

## CRISES ET INTÉGRATION EUROPÉENNE. EXPERTS ET PRATIQUES DE LA RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE DURANT LES ANNÉES 1960

Nicolas Verschueren

Presses de Sciences Po | « 20 & 21. Revue d'histoire »

2019/4 N° 144 | pages 52 à 64

ISSN 2649-664X

ISBN 9782724636208

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-vingt-et-vingt-et-un-revue-d-histoire-2019-4-page-52.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

**Crises et intégration européenne**

Nicolas Verschuere p. 53

**Le gouvernement Mauroy  
face à la désindustrialisation**

Matthieu Tracol p. 65

# Politiques de la désindustrialisation, désindustrialisation et politique

**Moderniser, convertir... désindustrialiser ?**

Marion Fontaine p. 81

# Crises et intégration européenne. Experts et pratiques de la restructuration industrielle durant les années 1960

Nicolas Verschueren

**Comment les institutions européennes ont-elles réagi aux premiers phénomènes de désindustrialisation ? Cet article s'appuie sur les archives de la CECA et met en lumière l'élaboration d'une réponse de type technocratique à ces problèmes sociaux. Ceux-ci donnent en effet naissance à une communauté d'experts, au rôle majeur dans la définition des politiques publiques relatives aux reconversions économiques de régions entières – et dans la dépolitisation de ces questions, amenées à prendre une place croissante dans le devenir des sociétés européennes à partir des années 1960.**

L'histoire des restructurations industrielles et celle des premières institutions européennes sont à bien des égards intrinsèquement liées. La concomitance entre ces deux processus historiques est particulièrement marquée pour l'industrie du charbon, dont le déclin s'amorce dès la fin des années 1950. Durant cette décennie, les acteurs en charge de ces dossiers au sein de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) doivent faire face à un double défi, sinon inattendu, du moins qu'ils n'avaient pas anticipé : d'une part, la résistance des ouvriers à leur déplacement collectif vers d'autres bassins industriels ; d'autre part, la crise charbonnière de 1958, qui rend impératif le reclassement de milliers de mineurs dans des régions traditionnellement mono-industrielles.

Il ne s'agit plus de reclasser ou de réadapter des mineurs et des sidérurgistes mais de reconverter des régions entières.

La CECA qui avait été pensée en termes d'expansion de la production doit alors se réinventer pour proposer des instruments susceptibles d'endiguer les crises sociales menaçant sa légitimité<sup>1</sup>. Comme l'écrit à l'époque le syndicaliste français Roger Reynaud, membre de la Haute Autorité :

L'effort de productivité entraîne dans les industries du charbon et de l'acier des transformations beaucoup plus considérables qu'on ne l'avait d'abord pensé et oblige à une perpétuelle innovation. La conversion n'est plus une exception : elle tend à devenir la règle. D'abord conçue pour répondre à un problème social, elle s'impose de plus en plus comme un moyen de politique économique. Elle est désormais une pièce essentielle dans le fonctionnement de la CECA<sup>2</sup>.

De manière surprenante, ce double problème trouve sa solution dans l'apparition d'un troisième défi, identifié avec l'ouverture prochaine du Marché commun : la lutte contre les déséquilibres économiques régionaux. Cette prise en main européenne de la réalité régionale se

(1) Françoise Berger, « Régions, États et Communauté européenne face aux crises industrielles. Exemple comparé français et allemand dans le secteur sidérurgique », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 84 (4), 2004, p. 139-150.

(2) Roger Reynaud, « La CECA aux prises avec les conversions », *Revue de l'Action populaire*, février 1965.

veut une réponse aux inquiétudes soulevées par le déclin charbonnier. La planification de la reconversion devient le paravent derrière lequel on envisage la transformation des bassins miniers et sidérurgiques. Ceux-ci sont censés se dépouiller de leurs oripeaux, salis par l'exploitation industrielle, pour se draper dans le prestige de l'annonce des premiers zonings<sup>1</sup> industriels – vastes espaces aménagés par les pouvoirs publics pour accueillir des entreprises manufacturières chargées du réemploi de la main-d'œuvre et assurer l'avenir économique des régions d'ancienne industrialisation.

À partir des archives de la CECA et des nombreuses études publiées par la Haute Autorité, cet article a pour objectif d'identifier les acteurs et idées qui ont formé le socle des premières politiques du binôme restructuration-reconversion. Les experts et hauts fonctionnaires sollicités par la Haute Autorité sont à cette époque en quête d'expériences dans ce domaine. Ils puisent principalement leurs références dans les modèles américains et britanniques pour constituer une ébauche d'expertise transnationale où se jouent des intérêts régionaux, nationaux et européens<sup>2</sup>. Les politiques du *New Deal*, les pratiques planificatrices d'après-guerre et les premières politiques de relocalisation aux États-Unis et en Grande-Bretagne inspirent une tentative de réponse aux restructurations industrielles. Les écrits de François Perroux, Gunnar Myrdal, Jan Tinbergen ou Jean-François Gravier sont alors fréquemment évoqués pendant que les expériences des années 1930 du Team Valley

Estate en Grande-Bretagne et de la Tennessee Valley Authority aux États-Unis deviennent des modèles à suivre.

La création de zonings industriels est alors considérée comme la solution adéquate permettant une politique de relocalisation des activités industrielles tout en nettoyant ou plutôt en évitant les friches industrielles qui deviennent symptomatiques de régions en crise. À l'image de ce qui s'est déroulé en Grande-Bretagne, le soutien accordé par la Haute Autorité aux entreprises chargées de la reconversion s'oriente principalement vers des entreprises manufacturières de faible valeur ajoutée capables d'absorber rapidement une main-d'œuvre excédentaire.

