

Comment forger l'avenir après deux siècles de sidérurgie ? Les apports d'une gouvernance réflexive des restructurations

Virginie XHAUFLAIR et François PICHAULT¹

Les conséquences d'une restructuration dépassent le plus souvent les seules frontières de l'entreprise en difficulté. Lorsque des restructurations d'ampleur frappent de grandes entreprises ou des filières d'activités structurantes, elles provoquent généralement des réactions en chaîne, mettant en difficulté des territoires, des zones de vie, des bassins d'emplois, etc. Il s'agit donc d'un processus qui prend naissance dans l'entreprise et se poursuit en dehors de celle-ci, générant de multiples effets sociaux et territoriaux (Didry, Jobert, 2010 ; Gazier, Bruggeman, 2008). La complexité de ces situations est souvent difficile à gérer pour les acteurs politiques, économiques et sociaux qui en ont la charge (Beaujolin *et al.*, 2006).

En outre, la restructuration d'un territoire se déroule sur un laps de temps beaucoup plus long que celui des transitions professionnelles des travailleurs licenciés (Beaujolin, Schmidt, 2012). Les citoyens ne perçoivent souvent des restructurations que le moment de crise qui succède à l'annonce de la décision de restructurer. Or, cette vision est limitée : en effet, l'annonce est précédée d'un temps de latence et de préparation qui peut être plus ou moins long ; quant à la restructuration proprement dite, elle est toujours suivie d'une période durant laquelle ses effets se font sentir sur les personnes et les territoires concernés. Lorsqu'il s'agit de la restructuration d'une filière d'activité, sa temporalité peut s'étaler sur plusieurs décennies : on peut alors parler d'un véritable héritage historique.

1. LENTIC/HEC-ULg, GREGOR/IAE de Paris 1 Panthéon-Sorbonne (v.xhaufclair@ulg.ac.be) ; LENTIC/HEC-ULg, ESCP Europe.

Tout l'enjeu de pareilles situations est de pouvoir utiliser cet héritage historique – avec ce qu'il comporte d'expertise accumulée, de travailleurs qualifiés, d'infrastructures disponibles, de référents sociaux intériorisés, etc. – comme levier de redéploiement, tout en pensant les modalités de ce redéploiement en dehors des cadres traditionnels. Autrement dit, face à la restructuration d'une filière d'activité, la difficulté est pour les acteurs locaux de s'extraire de la dépendance au sentier (Laperche *et al.*, 2011 ; David, 1985) pour poser les bases d'un nouveau système productif local.

La région de Liège offre un exemple significatif de cette difficulté à sortir d'un sillon tracé par une industrie sidérurgique structurante. Liège a longtemps été une grande cité industrielle, dont le territoire était structuré par l'exploitation des ressources minières (charbonnages) et un secteur sidérurgique florissant. Néanmoins, la crise des années 1970 et les surcapacités sidérurgiques européennes ont sonné le glas de l'industrie de l'acier liégeoise. Malgré les efforts des Liégeois, l'histoire récente de leur sidérurgie a été marquée de coups de semonce, jusqu'à l'annonce de fermeture définitive du chaud liégeois en octobre 2011.

Malgré ces avertissements multiples, les partenaires sociaux et acteurs du redéploiement liégeois semblent avoir beaucoup de difficultés à envisager un avenir en dehors de la sidérurgie. Alors qu'on commence à envisager « l'après-sidérurgie » après l'annonce en 2003 de la décision d'Arcelor de fermer les hauts fourneaux, leur remise en service par Mittal en 2008 fait renaître l'espoir de voir la sidérurgie liégeoise redevenir le fer de lance de l'économie régionale. Cette annonce a également pour effet de donner un coup d'arrêt à bon nombre de stratégies de reconversion engagées après 2003. Les syndicats, la fédération patronale locale et les responsables politiques locaux célèbrent à l'unisson la relance d'une sidérurgie forte et intégrée « pour les vingt prochaines années au moins ». En 2012 toutefois, Liège se retrouve brutalement confrontée à la perspective d'une fermeture définitive de son industrie sidérurgique, ce à quoi elle semble étonnamment peu préparée.

Un tel constat pose évidemment question : comment une telle impréparation est-elle possible face à ce qui pouvait sembler inéluctable ? Pourquoi les acteurs politiques, économiques et sociaux liégeois ont-ils maintenu la sidérurgie au cœur de leur stratégie économique régionale alors que des alternatives auraient sans doute été possibles ? Qu'est-ce qui a empêché les acteurs institutionnels liégeois de remettre en question la centralité de cette industrie lourde ? De manière plus générale, comment penser autrement l'avenir d'un territoire qui subit la restructuration d'une filière structurante ? Nous avons eu l'occasion d'étudier ces questions lors d'un programme de recherche-action entre 2002 et 2012 (encadré méthodologique).

