, les contraintes institutionnelles et l'influence de la politique économique de l'austérité voulue par l'Europe, nous y reviendrons, ont joué un rôle décisif dans le choix des autorités politiques. L'importance accordée à la dimension stratégie des acteurs politiques, se justifie particulièrement ici par le recours au néo-institutionnalisme comme modèle d'analyse complémentaire. À ce titre, le néo-institutionnalisme historique, mobilisé ici dans le sillage du cadre théorique proposé par Thelsen et Steinmo⁸¹, s'avère ici d'un grand intérêt heuristique. Il offre le moyen de mettre l'accent sur le rôle des idées, et d'analyser les relations entre idées et institutions. Plus concrètement, cette posture nous permet de comprendre comment l'idéologie, c'est-à-dire les différents courants politiques qui traversent la majorité présidentielle ont structuré les préférences du pouvoir socialiste dans ce dossier.

⁸¹ Katherleen Thelsen, Sven Steinmo, « Historical Institutionalism in Politics », in, Sven Steinmo et al., (eds), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Ainsi, conformément aux préférences des autorités politiques, deux orientations politiques se dessinent nettement dès l'ouverture de la séance de travail avec les dirigeants d'ArcelorMittal. La rencontre de Mittal à l'Élysée offre donc à François Hollande le moyen d'articuler les deux objectifs gouvernementaux dans une stratégie politique globale. Mais les deux objectifs politiques défendus au plus haut sommet de l'État, à savoir celui du président et celui de son ministre du redressement productif, sont adossés aux deux visions de la politique industrielle qui traversent le gouvernement et la majorité présidentielle d'une manière plus large.

La première, rappelons-le, est incarnée par le courant de la gauche dite « réformiste » d'orientation social-démocrate, majoritaire au sein du gouvernement, qui défend une politique industrielle conforme aux principes du capitalisme néolibéral. Ce courant politique majoritaire du gouvernement est opposé à l'idée d'une prise de contrôle publique du site ArcelorMittal de Florange.

La seconde vision, celle incarnée par le courant politique minoritaire de la « vraie gauche » ou de la « gauche socialiste » défend, quant à elle, une politique industrielle de type protectionniste, voire « étatiste ». Il s'agit de la politique de la « nouvelle donne industrielle » défendue par Arnaud Montebourg et une frange minoritaire de la majorité présidentielle. Cette deuxième vision prône la nécessité d'un retour de l'État pour protéger l'industrie française contre les dérives du capitalisme financier et les conséquences de la globalisation. Quand l'on regarde la configuration de l'équipe de l'Élysée, parmi les conseillers politiques autour de la table lors de la séance de travail avec Lakshmi Mittal, seul Aquilino Morelle, le conseiller politique du président, un proche d'Arnaud Montebourg et partisan du « non » au référendum européen de 2005, soutient cette deuxième vision. Les autres membres de la composante de l'Élysée sont les partisans du « oui », qui défendent une politique industrielle néolibérale conforme à la gouvernance⁸² économique prônée par l'Europe.

⁸² Nous avons déjà souligné, dans un passage ultérieur, l'inflexion de la politique de rigueur économique voulue par l'Europe au lendemain des élections européennes du 25 et 26 mai 2019. C'est encore plus vrai depuis la crise sanitaire du Covid-19, dont les conséquences sans précédent sur les économies des États de l'Union ont contraint Paris et Berlin à se mettre d'accord sur un plan de relance d'environ 500 milliards d'euros financé par une dette commune des États. Une grande première dans l'histoire de l'Union, d'autant qu'un tel plan de relance économique était presque impensable pour l'Allemagne quelques mois plus tôt (le pays ayant toujours soutenu une politique de rigueur budgétaire). La Commission a reçu l'accord des 27 pour travailler sur cette proposition. À l'arrivée, le montant total du plan de relance économique proposé par Commission européenne s'élève à un montant 750 milliards d'euros pour soutenir l'économie de la zone euro. À cela s'ajoute les plans de relance nationaux dans la plupart des États. C'est le cas, par exemple, du plan de relance de la France à hauteur de cent dix milliards d'euros. Ce qui ramène « le déficit public à 9% et le niveau de la dette publique à 115% du Pib en 2020 » selon Gérald Darmanin, le ministre des comptes publics. C'est aussi le cas de l'Allemagne qui a adopté

On voit ainsi émerger, dès l'ouverture de la négociation avec les dirigeants d'ArcelorMittal à l'Élysée, deux visions de la politique industrielle qui défendent chacune une conception très différente du rôle et de la place de l'État sur la scène des politiques publiques. Aussi, la thématique politique du problème au sein de l'agenda élyséen laisse-t-elle suggérer une lutte de définition entre les partisans du « oui » et ceux du « non » au référendum européen de 2005. Curieusement, pour installer les conditions d'un rapport de force crédible, François Hollande va jouer sur les deux tableaux en brandissant implicitement la menace d'une prise de contrôle public temporaire du site de Florange, dès l'ouverture de la séance de travail.

L'option de « l'évolution de l'actionnariat » comme stratégie dissuasive

Après avoir écouté Lakshmi Mittal sur les raisons de son choix économique, le président décide d'entrer sans tarder dans le vif du sujet en posant au patron indien la question suivante :

« Êtes-vous prêt à céder les hauts fourneaux à un éventuel repreneur ? Êtes-vous prêt à bloquer le compteur pendant deux mois ? »⁸³

Cette double question est surprenante : elle surprend d'abord par son incohérence avec la culture politique d'orientation social-démocrate du chef de l'État en matière de politique industrielle. En d'autres termes, la question est loin de refléter la vision de François Hollande en ce qui concerne le rôle de l'État en matière de politique industrielle. Elle surprend également par la stratégie adoptée par l'équipe de l'Élysée, qui semble mettre en première ligne l'agenda du ministère du redressement productif dans la sélection des solutions politiques. D'autant qu'à travers cette question, c'est la solution politique du ministre Arnaud Montebourg qui est mise en avant par la composante de l'Élysée. En fait, la question posée par François Hollande au patron indien figure dans une note secrète envoyée par Arnaud Montebourg à l'Élysée la veille de la rencontre.

Loin donc de refléter la vision du chef de l'État sur le dossier, cette question s'inscrit dans le prolongement des pourparlers déjà engagés par Arnaud Montebourg et son équipe avec la direction européenne du groupe. À ce titre, elle est incohérente avec la vision de l'Élysée, et

un plan de relance historique de cent trente milliards d'euros, dont les détails sont présentés par la Chancelière Angela Merkel le mercredi 03 juin 2020. Voir *Le Point*, du 4 juin 2020. On peut se demander si ce plan de relance économique marque la fin de la politique de rigueur européenne. Rien n'est moins sûr. Car l'Allemagne a prévenu. La politique de rigueur sera poursuivie dès la reprise économique.

⁸³ Voir Valérie Astruc et Elsa Freyssenet : *Florange la tragédie de la gauche*, Plon, 2013, p.63. *op.cit.*

traduit plutôt la doctrine industrielle étatiste défendue par le courant minoritaire de la majorité présidentielle. On est donc conduit à supposer que la question posée par le président au magnat de l'acier, s'inscrit dans une posture stratégique en phase avec l'objectif politique poursuivi par l'Élysée dans cette affaire. Le caractère stratégique s'explique ici par la mise en avant d'une solution politique clairement en dissonance avec le cadre interprétatif du président de la République. En d'autres termes, elle ne reflète pas la manière dont ce problème est perçu et défini au sein même de l'agenda élyséen. C'est donc l'objectif politique poursuivi François Hollande qui explique ici le recours à ce jeu stratégique. Il y a donc une adaptation de la stratégie utilisée à l'objectif politique de l'Élysée.

La rhétorique de la communication politique mobilisée par le locataire de l'Élysée participe également à cette stratégie. Cette rhétorique se caractérise particulièrement ici par son fort pouvoir de suggestion. À ce titre, il est intéressant de souligner que François Hollande n'a pas prononcé explicitement le terme « nationalisation » lors de ses échanges avec Lakshmi Mittal. Mais en demandant à ce dernier s'il « *est prêt à céder les hauts fourneaux* », le président a laissé planer implicitement la menace d'une nationalisation du site de Florange. Par cette stratégie, François Hollande a réussi à produire, en se servant du discours politique comme vecteur, un message d'implication et de suggestion pour garder le contrôle du rapport de force avec son puissant interlocuteur.

Soulignons que le choix d'une solution politique allant dans le sens d'une nationalisation temporaire du site, suppose que le projet de « loi Florange » soit adopté par l'Assemblée nationale. D'autant que sans le vote de ce texte, le gouvernement ne dispose d'aucune base légale solide pour mener cette opération. Or, comme nous l'avons montré, le calendrier politique n'a pas rendu possible le vote de la « loi Florange ». Et ce n'est pas tout. Au moment où François Hollande rencontre le PDG d'ArcelorMittal, le gouvernement ne disposait d'aucun repreneur potentiellement intéressé par la reprise du site de Florange. François Hollande avait donc compris qu'il lui fallait du temps pour bien peaufiner sa stratégie pendant le dialogue stratégique. C'est précisément dans ce sens qu'il faut comprendre la deuxième partie de sa question : « *Êtes-vous prêt à bloquer le compte pendant deux mois ?* ».

En parallèle l'équipe du ministère du redressement productif poursuit son travail de réécriture du projet de « loi Florange », pour l'adapter aux logiques des arènes parlementaires. Mais en ce moment, rien ne garantissait que le gouvernement trouvât un repreneur crédible capable de

reprandre le site intégré de Florange avant le déclenchement du plan social⁸⁴. Les difficultés d'adaptation du projet de « loi Florange » au langage politico-administratif conduisent à un déphasage entre deux temporalités politiques : d'un côté, le temps de l'action, celui des acteurs politiques, et, de l'autre, le temps administratif, c'est-à-dire celui spécifique au fonctionnement de l'appareil politico-administratif qui obéit à ses propres logiques. En demandant à Lakshmi Mittal de « *bloquer les compteurs pendant deux mois* », François Hollande voulait probablement gagner du temps pour pallier les effets conjoncturels induits par le caractère disjoint de ces deux temporalités sur le processus décisionnel.

L'un des moments les plus intéressants de cette séquence est sans doute la réponse de Lakshmi Mittal. En effet, à la plus grande surprise de l'équipe de l'Élysée, le patron d'ArcelorMittal accepte non seulement de « *bloquer le compteur pendant deux mois* », mais il accepte également de céder les deux hauts fourneaux auxquels il ajoute gracieusement la Cokerie⁸⁵. En revanche, il refuse de céder la filière liquide jugée centrale dans la stratégie industrielle d'ArcelorMittal France.

Or, selon Pascal Faure, : « *si une évolution de l'actionnariat devrait avoir lieu (...), le périmètre concerné par un éventuel changement d'actionnaire doit être optimisé pour garantir la viabilité de l'opération* ». Ce qui signifie qu'une cession de la phase à chaud, c'est-à-dire de l'ensemble des hauts fourneaux y compris la cokerie, n'a aucun sens industriel sans la filière froide⁸⁶. En d'autres termes, pour garantir la viabilité d'une filière sidérurgique intégrée à Florange, la reprise du site doit porter sur la filière liquide et la filière froide. À ce titre, le rapporteur souligne : « *Dans le site intégré qu'est Florange, la filière froide a démontré sa capacité à produire, même dans le cadre d'un arrêt temporaire de la filière chaude ; a contrario, si la filière froide perdait durablement des volumes, la filière chaude perdrait l'essentiel de sa raison d'être. En résumé, la filière chaude est importante pour le site intégré, mais la filière froide est vitale pour la filière chaude* ».

⁸⁴ Rappelons que les dirigeants du groupe avaient invoqué le motif économique lié à la baisse de la demande mondiale de l'acier, comme raison de l'arrêt de la filière liquide. L'entreprise pouvait donc légalement enclencher la procédure de plan social.

⁸⁵ La Cokerie est une installation en amont des hauts fourneaux, qui permet la transformation du charbon en coke. Le charbon étant, après le minerai de fer, le deuxième principal produit de base qui entre dans la fabrication de l'acier. Le minerai de fer est aussi aggloméré en amont dans une installation spécifique. Après cette opération, les deux produits de base sont chargés dans les hauts fourneaux.

⁸⁶ Selon le rapport Faure, la filière froide nécessite aussi un volume d'investissement significatif. Il s'agit des investissements pour moderniser les lignes d'étamage pour le packaging qui, d'après le rapport, : « souffrent d'un défaut de compétitivité-coût par rapport à son principal concurrent ThyssenKrupp ». Le volume annuel d'investissement pour les deux filières est estimé à 80 millions d'euros. Cf, Rapport Faure, p.60.

Lakshmi Mittal accepte volontiers de céder la seconde, mais s'accroche à la première qu'il juge centrale dans sa stratégie industrielle. Désormais, le gouvernement dispose d'un délai de soixante jours pour trouver un repreneur pour les hauts fourneaux avant le déclenchement automatique d'un plan social à Florange. Mais le PDG d'ArcelorMittal sait probablement qu'aucun n'investisseur n'acceptera de reprendre les hauts fourneaux et la cokerie sans la filière froide, nécessaire pour la transformation de l'acier en produits finis. Cette offre restreinte d'ArcelorMittal, tout aussi stratégique sur le plan économique, sonne comme un revers pour Arnaud Montebourg et son équipe qui, pris de court par la réponse des dirigeants de l'entreprise, doivent trouver une autre solution politique pour sauver le site.

De la recherche d'un repreneur à l'émergence du scénario de nationalisation

Au moment où se déroule la rencontre entre François Hollande et les dirigeants d'ArcelorMittal à la présidence de la République, Arnaud Montebourg, jusque-là chargé par le président de discuter avec la direction européenne du groupe, est en déplacement en Moselle pour rencontrer les syndicats du site et quelques élus lorrains. Mais dans sa voiture qui l'amène de la gare de Metz à Florange, le ministre reçoit un coup de fil de Pierre-René Lemas, le secrétaire général de l'Élysée, qui lui demande d'attendre l'issue de la séance de travail en cours avec Lakshmi Mittal avant de rencontrer les syndicats, qui l'attendent avec impatience dans la salle de réunion de la mairie de Florange. Quelques minutes plus tard, dans sa voiture garée à l'entrée de la ville de Florange, le ministre reçoit un second coup de fil. Mais cette fois, il s'agit de François Hollande en personne qui lui fait un bref point de sa rencontre avec le magnat de l'acier, notamment le refus de ce dernier de céder la filière froide. Le président l'informe aussi du début d'un compte à rebours de deux mois, pendant lequel le gouvernement doit trouver un repreneur crédible sur un périmètre restreint du site portant seulement sur les hauts fourneaux et la cokerie, et non sur un périmètre optimal incluant la filière froide comme il l'aurait voulu.

Cette réponse inattendue de Lakshmi Mittal est vécue par Arnaud Montebourg comme une déception, d'autant qu'elle remet en cause, au moins partiellement, l'efficacité de la solution politique de reprise l'outil industriel proposée par le ministre. Soulignons qu'Arnaud Montebourg et son équipe avaient déjà fait le tour de quelques sidérurgistes européens et étrangers pour une offre concernant le site intégré de Florange. Au rang de ces sidérurgistes, on peut citer sans être exhaustif le Russe Severstal, l'Ukrainien Metinvest et l'Indien Jindal Steel & Power, qui étaient plus ou moins intéressés par la reprise du site. Même si aucun de

ces sidérurgistes n'avaient encore déposé une proposition ferme, le ministre sait qu'aucun investisseur ne serait désormais intéressé par cette usine si elle est amputée de sa filière froide. Étant à Florange pour rencontrer les syndicats, il a la lourde responsabilité de leur annoncer cette mauvaise nouvelle.

C'est donc la gorge serrée, et conscient qu'il s'engage dans une bataille très dure avec ArcelorMittal qu'Arnaud Montebourg arrive à la mairie de Florange où l'attendent avec impatience les membres de l'intersyndicale. Édouard Martin, le leader syndical CFDT, revient sur ce moment très spécial :

« Il arrive, fend la foule sous les applaudissements, serre chaleureusement les mains et nous le rencontrons dans une salle de réunion de la mairie (...) sans nous dire explicitement que Mittal compte fermer les hauts fourneaux le lundi suivant, il nous informe qu'il compte prendre des décisions graves qui ne vont pas dans le sens que nous souhaitons. Il nous explique que lui, le ministre, il prendra toutes les mesures qu'il faut pour revendre la partie de l'usine qui pourrait être fermée, que la loi est prête. Il nous montre une feuille en disant : "Regardez, elle est rédigée " (...) »⁸⁷

Mais dans son rôle de médiateur entre le gouvernement et les acteurs locaux, Arnaud Montebourg est conscient qu'il ne dispose plus que de deux mois pour contraindre ArcelorMittal à augmenter son périmètre de cession. À l'issue de cette réunion, certains délégués syndicaux, notamment FO et CGT, étaient plus ou moins déçus. Mais ils ne sont pas les seuls ; car certains élus lorrains commencent également à douter de la capacité du ministre à sauver les hauts fourneaux. Seule la CFDT semble encore faire confiance à Arnaud Montebourg, non sans exprimer ouvertement ses craintes. Édouard Martin revient sur cet épisode qu'il décrit comme suit :

« Au tour de la table, plus personne, y compris les députés de droite, n'y croit. Seule la CFDT veut bien lui accorder du crédit :

- Mais faites attention que ces deux mois ne soient pas un écran de fumée. Parce que là, on ne vous pardonnera pas ! » Et au ministre de répondre :

« Croyez en ma sincérité, ce n'est pas un artifice pour gagner du temps. Je vais mettre ces deux mois à profit pour mettre la pression sur ArcelorMittal et trouver un repreneur »⁸⁸

⁸⁷ Voir Édouard Martin, *Ne Lâchons Rien Contre l'Économie Cannibale*, eds Cherche-Midi, 2013, p.92

⁸⁸ Voir Édouard Martin, *Ne Lâchons Rien ...* p.92-93, op.cit.,

Comme on peut le voir le rôle de médiateur endossé par le ministre du redressement productif l'amène à intervenir dans deux registres différents : celui des acteurs politiques au plus haut sommet de l'État d'un côté, et celui des acteurs territoriaux de l'autre, c'est-à-dire les syndicats du site et les élus lorrains. C'est précisément grâce à l'un de ces derniers, Jean-Marc Todeschini, le sénateur PS de la Moselle, qu'Arnaud Montebourg a été mis en contact avec un investisseur secret intéressé par la reprise du site.

En effet, le 9 octobre 2012, Jean-Marc Todeschini et Michel Liebgott organisent secrètement une rencontre entre Arnaud Montebourg et Bernard Serin. Un homme d'affaires lorrain ayant pignon sur rue, et connu en Moselle comme président du FC Metz. Mais il est surtout un ancien dirigeant d'Arcelor, et est l'actuel dirigeant de Cockerill Maintenance & Ingénierie (CMI), une entreprise internationale de maintenance dans le domaine de l'énergie et de la sidérurgie basée à Seraing en Belgique. La rencontre, préparée par le sénateur Jean-Marc Todeschini, a lieu à Paris à la questure du Sénat, située entre le jardin du Luxembourg et l'école des Mines. Ce jour-là, à l'arrivée de Bernard Serin, Arnaud Montebourg qui le rencontre pour la première fois va directement au but : « *Monsieur êtes-vous prêt à vous lancer ?* ». Valérie Astruc, correspondante de France 2 à l'Élysée et Elsa Freyssenet, chef adjointe du service politique du quotidien *Les Echos*, chargée du suivi du gouvernement et de la majorité, reviennent sur cette séquence dans leur ouvrage éponyme en ces termes :

« La réponse affirmative remplit le bouillant ministre d'excitation. Sa connaissance du secteur le rassure aussi (...) Il l'interroge sur tous les points : quel périmètre ? Quel projet pour les hauts fourneaux ? Que se passe-t-il si Mittal refuse de céder les brevets ? Bernard Serin le rassure : "Je suis lorrain, fils de sidérurgiste, pas besoin de brevets, les bons sidérurgistes savent faire" (...) »⁸⁹.

Ce profil d'industriel français ancré dans le territoire rassure le ministre, et s'inscrit parfaitement dans la doctrine industrielle qu'il défend au sein du gouvernement. À présent, sûr d'avoir trouvé un repreneur crédible pour la reprise du site, Arnaud Montebourg va essayer de convaincre l'Élysée sur la crédibilité du projet industriel de Bernard Serin. L'idéal pour le ministre serait que Lakshmi Mittal accepte de son gré de vendre le site intégré de Florange. Mais en cas de refus du sidérurgiste à élargir son périmètre d'offre, Arnaud Montebourg a prévu l'ultime solution politique : la nationalisation temporaire du site.

⁸⁹ Voir Valérie Astruc et Elsa Freyssenet ... p.75. op.cit.,

2.3 L'option de la nationalisation temporaire du site de Florange

Jusqu'à la mi-octobre 2012, l'idée d'une nationalisation de Florange n'avait pas été évoquée au sein de la CFDT, le syndicat majoritaire de l'intersyndicale de Florange. D'ailleurs, la nationalisation ne figure pas dans le corpus idéologique de la CFDT, qui se définit plutôt comme un syndicat réformiste et de « proposition »⁹⁰. Toutefois, cette solution du « retour à l'État » est loin d'être une idée nouvelle au sein de l'intersyndicale. Elle avait déjà été évoquée devant François Hollande par Walter Brocoli (FO), au moment où la délégation intersyndicale avait été reçue à l'Élysée le 4 juin 2012. Mais le cadre *d'action collective dominant* à l'époque était celui de la CFDT, qui privilégiait une solution législative. Celle de la fameuse « loi Florange » censée empêcher la fermeture des hauts fourneaux.

Mais le refus de Lakshmi Mittal de se séparer de la filière liquide offre à Arnaud Montebourg l'occasion de procéder à une requalification politique du problème. L'option de la nationalisation temporaire, déjà envisagée secrètement par ce dernier et son équipe, revient en tête de liste des solutions politiques du ministre. D'autant que cette solution politique est en phase avec la doctrine du nouveau industriel prônée par le ministre. Dans son ouvrage *La Bataille du Made in France*, Arnaud Montebourg revient sur la philosophie qui sous-tend cette doctrine industrielle en ces termes :

« Un produit stratégique (l'acier) nécessaire aux autres industries, une technologie susceptible de disparaître, des besoins non satisfaits sur le marché domestique, voilà à partir de quoi ma petite équipe et moi-même avons élaboré une doctrine nouvelle. Celle du retour à l'État, par le recours aux nationalisations temporaires, un outil parmi tant d'autres de défense et de protection de nos intérêts industriels »⁹¹.

À cette fin, Arnaud Montebourg s'engage dans une requalification politique du problème, en vue de légitimer auprès de l'opinion publique cette solution du retour à la nation. L'activité de requalification politique dans laquelle s'engage le ministre, va prendre la forme d'une (re)problématisation de l'enjeu dans les arènes institutionnelles parlementaires où celui-ci est en discussion. Cette (re)problématisation se structure autour d'une stratégie centrale, qui vise à délégitimer la vision politique dominante incarnée par le courant majoritaire du gouvernement.

⁹⁰ Voir Cécile Guillaume, *La CFDT. Sociologie d'une conversion réformiste*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. « Pour une histoire de travail », 2014.

⁹¹ Voir Arnaud Montebourg, *La bataille du made in France*, Flammarion, 2013, p.116

Pour ce faire, le ministre du redressement productif va mettre en avant une rhétorique argumentative au sein de l'Assemblée nationale et au Sénat, en vue de créer un consensus politique autour de sa solution politique. Ainsi le processus de (re)problématisation va consister essentiellement à désigner Lakshmi Mittal comme le responsable du problème (*naming*), exactement comme l'ont fait les métallos avant lui. Pour y parvenir, Arnaud Montebourg va se servir du refus de Lakshmi Mittal à optimiser son périmètre de cession comme argument principal, pour le désigner comme le responsable du problème. Selon le ministre, ce refus est motivé par la rentabilité financière de la filière froide au cœur de la stratégie industrielle du groupe en France. L'activité de (re)problématisation consiste donc à mettre l'accent sur cette quête de profitabilité du patron indien, et le présenter comme le véritable problème des hauts fourneaux de Florange (*blaming*). Plus concrètement, l'attitude de Lakshmi Mittal est présentée et étiquetée par le ministre du redressement productif comme une manifestation patente des dérives du capitalisme financier. Il faut bien comprendre qu'à travers les pratiques du PDG d'ArcelorMittal, c'est le capitalisme financier sur lequel repose l'essentiel du fonctionnement de l'industrie française qui est dénoncé par le ministre du redressement productif. Ainsi, à travers un processus discursif particulièrement argumentatif, ce dernier va tenter de délégitimer cette vision dominante de la politique industrielle et les injonctions normatives et cognitives dont elle est porteuse.

L'option de la nationalisation doit donc être envisagée comme une solution politique porteuse de significations et de représentations. Ce choix politique traduit une conception du rôle de l'État et, en ce sens, est adossé à une vision du rôle et de la capacité de la puissance publique sur la scène des politiques publiques. C'est dans le rang des députés de l'aile gauche de la majorité présidentielle, dont la plupart appartient au courant minoritaire, que cette option trouve logiquement un écho favorable. Aussi, ces élus socialistes apportent-ils leur soutien politique à Arnaud Montebourg lors des séances de questions au gouvernement à l'Assemblée nationale et au Sénat. L'exemple de la question posée par Jean-Marc Todeschini, sénateur de la Moselle, lors de la séance de questions au gouvernement au Sénat le 23 novembre 2012 est à ce titre assez illustratif. Au sénateur d'interpeller le ministre :

« Ma question s'adresse au ministre du redressement productif. Elle concerne l'avenir des hauts fourneaux de Florange, mais à travers cet avenir, Monsieur le ministre, il y va aussi de l'avenir de notre industrie lourde, car comme vous le savez, Florange est devenu un symbole de la désindustrialisation et de ses ravages pour la France entière (...) Monsieur le ministre vous avez déclaré que deux offres de reprise du site d'ArcelorMittal de Florange étaient

faites, mais sur un périmètre plus large que celui que M. Mittal entend céder (...) Monsieur le ministre il ne serait pas acceptable qu'en présence d'un repreneur sérieux M. Mittal puisse dicter sa loi sur l'avenir de notre industrie, de notre production d'acier (...) Comment le gouvernement peut-il d'ici le 1^{er} décembre prochain, amener M. Mittal à assumer ses responsabilités afin qu'il accepte de modifier le périmètre de cession ? Si cela s'avère impossible, n'est-il pas temps d'écrire le changement et de se donner les moyens législatifs, face à la famille Mittal, de pérenniser la production d'acier français et les hauts fourneaux de Florange ? (...) Ce serait un signal fort, des perspectives claires, pour définir une stratégie de rebond industriel »⁹².

Comme on peut le voir l'option de la nationalisation temporaire du site de Florange s'inscrit dans une vision, certes minoritaire du gouvernement, mais qui entend s'imposer comme la nouvelle doctrine en matière de politique industrielle. Ce qui implique une délégitimation corrélative de la vision dominante calquée sur les normes et les injonctions du capitalisme financier, dont Lakshmi Mittal est considéré comme le parfait représentant. On comprend alors que le processus de (re)problématisation entrepris par Arnaud Montebourg nécessite une imputation de responsabilité au PDG du groupe. Cette imputation de responsabilité semble très explicite lorsque le ministre, en réponse à la question du sénateur, déclare :

*« Monsieur le sénateur de Moselle Jean-Marc Todeschini, j'ai en effet dit hier à l'Assemblée nationale que le gouvernement et mon ministère ont reçu deux offres d'entrepreneurs, dans les détails desquels je ne peux pas entrer en raison de la confidentialité que ces industriels ont demandé au gouvernement français. Ce matin, la firme ArcelorMittal a déclaré n'avoir pas connaissance de ces offres. C'est tout à fait normal, car elles ont été exprimées auprès de l'autorité politique et non d'ArcelorMittal dans la mesure où elles concernent un périmètre plus large que celui qu'a octroyé à la reprise le groupe. **C'est la première démonstration, d'ailleurs que le problème des hauts fourneaux de Florange, ce n'est pas la défaillance des hauts fourneaux de Florange, c'est celle de Mittal !** Je rappelle que Mittal est propriétaire de vingt-cinq hauts fourneaux en Europe, disposant de part de marché monopolistique, et que ArcelorMittal a décidé d'en fermer neuf (...) **Je rappelle que ces gouvernements européens ont dû jadis nationaliser leur acier.** Ce fut le cas en France sous Raymond Barre. Ce fut le cas également au Luxembourg et en Belgique. **Nous pouvons aujourd'hui considérer que la question que vous posez, M. Todeschini, de l'éventualité d'un contrôle public, même***

⁹² Voir la séance de questions au gouvernement n° 0058G de Jean-Marc Todeschini. Publiée au JO du Sénat le 23 novembre 2012. p.5015. Rappelons que c'est le sénateur Jean-Marc Todeschini qui a présenté Bernard Serin, intéressé par la reprise du site de Florange, à Arnaud Montebourg.

temporaire, doit faire l'option d'une étude sérieuse par le gouvernement. C'est ce à quoi nous sommes attelés depuis plusieurs mois »⁹³

Cette réponse révèle bien que l'idée d'une nationalisation temporaire du site de Florange n'est pas nouvelle. Cette solution politique a émergé dans l'agenda du ministère du redressement productif dès la remise du « rapport Faure » à Arnaud Montebourg le 27 septembre 2012. Elle s'inscrit donc dans la stratégie mise en place par le ministre et son équipe pour contrer un éventuel refus des dirigeants d'ArcelorMittal d'offrir à la reprise un périmètre optimal du site. De ce point de vue, la nationalisation temporaire vise à pallier l'ineffectivité de la « loi Florange » dans ce dossier. En ce sens, il y a une cohérence entre cette solution politique et l'objectif politique poursuivi par le ministre. On note également, là aussi, une adaptation de la stratégie politique aux variations conjoncturelles du processus décisionnel.

Mais au sein de la majorité parlementaire, le soutien à la nationalisation du site ne se limite pas uniquement à l'aile gauche du parti socialiste. Arnaud Montebourg a également réussi à rallier les députés du PCF et du Front de Gauche à sa doctrine industrielle. Lors de la séance de question au gouvernement à l'Assemblée nationale le 22 novembre 2012, André Chassaigne, député PCF du Puy-de-Dôme et président du Groupe Démocrate et Républicain (GDR), a posé au ministre du redressement productif une question qui éclaire sur le soutien de son groupe à l'option de la nationalisation temporaire du site de Florange :

*« Monsieur le ministre, dans quelques jours, faute de repreneur, Mittal arrêtera les hauts fourneaux de Florange. Pourtant, le rapport que vous avez commandé à M. Pascal Faure souligne que l'activité de Florange est rentable dans son intégralité, associant filière chaude et filière froide. L'expertise a aussi démontré le caractère indispensable de ce site pour la France. Avec une importation qui sera de plus en plus coûteuse, l'arrêt de la production sidérurgique en Lorraine aurait des conséquences catastrophiques pour les autres secteurs industriels français et européens. Monsieur le ministre, le sentiment grandissant est que le Gouvernement reste sourd, en dépit de ses promesses (...) pour sauver notre sidérurgie. **Il est temps d'obtenir d'autres engagements de la famille Mittal, et d'entrer si nécessaire dans la phase opérationnelle d'une prise de contrôle par l'État.** Qu'entendez-vous faire Monsieur le ministre pour surseoir à l'arrêt de la production, programmé au 1^{er} décembre ? »⁹⁴*

⁹³ Voir la séance de questions au gouvernement n° 0058G du 23 novembre 2012 au Sénat. Comme on peut le voir, cette question a permis à Arnaud Montebourg d'annoncer publiquement la solution politique sur laquelle lui et son équipe travaillaient déjà depuis plusieurs mois.

⁹⁴ Voir la séance de question au gouvernement du 22 novembre 2012 à l'Assemblée nationale.

Au ministre de répondre :

« Monsieur le député André Chassaing (...) je suis en mesure de vous indiquer que le gouvernement a reçu deux offres et marques d'intérêt sur un périmètre plus large que celui qui a été octroyé par la famille Mittal. Ce périmètre est en effet le périmètre de la rentabilité qui avait été expertisé par l'expert gouvernemental Pascal Faure. Nous sommes aujourd'hui devant une logique qui démontre de façon implacable que le problème des hauts fourneaux de Florange, ce ne sont pas les hauts fourneaux de Florange qui seraient mauvais, c'est le problème de Mittal qui a décidé de se débarrasser à très mauvais compte de Florange »

Avec cette rhétorique argumentative qui vise à (re)reproblématiser l'enjeu et désigner Lakshmi Mittal comme responsable (*blaming*), Arnaud Montebourg semble avoir réussi à convaincre les élus situés à l'aile gauche de la majorité présidentielle des deux assemblées. En outre, l'activité de publicisation entreprise par ce dernier dans les arènes parlementaires, a suscité de nombreuses prises de position⁹⁵ autour de l'option de la nationalisation. Mais le ministre peine à convaincre François Hollande sur l'efficacité de sa solution politique. Le président, qui garde probablement encore en mémoire le souvenir douloureux des nationalisations sous François Mitterrand entre 1981 et 1983, hésite encore et trouve cette solution politiquement risquée. Pour tenter de le convaincre définitivement que seule la nationalisation temporaire du site de Florange lui évitera d'avoir une plaque à Florange comme son prédécesseur à Gandrange, Arnaud Montebourg prépare une lettre confidentielle qu'il adresse à François Hollande le 15 novembre 2012. Deux jours plus tard, il sera reçu par le président à l'Élysée.

Montebourg à l'Élysée ou la rencontre entre la composante élyséenne et le ministre

Lorsqu'il est reçu à l'Élysée le 17 novembre 2012, Arnaud Montebourg est conscient que l'enjeu est de taille, car c'est son ultime chance de convaincre le chef de l'État et son équipe sur l'efficacité et la pertinence de sa solution politique. La rencontre est décisive, d'autant qu'il s'agit de la deuxième fois que le ministre est reçu par le chef de l'État sur l'idée d'une nationalisation de Florange. En effet, Arnaud Montebourg avait déjà rencontré l'équipe de

⁹⁵ C'est le cas notamment de Thierry Breton, administrateur des entreprises et ancien ministre des finances, de l'économie et de l'industrie sous Jacques Chirac de 2005 à 2007. Dans un entretien accordé à Valérie Astruc et Elsa Freyssenet, l'intéressé expose son point de vue sur la nationalisation temporaire du site de Florange comme suit : « La nationalisation, c'est aussi faire respecter la parole publique ! (...) les américains, les japonais, les britanniques l'ont fait récemment », voir *Florange la Tragédie de la Gauche ...p.89. op.cit.*

l'Élysée concernant cette solution politique au début du mois de novembre 2012. Lors de cette précédente rencontre, le ministre avait présenté un projet de nationalisation très ambitieux portant sur ArcelorMittal France dans son ensemble. Le principe de ce premier projet de nationalisation du site repose sur le *carve out* : une technique financière et juridique de scission d'entreprise, qui permet de séparer l'activité d'une filiale d'un groupe afin de la revendre. Cette option présentait l'avantage d'être cohérente au plan industriel, et s'inscrivait parfaitement dans l'esprit du rapport Faure concernant « l'évolution de l'actionnariat ». Mais elle avait pour inconvénient principal d'être très coûteuse : deux milliards d'euros. Trop cher pour les finances publiques en période de crise financière. Mais au-delà de ce coût exorbitant, s'ajoute une série de difficultés techniques et juridiques qui ont conduit l'équipe de l'Élysée à balayer ce premier projet industriel d'un revers de main. Aquilino Morelle, présent à cette première séance de travail, revient sur cette séquence en ces termes :

*« Au cours de cette réunion, la solution avancée par Arnaud Montebourg soulève un flot d'objections parfaitement prévisibles (...) En vérité, elles sont toutes dictées par une même impossibilité culturelle et politique à envisager un tel retour de l'État dans le champ économique ».*⁹⁶

Mais cette fois, le projet de nationalisation qu'Arnaud Montebourg s'apprête à défendre le 17 novembre 2012 devant François Hollande et son équipe est juridiquement plus solide et économiquement plus modeste. Il est aussi moins risqué pour les finances publiques pour au moins deux raisons : la première est que son coût total est de 1 milliard d'euros - contre 2 milliards pour le premier projet -, et il est adossé à une stratégie de financement directement inspirée de l'exemple de la prise de participation exceptionnelle de l'État dans le capital d'Alstom en juillet 2003. Plus concrètement, le coût de l'opération sur papier est de zéro euro pour les finances publiques. Pour financer son apport, il suffirait à l'État de vendre 1% des actifs qu'il détient dans le capital de GDF-Suez pour débloquer les 420 millions d'euros nécessaires pour acheter le site de Florange à ArcelorMittal. La deuxième raison est qu'il s'agit d'une nationalisation temporaire et ciblée, portant sur un périmètre déterminé d'ArcelorMittal France. À cela s'ajoute un autre élément très important pour la faisabilité de l'opération : Arnaud Montebourg a annoncé à l'équipe de l'Élysée qu'il a trouvé un repreneur crédible en la personne de Bernard Serin, un industriel lorrain qui, selon le ministre, est prêt à investir quatre cents millions d'euros pour moderniser l'usine.

⁹⁶ Voir Aquilino Morelle : *L'Abdication*, Grasset, p.97. *op.cit.*

Autour de la table ce jour-là, Arnaud Montebourg, Stéphane Israël, son directeur de cabinet. En face, François Hollande et son équipe : Pierre- René Lemas, le secrétaire général de l'Élysée, Emmanuel Macron, le sherpa économique du président dans ce dossier et Aquilino Morelle son conseiller politique. Ce dernier, très proche d'Arnaud Montebourg, a été son directeur de campagne pour les primaires socialistes de 2011. Une campagne dont l'une des thématiques phares étaient la « démondialisation ». C'est dire que les deux hommes partagent les mêmes convictions politiques, et ont la même conception du rôle de l'État dans l'économie.

Confiant qu'il tient un projet industriellement solide et viable, le ministre, documents à l'appui, expose son projet de nationalisation temporaire de Florange. Lui et son équipe ont travaillé sur ce projet industriel depuis plusieurs mois, avec l'appui des services de Bercy et du FSI. C'est donc confiant qu'il avance ses arguments, préparés à l'avance, pour convaincre le président et ses conseillers quant à l'efficacité de sa solution politique. Le principe de l'opération, tel qu'il est exposé avec les détails techniques dans une note secrète préalablement envoyée au président, est très simple : dans un premier temps, l'État se porte acquéreur de l'usine de Florange auprès d'ArcelorMittal avec la vente de 1% des actifs qu'il détient dans le capital de GDF-Suez. Ce moment correspond à la prise de contrôle public du site. Mais il s'agit bien d'une nationalisation temporaire car, dans un second temps, l'État doit revendre le site à un acquéreur crédible. Il reste que Bernard Serin, le seul investisseur crédible jusqu'alors intéressé par le site, n'apporte que 110 millions d'euros de fonds propres, sur un coût total de l'opération estimé à 1 milliard d'euros (quand on y inclut les investissements nécessaires pour une remise à niveau de la filière liquide et la filière froide). Quand on additionne à l'apport de Bernard Serin les 420 millions d'euros de l'État, il manque environ 470 millions d'euros à l'appel. La viabilité de l'opération nécessite donc d'autres investisseurs pour boucler le tour de table financier. Quant à la question des brevets, nécessaires pour l'exploitation du site par un repreneur, le ministre répond :

« Les brevets, c'est une escroquerie, c'est du savoir-faire industriel. Aux Etats-Unis, les brevets de Mittal sont annulés (...) l'usine on la revendra plus tard, et l'exploitation, cela rapporte puisque Florange est rentable ! »⁹⁷.