Cet article parcourt plusieurs étapes, des années 1950 jusqu'à la fusion des exécutifs communautaires. Il s'agira d'abord de comprendre comment la question des reconversions industrielles est apparue au sein des institutions européennes. On se penchera ensuite sur l'émergence des principes, des experts et des pratiques à la faveur des premières expériences de restructuration. On suggère enfin que la rhétorique de la reconversion et la constitution d'une expertise accompagnant ce processus tendent à dépolitiser la question, en participant de la constitution d'une ingénierie du développement économique régional<sup>3</sup>. À ce titre, l'examen de la fermeture des Forges du Boucau dans le Sud-Ouest de la France fournit un cas d'étude de la manière dont la Haute Autorité a procédé pour influencer le processus de déclin et de relance économique.

(1) L'utilisation de cet anglicisme révèle les emprunts des expériences anglo-américaines en ce domaine après 1945. Bernadette Mérenne-Schoumaker, « L'avenir des zones d'activités économiques en Wallonie », *Territoire en mouvement. Revue de géographie et aménagement*, 3, 2007, p. 3.

(2) Sur l'émergence et le succès des recherches consacrées à la circulation des modèles et des expertises scientifiques, voir la synthèse critique de Laurence Dumoulin et Sabine Saurugger, « Les *policy transfer studies* : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, 48 (3), 2010, p. 9-24.

(3) Sylvie Daviet a montré très subtilement comment cette transition conceptuelle s'est opérée. Sylvie Daviet, « L'évolution du concept de reconversion : de la substitution d'activité au redéveloppement des territoires », in Xavier Daumalin, Sylvie Daviet et Philippe Mioche (dir.), *Territoires européens du charbon, des origines aux reconversions*, Aix-en-Provence, Publications de l'Université de Provence, 2006, p. 243-263.

## La dimension régionale des restructurations industrielles : une double découverte

Alors que la Haute Autorité vient de s'installer à Luxembourg, les premières importantes restructurations touchent les bassins périphériques de Sulcis en Sardaigne et du Centre-Midi en France<sup>1</sup>. Sans nul doute, l'expérience française suscite l'inflexion la plus notable dans la recherche de solutions à la fermeture des puits de mine. Les responsables du dossier sont d'abord surpris par la résistance des mineurs face à la perspective d'une migration vers la Lorraine, malgré les primes à la relocalisation offertes par la Haute Autorité<sup>2</sup>. En plein débat sur la ratification de la Communauté européenne de défense, le discours des délégués syndicaux cégétistes français sur la déportation organisée des mineurs français vers le Nord et l'Allemagne fait mouche<sup>3</sup>. L'émoi suscité par ces perspectives de déplacement massif est alors tel qu'il n'est plus jamais évoqué par la suite<sup>4</sup>. La Haute Autorité commande plusieurs enquêtes pour comprendre les raisons qui poussent les ouvriers à choisir de rester dans des environnements jugés sans avenir<sup>5</sup>. Dès 1956, il est désormais évident que les

transferts massifs de travailleurs ne constituent nullement une solution aux restructurations industrielles. Surtout, la découverte de cette résistance à la mobilité inter-bassins se couple à la découverte de la réalité régionale, même si ce que recouvre la notion de région est loin de faire consensus dans l'espace européen<sup>6</sup>. Dans un premier temps, les préoccupations liées au déséquilibre régional du développement économique concernent les régions en retard de développement tel que mis en lumière par Jean-François Gravier pour la France en 1947<sup>7</sup>. Il s'agit davantage de la redécouverte d'une problématique amorcée au cours des années 1930 aux États-Unis, qui parvient en Europe et notamment dans la France de Vichy au sein de la Délégation générale à l'équipement national où l'on retrouve déjà Jean-François Gravier<sup>8</sup>. Au niveau européen, les travaux préparatoires de la conférence de Messine et la création de la Banque européenne d'investissement traduisent une prise de conscience de l'accroissement des inégalités économiques régionales induites par l'ouverture du Marché commun.

Cependant cette préoccupation régionale s'adresse moins aux régions d'ancienne industrialisation en déclin, aucun dispositif juridique ni aucun mécanisme de soutien n'ayant été imaginé pour répondre à un déclin régional structurel. La crise charbonnière de 1958 et la situation potentiellement explosive dans le

(1) Magda Talamo et Flavia Derossi, *Étude sur la zone de Carbonia. Les conséquences sociales de la crise minière dans le bassin de Sulcis*, Luxembourg, Services des publications des communautés européennes, 1965.

(2) Serge Moscovici, « La résistance à la mobilité géographique dans les expériences de reconversion », *Sociologie du travail*, 1, 1959, p. 24-36 ; Donald Reid, *The Miners of Decazeville. A Genealogy of Deindustrialization*, Cambridge (Mass.)/Londres, Harvard University Press, 1985.

(3) Philippe Buton, « La CED, l'Affaire Dreyfus de la Quatrième République ? », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 84 (4), 2004, p. 43-59.

(4) Archives historiques de la CECA, CEAB 15, n° 57, lettre de Noël Sinot à Georges Velter, 20 avril 1956.

(5) CECA, « Réadaptation et réemploi de la main-d'œuvre. Rapport de la mission aux États-Unis des syndicalistes de la Communauté », *Études et documents*, 1956 ; Françoise Lantier et Serge Moscovici « Étude sur la concentration géographique des sièges d'extraction minière », *Bulletin du Centre d'études et recherches psychotechniques*, 6 (4), octobre-décembre 1957, p. 436-453.

(6) René Leboutte, *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2008, p. 593 ; Nicolas Levrat, « La complexité de la prise en compte du fait régional », in Marie-Thérèse Bitsch (dir.), *Le Fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 187-211.

(7) Jean-François Drevet, *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Paris, Belin, 2008, p. 27 ; Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan, 1947.

(8) Sur l'émergence des politiques d'aménagement du territoire en France, voir notamment Olivier Dard, « La construction progressive d'un discours et d'un milieu aménageur des années trente au début des années cinquante », in Patrice Caro, Olivier Dard et Jean-Claude Daumas (dir.), *La Politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 65-78.