Encadré méthodologique

Le LENTIC, centre de recherche et d'intervention de l'Université de Liège, accompagne depuis plus d'une décennie les transformations de la sidérurgie locale dans le cadre de divers programmes de recherche-action soutenus par les pouvoirs publics locaux et européens. Ce suivi nous a donné accès à un nombre important de documents et d'acteurs impliqués dans la restructuration de la filière sidérurgique. Les données que nous présentons ici ont été collectées entre 2002 et 2012 par le biais de divers outils méthodologiques :

- analyse documentaire de tous les rapports produits sur la problématique de la restructuration de l'industrie sidérurgique liégeoise et de son redéploiement, en y repérant systématiquement les principaux facteurs de déclin évoqués ainsi que les périodisations et stratégies proposées ;
- observation participante dans le cadre de divers projets liés à la restructuration et au redéploiement (transfert des travailleurs entre le chaud et le froid chez Arcelor, démarche prospective Liège 2020, réunions du Groupe de redéploiement économique liégeois (GRE), réunion de l'Agence de développement économique de Seraing (AREBS/ERIGES, etc.) ;
- environ 30 entretiens semi-directifs avec des acteurs clés du processus : dirigeants d'Arcelor et d'Arcelor-Mittal (Chief executive officer, directeur des ressources humaines, responsable formation, responsable production, etc.), syndicalistes (Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) et Confédération des syndicats chrétiens (CSC), hiérarchie syndicale et délégués locaux), acteurs politiques de divers niveaux (communal, provincial, régional), membres des agences économique et de redéploiement (GRE, Agence de développement économique SPI, AREBS/ERIGES, Basse-Meuse Développement, Meusinvest).

Les théoriciens pragmatistes et leurs héritiers (Dewey, 1967 ; Sabel, 1994 ; Dorf, Sabel, 1998) apportent des éléments de réponse particulièrement pertinents sur ces questions. En proposant de nouveaux cadres de participation permettant de débloquer l'innovation démocratique (Maesschalck, 2008), ils montrent comment peuvent se construire des processus coopératifs permettant de définir, de mettre à l'épreuve et d'évaluer des formes nouvelles de gouvernance. Au travers de dynamiques expérimentales, les acteurs développent une capacité réflexive qui leur permet de refonder leurs rôles, identités et les conditions de satisfaction de leurs intérêts. Ce processus de capacitation et d'auto-transformation des acteurs est désigné par le terme de *tercéisation* (Lenoble, Maesschalck, 2010).

Rapportée à la question de la gouvernance territoriale des restructurations, la perspective pragmatiste (Maesschalck, 2008) souligne l'importance de l'expérimentation locale de nouvelles solutions et de la comparaison de

ces différentes solutions. Cet article propose une réflexion à partir du cas liégeois sur la façon de mettre en place les conditions de cette tercésiation dans des territoires concernés par des restructurations d'ampleur. Dans l'objectif de favoriser de telles démarches expérimentales et de soutenir leurs parties prenantes dans leur apprentissage de la réflexivité, nous formulons notamment des propositions sur le rôle potentiel d'acteurs tiers endossant une fonction de tercésiation (Xhaufclair *et al.*, 2010 ; Xhaufclair, Pichault, 2012).

La première section du texte aborde les apports des théories pragmatistes et définit, de manière plus précise, le concept de tercésiation (I). La deuxième section expose le déclin progressif de la sidérurgie liégeoise jusqu'aux événements les plus récents (II.1) et identifie, dans ce processus, les tensions entre reproduction et transformation qui l'ont émaillé durant deux siècles (II.2). Dans la troisième section, nous examinons dans quelle mesure les acteurs économiques et sociaux liégeois n'ont pu s'extraire de la dépendance au sentier et adopter une posture réflexive (III.1). Nous explorons enfin les prémices d'une tercésiation des acteurs liégeois au travers d'une démarche de réaménagement territorial qui nous éclaire sur les modalités que pourrait prendre une gouvernance territoriale réflexive des restructurations (Lenoble, Maesschalck, 2009) (III.2).

I. L'issue pragmatique de la tercésiation

Que signifie la tercésiation ? En quoi un concept issu de la philosophie pragmatiste et désignant un processus d'auto-transformation des acteurs basé sur l'expérimentation collective pourrait-il aider les syndicalistes, chefs d'entreprises, responsables politiques, citoyens à construire des stratégies nouvelles pour leurs territoires ?