Mais les arguments avancés par le ministre ne semblent guère rassurer le chef de l'État. Ce dernier pose à Arnaud Montebourg une question, qui met en lumière ses doutes sur l'option

⁹⁷ Voir Valérie Astruc et Elsa Freyssenet : *Florange, La Tragédie de la Gauche*, 2013, Plon, p.84.

d'une nationalisation temporaire de l'usine. François Hollande laisse entendre : « *Et si ça ne marche pas ! je ne veux pas qu'on ferme nous-mêmes (...)* ». Le président se veut prudent. Mais il faut bien comprendre ici, que cette prudence de François Hollande reflète son positionnement doctrinal en ce qui concerne le recours à la nationalisation comme moyen d'intervention de l'État dans le secteur privé.

Ce positionnement doctrinal nécessite, pour être compris, de prendre en compte les mutations internes au PS, et, de manière plus spécifique, la configuration sociologique des élites socialistes dans le milieu des années 1980. Une période marquée par l'arrivée au PS de nouveaux cadres comme François Hollande ou Pierre Moscovici, qui font partie de ces élites d'orientation social-démocrate, c'est-à-dire de la Gauche « moderne », alors minoritaire au sein du parti socialiste. À ce titre, ils s'inscrivent dans la « deuxième Gauche » dite la « Gauche de gouvernement » théorisée quelques années plus tôt par Michel Rocard⁹⁸. Une « Gauche « réformiste » opposée aux « nationalisations à outrances » et en rupture avec les positions défendues par le PCF pendant la période du programme⁹⁹ commun de gouvernement entre le PS et le PCF de 1980 à 1984. (Voir Section 2, chapitre III). L'émergence au sein du parti socialiste de cette doctrine néo-libérale se caractérise par une forte polarisation interne entre deux cultures politiques, que Vincent Duclert décrit en ces termes : « La plus typée, qui fut longtemps dominante, est jacobine, centralisatrice, étatique, nationaliste et protectionniste (...) La deuxième gauche, que Michel Rocard incarna plus que d'autres, se caractérise d'abord par son opposition avec la première »¹⁰⁰.

⁹⁸ La nomination de Michel Rocard comme Premier ministre par François Mitterrand après sa réélection pour un second septennat, au soir du 8 mai 1988, confirme le « tournant de la rigueur » opéré en mars 1983. Elle traduit déjà à l'époque une certaine victoire du courant de la « deuxième Gauche » incarnée par Michel Rocard. La domination de cette doctrine politique au sein du PS se trouve confirmée dans la réorientation des politiques publiques. Son effet le plus frappant sur les politiques publiques s'est traduit par le gel des nationalisations, décidées quelques années plus tôt dans le programme commun de gouvernement déjà sous le gouvernement de Laurent Fabius en 1983, et poursuivi par Michel Rocard dès son arrivée à Matignon en mai 1988. La victoire de ce courant politique au sein du PS est bien illustrée par un extrait des propos de François Mitterrand lors d'un dîner à l'Élysée, où ce dernier avait convié Pierre Bérégovoy, Jean-Louis Bianco et Jean-Paul Huchon pour leur annoncer celui qu'il avait choisi de nommer au poste de Premier ministre. À l'heure du dessert, François Mitterrand déclare : « Je dois nommer mon Premier ministre ... (pause tendue). L'une des forces du socialisme français, c'est qu'il compte dans ses rangs beaucoup d'hommes de qualité. À mes yeux, ces talents sont équivalents... (nouvelle pause, et le silence se fait plus lourd). Je dois dire pourtant qu'à l'heure actuelle Michel Rocard a une prime d'avance ... Elle n'est ni psychologique ni affective, elle est politique, c'est la situation qui le veut ... ». Propos rapportés par Jean Lacouture dans son excellent ouvrage : *Mitterrand une histoire de Français, Les vertiges du sommet, vol.2*, Seuil, Paris, septembre 1998, p.290-291.

⁹⁹ Le tournant de rigueur qui, selon-nous, marque le début de la mutation du PS à la social-démocratie, avait provoqué la rupture de l'union de la gauche entre le PS et le PCF. Les communistes n'avaient pas été associés au gouvernement que forma Laurent Fabius en juillet 1984.

¹⁰⁰ Voir Vincent Duclert : « La Deuxième Gauche », in, *Histoire des Gauches en France*, (dir) Jean-Jacques Becker, Gilles Candar, 2005, La découverte, p.175-189.

Aussi, lors de cette séance de travail à l'Élysée, ces deux visions politiques se retrouvent-elles face-à-face. Mais le courant du « oui », celui de la « Gauche réformatrice » d'orientation social-démocrate¹⁰¹, est majoritaire autour de la table. Autour de la table ce jour-là, seuls Arnaud Montebourg et Aquilino Morelle, le conseiller politique du président, sont partisans du « non », et défendent une politique industrielle de type protectionniste. Ce dernier revient sur cette séquence qu'il décrit en ces termes :

« Pour les partisans du « oui », majoritaires autour de la table, cette perspective d'une nationalisation, même de sauvetage, même temporaire, même au service d'un symbole politique majeur – Florange- est inenvisageable. Pour eux, l'idée comme le mot sont tabous »¹⁰²

De fait, au nom de l'orientation social-démocrate de François Hollande et de la majorité de son équipe, il était en effet peu probable que la composante élyséenne approuvât la solution de nationalisation temporaire voulue par Arnaud Montebourg. Mais comme nous l'avons montré, le positionnement doctrinal de François Hollande sur la nationalisation n'est pas nouveau ; il est repérable depuis le début des années 1990. En effet, dans un ouvrage très peu connu du grand public, une sorte de traité d'économie politique coécrit par François Hollande et Pierre Moscovici, alors jeunes cadres du PS, ces derniers concluent le deuxième chapitre consacré au secteur public de la manière suivante :

« Le statu quo, ni nationalisation ni privatisation, n'a pas résisté aux ambiguïtés de l'économie mixte. Le secteur public se justifie dans des cas limités : mais il ne peut pas être statique. Il doit bouger, si les entreprises concernées veulent s'associer, conquérir des marchés à l'étranger, jouer au mieux leurs cartes européennes. La privatisation partielle voire totale, c'est-à-dire l'apport de capitaux extérieurs s'impose »¹⁰³

Mais malgré ce positionnement établi depuis des décennies sur l'enjeu de la nationalisation, François Hollande n'a pas clairement exprimé à son ministre du redressement productif sa véritable intention politique. Cette attitude, on l'aura deviné, s'inscrit dans sa stratégie politique. Elle vise à se servir de la nationalisation, non comme une solution adossée à un

¹⁰¹ Cette doctrine sociale-démocrate du PS s'articule autour de quelques facteurs centraux : l'intégration européenne, des réformes néolibérales éventuellement adoucies par une politique sociale « active » et une politique macroéconomique tournant le dos à l'austérité.

¹⁰² Voir Aquilino Morelle ...p.97. op.cit.

¹⁰³ Voir François Hollande et Pierre Moscovici : *L'heure des Choix*, eds Odile Jacob, 1991, p.311. Voir aussi, sur la remise en cause des nationalisations par le gouvernement Jospin dans les années 1997, Rafaël Cos « Dénoncer le programme, les logiques du désengagement électoral au révélateur des privatisations du gouvernement Jospin », in *RFSP*, 2018/2 Vol.2 p243.

objectif explicite de politique publique, mais plutôt comme un moyen pour faire pression sur Lakshmi Mittal dans le « dialogue stratégique ». D'autant que, dans quelques jours, le président va rencontrer pour la deuxième fois le magnat de l'acier à l'Élysée dans le cadre d'une deuxième séance de travail qui s'annonce décisive.

Le retour de Mittal à l'Élysée : la stratégie au service de l'objectif politique

Quand l'avion qui le ramène de Londres où il réside, atterrit à Paris le 27 novembre 2012 pour son ultime rencontre avec François Hollande, Lakshmi Mittal sait que l'opinion publique française ne lui est guère favorable. En effet, l'activité de redéfinition politique du problème entreprise par Arnaud Montebourg, a conduit ce dernier à multiplier les entretiens dans la presse écrite et à la télévision pour promouvoir la solution de nationalisation temporaire de Florange. Le ministre semble donc avoir gagné la bataille de l'opinion publique en faveur de sa solution politique. Par exemple, la veille de cette rencontre, c'est-à-dire le 26 novembre 2012, Arnaud Montebourg avait accordé un long entretien au quotidien *Les Echos*. Lors de cette interview consacrée au dossier Florange, le ministre avait déclaré : « *Nous ne voulons plus de Mittal en France* »¹⁰⁴. Cette déclaration a été jugée excessive par de nombreuses personnalités politiques de droite comme du centre. En parallèle d'autres personnalités importantes de droite et du centre ont manifesté leur soutien politique à l'option de nationalisation temporaire défendue par Arnaud Montebourg. C'est le cas, par exemple, de Jean-Louis Borloo¹⁰⁵ (UDI), François Baroin (UMP), ancien ministre des finances sous Nicolas Sarkozy, Henry Guaino, plume et conseiller spécial de Nicolas Sarkozy pour ne citer que ceux-là. Ce dernier ayant déclaré que « *la nationalisation temporaire avait été évoquée dans le dossier de Gandrange en 2009* »¹⁰⁶.

C'est dans ce climat politique défavorable que le magnat de l'acier a été reçu par le chef de l'État, dans la soirée du mardi 27 novembre 2012. Quelques minutes avant le face-à-face entre les deux hommes, François Hollande, qui avait reçu dans la même soirée Elio Di Rupo, le Premier ministre belge, avait déclaré que la nationalisation « *fait partie des sujets de la discussion sur le site lui-même, mais en aucune manière sur l'ensemble du groupe* »¹⁰⁷. La

¹⁰⁴ *Les Echos*, du 26 novembre 2012.

¹⁰⁵ Jean-Louis Borloo, alors patron des centristes de l'UDI, et ancien ministre de Nicolas Sarkozy, déclarait notamment qu'une prise de contrôle public temporaire du site ne lui « *paraît pas inadaptée* ». France Inter, le 26 novembre 2012.

¹⁰⁶ *Les Echos* du 27 novembre 2012.

¹⁰⁷ Pour consulter le texte intégral de ce point de presse conjoint, consulter : <https://urlz.fr/dgNO>

déclaration est loin d'être anodine. Elle fait partie de la stratégie du président pour faire monter la pression sur Lakshmi Mittal avant cette rencontre jugée décisive. D'autant que le gouvernement ne dispose plus que de trois jours pour empêcher le déclenchement automatique d'un plan social à Florange. De même, dans trois jours, le gouvernement doit trouver d'autres repreneurs crédibles pour boucler le tour de table financier. Dans le cas contraire, Lakshmi Mittal va annoncer la fermeture définitive des hauts fourneaux le 1^{er} décembre 2012.

Comme lors de leur précédente rencontre, c'est dans le salon Vert, au premier étage de l'Élysée, que se tient la séance de travail. De part et d'autre, la composition des deux équipes reste la même : ArcelorMittal est représentée, comme la première fois, par Lakshmi Mittal, son PDG, et Henri Blaffard, le directeur de la division Flat Carbon Europe d'ArcelorMittal ; la France, quant à elle, est représentée par son président et ses conseillers. Mais contrairement à la rencontre précédente, François Hollande choisit, probablement pour asseoir sa stratégie, de commencer les échanges en français, et non en anglais comme il l'avait fait précédemment. Cette attitude donne le ton des échanges. Par ce jeu tactique, le président oblige son interlocuteur, qui ne parle pas français, à dépendre des services d'un interprète. Comme le notent Valérie Astruc et Elsa Freyssenet, en choisissant de s'exprimer dans sa langue, François Hollande a certainement voulu rappeler à son interlocuteur « où se situe l'enjeu, tandis que le chef de l'État montrera ostensiblement – en stoppant d'un signe de la main l'interprète – que lui n'a pas besoin d'un interprète pour comprendre l'anglais de Lakshmi Mittal »¹⁰⁸.

D'entrée de jeu, et conformément à son objectif politique de préservation des emplois, François Hollande décline à son interlocuteur les différentes solutions du gouvernement comme suit :

*« Nous avons trois solutions : la première est de trouver un repreneur pour la filière chaude, mais il n'y en a pas. L'alternative est que l'État reprenne provisoirement tout le site, c'est une solution. Il y a peut-être une troisième solution, mais dites-la-moi ... »*¹⁰⁹

Il s'agit, on le voit, de mettre suffisamment la pression sur Lakshmi Mittal, avec toujours à l'arrière fond la menace de la nationalisation temporaire du site. D'ailleurs, cette menace

¹⁰⁸ Voir Valérie Astruc et Elsa Freyssenet ... p.100. op.cit.

¹⁰⁹ Extrait de l'entretien réalisé par les deux journalistes avec les conseillers du président le 29 janvier 2013. p.102

devient plus explicite lorsque le président laisse entendre : « *Êtes-vous prêt à céder l'intégralité du site ?* ».

Là-encore, François Hollande se sert très clairement de l'option de la nationalisation, qui pourtant n'a pas sa préférence et ne s'inscrit guère dans sa culture politique, comme un moyen de dissuasion pour atteindre son objectif politique. De fait, l'option de la nationalisation est utilisée par l'Élysée, non comme un moyen d'action comme le souhaite Arnaud Montebourg, mais plutôt comme un moyen de pression sur le PDG d'ArcelorMittal. Et la stratégie semble bien marcher. Car, pour la première fois, la réponse de Lakshmi Mittal laisse suggérer qu'il prend au sérieux cette menace. À celui-ci de répondre :

*« Séparer Florange des autres installations françaises de son groupe n'a aucun sens industriel (...) Je ferai valoir mes droits. J'ai le contrôle des matières premières, des brevets. Si vous fabriquez des produits, vous ne pourrez pas les vendre et l'aval de Florange ne survivra pas (...) si les hauts fourneaux de Florange continuent à tourner, il faudrait que nous en fermions d'autres. Et il y aura des conséquences sur l'emploi dans tout le groupe »*¹¹⁰.

Ces propos semblent suggérer que Lakshmi Mittal prend désormais au sérieux la menace de nationalisation de Florange. En brandissant à son tour la menace de fermeture d'autres hauts fourneaux d'ArcelorMittal France, ainsi que les conséquences sur l'emploi, le magnat de l'acier veut utiliser les mêmes armes pour se battre : attaquer aussi le président de la République sur ses points faibles, c'est-à-dire la menace de fermeture d'autres sites en France, tout en agitant les conséquences sur l'emploi¹¹¹.

Ce point est important. Car il révèle comment la stratégie adoptée par chaque partie est en adéquation avec ses objectifs. En agitant les conséquences sur l'emploi, Lakshmi Mittal semble avoir décelé la crainte de l'Élysée. Mais ce qu'il ignore, c'est que sa réponse offre à François Hollande le moyen de le pousser à un accord, afin de lui arracher des concessions en termes d'investissements et sur la préservation des emplois. À François Hollande de répliquer :

« Si on ne trouve pas un accord ensemble, on sera bien forcé d'avoir un projet alternatif. Si vous voulez garder le site, qu'est-ce que vous en faites ? »

Cette question conduit l'équipe du président à aborder les trois volets centraux du dossier. Il s'agit de l'avenir de la filière froide, que le sidérurgiste refuse toujours de céder, suivi du

¹¹⁰ Cf, Valérie Astruc et Elsa Freyssenet, Florange *La tragédie de la Gauche*, p.102, *op.cit.*

¹¹¹ Sur ce point, le président aurait confié aux deux journalistes : « *Cet homme n'a pas de surmoi !* », (p.102)

volet de la préservation des emplois, objectif central de l'Élysée, et, enfin, le volet concernant la fermeture des hauts fourneaux. Sur le premier volet, l'équipe de l'Élysée obtient de la part de Lakshmi Mittal et de Henry Blaffard, un engagement inconditionnel à consentir des investissements à hauteur de 180 millions d'euros sur cinq ans. Une première pour le groupe qui, selon le rapport Faure, a préféré jusque-là une stratégie financière de court-terme au détriment des investissements de pérennité de long terme. En passant au second volet, celui de la préservation de l'emploi, le président déclare : « *Sur l'emploi vous avez prévu quoi ? Moi je ne veux aucun licenciement !* ».

Là aussi, François Hollande atteint son objectif principal. Le président réussit à arracher, non sans tractations et conciliabules entre Lakshmi Mittal et Henry Blaffard, un engagement sur le reclassement interne des salariés directement concernés par la fermeture des hauts fourneaux. Quant au dernier volet, le plus sensible, c'est-à-dire celui des hauts fourneaux, le chef de l'État laisse entendre : « *Il y a des projets modernes, des projets propres (...)* »

De toute évidence, François Hollande fait référence au projet ULCOS présenté dans le rapport Faure, comme un moyen pouvant garantir un avenir sidérurgique à Florange. Mais Pascal Faure souligne bien que : « *(...) l'avenir du site ne saurait uniquement dépendre de sa réalisation [ULCOS] compte tenu des incertitudes inhérentes à sa mise en œuvre* ». (Cf rapport Faure, p.71).

Signalons que Lakshmi Mittal n'a aucune intention de rouvrir les hauts fourneaux. De plus, il sait que le projet ULCOS n'est plus rentable compte tenu de l'effondrement du prix de la tonne de CO₂ après la crise financière de 2008. D'ailleurs, ce dernier qui tient à faire comprendre au président son désintéret pour ce projet, tempère en affirmant : « *ULCOS, cela avait un sens il y a quelques années (...)* ». Mais malgré cette réponse du sidérurgiste, le président rétorque : « *Il y a là un point qui mérite d'être négocié* ». C'est sur ce dernier point que François Hollande va conclure la séance de travail en récapitulant :

« *Il y a donc trois solutions : une première, la vente des hauts fourneaux seuls, qui est impossible, une deuxième, la reprise temporaire de tout le site par l'État, et la troisième sur laquelle vous êtes sur la voie mais qu'il faut encore travailler* »¹¹².

Ce résumé montre les trois scénarios possibles. Mais le premier, de l'aveu même de François Hollande, est impossible ; le second, on le sait maintenant, n'est pas sa préférence et ne

¹¹² Idem

s'inscrit guère dans sa culture politique. Le dernier, sur lequel il s'est déjà engagé avec les dirigeants du groupe, c'est-à-dire celui de la négociation, est sa préférence. Le projet ULCOS devient donc l'élément central de la dernière séquence de la négociation qui s'ouvre. Elle marque l'entrée du premier ministre dans le jeu. Le président qui, jusque-là, a pris le risque politique de s'impliquer personnellement dans le dossier Florange - comme l'avait fait Nicolas Sarkozy avant lui dans le dossier de Gandrange - va se retirer pour confier la dernière phase de la négociation à son Premier ministre. D'ailleurs, le fonctionnement institutionnel de la V^{ème} république l'exige. Il ne peut en être autrement. Et François Hollande sait qu'il a besoin de son Premier ministre pour lui servir de bouclier contre les conséquences d'une décision publique qui s'annonce socialement explosive.

2.4. Quand Jean-Marc Ayrault reprend le dossier : négocier avec deux lignes ?

Le retour du Premier ministre dans le jeu s'accompagne conjointement d'un glissement de l'agenda de Matignon en première ligne. Désormais chargé par le président de la République de poursuivre le « dialogue stratégique » avec les dirigeants d'ArcelorMittal, Jean-Marc Ayrault sait qu'il doit aller vite. D'autant que le délai de deux mois accordé par Lakshmi Mittal à l'exécutif pour trouver un repreneur arrive à expiration. De fait, toute décision publique concernant le dossier Florange et ce, quel que soit le scénario retenu par les instances gouvernementales, qu'il s'agisse de la nationalisation temporaire du site ou de la négociation avec ArcelorMittal, doit intervenir au plus tard le 30 novembre 2012.

Deux tendances se dessinent alors au sein gouvernement : la première, qui a la préférence de l'Élysée et de Matignon, est celle des partisans de la négociation avec les dirigeants d'ArcelorMittal. Cette première tendance, on le sait maintenant, est celle des partisans du « oui », c'est-à-dire du courant majoritaire de la « Gauche réformatrice » à laquelle appartient précisément le président et son Premier ministre. Les partisans de la négociation considèrent en effet qu'il faut poursuivre le « dialogue stratégique » avec les dirigeants d'ArcelorMittal, dans le sillage des pré-engagements déjà obtenus par l'Élysée, pour arracher des concessions sur le dernier volet : celui concernant le sort des hauts fourneaux. La deuxième configuration d'acteurs est celle des partisans de la nationalisation temporaire du site. Elle est incarnée par les partisans du « non », minoritaires au sein du gouvernement. Pour ces derniers, dont le chef de file est Arnaud Montebourg, la nationalisation temporaire constitue un moyen d'action, pour affirmer la primauté de l'État contre les dérives du capitalisme financier.

Du coup, quand le Premier ministre prend en charge le dossier, on assiste à une véritable confrontation entre ces deux groupes d'acteurs gouvernementaux. Chacune de ces deux configurations d'acteurs défend une vision du problème en phase avec son cadre interprétatif, mobilise des soutiens pour imposer sa propre représentation de l'enjeu en décrédibilisant celle de l'autre.

Pour promouvoir la solution de nationalisation temporaire de Florange, Arnaud Montebourg enchaîne des interviews dans la presse écrite, et accepte une série d'invitations sur les plateaux de télévision pour défendre le bien-fondé de son projet industriel. La stratégie du ministre n'a pas varié : infléchir la politique industrielle basée sur le capitalisme financier au profit d'une politique industrielle de type protectionniste, qui prône le retour en majesté de l'État sur la scène des politiques publiques. Pour y parvenir, le ministre occupe l'espace médiatique, et met en avant un discours qui mobilise des référents cognitifs et normatifs en phase avec son cadre interprétatif. Il s'agit, comme il l'affirme lui-même, de « faire bouger les lignes ». En ce sens, la stratégie du ministre s'apparente à un effort visant à provoquer une transformation de la matrice cognitive et normative qui structure la vision dominante. La promotion de la solution de nationalisation correspond ici à l'émergence d'un nouveau cadre interprétatif, composé de nouvelles croyances, et de nouvelles valeurs. On comprendra alors qu'à travers cette solution, les partisans de la vision minoritaire cherchent au fond à provoquer un changement de politique publique. En d'autres termes, le scénario de nationalisation vise ici infléchir la politique économique d'orientation social-démocrate incarnée par la vision dominante, majoritaire au sein du gouvernement.

La doctrine du « renouveau industriel » défendue par Arnaud Montebourg renvoie ici à ce que Peter Hall¹¹³, à la suite de Thomas Kuhn¹¹⁴, a pu qualifier de changement paradigmatique. En tout cas, le ministre du redressement productif cherche à provoquer un changement du paradigme dominant. La question qui se pose dès lors est la suivante : parviendra-t-il à opérer ce changement ? La réponse à cette question réside en partie dans le choix du gouvernement, notamment du Premier ministre. Mais elle dépend aussi de la capacité de la vision dominante à résister au changement.

Soulignons que Jean-Marc Ayrault est partisan de la voie de négociation avec ArcelorMittal. Et selon le chef du gouvernement, entre le président et lui, l'option de la nationalisation, même temporaire, « *n'est pas une hypothèse* ». Pour atteindre son objectif, le Premier

¹¹³ Peter Hall, *Governing the Economy: The politics of States Intervention in Britain and France*, op.cit.

¹¹⁴ Thomas Kuhn, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1983

ministre va suivre l'orientation stratégique préalablement esquissée par l'Élysée en remettant le projet ULCOS au cœur de sa stratégie de négociation.

En effet, ULCOS est effectivement un projet industriel très innovant qui, selon le rapport Faure, peut permettre de garantir un avenir sidérurgique à Florange. Mais comme nous l'avons déjà souligné, Pascal Faure a relevé les difficultés techniques inhérentes à sa réalisation. De plus, avec l'effondrement du prix de la tonne de l'acier après la crise financière de 2008, Lakshmi Mittal ne semble pas disposé à y consentir des investissements. C'est pourtant le pari que fait Jean-Marc Ayrault en décidant de poursuivre la négociation avec les dirigeants d'ArcelorMittal autour du projet ULCOS. Dès lors, ULCOS devient pour les partisans de la négociation l'ultime moyen pour sauver les hauts fourneaux.

Au fond, cette attitude du premier ministre n'a rien de surprenant quand l'on garde à l'esprit la stratégie du couple exécutif par rapport à ce projet industriel. Politiquement affaibli par la fracture¹¹⁵ qui s'installe au sein du gouvernement (entre partisans de la négociation avec ArcelorMittal et ceux de la nationalisation du site), Jean-Marc Ayrault veut se servir du projet ULCOS pour rallier la composante écologiste de son gouvernement, favorable à l'option de la nationalisation temporaire défendue par Arnaud Montebourg. Pour ce faire, Matignon ne va pas hésiter à mettre en avant le caractère innovant du projet ULCOS en matière de protection environnementale. Comme on le verra dans la suite de notre développement, c'est cette stratégie qui va permettre à Matignon de parvenir à un accord avec ArcelorMittal, avec le projet ULCOS comme dispositif central.

Cet aspect met en évidence le rôle déterminant des stratégies auxquelles recourent les deux configurations d'acteurs gouvernementaux dans leurs interactions tout au long du processus décisionnel. Il y a une adaptation des stratégies aux objectifs des différents acteurs. Comme on peut le voir, tout comme Arnaud Montebourg qui se sert de la nationalisation du site comme une cause nationale, Jean-Marc Ayrault va aussi se servir du projet ULCOS comme une cause environnementale pour se concilier la position de la frange écologiste de son gouvernement. Cette intention est clairement exprimée par François Hollande lui-même lorsqu'il laisse entendre à propos du projet ULCOS :

¹¹⁵ Cette fracture s'explique par la présence des deux courants politiques au sein du PS. Elle a fait émerger au sein du gouvernement deux lignes politiques, et est probablement à l'origine des nombreux couacs constatés au sein de la majorité présidentielle dès le début du quinquennat. D'une manière plus large, elle préfigure la fronde des députés socialistes opposés à la politique économique du gouvernement de Jean-Marc Ayrault et de Manuel Valls. Invité sur Europe1, le 11 septembre 2011, Jean-Marc Ayrault déclarait à propos des couacs de ses ministres « solistes » ce qui suit : « *Quelques-uns ont fait leur apprentissage et parfois se sont laissés aller à des commentaires qui n'avaient pas grand-chose à voir avec leur ministère* ». Pour plus d'information sur les couacs du gouvernement Ayrault, consulter : <https://urlz.fr/dnXo>.

« *Il faut une transition énergétique ; il faut avoir une grande cause (...)* ».

Pour ne pas laisser Arnaud Montebourg fragiliser davantage le gouvernement avec sa solution de nationalisation, Jean-Marc Ayrault va ériger à son tour le projet ULCOS en grande cause environnementale. Cet usage stratégique du projet ULCOS vise à décrédibiliser l'option de la nationalisation et montrer aux tenants de cette ligne qu'il est possible de garantir un avenir sidérurgique à Florange grâce à ULCOS, considéré comme un projet industriel plus vertueux pour l'environnement.

2.3.1 « *Face à Mittal, Ne Lâchez Rien Monsieur le Ministre !* »

Les métallos lorrains sont logiquement les premiers à se mobiliser pour soutenir la solution de nationalisation temporaire défendue par le ministre du redressement productif. Le 28 novembre 2012, les membres de l'intersyndicale de Florange (CFDT, FO et CGT) se mobilisent devant l'Assemblée nationale, et brandissent une banderole sur laquelle on pouvait lire ce qui suit : « *Face à Mittal, Ne Lâchez Rien Monsieur le ministre* »¹¹⁶. Pour les syndicats du site, qui considèrent désormais la nationalisation comme l'ultime moyen pour sauver les hauts fourneaux, les partisans de la négociation sont perçus comme des « *naïfs qui se font berner par Mittal* »¹¹⁷. Là encore, la stratégie à l'œuvre est la même : décrédibiliser l'option des adversaires et présenter la vision dominante comme dangereuse pour l'industrie française, notamment pour la sidérurgie lorraine.

Ce soutien des syndicats en faveur de la solution de la nationalisation s'accompagne de l'activation de nouveaux répertoires d'action pour faire pression sur le gouvernement. L'exemple le plus spectaculaire est l'opération de campement devant Bercy, accompagné des *sit-in* devant l'Assemblée nationale les 28 et 29 novembre 2012. Ainsi, la solution de nationalisation temporaire de Florange va connaître une forte exposition médiatique. Cette médiatisation renforce le choix politique du ministre qui va s'en servir de manière stratégique pour offrir des croissants aux métallos dans la matinée du 29 novembre 2012. Cette mise en scène particulièrement frappante va faire le tour des journaux télévisés de 20 heures. Le message politique est clair : Arnaud Montebourg veut montrer qu'il est du côté des métallos.

Mais ce qui se joue aussi, et qui éclaire l'affrontement entre ces deux lignes politiques, trouve une part de son explication dans l'accord passé entre François Hollande et Arnaud

¹¹⁶ *Le Figaro* du 28 Novembre 2012. Pour visualiser la vidéo de cette mobilisation consulter : <https://urlz.fr/dnmW>

¹¹⁷ Cf, entretiens réalisés avec Édouard Martin

Montebourg au lendemain des primaires¹¹⁸ socialistes de 2011. Ayant en effet totalisé 17 % à l'issue du premier tour des primaires, le soutien d'Arnaud Montebourg à François Hollande a été décisif dans l'investiture de ce dernier comme candidat de la gauche, et probablement pour sa victoire au soir du 6 mai 2012. Sous cet angle, on peut considérer que c'est au nom d'une certaine légitimité politique, en cohérence par ailleurs avec sa thématique de la « démondialisation », que l'ancien député de Saône-et-Loire défend sa vision politique. Conscient de cette légitimité politique, le ministre veut montrer que les métallos et le peuple de gauche attendent une décision politique qui va dans le sens de sa solution politique.

Mais les syndicats ne sont pas les seuls à se mobiliser pour soutenir la solution de nationalisation temporaire de Florange. Comme nous l'avons déjà vu, le soutien politique des élus lorrains à Arnaud Montebourg dans la « Bataille du made in France » est très marqué à l'Assemblée nationale et au Sénat, surtout lors des séances de questions au gouvernement. Mais ce soutien a pris une tournure inattendue le 24 novembre 2012, lorsque les élus lorrains, toutes tendances politiques confondues, ont adressé une lettre ouverte à François Hollande pour demander la nationalisation temporaire du site ArcelorMittal de Florange. On s'en voudrait de ne pas citer ici un extrait de cette lettre, dans laquelle le choix des élus lorrains en faveur de l'option de la nationalisation de Florange est très clairement exprimé :

*« (...) ArcelorMittal a annoncé qu'il ne souhaitait pas élargir le périmètre de la cession. Il use même désormais du chantage à l'emploi pour d'autres de ses sites afin de justifier ce choix. Face à cette situation, **comme le ministre du redressement productif, nous demandons une prise de contrôle public temporaire de l'État pour permettre à un opérateur industriel de reprendre l'activité de l'ensemble du site.** Compte tenu des enjeux humains, territoriaux, industriels, technologiques (ULCOS) et stratégiques de ce dossier, il est impératif d'aller dans le sens de cette prise de contrôle public temporaire de l'État. Faute de quoi c'est toute une région qui risque, une fois encore, d'être victime alors que l'outil de production reste performant et porteur »¹¹⁹.*

Ce soutien se justifie par les enjeux territoriaux. On retrouve ici l'une des manifestations de la coopération territoriale dans la formation des préférences. La préférence des élus lorrains à la

¹¹⁸ *Le Monde* du vendredi 14 octobre 2012. Consulter aussi sur ce point, Aquilino Morelle *L'abdication ...*p.24-25, op.cit.

¹¹⁹ Extrait de la « Lettre Ouverte » des Élus Mosellans à François Hollande le 24 novembre 2012. Dans les entretiens qu'il nous a accordés, Philippe Tarillon, à l'époque maire de Florange, déclare : « *l'expression prise de contrôle public temporaire* » a été préférée au terme « *nationalisation* » pour apaiser les réticences des élus mosellans de droite » Pour le texte intégral de cette lettre, consulter : <https://urlz.fr/dokO>.

solution de la nationalisation temporaire, s'explique ici par la préservation des « intérêts » régionaux. On observe la même dynamique quand on s'intéresse aux partisans de la négociation. Ces derniers vont aussi recevoir un soutien inattendu de la part de certains acteurs privés.

Le soutien du Medef et des experts à la vision dominante

Au moment où élus lorrains et syndicats se mobilisent en faveur de la nationalisation temporaire, le Medef et certains experts¹²⁰ - c'est le cas notamment de l'économiste Élie Cohen -, se mobilisent quant à eux pour soutenir l'option de la négociation défendue par la vision dominante. Pour ce faire, ces acteurs privés n'hésitent pas à dénoncer, dans la presse et sur les plateaux de télévision, l'option de la nationalisation temporaire de Florange. La première personnalité à s'insurger contre cette solution politique est Laurence Parisot, à l'époque, patronne du Medef. Pour la patronne des patrons, la nationalisation temporaire est « *scandaleuse aussi bien dans la forme que dans le fond* ». Invitée sur RTL Matin le 29 novembre 2012, celle-ci déclare :

« *Cette déclaration [la déclaration d'Arnaud Montebourg sur la nationalisation temporaire du site] est tout simplement scandaleuse. Envisager une nationalisation, lancer seulement le débat sur un tel principe est vraiment scandaleux* »

Q : *En quoi ?*

« *C'est scandaleux pour des raisons de fond et probablement aussi pour des raisons de méthode. Je commencerai d'abord pour les raisons de méthode. Parce que s'il s'agit, par de tels propos, d'exercer une pression, de faire du chantage dans le cadre d'une négociation c'est inadmissible. C'est scandaleux pour des raisons de fond, parce qu'il faut bien rappeler ce qu'est une nationalisation, c'est une expropriation (...) Je ne doute pas que le président de la République soit plus raisonnable que le ministre Arnaud Montebourg* »¹²¹.

Cette prise de position vise à décrédibiliser l'option de la nationalisation et, de manière corrélative, la logique industrielle étatiste d'Arnaud Montebourg.

¹²⁰ Le terme, employé ici au sens strict, se réfère à un individu disposant de compétences et de savoir-faire avérés dans un domaine donné. Par exemple, selon Patrick Hassenteufel, « ce n'est qu'à partir du moment où l'État ou un autre acteur des politiques publiques (en particulier les groupes d'intérêts) font appel à des experts que ceux-ci deviennent des acteurs des politiques publiques ». De ce point de vue, contrairement à Pascal Faure, désigné par le gouvernement pour produire un rapport sur le dossier, Élie Cohen n'est pas un expert. Voir Patrick Hassenteufel, *Sociologie Politique : L'action publique* ...p.201. *op.cit.* Quant à l'expertise, elle est définie comme « la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé » (Cresal, 1985, p.3). Art. cité par le même auteur.

¹²¹ RTL Matin du 29 novembre 2012. Laurence Parisot était l'invitée du journaliste Jean-Michel Apathie. Pour écouter cet extrait, consulter : <https://urlz.fr/doCG>.

Dans le même sillage, Élie Cohen, économiste et spécialiste des politiques industrielles, dénonce aussi le scénario de la nationalisation qu'il juge contraire aux règles de l'économie de marché. Son soutien à la vision dominante, donc, à la remise en cause de la nationalisation temporaire du site de Florange repose sur deux raisons centrales : la première est que, pour Élie Cohen, la fermeture des hauts fourneaux de Florange est une décision qui s'inscrit dans le prolongement de la politique d'Arcelor, lorsqu'elle était dirigée par Francis Mer. En ce sens, et selon le spécialiste, ArcelorMittal a suivi une stratégie industrielle préalablement définie par Arcelor il y a une dizaine d'années. Ce dernier précise :

« Il ne faut pas se raconter des histoires, le sort des hauts fourneaux était scellé il y a dix ans. Francis Mer voulait déjà s'en débarrasser. Mais ils ont été prolongés (...) Mais dans le dessein stratégique de l'Arcelor français, c'était le développement de l'aval [la filière froide] et l'abandon de l'amont [la filière chaude, c'est-à-dire la fermeture des hauts fourneaux] (...) »¹²².

De ce point de vue, l'annonce de la fermeture des hauts fourneaux s'inscrit parfaitement dans la stratégie industrielle du groupe. Mais Élie Cohen avance un second argument concernant, cette fois, le principe même de la nationalisation temporaire du site qu'il qualifie comme la patronne du Medef comme étant une expropriation :

« Il n'est pas dans les prérogatives de l'État dans le cadre actuel d'exproprier un industriel qui entend conserver un site. Et il n'a pas de circonstance exceptionnelle de guerre qui justifierait l'expropriation d'un industriel privé voulant continuer à exercer son métier dans la partie froide »¹²³.

Cette mobilisation d'acteurs non gouvernementaux sur des scènes très différentes en faveur de la vision dominante du problème, renvoie à ce que Bruno Jobert a pu qualifier de « forums »¹²⁴. Il s'agit, comme le souligne Pierre Muller, des espaces au sein desquels « ces acteurs vont incarner le référentiel global (la vision dominante) en contribuant à produire des

¹²² Voir Émission "C'est Dans l'Air" du 02 octobre 2012. Pour visionner cette émission, le lecteur peut consulter : <https://urlz.fr/doHD>

¹²³ Idem

¹²⁴ Comme le note Laurie Boussaguet, « Bruno Jobert a été le premier à utiliser ce terme dans ses travaux sur ce qu'il appelle l'émergence du "tournant néo-libéral" [Jobert, 1994], où il s'interroge sur la dialectique existant entre changement des matrices cognitives et le jeu des acteurs », Laurie Boussaguet, *Dictionnaire des politiques publiques*, 2014, p283-289. C'est probablement Eve Fouilleux qui, dans son travail consacré à l'analyse du changement de la politique agricole commune au niveau de l'Union européenne, nous propose l'une des définitions les plus concises de la notion de *forums*, qu'elle définit comme « des scènes plus ou moins institutionnalisées, régies par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein desquelles ont lieu des débats touchant de près ou de loin à la politique que l'on étudie ». Eve Fouilleux, *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 2003, p.278).

cadres de connaissance et d'action publique propres à une époque »¹²⁵. Et c'est précisément ce que laisse suggérer les prises de positions de Laurence Parisot, la patronne des patrons, et de l'économiste Élie Cohen. Ces derniers vont ainsi endosser le rôle de médiateurs pour soutenir l'option de la négociation plus conforme aux normes de l'économie de marché, c'est-à-dire à leur propre représentation de ce que devrait être la politique économique.

Ce soutien apporté à la ligne politique du premier ministre passe par une remise en cause systématique du scénario de la nationalisation défendue par Arnaud Montebourg et le courant minoritaire de la majorité présidentielle. Bruno Jobert notant à cet effet que « dans les forums scientifiques, l'enjeu est l'excellence dans un paradigme ou la remise en cause de ce dernier »¹²⁶. L'auteur a également mis en évidence plusieurs types de forums, et a montré que « La relation entre forums scientifiques, cercles d'experts et concertation sociale constitue une caractéristique majeure d'un espace de politiques publiques ». On assiste ainsi à une confrontation entre les réseaux lorrains d'un côté, et les forums des experts et des spécialistes de l'autre. Édouard Martin, le leader syndical CFDT, revient sur cette confrontation qu'il résume en ces termes :

« Je vous rappelle que certains groupes, y compris mon ami Élie Cohen, nous ont combattu et défendaient Mittal. Élie Cohen disait que Mittal peut fermer les hauts fourneaux, et que l'acier est moins cher en Chine. Et moi je lui réponds en disant : 1) que Mittal n'a aucune usine en Chine ; 2) que lui, en tant qu'économiste, si c'est cela son projet du vivre ensemble, il doit savoir que tout est moins cher en Chine y compris les économistes. Et si c'est cela le modèle économique que nous voulons construire en Europe, c'est-à-dire d'être toujours moins cher, on a qu'à fermer l'Europe à double tour et partir tous vivre en Chine ! Car tout est moins cher là-bas. Et il n'était pas le seul à tenir ce discours-là ! Il y avait d'autres économistes et des journalistes¹²⁷ qui, comme lui, squattaient les médias et nous disaient que Mittal a le droit d'augmenter sa profitabilité, qu'il avait le droit de fermer les hauts fourneaux »¹²⁸.