Borinage en Belgique en 1959 ont rendu inévitable l'élaboration de politiques de relance industrielle<sup>1</sup>. En dépit des limites juridiques du traité, des initiatives sont lancées par la Haute Autorité pour concevoir une relance. Comme pour bien d'autres sujets, les membres de cette institution supranationale mettent sur pied différents groupes de travail visant à identifier les problèmes rencontrés, à analyser les remèdes à apporter et à comparer les solutions proposées par les États membres, mais aussi par la Grande-Bretagne et les États-Unis. À cette époque, les « politiques » de reconversion sont encore empreintes d'un pragmatisme et d'un empirisme qui ne concordent pas avec l'approche planificatrice des premières institutions européennes<sup>2</sup>. La première désindustrialisation du secteur minier suscite ainsi une ébauche de politique de reconversion, dont les acteurs et principes sont encore à définir.

## Acteurs et idées de la reconversion

### *Les prémices de l'expertise*

Face à l'approfondissement de la crise charbonnière en 1959, la Haute Autorité et le Conseil des ministres décident d'organiser une conférence intergouvernementale sur la reconversion industrielle en Europe. Il s'agit de la première initiative d'envergure européenne jetant les bases des réflexions à venir sur la relance des activités industrielles<sup>3</sup>. C'est à partir de cette conférence que se rassemblent les experts nationaux en charge des restructurations industrielles. Les réseaux d'experts et

d'hommes politiques sont désormais considérés par l'historiographie comme l'un des vecteurs essentiels de l'intégration européenne<sup>4</sup>. Travailleurs de l'ombre, ces acteurs demeurent largement méconnus du public. Leur implication dans les prises de décision politique reste dans de nombreux cas un point aveugle de l'analyse des politiques publiques<sup>5</sup>. Or, si le binôme restructuration-reconversion industrielle émerge durant la première décennie de la CECA, les acteurs à l'origine de ces politiques de reconversion sont également peu connus<sup>6</sup>. Il est vain de chercher dans ce premier rassemblement d'experts et de fonctionnaires l'expression d'une communauté épistémique capable de diligenter une politique européenne de restructuration et de reconversion industrielle, contrairement à ce que Johan Schot et Frank Schipper ont pu démontrer dans le domaine du transport<sup>7</sup>.

La Haute Autorité a dans un premier temps mis sur pied un groupe de travail spécialement consacré à cette tâche : le groupe « Politique économique et reconversion industrielle », rapidement appelé le groupe PERI, coordonné notamment par François Vinck (1906-1973)

(4) Wolfram Kaiser, « Transnational Networks in European Governance: The Informal Politics of Integration », in Wolfram Kaiser, Brigitte Leucht et Morten Rasmussen (dir.), *The History of the European Union. Origins of a Trans- and Supranational Polity 1950-72*, New York/Londres, Routledge, 2009, p. 12-33. Pour un aperçu dépassant le cadre de la construction européenne, voir Martin Kohlrausch et Helmuth Trischler, *Building Europe on Expertise: Innovators, Organizers, Networkers*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.

(5) Didier Georgakakis, « L'Europe sur le métier : pour une sociologie politique de la construction européenne », in id. (dir.), *Les Métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002, p. 11.

(6) René Leboutte, « Le Rôle de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier dans le développement des politiques de reconversion industrielle et d'essor économique régional », *Moving the Social: Journal of Social History and the History of Social Movements*, 30, 2003, p. 33-41.

(7) Johan Schot et Frank Schipper, « Experts and European Transport Integration, 1945-1958 », *Journal of European Public Policy*, 18 (2), 2011, p. 274-293.

(1) Nicolas Verschuere, *Fermer les mines en construisant l'Europe. Une histoire sociale de l'intégration européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2012.

(2) Philippe Saint Marc, *La France dans la CECA, une expérience de planifications multiples du charbon et de l'acier*, Paris, Armand Colin, 1961, p. 165.

(3) CECA, *La Conversion industrielle en Europe*, tome 1 : *Les Politiques nationales de développement régional et de conversion*, Paris, Dalloz/Sirey, 1961.

et surtout Michel Bonnemaïson (1923-2004). Tous deux ont très tôt été confrontés à cette question dans leur cadre national respectif. François Vinck, devenu après-guerre chef de cabinet du ministère belge du Combustible et de l'Énergie, découvre rapidement le caractère structurel du déclin de certaines régions charbonnières belges. Par la suite, il participe aux négociations autour de la rédaction du traité de la CECA avant d'entrer à la direction générale du Marché et à celle des Affaires sociales. Michel Bonnemaïson a un parcours quelque peu différent. Après-guerre, il étudie les sciences humaines à la Sorbonne avant de travailler aux Charbonnages de France puis au Commissariat général du Plan où il est en charge de la reconversion industrielle de 1951 à 1953. Jean Monnet le fait ensuite rejoindre la Haute Autorité puis la Commission, où il travaille sur ces mêmes sujets jusqu'en 1975<sup>1</sup>.

Une des premières tâches de ce groupe de travail consiste à trouver, au sein du Traité de Paris, des interstices juridiques autorisant la Haute Autorité à mener une véritable politique d'accompagnement des restructurations industrielles. Le Traité contient des dispositions transitoires permettant de soutenir les travailleurs affectés par l'ouverture du Marché commun, mais celles-ci arrivent à échéance en 1958 et s'avèrent en outre insuffisantes pour faire face à la crise de surproduction charbonnière de 1957-1958<sup>2</sup>. En effet, la mutation du marché de l'énergie implique une refonte de l'article 56 autorisant désormais la Haute Autorité à soutenir financièrement la

création d'activités nouvelles dans des régions en déclin structurel<sup>3</sup>. Entre 1956 et 1967, les exploitations minières et les industries connexes ont perdu près de la moitié de leurs emplois, soit près de 500 000 postes au sein de la Communauté européenne. Il ne s'agit désormais plus de reclasser quelques centaines d'hommes mais de reconverter des économies régionales. Le groupe de travail PERI est alors chargé de mener des missions et de décider quel dossier doit être soumis à l'approbation du Conseil spécial des ministres. Cette évaluation porte sur la viabilité du projet, la solidité économique de l'entreprise, le montant du capital investi, le nombre d'emplois créés et accessoirement le nombre d'anciens mineurs ou sidérurgistes concernés.