¹²⁵ Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie de changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », in, *RFSP*, 2005/1 vol.55 p.179.

¹²⁶ Bruno Jobert : « Une approche dialectique des politiques publiques : L'héritage de l'État en action », in, *Pôle Sud*, Année 2004, p.47-48.

¹²⁷ C'est le cas du journaliste François Lenglet, spécialiste des questions économiques, qui qualifiait aussi la position d'Arnaud Montebourg de « surenchère dangereuse ». Selon lui, le ministre du redressement productif « envoie un message dissuasif aux investisseurs étrangers en France. Le gouvernement leur dit, si vous prenez des décisions qui ne nous plaisent pas, vous prenez le risque d'être expropriés » Voir intervention de François Lenglet sur France2, le 26 novembre 2011. Consulter : <https://urlz.fr/dqlo>

¹²⁸ Cf entretiens réalisés avec Édouard Martin. L'idée que ce dernier se fait d'Élie Cohen dans ce dossier et de tous ceux qui sont contre la nationalisation temporaire du site devient encore plus précise dans la suite de

Même si l'impact de chacune de ces prises de positions différenciées sur la décision finale reste difficile à déterminer, ce constat conduit à prendre en compte le rôle joué par ces médiateurs et les acteurs de ces *forums* sur l'issue de la décision publique.

2.4 L'heure du choix politique : « décider c'est choisir »

Le 29 novembre 2012, au moment où la délégation chargée de poursuivre les négociations avec les dirigeants d'ArcelorMittal se retrouve à Matignon, le scénario de la nationalisation temporaire n'est toujours pas écarté officiellement par le gouvernement. De quoi entretenir l'espoir des métallos. La nationalisation a le vent en poupe, et semble même s'imposer au sein de l'opinion publique comme la meilleure solution pour sauver les hauts fourneaux de Florange. Pourtant, pour la composante de l'Élysée, cette solution n'est qu'un « moyen de tendre la négociation ». Si elle n'a donc pas été officiellement écartée ni par Matignon, ni par l'Élysée, c'est qu'elle est conforme à la stratégie¹²⁹ dissuasive voulue par le Chef de l'État. Mais le ministre du redressement productif, qui y croit probablement encore, se veut confiant. Ce dernier considère en effet que le président de la République n'a pas encore fait son choix. Selon lui, si la nationalisation est toujours sur la table, c'est qu'elle reste une solution probable. De fait, lorsqu'il est invité à Matignon pour prendre part à la première réunion consacrée aux négociations, Arnaud Montebourg est convaincu que le rapport de force est en sa faveur.

Autour de la table, dans cet après-midi du 29 novembre 2012, le Premier ministre et Christophe Chantepy, son directeur de cabinet ; un représentant de l'Élysée, Emmanuel Macron, Arnaud Montebourg, le ministre du redressement productif, Pierre Moscovici, ministre de l'économie et Michel Sapin, ministre du travail. Probablement agacé par les déclarations d'Arnaud Montebourg dans la matinée de ce même jour à l'Assemblée nationale, Jean-Marc Ayrault ouvre la réunion en laissant entendre :

« On ne peut pas laisser s'installer cette histoire de nationalisation ! »

Le Premier ministre, on le sait, est opposé depuis le début au scénario de la nationalisation temporaire de Florange. Il est partisan de la négociation avec ArcelorMittal, et il sait que cette

l'entretien lorsqu'il martèle : « Élie Cohen, il n'est pas qu'économiste. Il est du système et il défend le système (...) Le mot nationalisation est devenu un gros mot pour les ultra-libéraux (...) »

¹²⁹ À ce titre, Valérie Astruc et Elsa Freyssenet relèvent ce qui suit : « À quelques jours de la décision, François Hollande estime avoir encore besoin d'un moyen de pression sur ArcelorMittal. Il demande donc à ses conseillers, nous raconte l'un d'eux, de continuer à "pousser au maximum les deux feux" : la nationalisation et la négociation », voir : *Florange ...* p.144, *op.cit.*

solution a la préférence du président de la République. D'ailleurs, il commence à soulever une série d'objections parfaitement prévisibles : risques de contagion à d'autres entreprises en difficultés, surtout à un moment où se poursuivent les fermetures de sites industriels un peu partout dans le pays, que d'autres sites d'ArcelorMittal, notamment celui de Basse-Indre près de Nantes dont il est élu, se lancent aussi dans une guerre avec ArcelorMittal et réclament à leur tour une prise de contrôle par l'État etc. Sur ce dernier point, le Chef du gouvernement tient à exprimer ses craintes :

« Chez moi, à Basse-Indre, ils vont payer le prix fort, donc on ne peut pas dissocier Florange des autres sites d'ArcelorMittal (...) »

Ainsi, pour la première fois, des enjeux territoriaux autres que ceux de la Lorraine deviennent des facteurs structurants de la négociation. En d'autres termes, ce qui se joue ne concerne plus seulement la vallée de la Fensch. D'autres territoires de la France sont également concernés. Le choix politique doit donc tenir compte de cet équilibre entre les différents territoires où est implanté le numéro 1 mondial de l'acier. Et le Premier ministre, qui tient à préserver son territoire d'élection, veut tenir compte de cette réalité. C'est donc en qualité de médiateur pour les salariés du site ArcelorMittal de Basse-Indre, que Jean-Marc Ayrault démarre la réunion de travail.

Mais Arnaud Montebourg n'abandonne pas et poursuit son plaidoyer pour défendre sa solution politique. Cette fois, le ministre met en avant le soutien de toute la classe politique pour la nationalisation temporaire de Florange et martèle :

« Toute la classe politique est derrière la nationalisation : la droite, la gauche, Mélenchon, Le Pen ! Mittal n'a pas de parole et on a un repreneur, où est le problème ? »

La réunion tourne à une confrontation des deux visions politiques incarnées par le Chef du gouvernement et son ministre. L'option de la négociation avec ArcelorMittal et la solution de la nationalisation temporaire traduisent, l'une et l'autre, deux conceptions très différentes du rôle de l'État.

Ne voulant pas aller sur le terrain de la nationalisation temporaire, Jean-Marc Ayrault tente de recadrer Arnaud Montebourg sur l'objet de la réunion, en revenant sur le projet ULCOS, qu'il considère comme un moyen pour garantir un avenir sidérurgique à Florange. Il reste que, comme nous l'avons déjà souligné, ULCOS n'est pas rentable et Mittal n'en veut pas. En effet, dans une lettre datée du 16 novembre 2012, ArcelorMittal précisait son intention de se

retirer de ce projet industriel. En brandissant cette lettre, Arnaud Montebourg laisse entendre : « *ULCOS est mort. Ils l'ont écrit. C'est fini ULCOS !* »¹³⁰. Il est soutenu par Emmanuel Macron, l'émissaire de l'Élysée, qui reconnaît aussi que le projet ULCOS est « infaisable ». À l'issue de cette réunion à Matignon, qui vire à une confrontation des deux visions, chaque partie reste convaincue que sa solution politique est la meilleure pour sauver les hauts fourneaux.

Le lendemain 30 novembre 2012, le délai accordé par ArcelorMittal arrive à son terme. Ce qui signifie que si aucune solution politique n'est trouvée dans la journée, les dirigeants d'ArcelorMittal vont annoncer la fermeture définitive des hauts fourneaux le jour suivant, c'est-à-dire le 1^{er} décembre 2012. La décision publique doit donc intervenir dans la journée. C'est dans ce contexte que l'équipe de Matignon rencontre la délégation d'ArcelorMittal, représentée par Hervé Bourrier, le PDG d'ArcelorMittal France, et Henry Blaffard, le directeur de la division Flat Carbon Europe. S'ouvrent alors les pourparlers de la dernière chance, dont l'objectif central est de parvenir à un accord avec le numéro 1 mondial de l'acier.

Lors de cette ultime rencontre, l'équipe de Matignon n'a pas invité Arnaud Montebourg. Cette mise à l'écart du ministre du redressement productif s'explique probablement par la volonté du Premier ministre de parvenir très rapidement à un accord avec ArcelorMittal, pour mettre définitivement un terme à la promotion de la solution de nationalisation temporaire que défend toujours Arnaud Montebourg dans la presse. Mais un peu plus tôt dans la matinée, Pascal Faure, le haut fonctionnaire de Bercy, qui fait partie de l'équipe d'Arnaud Montebourg, était invité par Matignon pour un briefing sur certains détails techniques du projet ULCOS. Objectif de Matignon : se servir de ce projet pour arracher des concessions à la délégation d'ArcelorMittal en ce qui concerne le sort des hauts fourneaux.

Au terme d'une négociation difficile et très incertaine avec les représentants d'ArcelorMittal, Jean-Marc Ayrault et son équipe réussissent à trouver un accord avec ArcelorMittal. Dans l'accord signé au soir du 30 novembre 2012 entre le gouvernement et ArcelorMittal, le projet ULCOS a permis au Premier ministre de sauvegarder artificiellement les hauts fourneaux de Florange. En effet, dans les articles 4 et 5 de l'accord, ULCOS est érigé en cause environnementale et présenté comme un « *projet important pour développer de nouvelles*

¹³⁰ Cf, entretiens réalisés par les deux journalistes avec les auteurs. Voir *Florange ...op.cit.*

solutions mieux adaptées aux enjeux de changement climatiques »¹³¹ (Art.4 de l'accord en annexes). L'accord stipule également, en son article 5 que « *Les installations de la phase liquide de Florange seront mises sous cocon (...) avec la perspective de réalisation d'un démonstrateur industriel ULCOS sur un haut fourneau* » (Art.5). Ainsi, grâce au projet ULCOS, le gouvernement a réussi à faire croire qu'il a empêché la fermeture définitive des hauts fourneaux pendant une durée de six ans. Il s'agit de la durée légale fixée dans l'accord pour faire le point sur l'évolution du projet ULCOS.

En parallèle le Premier ministre réussit à graver dans le marbre les engagements déjà arrachés par le Chef de l'État, lors de sa dernière rencontre avec Lakshmi Mittal le 27 novembre 2012. Il s'agit, rappelons-le, des engagements concernant le volet de la préservation des emplois, et ceux concernant les investissements de remise à niveau estimé à 180 millions d'euros sur une période de 5 ans. (Voir Art.1^{er} de l'accord). Dans un communiqué de presse organisé par Matignon, au soir de ce 30 novembre 2012, Jean-Marc Ayrault annonce en substance les points importants de l'accord en ces termes :

*« Le groupe ArcelorMittal a accepté les conditions que j'ai formulées. Ce soir, je vous annonce qu'il n'y aura pas de plan social à Florange. Le groupe ArcelorMittal s'est engagé à investir 180 millions d'euros sur les cinq prochaines années à Florange. La faible activité actuelle en Europe, ne me permet pas d'envisager un repreneur au démarrage des hauts fourneaux à court terme. Mais le gouvernement a obtenu l'engagement du groupe ArcelorMittal de les maintenir dans un état qui permette, le moment venu, la réalisation d'un projet industriel d'avenir. C'est le projet ULCOS. Il s'agit de produire de l'acier de façon économe en énergie, et plus respectueuse de l'environnement par la captation de CO₂ (...) »*¹³²

Au total, malgré le soutien d'une certaine partie de la classe politique à la solution de la nationalisation temporaire du site, cette ligne politique n'a pas réussi à s'imposer face au choix de la négociation incarnée par le Chef de l'État et le Premier ministre. En d'autres termes, l'accord conclu par le gouvernement avec ArcelorMittal traduit un échec de la vision

¹³¹ Cette déclinaison du projet ULCOS en cause environnementale permet à l'Élysée et Matignon de concilier la composante écologiste du gouvernement, favorable au protectionnisme industriel défendu par Arnaud Montebourg. Là encore, l'usage artificiel du projet ULCOS permet à François Hollande d'envoyer des signaux aux Verts, et de leur montrer surtout qu'il respecte l'accord de mandature que le PS a passé avec EELV au lendemain des primaires socialistes, le 15 novembre 2011 (EELV-PS, 2012-2017). Au 5^{ème} point de cet accord de mandature entre les deux partis, l'engagement en faveur « d'une politique de reconversion industrielle » est explicitement précisé. Pour le texte intégral de cet accord, consulter : <https://urlz.fr/dqig>

¹³² Communiqué de presse de Jean-Marc Ayrault du 30 novembre 2012, après l'accord du gouvernement avec le groupe ArcelorMittal dans ce dossier. Pour visualiser ce communiqué de presse, consulter : <https://urlz.fr/dqmP>

minoritaire incarnée par la « vraie Gauche » face à la vision dominante de la « Gauche réformiste ». Mais comment comprendre cette victoire de la vision dominante ? Pourquoi la doctrine du renouveau industriel incarné par Arnaud Montebourg a échoué à provoquer le changement¹³³ de politique publique ?

2.5 Cadre interprétatif, référentiel global et changement de politique publique

Commençons d'emblée par rappeler que la notion de référentiel est l'un des outils analytiques les plus pertinents en analyse cognitive des politiques publiques, notamment lorsqu'on aborde la question de changement. Malgré les nombreuses critiques dont il a fait l'objet, ce concept représente un outil heuristique d'une richesse indéniable en analyse cognitive des politiques publiques. Selon Pierre Muller, l'un des précurseurs de cette notion, le référentiel global « regroupe un ensemble de valeurs, de normes, d'algorithmes et d'images qui définissent un cadre général d'interprétation du monde (et des règles pour l'action publique) dépassant les limites d'un secteur, d'un domaine ou d'une politique »¹³⁴. Selon l'auteur, le référentiel comprend une structure cognitive et normative. Mais il ne constitue pas « une structure normative et cognitive parfaitement unifiée qui s'imposerait de manière mécanique à l'ensemble des domaines de la vie sociale » [Pierre Muller, 2005, p.77]. D'autant qu'il comprend plusieurs niveaux d'interprétation cognitive et normative. Pour comprendre « le processus de passage d'un référentiel à l'autre, il faut donc avoir à l'esprit que le référentiel d'une politique publique peut prendre deux formes, qui se superposent plus ou moins selon le cas. La première correspond à ce que l'on appellera le référentiel d'action publique. Il s'agit du cadre cognitif et normatif à partir duquel un problème social (délinquance, pollution) est formulé. La seconde, que l'on appellera référentiel d'action collective, exprime la façon dont un groupe social (une profession, par exemple) en fonction de ses stratégies identitaires et de ses stratégies de pouvoir, entend définir les conditions de l'action publique dans un domaine donné »¹³⁵.

Quand on s'en tient à ces définitions du concept de référentiel, on s'aperçoit en effet que cette notion présente de fortes similitudes avec le concept de cadre d'interprétation

¹³³ La question de changement de politique publique s'impose. D'autant qu'elle est consubstantielle à toute démarche d'analyse de politique publique. Yves Mény et Jean-Claude Thoenig notent à cet effet que « toute politique publique recouvre une théorie de changement social » Voir, Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, PUF, 1989, Paris, p.140.

¹³⁴ Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie de changement de politiques ... » p.177. op.cit.

¹³⁵ Pierre Muller, ...op.cit. p.174. Comme on le verra dans les pages qui suivent, ce qu'il appelle référentiel d'action collective s'apparente fortement à la notion de *cadre d'action collective*.

(référentiel global) et de cadre d'action collective¹³⁶ (référentiel sectoriel) selon le niveau d'interprétation où l'on se situe.

Pourtant, malgré la proximité apparente entre ces deux concepts, nous faisons ici le choix d'utiliser le concept de cadre d'interprétation, qui nous paraît plus adapté à notre démarche méthodologique. Mobilisé ici dans le sillage des travaux de la *frame perspective* (Gamson, 1992 ; Benford, 1997 ; Benford et Snow, 2000) pour désigner le travail de *cadrage* et de signification des acteurs ou groupes d'acteurs impliqués dans le processus décisionnel, cette notion nous paraît plus pertinente pour comprendre l'activité de construction de sens et de cadrage des acteurs (*framing*), c'est-à-dire la manière dont ceux-ci attribuent du sens et interprètent leur action. Ainsi, tout comme le référentiel, le cadre interprétatif constitue une matrice cognitive et normative porteuse de croyances, de valeurs, d'algorithmes et de normes, « enracinés à des degrés divers à des idéologies disponibles » [Snow, 2000, p.10]. Le cadre interprétatif d'une politique publique repose donc sur des facteurs cognitifs et normatifs basés sur une représentation de la réalité. À ce titre, il constitue, comme le référentiel, « un lieu de décodage du réel ».

Deux raisons d'ordre méthodologique justifient ici le recours à ce concept :

La première tient au fait que la politique publique étudiée ici, a émergé à travers un cycle de protestation sociale. De fait, la notion de cadre d'action collective qui, rappelons-le, a été conceptualisée pour l'étude des mouvements sociaux, nous paraît plus pertinente pour saisir le travail de construction de sens des syndicats mobilisés dans la lutte ouvrière de Florange.

La deuxième raison trouve son fondement dans la place plus importante que nous accordons ici à la variable « objectif », plus facile à identifier et à retracer avec le concept de cadre interprétatif que par celui de référentiel, qui nous paraît plus abstrait. De même, et à rebours des approches par les « intérêts » nous accordons ici une place plus importante aux rôles des idées, de l'idéologie et du *récit* des acteurs. Ces variables sont, selon-nous, plus faciles à analyser grâce à l'activité de cadrage des acteurs. La prise en compte de ces variables

¹³⁶ Rappelons que le cadre d'action collective désigne ici le produit de l'activité de cadrage des acteurs sociaux. Il s'agit, plus précisément, de la manière dont ces acteurs sociaux s'emparent d'une situation sociale et la définissent dans le but de mobiliser des soutiens en faveur de leur action, ou de démobiliser ceux de leurs adversaires. La controverse sociale entre la CFDT et ses alliés (FO, CGT) d'un côté, et la CFE-CGC de l'autre, après la démission de cette dernière de l'intersyndicale de Florange, illustre bien cet aspect. Cette démission s'explique, en effet, par la non-congruence des deux cadres d'action collective. Rappelons cela, c'est mettre l'accent sur la dimension identitaire que permet de restituer le concept de cadre d'action collective. Bref, la différence fondamentale entre cadre d'action collective et cadre d'interprétation, réside ici dans le fait que le premier désigne le produit d'une activité de construction de sens orientée vers l'action collective et, de ce fait, s'inscrit dans un processus de construction d'une identité collective, tandis que le second est une matrice cognitive et normative basée sur un système d'interprétation plus global de la société et du monde.

constitue sans doute un risque méthodologique, mais elle nous permet d'avoir une vision plus riche des différentes dimensions du processus décisionnel.

Enfin, la troisième raison s'explique par le pari théorique et méthodologique qui est fait ici, de combiner une approche d'analyse cognitive des politiques publiques avec une perspective néo-institutionnaliste, afin de mettre l'accent sur la dimension institutionnelle. C'est en ce dernier point que se pose ici la question de changement de politique publique.

2.5.1 Les contraintes de « dépendance au sentier » par rapport à la vision dominante comme cause de la résistance au changement

La question du changement en analyse des politiques publiques a suscité une abondante littérature sur laquelle il est inutile de revenir ici en détail. Au regard du résultat auquel nous sommes parvenu, ce n'est pas tant l'impossibilité de changement qui nous intéresse ici. Mais plutôt la résistance au changement de la vision dominante. En somme, pourquoi malgré le consensus politique dont elle a fait l'objet au sein de la classe politique, la solution de nationalisation temporaire de Florange incarnée par la vision minoritaire n'a pas réussi à s'imposer face à la vision dominante ? Répondre à cette question, c'est répondre à la question de départ de ce travail. D'autant que cela revient à proposer une explication à l'incapacité de François Hollande à tenir la promesse de campagne qu'il a faite aux métallos lorrains le 24 février 2012 à Florange.

Pour tenter d'expliquer ce résultat, il convient d'abord de préciser ce nous entendons par changement de politique publique, en nous appuyant librement sur une définition inspirée de Peter Hall. En effet, dans ses travaux¹³⁷ consacrés aux transformations des politiques économiques britanniques, Peter Hall considère qu'il y a changement de politique publique lorsque l'on constate :

- 1) un changement des *objectifs* politiques et des cadres normatifs qui orientent l'action ;
- 2) un changement des *instruments* qui permettent de concrétiser et de mettre en mouvement l'action publique dans un domaine donné ;
- 3) un changement des *cadres institutionnels* qui structurent l'action publique dans le domaine concerné.

¹³⁷ Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 1986. Cf. également Peter Hall, « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, 25(3), 1993, p.275-296. Voir aussi Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie de changement dans l'action publique... » p.156, *op.cit.*

Ajoutons à cette définition du changement celle proposée par Pierre Muller qui, quant à lui, considère « l'émergence d'un nouveau cadre cognitif et normatif (constitué de nouvelles valeurs, de nouvelles injonctions normatives, de nouveaux algorithmes) constitue l'indice d'une transformation de la politique étudiée, et l'analyse de ce référentiel permet de poser la question de l'articulation¹³⁸ entre le changement de la politique étudiée et un changement plus global » (Muller, 2005, p.171).

Quand l'on considère ces deux définitions, on s'aperçoit en effet que le véritable indice de changement d'une politique publique résulte d'une transformation du cadre interprétatif dominant. En d'autres termes, le changement dépend avant tout d'une transformation de la vision dominante, et, plus précisément, de la structure cognitive et normative au cœur de cette vision. Il s'agit du noyau idéologique au sens du *deep core belief* de Jenkins-Smith. Or cette transformation de la vision dominante dépend fondamentalement de l'émergence d'un nouveau cadre interprétatif, rendue possible ici par le travail de construction de sens de nouveaux acteurs particulièrement endurants, qui défendent une nouvelle vision minoritaire non calée sur l'ancien système de représentation du monde. On devrait donc normalement s'attendre à ce que l'émergence de cette vision minoritaire provoque un changement de paradigme en matière de politique industrielle. D'autant que cette nouvelle vision incarne une doctrine de protectionnisme industriel opposée au capitalisme financier, qui a été mise en avant par François Hollande lui-même dans son discours de Bourget le 22 janvier 2012. Bien plus, malgré la réticence de la droite, la vision minoritaire incarnée par Arnaud Montebourg a fait l'objet d'un relatif consensus politique au sein du Parlement. Outre ces aspects, le contexte d'ouverture de la structure des opportunités politiques dans lequel a eu lieu la promesse électorale de François Hollande rend ce résultat encore plus improbable, d'autant qu'il infirme plusieurs résultats de la littérature relative à ces contextes politiques non routiniers. Ces travaux suggèrent en effet que les périodes d'ouverture de la SOP sont favorables à la mise à l'agenda, donc au changement de politique publique.

Au regard de tout ce qui précède, la seule explication dont nous disposons pour ce *statu quo* réside dans la « dépendance au sentier » (*path dependence*)¹³⁹ de la vision dominante. Nous

¹³⁸ Il s'agit du rapport entre le référentiel sectoriel et le référentiel global. Le référentiel constitue, selon Pierre Muller « un outil d'articulation entre le niveau des structures sociales et le niveau des stratégies des acteurs : la relation global-sectoriel exprime le poids des structures tel qu'il se traduit dans une certaine vision du monde » Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ... », p.172, op.cit.

¹³⁹ Ayant déjà expliqué le concept de « dépendance au sentier » dans la section 2 du chapitre premier, nous n'avons aucune intention d'y consacrer ici un long développement. Mais il nous faut souligner que la relation entre institutions et politiques publiques est insuffisamment abordée dans l'approche cognitive des politiques. Le choix qui est fait ici, de combiner une approche d'analyse cognitive des politiques publiques avec une approche

entendons par-là, que la préférence du gouvernement pour l'option de la négociation s'explique par des contraintes institutionnelles à un double niveau :

Premièrement au sein même du parti socialiste. En effet, le gouvernement a pris une décision conforme à la mutation social-démocrate opérée par le PS depuis le milieu des années 1980, confirmée en 1983 par le tournant néolibéral sous le premier mandat mitterrandien, et entérinée par le congrès de l'Arche de décembre 1991. Les partisans de la vision dominante ont donc subi les contraintes de « dépendance au sentier » du cadre institutionnel partisan, en inscrivant leur décision dans la continuité du positionnement doctrinal du parti socialiste sur la question de la nationalisation. Rappelons que ce positionnement doctrinal¹⁴⁰, s'est traduit par une remise en cause des positions défendues par le PS sur l'enjeu des nationalisations depuis le milieu des années 1980. Aussi, le tournant de la rigueur opéré par le pouvoir socialiste en 1983, était-il conforme à l'idéologie politique de la « deuxième Gauche » qui a gagné la lutte intra partisane face au courant de la « Gauche sociale ». Comme on peut le voir, le couple exécutif a subi la « dépendance au sentier » du cadre partisan en prenant une décision publique conforme à l'orientation social-démocrate du PS depuis au moins deux décennies.

De ce point de vue, on peut considérer que la formation des préférences du gouvernement et, d'une manière plus large, les mécanismes et les jeux stratégiques ayant concouru à la sélection des solutions politiques ont subi la « dépendance au sentier » du cadre institutionnel partisan. Ce qu'il faut bien comprendre ici, c'est que le rejet de la solution de nationalisation temporaire de Florange par le couple exécutif s'explique par le coût politique que

néo-institutionnaliste, s'inscrit précisément dans une volonté d'interroger le rôle de la variable *institutions* en ce qui concerne son influence dans les stratégies des acteurs et dans la formations de leurs préférences. Ce faisant, les emprunts néo-institutionnalistes nous permettent ici d'interroger la relation entre institutions et politiques publiques, mais surtout sur la relation entre institutions et changement de politique publique.

¹⁴⁰ Comme nous l'avons déjà souligné, ce positionnement doctrinal du parti socialiste sur les nationalisations a été confirmé sous le gouvernement de Lionel Jospin de 1997 à 2002, et s'est notamment traduit par un « ni-ni » (ni nationalisation ni privatisation), à rebours des positions arrêtées par le PS, le PCF et le PRG dans le cadre de l'alliance dite de la « gauche plurielle ». Analysant à cet effet le désengagement de la gauche sur les nationalisations, Rafaël Cos note :

« Alors que depuis deux ans les positions du PS convergent pour annoncer l'arrêt des privatisations en cas de victoire, la fin de la campagne de 1997 voit ainsi surgir des discours publics émanant des dirigeants du parti qui viennent concurrencer les positions initialement arrêtées. Le 6 mai 1997, soit quatre jours à peine après l'officialisation du programme et moins de trois semaines avant le premier tour des élections, François Hollande, porte-parole du PS, annonce dans le journal La Tribune-Desfossés que s'il n'est pas question de toucher au capital de France Telecom, et si la privatisation d'Air France est "repoussée", il est tout aussi exclu de procéder à une quelconque renationalisation d'entreprises », voir Rafaël Cos « Dénoncer le programme, les logiques du désengagement électoral au révélateur des privatisations du gouvernement Jospin », *In RFSP*, 2018/2 Vol.2 p.246-247.

représenterait un revirement du positionnement doctrinal¹⁴¹ du PS sur l'enjeu de la nationalisation.

Deuxièmement, il y a une « dépendance au sentier » de la décision gouvernementale par rapport à la politique économique de rigueur voulue par l'Europe. Comme nous l'avons déjà montré, les autorités politiques françaises sont soumises aux contraintes institutionnelles exercées par l'Europe en matière de politique budgétaire sur deux aspects : d'abord sur le plan juridique, en vertu du pacte de stabilité et de croissance (PSC). À ce titre, le pacte de stabilité et de croissance est un ensemble de principes normatifs qui encadrent et structurent les règles de jeu des États de l'Union. En ce sens, il représente une « dépendance au sentier » par rapport aux comportements des États en matière de politique budgétaire. Les autorités politiques nationales disposent donc d'une marge de manœuvre très limitée en matière de politique budgétaire, d'autant qu'elles sont soumises, en vertu du PSC, aux règles de discipline budgétaire.

Outre cet aspect, c'est au plan politique à proprement parler que ces contraintes institutionnelles s'exercent de manière encore plus significative. À ce titre, la politique de l'austérité économique voulue par l'Allemagne, et incarnée au sein du Parlement européen par le PPE¹⁴², s'est imposée depuis au moins une quinzaine d'années comme la vision dominante en matière de gouvernance économique de l'Europe. Ainsi, grâce à l'hégémonie politique du parti populaire européen, largement dominé par les conservateurs allemands de la CDU/CSU d'Angela Merkel, l'idéologie de la rigueur s'est diffusée dans toutes les commissions techniques comme pratique et « manière de faire ». Du coup, après plusieurs décennies de routinisation¹⁴³, cette doctrine économique s'est suffisamment incorporée au cadre institutionnel européen pour s'imposer comme une matrice cognitive et normative. De fait,

¹⁴¹ Ce positionnement doctrinal du PS qui remonte au milieu des années 1980, le fameux tournant néo-libéral, s'était traduit par la remise en cause des nationalisations. Ce positionnement doctrinal du parti socialiste sur la question de la nationalisation a été confirmé en 1997, c'est-à-dire quinze ans plus tard, après la nomination de Lionel Jospin au poste de premier ministre, suite à la victoire de la « gauche plurielle » aux législatives de la même année.

¹⁴² Le PPE exerce une véritable hégémonie politique sur l'Europe depuis une quinzaine d'années. Et malgré la poussée des Verts/ALE aux dernières élections européennes du 25 et 26 mai 2019, le PPE confirme son hégémonie sur la période de 2019-2024 avec un total de 187 députés sur les 705 que compte désormais le Parlement européen suite au Brexit. Avec un contingent de 29 députés, l'union allemande CSU/CDU représente la plus forte délégation de ce bloc.

¹⁴³ Ce processus de routinisation de l'idéologie néolibérale remonte encore plus loin. Elle a démarré depuis les tous premiers pas de la construction de l'Europe. On retrouve déjà ses germes dans le Traité sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), signé le 18 avril 1951. L'objectif de ce traité étant de mettre en place un marché commun du charbon et de l'acier, en respectant les principes de la libre concurrence.

elle structure le fonctionnement institutionnel de l'Europe, et provoque de manière corrélative une résistance au changement.

Ainsi, la préférence des autorités politiques à l'option de la négociation - solution politique plus conforme aux règles de l'économie de marché -, s'explique par les contraintes de « dépendance au sentier » exercées par le cadre institutionnel européen sur le pouvoir socialiste. L'un des traits caractéristiques de cette « dépendance au sentier » réside dans le fait qu'elle s'exerce aussi bien sur les gouvernements de gauche que de droite.

C'est dire, en effet, qu'elle ne se limite pas au pouvoir socialiste. L'exemple du gouvernement Fillon est à ce titre très illustratif. Comme nous l'avons déjà montré, au plus fort de la crise financière de 2008 à 2012, le gouvernement Fillon a poursuivi la politique de rigueur voulue par l'Europe, en s'alignant sur la politique économique défendue par les conservateurs allemands de la CDU d'Angela Merkel. Soulignons qu'à l'instar du parti socialiste, cet alignement à la politique de l'austérité économique s'est d'abord opéré au sein de l'UMP, le parti au pouvoir. En effet, Jean-François Copé, alors patron de l'UMP, avait invité Madame Ursula von der Leyen, alors ministre allemande du travail et des affaires sociales (CDU), à la convention thématique organisée par le parti, le 11 décembre 2011. Il s'agissait pour le patron de la droite au pouvoir, de réaffirmer l'amitié Franco-allemande par une mise en scène de l'entente entre Paris et Berlin sur la nécessité d'une politique de l'austérité pour sortir l'Europe de la crise. Cette séquence illustre parfaitement que la « dépendance au sentier » des gouvernements français par rapport à l'Europe est systémique. Mais comment expliquer un tel résultat ?

Ce résultat doit une part significative de son explication à la singularité du système politique allemand, qui a permis au pays d'avoir une stabilité politique inédite depuis le début des années 1950. En effet, le système des partis mis en place dans les années 1950 a permis la formation de coalitions stables au sein de la droite allemande, en donnant une hégémonie politique à l'alliance CDU/CSU et au SPD, qui réunissent à eux deux entre 85% à 90% des voix¹⁴⁴ lors des élections. Ainsi, la CDU, le parti libéral conservateur allemand, a dirigé le pays de 1982 à 1998 et depuis 2005 avec Angela Merkel, réélue le 14 mars 2018 pour un quatrième mandat. L'un des effets centraux de cette hégémonie politique des conservateurs allemands, est que cette alliance de la droite démocrate-chrétienne et conservatrice leur permet de gagner les élections européennes avec la majorité des sièges au parlement européen

¹⁴⁴ Voir Adolph Kimmel, « Le système politique allemand : la stabilité menacée ? », in, *Pouvoirs*, 2008, n°126, p.143-155

depuis la création de l'Union européenne. En contrôlant ainsi le parlement européen depuis plusieurs décennies, les conservateurs allemands, majoritaires au sein du parti populaire européen, ont érigé l'idéologie néo-libérale en « manière de faire » au sein de la Commission européenne. Ainsi routinisée au sein du cadre institutionnel européen par des décennies de pratique, l'idéologie néolibérale des conservateurs allemands s'est donc logiquement imposée comme la doctrine économique de l'Europe.

Il ne s'agit donc pas d'une absence de volonté des autorités politiques à opérer un changement de politique publique. Mais ces dernières sont prises dans la gangue des contraintes institutionnelles européennes, qui encadrent leurs comportements sur un sentier balisé. Le « sentier institutionnel » suivi par l'Union européenne en matière de gouvernance économique, exerce une contrainte de « dépendance au sentier » sur le comportement des autorités politiques nationales en matière de politique publique. S'écarter d'un tel « sentier » institutionnel représenterait donc un risque¹⁴⁵, dont le coût politique serait perçu comme exorbitant par les autorités politiques nationales qui ne sont manifestement pas encore prêtes à le payer.

À ce titre, il est intéressant de rappeler que François Hollande avait fait sa campagne sur la thématique générale du « changement » et promettait, en cas de victoire, une réorientation de la gouvernance économique de l'Europe. Cette intention est très explicite dans son discours du Bourget, prononcé le 22 janvier 2012. Au vainqueur des primaires socialistes de marteler :

« Les destins de l'Europe et de la France sont liés, la grandeur de la France ne peut pas être séparée de la force de l'Europe. Nous avons besoin d'Europe, elle doit nous aider à sortir de la crise mais pas imposer une austérité sans fin qui peut nous entraîner dans la spirale de la dépression (...) C'est pourquoi je proposerai à nos partenaires un pacte de responsabilité, de gouvernance et de croissance. Je renégocierai le traité européen issu de l'accord du 9 décembre pour lui apporter la dimension qui lui manque (...) »¹⁴⁶.

L'ambition affichée alors par le candidat socialiste au niveau européen, était une inflexion de la politique de l'austérité. Mais dès son entrée à l'Élysée, le président de la République¹⁴⁷

¹⁴⁵ C'est du moins ce que suggère la déclaration de François Hollande à propos de la solution de la nationalisation temporaire de Florange. Ce dernier martelait : « Et si ça ne marche pas ! je ne veux pas que nous ayons à le fermer nous-mêmes ». Propos rapportés par Valérie Astruc et Elsa Freyssenet dans leur ouvrage éponyme.

¹⁴⁶ Cf, discours de François Hollande prononcé au Bourget le 22 janvier 2012.

¹⁴⁷ Ce poids des contraintes institutionnelles et de la variable « *idéologie* » ne doit pas conduire à perdre de vue le caractère pragmatique de la décision de François Hollande et de son gouvernement. Dans un entretien spécial

s'est vu confronter aux contraintes institutionnelles de l'Europe et aux réticences de l'Allemagne. Par exemple, le traité budgétaire signé le 02 mars 2012 par le gouvernement Fillon, concernant la « la règle d'or » n'a pas été modifié. Le texte a été présenté en l'état au parlement français. Mais François Hollande a réussi à y adjoindre, non sans difficultés, un pacte de croissance¹⁴⁸ à hauteur de 120 milliards d'euros. Mais la proposition phare du président concernant notamment les eurobonds (des titres de la dette européenne garantie par tous les États de la zone) a été rejetée par la chancelière Angela Merkel. Il n'a pas non plus réussi à obtenir une augmentation du budget européen sur la période 2014-2020. À l'arrivée, on assiste à un changement à la marge qui, loin de remettre en cause la gouvernance économique de l'Europe, met en lumière une certaine continuité de la politique de rigueur budgétaire voulue par les conservateurs allemands.

À travers cet exemple, on voit bien que la question centrale n'est pas l'impossibilité du changement. Le changement est bien possible. Il reste qu'il ne peut être obtenu que par ajustements successifs, c'est-à-dire de manière incrémentale. En ce sens, le résultat observé est conforme à ceux des travaux portant sur la question de changement dans la littérature néo-institutionnaliste. C'est le cas, par exemple, des travaux précurseurs de Douglass C. North¹⁴⁹ sur le processus d'émergence et de changement des institutions. Pour North, la logique de marché devrait, en principe, encourager la convergence de toute activité économique autour des techniques et principes d'organisation les plus efficaces¹⁵⁰. Comment expliquer alors que le retard de certains agents économiques persiste ?

Selon Marc Smyrl, la réponse de l'auteur consiste à mettre en avant : « deux obstacles à l'adaptation et à l'innovation : les coûts de transaction (*transactions costs*) et la dépendance au sentier (*path dependence*) » (Marc Smyrl, 2002, p.43). Plus fondamentalement, D. North

accordé par le chef de l'État au quotient L'Est Républicain le lundi 24 Octobre 2014, ce dernier revient implicitement sur ce pragmatisme politique. En effet, à la question de savoir s'il ne regrette pas de ne pas avoir nationalisé le site comme le souhaitait son ministre du redressement productif, François Hollande répond en ces termes :

« La nationalisation n'était pas la solution. Mittal se serait dégagé des sites de Dunkerque et de Fos-Sur-Mer. Et il eut fallu démontrer la viabilité de Florange, hors du groupe. Enfin, si j'ai pris cette décision c'est parce que nous avons obtenu de Mittal ce que nous aurions dû faire nous-même en étant propriétaire. Lorsque l'État peut éviter de payer une usine et que son propriétaire-actionnaire investit au niveau exigé, c'est mieux pour le contribuable et aussi bien pour les salariés. En revanche, si Mittal ne respectait pas ses engagements [...] l'État réagirait. Mais tel n'est pas le cas aujourd'hui. Il va même au-delà ».

¹⁴⁸ Voir *Le Figaro*, du 29 février 2012.

¹⁴⁹ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990. Voir aussi Bruno Palier et Giuliano Bonoli, « Phénomènes de path dépendance et réformes des systèmes de protection sociale », in, *RFSP*, Année 1999, vol.49/1 p.399-420.

¹⁵⁰ Voir Marc Smyrl, « Politics Et Policy Dans les Approches Américaines des Politiques Publiques : Effets Institutionnels et Dynamiques de Changement », in, *RFSP*, vol.52, n°1, février 2002, p.43.

considère que : « le phénomène de dépendance au sentier tient moins aux technologies elles-mêmes qu'au comportement des individus au sein des institutions (...) Ses analyses expliquent pourquoi les institutions sont stables, résistent au changement »¹⁵¹. On retrouve, dans le même sillage, les travaux de Paul Pierson sur la « croissance des effets de retours » (*increasing returns*). Analysant la dynamique des activités caractérisées par la croissance – à l'aide des principes économiques -, Pierson arrive à la conclusion selon laquelle « le point de départ et les choix initiaux [choix d'une solution technologique par exemple] ont une influence prépondérante sur les résultats éventuels ». L'auteur en arrive, lui aussi, à une conclusion fort semblable à celle de Douglass North. Comme le souligne à juste titre Marc Smyrl, : « son modèle de politique publique explique fort bien la continuité, et la difficulté de mener à bien un programme de réforme important »¹⁵². Dans un autre registre on retrouve les travaux de Theda Skocpol¹⁵³ déjà cités sur la préhistoire de l'État providence aux États-Unis, qui conduisent à peu près aux mêmes résultats.