Outre cette évaluation, ces fonctionnaires européens issus de quatre Directions générales proposent les experts jugés les plus qualifiés pour mener des enquêtes et proposer des solutions. Plusieurs pistes sont lancées en lien avec les conclusions de la conférence intergouvernementale de 1960 sur la conversion industrielle en Europe<sup>4</sup>. Le premier objectif est d'identifier une trentaine de biens de consommation de masse qui ne sont pas encore produits en Europe mais pourraient l'être prochainement. L'industrie manufacturière légère apparaît en effet comme le secteur privilégié pour assurer la reconversion de l'industrie lourde. Le deuxième axe de recherche mené par ces experts consiste à acquérir une

(3) R. Leboutte, *Histoire économique...*, op. cit., p. 597.

(4) Voir les enquêtes publiées par la Haute Autorité sur ces questions : Leland Burns et Ettore Massacesi, *Localisation et aménagement de terrains industriels. Expériences dans les pays de la Communauté européenne, en Grande-Bretagne et aux États-Unis*, 1966 ; Wilhelm Giel, *Les Politiques nationales de développement régional et de conversion*, 1966 ; Marcel Parodi, *Le Bâtiment industriel dans la politique de développement régional*, 1966 ; Albert Detroz, *Les Organismes d'action régionale*, 1966. Notons que si ces travaux sont publiés en 1966, les enquêtes et les résultats étaient déjà connus des experts et des fonctionnaires de la Haute Autorité en charge de la reconversion industrielle.

(1) Archives historiques de l'Union européenne, archives orales issues de la collection « The European Commission 1958-1973. Memories of an institution », entretien de Michel Bonnemaïson avec Yves Conrad et Ghjiseppu Lavezzi à Bruxelles le 12 février 2004.

(2) Sur l'histoire de l'évolution de la production et du commerce du charbon européen après-guerre : Régine Perron, *Le Marché du charbon, un enjeu entre l'Europe et les États-Unis de 1945 à 1958*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1996.

connaissance précise de la situation des bassins concernés. La Haute Autorité se tourne vers des centres de recherche en sciences économiques et sociologiques, tels que l'Institut de sociologie Solvay, l'Institut des sciences économiques de l'Université catholique de Milan ou encore le Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung d'Essen<sup>1</sup>. Ces travaux donnent naissance à une multitude d'enquêtes régionales<sup>2</sup>.

Le troisième axe de recherche est consacré à l'exploration des organismes d'actions régionales, alors en plein développement et considérés comme les institutions les plus aptes à mener des politiques de reconversion et de revalorisation régionale. La Haute Autorité tente par ce moyen de court-circuiter l'action ou l'inaction des gouvernements et de dépolitiser les mesures de relance économique régionale. Les politiques nationales de reconversion sont alors en phase d'éclosion et s'élaborent en parallèle des politiques d'aménagement des régions sous-développées. Des comités interministériels sont créés pour tenter de mettre sur pied des actions coordonnées à l'instar de l'Interministerieller Ausschuss für Notstandsgebietenfragen (IMNOS) en Allemagne en 1953 ou du Comité interministériel pour l'aménagement du territoire et l'action régionale en France à partir de 1961. À cette gestion pilotée par l'État se couplent de nouvelles institutions locales visant à rassembler les pouvoirs publics locaux

pour apporter une réponse commune au déclin industriel. C'est dans ce contexte qu'émergent les premières intercommunales en Belgique, les sociétés de développement régional en France ou les syndicats de communes en Allemagne tel le Gesellschaft für den wirtschaftlichen Ausbau des Kreises Unna, dont l'objectif est d'aménager les terrains ou de financer des immeubles pour y accueillir de nouvelles activités industrielles dans la région de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Il conviendrait d'examiner plus en détail le rôle des entreprises charbonnières et sidérurgiques dans la gestion des projets de reconversion. Ainsi Oscar Sinigaglia, président de Finsider, a compté sur les politiques régionales de développement économique pour contribuer à l'essor de la sidérurgie sur le littoral en Italie.

#### *La sollicitation des experts et l'exemple du développement des zonings industriels*

La restructuration et la reconversion totale de bassins industriels n'ont donc pas été anticipées. Les expériences et experts en ce domaine sont alors peu nombreux et les disciplines scientifiques convoquées pour étudier ce nouveau phénomène varient de pays à pays<sup>3</sup>. Michel Bonnemaïson évoque une disparité très forte entre les cultures nationales sur la manière d'appréhender la reconversion industrielle dans sa dimension régionale.

En géographie, il y a une spécificité française : la géographie régionale. Je me suis dit que, quand on fait une reconversion, il faut faire une étude régionale. J'ai eu un peu de mal parce que les Hollandais et les Allemands, avec qui j'en parlais, n'étaient pas habitués à ce genre d'exercice. J'étais obligé de faire un peu de pédagogie pour

(1) René Leboutte, « L'Action des communautés européennes dans la politique de réadaptation des travailleurs et la reconversion industrielle, 1950-2002. Aux origines de l'Europe sociale », in Jean-François Eck, Peter Friedemann et Karl Lauschke (dir.), *La Reconversion des bassins charbonniers. Une comparaison interrégionale entre la Ruhr et le Nord-Pas-de-Calais*, Revue du Nord, hors série, coll. « Histoire », 21, 2006, p. 342.

(2) La Haute Autorité contribue largement à l'essor de ces études régionales par le financement d'une pléthore d'enquêtes à travers la Communauté, telles que les « Cahiers de la reconversion » ou la collection régionale dans ses études et documents.

(3) Peter Scott, « Dispersion versus Decentralization : British Location of Industry Policies and Regional Development 1945-60 », *Economy and Society*, 26 (4), 1997, p. 579-598.



les amener à concevoir, dans un cadre régional, des programmes de reconversion industrielle<sup>1</sup>.

Deux types d'experts ont été convoqués par le groupe de travail PERI pour élaborer une politique de reconversion au sein de la CECA<sup>2</sup>. La première catégorie est issue des administrations nationales ou industrielles en charge de ces questions. Outre leur champ d'expertise et le partage de leur expérience, ces hauts fonctionnaires peuvent fournir des informations de première main et devenir des interlocuteurs privilégiés de la Haute Autorité. C'est notamment le cas de l'Allemand Wilhelm Giel chargé des questions de développement régional au ministère fédéral de l'Économie, particulièrement favorable à une planification économique du développement régional<sup>3</sup>. Un autre exemple de l'implication de hauts fonctionnaires est celui de Marcel Parodi, directeur de l'expansion régionale et de l'aménagement du territoire au ministère français de l'Industrie, qui est notamment en charge de la reconversion du bassin de Decazeville<sup>4</sup>.

La seconde catégorie d'experts convoqués par la Haute Autorité est constituée de

chercheurs au sein d'instituts économiques nationaux ou d'universitaires. Parmi ceux-ci, les influences du géographe Jean-François Gravier, des économistes Leo Klaassen et Sar Levitan ou du politologue américain Leland Burns ont été les plus considérables. D'origine lituanienne, Sar Levitan a servi dans les rangs de l'armée américaine avant d'étudier le fonctionnement des politiques publiques à l'Université de Columbia et de devenir un des conseillers à la base du célèbre *Area Redevelopment Act* de 1955, un programme de soutien aux régions les plus fortement déprimées. Pour sa part, Leland Burns était considéré comme l'un des principaux spécialistes américains du développement économique régional. Les travaux qu'il menait à l'Université de Californie avaient déjà attiré l'attention des fonctionnaires de la Haute Autorité pour évaluer l'impact de la construction de maisons ouvrières pour le développement économique et l'essor de la productivité<sup>5</sup>.

L'histoire du développement des parcs industriels est exemplaire du rôle joué par ces experts dans l'émergence d'une politique de reconversion industrielle régionale. Les travaux de l'économiste néerlandais Jan Tinbergen sont cités notamment par les partisans d'une planification interventionniste destinée à corriger les déséquilibres économiques régionaux<sup>6</sup>. L'économiste Leo Klaassen

(1) Archives historiques de l'Union européenne, archives orales issues de la collection « The European Commission 1958-1973. Memories of an institution », entretien de Michel Bonnemaison avec Yves Conrad et Ghjiseppu Lavezzi à Bruxelles le 12 février 2004.

(2) Il est possible également de mentionner la présence de personnalités du monde industriel tel Aurelio Peccei, futur fondateur du Club de Rome et instigateur d'Italconsult, un conglomérat d'industries italiennes chargées de soutenir des projets pour les pays en voie de développement mais également convoquées par la Haute Autorité et la Commission européenne pour le développement de projets sidérurgiques dans le Mezzogiorno.

(3) Wilhelm Giel, *Notwendigkeit und Grenzen der Wirtschaftsplanung im vereinigten Wirtschaftsgebiet*, 1946.

(4) Parmi les fonctionnaires français également impliqués, Jean-Pierre Ducros et Pierre Viot, passés par le Commissariat général au Plan. Sur les relations entre le ministère de l'Industrie de Jean-Marcel Jeanneney et la CECA lors de la crise charbonnière de la fin des années 1950, voir Éric Kocher-Marboeuf, *Le Patricien et le Général. Jean-Marcel Jeanneney et Charles de Gaulle, 1958-1969*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003, p. 75-98.

(5) Nicolas Verschuieren, « From Steel House to Mass Housing for the Working Class. Architectural Debates in the European Institutions (1952-1967) », *Journal of European Integration History*, 22 (2), 2016, p. 249-262.

(6) Après guerre, Jan Tinbergen a notamment dirigé le Bureau national de planification et a contribué à la reconstruction nationale et au développement de l'État-providence aux Pays-Bas. Parmi les experts consultés par la Haute Autorité, notons également la présence répétée de l'économiste italien Franco Archibugi (1926), proche de la Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori, la centrale catholique, qui a travaillé pour le développement du Mezzogiorno et est considéré comme l'un des spécialistes de la planification économique en Italie durant les années 1960. Directeur puis président du Centro di studi e piani economici fondé en 1962, il a participé à l'émergence de la politique de reconversion industrielle de la Haute Autorité au début des années 1960.

travaille à ses côtés au Nederlands Economisch Instituut avant d'en devenir le directeur et de figurer parmi les spécialistes des politiques régionales européennes<sup>1</sup>. Il a été consulté par la Haute Autorité pour ses recherches sur le développement de la politique de reconversion aux États-Unis et pour ses travaux sur le choix des industries à implanter dans les régions en désindustrialisation<sup>2</sup>. À ce consensus relativement partagé et repris dans le Traité de Rome d'un rééquilibrage économique organisé par les pouvoirs publics, s'ajoutent les références aux travaux de l'économiste François Perroux, dont les réflexions sur le développement de pôles de croissance s'accordaient avec les hypothèses de Jean-François Gravier<sup>3</sup>. En effet, pour le géographe français, la décentralisation économique, les progrès techniques et le développement des moyens de communication permettent une relocalisation des industries manufacturières, débarrassées des contraintes physiques héritées de la révolution industrielle<sup>4</sup>.