Il nous faut maintenant nous intéresser à l'accord entre l'État et ArcelorMittal, sous l'angle instrumental. Il s'agit de s'intéresser à la décision publique dans sa matérialité, en s'attachant à montrer la cohérence entre le choix instrumental et les objectifs politiques. Loin d'être anodin, le choix de l'instrument d'action s'apparente ici à une modalité concrète de régulation politique. À ce titre, l'accord porte ici sur l'intention des autorités politiques, et permet ainsi de saisir les transformations de l'État dans ses recompositions, notamment à travers ses pratiques dans les territoires.

¹⁵¹ Bruno Palier et Guliano Bonoli, « Phénomènes de path dépendance et réformes des systèmes de protection sociale », in, *RFSP*, Année 1999, vol.49/1 p.41, *op.cit.*

¹⁵² Marc Smyrl, « Politics Et Policy Dans les Approches Américaines des Politiques Publiques : Effets Institutionnels et Dynamiques de Changement », in, *RFSP*, vol.52, n°1, février 2002, p.49.

¹⁵³ Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers : The Political Origin of Social Policy in the United States*, Cambridge, Belknap Press Harvard University Press, 1992. *op.cit.* Cet ouvrage traite de l'échec des premières tentatives à instaurer aux États-Unis une politique générale de protection sociale des travailleurs.

Conclusion

Ce chapitre a restitué les stratégies politiques adoptées par le pouvoir socialiste lors de la mise à l'agenda du problème social. En adoptant une approche pluraliste des modèles de mise à l'agenda, nous avons montré que le processus de publicisation de l'enjeu était une étape centrale pour son traitement politique. En effet, c'est pendant cette phase de publicisation que le problème social, préalablement thématiqué par les métallos, a été politiquement défini par les autorités politiques pour accéder au statut de problème public. Mais la construction politique du problème, qui a permis son adaptation aux logiques propres de l'appareil politico-administratif, a révélé deux éléments centraux dans le processus de mise à l'agenda :

Le premier élément a trait au rôle joué par la perception que le pouvoir socialiste se faisait du problème social (*policy image*). L'une des thèses défendues dans ce chapitre a consisté à dire que l'attention politique accordée par François Hollande à la demande des métallos s'explique par une perception du problème très différente de celle du pouvoir sortant, c'est-à-dire du gouvernement Fillon. À partir de cette prémisse, ce chapitre s'est attaché à montrer comment cette vision du problème, c'est-à-dire cette *policy image*, a joué un rôle clef dans sa définition politique par le pouvoir socialiste.

Le second élément concerne le rôle joué par les arènes institutionnelles dans ce processus de construction politique. En s'intéressant à la manière dont l'enjeu a été défini et politiquement construit au sein des institutions (instances gouvernementales et arènes parlementaires), ce chapitre a permis de mettre en lumière la dimension proprement politique du processus décisionnel. Il a notamment contribué à mettre en lumière les stratégies politiques adoptées par les autorités politiques dans les arènes institutionnelles (*venues*) pour imposer leur définition politique du problème. Sur ce point, la construction politique du problème par les autorités politiques, loin d'être homogène, a révélé deux définitions politiques adossées chacune à une vision spécifique de ce que devrait être la politique sidérurgique de la France. En parallèle il a permis de souligner les contraintes institutionnelles inhérentes à la définition politique du problème et son adaptation à l'appareil politico-administratif. Ce point a permis de mettre l'accent sur le fait que la mise en format politique de l'enjeu a nécessité un temps d'apprentissage gouvernemental.

Par-delà ces aspects, ce chapitre a aussi permis de montrer que la phase de la décision publique à proprement parler est traversée par deux courants politiques d'acteurs gouvernementaux, défendant chacune une vision spécifique du problème. Le premier, celui de

la Gauche « réformiste », est adossé à une vision social-démocrate dominante au sein de la majorité présidentielle. Le Premier ministre Jean-Marc Ayrault est incontestablement le chef de file de ce premier courant politique. Le second courant, minoritaire au sein de la majorité présidentielle, et incarné par la « Gauche sociale » ou la « Vraie Gauche », est quant à lui adossé à une vision protectionniste de la politique industrielle. Ce courant est incarné au sein du gouvernement par le ministre Arnaud Montebourg, soutenu par quelques ministres situés à l'aile Gauche du parti socialiste et la frange écologiste du gouvernement.

Ces constats ont contribué à mettre en lumière le poids de la variable idéologique dans le traitement politique de ce dossier. En ce sens, ce chapitre a montré que les solutions politiques proposées par chacune de ces deux configurations d'acteurs gouvernementaux étaient adossées à leur vision du problème. Ce constat n'est pas une découverte. Il confirme les résultats de la plupart des travaux s'inscrivant dans la perspective d'analyse cognitive des politiques publiques. D'autant que chacune de ces deux visions du problème est articulée autour d'une matrice cognitive et normative composée de valeurs, de croyances, ou d'algorithmes, qui renvoient à une représentation spécifique du monde.

Mais l'un des constats les plus intéressants ici résident dans l'influence de la variable institutionnelle dans la définition politique du problème. Cette influence du cadre institutionnel s'explique, on l'aura deviné, par notre parti pris méthodologique ayant consisté à inscrire cette analyse dans une approche néo-institutionnaliste. L'un des nombreux avantages de cette démarche, est qu'il nous a permis de saisir le rôle joué par les différentes institutions impliquées dans la construction politique du problème. Il ne s'agit plus seulement d'appréhender, à travers la variable institutionnelle, la dimension proprement politique du processus décisionnel. Mais de mettre en lumière les contraintes institutionnelles ayant structuré les choix des instances gouvernementales dans ce dossier. Et les résultats indiquent que l'influence des contraintes institutionnelles s'observe aussi bien au plan national que supranational.

Sur le plan national, l'activité de construction politique du problème entreprise par Arnaud Montebourg, le ministre du redressement productif, a révélé de manière tout à fait intéressante comment le rôle que ce dernier se faisait de son ministère, a impacté sa définition politique de l'enjeu. En ce sens, le présent chapitre a montré qu'il existe un lien entre la *policy image* et le rôle qu'Arnaud Montebourg se fait de l'arène institutionnelle (*venue*), c'est-à-dire du ministère du redressement productif chargé du traitement politique de l'enjeu. L'analyse a

aussi révélé que la rhétorique politique investie par Arnaud Montebourg pour la mise en format politique du problème, était structurée autour du rôle que ce dernier se faisait du département ministériel dont il avait la charge.

Au plan supranational, ce chapitre a démontré l'influence du cadre institutionnel européen sur le processus décisionnel. Il s'est surtout attaché à mettre en lumière les contraintes institutionnelles de dépendance au sentier (*path dependence*) des choix publics effectués au niveau domestique par rapport à la doctrine économique de rigueur voulue par l'Europe. Ces contraintes institutionnelles exercées par l'Europe sur les autorités politiques nationales permettent de comprendre le choix du gouvernement en faveur d'un accord avec la direction du groupe ArcelorMittal, et l'impossibilité de changement pourtant espéré par les métallos dans cette affaire. Mais le choix de François Hollande en faveur de l'accord avec le numéro 1 mondial de l'acier s'explique aussi par un souci de pragmatisme politique. Mais là encore, il serait problématique de considérer qu'il s'agit d'un choix libre du pouvoir socialiste. Car ce pragmatisme politique s'explique par la crainte du comportement des investisseurs. Ce qui laisse suggérer une contrainte du marché, ou, si l'on préfère, du capitalisme financier. Cette contrainte supranationale s'explique par le phénomène de la globalisation sur les choix publics effectués dans ce dossier.

Dans le prochain chapitre, nous abordons l'analyse de l'accord conclu entre l'État et le groupe ArcelorMittal.

Chapitre IV

L'accord du 30 novembre 2012 et sa mise œuvre : choix et usages discrets de l'instrument d'action publique

Introduction

Ce chapitre s'intéresse à l'analyse de l'accord et à sa mise en œuvre. Il vise plus précisément l'étude¹ du choix de l'instrument² d'action publique et l'instrumentation³ dans une double approche fonctionnaliste et sociologique.

Dans cette optique, nos réflexions portent sur l'analyse de l'accord sous l'angle de son efficacité technique. En ce sens, l'accord est envisagé comme une variable dépendante pour rendre compte de son adéquation avec les objectifs poursuivis par ses auteurs. L'étude de l'accord et son contenu révèle, en effet, que le recours à cette technique d'intervention publique est loin d'être une attraction soudaine des autorités politiques. Il s'inscrit en effet dans un *policy design*, qui révèle une pratique routinisée de l'État dans la sidérurgie lorraine depuis les années d'après-guerre.

Plus globalement, l'analyse du processus de la mise en œuvre révèle un écart entre l'objectif de maintien d'un site sidérurgique intégré à Florange et les opérations concrètement engagées sur les territoires concernés. On assiste à un besoin de légitimation de l'accord, qui s'accompagne d'une quête de rationalisation de l'action par le pouvoir exécutif

¹ Restée longtemps une question secondaire de l'analyse des politiques publiques, l'étude de l'instrument est devenue une question centrale pour la compréhension de l'action publique, comme le témoigne le nombre de travaux qui lui est consacré ces dernières décennies. Au rang de ces travaux, on peut citer l'ouvrage collectif de Lester M. Salomon et Odus V. Elliott, *The Tools of Government : A guide to the new Governance*, Oxford, Oxford University press, 2002 ; on retrouve dans le même registre les travaux de Pear Eliadis, Margaret Hill, et de Michael Howlett, « Introduction », dans P. Eliadis, M. Hill, M. Howlett (eds), *Designing Government : From Instrument to Governance*, Montréal, McGill-Queens University Press, 2005, p.4 pour ne citer que ceux-là.

² Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès sont sans doute les auteurs qui ont proposé la définition la plus complète et la plus concise de la notion d'instrument, qu'ils définissent comme étant : « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »² Voir, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique ...* p.99. op.cit.

³ Selon les mêmes auteurs, l'instrumentation de l'action publique renvoie « à l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des instruments. Des techniques de régulation, des moyens d'opérer qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Il s'agit de comprendre non seulement les raisons qui conduisent à retenir tel instrument par rapport à tel autre, mais aussi à envisager les effets produits par ces choix ». P. Lascoumes, P. Le Galès, 2012, op.cit.

Section1 Quand le recours à l'accord s'inscrit dans un habitus politique

Le recours à un accord avec ArcelorMittal plutôt qu'à la nationalisation du site de Florange est loin d'être une pratique nouvelle de l'État. En fait, la préférence des autorités politiques pour l'accord s'inscrit dans une histoire institutionnelle. En d'autres termes, elle s'inscrit, quand on s'intéresse aux faits, dans une pratique contractuelle routinisée de l'État dans la sidérurgie lorraine, qui révèle un mode spécifique de régulation politique et sociale dans ce sous-secteur industriel.

1.1 L'accord comme modalité concrète de régulation politique et sociale de la filière

Loin d'être une innovation, la préférence du gouvernement pour un accord avec ArcelorMittal s'inscrit dans une modalité concrète d'intervention de la puissance publique dans la sidérurgie lorraine, qui remonte au moins à la Convention État-Sidérurgie⁴ du 29 juillet 1966. En ce sens, le choix de l'instrument obéit à une technique d'intervention routinisée, qui fait partie de la boîte à outils de l'État pour organiser et réorienter l'industrie sidérurgique. Le recours à une technique de contractualisation avec le groupe n'est donc pas une attraction soudaine des autorités politiques. Il s'agit d'une technologie gouvernementale qui résulte d'un long processus de sédimentation et d'apprentissage de l'État dans la filière. Aussi, le choix de l'accord met-il en lumière un habitus politique indissociable de la quête de technologies efficaces des différents gouvernements successifs en matière de politique sidérurgique.

La Convention d'ancrage territorial signée le 5 février 2009 entre l'État et ArcelorMittal constitue un exemple particulièrement illustratif de cet apprentissage instrumental. En effet, à travers cette convention signée sous le gouvernement Fillon, dans le cadre dossier Gandrange

⁴ Convention signée le 22 juillet 1966 entre l'État et les sociétés sidérurgiques françaises pour réorganiser le secteur. Par cette Convention, qui fait partie du 5^{ème} Plan Monnet, l'État voulait inciter les sociétés sidérurgiques à se regrouper pour mieux entamer le processus de modernisation voulu par l'État au lendemain de la seconde guerre mondiale. Cette modernisation exige des investissements dans des équipements neufs, et s'accompagne d'une politique de préservation des emplois imposée par l'État aux sociétés sidérurgiques. En contrepartie, l'État s'engageait à leur octroyer des prêts publics à très faibles taux d'intérêts. Comme on l'aura deviné, cette Convention État-Sidérurgie, utilisée comme un moyen d'intervention publique dans le secteur, inclut des dispositifs incitatifs et d'allocation de ressources, qui sont adossés à des objectifs très explicites en matière de politique sidérurgique.

Dans son travail sur la sidérurgie française de 1945 à 1979, Michel Freyssenet revient sur ce choix du gouvernement en ces termes : « Finalement, le choix du gouvernement, rendu public par une lettre officielle à la chambre syndicale de la sidérurgie, est d'accorder des prêts publics à faible taux d'intérêt, uniquement pour le financement d'installation neuves et à condition que les sociétés se regroupent et passent un accord avec les organisations syndicales » Michel Freyssenet, *La sidérurgie Française de 1945 à 1979, L'histoire d'une faillite. Les solutions qui s'affrontent*. Savelli, 1979, halshs-00165640, p.73.

en 2009, le groupe ArcelorMittal s'était engagé à consentir des investissements pour la « réfection des hauts fourneaux à Hayange de 2013 à 2015 »⁵. Mais cet engagement est suivi d'une clause de conditionnalité, et requiert que « les perspectives économiques, à moyen terme, soient favorables ». Pour ArcelorMittal, elles ne l'étaient pas. Du coup, le groupe va invoquer cette clause de conditionnalité pour se soustraire de ses engagements en terme d'investissements sur les hauts fourneaux dont elle annonce la fermeture deux ans plus tard.

Aussi, le gouvernement de Jean-Marc Ayrault va-t-il s'inspirer de cette expérience pour contraindre les dirigeants d'ArcelorMittal à s'engager de manière inconditionnelle sur un montant de 180 millions d'euros d'investissements sur le site de Florange. Cette non-conditionnalité des investissements est expressément rappelée dès le premier point de l'accord en ces termes :

« ArcelorMittal s'engage à réaliser de manière inconditionnelle sur le site de Florange un montant minimum d'investissement de 180 millions d'euros sur 5 ans à dater du 1^{er} décembre 2012 (...) »⁶.

On voit bien à travers cet exemple que l'accord signé entre l'État et ArcelorMittal dans le cadre du dossier Florange est le produit d'un apprentissage gouvernemental en matière instrumentale. Cet apprentissage a favorisé une réelle amélioration du savoir-faire au sein de l'appareil administratif d'État depuis plusieurs décennies, et contribué à l'efficacité des technologies gouvernementales. Aussi, comme on vient de le voir, les autorités politiques peuvent-elles s'inspirer des erreurs du passé pour ajuster l'instrument et son contenu à des objectifs bien spécifiques.

L'une des caractéristiques centrales de cette forme d'intervention politique réside sans doute dans l'empilement auquel elle donne lieu. En effet, quand on s'intéresse aux nombreux dispositifs contractuels auxquels a recouru l'État pour organiser et réorienter la politique sidérurgique depuis les années 1960 (Convention État-sidérurgie, Plan acier, Accord, etc.), on constate un long processus de sédimentation instrumentale. L'un des aspects les plus frappants de cette sédimentation, qui renseigne sur la *policy style* de l'État dans ce sous-secteur industriel, réside sans doute dans la continuité des pratiques. En d'autres termes, les dispositifs contractuels utilisés par l'État pour s'approprier les enjeux politiques et sociaux soulevés par les nombreuses crises sidérurgiques traversé par la Lorraine au lendemain des

⁵ Convention d'ancrage territorial signée entre le gouvernement Fillon et ArcelorMittal le 5 février 2012 (Annexes)

⁶ Cf, Accord du 30 novembre 2012. (Annexes).

années d'après-guerre n'ont guère fondamentalement changé. En d'autres termes, il n'y a pas eu de véritables innovations en matière de techniques d'intervention de la puissance publique dans l'industrie sidérurgique. Certes, cette routinisation des pratiques a favorisé, nous l'avons dit, un apprentissage politique des différents gouvernements successifs au double plan de l'efficacité et de l'efficience technique des dispositifs contractuels mobilisés. Mais contrairement à leurs appellations, le contenu des orientations politiques des différents instruments adoptés n'a pas fondamentalement changé depuis plus d'une cinquantaine d'années. Par exemple, quand on s'intéresse à la Convention État-sidérurgie du 29 juillet 1966, dont l'objectif politique central était de rationaliser la production de l'acier par une réorganisation de la branche, son contenu, en ce qui concerne le volet industriel et social, n'est guère différent de la Convention d'ancrage territorial de 2009, ni de l'Accord du 30 novembre entre l'État et ArcelorMittal.

En effet, dans chacun de ces trois dispositifs contractuels, l'État a réussi à agir sur le volet industriel par des mesures incitatives selon la doctrine de la politique économique dominante de l'époque. Ainsi, dans le cadre de la Convention État-sidérurgie de 1966, les mesures incitatives de l'État pour moderniser la filière étaient conformes à la politique interventionniste des années d'après-guerre, et se résumaient principalement à des prêts publics à très faibles taux d'intérêts. Par exemple, le point n°1 de la Convention État-sidérurgie de 1966 stipule ce qui suit :

« Sur les 10.000 MF d'investissements, l'État accorde un prêt du FDES⁷ de 2700 MF au taux de 3% les cinq premières années et de 4% les trente années suivantes. L'État accepte en outre de faciliter l'emprunt annuel du GIS (Groupement des Industries Sidérurgiques) de 600 MF en moyenne »⁸

De même, dans l'accord du 30 novembre 2012 ainsi que dans la Convention d'ancrage territorial de Gandrange, tous deux signés plus d'un demi-siècle plus tard entre l'État et ArcelorMittal, on retrouve les mêmes mesures incitatives. Il reste que les dispositifs incitatifs adoptés par l'État dans ces deux instruments sont conformes à l'idéologie néolibérale caractéristique du « référentiel du marché ». Ils prennent le plus souvent la forme de crédit d'impôts ou de partenariat public/privé sur des projets industriels bien spécifiques. C'est le cas, par exemple, du projet ULCOS dans l'accord du 30 novembre 2012. Plus généralement,

⁷ Fonds de développement Économique et Social.

⁸ Voir Michel Freyssenet, *La sidérurgie Française de 1945 à 1979, L'histoire d'une faillite. Les solutions qui s'affrontent*. Savelli, 1979, halshs-00165640, p.73. op.cit.

le soutien financier de l'État, lorsqu'il est accordé, doit respecter les règles communautaires au risque d'être considéré par l'Europe comme une aide d'État déguisée.

Ces nouveaux dispositifs sont des indices particulièrement révélateurs des transformations que connaît l'État, dans son évolution et dans ses recompositions en raison du phénomène de la globalisation. Cette transformation de l'État s'accompagne d'une redéfinition conjointe de son rôle, ses pratiques et ses modalités d'intervention sur la scène des politiques publiques. On peut se demander si cette recomposition de l'État et de ses pratiques ne constituent pas, à un niveau de généralité plus élevé, un indice de transformation des rapports entre gouvernants et gouvernés ?

En ce qui concerne le volet social, le constat reste le même. Là aussi, le contenu des différents dispositifs contractuels n'a pas aussi connu un véritable changement depuis plusieurs décennies. La technique utilisée par l'État consiste à exiger, toujours en contrepartie de son engagement financier, des mesures de préservation de l'emploi ou de création d'autres emplois dans les territoires concernés pour favoriser le développement économique régional. Plus fondamentalement, ces mesures de préservation de l'emploi peuvent prendre plusieurs formes et dépendent, le plus souvent, de l'ampleur des restructurations industrielles dans la branche. Mais dans tous les cas, l'État oblige la profession à passer des conventions sociales avec les syndicats. Ces dispositifs incluent des mesures de reclassement, de départs volontaires à la retraite ou de formations. Pour revenir sur l'exemple de la convention État-sidérurgie de 1966, le point n°7 consacré au volet social stipule :

« L'État et la profession assurent la mise en place d'un système d'aide favorisant le réemploi des travailleurs intéressés »⁹.

Le point n° 9 de cette même convention est encore plus explicite lorsqu'il énonce expressément que « Les sociétés s'engagent à parvenir à un accord sur une convention sociale avec les organisations syndicales, dont le respect par la profession est une condition de l'application de cette convention »¹⁰.

⁹ Michel Freyssenet, *La sidérurgie Française de 1945 à 1979*, p.73. op.cit.

¹⁰ Michel Freyssenet, *La sidérurgie* op.cit.

Les mesures concernant la création d'emplois pour soutenir le développement économique régional sont prévues au point n° 8 de la même convention en ces termes : « L'industrie sidérurgique se déclare prête à participer à la politique de développement régional entreprise par l'État dans le but de diversifier l'activité économique des régions sidérurgiques et de favoriser ainsi la création d'emplois nouveaux en faveur des travailleurs contraints de quitter la sidérurgie ». Cette politique de développement régional s'observe aujourd'hui par l'adoption des contrats État-région. Dans le dossier Florange, cette ambition politique a été affichée par François Hollande à travers le Pacte-Lorraine.

Analysant les mesures sociales prises par l'État suite au « plan de sauvetage de la sidérurgie »¹¹ par le gouvernement de Raymond Barre en 1978, Pascal Raggi fait le même constat avec la mise place de la Convention Générale de Protection Sociale de la Sidérurgie (CGPS). Avec cette convention, souligne Pascal Raggi, : « Les conséquences sociales du démantèlement d'une grande partie des installations sidérurgiques régionales sont atténuées. Signée le 24 juillet 1979 par tous les syndicats à l'exception de la CGT, la CGPS permet des départs en préretraite et donne aussi la possibilité de toucher des primes en cas de départ volontaire »¹².

Plus d'un demi-siècle plus tard, on retrouve les mêmes dispositifs de préservation de l'emploi dans la convention d'ancrage territorial de Gandrange et dans l'accord du 30 novembre entre l'État et ArcelorMittal. Aussi, après la fermeture de l'aciérie électrique de Gandrange en 2009, les ouvriers ayant perdu leurs postes ont-ils bénéficié, en contrepartie des engagements financiers de l'État, des mesures de préservation de l'emploi de la part du groupe ArcelorMittal. Il s'agit, pour l'essentiel, des mesures de départs volontaires à la retraite moyennant prime ou des mesures de reclassement sur d'autres sites ArcelorMittal. Didier Zint, secrétaire général de la fédération CFDT du site ArcelorMittal de Florange, revient sur les acquis sociaux de l'accord en ces termes :

« Sur le plan social, Il n'y a pas eu de licenciement quoiqu'on en dise aujourd'hui. Il y avait 760 emplois supprimés. Mais aucun salarié n'a été licencié. Nous avons obtenu des mesures d'âge pour des départs en retraite, c'est-à-dire des préretraites qui se basent sur ce qu'on peut appeler un "accord-maison" pour partir un tout petit peu avant la retraite. Et puis, il y a eu tous les reclassements. On peut dire globalement, d'un point de vue syndical, qu'on a largement atteint nos objectifs sur ce point. Personne n'est à la porte »¹³.

Rappelons que la préservation des emplois était l'objectif central de François Hollande dans le dossier Florange. Aussi, grâce à l'accord du 30 novembre, le président a-t-il réussi à atteindre cet objectif politique. Mais comme on vient de le voir, le choix de l'accord s'inscrit

¹¹ Le « plan de sauvetage de la sidérurgie », qui fait suite au plan acier de 1977, fut adopté en décembre 1978 par le gouvernement de Raymond Barre pour sauver la sidérurgie française. Comme l'indique son nom, ce plan visait à sauver l'industrie sidérurgique par l'adoption d'un certain nombre de mesures de restructurations destinées à réorienter le secteur. Rappelons que la sidérurgie lorraine était dans un état de faiblesse marqué après la grande dépression de 1974 (premier choc pétrolier). La prise en charge par l'État des dettes des sociétés sidérurgiques conduit logiquement celui-ci à une nationalisation de la filière. L'État réorganise ainsi la branche en contraignant les sociétés sidérurgiques à se regrouper au tour de Sacilor et d'Usinor.

¹² Pascal Raggi, *La désindustrialisation de la Lorraine du fer*, Classiques Garnier, 2019, p.200-201.

¹³ Cf, entretiens réalisés avec Didier Zint, CFDT.

dans un *policy style*. Les différents exemples rendent en effet compte de l'apprentissage instrumental, et mettent en évidence le processus de sédimentation¹⁴ induit par la longue routinisation des pratiques. Cet apprentissage politique et la routinisation des pratiques qui l'accompagne, mettent en lumière comment l'instrument s'inscrit dans une modalité concrète de régulation politique de l'État dans la sidérurgie lorraine. Cette longue sédimentation instrumentale conduit à des phénomènes de recyclage ou de « bricolage » de dispositifs anciens¹⁵. Analysant dans leurs travaux cet effet de sédimentation, H. Th.A. Bressers et L. J. O'Toole Jr., notent que : « les instruments d'action publique sont rarement choisis en fonction de leur adaptabilité et de leur efficacité. Les différents secteurs d'action publique ont tendance à montrer des préférences pour leurs propres types d'instruments "favoris" et à utiliser ceux-ci de manière répétée indépendamment de leur contribution réelle à la résolution du problème »¹⁶.

Mais il n'en demeure pas moins que l'accord du 30 novembre est le résultat d'un rapport de force politique au sein du gouvernement de Jean-Marc Ayrault, et plus largement dans la majorité présidentielle. En ce sens, l'instrument est porteur des représentations que ses auteurs se font du problème à traiter. Ce constat nous conduit à faire l'hypothèse que le choix de l'instrument, c'est-à-dire celui de l'accord n'est pas neutre. Il dépend des logiques politiques¹⁷ à l'œuvre, et ne se résume pas, loin de là, à la seule quête d'une efficacité technique.

1.1.1 L'appropriation de l'enjeu environnemental à travers le projet ULCOS

L'accord du 30 novembre peut être aussi envisagé sous l'angle des enjeux politiques qui le structurent. À ce titre, le projet ULCOS semble refléter la volonté du pouvoir socialiste de

¹⁴ Voir, à ce sujet, Lester M. Salomon, *The Tools of Government: A guide to the new Governance*, Oxford, Oxford University press, 2002.

¹⁵ Voir Pierre Lascoumes et Louis Simard, « L'action publique au prisme des instruments », in, *RFSP*, vol.61/n°11, Année 2011, p.7.

¹⁶ Hans Th. A. Bressers, Lawrence J. O'Toole Jr., « The selection of policy instruments : a network-based perspective », *Journal of Public Policy*, 18(3),1998, p.213-239, art. cité par Pierre Lascoumes et Louis Simard, « L'action publique au prisme des instruments », in, *RFSP*, vol.61/n°11, Année 2011, p.13. op.cit.

¹⁷ Ce qui revient à dire que nous n'envisageons pas ici l'analyse instrumentale uniquement dans une approche fonctionnaliste. Une telle démarche serait risquée, d'autant qu'elle reviendrait à réduire le choix de l'instrument aux rôles ou aux fonctions qu'il est censé remplir. Or, au-delà de ses fonctions, l'instrument est porteur de significations et de représentations. Cela nous conduit ici à envisager aussi l'instrument dans une perspective sociologique. Il est porteur de représentations et de luttes politiques. Cette approche sociologique s'inscrit dans la troisième perspective dégagée par Christopher Hood, et permet d'analyser l'instrument à travers les relations de pouvoir. Elle offre donc le moyen de mettre en évidence les dimensions symboliques et cognitives liées au choix instrumental. Les travaux de Pierre Lascoumes et de Patrick Le Galès s'inscrivent dans cette troisième perspective. Voir, Pierre Lascoumes et de Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

réorienter la sidérurgie française dans un cycle de transition énergétique¹⁸, dans le but de réduire l’empreinte carbone de la production de l’acier. En ce sens, l’insertion du projet ULCOS dans l’accord a permis aux autorités politiques de se réappropriier l’enjeu environnemental, qui était au cœur de l’accord politique entre le parti socialiste et EELV au lendemain des primaires socialistes de 2011.

De fait, la réappropriation de l’enjeu environnemental grâce au projet ULCOS permet à Maignon de “faire d’une pierre deux coups” : il s’agit, dans un premier temps, de mettre en avant ce projet industriel comme un moyen pour préserver un site sidérurgique intégré à Florange, et, dans un second temps, s’en servir comme un moyen pour rallier la frange écologiste du gouvernement à la vision dominante. Or, comme on le sait, le Premier ministre et son équipe étaient parfaitement au courant des difficultés techniques liées à la faisabilité de ce projet industriel. Bien plus, la direction d’ArcelorMittal avait déjà annoncé au gouvernement son intention de se retirer du Projet ULCOS avant la signature de l’accord. Ce rappel permet de montrer la stratégie politique sous-jacente à la réappropriation de l’enjeu environnemental grâce à l’insertion du projet ULCOS dans l’accord du 30 novembre.

Mais l’insertion du projet ULCOS dans l’accord reflète aussi une volonté du pouvoir socialiste d’orienter la sidérurgie lorraine vers la transition écologique. D’autant que, tel qu’il a été formulé dans l’accord, les dispositifs concernant le projet ULCOS s’inscrivent parfaitement dans la proposition n°41 du candidat François Hollande dans ses 60 engagements pour l’élection présidentielle de 2012 :

« *Je veux faire de la France la nation de l’excellence environnementale* »¹⁹.

L’un des aspects les plus frappants de cette réappropriation de l’enjeu environnemental par le pouvoir exécutif réside dans le *timing*. En effet, elle coïncide avec l’ouverture du grand débat national sur la transition écologique du 29 novembre 2012. Rappelons que l’accord a été signé le 30 novembre 2012 ; c’est-à-dire 24 heures à peine après l’ouverture du grand débat national sur la transition écologique. En d’autres termes, l’insertion de l’enjeu environnemental dans l’accord – à travers ULCOS –, intervient au moment où l’enjeu

¹⁸ Dans sa description des différents cycles d’action publique, Pierre Muller place la question de la transition énergétique dans le « cycle (4) de la gouvernance durable ». Selon l’auteur, « la crise écologique » est l’indice qui permet de comprendre le passage du troisième cycle des politiques publiques, c’est-à-dire celui de « l’État-entreprise » au cycle 4 de la « gouvernance durable ». Les deux premiers cycles étant respectivement celui de l’État libéral-industriel (cycle 1), et celui de l’État-providence (cycle 2). Voir Pierre Muller, *La société de l’efficacité globale*, Paris, PUF, 2015, p.79-105.

¹⁹ Voir la proposition n°41 dans les 60 engagements de François Hollande pour l’élection présidentielle de 2012.

environnemental occupait encore une place centrale dans le débat public et dans l'agenda de Matignon.

Cet aspect est important. Pour la raison liée au fait que le grand débat national sur la transition écologique a donné lieu à l'adoption de la "loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte" (LTECV). Sous cet angle, l'insertion du projet ULCOS dans l'accord préfigure une nette réorientation de la filière dans le sens d'une mutation énergétique et ce, conformément à la proposition n° 41 de François Hollande. Plus fondamentalement, il représente l'indice d'un changement global de politique publique en matière énergétique, et semble clairement indiquer le passage « au cycle 4 de la gouvernance durable » évoquée par Pierre Muller²⁰.

De ce point de vue, l'accord peut être considéré ici comme un traceur de changement. Cela devient encore plus évident quand l'on s'intéresse au dispositif concernant le projet ULCOS, tel qu'il est stipulé au point n°4 de l'accord du 30 novembre. On y lit ce qui suit :

« Le projet ULCOS reste un projet important pour développer de nouvelles technologies mieux adaptées aux enjeux du changement climatique »²¹. Ce dispositif, qui révèle bien l'appropriation de l'enjeu environnemental dans l'accord, est conforme aux objectifs de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Ce constat est particulièrement frappant dans l'exposé des motifs qui stipule expressément ce qui suit :

« Il vise [le texte] à engager le pays tout entier dans la voie d'une croissance verte créatrice de richesses, d'emplois durables et de progrès. Une croissance qui lutte contre le réchauffement climatique, combat le chômage et réduit la facture énergétique de la France, qui s'élève à près de 70 milliards d'euros au détriment de notre balance commerciale et de nos finances publiques ».²²

L'appropriation de l'enjeu environnemental dans l'accord préfigure donc un objectif de transition énergétique. Aussi, l'analyse instrumentale laisse-t-elle suggérer ici, qu'au-delà de l'usage stratégique du projet ULCOS par le couple exécutif, son insertion dans l'accord est en phase avec la volonté politique du pouvoir socialiste d'engager la France sur la voie d'un changement de politique publique en matière énergétique. Sur ce point, et seulement sur ce

²⁰ Voir Pierre Muller, *La société de l'efficacité globale*, ...op.cit.

²¹ Cf, l'accord du 30 novembre 2012 entre l'État et ArcelorMittal.

²² Voir exposé des motifs de la loi du 17 août 2015, relative à la transition énergétique et à la croissance verte. p.1

point, l'accord peut être considéré comme un traceur d'un changement global de politique publique, c'est-à-dire à un passage au « cycle 4 de la gouvernance durable ».

Contraintes et adéquation de l'instrument aux objectifs politiques

En envisageant la décision publique dans sa matérialité, c'est-à-dire comme le produit d'une mobilisation, on s'aperçoit que l'accord est une matrice cognitive et normative. En d'autres termes, le choix de l'instrument n'est pas neutre. Il dépend de son contenu, c'est-à-dire de l'histoire de la mobilisation et des variations conjoncturelles du processus décisionnel. Par conséquent, l'accord est une variable dépendante du processus décisionnel. Le choix de l'instrument obéit donc à des contraintes d'ordre idéologique, institutionnel, politique et dépend, en dernier ressort, de son adéquation aux objectifs politiques poursuivis par ses auteurs.

Analysant, sous l'angle fonctionnaliste, les contraintes qui pèsent sur le choix de tel ou tel instrument, Pierre Lascoumes et Louis Simard font observer que « l'action publique est abordée à partir de trois questions principales : 1/ quels sont les facteurs institutionnels ou politiques qui ont conduit au choix de tel ou tel instrument de régulation politique ? 2/ quelles sont les propriétés des moyens d'actions retenus, quels sont surtout les caractères dont ils sont porteurs et qui influent de façon centrale sur la mise œuvre d'un programme ? Pour le dire autrement, quelle est la capacité des techniques d'intervention retenues dans un programme à atteindre (et jusqu'à quel point) les acteurs cibles ? 3/ Est-il possible, à partir de l'observation comparée entre politiques et entre pays, de dégager des styles nationaux dans les choix et l'assemblage d'instrument ? »²³. Ces interrogations montrent que plusieurs critères président au choix de l'instrument. Mais plus fondamentalement, en tant que produit de l'histoire d'une mobilisation, l'instrument est d'abord et avant tout une matrice cognitive et normative.

Par ailleurs, le choix de l'instrument dépend de son adéquation aux objectifs des acteurs. On sait, par exemple, que chacun des objectifs poursuivis par les deux groupes d'acteurs gouvernementaux, en l'occurrence le courant majoritaire d'orientation social-démocrate et le courant minoritaire de la « vraie Gauche », est adossé à une vision du problème. En d'autres termes, chaque objectif politique est relié à un système de signification, qui entend imposer sa solution politique en vue du traitement du problème. Et il est notoire que chacune des

²³ Voir, Pierre Lascoumes et Louis Simard, « L'action publique au prisme de ses instruments », in, *RFSP*, 2011, p.11, op.cit.

solutions politiques proposées par ces deux configurations d'acteurs gouvernementaux se traduit par le choix d'un instrument, qui reflète à la fois leur vision du problème adossée à une conception spécifique du rôle de l'État en matière de politiques publiques : d'un côté, la nationalisation pour le courant politique de la « vraie Gauche » et, de l'autre, la préférence pour un accord pour le courant majoritaire d'orientation social-démocrate. On en déduit que le choix de l'instrument dépend ici de la variable idéologique (c'est précisément pour cela que l'instrument est une matrice cognitive et normative), mais aussi de l'adéquation de l'instrument choisi à atteindre les objectifs poursuivis par ses auteurs.

Les critères qui pèsent dans le choix de l'instrument sont donc multiples et complexes. Ils ne se résument pas aux seuls facteurs politiques, institutionnels, cognitifs et normatifs²⁴. Le choix de l'instrument dépend aussi de la capacité de la technique d'intervention retenue à atteindre les objectifs poursuivis par les acteurs. Or, nous l'avons montré, les objectifs des acteurs sont exprimés à travers leurs *idées* et leurs *croyances*. C'est précisément pour cette raison que l'instrument, tout comme son contenu, s'inscrit dans une rationalité téléologique. L'instrumentation révèle ainsi une adaptation permanente du moyen d'intervention choisi aux objectifs de ses auteurs. Ce constat peut être aisément illustré par le vote de la « loi Florange ».

1.2 De la « loi Florange » à l'accord ou le processus adaptatif des instruments

En proposant au candidat François Hollande, le 17 janvier 2012, l'idée d'une loi pour empêcher la fermeture des hauts fourneaux de Florange par le sidérurgiste ArcelorMittal, la CFDT et ses alliés étaient convaincus que le vote d'un tel dispositif législatif permettrait à l'intersyndicale de Florange d'atteindre son objectif collectif. Aussi, le choix d'un instrument législatif, c'est-à-dire celui la loi sur la fermeture des sites rentables, était-il en adéquation avec la finalité collective des syndicats du site. Ainsi l'intersyndicale de Florange va maintenir la pression sur les élus lorrains pour que ces derniers votent cette proposition de loi déposée par le groupe socialiste à l'Assemblée nationale le 28 février 2012, sur l'initiative de François Hollande encore député de la Corrèze. Mais comme nous l'avons montré, le texte fut rejeté par la majorité présidentielle de la droite de l'époque. Toutefois, le rejet du texte n'empêcha pas la CFDT et ses alliés de remettre cette question sur la table quand la délégation intersyndicale fut reçue à l'Élysée par François Hollande le 4 juin 2012.

²⁴ Voir, sur ce point, Stephen H. Linder et B. Guy Peters, : « Instruments of Government : Perceptions and Contexts », *Journal of Public Policy*, vol.9, n°1., 1989, p.35-58.

Cette relance de l'idée de la « loi Florange » par les métallos auprès du chef de l'État à l'Élysée s'explique par le fait que, durant toute la première phase du processus décisionnel, la solution législative apparaissait aux yeux des métallos comme la plus adaptée pour atteindre leur objectif de lutte. Ce lien entre l'objectif de lutte des syndicats et le choix de l'instrument représente, selon nous, l'un des éléments centraux de la dynamique de l'agenda. D'autant qu'il est au cœur de la promesse faite par le candidat socialiste aux métallos le 24 février 2012 à Florange. En d'autres mots, c'est parce qu'il était convaincu que le vote d'une loi sur les sites rentables pouvait permettre d'empêcher la fermeture des hauts fourneaux, que François Hollande accepta l'idée de la CFDT de déposer une proposition de loi dans ce sens. On retrouve là une adéquation entre le choix de l'instrument et l'objectif poursuivi. Mais quand on dit cela, il faut ajouter immédiatement que cette proposition de loi est une *idée* de la CFDT. Une *idée* adossée à la finalité collective de l'intersyndicale.