Si l'idée que l'État a pour mission de contre-carrer les déséquilibres régionaux induits par la croissance économique fait son chemin, les moyens pour y parvenir suscitent encore des interrogations. Pour les experts sollicités par la Haute Autorité, la construction de zonings

industriels représente le meilleur instrument dans les mains des pouvoirs publics. Mobilisant les exemples anglo-américains, le modèle du zoning industriel ou de l'*industrial estate* est très rapidement présenté comme une formule miracle<sup>5</sup>. Outre qu'ils permettent aux pouvoirs publics de mener une véritable politique de localisation des activités manufacturières, la création de nouveaux espaces industriels rationalise l'environnement productif par rapport à un passé industriel où l'aménagement du territoire n'avait fait l'objet d'aucune organisation cohérente à leurs yeux. Le choix de localisation offre également une perspective visuelle dégagée par rapport à des territoires jugés souillés par l'industrie lourde. Ils contribuent dès lors à séduire les investisseurs extérieurs potentiellement rebutés par la vision des chancre industriels et la présence de terrains rendus instables par l'exploitation du sous-sol<sup>6</sup>.

Dans ce contexte, la loi britannique sur les zones spéciales de développement de 1934 (*Special Areas Development and Improvement Act*) constitue une référence pour l'élaboration d'une politique de redéploiement économique. Plus encore que le cadre législatif, c'est l'expérience de la reconversion de la région industrielle au sud de Newcastle incarnée par le développement du parc industriel de Team Valley qui convainc les membres du groupe PERI. Créé en 1936 pour endiguer la crise dans le bassin minier de Durham, il représente aux yeux des fonctionnaires envoyés par la Haute Autorité le mariage parfait entre reconversion industrielle et planification économique

(1) Comme Paul Romus, Leo Klaassen contribua tant à l'émergence de la politique régionale européenne, qu'à son enseignement et sa publication. Leo Klaassen et Norbert Vanhove, *Regional Policy, a European Approach*, Aldershot, Gower, 1980 ; Paul Romus, *L'Europe régionale*, Bruxelles, Labor, 1990.

(2) Leo Klaassen, *Méthodes de sélection d'industries pour les régions en stagnation : introduction aux études de possibilités*, Paris, OCDE, 1967.

(3) François Perroux, « Note sur la notion de pôle de croissance », *Économie appliquée*, 8, 1955, p. 307-320 ; François Perroux, « La firme motrice dans une région et la région motrice », *Cahiers de l'ISEA*, 111, 1961, p. 10-68. L'une des plus importantes conclusions de la conférence intergouvernementale de 1960 porte précisément sur la création de centres d'impulsion régionaux.

(4) Jean-François Gravier, *Décentralisation et progrès technique*, Paris, Flammarion, 1954.

(5) Selon la géographe Bernadette Mérenne-Schoumaker, 30 parcs industriels sont créés avant 1945 aux États-Unis, majoritairement d'initiatives privées. On en dénombrait près de 700 en 1960. Bernadette Mérenne-Schoumaker, « Les zones et les parcs industriels », *La Géographie*, 105, 1975, p. 90.

(6) Archives historiques de la CECA, CEAB 2.3307, Haute Autorité, Quelques indications de base concernant l'activité de la Haute Autorité en matière de reconversion, 9 mars 1964.

territoriale<sup>1</sup>. Les comparaisons avec la situation des bassins industriels du continent sont nombreuses, et l'avance prise par les Britanniques en termes d'assainissement et de reconversion ne manque pas de frapper les membres du groupe PERI envoyés sur place.

Sur le chemin du retour vers Newcastle, notre hôte nous fait parcourir les allées d'un autre parc industriel situé à Jarrow et connu sous le nom de parc industriel « Bede ». Ce parc compte une vingtaine d'usines et permet l'emploi de quelque 3 500 travailleurs. Ce qui est digne d'être noté, c'est que ce parc, de dimensions réduites sans doute, a néanmoins pu être créé de toutes pièces à proximité immédiate d'une zone de très vieille industrialisation où, comme dans la région belge du Borinage par exemple, les logements ouvriers noirs et bas sont serrés les uns contre les autres et méritent tout au plus le nom de taudis. Mais à Jarrow, grâce à l'action diligente et ordonnée des autorités, des hectares de taudis sont en train d'être rasés pour laisser la place à une ville moderne<sup>2</sup>.

Le retard pris par les États membres de la CECA se traduit également par des dispositifs institutionnels bien différents d'un pays à l'autre, qui ralentissent la coordination d'une politique européenne de reconversion. Le groupe PERI plaide notamment pour la constitution d'organisations de développement régional en partie inspirées des *industrial estates management corporations* en Grande-Bretagne. L'avantage serait de disposer d'institutions détachées autant que possible des contingences politiques nationales pour devenir les interlocuteurs privilégiés des institutions européennes et des investisseurs potentiels.

Les crises charbonnières dans le Borinage, en Sardaigne et dans le Centre-Midi en France

surviennent trop tôt pour permettre l'application des premiers « remèdes » préconisés par les experts sollicités par la Haute Autorité. Ce n'est qu'à partir de 1963 que sont testées les ébauches de bonnes pratiques de la reconversion industrielle dans le cadre de la CECA. La fermeture des Forges du Boucau permet aux fonctionnaires de la Haute Autorité et notamment du groupe PERI de mettre en place les mécanismes préconisés par les travaux d'experts et d'en tirer de premières conclusions. L'implication des acteurs locaux, la multiplication des études régionales et l'omniprésence de l'idée de reconversion tendent alors à affaiblir les résistances aux fermetures.

### La restructuration des Forges du Boucau

Située à l'embouchure de l'Adour dans le Sud-Ouest de la France, l'usine métallurgique du Boucau produit depuis 1881 des pièces d'acier et de fonte de moulage. À une époque où la sidérurgie tend à se relocaliser en bord de mer (Dunkerque, Zelzate, Tarente...), les travailleurs de Boucau pouvaient espérer bénéficier de nouvelles conditions économiques favorables, mais les anciens ateliers étaient de dimensions trop réduites et ne disposaient pas de débouchés régionaux suffisants pour assurer une relance de l'activité. La fermeture de l'usine, propriété des Ateliers et Forges de la Loire, est décidée en 1961 avec le soutien du ministère de l'Industrie et de la Haute Autorité afin d'étaler le licenciement des 1 700 travailleurs sur trois ans. Pour la Haute Autorité, le processus de restructuration et de reconversion industrielle des Forges du Boucau représente un cas d'étude pour analyser l'application des premières recettes communautaires<sup>3</sup>.