Cette adéquation entre le choix de l'instrument et les objectifs poursuivis par les acteurs devient encore plus frappant lors de la deuxième phase du processus décisionnel. En effet, les difficultés liées à la thématique politique du problème ont fait émerger, dès la fin de la grande conférence sociale de juillet 2012, un décalage entre le calendrier politique et le temps social. Ce déphasage entre les deux temporalités s'explique, nous l'avons montré, par les contraintes institutionnelles liées à la mise en format politique du problème par le pouvoir exécutif. En effet, il était apparu difficile aux autorités politiques d'adapter le texte aux logiques spécifiques de l'appareil politico-administratif. Mais après de multiples arrangements institutionnels, la proposition de « loi Florange » a été finalement adoptée par l'Assemblée nationale en procédure accélérée le 29 mars 2014 ; soit plus de deux ans après l'accord entre l'État et ArcelorMittal. Par voie de conséquence, la loi « Florange » ne pouvait pas s'appliquer aux hauts fourneaux de Florange. De plus, la loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle (dite « loi Florange ») a été retournée par le Conseil constitutionnel, qui l'a vidée de sa substance²⁵.

²⁵ Par exemple, le texte n'oblige plus l'entrepreneur qui envisage la fermeture d'un établissement à le céder à un repreneur potentiel. Cette obligation qui figurait dans le texte initial, et qui, selon les métallos, représente la raison d'être de la « loi Florange », ne figure pas dans le texte final. Cette obligation est jugée contraire au principe de la liberté d'entreprendre par les sages du Conseil constitutionnel. Ainsi, la sous-section 2 intitulée « Recherche de repreneur » de la Loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle stipule ce qui suit :

« L'employeur ayant informé le comité d'entreprise du projet de fermeture d'un établissement recherche un repreneur. Il est tenu :

« 1° D'informer, par tout moyen approprié, des repreneurs potentiels de son intention de céder l'établissement ;

« 2° De réaliser sans délai un document de présentation de l'établissement destiné aux repreneurs potentiels ;

« 3° Le cas échéant, d'engager la réalisation du bilan environnemental mentionné à l'[article L. 623-1 du code de](#)

Mais le vote de cette loi peut être considéré comme une victoire pour François Hollande. Parce qu'elle est au cœur de la promesse de campagne que ce dernier fit aux métallos le 24 février 2012 à Florange. De même, la « loi Florange » a permis au pouvoir socialiste de résoudre la question des licenciements boursiers²⁶, qui était l'une des thématiques phares des débats pendant les primaires socialistes de 2011. C'est dire que grâce au vote de la « loi Florange », François Hollande a plus ou moins réussi à atteindre son objectif politique de préservation des emplois. Il s'agit, en effet, d'un enjeu capital pour le président qui s'était engagé pour l'inversion du taux de chômage au plus tard fin 2013.

Quand on s'intéresse au contenu de cette loi, on s'aperçoit en effet que toutes les obligations d'information prévues pour l'employeur visent l'objectif de préservation des emplois. On note, là encore, une adaptation entre l'objectif politique de l'Élysée et le contenu du texte. Ce lien entre l'objectif politique et le contenu de l'instrument est très explicite dès le premier paragraphe du texte intitulé "information des salariés". L'art 1^{er} de ce paragraphe, tel qu'il se présente désormais dans le code du travail, stipule ce qui suit :

« Art. L. 1233-57-9- Lorsqu'elle envisage la fermeture d'un établissement qui aurait pour conséquence un projet de licenciement collectif, l'entreprise mentionnée à l'article L. 1233-71 réunit et informe le comité d'entreprise, au plus tard à l'ouverture de la procédure d'information et de consultation prévue à l'article L. 1233-30.

« Art. L. 1233-57-10.-L'employeur adresse aux représentants du personnel, avec la convocation à la réunion prévue à l'article L. 1233-57-9, tous renseignements utiles sur le projet de fermeture de l'établissement.

« Il indique notamment :

« 1° Les raisons économiques, financières ou techniques du projet de fermeture ;

« 2° Les actions qu'il envisage d'engager pour trouver un repreneur ;

« 3° Les possibilités pour les salariés de déposer une offre de reprise, les différents modèles de reprise possibles, notamment par les sociétés prévues par la [loi n° 78-763 du 19 juillet 1978](#) portant statut des

[commerce](#), ce bilan devant établir un diagnostic précis des pollutions dues à l'activité de l'établissement et présenter les solutions de dépollution envisageables ainsi que leur coût ;

« 4° De donner accès à toutes informations nécessaires aux entreprises candidates à la reprise de l'établissement, exceptées les informations dont la communication serait de nature à porter atteinte aux intérêts de l'entreprise ou mettrait en péril la poursuite de l'ensemble de son activité. Les entreprises candidates à la reprise de l'établissement sont tenues à une obligation de confidentialité ;

« 5° D'examiner les offres de reprise qu'il reçoit ;

« 6° D'apporter une réponse motivée à chacune des offres de reprise reçues, dans les délais prévus à l'article L. 1233-30. »

²⁶ Se reporter à la section 1 du chapitre 1^{er} pour la question des licenciements boursiers et leur émergence dans les débats lors des primaires socialistes de 2011. Pour la plupart des candidats aux primaires socialistes, y compris François Hollande, la question des licenciements boursiers est au cœur de la lutte ouvrière de Florange.

sociétés coopératives ouvrières de production, ainsi que le droit des représentants du personnel de recourir à un expert prévu à l'article L. 1233-57-17 »²⁷.

Au moment où François Hollande et son Premier ministre poursuivent l'objectif politique de préservation des emplois, les syndicats du site et le ministre Arnaud Montebourg sont, quant à eux, préoccupés par la sauvegarde des hauts fourneaux. Mais ces derniers vont changer de stratégie et opter pour la nationalisation temporaire du site dès qu'ils vont prendre conscience, après l'ouverture du dialogue stratégique avec les dirigeants d'ArcelorMittal, que la « loi Florange » ne leur permettait pas d'atteindre leur objectif. Ce comportement révèle une fois encore le processus d'adaptation permanente entre l'objectif poursuivi par les acteurs et le choix de l'instrument. Le tableau ci-dessous représente le degré d'adaptation des différents instruments aux objectifs politiques des deux configurations d'acteurs.

Tableau : 6.4 : Degré d'adaptation du choix instrumental aux objectifs

Instruments Objectifs	Loi Florange	Nationalisation	Accord	Observations
Préservation de l'emploi	Moins adapté	Incertain	Plus adapté	Pour les partisans de la vision dominante
Sauvegarde des hauts fourneaux	Incertain	Plus Adapté	Moins adapté	Pour les partisans de la vision minoritaire

²⁷ Voir Art. L. 1233-57-9 code de travail.

Section 2. Du comité de suivi à la mise en œuvre de l'accord

Cette section retrace le processus de mise en œuvre de l'accord du 30 novembre. Elle s'intéresse surtout au rôle joué par le comité de suivi présidé par François Marzorati, l'ancien sous-préfet de Thionville. Cette ultime étape du dossier Florange révèle une volonté des autorités politiques de légitimer leur décision politique. Plus fondamentalement, elle met en lumière une quête d'efficacité du processus de mise en œuvre, qui s'accompagne d'un souci de robustesse des résultats par les autorités politiques. Ce souci d'efficacité conduit le gouvernement à inscrire la mise en œuvre de l'accord dans une logique *bottom up* (par le bas).

2.1 Mettre en œuvre l'accord par la création d'un comité de suivi

Le 7 décembre 2012, soit une semaine après la signature de l'accord entre l'État et le groupe ArcelorMittal, Jean-Marc Ayrault adresse à François Marzorati, l'ancien sous-préfet de Thionville, une lettre de mission par laquelle il lui demande de « *présider un comité de suivi, composé d'élus locaux, de personnalités qualifiées et d'un représentant désigné par chacune des organisations syndicales de salariés représentatives sur le site de Florange* »²⁸. Cette initiative du Premier ministre vient en réponse à une exigence de l'intersyndicale de Florange une semaine plus tôt.

En effet, le 30 novembre 2012, l'annonce de la décision du gouvernement par le Premier ministre a provoqué sans surprise une grande déception dans le rang des syndicats majoritaires de l'usine (CFDT, FO, et CGT), qui espéraient la solution de la nationalisation du site. Aussi, la CFDT et ses alliés avaient-ils le sentiment que leurs revendications n'avaient pas été prises en compte par le gouvernement, et que l'accord était le résultat d'une décision publique imposée par le haut. Prenant la parole devant les journalistes quelques instants après l'annonce du Premier ministre, Édouard Martin, le leader syndical CFDT et porte-parole de l'intersyndicale, déclare ce qui suit :

« Il est évident que, pour nous, après avoir entendu le Premier ministre, nous avons le sentiment d'avoir été trahis une nouvelle fois (...) Nous rappellerons quand même que le candidat François Hollande est venu nous voir, que le Premier ministre actuel est venu nous voir. Mais rien de ce qu'ils nous ont dit n'a été respecté. À croire que la Lorraine est une terre maudite. Après la trahison de 2008, on n'a peur qu'on soit à nouveau trahi. Pour une

²⁸ Voir la lettre de mission du 7 décembre 2012, adressée par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault à François Marzorati, ancien sous-préfet de Thionville (document en annexe).

raison toute simple : on a aucune confiance en M. Mittal ! Je tiens simplement à rappeler à ce gouvernement que le même Mittal a promis, en 2008, un investissement de 330 Millions d'euros en contrepartie de la fermeture de l'aciérie électrique de Gandrange sur le site de Florange, dont nous n'avons pas encore vu la couleur du moindre euro. Ce que nous voulions, c'était de sortir des griffes de Mittal. Car si aujourd'hui, s'il a fait un pas en arrière, nous le devons à notre seule lutte et à notre détermination (...) Mais nous craignons que ce pas en arrière soit une reculade pour mieux sauter demain. Si toutefois, on peut porter la moindre crédibilité aux déclarations qui viennent d'être faites, l'État doit nous garantir le respect des engagements de Mittal. Nous exigeons, je dis bien nous exigeons, que les travaux de rénovation des hauts fourneaux démarrent tout de suite et maintenant. Pas dans 6 semaines, pas dans 6 mois, pas dans un an, maintenant ! Nous exigeons une réunion tripartite avec le gouvernement, le groupe ArcelorMittal et les organisations syndicales qui ont été ignorées depuis trop longtemps, afin d'avoir toutes les garanties légales, juridiques, syndicales, que les 180 millions seront bien injectés, et que les travaux seront bien réalisés et rapidement (...) Il faut créer une cellule spéciale pour vérifier que les engagements de Mittal soient respectés. Et nous, organisations syndicales, nous devons avoir notre place. Car, il est hors de question qu'on fasse comme en 2008, et qu'on laisse l'État négocier avec ArcelorMittal avec le résultat qu'on connaît »²⁹

C'est donc à cette exigence de la CFDT que répond la création du comité de suivi. Cette exigence des métallos invite à considérer l'étape de la mise en œuvre comme une séquence d'appropriation de la décision publique par le *bas*. En d'autres termes, si l'accord est perçu par les métallos comme une forme de « commandement » imposé par le « haut », la mise en œuvre, elle, constitue un moment de relégitimation des syndicats et des élus lorrains, qui avaient été exclus par Matignon de la phase décisionnelle. Elle met en lumière les dynamiques d'appropriation et de réinterprétations de l'instrument au niveau territorial, qui obligent ici l'État à prendre en compte les exigences des acteurs sociaux, pour garantir l'acceptabilité sociale de sa décision. En ce sens, la création du comité de suivi permet de mettre l'accent sur le fait que la mise en œuvre n'est pas un acte d'autorité. Il s'agit d'une séquence d'expérimentation du social où l'État est contraint de construire une légitimité territoriale autour de son action, afin de garantir *son implémentation*. En ce sens, le processus de mise en œuvre de l'accord pose un problème à la fois politique et social.

²⁹ Cf, déclaration d'Édouard Martin (CFDT) après l'annonce de Jean-Marc Ayrault concernant l'accord signé par son gouvernement avec ArcelorMittal le 30 novembre 2012. Consultez : <https://urlz.fr/dBjH>

Sur le plan politique, elle permet de mettre en lumière l'écart entre les objectifs politiques de l'accord et les attentes des populations cibles, en l'occurrence les syndicats du site et les autres acteurs territoriaux. Cet écart entre attentes sociales et intentions politiques est l'un des problèmes que soulève la mise en œuvre des politiques publiques. La création du comité de suivi permet précisément ici d'atténuer cet écart, pour éviter l'échec de la mise en œuvre. À ce titre, le comité de suivi s'apparente à une instance de médiation politique au sein de laquelle l'État construit un compromis négocié autour de son action, en associant l'ensemble des parties prenantes.

Plus fondamentalement, on touche ici à la question de *l'effectivité* de l'accord. En effet, la principale crainte des syndicats est que la direction d'ArcelorMittal ne respecte pas ses engagements en terme d'investissements, comme ce fut déjà le cas à Gandrange en 2009. Sur ce point, même la clause relative au caractère « inconditionnel »³⁰ des investissements prévus dans l'accord du 30 novembre ne semble pas avoir convaincu la CFDT et ses alliés, qui exigent une effectivité immédiate de l'accord. C'est le sens des propos d'Édouard Martin lorsqu'il déclare :

« Nous exigeons, je dis bien nous exigeons que les travaux de rénovation des hauts fourneaux démarrent tout de suite et maintenant. Pas dans 6 semaines, pas dans 6 mois, pas dans un an, maintenant ! Nous exigeons une réunion tripartite avec le gouvernement, le groupe ArcelorMittal et les organisations syndicales qui ont été ignorées depuis trop longtemps, afin d'avoir toutes les garanties légales, juridiques, syndicales, que les 180 millions seront bien injectés, et que les travaux seront bien réalisés et rapidement (...) ».

Comme on peut le voir c'est bien la question liée à l'échec de l'effectivité de la mise en œuvre de l'accord qui est posée. Sur ce point, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès notent que : « l'une des formes les plus classiques de cette ineffectivité est l'absence de décrets nécessaires à la concrétisation de dispositions législatives votées. Ainsi, en France, la loi de 1932 qui interdit toute diffusion de fumée n'a jamais connu de suites »³¹.

³⁰ Rappelons que dans le contrat d'ancrage territorial signé par l'État et ArcelorMittal en 2009, les engagements d'ArcelorMittal en terme d'investissements étaient « conditionnels ». Plus concrètement, ArcelorMittal s'engageait à faire les investissements prévus « si les perspectives économiques sont favorables ». Mais selon le groupe, elles ne l'étaient pas. Du coup, le sidérurgiste n'a pas réalisé les investissements spécifiés dans cet accord.

³¹ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique ...* p.29. op.cit. Toujours sur ce point, les auteurs soulignent que, parfois, « il faut attendre pendant cinq ou dix ans pour que les décrets soient promulgués. Ainsi, le processus de mise en œuvre peut s'étirer sur des années (...) ». Un autre exemple classique de l'ineffectivité, est la non-transcription des directives européennes. Le plus souvent, la transcription peut intervenir après plusieurs années de retard. Ce qui conduit la France à faire les frais des sanctions pécuniaires de

Aussi, la création du comité de suivi s'inscrit-elle dans le souci du gouvernement à rassurer les syndicats sur l'effectivité de la mise en œuvre de l'accord. Mais elle vise également à montrer que les autorités politiques attachent du prix à la célérité des opérations. Ces aspects sont clairement pris en compte dans la lettre de mission adressée par Jean-Marc Ayrault à François Marzorati, l'ancien sous-préfet de Thionville. Au Premier ministre de préciser :

« Ce comité sera installé avant la fin de l'année et se réunira régulièrement afin de faire un point précis sur le respect de chacun des engagements pris par le groupe dans les documents que j'ai remis aux représentants des salariés du site le 5 décembre 2012 (...) Afin d'être en mesure de vérifier la réalité de la mise en œuvre des engagements pris par le groupe en matière industrielle, d'investissements et de recherches et développement, des experts des services de l'État ou de ses établissements publics seront mis à votre disposition »³².

On voit bien que le gouvernement veut éviter un échec de la mise œuvre de l'accord. En fait, il s'agit d'un enjeu central pour le chef de gouvernement. D'autant que c'est la légitimité même de la décision publique qui est en jeu. L'un des aspects les plus frappants de cette étape est que toutes les exigences liées à la mise œuvre de l'accord sont « imposées » par le *bas*. Ce constat laisse suggérer un renversement du rapport de forces entre l'État et les acteurs sociaux. L'accord, en tant que mode d'intervention publique, permet de saisir ici les transformations du rapport entre gouvernant et gouvernés.

Sur le plan social, l'exigence des syndicats à l'égard du gouvernement en ce qui concerne la création du comité de suivi, apporte un éclairage très intéressant sur le rôle des acteurs localisés dans la mise en œuvre de l'accord. En effet, les syndicats du site et les élus lorrains deviennent la clé du processus de mise en œuvre. D'autant que l'effectivité de l'accord dépend de la manière dont ces derniers s'approprient l'accord et son contenu. De ce point de vue, la compréhension du processus de mise en œuvre nécessite un changement de perspective. Elle invite à aborder la mise œuvre dans une approche par le *bas*, pour mieux restituer les dynamiques territoriales qui la structurent. C'est dans cette perspective que s'inscrivent la plupart des travaux précurseurs concernant la mise en œuvre des politiques publiques. Au rang de ces travaux, on peut citer l'ouvrage majeur de Presmann et Wildavsky

l'UE (Falkner, 2005). Sur ce dernier point, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès soulignent « qu'en 2010, 253M€ avaient été provisionnés pour les sanctions pécuniaires prononcés par l'Union européenne à ce sujet ».

³² Cf, Lettre de mission de Jean-Marc Ayrault à François Marzorati.

intitulé "*Implémentation*"³³ ou celui de "*L'État au concret*" de Jean-Gustave Padioleau³⁴ pour ne citer que ceux-là.

Soulignons que cette approche par le *bas* oblige l'État à placer les acteurs localisés au cœur du processus de mise en œuvre. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès utilisent une métaphore musicale qui caractérise de manière lumineuse ce changement de perspective lorsqu'ils affirment que : « ce sont ici les interprètes et l'auditoire qui sont mis au centre de l'analyse et non plus la partition et le compositeur. La musique produite est une partition appropriée qui lui donne matière et couleur »³⁵.

Ainsi les syndicats et les élus lorrains vont jouer un rôle central dans l'effectivité de l'accord. Cela conduit l'État à rester suffisamment discret pour construire un consensus négocié autour de son action. Et là aussi, le gouvernement socialiste s'est inspiré de l'expérience de Gandrange.

Rappelons qu'en 2009 à Gandrange, le gouvernement Fillon avait installé un comité de suivi pour la mise en œuvre du contrat d'ancrage territorial présidé par le préfet de région. Aussi, c'est en sa qualité de représentant de l'État que ce dernier a présidé ce comité de suivi. Mais cela n'a pas permis une appropriation suffisante du contenu de cet accord par les différentes parties prenantes. À l'arrivée, l'effectivité de la mise en œuvre du contrat d'ancrage territorial signé entre l'État et ArcelorMittal à Gandrange en 2009 était très mitigée. En s'inspirant dès lors de cet échec (qui met en lumière les limites de l'approche *top down*) l'État a changé de stratégie en optant pour une stratégie plutôt discrète. Une telle stratégie, qui peut paraître surprenante pour un État centralisé et centralisateur comme la France, met en évidence le souci des autorités politiques en ce qui concerne l'acceptabilité sociale de l'accord dans ce dossier. François Marzorati revient sur ce souci d'effacement de l'État en ces termes :

« En ce qui concerne les rapports du comité de suivi avec les administrations, je tiens juste à préciser que le comité de suivi du Contrat d'ancrage territorial de Gandrange était présidé par le préfet de région. Celui de Florange n'est pas présidé par le préfet. Il était donc convenu avec le préfet de région que le comité de suivi ne se tiendrait pas en préfecture. Car, ce n'est pas l'État qui suit la mise en œuvre de l'accord et de son respect par les parties.

³³ Jeffrey L. Presmann et Aron Wildavsky: *Implementation : How Great Expectations In Washington Are Dashed in Oakland*, University of California Press, 1984.

³⁴ Jean-Gustave-Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982, op.cit.

³⁵ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique ...* p.27. op.cit. Cette affirmation est selon-nous, celle qui définit le mieux le processus de mise en œuvre de l'accord et le rôle central qu'y ont joué les acteurs localisés.

C'est une personnalité libre³⁶ et indépendante qui suit les engagements de l'État et de Mittal contenus dans l'accord de Florange. Pour qu'il n'y ait donc pas d'ambiguïté, mon bureau n'est pas non plus à la préfecture. Donc le préfet et les services de l'État sont représentés par la DIRECTTE qui s'occupe de l'aspect industriel, et par le commissaire au redressement productif. Il s'agit des dispositifs d'animation du territoire qui ont été mis en place par Arnaud Montebourg. Voilà un peu la participation des services de l'État »³⁷.

Cette stratégie de retrait de l'État doit être mise en relation avec la quête d'efficacité de la mise en œuvre par les autorités politiques. Mais il faut souligner que cette discrétion n'est pas synonyme d'une absence de l'État. L'État est toujours là, et reste un acteur important des interactions territoriales. Mais sa présence prend d'autres formes plus discrètes, qui renseignent sur ses transformations et son évolution. Pour éviter les contestations contre son action et en assurer la légitimité, l'État s'appuie de moins en moins sur ses représentants classiques.

2.1.1 Le comité de suivi comme dispositif de rationalisation du choix instrumental

Le comité de suivi ne joue pas uniquement un rôle central dans l'effectivité de la mise en œuvre. Il participe également à son efficacité par la rationalisation de la décision publique. En effet, l'efficacité de la mise œuvre, à ne pas confondre ici avec l'évaluation de l'efficacité³⁸,

³⁶ Rappelons que François Marzorati avait fait valoir ses droits à la retraite deux semaines avant sa nomination à la tête du comité de suivi de l'accord du 30 novembre 2012, signé entre l'État et le groupe ArcelorMittal. Il s'agit donc de la nomination d'un haut fonctionnaire à la retraite. Ce qui permet aux autorités politiques de jouer subtilement sur le fait qu'il est une personnalité libre, capable de faire preuve de neutralité dans la conduite des débats au sein du comité de suivi. Ce dernier semble avoir parfaitement compris l'enjeu lorsqu'il martèle :

« J'ai quitté mes fonctions le 18 décembre, et le 19 décembre je n'ai plus de raisons d'être légalement sous-préfet de la République ; même si mon successeur a été nommé plusieurs mois après. J'étais en retraite quand le décret de ma nomination est apparu au Journal officiel. Mais je suis resté à Thionville jusqu'au 19 décembre, ce qui m'a permis de faire les consultations à proposer au Premier ministre, et organiser une première réunion du comité de suivi juste fin décembre 2012 pour l'installer. J'étais donc un homme libre ». (Cf, entretiens réalisés avec l'intéressé).

³⁷ Cf, entretiens réalisés avec François Marzorati, président du comité de suivi de l'accord du 30 Novembre entre l'État et le groupe ArcelorMittal sur le dossier Florange.

³⁸ L'évaluation de l'efficacité d'une politique publique intervient en amont, c'est-à-dire *ex post* et consiste à comparer les effets propres de la politique étudiée à ses objectifs. Il renseigne donc sur l'échec ou le succès d'une politique publique. L'analyse de l'efficacité de la mise en œuvre, quant à elle, intervient comme l'indique son nom au moment même de la mise en œuvre, c'est-à-dire *in itinere*, et vise à garantir un résultat optimum.

Rappelons que l'évaluation des politiques publiques fut institutionnalisée en France par le décret du 22 janvier 1990, qui a créé le conseil scientifique de l'évaluation. Selon l'art. 1^{er} de ce décret, le but de l'évaluation est de « rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus et d'atteindre les objectifs assignés ». Voir le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques. Décret publié au JORF n°20 du 24 janvier 1990, p.952.

dépend des systèmes de mesures et de connaissances nécessaires pour justifier les choix du gouvernement dans ce dossier. Elle s'intéresse donc aux modalités pratiques de la mise en œuvre, c'est-à-dire à son bon déroulement et s'inscrit clairement dans un souci de rationalisation de l'action. En veillant donc au respect des engagements des parties prenantes, le comité de suivi permet également l'efficacité de la mise œuvre de l'accord. Cette quête d'efficacité suppose que les résultats attendus soient atteints de manière optimale. Ce que nous entendons donc ici par l'efficacité de la mise œuvre se différencie profondément de l'effectivité. La différence réside dans le fait que l'efficacité suppose une robustesse des résultats obtenus. Dès lors, le président du comité de suivi était confronté à deux défis majeurs :

Le premier défi que doit relever François Marzorati est d'éviter que le comité de suivi se transforme en un « défouloir » contre Lakshmi Mittal, comme ce fut le cas du comité de suivi de Gandrange en 2009. En effet, l'une des raisons de l'inefficacité du processus de mise en œuvre du contrat d'ancrage territorial de Gandrange réside dans l'ambiance dans laquelle étaient menées les discussions. Ce comité servait en effet à un réquisitoire contre la direction d'ArcelorMittal. Du coup, le groupe n'était pas motivé à respecter ses engagements. À l'époque sous-préfet de Thionville et membre de ce comité de suivi, François Marzorati revient sur la qualité des discussions qui y étaient menées en ces termes :

« La grande différence entre Gandrange et Florange, c'est que les engagements qui étaient pris pour Gandrange étaient suivis par un grand comité présidé par le préfet de région (...) Mais ce comité servait plutôt de défouloir contre Lakshmi Mittal. Tous les grands élus de la Lorraine y participaient, ainsi que les élus du département, tous les syndicats et tous ceux qui n'ont pas compris qu'on était en pleine crise économique en ce moment-là. Cette situation n'a pas vraiment motivé le groupe à respecter ses engagements. Puisque la direction du groupe était un peu comme prise à partie au sein de ce comité de suivi. Or il y avait dans cet accord une condition, c'est-à-dire que le respect des engagements en termes d'investissement dépendait des perspectives économiques »

Conscient de cette situation, François Marzorati va s'employer à instaurer au sein du comité de suivi un climat très favorable aux échanges entre les différentes parties prenantes. La qualité des discussions au sein du comité devient ainsi un objectif majeur de l'ancien sous-préfet de Thionville pour garantir l'efficacité de la mise en œuvre de l'accord. Mais le plus intéressant ici est que cette quête d'efficacité est aussi une préoccupation des autorités

politiques au plus haut sommet de l'État. En effet, dans la lettre de mission qu'il a adressée à François Marzorati, Jean-Marc Ayrault a insisté sur la qualité des discussions en ces termes :

« Vous assurez la liaison entre le comité de suivi et le groupe ArcelorMittal, en relayant les demandes du comité à l'entreprise et en rendant compte au comité des discussions que vous aurez eues avec cette dernière. **Vous pourrez enfin animer des réunions entre le comité de suivi et ArcelorMittal avec l'accord de tous les participants (...)** »

Il s'agit de rompre avec le rôle tutélaire de représentants de l'État joué par les préfets et sous-préfets dans ce genre de dossier. Le gouvernement semble avoir compris en s'inspirant, là encore, de l'expérience de Gandrange que la qualité des discussions au sein du comité de suivi nécessite un effacement de l'État. On retrouve ici la volonté des autorités politiques à ne pas faire de l'accord un « commandement » imposé par le *haut*, qui ne demanderait qu'à être exécuté par les acteurs territoriaux. Comme on peut le voir, on est au cœur de la question de la crise de l'État-providence et de l'incertitude liée à son action, c'est-à-dire celle de l'acceptabilité sociale des politiques publiques par les populations cibles. L'efficacité de la mise en œuvre pose donc en creux la question de la légitimité de l'appareil d'État, et ses modes traditionnels d'intervention dans les territoires d'opérationnalisation des politiques publiques. C'est pour cela qu'elle nécessite la participation, sous forme démocratique, des acteurs localisés au sein du comité de suivi. En ce sens, la mise en œuvre s'inscrit dans une logique de démocratie territoriale dans le sillage de la décentralisation. Il s'agit donc d'un processus négocié avec les acteurs périphériques dans « un ajustement mutuel des intérêts » (Monnier, Duran ; 1992). D'autant que les membres du comité de suivi ont des attentes très hétérogènes. Le comité de suivi doit donc réussir à fédérer ces attentes hétérogènes pour « parvenir à une convergence des comportements »³⁹.

Le second déficit de François Marzorati va consister à justifier la rationalité de la décision publique. Plus concrètement, il s'agit de montrer que la solution adoptée par le gouvernement est la plus adaptée au traitement politique du problème. Cet aspect est très important pour l'efficacité de la mise en œuvre, en ce qu'il permet l'acceptabilité sociale de l'accord et son appropriation par les acteurs territoriaux. Le président du comité de suivi doit donc réussir à légitimer l'accord et son contenu, afin de susciter une pleine coopération des syndicats et des élus lorrains dans le processus de mise en œuvre. Or cette coopération des acteurs territoriaux est loin d'être acquise, pour la raison déjà rappelée liée à l'hétérogénéité de leurs attentes.

³⁹ Voir Marilynne Peyrefitte, « L'évaluation de processus d'une politique publique territoriale », in, *Politiques et Management Public*, Année 1988, vol.16/n°2 p.75.

Du coup, la rationalité politique ayant structuré le choix des autorités politiques tout au long du processus décisionnel, se trouve clairement confrontée à d'autres formes de rationalités au moment de la mise en œuvre de l'accord. Mais le plus intéressant ici est que, pour légitimer son action, l'État est obligé de tenir compte de ces différentes rationalités. Parce que l'efficacité de la mise en œuvre en dépend. En d'autres termes, la coopération des acteurs territoriaux au sein du comité de suivi dépend de la capacité de François Marzorati à prendre en compte les attentes divergentes des différentes parties prenantes.

Le processus de mise en œuvre semble donc mettre en évidence la rationalité limitée de l'État dans ce dossier (Simon et March, 1958). Comme on l'aura deviné, cette rationalité limitée de l'État s'explique notamment ici, par le fait que la mise en œuvre s'inscrit dans une approche *bottom up*. Ce qui conduit à abandonner l'idée d'une rationalité unique *a priori* (Monnier et Spenlehauer, 1990) pour celle d'une rationalité multiple *a posteriori* qui, selon Marilyne Peyrefitte, « se rapproche de la multi-rationalité évoquée par Sfez⁴⁰ (1990) »⁴¹. C'est précisément ce constat qui amène l'auteure à affirmer, dans le sillage de Favreau⁴², que « le modèle contractuel de mise en forme d'une politique publique territoriale s'apparente en effet à un optimum de second rang » (Favreau, 1989).

Ainsi, le souci de robustesse des résultats au cœur de la rationalisation de l'action, qui, en dernier ressort, est l'indice le plus significatif de l'efficacité de la mise en œuvre, nécessite un ajustement des attentes très hétérogènes des membres du comité de suivi. Il implique un compromis négocié, qui exige au préalable un apaisement des tensions au sein du comité de suivi.

En effet, très remontés contre la décision du Premier ministre, les syndicats majoritaires du site de Florange (CFDT, CGT et FO) avaient encore du mal à dissimuler leur colère face au choix du gouvernement. Soulignons sur ce point que si l'accord du 30 novembre a été vécu comme « une trahison » par la CFDT et ses alliés, cette décision a été en revanche accueillie par la CFE-CGC comme un véritable soulagement. D'autant que le syndicat des cadres était opposé à l'option de la nationalisation qu'il redoutait. C'était d'ailleurs le motif central du départ de la CFE-CGC de l'intersyndicale de Florange. Dans les interviews qu'il nous a accordées, Xavier Le Coq, le leader syndical CFE-CGC, décrit l'état d'esprit de ses camarades après l'annonce du Premier ministre dans cette soirée du 30 novembre 2012 :

⁴⁰ Lucien Sfez, *Critique de la décision*, Presses de Sciences de Science Po, 4^{ème} édition, 1990.

⁴¹ Marilyne Peyrefitte, p.76. op.cit.

⁴² Olivier Favreau, « Valeur d'option et flexibilité : de la rationalité substantielle à la rationalité procédurale », in, P. Cohendet et P. Llerana (éd.), *Flexibilité, information et décision*, Economica, Paris, 1989, p.121-182.

« Moi ainsi qu'avec mes autres collègues de la CFE-CGC, c'était un sentiment de "ouf" ! Je veux dire par-là que ça été un véritable soulagement pour nous. On craignait vraiment la nationalisation du site. Vous savez, la veille de la décision du Premier ministre, je n'ai pas réussi à dormir. La nationalisation de Florange aurait été une véritable catastrophe ! À la CFE-CGC on était soulagé que le gouvernement ait réussi à trouver un accord avec le groupe, alors qu'au même moment certains parlaient de trahison »⁴³.

Ces propos sont assez révélateurs de l'hétérogénéité des attentes au sein du comité de suivi, et permettent de comprendre que l'efficacité de la mise œuvre de l'accord nécessite une coordination des interactions entre les différentes parties prenantes. Mais cette divergence entre acteurs territoriaux ne concerne pas seulement les syndicats de l'usine. Elle s'observe aussi dans le rang des élus locaux. En effet, la fameuse union sacrée chantée en chœur par les élus lorrains - de droite comme de gauche - pendant le processus décisionnel a volé en éclat dès le lendemain de l'accord. Désormais, la politique a repris ses droits. Les discours des élus lorrains de droite et de centre ont pleinement retrouvé leurs accents d'opposition au gouvernement au sein des exécutifs locaux.

La formation d'un consensus autour de la mise œuvre va donc poser un problème de controverse sociale au sein du comité de suivi et ce, dès la première réunion. Revenant sur l'ambiance ayant caractérisé la première réunion du comité de suivi, François Marzorati souligne :

« Ecoutez, la première réunion du comité de suivi était vraiment tendue, parce qu'il y avait des adversaires en conflit. D'une part, la CFDT et la CFE-CGC, qui avaient des positions contraires pendant la lutte, avaient manifestement des communications à faire passer. D'autre part, sur le plan politique, il y avait le président de la région Jean-Pierre Masseret, le député Michel Liebgott et Philippe Tarillon qui étaient plutôt favorables à l'accord. Mais ils avaient la nostalgie de la nationalisation, qu'ils avaient défendue et qui, selon-eux, aurait pu éviter la fermeture des hauts fourneaux. Vous avez aussi Madame Anne Grommerch, députée de l'opposition, Patrick Weitten (UDI) qui, compte tenu de leurs positions politiques, pouvaient être aussi très critiques par rapport à l'accord et le principe de la fermeture des hauts-fourneaux. Ma mission consistait à pacifier toutes ses tensions. C'était important pour mener des discussions constructives entre les parties prenantes et réussir ma mission (...) »⁴⁴

⁴³ Cf, entretiens avec l'intéressé.

⁴⁴ Entretien réalisé avec François Marzorati le 28 mai 2015.

Cette quête d'efficacité de la mise en œuvre de l'accord soulève un autre problème qu'il est difficile d'ignorer. Il s'agit de la question de l'incertitude instrumentale. En fait, l'accord ne garantit pas que les résultats attendus seront à la hauteur des objectifs affichés. On est en présence de la première incertitude instrumentale. Cette incertitude liée au processus de mise en œuvre est au principe même de la création du comité de suivi. Le comité de suivi joue donc ici un rôle d'organe de contrôle. À ce titre, ses fonctions présentent de fortes similitudes avec une instance d'évaluation *in itinere*, c'est-à-dire au cours de l'action. Mais il ne s'agit pas d'une évaluation en cours, car le président du comité de suivi n'est pas un agent évaluateur. Il a été nommé par le gouvernement pour veiller au respect des engagements pris par ArcelorMittal dans l'accord du 30 novembre.

La seconde incertitude est liée aux logiques d'appropriations différenciées de l'accord par les différentes parties prenantes. Cette incertitude se caractérise concrètement par la volonté de certains membres du comité de suivi, notamment la CFDT, CGT et FO de modifier les termes de l'accord. François Marzorati revient sur cet aspect en ces termes :

« Bien sûr, certains membres du comité de suivi ont voulu modifier l'accord. Ils voulaient que l'accord du 30 novembre soit plus net sur la réouverture potentielle des hauts-fourneaux, et sur la prise en compte du dossier du GEPOR⁴⁵. Ils sont même allés beaucoup plus loin dans leurs propositions de renégociations de l'accord. Mais ma réponse a été toujours claire : "je ne suis pas chargé de renégocier l'accord, car ce sont des engagements qui ont été pris par l'Etat". La petite difficulté pour moi est que, le jour de la première réunion, l'accord n'avait pas encore été signé par toutes les parties. Mais j'ai toujours été clair là-dessus. On ne reviendra pas sur un document qui a fait l'objet de très longues négociations (...) Je leur ai expliqué que ce n'est pas autour de cette table qu'on peut apporter des éléments pour modifier l'accord du 30 novembre 2012 entre l'État et ArcelorMittal »⁴⁶.

Or ces incertitudes liées au choix de l'instrument peuvent conduire à l'échec de la mise en œuvre comme ce fut le cas du contrat d'ancrage territorial de Gandrange en 2009. La quête de l'efficacité poursuivie par le gouvernement lors de la mise en œuvre de l'accord doit donc être mise en relation avec le souci d'une rationalité managériale. Cette rationalité managériale s'accompagne du besoin d'une robustesse des résultats pour légitimer une décision politiquement controversée et socialement déchirante.

⁴⁵ Il s'agit, rappelons-le, de la filiale d'ArcelorMittal spécialisée dans les activités de la logistique et de la gestion portuaire à Illange.

⁴⁶ Cf, entretiens réalisés avec François Marzorati.

Quand la robustesse des résultats nécessite une cohérence de la mise en œuvre

Le comité de suivi participe donc à rendre « lisible » le processus de la mise œuvre, en justifiant la rationalité de la décision publique par la robustesse des résultats obtenus. Il s'agit de vérifier, à l'issue du processus de la mise œuvre, si les résultats obtenus sont conformes aux objectifs prévus en terme d'engagements des parties. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès notent que cette préoccupation « est le point de départ de la recherche menée par Presman et Wildavsky à Oakland au début des années 1970. Le programme *fédéral* (EDA-*Economic Development Administration*) a été voté en 1966 pour enrayer le sous-développement de certaines zones urbaines sinistrées. Un montant de 23 millions \$ est disponible pour la région, mais en 1969 seuls 3 millions ont été dépensés et une moitié a été absorbée par un programme municipal de prestige qui est à la marge du programme. L'impact pour l'emploi qui était un des objectifs prioritaires, a été quasiment nul. La question initiale est alors : "*how great expectations in Washington are dashed in Oakland !*" »⁴⁷. Ce travail précurseur de Presman et Wildavsky soulève le problème de l'échec de certaines politiques publiques à atteindre leurs objectifs. En d'autres termes, c'est la question ayant trait aux écarts entre attentes sociales et intentions politiques qui est au cœur de la quête de l'efficacité du choix instrumental, et du souci de la rationalité managériale qui l'accompagne.

Mais il est intéressant ici de relever que les engagements d'ArcelorMittal ne concernent pas uniquement le site de Florange. Ils impliquent d'autres sites d'ArcelorMittal France. C'est le cas, par exemple, du site de Basse-Indre déjà évoqué en ce qui concerne le volet packaging. C'est dire que l'objectivation des résultats suppose une cohérence territoriale du processus de la mise œuvre. En d'autres termes, les engagements en termes d'investissements sur les autres sites ArcelorMittal France, c'est-à-dire en dehors du site de Florange, doivent avoir une cohérence interne (actions propres) et externe (actions parallèles) pour garantir la robustesse des résultats attendus.