(1) Cet enthousiasme porte également sur les projets menés au pays de Galles (Treforest Industrial Estate) et en Écosse (Hillington Industrial Estate).

(2) Archives historiques de la CECA, CEAB 4.895, DG PTAR, Visite d'information en Grande-Bretagne, 25 avril 1961.

(3) Des évaluations similaires avaient été réalisées pour la fermeture de l'usine de Piombino en Toscane et lors de la restructuration charbonnière des mines de Carmaux-Decazeville.

Une mission de fonctionnaires de la Haute Autorité est envoyée sur place afin de rencontrer les élites locales et d'observer le climat social<sup>1</sup>. La première interrogation porte sur le paysage politique de la région concernée. Les réactions des représentants politiques communistes et syndicaux cégétistes aux cas des restructurations dans le Borinage et du Centre-Midi avaient rendu la Haute Autorité prudente dans sa communication<sup>2</sup>. La rencontre avec les élus locaux et les représentants cégétistes vise à désamorcer les résistances idéologiques aux initiatives européennes. La municipalité de Boucau est communiste depuis les années 1930 et près de 85 % des travailleurs des Forges sont affiliés à la CGT, opposée au projet de reclassement initial. Une partie de la mission consiste donc à changer les mentalités sur place pour faire accepter l'idée de la reconversion, la plupart des ouvriers se montrant particulièrement méfiants à l'idée du reclassement professionnel en dépit des garanties de salaire. Pour reprendre les mots méprisants de Paul Romus, l'un des premiers spécialistes de la politique régionale européenne : « une vieille région industrielle est souvent peuplée de vieilles gens vivant dans de vieilles maisons et ruminant de vieilles idées<sup>3</sup> ».

À cette observation politique et psychologique des travailleurs face à l'idée de reconversion se couple une ventilation du personnel, réparti entre les inaptes à la reconversion, les impossibles à reclasser et les autres. En somme, les fonctionnaires envoyés par la Haute

Autorité estiment qu'un tiers des ouvriers n'ont aucune chance de se reclasser. Des départs vers d'autres sites comme chez Usinor à Dunkerque sont proposés mais suscitent des réactions hostiles de la part des ouvriers ainsi que des élus locaux qui craignent de voir une accélération de l'émigration et du vieillissement de la population. L'accent est alors mis sur l'établissement de firmes de constructions mécaniques qui offrent le double avantage de séduire potentiellement les anciens ouvriers et de pratiquer des salaires relativement proches de leur ancienne rémunération<sup>4</sup>. La décision est donc prise de créer un zoning industriel avec le concours de la Haute Autorité et de la Société d'équipement du Territoire.

Cette question du destin des anciens ouvriers n'est alors pas directement exprimée. Elle n'est décidée que lors de l'évaluation de la participation de la Haute Autorité au financement des activités nouvelles. Confrontée au choix du soutien de l'implantation d'entreprises d'industrie lourde ou d'industries manufacturières pour la reconversion du Boucau, la Haute Autorité opte pour ces dernières. En effet, il ressort des calculs de la Haute Autorité qu'un emploi créé dans l'industrie lourde a un coût trois fois plus élevé que dans l'industrie légère<sup>5</sup>. En outre, l'institution supranationale se montre réticente à imposer des quotas d'anciens mineurs ou sidérurgistes. À plusieurs reprises, elle émet des commentaires négatifs sur les plans de restructuration des Charbonnages de France, qui

(1) Archives historiques de la CECA, CEAB 1.1202, Compte-rendu de mission au Boucau, 7-8 mai 1963.

(2) Le rôle et l'action des syndicats dans le processus de désindustrialisation au cours des années 1950-1960 mériteraient une plus fine analyse, comme l'a très bien souligné Alain Boscus. Alain Boscus, « Les reconversions "ratées" du bassin de Decazeville sous l'œil de la CGT (1960-2000) », in X. Daumalin, S. Daviet et P. Mioche (dir.), *Territoires européens...*, op. cit., p. 207.

(3) Paul Romus, *L'Europe et les régions*, Paris/Bruxelles, F. Nathan/Labor, 1979, p. 114.

(4) Analysant les premières tentatives de reconversion dans la région de Decazeville, les fonctionnaires mandatés par la Haute Autorité reconnaissent avoir sous-estimé les difficultés pour décentraliser les activités industrielles et pour assimiler le personnel. Nombreux étaient les ouvriers refusant les emplois nouveaux pendant que les employeurs se montraient plus réticents que prévu pour engager d'anciens mineurs.

(5) Archives historiques de la CECA, CEAB 7, n° 1795, Haute Autorité, DG Problèmes du travail, assainissement et reconversion, Estimation des effets sur le réemploi d'une aide de la Haute Autorité sous la forme d'une bonification d'intérêt, 21 avril 1965.

proposaient des prêts à taux réduits pour des entreprises s'implantant à proximité des mines cessant leur exploitation en échange de l'engagement d'un certain nombre de mineurs ou de fils de mineurs.

En termes quantitatifs, la reconversion industrielle du Boucau est considérée par la Haute Autorité comme une réussite. Elle atteste l'efficacité des mesures prises pour assurer le réemploi des ouvriers et la relance économique régionale. Sur les 1 700 travailleurs concernés par la fermeture de l'usine, seuls 36 n'avaient pas retrouvé d'emploi en 1966<sup>1</sup>. Associé aux expériences de reconversion dans les bassins charbonniers belges, français et italiens, le cas de la fermeture des Forges du Boucau semblait accréditer les choix opérés par les fonctionnaires et les experts sollicités par la Haute Autorité.

### L'expertise de la reconversion ou la légitimation des restructurations industrielles

L'histoire de la restructuration industrielle du Boucau et, plus largement, celle de l'implication des premières institutions européennes dans les politiques de reconversion à partir des années 1960 conduisent à trois considérations importantes.