L'analyse de la cohérence interne et externe de la mise en œuvre

Nous entendons ici par cohérence interne le fait que les différents engagements inscrits dans l'accord s'inscrivent dans un ensemble organisé d'objectifs en vue du maintien d'une filière sidérurgique intégrée à Florange. Or il semble que ce n'est pas tout à fait le cas. En effet, le

⁴⁷ Voir Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique* ... p.30. op.cit.

premier point de l'accord qui fait référence à la filière amont, c'est-à-dire à la phase liquide, est le point n° 5 qui précise expressément ce qui suit :

Les installations de la phase liquide de Florange seront mises sous cocon dans l'état actuel et compatible avec la perspective de réalisation d'un démonstrateur industriel ULCOS sur un haut fourneau. Le fonctionnement de toutes les installations sera arrêté en toute sécurité à l'issue de la procédure légale. Cette période sera mise à profit pour faire un premier point de la situation sur l'évolution du projet ULCOS. ArcelorMittal s'engage à ne pas démonter ces installations dans les 6 ans, ArcelorMittal évaluera la possibilité de redémarrer une activité au haut fourneau sur le site de Florange, soit en cas de retour de marché, soit en cas de projet de nouvelle technologie. Par ailleurs, ArcelorMittal confirme son engagement d'exploiter la cokerie de Sérémange ».

Cette disposition de l'accord laisse suggérer que le projet ULCOS pourrait permettre le redémarrage des hauts fourneaux de Florange avant l'expiration de la période de mise sous cocon. Or ArcelorMittal a clairement exprimé, avant la signature de l'accord, son intention de se retirer du projet ULCOS. Aussi, la cohérence interne du projet ULCOS avec l'objectif global de maintien d'une phase liquide à Florange va-t-elle poser problème dès la première réunion du comité de suivi. Le président du comité de suivi revient en détail sur l'absence de cohérence du projet ULCOS avec l'objectif de maintien des hauts fourneaux lorsqu'il laisse entendre :

« Un des éléments qui a également fait réagir les syndicats et même les élus locaux au sein du comité de suivi, concerne le projet ULCOS. Comme vous le savez, ArcelorMittal a annoncé son retrait de ce projet industriel censé permettre le redémarrage des hauts fourneaux. C'était très problématique, car cette annonce a renforcé le sentiment de trahison de certains syndicats. Mais en même temps que le groupe annonçait son retrait de ce projet industriel, il a fait savoir qu'il travaillait sur un autre projet industriel qui s'appelle LIS (Low impact Steel Making). Il nous fallait donc nous consacrer aux engagements concernant ce nouveau projet industriel »⁴⁸.

Cette absence de cohérence du projet ULCOS avec l'objectif de sauvegarde des hauts fourneaux est encore plus explicite dans le rapport 2017 du comité de suivi. Dans ce rapport, François Marzorati revient sur l'abandon de ce projet industriel en ces termes :

⁴⁸ Cf, entretiens réalisés avec l'intéressé.

« Certes, ULCOS prévoyait la captation du CO₂, son traitement et son stockage géologique. Mais ni la faisabilité technique, industrielle et économique, ni l'acceptabilité sociale de l'enfouissement sans précision de localisation, au terme du transport par gazoduc n'avaient été confirmées. L'arrêt des hauts fourneaux de Florange, dont l'on aurait pu servir pour les expérimentations, condamnait aussi ULCOS »⁴⁹.

Pour ce qui concerne le projet LIS, François Marzorati indique dans le même rapport que les deux volets⁵⁰ de ce projet censé remplacer ULCOS, qui a mobilisé un budget de 32,2M€ dont 13 M€ pour ArcelorMittal, « est à peu près en phase avec le planning initial ». En revanche, le président du comité de suivi n'apporte guère de précision sur l'évolution industrielle du projet LIS. Mais on sait que la réalisation du pilote d'essai que prévoit ce projet a été effectué sur l'un des hauts fourneaux de Dunkerque. Ceux de Florange étant mis sous cocon. On en déduit qu'il n'y a pas de cohérence interne du processus de la mise en œuvre de l'accord par rapport à l'objectif du maintien d'un site sidérurgique intégré à Florange. Ce constat est d'ailleurs conforme à la décision de fermeture définitive des hauts fourneaux prise par la direction d'ArcelorMittal en décembre 2018, c'est-à-dire à l'expiration de la période de 6 ans prévue par l'accord du 30 novembre.

Mais la cohérence de la mise en œuvre ne se limite pas seulement à l'adéquation des composantes internes aux objectifs visés. Ces composantes internes constituent parfois « un maillon d'un dispositif plus vaste d'interventions territoriales » (Peyrefitte, 1989, p.79). La cohérence concerne également les facteurs externes, et ne peut donc s'appréhender uniquement d'un point de vue interne (Knoepfel, 1990). L'exemple du projet Métafensch, qui est une composante externe du processus de la mise en œuvre, permet de comprendre cet aspect.

Inauguré par François Hollande le 17 Octobre 2016 à Uckange, ce centre public de recherche n'était pas inscrit dans l'accord du 30 novembre. Mais bien que distinct des engagements contenus dans l'accord, ce laboratoire public de recherche fait partie des interventions territoriales de l'État, en vue du maintien d'un site sidérurgique intégré à Florange. Plus largement, sa création s'inscrit dans une ambition de réindustrialisation de la Lorraine. À ce

⁴⁹ Voir rapport du comité de suivi, remis au Premier ministre le 5 avril 2017.

⁵⁰ Il s'agit du volet TGR-BF (Top Recycling Gas-Blast Furnace) et du volet VALORCO qui concerne la valorisation du CO₂ à partir de l'électrochimie.

titre, elle s'adosse au Pacte Lorraine⁵¹2014-2016, qui s'engage pour l'accélération du développement économique et industriel de la région.

Mais si l'ambition du laboratoire Métafensch pour le développement industriel de la Lorraine est indéniable, sa cohérence avec l'objectif de maintien d'un site sidérurgique intégré à Florange apparaît tout de même douteuse. D'autant que cette plate-forme de recherche ne vise pas le développement de la sidérurgie, mais plutôt la recherche en métallurgie. En d'autres termes, à travers la création de ce laboratoire, l'État veut conforter l'aval de la filière ; c'est-à-dire le développement de la filière froide et non celle de la phase chaude. Cet objectif politique transparait d'ailleurs très clairement dans la lecture de l'accord du 30 novembre 2012. Lionel Buriello, délégué syndical CGT, résume de manière lumineuse ce constat lorsqu'il déclare ce qui suit :

« François Hollande a fait disparaître la sidérurgie, il reste les métaux »⁵².

Ce constat est confirmé par Frédéric Weber, délégué syndical FO, lorsque ce dernier laisse entendre :

« Le combat de Florange reste une trahison sur la filière liquide. Ce n'est pas parce que tu répètes 100 fois un mensonge sur le fait que c'est une réussite que ça devient une vérité »⁵³.

De manière encore plus explicite, Frédéric Weber relève cette inadéquation entre l'objectif de maintien des hauts fourneaux et la création du centre de recherche Métafensch comme suit :

« Il a réussi [François Hollande] à nous vendre ce qu'on avait déjà à Maizières-lès-Metz (...) On ne va pas sauver la sidérurgie avec ça ! (Métafensch). Je me demande même pourquoi un président revient visiter un si petit truc avec ses 15 salariés. C'est comme s'il inaugurerait une supérette de campagne dans la Meuse »⁵⁴.

⁵¹ Métafensch s'inscrit en effet dans les deux premiers objectifs opérationnels définis par le Pacte Lorraine 2014-2016 que sont : 1) Faire de la Lorraine le cœur d'une vallée européenne des matériaux et de l'énergie ; 2) Dynamiser les filières d'excellence et d'avenir. Voir à ce sujet, le Pacte Lorraine- Contrat particulier État-Lorraine 2014-2016, p.7-8.

Soulignons que le laboratoire Métafensch, conçu sur le modèle du centre de recherche et développement d'ArcelorMittal de Maizières-lès-Metz, se positionne sur la recherche des aciers de demain. Mais il s'agit au fond d'une plateforme de recherche public-privé. D'autant qu'il associe, en dehors de l'État et de la Région Lorraine (via Le Pacte Lorraine), d'autres grands noms de l'industrie comme Eramet, Safran, Derichebourg et Ascométal.

⁵² Propos de Lionel Buriello, CGT, rapportés par *L'Est Républicain* du 17 Octobre 2016.

⁵³ Propos de Frédéric Weber, *L'Est Républicain* du 17 Octobre 2016.

⁵⁴ Idem.

Or l'élément central qui permet d'apprécier la cohérence externe d'un processus de mise en œuvre est le fait que les composantes extérieures constituent un ensemble organisé avec le système, et qu'elles soient réalisées en vue des objectifs attendus par les acteurs. Et c'est loin d'être le cas avec le centre de recherche Métafensch. Comme on peut le voir les actions internes et externes inhérentes au processus de la mise en œuvre ne sont pas en adéquation avec l'objectif de réouverture des hauts fourneaux. On en déduit une absence de cohérence du processus de mise en œuvre de l'accord du 30 novembre.

Quand la rationalité de la décision se justifie par une quête de robustesse des résultats

La robustesse des résultats est probablement l'un des objectifs au cœur du besoin d'efficacité et de rationalisation de la mise en œuvre. Pour être rationnelle, la décision doit être objectivement fondée. À cette fin, le comité de suivi va jouer ici le rôle d'instance de contrôle des engagements pris par ArcelorMittal. Cette mission de contrôle - qui vise ici la robustesse des résultats -, s'effectue grâce à la production de rapport annuel. Sans qu'il soit nécessaire de présenter ici tous les rapports annuels réalisés par François Marzorati, on se contentera du dernier rapport, à savoir celui de l'année 2017 qui permet d'avoir les résultats chiffrés des objectifs atteints à l'issue du processus de la mise en œuvre. Le tableau 4.1 ci-dessous présente en grandes lignes le point entre les objectifs de départ et des résultats obtenus.

À la lecture du tableau 7.4, on voit que si les investissements n'ont pas permis de sauver les hauts fourneaux, ils sont en revanche conformes aux orientations stratégiques du gouvernement en ce qui concerne la pérennité de la filière froide. Ces investissements ont permis de consolider la filière froide du site ArcelorMittal de Florange. Mais au-delà de Florange, les investissements réalisés par le groupe grâce à l'accord du 30 novembre concernent aussi d'autres sites ArcelorMittal France. C'est le cas du site de Basse-Indre (Loire-Atlantique), où la filière packaging a été modernisée avec une optimisation des flux logistiques. Comme le souligne François Marzorati dans son rapport de 2017, le site ArcelorMittal de Basse-Indre a « bénéficié d'un investissement à hauteur de 15M€, qui a permis d'améliorer considérablement sa compétitivité sur les produits d'emballage ». Mais le président du comité de suivi souligne que malgré cet investissement « la rentabilité de ce site ArcelorMittal de la Loire-Atlantique demeure inférieure aux objectifs assignés par le groupe, et la vigilance continue à s'imposer tant pour la quantité que pour la qualité de la

production »⁵⁵. Mais outre la Loire-Atlantique, les investissements visent aussi la consolidation des sites de Fos-Sur-Mer, Dunkerque et Saint Chély d'Apcher dans la Lozère.

Tableau 7.4

Récapitulatif des engagements et les résultats obtenus selon le rapport Marzorati 2017.

<i>Engagements contenus dans l'accord</i>	<i>Objectifs attendus</i>	<i>Résultats obtenus</i>	<i>Pourcentage de réalisation</i>
Volet investissement	180 M€	190 M€ (dont 161M€ concrétisés au 1 ^{er} janvier 2017)	105%
Volet social (préservation des emplois)	629 (emplois directs à sauvegarder)	629 emplois sauvés (préretraites, reclassement ou mesures de mobilité interne) Pas de licenciement	100% (Ce chiffre n'implique pas les emplois indirects de la filière GEPOR où 182 emplois ont été impactés)
Projet ULCOS	Réalisation de ce projet : un moyen pour sauvegarder les hauts fourneaux	Mitigé – ULCOS remplacé par le projet LIS (projet toujours en cours)	Difficile à estimer sans une évaluation ex post. Mais les deux phases du projet TGRBF et VALORCO sont en bonne évolution
Centre de Recherche Métafensch	Renforcer l'innovation sur les aciers de demain	Centre de recherche public-privé inauguré par François Hollande en Octobre 2017	Difficile à estimer sans une évaluation ex post.

⁵⁵ Voir rapport du comité de suivi remis par François Marzorati au Premier ministre Bernard Cazeneuve le 5 avril 2017. p.10-11.

En ce qui concerne Fos-Sur-Mer, les deux hauts fourneaux de ce site méditerranéen d'ArcelorMittal ont subi en 2016 les conséquences des graves incidents industriels sur les chaudières. Ces incidents ont profondément impacté la production du site et ont nécessité d'importants travaux. En ce sens, un important programme de « redressement a été engagé avec énergie pour rattraper les objectifs de productivité dans le contexte plus favorable du prix de l'acier »⁵⁶.

Quant au site de Dunkerque, deux de ces trois hauts fourneaux ont bénéficié, selon le rapport de François Marzorati, « de plus de 100M€ de travaux de modernisation afin de réduire leur impact environnemental et d'améliorer leur compétitivité »⁵⁷. Toujours selon le même rapport, l'objectif de production de « 7Mt est presque atteint et le carnet de commandes chargé pour le premier trimestre 2017 ». Rappelons pour finir définitivement sur ce point, que le site de Dunkerque coule en amont les brames qui alimentent les clusters aval de Florange, mais aussi de Basse-Indre, Mouzon (Ardennes) et Montataire dans l'Oise.

Enfin, l'usine de Saint Chély d'Apcher, spécialisée dans les aciers électriques, a bénéficié aussi d'un investissement à hauteur de 90 M€. Cet investissement vise à moderniser en vue d'une augmentation de la demande pour ces types d'aciers dans la perspective du développement du marché des voitures électriques.

Le comité de suivi a donc effectué un travail de contrôle du respect des engagements contenus dans l'accord, qui a permis de consolider les activités de l'ensemble des sites ArcelorMittal France. Certes, ce travail de suivi du processus de la mise en œuvre n'a pas permis de sauver les hauts fourneaux de Florange. En revanche, il a permis d'obtenir des résultats significatifs pour justifier la rationalité de la décision du gouvernement dans ce dossier. Plus globalement, l'accord du 30 novembre signé entre l'État et ArcelorMittal a contribué à renforcer la filière aval du site ArcelorMittal de Florange, mais aussi de l'ensemble des autres sites sidérurgiques du groupe ArcelorMittal en France.

⁵⁶ Cf, rapport du comité de suivi de 2017.

⁵⁷ Cf, rapport Marzorati de 2017. *op.cit.*

Conclusion

La préférence des autorités politiques pour un accord avec ArcelorMittal, plutôt que pour l'option de la nationalisation du site de Florange, s'explique par trois facteurs principaux.

Le premier concerne l'orientation social-démocrate du pouvoir socialiste. Sous cet angle, la préférence des autorités politiques pour l'accord est le résultat d'un rapport de force politique entre les deux courants politiques ayant traversé la majorité présidentielle. Aussi, le choix de l'accord traduit-elle la victoire du courant politique majoritaire de la gauche réformatrice incarné par François Hollande et son premier ministre Jean-Marc Ayrault, sur le courant minoritaire de la « Vraie gauche », incarnée par Arnaud Montebourg, le ministre du redressement productif. Ce premier facteur met surtout en lumière le rôle de l'idéologie sociale-démocrate du couple exécutif dans la formation des préférences.

Le second facteur a trait aux objectifs politiques poursuivis par le président et son premier ministre. Il s'agit de la préservation des emplois. Sur ce point, la préférence pour l'accord se justifie par l'adéquation de cette option aux objectifs politiques poursuivis par les autorités politiques. La capacité de l'instrument à atteindre les objectifs politiques poursuivis par le pouvoir socialiste constitue donc ici un critère central du choix instrumental. Ce constat renvoie à la dimension fonctionnelle de l'instrument, c'est-à-dire à son efficacité et son efficacité technique.

Le troisième facteur concerne l'usage symbolique de l'accord par le pouvoir socialiste. En tant que modalité concrète d'exercice du pouvoir politique, le choix de l'accord permet à François Hollande de faire croire aux métallos qu'il a tenu sa promesse sans vraiment la tenir. L'usage de l'expression « mis sous cocon » ne constitue pas un simple glissement sémantique. À travers cette formule, les autorités politiques veulent clairement montrer qu'il ne s'agit pas d'une fermeture définitive des hauts fourneaux. Cet exemple est assez révélateur de l'usage symbolique de l'accord du 30 novembre 2012 entre ArcelorMittal et le gouvernement de Jean-Marc Ayrault.

Ajoutons pour finir que le choix de l'accord s'inscrit dans une « histoire institutionnelle ». Il s'agit en effet d'une longue pratique, qui laisse penser à un moyen de régulation politique et sociale de l'État dans ce secteur industriel.

Conclusion générale

Cette thèse avait pour objectif de répondre à quatre principales questions. La première était de savoir ce qui explique l'émergence de la lutte ouvrière de Florange et son intensification pendant la période de campagne pour l'élection présidentielle de 2012. La deuxième était de comprendre comment et pourquoi cette lutte avait suscité l'attention de François Hollande, le candidat PS à l'élection présidentielle de 2012. Cette question visait aussi à restituer les logiques ayant déterminé le soutien politique du candidat de la gauche aux thèses du conflit. Par ailleurs, ce chapitre s'attachait aussi à comprendre ce qui expliquait l'attitude de Nicolas Sarkozy, le président sortant, candidat à sa propre succession, qui, contrairement à l'attitude à son adversaire socialiste, n'avait guère exprimé son soutien politique aux thèses du conflit. La troisième principale question de cette recherche était de rendre compte de la mise à l'agenda de la revendication sociale des métallos. Cette question s'intéressait aux facteurs ayant structuré la publicisation de cet enjeu dans les arènes institutionnelles. Mais il s'agissait aussi d'appréhender l'influence du cadre institutionnel européen sur le comportement des autorités politiques nationales tout au long du processus décisionnel. Enfin, la quatrième principale question à laquelle cette thèse cherchait à répondre, concernait le choix de l'instrument d'action publique. Là aussi, l'on cherchait à comprendre pourquoi les autorités politiques avaient préféré l'option de l'accord avec le groupe ArcelorMittal, plutôt que celle de la nationalisation temporaire du site défendue par les métallos et une partie de la classe politique.

Dans un premier temps, nous ferons une synthèse des réponses apportées par cette thèse à ces quatre principales questions. Dans un deuxième temps, nous exposerons les apports de cette thèse aux différents courants de recherche dans lesquels elle s'insère. Puis, dans un troisième temps, nous essayerons de mettre en perspective les résultats.

Synthèse des résultats

Ce travail débouche sur quatre grands résultats.

Le premier est de montrer que l'émergence du problème social, c'est-à-dire la situation jugée problématique par les métallos, est le résultat d'une activité de construction sociale de la réalité. Il s'agit, en effet, d'une interprétation de la réalité objective à laquelle ces derniers faisaient alors face : la fermeture temporaire des hauts fourneaux par la direction d'ArcelorMittal. L'un des aspects les plus intéressants de ce processus est de montrer que la

construction sociale du problème, loin d'être homogène, traduit une hétérogénéité des points de vue des syndicats en ce qui concerne leur perception de la situation. De fait, elle met en lumière les différentes représentations du monde des syndicats de l'usine. L'émergence du problème social s'inscrit donc dans un processus de définitions multiples et concurrentes de la réalité sociale. Ce résultat révèle, en effet, un processus de problématisation en trois phases : *naming*, *blaming* *claiming* à l'issue duquel les leaders syndicaux les plus dotés en stock de ressources, et disposant des compétences à l'action collective (*skilled social actors*) se sont emparés du conflit pour imposer leur propre définition du problème. Mais ce constat est loin d'être une découverte. D'autant que cet aspect concernant l'émergence des problèmes sociaux est plus ou moins parfaitement identifié depuis de longue date et décrit dans la plupart des travaux empiriques qui s'inscrivent dans cette littérature.

Mais ce premier résultat éclaire sur un autre aspect tout à fait inattendu, et moins identifié dans les résultats des travaux empiriques consacrés à l'émergence des problèmes sociaux. En effet, comme on peut le voir dans les trois phases du processus de problématisation énoncé ci-dessus, l'étape du *claiming* correspond, en effet, à la formation du projet revendicatif qui permet le passage à l'action collective. Or c'est autour du projet revendicatif que se construit l'identité collective des acteurs sociaux en vue de la mobilisation sociale (*move*). Cet aspect permet donc de montrer qu'au-delà de l'activité de construction de sens qui structure l'émergence du problème social, le processus de problématisation est adossé à une stratégie de mobilisation de ressources en vue du passage à l'action collective.

Le deuxième résultat de cette thèse montre que l'ouverture de la structure des opportunités politiques (SOP) dépend de l'effet conjugué de quatre facteurs : a) *le contexte électoral de 2011-2012* ; un contexte de vulnérabilité du système politique ; b) *la configuration du pouvoir*, qui permet de saisir l'état du rapport de force en présence dans le système politique ; c) *la présence d'un allié politique* potentiel capable d'apporter son soutien aux thèses du conflit et, enfin ; d) *le degré de compatibilité* entre les valeurs défendues par cet allié politique et les thèses du conflit. Ce travail met en lumière la manière dont l'effet conjugué de ces quatre facteurs a contribué à l'ouverture de la SOP. L'intérêt de ce résultat est de montrer que le contexte électoral de 2011-2012 ne constitue pas en lui-même une ouverture de la SOP. Certes, ce contexte politique non routinier correspond à une phase de vulnérabilité du système politique. Mais il ne constitue pas en soi une ouverture de la SOP. Plus concrètement, il s'agit d'une caractéristique intrinsèque de tout système politique démocratique. De manière encore plus précise, il correspond aux cycles électoraux, et représente à ce titre une phase

d'alternance politique qui offre aux acteurs sociaux plus de chance d'accès au système politique que dans un contexte politique routinier. Mais l'ouverture de la SOP implique plusieurs autres facteurs et ne s'explique pas uniquement par le contexte électoral. Cela revient à dire que sans le soutien politique de François Hollande, les métallos n'auraient eu probablement aucune chance de faire accéder leur revendication sociale à l'agenda politique pendant la période de campagne pour l'élection présidentielle de 2012. De même, la proximité idéologique du candidat PS aux thèses mises en avant par cette lutte ouvrière n'est pas totalement étrangère à sa visite à Florange le 24 février 2012. Cela ne signifie pas, loin de là, que le soutien politique de François Hollande aux métallos soit dépourvu de toute stratégie politique de maximisation du vote de l'électorat ouvrier. Mais ce sur quoi l'on veut mettre l'accent ici, est que ce soutien politique s'explique aussi en partie par la compatibilité des thèses mises en avant par le conflit aux valeurs traditionnellement défendues par la gauche, dont ce dernier était alors le candidat.

Le troisième résultat éclaire sur la dynamique de l'agenda en trois points essentiels : tout d'abord, il montre que l'agenda parlementaire est un agenda de troisième rang par rapport à l'agenda de l'Élysée et celui de Matignon. En conséquence, l'intégration d'un enjeu à l'agenda parlementaire ne garantit pas son traitement politique s'il n'est pas prioritaire dans les deux autres agendas institutionnels de premier rang. Cela est encore plus vrai si l'inscription du problème à l'agenda parlementaire est effectué sur l'initiative d'un parti d'opposition à la majorité présidentielle. Ainsi, le dépôt de la proposition de « loi Florange » par le groupe socialiste à l'Assemblée nationale fin février 2012, n'a pas permis son traitement politique. Le texte étant purement et simplement rejeté par la majorité présidentielle de droite à l'époque. Par suite, l'émergence du conflit dans le contexte électoral de 2011-2012 a contribué à l'ouverture de la SOP, favorisant ainsi l'inscription de la revendication sociale des métallos à l'agenda parlementaire.

Ce deuxième point est très intéressant, d'autant qu'il est cohérent avec le modèle de la mobilisation externe de Philippe Garraud (1990). Selon ce modèle, l'action organisée de certains groupes externes au système politique peut exercer une pression sur les élites politiques, et parfois obliger ces derniers à prendre position sur la cause mise en avant à travers cette mobilisation. C'est de cette manière, en effet, que l'on explique le soutien politique du candidat François Hollande aux thèses du conflit. En ce sens, ce soutien politique doit être envisagé comme une offre politique ajustée à une demande sociale clairement formulée par les métallos à travers leur protestation sociale. De même, le modèle de la

« mobilisation externe » permet de comprendre la posture « d'évitement du blâme » (*blame avoidance*) adoptée par Nicolas Sarkozy qui, contrairement à son adversaire socialiste, ne s'est pas rendu à Florange.

Enfin, le dernier élément de ce résultat permet de comprendre que la mise à l'agenda du problème au lendemain de la victoire de François Hollande le 6 mai 2012, s'explique par une perception différente de l'enjeu par la nouvelle équipe gouvernementale. Cette nouvelle perception du problème est incarnée au sein du gouvernement de Jean-Marc Ayrault, et plus largement au sein de la majorité présidentielle, par deux visions politiques presque contradictoires : d'un côté, une vision dominante d'inspiration sociale-démocrate incarnée par François Hollande et son premier ministre Jean-Marc Ayrault et, de l'autre, une vision minoritaire, celle de la « Vraie gauche » incarnée par Arnaud Montebourg, adossée à une logique de protectionnisme industriel. Ce sont, en effet, ces deux visions qui ont structuré la construction politique du problème. Plus fondamentalement, le troisième résultat met en lumière le rôle joué par ces deux configurations d'acteurs politiques à travers leur idéologie respective pendant la construction politique du problème dans les arènes institutionnelles, et dans les espaces discrets du pouvoir où il est discuté.

Le quatrième et dernier grand résultat de ce travail est de montrer que la formation des préférences gouvernementales a été largement déterminée par l'influence du cadre institutionnel national et européen. En effet, les institutions politiques nationales et l'Union européenne ont structuré le comportement des acteurs politiques impliqués dans la définition politique de l'enjeu. Au plan national, ce sont les arènes institutionnelles parlementaires qui ont le plus influencé le comportement collectif des différentes configurations d'acteurs politiques impliquées dans la mise en format politique du problème. Plus fondamentalement, c'est lors du vote de la « loi Florange » que cette influence institutionnelle a été la plus décisive.

En effet, cette proposition de loi votée par la majorité présidentielle à l'Assemblée nationale a été rejetée par deux fois par le Sénat majoritairement à droite à l'époque. Bien plus, malgré l'adoption définitive du texte par l'Assemblée nationale en février 2014, le groupe UMP au Sénat a saisi le Conseil constitutionnel qui a censuré l'un des dispositifs emblématiques de cette loi, à savoir le volet « sanctions » en le jugeant contraire à la liberté d'entreprendre. Ce comportement s'explique aussi bien par les règles de fonctionnement des institutions parlementaires, l'idéologie des différents groupes d'acteurs politiques impliqués dans le *policy making* que par les objectifs politiques poursuivis par ces différents acteurs.

Au plan européen, la victoire de la vision dominante, c'est-à-dire celle d'inspiration sociale-démocrate défendue par l'Élysée et Matignon, sur le courant minoritaire de la « Vraie gauche » incarnée par Arnaud Montebourg, traduit un alignement des préférences gouvernementales par rapport à la doctrine néo-libérale voulue par les conservateurs allemands au niveau de l'Europe. Là aussi, ce résultat met en lumière comment le comportement du couple exécutif a été influencé par les contraintes de dépendance au sentier du cadre institutionnel européen. Ainsi, en se conformant à la doctrine néo-libérale voulue par l'Europe, François Hollande n'a pas réussi à opérer le changement tant espéré par les métallos dont il avait pourtant fait sa thématique centrale de campagne lors du scrutin présidentiel de 2012.

Certes, ce résultat montre l'existence d'une endogénéité des préférences institutionnelles européennes, dont les effets historiques sont à rechercher dans les longues années de sédimentation de la logique néo-libérale au sein des instances européennes.

Mais cela ne signifie pas une impossibilité du changement. Car, même s'il n'a pas réussi à réorienter la politique de rigueur voulue par l'Europe comme il l'avait promis pendant la campagne présidentielle de 2012, François Hollande a obtenu quelques changements à la marge lors du sommet européen des 28 et 29 juin 2012, consacré à la crise financière de la zone euro. C'est le cas notamment du pacte de croissance, qu'il a réussi à arracher auprès de la Chancelière Angela Merkel après de longues heures de négociations. On ne peut donc pas dire qu'il n'y a pas eu de changement. Puisque grâce au dispositif relatif au pacte de croissance, l'Europe va consacrer 120 milliards d'euros, soit environ 1% de son budget annuel pour des investissements immédiats. Il s'agit d'investir dans la croissance pour relancer la consommation dans les États de la zone. L'adoption de ce pacte de croissance a nécessité une renégociation du traité budgétaire discuté à l'automne 2011, afin d'y inclure les dispositifs pour la croissance.

Comme on peut le voir, le pouvoir socialiste a fait montre d'un certain volontarisme politique en ce qui concerne l'inflexion de la politique de rigueur voulue par l'Europe. Mais les contraintes de dépendance au sentier exercées par le cadre institutionnel européen font que ce changement est très marginal. Ce changement n'a donc pas débouché sur une réorientation de la gouvernance économique de l'Europe comme le voulaient les états-majors du PS pendant la campagne pour l'élection présidentielle de 2012.

Ce résultat s'inscrit dans le prolongement de plusieurs travaux se réclamant du néo-institutionnalisme historique sur lesquels on ne reviendra pas dans ce résumé. Mais il rappelle surtout les premiers travaux sur *l'incrémentalisme* développé par Charles E. Lindblom (1959),

pour qui le changement ne peut que se faire à la marge et de manière incrémentale. Pour Charles E. Lindblom, le changement est « le fruit d'ajustements et de compromis entre une pluralité d'acteurs » (Lindblom, 1959). Comme on l'aura deviné, la nature incrémentale du changement s'explique ici par le rôle déterminant joué par les institutions politiques nationales, l'Europe et le marché (à travers la crainte de la réaction des investisseurs) sur le *policy making process*. Cela ne signifie pas une absence de la dimension cognitive. D'autant que c'est en croisant les « idées » et les « objectifs » des acteurs à la variable « institutions » qu'on a pu mettre en lumière la formation des préférences des autorités politiques pendant le processus décisionnel.

Mais on observera que ce résultat est très différent du modèle d'explication du changement proposé par l'approche cognitive des politiques publiques. En effet, dans la perspective cognitive des politiques publiques le changement est rapide et souvent radical. Certes, dans l'analyse en termes de référentiel global/sectoriel (Muller, 2005), « la structure cognitive et normative qui encadre les acteurs est la plupart du temps stable ». Mais la montée en puissance d'une nouvelle matrice cognitive et normative peut remettre en cause l'ancien système de croyance qui se trouve dès lors disqualifiée par ce nouveau système de valeurs. Cette nouvelle matrice cognitive et normative est produite par des médiateurs du secteur de la politique concernée, qui vont jouer un rôle déterminant dans l'élaboration d'une nouvelle vision du secteur concerné. Dans ce modèle, le changement est à la fois radical et irréversible. Il devient même une nécessité qui s'impose aux acteurs.

Contributions

Ce travail apporte des contributions à trois courants de l'analyse des politiques publiques et à la science politique de manière plus large. Il permet surtout de comprendre les processus politiques et sociaux différenciés à travers lesquels une demande sociale parvient à accéder au statut de problème public pour recevoir un traitement politique.

Les apports au concept des problèmes sociaux

Commençons d'abord par rappeler que l'une des particularités de cette thèse réside dans le fait que la politique publique étudiée a émergé à travers une mobilisation sociale. Cette situation nous a conduit à prêter attention à la manière dont la demande sociale mise en avant dans ce conflit a été socialement construite et thématifiée par les syndicats de l'usine. Nous étions donc convaincus que pour rendre compte de la dynamique de l'agenda, il nous fallait comprendre, au prime abord, comment et de quelle manière cette demande sociale a été

thématisée au point de susciter l'attention politique de l'un des candidats à l'élection présidentielle de 2012.

Ainsi notre intuition au début de cette thèse, était de partir du côté des acteurs sociaux afin d'intégrer à notre démarche les dynamiques collectives, souvent négligées, qui structurent l'élaboration des politiques publiques. À ce titre, la contribution de cette thèse à l'émergence des problèmes sociaux est de montrer que l'émergence du problème social ne dépend pas seulement de l'activité de construction de sens des acteurs sociaux. Elle s'inscrit fondamentalement dans une stratégie de mobilisation de ressources dont l'objectif central est de porter un coup (*move*). C'est, en effet, cette stratégie de mobilisation de ressources - lesquelles peuvent être de nature très diverses et variées - qui permet la construction de l'identité collective des acteurs autour d'un projet revendicatif. L'intérêt de cette contribution est de montrer que l'émergence d'un problème social est indissociable de la formation du projet revendicatif des acteurs sociaux. Pour la raison liée au fait que c'est au moment de la constitution du projet revendicatif qu'on assiste à l'émergence du sentiment d'adhésion des acteurs à une cause. Une cause jugée suffisamment noble par ces derniers pour mériter leur engagement, c'est-à-dire le passage à une action collective. L'un des intérêts centraux de cette contribution est qu'elle permet à l'analyste de comprendre la dimension instrumentale des mobilisations sociales. Ce qu'il faut bien comprendre ici, est que le passage à l'action collective vise à remédier à l'avènement d'une situation jugée par les acteurs comme étant socialement injuste, mais aussi comme une menace dont il faut précisément éviter la survenance : le problème social. Du coup, en s'intéressant à la formation du projet revendicatif, l'analyste parvient à identifier la finalité collective des acteurs sociaux. Mais il parvient aussi à saisir plus finement la manière dont le problème social qui, jusque-là, ne relève que d'une éventualité est construit par les acteurs sociaux sous le prisme de leurs représentations du monde.

Les apports à la mise à l'agenda

Les travaux sur la mise à l'agenda politique s'intéressent globalement aux différents facteurs qui déterminent le fait qu'un problème donné retienne l'attention des acteurs politiques, en donnant lieu à une intervention de la puissance publique alors que d'autres n'y parviennent pas. Cette thèse apporte deux principales contributions sur la mise à l'agenda politique par rapport aux différents modèles mobilisés. La première contribution de cette recherche consiste à dire que quel que soit le modèle de mise à l'agenda, qu'il s'agisse du modèle de la *policy*

window développé par John Kingdon (1984), celui de l'agenda systémique ou institutionnel développé par Roger Cobb R., et Charles Elder D., (1972) ou celui de la mobilisation externe de Philippe Garraud (1990), l'étape de la publicisation est l'étape la plus importante de la mise à l'agenda. Cette thèse met en lumière comment cette étape permet la formation du second produit de politique publique. En d'autres termes, l'étape de la publicisation est la raison d'être de la mise à l'agenda. En effet, c'est pendant la publicisation que le problème social est mis en format politique et accède au statut de problème public.

La deuxième contribution de cette thèse par rapport à la mise à l'agenda concerne l'importance de la ressource temporelle. En effet, le rôle que joue la ressource temporelle constitue le point aveugle des travaux sur la mise à l'agenda. Pourtant la ressource temporelle est essentielle dans la construction politique d'un problème. Son importance est si capitale que toutes les autres ressources mobilisables par les autorités politiques (ressources informationnelles, médiatisation, rapports d'expertise, rapports parlementaires, évaluations etc.) sont largement contraintes et structurées par la ressource temporelle. Pourquoi ?

La raison réside dans le fait que l'organisation institutionnelle obéit à un calendrier politique très différent de celui des acteurs sociaux. En conséquence, un problème social mal articulé peut nécessiter un temps d'apprentissage politique extrêmement long pour être adapté aux logiques spécifiques de l'appareil politico-administratif. Pour revenir sur l'exemple de la proposition de loi dite « loi Florange », ce texte était inscrit à l'agenda parlementaire depuis février 2012. Rejetée plusieurs fois par la majorité présidentielle de l'époque, cette proposition de loi a été mise à l'agenda par François Hollande lui-même le 4 juin 2012, soit un mois seulement à peine après son élection à la présidence de la République. Pourtant, il a fallu attendre fin février 2014 pour soit définitivement adopté par l'Assemblée nationale. Cette situation s'explique par le fait qu'une fois mise à l'agenda, la phase de construction politique de l'enjeu correspond à un calendrier politique structuré par les jeux de pouvoir. Cette temporalité politique très longue, nécessaire pour la mise en format politique du texte et les arrangements institutionnels, a permis à ArcelorMittal d'organiser sa défense et de procéder à la fermeture définitive des hauts fourneaux avant son adoption définitive par l'Assemblée nationale.

La deuxième contribution concerne le rôle de la dimension cognitive sur la mise à l'agenda. En effet, Frank Baumgartner et Bryan Jones (1993) ont montré dans leurs travaux que la construction politique d'un problème social (*issue*) dépend de la perception (*policy image*)

que se font les acteurs politiques chargés de le traiter. Mais au-delà de cet aspect, c'est-à-dire celui de l'influence de la *policy image*, cette thèse démontre que la perception que les acteurs se font de leur propre rôle et de celui de l'institution chargée de traiter un problème est déterminant dans la dynamique de l'agenda. Sur ce point, cette thèse met en lumière comment le traitement politique de la problématique des hauts fourneaux, articulée par le pouvoir socialiste à la thématique de la désindustrialisation de la France, a donné lieu à la création d'un ministère dont la dénomination est très symbolique : le ministère du redressement productif. Aussi, l'image que le ministre Arnaud Montebourg, chargé du redressement productif, se faisait de son propre rôle dans le gouvernement de Jean-Marc Ayrault et de celui du ministère dont il avait alors la charge, a largement influencé sa propre définition politique du problème. Et il est notoire qu'Arnaud Montebourg, sorti troisième à l'issue des primaires socialistes de 2011, avait fait campagne sur la thématique de la « démondialisation ». Aussi, la perception que ce dernier se faisait de son propre rôle et de celui du ministère dont il avait la charge, était en congruence avec sa vision du problème et de la politique industrielle de la France d'une manière plus large.

Les apports concernant la formation des choix politiques

En ce qui concerne la formation des préférences politiques, la contribution de cette thèse réside dans le parti pris méthodologique concernant le choix des variables indépendantes. En effet, les chercheurs qui s'inscrivent dans une double approche cognitive et néo-institutionnaliste ont le plus souvent tendance à limiter leur modèle d'analyse à deux variables. Dans la plupart des travaux, ce sont les variables « institutions », « idées » ou « idéologie »/ « intérêts » qui sont souvent sélectionnées pour rendre compte du comportement des acteurs. Les travaux de Peter Hall (1992) sur le triomphe du monétarisme au Royaume-Uni dans les années 1980, et ceux d'Ellen Immergut (1992) consacrés aux réformes du système de santé en Suède en France et en Suisse, pour ne citer que ceux-là, s'inscrivent dans cette lignée. Cette posture méthodologique se justifie par le fait que, pour certains chercheurs, les intérêts poursuivis par les acteurs structurent une part significative de leur comportement. Ainsi, croiser cette variable indépendante (« intérêts ») avec la variable « institutions » permet de rendre compte du comportement collectif des acteurs individuels.

La contribution de cette thèse consiste à dire que ce n'est pas toujours le cas. C'est encore plus vrai lorsque le processus décisionnel émerge d'un épisode de protestation sociale comme c'est le cas pour cette analyse. Dans de tels cas, et ce sont les scénarios les plus fréquents,

c'est la finalité collective des acteurs sociaux, c'est-à-dire leurs objectifs de lutte, qui permet de rendre intelligibles les interactions des acteurs pendant le processus décisionnel. L'apport de cette thèse est de dire que l'on peut rechercher une meilleure densité explicative en croisant la variable « objectif » avec les variables « idées » et « institutions ». L'avantage de cette posture réside dans sa richesse heuristique. En effet, cette posture offre le moyen de prendre en compte plusieurs dimensions de l'analyse, et d'approfondir du même coup la compréhension du processus décisionnel. Elle permet surtout de comprendre comment la variable « objectifs » structure la formation des préférences et la sélection des solutions politiques.

De nouvelles perspectives

Les contributions de cette thèse aux différents domaines de l'analyse des politiques publiques qu'elle aborde permettent de dégager au moins une perspective de développement ultérieur. Elle concerne la question de l'articulation entre *policy et politics* pour une meilleure compréhension de la manière dont les demandes sociales qui émergent des épisodes de protestations sociales sont intégrées au système politique.

Mieux caractériser l'articulation entre policy et politics

De nombreux travaux se réclamant de l'analyse des politiques publiques, de la sociologie de l'action publique ou de la sociologie des mobilisations (Maurer et Pierru, 2001), se sont en effet intéressés à la manière dont des groupes d'acteurs organisés mettent en avant des demandes sociales plus ou moins articulées pour attirer l'attention de la classe politique. Les travaux de Charles Tilly et de Sydney Tarrow (2008), ceux de Charles O. Jones (1970), ou de Roger Cobb et Charles Elder (1972), pour ne citer que ceux-là, font partie de cette abondante littérature.

Cependant, la manière dont une demande sociale émerge à travers un épisode de protestation sociale et accède à l'espace politique semble jusqu'ici insuffisamment abordée par l'analyse des politiques publiques et par la science politique d'une manière générale. Ce constat est le même si l'on se penche sur les travaux des autres disciplines voisines comme la sociologie de l'action politique et la sociologie des mobilisations. Pourtant, ce champ de recherche presque inexploité, qui se situe au croisement de ces trois disciplines, mériterait davantage l'attention des chercheurs. D'autant que de telles investigations permettront de mieux comprendre les processus sociaux et politiques qui permettent l'articulation entre *policy et politics*. C'est encore plus important quand on sait qu'une meilleure connaissance de cette articulation

nécessite la compréhension de deux processus : d'un côté, les processus sociaux qui permettent le développement des protestations sociales et l'émergence des problèmes sociaux et, de l'autre, les processus politiques à travers lesquels ces faits sociaux sont pris en charge par le système politique. Il s'agit donc de deux phases d'action très structurantes pour l'analyse des politiques publiques, d'autant que chacune d'elle correspond à la formation d'un produit spécifique de politique publique. La première, celle de la mobilisation sociale, permet de comprendre comment une situation putative est socialement construite et thématisée par des entrepreneurs de cause chevronnés pour accéder au statut de problème social. La seconde, celle correspondant à la mise à l'agenda, permet de comprendre comment ce premier produit de politique publique, déjà articulé par les acteurs sociaux, est pris en charge par les autorités politiques pour accéder au statut de problème public. Comme on peut le voir, il s'agit de deux processus particulièrement importants à la fois pour l'analyse des politiques publiques, la sociologie de l'action publique et la sociologie des mobilisations.

Comme on l'aura deviné, l'absence de travaux systématiques sur ce champ de recherche a constitué pour nous une véritable source de difficultés. D'autant que ces deux processus politiques et sociaux obéissent à des logiques très différentes. Par ailleurs, les deux catégories d'acteurs qui interviennent dans chacune de ces deux différentes phases de l'action sont issues de deux espaces différents, et ne poursuivent guère les mêmes objectifs. Ce qui rend cette articulation davantage difficile pour un chercheur non chevronné. Ce champ de recherche constitue donc une piste de recherche très féconde pour mieux saisir l'articulation entre *policy* et *politics*. C'est d'autant plus important que les travaux entrepris dans ce domaine de recherche pourront permettre de mieux approfondir l'état actuel de la connaissance sur la dynamique de l'agenda, et éclairer les contours encore flous entre problème social et problème public.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages de références

- ALLISSON T. Graham, ZELIKOW Philip, *Essence of Decision, Explaining the Cuba Missile Crisis*, New York, Longman, 1999.
- BAUMGARTNER Frank R., BRYAN D. Jones, *Agendas and instability in American politics*, Chicago, University of Chicago Press, 2010.
- BEZES Philippe, *Réinventer l'État, les réformes de l'administration française*, Paris, PUF, 2009.
- BEZES Philippe, SINE Alexandre. (dir.), *Gouverner par les finances publiques 1*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
- BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie, (dir.), *Politiques publiques 2, changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.
- BOURDIEU Pierre, *Le sens pratique*, Les éditions de Minuit, 1980.
- BOUSSAGUET Laurie, et al., (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^{ème} édition, Les Presses de Sciences po., 2014.
- CAIRNEY Paul, *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, 2nd Edition, Basingstoke, Palgrave, 2011.
- CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Le Seuil, 2001.
- COMMAILLE Jacques, JOBERT Bruno, (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.
- COMPSTON Hugh, *King trends of the future of public policy*, Basingstoke, Palgrave, 2006.
- CULPEPPER Pepper D., HALL Peter, PALIER Bruno (dir.), *La France en Mutations*, Paris, Presses de Sciences Po., 2006.
- DAHL A. Robert, *Who Governs ? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1963.
- DOWNS Anthony, *An economic theory of government decision-making in a democracy*, Standford University Press, 1956.
- FRIEDBERG Erhard, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, 2^{ème} Éditions, Le Seuil, 1997.
- GRAVITZ Madeleine, Leca Jean, *Traité de science politique*, Vol. 2, Presses Universitaires de France, 1985.
- HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008.

- HOOD Christopher, *The blame Game : spin bureaucracy, and self-preservation in government*, Princetown, Princetown University Press, 2011.
- HOWLETT P. Michael, *Design Public Policies, Principles and Instruments*, Londres, Routledge, 2011.
- JOBERT Bruno (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'État en action. Politiques et Corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.
- LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicité de l'action Publique*, Paris, PUF, 2003.
- LE GALES Patrick, THATCHER Mark (dir.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'harmattan, 1995.
- LINDBLOM Charles, *Policy and Market*, New York, Basic Books, 1977.
- LINDBLOM Charles, *The policy making process*, Englewood Cliffs, 1968.
- MAILLARD Jacques DE, SUREL Yves. (dir.), *Politiques publiques 3, Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
- PALIER Bruno, SUREL Yves, *Quand les politiques publiques changent, Temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'harmattan, 2010.
- ROSE Nicholas, MILLER Peter, *Governing The Present*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

Crises sidérurgiques de la Lorraine

- BARTHEL Charles, KHARABA Ivan, MIOCHE Philippe (dir.), *Les mutations de la sidérurgie mondiale du XXe siècle à nos jours*. P.I.E. Peter Lang Bruxelles, 2014.
- BIARD Roland, *Les mines de fer de la Lorraine*, Paris, Éditions Sociales, 1966, 359p.
- BONNET Serge et al., *L'homme du fer. Mineurs et sidérurgistes lorrains*, vol.3, 1960-1973, Nancy, Éditions Serpenoise, 1984, p.440
- CHARDONNET Jean, « La sidérurgie française. Progrès ou décadence », in, *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, n° 63, Année 1954, p.40-41.
- CHASKIEL Patrick, VILLEVAL Marie-Claire, *Pompey, Crise, Fermeture et Reconversion*, Presses Universitaires de Nancy, 1988.
- CHOLLEY André, PRÊCHEUR Claude, « La Lorraine sidérurgique », in, *Annales de Géographie*, n°387, Année 1962, p. 524-532.
- FREYSSINET Michel et OMNES Catherine, *La crise de la sidérurgie française*, Paris, Hatier, 1982.

- FREYSSENET Michel, « Crise de la sidérurgie lorraine et échec de la diversification industrielle », *Archivo di studi urbani e regionali*, Milan, Franco Angeli Editore, n°16, 1983, p.67-81.
- FREYSSENET Michel, IMBERT Françoise, *La centralisation du capital dans la sidérurgie 1945-1975*, Centre de Sociologie Urbaine, Paris, 1976.
- FREYSSENET Michel, *La division intellectuelle du travail de laminage de l'acier*, communication au 2^{ème} séminaire international *Crisis, nuevas tecnologia y proceso de trabajo*, Mexico, 1981, Édition numérique, freyssenet.com, 2006.
- FREYSSENET Michel, *La sidérurgie française 1945-1979. L'histoire d'une faillite. Les solutions qui s'affrontent*, Savelli, 1979.
- GILLE Bertrand, *La Sidérurgie française au XIXe siècle : Recherches historiques*, Genève, Librairie Droz, 1968.
- GODELIER Éric, *Usinor-Arcelor. Du local au global*, Paris, Perrin, 2004.
- HAYES Ingrid, *Radio Lorraine cœur d'acier (1979-1980). Les voix de la crise*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, 348p.
- MIOCHE Philippe (dir.), *La sidérurgie Française et la maison de Wendel pendant les trente glorieuses, 1945-1975*, Presses Universitaire de Provence, 2015, p.149
- MONTLIBERT Christian DE, *Crise économique et conflits sociaux dans la Lorraine sidérurgique*, L'harmattan, 1989.
- NEZOSI Gilles, *La fin de l'homme du fer. Syndicalisme et crise de la sidérurgie*, Paris, L'harmattan, 1999, 305p.
- RAGGI Pascal., *La désindustrialisation de la Lorraine du fer*, Paris, Classiques Garnier, 2019.
- RAGGI Pascal., *Les mineurs de fer au travail*, Metz, Éditions Supernoise, 2007.

Sociologie, sociologie politique, sociologie de l'action et de l'action collective

- BÉROUD Sophie, *Les robins des bois de l'énergie*, Paris, Cherche-Midi, 2005.
- BENDFORD Robert, HUNT Scott, et CEFAÏ Daniel, « Cadrages en conflit : Mouvements sociaux et problèmes sociaux ». *Raisons pratiques*, 2001, p.163-194.
- BERGER Peter, LUCKMANN Thomas, présenté par MARTUCCELI Danilo et SINGLY François DE, *La Construction sociale de la réalité*, Armand Colin, 2012.
- BOURDIEU Pierre, *Raisons Pratiques sur la Théorie de l'Action*, Paris, Editions du Seuil, 1994.
- CORCUFF Philippe, *Les Nouvelles Sociologies. Constructions de la Réalité Sociale*, Paris,

- Nathan, 1995.
- CORCUFF Philippe, *Les nouvelles sociologies. Entre le collectif et l'individuel*, 2^{ème} édition, Paris, Armand Colin, 2007.
- CORCUFF Philippe, LAHIRE Bernard (dir.), « Le collectif au défi du singulier : en partant de l'habitus », dans, *Le travail Sociologique de Pierre Bourdieu*, La Découverte, 2001, p.95-120.
- DOBRY Michel, *Sociologie des crises politiques*, 3^{ème} (éds), Paris, Presses de Sciences Po., 2009, 383p.
- DUPERRÉ Martine, *L'organisation communautaire : la mobilisation des acteurs collectifs*, Laval, Presses Université de Laval, 2004.
- ERVING Goffman, *Les cadres de L'expérience*, Paris, éditions de Minuit, 1991.
- FILLIEULE Olivier, BOURNEAU François, *Sociologie de la protestation : les formes de l'action collective dans la France contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine, *Les groupes d'intérêts : Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006.
- GUSFIELD Joseph R., *The culture of public problems : Drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, University of Chicago Press, 1984.
- HENNEBERT Marc-Antonin, *Les alliances syndicales internationales, des contre-pouvoirs aux entreprises multinationales ?* Paris, L'harmattan, 2010.
- HUDON Raymond, POIRIER Christian, *La politique, jeux et enjeux. Action en société, action publique et pratiques démocratiques*, Les presses de l'Université Laval, 2011, p.471.
- LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action politique. Domaines et approches*, Armand Colin 2^{ème} édition, 2012.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action politique. Domaines et approches*, Armand Colin 2^{ème} édition, 2012.
- MANCUR Olson, *Logique de l'action collective*, Presses universitaires de France, 1978.
- MAYER Nonna, *Sociologie des comportements politiques*, Paris, Armand Colin, 2010, p316.
- POUGET Émile, *L'action directe et autres écrits syndicalistes (1903-1910)*, Agone, 2010.
- SECA Jean-Marie, *Les représentations sociales*, Paris, Armand Colin, 2001, p.191.
- SIROT Stéphane, *Le syndicalisme, la politique de la grève. France et Europe : XIX^e-XXI^e siècles*, Éditions Arbre bleu, 2011.
- SMELSER Neil J., *Theory of collective behavior*, New Orleans, Quid Pro Books, 2011.

SNOW David, *Analyse de cadres et mouvements sociaux. Les formes de l'action collective. Mobilisation dans les arènes publiques*, présenté par CEFAÏ Daniel et TROM Danny, Paris, Éditions de l'EHESS, 2001.

SPECTOR Malcolm, KITSUSE John I., *Constructing Social Problems*, Londres, Routledge, 2000.

TARROW Sidney G., TOLLEFSON James, *Power in Movement : Social movements, collective action and politics*, Cambridge University Press, 1994.

TILLY Charles, *From Mobilization to Revolution*, New York, Random House, 1978.

Économie, politiques économiques et gouvernance

ARROW Kenneth J., *Social Choice and Individual Values*, Yale, 3rd (eds) Yale University Press, 2012.

BHAGWATI Jagdish, *Plaidoyer pour la mondialisation*, Paris, Odile Jacob, 2007, p.366

BOYER Robert, *Économie politique des capitalismes, Théorie de la régulation et des crises*, Paris, La découverte, 2015, p375.

CHAVAGNEUX Christian, et al., *Les enjeux de la mondialisation*, La Découverte, 2017.

COMMAILLE Laurent (dir.), *Entreprises et crises économiques au XX^e siècle*, Metz, Publication du CRULH, 2005.

FONTANNEL Jacques, *Pour comprendre l'action économique de l'État*, L'Harmattan, 2011.

MAZIER Jacques, et al., (dir.), *L'économie Mondiale en 2030, Ruptures et continuités*, Paris, Economica, 2013, p243.

MICHALET Charles-Albert, *Mondialisation. La grande Rupture*, Paris, La Découverte, 2007.

MICHALET Charles-Albert, *Qu'est-ce que la Mondialisation*, Paris, La Découverte, 2002.

POOS Jacques-François, *Crises économiques et petites nations : le modèle luxembourgeois*, Lausanne, Centre de recherches européennes, 1977.

SIMON Herbert, *Model of Bounded Rationality, Volume 1., Economic Analysis and Public Policy*, Mass, MIT Press, 1982.

Science politique, Philosophie politique et Théorie de l'État

BOURDIEU Pierre, *La Noblesse d'État*, Paris, Édition Du Seuil, 1987.

BURDEAU Jean, *L'État*, Paris, Édition Du Seuil, 2009.

- CAMBIER Alain, *Qu'est-ce que l'État*, Paris, Vrin, 2004.
- DELOYE Yves, Sfez Lucien (dir.), *Les temps du Politique, dans Science Politique et Interdisciplinarité Conférences (1998-2000)*, Publications de la Sorbonne, p.105-115.
- DUCLERT Vincent, *La « deuxième gauche »*, Paris, La Découverte, 2005.
- EDELMAN Murray, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Le Seuil, 1991.
- EYENE-MBA Jean-Rodrigue-Élisée, *L'État et le marché dans les théories politiques de Hayek et de Hegel, Convergences et contradictions*, Paris, L'Harmattan, 2007, p.214-215.
- FILLIEULE Olivier, JOBARD Fabien, FAVRE Pierre (dir.), *L'atelier du politiste, Théories, actions, représentations*, Paris, La Découverte, 2007.
- FONTAINE Philippe, *L'État*, Paris, Éditions Marketing, 2010, p281.
- FRANCIS-PAUL Benoit, *De Hegel à Marx : philosophie, économie, sociologie*, Dalloz-Sirey, 2009.
- GERTLÉ Jacques, PIAR Christophe, *La Communication politique*, Paris, Armand Colin, 2016.
- KÉVORKIAN Gilles et al. (dir.), *La pensée Libérale. Histoire et Controverses*, Paris, Édition, Marketing, 2010, p.380.
- MIOCHE Philippe, *Le Plan Monnet : genèse et élaboration- 1941-1947*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1987.
- ROSANVALLON Pierre, « Histoire des idées keynésiennes en France », in, *Revue française d'économie*, 1987, Vol.2(4), p.22–56.
- ROSANVALLON Pierre, *La crise de l'État-providence*, Paris, Éditions Du Seuil, 1981.
- SFEZ Gérard, *Les doctrines de la raison d'État*, Paris, Armand Colin, 2000, p.324
- WEBER Max, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Presses Électroniques de France, 2013.
- WEBER Max, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959.

Méthodologie de recherche, analyse de données

- ARBORIO Anne-Marie, FOURNIER Pierre, *L'enquête et ses méthodes, L'observation directe*, 3^{ème} Édition, Paris, Armand Colin, 2010.
- BACHELARD Gaston, *La formation de l'esprit scientifique*, Paris, Vrin, 1938.
- BARDIN Laurence, *L'analyse de contenu*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997.

BERTAUX Daniel, *L'enquête et ses méthodes. Le Récit de vie*, 3^{ème} édition, Paris, Armand Colin, 2010.

BLANCHET Alain, GOTMAN Anne, *L'enquête et ses méthodes, L'entretien*, 2^{ème} Édition, Paris, Armand Colin, 2007. p.126

BOURDIEU Pierre, « Le champ scientifique », in, *Actes de la recherche en sciences sociales* vol.2/2, Année 1976, p.88-104.

BOURDIEU Pierre, *Science de la science et réflexivité*, Paris, Editions Raison d'Agir, 2001.

DELLA PORTA Donatella, KEATING Michael, *Approaches and methodologies in the social sciences : A pluralist perspective*, Cambridge University Press, 2008.

FENNETEAU Hervé, *Enquête : entretien et questionnaire*, 3^{ème} Édition, Paris, Dunod, 2005.

HALL Peter A., « Aligning Ontology and Methodology », in, *Comparative-Historical Analysis in the Social Sciences*, (eds) James Mahomey, Dietrich Rueschemeyer, 2003.

MARTIN Olivier, *L'enquête et ses méthodes, L'analyse de données quantitatives*, Paris, Armand Colin, 1968.

PASSERON Jean-Claude, *Le Raisonnement sociologique*, Paris, Nathan, 1991.

QUIVY Raymond, CAMPENHOUDT Luc Van, *Manuel de Recherches en Sciences Sociales*, 3^{ème} Édition, Paris, Dunod, 2006, p.256

SARTORI Giovanni, « Concept Misformation in Comparative Politics », in, *American Political Science Review*, 1970, Vol.64(4), p.1033-1053.

SINGLY François DE, *Le questionnaire*, Paris, Armand Colin, 2005.

SUREL Yves, *La science politique et ses méthodes*, Paris, Armand Colin, 2015. p.271

Biographies, autobiographies et témoignages

ASTRUC Valérie, FREYSSENET Elsa, *Florange, la tragédie de la gauche*, Paris, Plon, 2013.

BROCCOLI Walter, WEBER Frédéric, *Qui a tué Florange*, Metz, (eds) Mettis, 2014.

HOLLANDE François, *Les Leçons du Pouvoir*, Paris, Stock, 2018.

HOLLANDE François, MOSCOVICI Pierre, *L'heure des Choix*, Éditions Odile Jacob, 1991, p.311.

LACOUTURE Jean, *Mitterrand, Une Histoire de Français 2. Les vertiges du sommet*, Éditions Du Seuil, 1998, p.625

MARTIN Édouard, *Ne Lâchons Rien Contre L'Économie Cannibale*, Paris, Editions du

Cherche-midi, 2013.

MONTEBOURG Arnaud, *La bataille du made in France*. Flammarion, 2013.

MORELLE Aquilino, *L'abdication*, Grasset, 2017.

Thèses de doctorat

BRENNEUR Pascal, *La Sidérurgie Lorraine et l'expérience de la CECA (1950-1973)*, Thèse de Doctorat, Université de Nancy 2, 1997.

MIOCHE Philippe, *La sidérurgie et l'État en France des années quarante aux années soixante*, Doctorat d'État, Université Paris IV, 1992.

PERSICO Simon, *Un clivage, des enjeux. Une étude comparée des grands partis de gouvernements face à l'écologie*, Thèse de Doctorat, Science Po Paris, 2014.

ROMAIN Mathieu, « Tous ensemble ! » ? Les Dynamiques de Transformation de la Gauche Radicale Française, Thèse de Doctorat, Université de Lorraine, 2015.

TISSOT Sylvie, *Réformer les quartiers : Enquête sociologique sur une catégorie de l'action publique*, thèse de doctorat en sociologie, EHESS Paris, 2002

Politiques publiques et politiques publiques comparées

COHEN Élie, *L'État brancardier : politique du déclin industriel (1974-1984)*, Paris, Éditions Calmann-Lévy, 1989, p.389

CONSIDINE Mark, *Making Public Policy*, Cambridge, Policy Press, 2005.

DESROSIERES Alain, *Gouverner par les nombres : L'argument statistique II*, Paris, Presses des Mines, 2013.

DIANI Mario, *Green networks : A structural analysis of the Italian Environmental Movement. Environment, politics and Society*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1995.

DOBBIN Frank, *Forging Industrial Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

DOUG McAdam, *Political process and the development of black insurgency, 1930-1970*, Chicago,

DUYVENDAK Jan Willem, *Le poids du politique. Nouveaux mouvements sociaux en France*, Paris, L'Harmattan, 1994.

EASTON David, *The political system*, New York, Knopf New York, 1953.

- FAURE Alain, *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- FAVEREAU Olivier, « Valeur d'option et flexibilité : de la rationalité substantielle à la rationalité procédurale », in, P. Cohendet et P. Llerana, *Flexibilité, information et décision, Economica*, Paris, 1989, p.121-182.
- FOUILLEUX Ève, *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- GARRAUD Philippe, « Politiques nationales : Élaboration de l'Agenda », *L'Année Sociologique (1940/1948)*, 1990, n°40, p.17-41.
- GOURGUES Guillaume, HAMZAOUI Ouassim, « Les politiques publiques comme objet ou problème. Genèse et trajectoire d'une problématisation dans l'analyse des politiques publiques en France. », in, *Congrès de l'Association Française de Science Politique*, 2009.
- GROFMAN Bernard, *Information, Participation, and Choice : An Economic Theory of Democracy in Perspective*, Michigan, University of Michigan Press, 1995.
- HALL Peter A., *Governing The Economy : The politics of State intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 1986.
- IMMERGUT Ellen, *Health Politics, Interests and Institutions in Western Europe*, New York, Cambridge University Press, 1992.
- JACOB Steve, VARONE Frédéric, *Evaluer l'action publique : état des lieux et perspectives en Belgique*, Academia Press, 2003.
- JOBERT Bruno, « La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de Référentiel », dans, *Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche*, Paris, L'harmattan, p.19-24, 1995.
- JOHN Peter, *Analysing Public Policy* (2nd Edition), Londres, Printer, 2012.
- JONES Bryan D., BAUMGARTNER Frank R., *The politics of attention : How government prioritizes problems*, University of Chicago Press, 2005
- KEELER John T. S., « Opening the Window for Reform : Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making », in, *Comparative Political Studies*, 1993, Vol.25/4, p.433-486.
- KINGDON John. 2003. *Agenda, Alternatives, and Public Policies*, Michigan, 2^{ème} (eds), Longman Classics, 2003.
- KNOEPFEL Peter., et al., *Analyse et Pilotage des Politiques Publiques*, Québec, Presses de l'Université de Québec, 2015.
- LESTER Salomon M., *The Tool of Government : A guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

- MASSARDIER Gilles, *Politiques et Actions Publiques*, Paris, Armand Colin, 2008.
- McCONNELL Allan, *Understanding Policy Success, Rethinking Public Policy*, Basingstoke, Palgrave, 2011.
- MULLER Pierre, *La société de l'efficacité globale*, Presses Universitaires de France, 2015.
- NAY Olivier, SMITH Andy, *Les intermédiaires en politique. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002.
- NORTH Douglass C., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'État au Concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982.
- PAPADOPOULOS Yannis, *Complexité sociale et politique publique*, Paris, Montchrestien, 1999.
- PARSONS Wayne, *Public Policy, An Introduction to Policy Analysis*, Cambridge, E. Elgar, 1995.
- PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, 3^{ème} Édition, Paris, La Découverte, 2014, p.125.
- PETERS Guy B., *Advanced Introduction to Public Policy*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2015.
- POLLET Gilles, FAURE Alain, WARIN Philippe, *La construction du sens dans les politiques publiques, Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'harmattan, 1995.
- POWELL D. Walter, DI MAGGIO Paul, *New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- PRESMANN Jeffrey L., WILDAVSKY Aron, *Implementation : How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland ?* University of California Press, 1984.
- SABATIER A. Paul (dir.), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, 2nd Edition, 2007.
- SFEZ Lucien, *Critique de la décision*, Paris, Presses de science Po, 4^{ème} édition, 1990.
- SIMON Herbert, « Rational Decision Making in Business Organizations », *The American Economic Review*, Vol.69, n°4, septembre 1979, p.493-513.
- SMELSER Neil J., *Theory of Collective Behavior*, New York, The Free Press of Glencoe, 1963.
- SUREL Yves, MULLER Pierre, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

SUREL Yves, PALIER Bruno, et al., *Quand les Politiques Changent. Temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'harmattan, 2010.

WEAVER Kent, ROCKMAN Bert, *Do Institutions Matter ? Government Capabilities in the US and Abroad*, Washington D.C., Brookings, 1993.

Articles de revues : science politique, sociologie politique, mouvements sociaux

CEFAÏ Daniel, TROM Danny (dir.), « Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques », in, *Revue française de sociologie*, vol.3/4, Année 2002, p.787-789.

CICOUREL V. Aaron, « Interviews, surveys, and the problem of ecological validity », in, *The American Sociologist*, Vol.17/1, 1982, p.11–20.

CONTAMIN Jean-Gabriel, FILLIEULE Olivier (dir.), « Analyse des cadres », in, *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Presses de Sciences Po, 2009, p.38-46.

BLUMER Herbert, « Social Problems as Collective Behaviour », in, *Social Problems*, 1971, Vol.18/3, p.298-306.

BLUMER Herbert, RIOT Laurent, « Les problèmes sociaux comme comportements collectifs », in, *Politix, Revue des sciences des sciences sociales du politiques*, vol.17/67, Année 2004, p.185-99.

DIANI Mario, « Leaders or brokers ? Positions and influence in Social Movement Networks », in, *Social movements and network. Relational Approaches to Collective Action*, Oxford University Press, 2003, p.105–122.

DIANI Mario, « Linking mobilization frames and political opportunities : Insights from regional populism in Italy », in, *American Sociological Review*, 1996, Vol.61/6, p.1053–1069.

DIANI Mario, « The concept of social movement », in, *The Sociological Review*, 1992, Vol.40/1, p.1-25.

DOUG McAdam, « Micromobilization contexts and recruitment to activism », in, *International Social Movement Research*, 1988, Vol.1(1), p.125-154.

DOUG McAdam, « Micromobilization contexts and recruitment to activism », in, *International Social Movement Research*, 1988, Vol.1(1), p.125-154.

EISEINGER Peter K., « The Conditions of Protest Behavior in American Cities », in, *American Political Science Review* 67(1), 1973, p.11-28.

FULLER C. Richard, MYERS R. Richard, « The Natural History of a Social Problem », in, *American Sociological Review*, 1941, Vol.6/3 p.320-329.

GAXIE Daniel, « Appréhensions du politique et mobilisations des expériences sociales », in,

Revue française de science politique, Année 2002, Vol.52/2-3, p.145-178.

GAXIE Daniel, « Rétributions du militantisme et paradoxes de l'action collective ». *Swiss Political Science Review*, Année 2005, Vol.11/1, p.157-188.

HASSENTEUFEL Patrick, « Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'État en interaction », in, *Pouvoirs, Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, 1995, n°74, p.155-167.

MATHIEU Lilian, « Éléments pour une analyse des coalitions contestataires. La lutte contre le sida et le mouvement des chômeurs, de "Nous sommes la gauche" à Occupation », in, *Revue française de science politique*, 2009, Vol.59/1, p.77-96.

McCARTHY John D., MAYER Nonna. Z., « Resource mobilization and social movements: A partial theory », in, *American journal of sociology*, 1977, Vol. 82/6, p.1212-1241.

SNOW David A., Burke E. Rochford Jr. et al., « Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation », in, *American Sociological Review*, 1986, Vol.41/4, p.464-481.

TILLY Charles, « Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », in, *Revue d'histoire*, 1984, Vol.4, p.89-108.

TOPALOV Christian, *Naissance du Chômeur (1880-1910)*, Paris, Albin Michel, 1994.

Articles de revues: politiques publiques

CASTLES Frank, McKINLAY Robert D., « Does politics matter: An analysis of the public welfare commitment in advanced democratic States », in, *European Journal of Political Research* vol.7/2, 1979, p.169-186.

COBB Roger, ROSS Jennie-Keith, ROSS Marc Howard, « Agenda Building as a Comparative Political Process », in, *The American Political Science Review*, 1976, Vol.70/1, p.126-138.

COHEN Elie, « Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste », in *Revue française de science politique*, 1992, vol.2/2, p.197-218.

DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », in, *Revue française de science politique*, Année 1996, Vol.46/4, p.580-623.

FOUILLEUX Ève, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », in, *Revue française de science politique*, 2000, p.277-305.

GAXIE Daniel, « Les logiques du recrutement politique », in, *Revue française de science politique*, Vol.30/1, Année 1980, p.5-45.

GENIEYS William, « Le territoire imaginaire du " Pays Cathare". Nouvelles dynamiques du développement local en milieu rural », in, *Pôle sud*, 1997, 7(1), p.118-31.

- GENIEYS William, HASSENTEUFEL Patrick, « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du Welfare ? », in, *Revue française des affaires sociales*, Année 2001, (4), p.41-50.
- GENIEYS William, HASSENTEUFEL Patrick, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », in, *Gouvernement et Action Publique*, 2012, Vol.1/n° 2, p.89-115.
- GENIEYS William, SMITH Andy et al., « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », in, *Pôle Sud*, 2000, 13(1), p.103-19.
- HALL Peter A., « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, Vol.25/3, 1993, p.275-296.
- HALL Peter A., Taylor C.R. Rosemary, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », in, *Revue française de science politique*, Année 1997, Vol.47/3, p.469-496.
- HALL Peter A., « The movement from keynesianism to monetarism : Institutional analysis and Bristish economic policy », in, Sven Steinmo and al., *Structuring Politics*, Cambridge University Press, 1992, p.90-113.
- HALPERN Charlotte, LE GALES Patrick, « *Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinales des politiques environnementales et urbaines de l'Union européennes* » in, *Revue française de science politique*, 2001, Vol.61/1, p.51-78.
- HASSENTEUFEL Patrick, SMITH Andy, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française », in, *Revue française de science politique*, 2002, Vol.52/1, p.53-73.
- HAYWARD Jack, PAGE Edward, « Instruments de mise en œuvre des politiques gouvernementales et relations centre-périphérie en Grande-Bretagne et en France », in, *Politiques et Management Public*, 1985, 3(1), p.81-105.
- HOOD Christopher, « Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflexions on the tools of government after two decades », *Governance : An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 2007, p.127-144.
- HOWLETT Michael, RAMESH Anthony P., M., « Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems », in, *Canadian Journal of Political Science/Review*, Vol.29/1, Toronto, Oxford University Press, 1995, p.8-239.
- JOBERT Bruno, « Représentations sociales controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », in, *Revue française de science politique*, 1992, Vol.42/2, p.219-234.
- KING Desmond S., LE GALES Patrick (dir.), numéro spécial *Revue française de Sociologie*, « Conceptualiser l'État contemporain », 2011, vol.52, n°3.
- KITSCHOLT Herbert P., « Political opportunity structures and political protest: Anti-nuclear movements in four democracies », in, *British journal of political science*, 1986,

Vol.16/1, p.57–85.

KRIESI Hanspeter et al., « New social movements and political opportunities in Western Europe », in, *European Journal of Political Research*, 1992, Vol.22/2, p.219-244.

LASCOURMES Pierre, SIMARD Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments », in, *Revue française de science politique*, 2011, (Vol.61/1, p.5-22.

LINDER Stephen H., et PETERS Guy B., « Instruments of Government: Perceptions and Contexts », in, *Journal of Public Policy*, 1989, Vol.9(1), p.35-58.

MARCH James G., Johan Olsen P., « The new institutionalism: Organizational Factors in Political Life », in, *The American political science review*, 1983, Vol.78/3, p.734-749.

MARKS Gary, DOUG McAdam, « Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union 1 », in, *West European Politics*, 1996, Vol.19/2, p.249-278.

MARSH David, SMITH Martin, « Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach », in, *Political Studies*, 2000, Vol.48/1, p.4-21.

MATHIEU Lilian, « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », in, *Revue française de science politique*, 2002, Vol. 52/1, p.75-100.

McKELVEY Richard D., « Intransitivities in Multidimensional Voting Models and some Implications for Agendas Control », *Journal of Economic Theory*, Vol.12/3, 1976, p.472-482.

MOE Terry M., « The New Economics of Organization », in, *American Journal of Political Science*, Vol. 28/4, 1984, p.739-777.

MULLER Pierre et al., « Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », in *Revue française de science politique*, 1996, Vol.46(1), p.96-133.

MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », in, *Revue française de science politique*, 2000, Vol.50/2, p.189-207.

MULLER Pierre, PALIER Bruno, et SUREL Yves, « L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes : Présentation », in, *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55(1), p.5-6.

MUSSELIN Christine, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? » *Revue française de science politique*, Année 2005, Vol.55(1) p.51-71.

NAY Olivier, « Les enjeux symboliques du développement local : l'exemple de la politique de communication de Montpellier », in, *Politiques et management public*, 1994, Vol.12(4), p.51-69.

NEVEU Erik, « L'approche constructiviste des problèmes publics. Un aperçu des travaux anglo-saxons », in, *OpenEdition Journal*, 1999, n° 22, p.41-58.

- NEVEU Erik, Pascal Combemale (dir.), « Conflits Sociaux et Action Collective », in, *Les grandes questions économiques et sociales*, Paris, La Découverte, 2013.
- OLIVIER Pamela, et HANK Johnston, « What a good idea! Ideologies and Frames in Social Movement Research », in, *Mobilization: An International Quarterly*, 2000, Vol.5(1), p.37-54.
- PEYREFITTE Marilyne, « L'évaluation de processus d'une politique publique territoriale ». *Politiques et management public*, 1998, Vol.16(2), p.71-94.
- PIERSON Paul, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », in, *American Political Science Review*, 2000, Vol.94(02), p.251-267.
- POLLET Gilles, FAURE Alain, WARIN Philippe (dir.), « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique », in, *Triangle UMR 5206*, 1995, p.25-47.
- RENNES Juliette, « Les controverses politiques et leurs frontières », in, OpenEdition, 2016, n°47, p.21-48.
- RIKER William, « Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions », *American Political Science Review*, 74, 1980, p.432-447.
- ROCHFORT David A., COBB Roger W., « Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice », in, *Policy Studies Journal*, 1993, Vol.21(1), p.56-71.
- SMYRL Marc et al., « Vers un retour du politique dans le néo-institutionnalisme », in, *Pôle Sud*, 2005, n°23, p.115-130.
- SMYRL Marc, « *Politics Et Policy Dans Les Approches Américaines des Politiques Publiques : Effets Institutionnels et Dynamiques de Changement* », in, *Revue française de science politique*, Vol. (52), février 2002, p.37-52.
- STEARNS Peter N., « Charles Tilly. From Mobilization to Revolution », in, *The American Historical Review*, 1979, Vol. 84/1, p.114-115.
- STEINMO Sven, « Néo-institutionnalisme Historique », dans, *Dictionnaire des politiques publiques*, Boussaguet L., et al., (dir.), Paris, Presses de Science Po., 4^{ème} édition, p.367-374.
- STOKES Donald E., « Spatial Models of Party Competition », in, *American Political Science Review*, 1963, Vol.57(2), p.368-377.
- VARONE Frédéric, « Le choix des instruments de l'action publique : analyse comparée des politiques énergétiques en Europe et Amérique du Nord », in, *Revue internationale de politique publique comparée*, Vol.7(1), Année 2000, p.166-201.
- WEAVER Kent R., « The politics of blame avoidance », in, *Journal of public policy*, 1986, Vol.6(4), p.371-398.
- WEAVER R. Kent, « The politics of blame avoidance », in, *Journal of public policy*, 1986, Vol.6(4), p.371-398.

Annexes

GUIDE D'ENTRETIEN SEMI-STRUCTURÉ (Annexe 1)

Nom de l'interviewé :

Fonction ou statut : (Si Maire ou député, préciser le nom de la commune ou du département)

Lieu et date de l'entretien :

Catégorie : **Personnalités politiques (élus locaux, députés, et autres)**

Durée de l'entretien :

Question 1 : Rebonjour M. X, La fermeture des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine a suscité une très forte mobilisation sociale de la part des syndicats du site ArcelorMittal de Florange et d'Hayange. En votre qualité d' élu local (maire, député lorrain, conseiller régional ou départemental etc.) et deux ans après ce conflit, quelles sont vos impressions et quels sentiments en gardez-vous ?

(Objectif de la question : Visée exploratoire ; l'enquêté ne doit en aucun cas être interrompu pendant qu'il livre son point de vue. À la fin de son discours, il est relancé sur les aspects se rapportant aux hypothèses théoriques de la recherche).

Question 2 : Ce conflit s'inscrit dans le prolongement de l'épisode protestataire de Gandrange. En 2009, les métallos s'étaient déjà mobilisés pour protester contre la fermeture de l'aciérie électrique de cette ville par la direction d'ArcelorMittal. Aujourd'hui, l'aciérie électrique de Gandrange est fermée. Pensez-vous qu'il existe des liens entre ces deux conflits ? Et si oui, quels sont selon-vous ces liens ?

Question 3 : On a pu constater une véritable coopération de la part des élus lorrains, notamment ceux de la Moselle et de la vallée de Fensch derrière l'intersyndicale de Florange. Par exemple, lors de la journée « Hayange Ville Morte », on a pu voir des élus lorrains de tous bords politiques se tenir par la main derrière les métallos. Ne s'agissait-il pas d'un simple affichage politique de votre part et de l'ensemble de vos collègues ? Sinon qu'est ce qui explique selon-vous cette démarche, et quelles en sont les véritables motivations ?

Question 4 : Pouvez-vous nous dire si cette crise sociale a fait l'objet de débats au sein de votre conseil municipal - Assemblée régionale ou départementale- et quelle était la nature de ces débats ?

Question 5 : Comment se passait la communication entre le gouvernement et les territoires pendant cette crise sociale ? Étiez-vous informés par le gouvernement de ce qui se jouait entre l'Élysée et Matignon en ce qui concerne les solutions gouvernementales ?

Question 6 : Au plus fort du conflit, les élus lorrains toutes tendances confondues ont signé une lettre ouverte adressée à François Hollande dans laquelle ils demandaient la prise de contrôle public temporaire du site. Racontez-nous ce qui s'est réellement passé. Qui a eu l'idée de cette lettre ? Croyiez-vous vraiment à cette solution de nationalisation temporaire du site ?

Question 7 : Je vous propose maintenant d'aborder la promesse de François Hollande aux métallos lors de sa visite à Florange le 24 février 2012. Cette promesse rappelle celle de Nicolas Sarkozy à Gandrange en 2009. Quelles sont vos impressions par rapport à ces deux événements ?

Question 8 : Que pensez-vous de l'accord signé entre le gouvernement et ArcelorMittal, et que pouvez-vous nous dire des travaux au sein du comité de suivi concernant sa mise en œuvre ?

Question 9 : Qu'est ce qui explique selon-vous le choix gouvernement pour un accord plutôt que la solution de nationalisation temporaire de l'usine voulue par les syndicats et les élus locaux ?

Question 10 : Y-a-t-il un aspect de ce dossier que vous souhaiteriez aborder que nous n'avons pas évoqué dans cet entretien ?