En premier lieu, les prémices de la reconversion industrielle soutenue par la Haute Autorité sont marquées par une bigarrure des références où se côtoient les expériences du *New Deal*, les politiques de planification d'après-guerre, l'aménagement du territoire britannique et l'héritage de Vichy. Ces premières réflexions et tentatives de reconversion s'inspirent dès lors des travaux de François

Perroux et Jean-François Gravier<sup>2</sup> mais également des recherches de Gunnar Myrdal et de Jan Tinbergen, tous deux partisans d'une intervention publique pour contrer les déséquilibres économiques provoqués par le marché.

Le deuxième point a trait au cadre européen comme lieu de diffusion des savoirs liés à la reconversion industrielle. Le caractère inédit des politiques de reconversion a nécessité la mise en place de pratiques nouvelles dont les références étaient encore à trouver. L'inexpérience en cette matière a favorisé la demande par le monde politique d'études et d'enquêtes sur les incidences sociales et économiques des politiques de relocalisation industrielle et d'investissements régionaux<sup>3</sup>. La CEECA a constitué un cadre favorable à la création d'un premier réseau de spécialistes aptes à encourager certaines modalités d'action dans le but de redynamiser des économies régionales en déclin. Néanmoins, ce premier réseau n'a pas donné naissance à une élite de spécialistes de la reconversion industrielle au sein des institutions européennes, à l'instar de ce qui s'est produit dans le monde juridique<sup>4</sup>. La CEECA a davantage été un catalyseur d'échanges transnationaux des pratiques.

(2) Bernard Marchand a très finement analysé l'héritage problématique du géographe français dont les appels pour une redistribution géographique de la production industrielle forment un écho aux idées maurrassiennes. Bernard Marchand, « La haine de la ville : "Paris et le désert français" de Jean-François Gravier », *L'Information géographique*, 65 (3), 2001, p. 234-253. Voir également Olivier Dard, « Jean-François Gravier, un aménageur dans le siècle », in Olivier Dard et Jean-François Eck (dir.), *Aménageurs, territoires et entreprises en Europe du Nord-Ouest au second XX<sup>e</sup> siècle*, Sarreguemines, Centre régional universitaire lorrain d'histoire, 2010, p. 17-39. Pour l'analyse des liens entre la Révolution nationale, François Perroux et la construction européenne, voir Antonin Cohen, *De Vichy à la Communauté européenne*, Paris, PUF, 2012.

(3) Glen O'Hara, « A Journey Without Maps : The Regional Policies of the 1964-70 British Labour Government », *Regional Studies*, 39 (9), 2005, p. 1183-1195.

(4) Antoine Vauchez, « Une élite d'intermédiaires. Genèse d'un capital juridique européen (1950-1970) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167 (1), 2007, p. 54-65.

(1) Serge Lerat, « Où en est la reconversion du Boucau ? », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 35 (1), 1964, p. 124-127 ; François Taillefer, « La reconversion des forges du Boucau », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 37 (4), 1966, p. 425-427.

La dernière considération repose sur le rôle des expertises comme caution scientifique facilitant le processus de restructuration industrielle. Les études régionales soutenues par la Haute Autorité ont ainsi pour fonction de faire accepter la fermeture d'entreprises. À défaut de rendre la reconversion populaire, les enquêtes en sciences sociales aseptisent le processus de restructuration. Pour reprendre les mots d'un fonctionnaire de la Haute Autorité envoyé pour observer les premières expériences de reconversion en 1963 : « Il convient pour tant d'observer que les progrès sont enregistrés dans ce sens [l'acceptation des mesures de reconversion] et que le tabou qui frappait l'annonce des fermetures est maintenant levé dans l'esprit des administrations nationales<sup>1</sup>. »

Les choix opérés en termes d'implantation de zonings ainsi que la décision de privilégier des investissements à fort coefficient de main-d'œuvre ont pour objectif de maintenir dans les plus brefs délais un haut niveau d'emploi dans la région. Les industries manufacturières avaient l'avantage de pouvoir être implantées

à peu près n'importe où et de fournir de nombreux emplois peu qualifiés. Le revers de la médaille est qu'une part importante de ces investissements se sont souvent dirigés vers des productions de faible valeur ajoutée, rapidement menacées lors des périodes de récession<sup>2</sup>. C'est ce qui explique que bien des régions industrielles comme la Lorraine, le Borinage ou l'Écosse aient connu une deuxième crise industrielle majeure au cours des années 1970.

*Nicolas Verschuere,*  
*Mondes modernes et contemporains,*  
*ULB, CP 133/01, 50 Av. F.D. Roosevelt,*  
*1050, Bruxelles, Belgique.*

---

**Nicolas Verschuere** est professeur d'histoire contemporaine et directeur de l'Institut d'études européennes à l'Université libre de Bruxelles, où il enseigne l'histoire du travail et l'histoire de la construction européenne. Ses recherches se concentrent principalement sur l'histoire sociale de l'Europe après 1945 et les processus de restructuration industrielle. Il termine en ce moment un livre consacré à l'histoire de l'auto-gestion en Belgique. (niversch@ulb.ac.be)

---

(2) Pour une analyse des logiques à l'œuvre dans le choix des entreprises de reconversion et l'implication future de ces orientations en Belgique, France et Grande-Bretagne, voir P. Scott, « Dispersion versus Decentralization... », art. cité ; Michel Quévit, *Les Causes du déclin wallon*, Bruxelles, Éd. Vie ouvrière, 1978, p. 176-182 ; Michel Hau, « Les facteurs historiques de la désindustrialisation des bassins miniers français », in P. Caro, O. Dard et J.-C. Daumas (dir.), *La Politique d'aménagement...*, op. cit., p. 199-210.

---

(1) Archives historiques de la CECA, CEAB 1.1202, Note d'information aux membres du Groupe de travail PERI, 26 juin 1963.