GUIDE D'ENTRETIEN SEMI-STRUCTURÉ (Annexe 2)

Nom de l'interviewé :

Syndicat ou Profession : (Préciser le syndicat et le statut de l'enquêté)

Lieu et date de l'entretien :

Catégorie : **Acteurs sociaux (Responsables, délégués syndicaux, salariés mobilisés ...)**

Durée de l'entretien :

Question 1 : Rebonjour M. X, l'annonce de la fermeture des deux derniers hauts fourneaux de la Lorraine a suscité une forte mobilisation sociale de la part des syndicats du site. Votre syndicat était membre de l'intersyndicale de Florange. Deux ans après, quelles sont vos impressions générales sur ce conflit et quels sentiments vous inspire-t-il ?

(Objectif de la question : Visée exploratoire. L'enquêté n'est pas interrompu quand il livre son point de vue. Il est relancé sur les thématiques significatives qui vont naturellement émerger de son récit).

Question 2 : Y-at-il selon-vous un lien entre l'épisode protestataire de Gandrange et la lutte ouvrière de Florange ? Si oui, quels sont selon-vous ces liens et pourquoi Florange a-t-elle connu, contrairement à Gandrange, une telle exposition médiatique ?

(Objectif de cette question : identifier selon le point de vue de l'interlocuteur la différence entre ces deux épisodes protestataires, notamment en ce qui concerne leur développement respectif, les effets liés au contexte politique. Relancer l'interlocuteur sur chacun de ces aspects)

Question 3 : Si vous voulez, je souhaite qu'on aborde la constitution de l'intersyndicale de Florange. Pouvez-vous nous raconter comment cette structure a été mise en place, et quelles étaient selon-vous les principales motivations de cette structure collective de lutte ?

Question 3 bis : On a pu remarquer que les quatre syndicats représentés sur le site ArcelorMittal de Florange, étaient tous membres de l'intersyndicale au début du conflit. Mais quelques mois après, il a y eu des divergences entre vous. Comment expliquez-vous ces divergences et quelle était leur nature ? Et sur quels objectifs de lutte étiez-vous alors tombés d'accord au moment de la mise en place de l'intersyndicale ?

Question 4 : Je vous propose à présent d'aborder un moment important du conflit. Il s'agit de la visite de François Hollande à Florange. Pouvez-vous nous dire ce qui s'est réellement passé ? Avait-il été invité par un syndicat du site, et quels sentiments gardez-vous aujourd'hui de sa promesse de campagne ?

Question 5 : François Hollande était aussi venu à Florange en sa qualité de député de la Corrèze. Lors de sa visite, il a promis de déposer un projet de loi pour empêcher la fermeture des hauts fourneaux par ArcelorMittal. Racontez-nous quel est le syndicat qui a eu l'idée de cette proposition de loi, et qu'est ce qui explique, selon-vous, le passage de cette solution législative à l'option de la nationalisation temporaire du site ?

Question 6 : Cette proposition de loi dite « loi Florange » a été déposée effectivement par le groupe socialiste à l'Assemblée nationale. Mais elle a été rejetée par l'ancienne majorité présidentielle. Comment interprétez-vous ce rejet ? Les députés UMP de la Lorraine ont-ils selon-vous voté pour le texte ? Sinon pourquoi ?

Question 7 : Le gouvernement a annoncé que le projet européen ULCOS pouvait permettre de maintenir un site sidérurgique intégré à Florange. Aviez-vous cru à cette solution du gouvernement ? Quel rôle l'Europe a-t-elle joué selon-vous dans cette affaire ?

Question 8 : L'accord signé le 30 novembre 2012 entre le gouvernement et ArcelorMittal spécifie que les hauts fourneaux sont « mis sous cocon ». Pensez-vous qu'ils peuvent rouvrir après la période légale de 6 ans prévue dans l'accord ? Que pouvez-vous nous dire concernant les travaux du comité de suivi de l'accord présidé par François Marzorati ?

Question 9 : Y a-t-il un point que vous souhaiteriez aborder dans cet entretien que nous n'avons pas évoqué ?



Engagements entre l'Etat français et ArcelorMittal

à la date du 30 novembre 2012

ArcelorMittal Flat Carbone SA, ci-après dénommé « ArcelorMittal », et représenté par Mr Robrecht Himpe, CEO, d'une part,

L'Etat français, représenté par le ministre de l'économie et des finances, le ministre du redressement productif, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, ci-après dénommé « l'Etat », d'autre part,

confirment qu'à l'issue de la période de 60 jours destinée à étudier avec l'Etat les différentes options envisageables pour l'avenir du site d'ArcelorMittal de Florange, il est constaté par les deux parties qu'il n'y a pas de repreneur déclaré pour le périmètre offert à la vente.

Dans ce cadre, ArcelorMittal souhaite marquer sa volonté d'assurer la pérennité industrielle de chacun de ses sites situés sur le territoire français, en prenant vis-à-vis de l'Etat, dès le 1^{er} décembre 2012, les engagements suivants :

1. ArcelorMittal s'engage à réaliser de manière inconditionnelle sur le site de Florange un montant minimum d'investissements de 180 millions d'euros sur la période de 5 ans à dater du 1^{er} décembre 2012. Ce plan d'investissement pour Florange comprend les investissements stratégiques (53 M€), le flux d'investissements courants, les investissements de pérennité, santé sécurité et progrès continu et la maintenance exceptionnelle (OPEX). Ce plan comportera en particulier l'adaptation des capacités de production du train à chaud aux nouveaux produits (Usbor notamment). Ces investissements permettront de renforcer les installations de la phase à froid et notamment de la filière emballage. Le train à chaud (train à bandes) du site de Florange fait partie des outils majeurs du dispositif de laminage à chaud de la Business Division Nord. Son niveau de production sera donc maintenu autour de 2 millions de tonnes/an pour alimenter en bobines l'aval de la Lorraine.
2. ArcelorMittal s'engage à consolider les flux d'activité de la filière froide et en particulier la filière Emballage. Pour ce faire, ArcelorMittal concentrera les activités de l'amont du packaging de l'entité ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (« AMAL ») sur Florange. Il sera certes nécessaire de continuer à améliorer la compétitivité de cette activité. Ceci permet de donner une garantie de pérennité de l'activité industrielle du packaging sur AMAL (dont Florange et Basse Indre) pendant 5 ans. Cette réorganisation doit permettre de sécuriser l'emploi sur la période et sur le périmètre de Florange. Pour ce faire, l'activité amont de Basse Indre sera mise en arrêt temporaire. En fonction de l'optimisation des camets, il sera probablement nécessaire de devoir procéder à l'arrêt temporaire du recuit continu d'Ebange tout en maintenant le volume d'activité. Toutefois, il est bien confirmé que Basse Indre reste une entité importante et pérenne du dispositif industriel du packaging. A ce titre, il est d'ailleurs confirmé que les investissements qui seront nécessaires pour respecter la législation européenne en matière de produits seront réalisés. Ce transfert d'activité n'impactera pas les effectifs inscrits à Basse Indre.
3. Cet engagement s'insère dans la volonté réitérée d'ArcelorMittal de poursuivre l'exploitation des activités sidérurgiques du cluster Lorraine à travers sa Business Division Nord et de continuer le développement de ces activités. En outre, de nouveaux développements à destination de l'automobile sont en cours dans le centre R&D de Maizières-lès-Metz, et le site lorrain sera privilégié pour l'industrialisation. ArcelorMittal souhaite faire de la Lorraine un centre d'excellence FCE des aciers automobile en étroite collaboration avec le centre R&D de Maizières-lès-Metz dont la pérennité sera également assurée.

(Annexe 4)

4. Le projet ULCOS reste un projet important pour développer de nouvelles solutions mieux adaptées aux enjeux du changement climatique. ArcelorMittal a été le leader du projet de R&D et continue à être actif sur ce projet. Le projet de démonstrateur industriel sur Florange a été totalement étudié et a fait l'objet d'un rapport au Consortium. L'état actuel des résultats de la recherche ne permet pas de passer directement sur le démonstrateur industriel de Florange qui a fait l'objet d'une demande de subvention à la Commission Européenne (NER300). ArcelorMittal va proposer au Consortium de continuer à travailler sur le projet de recherche et de validation technologique en s'appuyant notamment sur l'expertise du centre R&D de Matzières-lès-Metz. Dès le début de l'année 2013, un programme de recherche et de validation technologique d'un budget de 13 millions € étalé sur 3 ans, sera consacré à la mise au point de solution spécifique à la technologie ULCOS-BF. Ceci permettra de poursuivre le développement de cette nouvelle technologie qui nécessitera des phases importantes de validation technologique intermédiaires.
5. Les installations de la phase liquide de Florange seront mises sous cocon dans l'état actuel et compatible avec la perspective de réalisation d'un démonstrateur industriel ULCOS sur un haut-fourneau. Le fonctionnement de toutes ces installations sera arrêté en toute sécurité à l'issue de la procédure légale. Cette période sera mise à profit pour faire un premier point de situation sur l'évolution du projet ULCOS. ArcelorMittal s'engage à ne pas démonter ces installations dans les 6 ans. A l'issue de cette période de 6 ans, ArcelorMittal évaluera la possibilité de redémarrer une activité au niveau haut-fourneau sur le site de Florange, soit en cas de retour du marché, soit en cas de projet de nouvelle technologie. Par ailleurs, ArcelorMittal confirme son engagement d'exploiter la cokerie de Sérémange.
6. ArcelorMittal s'engage à réaliser la réorganisation de l'activité sur le site de Florange sur des bases exclusivement volontaires, dans le cadre d'un accord collectif avec les organisations syndicales. Celle-ci sera fondée uniquement sur un dispositif de gestion des fins de carrière et sur la mobilité interne au site. ArcelorMittal continuera à proposer à des personnes volontaires les postes disponibles sur ses autres sites.
7. En ce qui concerne la filiale GEPOR, ArcelorMittal veillera à inclure des mesures de gestion de fin de carrière et de mobilité avec des conditions similaires à Florange.

ArcelorMittal rappelle en conclusion son engagement de maintenir, à l'échéance minimale des 5 prochaines années, la présence stratégique en France du segment FCE (*Flat Carbon Europe*), et notamment sa capacité de production de brames sur ses 2 sites côtiers, Fos et Dunkerque avec une configuration industrielle à 3 hauts-fourneaux sur le site de Dunkerque et 2 hauts-fourneaux sur le site de Fos.

Par la présente, ArcelorMittal et l'Etat s'engagent à faire respecter scrupuleusement les engagements pris.

Pour ArcelorMittal,



Le Premier ministre



Pour l'Etat français,

Le ministre de l'économie et des finances



Le ministre du redressement productif



Le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social



Le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche



(Annexe 5)

Le Premier Ministre

Paris, le 7 décembre 2012

Monsieur le Sous-Préfet,

Le groupe ArcelorMittal a pris le 30 novembre dernier des engagements très importants et inconditionnels envers le Gouvernement concernant l'avenir du site de Florange, mais également des autres activités du groupe en France.

Je me suis engagé devant les représentants des salariés, devant les élus lorrains, comme devant l'ensemble des Français à assurer le respect des engagements pris et la réalité de leur traduction sur le site. C'est un élément essentiel pour le Gouvernement et pour les salariés du groupe, et plus particulièrement ceux de Florange.

A cet effet, je vous demande de présider un comité de suivi, composé d'élus locaux, de personnalités qualifiées et d'un représentant désigné par chacune des organisations syndicales de salariés représentatives sur le site de Florange. Je vous demande de me faire des propositions afin que je puisse en finaliser la composition.

Ce comité sera installé avant la fin de l'année et se réunira régulièrement afin de faire un point précis sur le respect de chacun des engagements pris par le groupe dans le document que j'ai remis aux représentants des salariés du site le 5 décembre 2012, en tenant compte des précisions apportées par le communiqué du groupe du 7 décembre 2012.

Afin d'être en mesure de vérifier la réalité de la mise en œuvre des engagements pris par le groupe en matière industrielle, d'investissements et de recherche et développement, des experts des services de l'Etat ou de ses établissements publics seront mis à votre disposition. Vous participerez au comité de pilotage des travaux relatifs à un nouveau démonstrateur industriel Uicos, annoncé par ArcelorMittal dans sa feuille de route du 7 décembre 2012.

Vous assurerez la liaison entre le comité de suivi et le groupe ArcelorMittal, en relayant les demandes du comité à l'entreprise, et en rendant compte au comité des discussions que vous aurez eues avec cette dernière. Vous pourrez enfin animer des réunions entre le comité de suivi et ArcelorMittal, avec l'accord de tous les participants. Vous informerez le comité de suivi des démarches entreprises au niveau européen sur ce dossier.

Monsieur François Marzorati
Sous-Préfet de Thionville
Sous-Préfecture
57 125 THIONVILLE Cedex

(Annexe 6)

Votre mission portera également sur le tissu d'entreprises sous-traitantes du site de Florange et plus largement de l'ensemble du secteur métallurgique de la Région Lorraine. Ce volet de votre mission s'inscrira dans le cadre des travaux que le Gouvernement et la Région Lorraine lanceront dès le début de l'année 2013, en association avec l'ensemble des collectivités territoriales et des entreprises qui le souhaitent, pour mettre en œuvre un programme de revitalisation du territoire. Il sera présenté avant la fin du 1er semestre 2013.

Vous veillerez, en liaison avec la DIRECCTE de Lorraine, à ce que la qualité du dialogue social engagé par ArcelorMittal dans le cadre de la procédure d'information-consultation qu'il a annoncée soit exemplaire, et respecte scrupuleusement les engagements pris par l'entreprise : un accord collectif, des décisions fondées uniquement sur le volontariat, les dispositifs de gestion des fins de carrière et la mobilité interne au site. La gestion par ArcelorMittal de l'évolution de sa filiale Gepor devra également faire l'objet d'un suivi particulier.

Enfin, vous veillerez à ce que les engagements du groupe sur ses autres sites soient respectés : vous rencontrerez régulièrement à cet effet les responsables de chacun de ces sites industriels.

Vous me rendrez compte régulièrement du suivi général de ces engagements, ainsi qu'au Ministre du redressement productif, au Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, à la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et à la Ministre de l'enseignement supérieur et de la Recherche.

Je vous remercie par avance de votre implication et je vous prie de croire, Monsieur le Sous-Préfet, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Jean-Marc AYRAULT

(Annexe 7)

Votre mission portera également sur le tissu d'entreprises sous-traitantes du site de Florange et plus largement de l'ensemble du secteur métallurgique de la Région Lorraine. Ce volet de votre mission s'inscrira dans le cadre des travaux que le Gouvernement et la Région Lorraine lanceront dès le début de l'année 2013, en association avec l'ensemble des collectivités territoriales et des entreprises qui le souhaitent, pour mettre en œuvre un programme de revitalisation du territoire. Il sera présenté avant la fin du 1er semestre 2013.

Vous veillerez, en liaison avec la DIRECCTE de Lorraine, à ce que la qualité du dialogue social engagé par ArcelorMittal dans le cadre de la procédure d'information-consultation qu'il a annoncée soit exemplaire, et respecte scrupuleusement les engagements pris par l'entreprise : un accord collectif, des décisions fondées uniquement sur le volontariat, les dispositifs de gestion des fins de carrière et la mobilité interne au site. La gestion par ArcelorMittal de l'évolution de sa filiale Gepor devra également faire l'objet d'un suivi particulier.

Enfin, vous veillerez à ce que les engagements du groupe sur ses autres sites soient respectés : vous rencontrerez régulièrement à cet effet les responsables de chacun de ces sites industriels.

Vous me rendrez compte régulièrement du suivi général de ces engagements, ainsi qu'au Ministre du redressement productif, au Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, à la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et à la Ministre de l'enseignement supérieur et de la Recherche.

Je vous remercie par avance de votre implication et je vous prie de croire, Monsieur le Sous-Préfet, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Jean-Marc AYRAULT

(Annexe 8)



Le Premier Ministre

Paris, le 30 JAN. 2014

0188/14/SG

Monsieur,

Vous m'avez transmis le 4 décembre dernier votre rapport sur la mise en œuvre des engagements pris par le groupe ArcelorMittal le 30 novembre 2012 et sur les actions entreprises par le comité de suivi que vous présidez.

Je vous remercie pour la qualité de vos travaux et pour votre mobilisation tout au long de l'année 2013, qui ont permis d'animer ce lieu de discussion et de réflexion de l'ensemble des acteurs concernés par l'activité et les projets du groupe ArcelorMittal en France ; l'intérêt et l'utilité des réunions du comité ont été unanimement salués.

Si vos conclusions font apparaître à ce stade un respect global des engagements pris et une amélioration progressive de la situation des sites les plus affectés au cours de l'année 2013, il importe que l'Etat reste particulièrement vigilant, notamment s'agissant du traitement des sous-traitants, de la robustesse du schéma industriel dans la filière emballage (en particulier ses conséquences sur le site de Basse-Indre), de la conduite opérationnelle et des résultats du projet de fabrication d'acier à faible impact (« LIS »), et, plus généralement, s'agissant de l'anticipation des évolutions industrielles sur les autres sites du groupe.

C'est pourquoi je souhaite que vous poursuiviez votre mission, dans le même cadre que l'an passé, et que vous me fassiez part régulièrement de vos observations ou alertes tout au long de l'année 2014.

Je sais pouvoir compter sur votre implication et vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs *est de vos cordiaux* —

Jean-Marc AYRAULT

Monsieur François MARZORATI
70, rue de Varenne
75700 PARIS

Hôtel de Matignon - 57 rue de Varenne - 75007 PARIS - Tél. 01 42 75 80 00

(Annexe 9)



Le Premier Ministre
1645 / 14 / SG

Paris, le 02 DEC. 2014

Monsieur,

Les engagements pris par le groupe ArcelorMittal le 30 novembre 2012 envers l'Etat revêtent une importance emblématique tant dans le domaine social que dans celui des investissements ou en matière de recherche et de développement.

Vous avez été chargé de suivre étroitement leur mise en œuvre, notamment en présidant un comité de suivi auquel participent les élus locaux, les représentants syndicaux et les services de l'Etat, en étroite collaboration avec la direction d'ArcelorMittal.

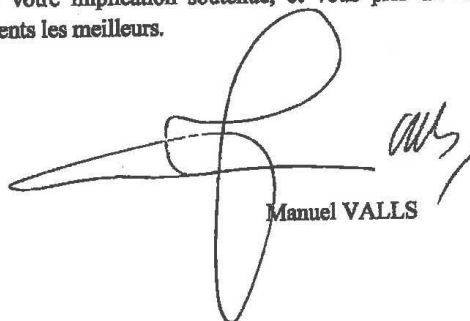
Il vous a également été demandé d'entretenir des relations régulières avec tous les acteurs concernés et de vous déplacer sur les sites industriels.

Les résultats obtenus semblent aujourd'hui satisfaisants et je vous remercie pour votre mobilisation permanente et efficace.

Il convient néanmoins de rester particulièrement attentif à ce que l'ensemble des engagements pris par le groupe soient mis en œuvre, en suivant l'activité et la stratégie d'ArcelorMittal et son ancrage territorial.

Aussi, je vous demande de poursuivre cette mission, en continuant de me rendre compte régulièrement de vos observations ou alertes tout au long de l'année 2015.

Je sais pouvoir compter sur votre implication soutenue, et vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Manuel VALLS

Monsieur François MARZORATI
70, rue de Varenne
75700 PARIS

Hôtel de Matignon - 57, rue de Varenne - 75007 Paris - Tél. : 01 42 75 80 00

(Annexe 10)



Le Premier Ministre

1774715189

Paris, le 14 DEC. 2015

Monsieur,

Au terme d'un long conflit social, le groupe ArcelorMittal s'est engagé envers l'Etat, le 30 novembre 2012, à maintenir et à moderniser son activité sur le territoire français et tout particulièrement sur le site de Florange, en respectant des accords conclus avec les organisations syndicales.

Ces engagements, pris pour une durée minimale de 5 ans, semblent jusqu'à présent respectés.

Vous avez été chargé de suivre de façon détaillée toutes les phases de leur mise en œuvre, en présidant un comité de suivi composé d'élus locaux, de représentants des organisations syndicales ainsi que des services de l'Etat.

Vous deviez développer, en outre, une collaboration transparente avec la direction d'ArcelorMittal.

L'efficacité de cette vigilance, dont les résultats sont appréciés, est confortée par vos nombreux déplacements sur les principaux sites industriels et votre dialogue constant avec les acteurs concernés.

Le contexte mondial du marché de la sidérurgie, fragilisé par la concurrence asiatique et le renforcement des contraintes environnementales liées aux émissions de CO2, suscite néanmoins certaines inquiétudes quant à la consolidation des engagements du groupe ArcelorMittal.

Aussi, je souhaite vous confier une nouvelle mission de suivi des accords conclus afin que vous continuiez de me tenir informé de vos observations et alertes.

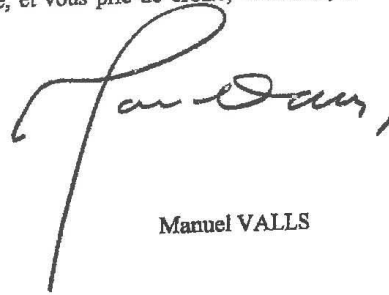
Monsieur François MARZORATI
70, rue de Varenne
75007 Paris

Hôtel de Matignon - 57, rue de Varenne - 75007 Paris - Tél : 01 42 75 80 00

(Annexe 11)

Pour cette mission d'une durée d'un an à compter du 16 décembre 2015, vous vous appuyerez sur les moyens logistiques et financiers arrêtés par mon cabinet.

Je sais pouvoir compter sur votre implication soutenue, et vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Manuel Valls', written in a cursive style.

Manuel VALLS

(Annexe 12)

Le Premier Ministre

Paris, 17 NOV. 2016

N° - 3417

ck
Monsieur,

Au terme d'un long conflit social, le groupe ArcelorMittal a formalisé, le 30 novembre 2012, des engagements envers l'Etat dans l'objectif d'assurer la pérennité industrielle de chacun des sites du groupe, et en particulier celui de Florange, pour une durée minimale de cinq ans, dans le respect des accords conclus avec les organisations syndicales.

Ainsi que le détaille votre rapport en date du 14 novembre 2016, la mise en œuvre de ces engagements par ArcelorMittal apparaît conforme aux accords de 2012.

Votre action sur le terrain, en particulier par la présidence d'un comité de suivi composé d'élus locaux, de représentants des organisations syndicales ainsi que des services de l'Etat, et par le dialogue que vous avez instauré avec l'ensemble des parties prenantes, a été déterminante pour assurer un suivi détaillé des accords en question, et établir un diagnostic objectif et partagé de leur mise en œuvre.

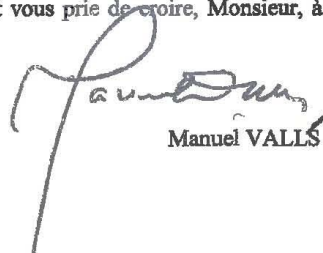
Alors que le secteur européen de la sidérurgie fait face à une concurrence intense, l'Etat doit maintenir ce haut niveau de vigilance quant à la situation des sites d'ArcelorMittal en France dans le cadre des engagements pris par le groupe en 2012, dont la traduction concrète n'est pas achevée.

Je vous confie en conséquence une nouvelle mission de suivi des accords, et souhaite que vous continuiez à m'informer régulièrement de l'avancement de ce dossier. Il s'agira en particulier de veiller à la concrétisation, par ArcelorMittal, d'un montant d'investissement d'au moins 180 millions d'euros sur le site de Florange, au bon déroulement du projet de recherche LIS à Maizières-Lès-Metz et au contexte industriel et social des activités logistique et de packaging.

Pour cette nouvelle mission qui s'engagera le 17 décembre 2016 et prendra fin le 1^{er} mai 2017, vous vous appuyerez sur les moyens logistiques et financiers arrêtés par mon cabinet.

Je sais pouvoir compter sur votre implication soutenue, et vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

et les plus cordiaux,


Manuel VALLS

Monsieur François MARZORATI
70, rue de varenne
75007 Paris

Engagement entre l'Etat et ArcelorMittal à la date du 30 novembre 2012



Engagements entre l'Etat français et ArcelorMittal à la date du 30 novembre 2012

ArcelorMittal Fiat Carbone SA, ci-après dénommé « ArcelorMittal », et représenté par Mr Robrecht Himpe, CEO, d'une part,

L'Etat français, représenté par le ministre de l'économie et des finances, le ministre du redressement productif, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, ci-après dénommé « l'Etat », d'autre part,

confirment qu'à l'issue de la période de 60 jours destinée à étudier avec l'Etat les différentes options envisageables pour l'avenir du site d'ArcelorMittal de Florange, il est constaté par les deux parties qu'il n'y a pas de repreneur déclaré pour le périmètre offert à la vente.

Dans ce cadre, ArcelorMittal souhaite marquer sa volonté d'assurer la pérennité industrielle de chacun de ses sites situés sur le territoire français, en prenant vis-à-vis de l'Etat, dès le 1^{er} décembre 2012, les engagements suivants :

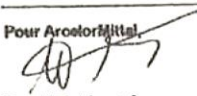
1. ArcelorMittal s'engage à réaliser de manière inconditionnelle sur le site de Florange un montant minimum d'investissements de 180 millions d'euros sur la période de 5 ans à dater du 1^{er} décembre 2012. Ce plan d'investissement pour Florange comprend les investissements stratégiques (53 M€), le flux d'investissements courants, les investissements de pérennité, santé sécurité et progrès continu et la maintenance exceptionnelle (OPEX). Ce plan comportera en particulier l'adaptation des capacités de production du train à chaud aux nouveaux produits (Usibor notamment). Ces investissements permettront de renforcer les installations de la phase à froid et notamment de la filière emballage. Le train à chaud (train à bandes) du site de Florange fait partie des outils majeurs du dispositif de laminage à chaud de la Business Division Nord. Son niveau de production sera donc maintenu autour de 2 millions de tonnes/an pour alimenter en bobines l'aval de la Lorraine.
2. ArcelorMittal s'engage à consolider les flux d'activité de la filière froide et en particulier la filière Emballage. Pour ce faire, ArcelorMittal concentrera les activités de l'amont du packaging de l'entité ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (« AMAL ») sur Florange. Il sera certes nécessaire de continuer à améliorer la compétitivité de cette activité. Ceci permet de donner une garantie de pérennité de l'activité industrielle du packaging sur AMAL (dont Florange et Basse Indre) pendant 5 ans. Cette réorganisation doit permettre de sécuriser l'emploi sur la période et sur le périmètre de Florange. Pour ce faire, l'activité amont de Basse Indre sera mise en arrêt temporaire. En fonction de l'optimisation des carnets, il sera probablement nécessaire de devoir procéder à l'arrêt temporaire du recuit continu d'Ebango tout en maintenant le volume d'activité. Toutefois, il est bien confirmé que Basse Indre reste une entité importante et pérenne du dispositif industriel du packaging. A ce titre, il est d'ailleurs confirmé que les investissements qui seront nécessaires pour respecter la législation européenne en matière de produits seront réalisés. Ce transfert d'activité n'impactera pas les effectifs inscrits à Basse Indre.
3. Cet engagement s'inscrit dans la volonté réitérée d'ArcelorMittal de poursuivre l'exploitation des activités énergétiques du cluster Lorraine à travers sa Business Division Nord et de continuer le développement de ces activités. En outre, de nouveaux développements à destination de l'automobile sont en cours dans le centre R&D de Maizières-lès-Metz, et le site lorrain sera privilégié pour l'industrialisation. ArcelorMittal souhaite faire de la Lorraine un centre d'excellence FCE des aciers automobile en étroite collaboration avec le centre R&D de Maizières-lès-Metz dont la pérennité sera également assurée.

4. Le projet ULCOS reste un projet important pour développer de nouvelles solutions mieux adaptées aux enjeux du changement climatique. ArcelorMittal a été le leader du projet de R&D et continue à être actif sur ce projet. Le projet de démonstrateur industriel sur Florange a été totalement étudié et a fait l'objet d'un rapport au Consortium. L'état actuel des résultats de la recherche ne permet pas de passer directement sur le démonstrateur industriel de Florange qui a fait l'objet d'une demande de subvention à la Commission Européenne (NER300). ArcelorMittal va proposer au Consortium de continuer à travailler sur le projet de recherche et de validation technologique en s'appuyant notamment sur l'expertise du centre R&D de Maizières-lès-Metz. Dès le début de l'année 2013, un programme de recherche et de validation technologique d'un budget de 13 millions € étalé sur 3 ans, sera consacré à la mise au point de solution spécifique à la technologie ULCOS-BF. Ceci permettra de poursuivre le développement de cette nouvelle technologie qui nécessitera des phases importantes de validation technologique intermédiaires.
5. Les installations de la phase liquide de Florange seront mises sous cocon dans l'état actuel et compatible avec la perspective de réalisation d'un démonstrateur industriel ULCOS sur un haut-fourneau. Le fonctionnement de toutes ces installations sera arrêté en toute sécurité à l'issue de la procédure légale. Cette période sera mise à profit pour faire un premier point de situation sur l'évolution du projet ULCOS. ArcelorMittal s'engage à ne pas démonter ces installations dans les 6 ans. A l'issue de cette période de 6 ans, ArcelorMittal évaluera la possibilité de redémarrer une activité au niveau haut-fourneau sur le site de Florange, soit en cas de retour du marché, soit en cas de projet de nouvelle technologie. Par ailleurs, ArcelorMittal confirme son engagement d'exploiter la cokerie de Sérémange.
6. ArcelorMittal s'engage à réaliser la réorganisation de l'activité sur le site de Florange sur des bases exclusivement volontaires, dans le cadre d'un accord collectif avec les organisations syndicales. Celle-ci sera fondée uniquement sur un dispositif de gestion des fins de carrière et sur la mobilité interne au site. ArcelorMittal continuera à proposer à des personnes volontaires les postes disponibles sur ses autres sites.
7. En ce qui concerne le filiale GEPOR, ArcelorMittal veillera à inclure des mesures de gestion de fin de carrière et de mobilité avec des conditions similaires à Florange.

ArcelorMittal rappelle en conclusion son engagement de maintenir, à l'échéance minimale des 5 prochaines années, la présence stratégique en France du segment FCE (Flat Carbon Europe), et notamment sa capacité de production de brames sur ses 2 sites côtiers, Fos et Dunkerque avec une configuration industrielle à 3 hauts-fourneaux sur le site de Dunkerque et 2 hauts-fourneaux sur le site de Fos.

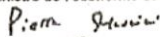
Par la présente, ArcelorMittal et l'Etat s'engagent à faire respecter scrupuleusement les engagements pris.

Pour ArcelorMittal,



Pour l'Etat français,

Le ministre de l'économie et des finances



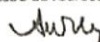
Le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social



Le Premier ministre



Le ministre du redressement productif



Le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche



Tables des matières

Résumé de la thèse	3
Remerciements	5
Sommaire.....	7
Liste des sigles.....	9
Listes des tableaux et graphiques.....	11
INTRODUCTION GÉNÉRALE	12
<i>Croiser une approche cognitive des politiques publiques avec une perspective néo-institutionnaliste</i>	<i>24</i>
<i>Les trois néo-institutionnalismes</i>	<i>27</i>
<i>Positionnement.....</i>	<i>37</i>
<i>Méthodologie et opérationnalisation de la démonstration empirique</i>	<i>39</i>
<i>L'organisation de la thèse</i>	<i>46</i>
PREMIERE PARTIE : CRISE SIDERURGIQUE LORRAINE ET INTERVENTIONNISME ETATIQUE. UNE LUTTE OUVRIERE, UN PROBLEME SOCIAL ET DES ENJEUX POLITIQUES.....	47
<i>Introduction.....</i>	<i>48</i>
CHAPITRE 1. CRISE SIDERURGIQUE LORRAINE ET LUTTE OUVRIERE DE FLORANGE : DE LA FERMETURE DE L'ACIERIE ELECTRIQUE DE GANDRANGE PAR ARCELORMITTAL Á L'ÉMERGENCE DU PROBLEME SOCIAL	49
<i>Introduction.....</i>	<i>49</i>
<i>Section 1 Le rôle des représentations dans l'émergence du problème social.....</i>	<i>50</i>
1. <i>Le problème social : perspective objectiviste d'une notion aux contours instables</i>	<i>50</i>
1.2. <i>Le problème social comme un jugement de valeurs : approche subjectiviste</i>	<i>52</i>
1.3. <i>Le problème social comme le résultat d'une activité de construction de sens.....</i>	<i>54</i>
1.3.1 <i>L'arrêt temporaire des hauts fourneaux : une situation jugée non problématique</i>	<i>58</i>
<i>L'identification du fait problématique : controverses et enjeux de définition.....</i>	<i>63</i>
<i>Problématiser la revendication sociale pour susciter l'attention politique.....</i>	<i>69</i>
1.3.2 <i>Problématiser la revendication sociale pour susciter l'attention politique.....</i>	<i>71</i>
<i>Des perceptions divergentes entre la CFDT et la CFE-CGC « au naming »</i>	<i>70</i>
<i>Blâmer et construire une identité collective.....</i>	<i>75</i>
<i>Revendiquer et passer à l'action</i>	<i>78</i>
<i>Section 2. « Gandrange » : de l'échec d'un conflit « mort-né » à sa récupération politique.....</i>	<i>85</i>
2. <i>L'émergence du conflit dans un contexte de fermeture de SOP.....</i>	<i>85</i>
2.1 <i>L'argument économique de Lakshmi Mittal</i>	<i>89</i>
2.2 <i>L'hypothèse de la récupération politique du conflit par Nicolas Sarkozy</i>	<i>92</i>
<i>Résoudre la controverse politique par l'inflexion du discours politique</i>	<i>95</i>
<i>Le contexte politique comme motif de récupération politique du conflit</i>	<i>99</i>

2.2.1 « Avec ou sans Mittal l'État investira à Gandrange ! » ou faire une promesse sans la tenir.....	101
Séduire, publiciser pour se relégitimer.....	101
Quand Nicolas Sarkozy reçoit les métallos de Gandrange à l'Elysée	104
Récupérer le conflit pour mieux le décaler hors du calendrier des municipales.....	108

CHAPITRE II. CONTROVERSES SOCIALES ET LOGIQUES POLITIQUES DANS LA LUTTE OUVRIERE DE FLORANGE : LE CONFLIT COMME UN ESPACE DE COMPÉTITION POLITIQUE LORS DE LA PRÉSIDENTIELLE DE 2012	112
Introduction.....	112

<i>Section 1. L'émergence du conflit dans un contexte d'ouverture de la SOP</i>	<i>113</i>
1. La SOP : un concept heuristique empiriquement éprouvé	113
1.1 L'hypothèse de l'ouverture de la SOP dans le contexte électoral de 2012.....	116
1.1.1 Opérationnalisation de l'hypothèse et démonstration empirique.....	121
Démonstration empirique	123
« Nous, on savait que l'élection arrive » : contexte électoral et stratégies de lutte.....	123
Positionnements différenciés des acteurs politiques sur les enjeux du conflit.....	132
1.2 Quand les enjeux du conflit rencontrent des solutions déjà prêtes.....	140
La notion de « policy window »	141
Le soutien politique de François Hollande.....	147
<i>Section 2 Logiques politiques concurrentes et ordres locaux.....</i>	<i>160</i>
2.1. Une logique étatique « top down » versus une vision locale « bottom up »	160
2.1.1 Le contexte économique et électoral comme séquence d'un retour de l'État.....	164
2.1.2 Une vision globale « top down » du problème par le pouvoir en place.....	170
2.2. Le soutien politique des élus lorrains : les logiques d'une approche « par le bas » ...	175
2.2.1 Soutenir en se mobilisant en « réseaux » : la notion de « policy network »	176
2.2.2 Opérationnalisation et hypothèse.....	180
Enjeux localisés et mobilisation des élus lorrains.....	182
La neutralité politique comme condition du soutien politique au niveau local.....	187
Processus discursifs, interactions et constitution du « réseau »	189
Conclusion	202

DEUXIEME PARTIE : CONSTRUCTION POLITIQUE DU PROBLEME ET DYNAMIQUES DE L'AGENDA : DE LA DECISION PUBLIQUE A SA MISE EN ŒUVRE	205
Introduction	206

CHAPITRE III. DÉFINITION POLITIQUE ET MISE Á L'AGENDA DU PROBLEME SOCIAL : QUELLE APPROCHE POUR LE CHANGEMENT ?.....	208
Introduction.....	208

<i>Section 1 : Mise à l'agenda et construction politique de la promesse de campagne</i>	
1. La notion de mise à l'agenda, approches théoriques et positionnement empirique....	209

1.1 Un positionnement sur le modèle de la « mobilisation externe »	214
1.2 Hypothèse et opérationnalisation	217
« Je ne laisserai pas Mittal fermer Florange ! » ou les difficultés de mise à l'agenda de la promesse de F. Hollande.....	220
La proposition de « loi Florange » : logiques politiques et contraintes institutionnelles Inviter les métallos à l'Élysée pour mettre la promesse à l'agenda	222
1.2.1 La grande conférence sociale de 2012 : un moment d'apprentissage gouvernemental ?.....	232
L'inscription du problème à l'agenda ministère du redressement productif.....	236
L'inscription du problème à l'agenda parlementaire	240
Section 2. Décider en négociant avec Lakshmi Mittal : la décision comme une coordination des représentations.....	247
2.1 La remise du rapport « Faure » comme un tournant du policy-making	247
2.1.1 Les propositions du « Rapport Faure »	251
Le rapport comme base d'un « dialogue stratégique » avec Mittal	253
Les effets du rapport sur l'agenda du ministère du redressement productif.....	253
2.2 Mittal à l'Élysée ou le début d'un bras de fer au sommet de l'État.....	257
2.2.1 Quand la négociation avec Mittal fait émerger deux visions du problème.....	259
L'option de « l'évolution de l'actionnariat » comme stratégie dissuasive.....	262
De la recherche d'un repreneur à l'émergence du scénario de nationalisation	265
2.3 L'option de la nationalisation temporaire du site.....	268
Montebourg à l'Élysée ou la rencontre entre la composante élyséenne et le ministre.....	272
2.4. Quand Jean-Marc Ayrault reprend le dossier : négocier avec deux lignes ?.....	282
2.4.1 « Face à Mittal, Ne Lâchez Rien Monsieur le Ministre ! »	284
2.4.2 Le soutien du Medef et des experts en politique industrielle à la vision dominante	286
2.4.3 L'heure du choix politique : « décider c'est choisir »	289
2.5 Cadre interprétatif, référentiel global et changement de politique publique.....	293
2.5.1 Les contraintes de « dépendance au sentier » par rapport à la vision dominante comme cause de la résistance au changement.....	295
Conclusion	303
 CHAPITRE IV. L'ACCORD DU 30 NOVEMBRE 2012 ET SA MISE EN ŒUVRE : CHOIX ET USAGES DISCRETS DE L'INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE	
Introduction.....	306
Section1 Quand le recours à l'accord s'inscrit dans un habitus politique.....	307
1.1 L'accord comme modalité concrète de régulation politique et sociale de la filière	307
1.1.1 L'appropriation de l'enjeu environnemental à travers le projet Ulcos.....	312
Contraintes et adéquation de l'instrument aux objectifs politiques	315
1.2 De la « loi Florange » à l'accord ou le processus adaptatif des instruments.....	316
Section 2. Du comité de suivi à la mise en œuvre de l'accord	320
2.1 Mettre en œuvre l'accord par la création d'un comité de suivi.....	320
1.1.1 Le comité de suivi comme dispositif de rationalisation du choix instrumental.....	325

<i>Quand la robustesse des résultats nécessite une cohérence de la mise en œuvre</i>	<i>331</i>
<i>L'analyse de la cohérence interne et externe de la mise en œuvre.....</i>	<i>331</i>
<i>Quand la rationalité de la décision se justifie par une quête de robustesse des résultats .</i>	<i>335</i>
<i>Conclusion.....</i>	<i>338</i>
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	339
<i>Synthèse des résultats.....</i>	<i>339</i>
<i>Contributions</i>	<i>344</i>
<i>De nouvelles perspectives.....</i>	<i>348</i>
<i>Bibliographie.....</i>	<i>350</i>
<i>Annexes.....</i>	<i>365</i>
<i>Table des matières</i>	<i>379</i>