1.1. La tercésiation : le dépassement du débat participatif

Ainsi que nous le montre Maesschalck (2008), l'intérêt de la dimension expérimentaliste du pragmatisme (Dorf, Sabel, 1998) est de nous permettre de dépasser les limites des mécanismes délibératifs, inspirés par les travaux d'Habermas (1997), qui fondent nos systèmes démocratiques sur la base de critères procéduraux d'accès égalitaire au débat et d'ouverture de celui-ci. L'organisation et l'institutionnalisation du dialogue social dans le monde du travail s'appuient sur ces mêmes principes de délibération qui seraient garants de la préservation de l'intérêt général. Or de nombreuses critiques ont pointé du doigt l'inégale capacité des acteurs à faire entendre leur voix dans la délibération ainsi conçue : le fait de mettre en place des dispositifs délibératifs et d'y convoquer les acteurs ne suffit en effet pas à susciter de nouvelles routines de comportement et à rendre les uns et les

autres capables de s'y adapter. Cette conception du dialogue social nie, *in fine*, les rapports de forces et postule la capacité innée des acteurs à s'impliquer dans un nouveau jeu et à transformer leurs représentations. Or, cette capacité est loin d'être présente chez tous. Un simple enrôlement dans le débat ne permet ni d'atténuer les rapports de pouvoir ni de dépasser les routines identitaires : il conduit plutôt à les occulter ou à les renforcer sous l'action de divers *lobbies*. Un tel constat pousse d'ailleurs un nombre croissant d'acteurs à s'inscrire dans des logiques d'opposition plutôt que de participation (Barbier, 2005). Maesschalck (2008) met en évidence un autre effet pervers des dispositifs délibératifs : le recours aux experts pour combler les déficits de compétences des participants et tenter de pondérer les différents intérêts en présence. Le processus délibératif se réduit alors fréquemment à la simple agrégation des expertises et renforce les conflits entre positions respectives.

Afin de dépasser les limites du débat participatif, que les acteurs ont pourtant tendance à perpétuer lorsqu'il s'agit de concevoir de nouveaux modes de coopération, les théoriciens pragmatistes de l'éducation à la démocratie tentent de proposer de nouveaux cadres de participation pour permettre une réelle innovation démocratique. Leur objectif est d'identifier des mécanismes d'apprentissage collectif qui suscitent une transformation des représentations des acteurs et les mettent en capacité de produire de nouvelles possibilités de coopération. La particularité de ces mécanismes est d'être centrés sur la « capacitation » (Maesschalck, 2008) des acteurs par l'action collective. Il s'agit d'aller au-delà du débat et de la convocation de l'expertise pour expérimenter au niveau local de nouvelles solutions et organiser le suivi, l'évaluation et la comparaison de ces différentes solutions locales. « Le point crucial ne réside plus dans la mise en évidence de la contrainte rationnelle d'une discussion juste, mais dans les conditions rendant possible un apprentissage à partir de la confrontation réelle entre différents acteurs engagés, en fonction de leurs intérêts spécifiques (...) » (Maesschalck, 2008:89).

Dans cette perspective, la question à résoudre est la suivante : comment créer les conditions pour que les acteurs en place puissent transformer progressivement leurs représentations en expérimentant et en évaluant des solutions alternatives ? La réponse que nous formulons repose sur la mise en œuvre d'une fonction de tercésation. Cette proposition, à la fois théorique et méthodologique, est issue de l'analyse réflexive d'un certain nombre de processus d'innovation sociale (Xhaufclair *et al.*, 2010 ; Xhaufclair, Pichault, 2012) dont nous avons été parties prenantes en tant que chercheurs intervenants (Xhaufclair, Pichault, 2011).

Le concept de tercésation (Lenoble, Maesschalck, 2010) désigne l'opération d'auto-transformation qu'accomplit une des parties prenantes d'un

processus collectif lorsqu'elle réalise un déplacement par rapport à ses propres représentations. Cette transformation identitaire constitue une condition nécessaire de dépassement des routines et des blocages, permettant de faire émerger des alternatives. Dans cette perspective, la fonction de tercésation que nous proposons se réfère aux modalités d'intervention d'un ou de plusieurs acteurs tiers, en charge de mettre en place le cadre permettant aux parties prenantes de se tercésier. En effet, ce n'est pas le tiers qui, dans une position d'expert, « tercése » les acteurs : son rôle est de les mettre en situation de « se tercésier ». La mission de ce(s) tiers est complexe, car les acteurs ne sont généralement pas habitués à réaliser pareille démarche réflexive. Au travers d'un travail à la fois cognitif, politique et pragmatique, il s'agit de les aider à prendre conscience des représentations qu'ils véhiculent de leurs propres identités, rôles et intérêts, ainsi que des positionnements et attentes de leurs partenaires au sein du processus collectif. Le travail d'expérimentation conjointe et de comparaison des solutions testées permet alors de transformer progressivement les attentes des acteurs ainsi que la perception qu'ils ont des risques que leur feraient courir les solutions alternatives.

1.2. Modalités de la fonction de tercésation

De manière simplifiée, on peut décliner cette fonction de tercésation en trois modalités d'action permettant de faire advenir les conditions d'un déplacement réflexif des parties prenantes au changement.

Tout d'abord, le tiers endossant une fonction de tercésation doit aider les acteurs à sortir du cadre. Son rôle, de nature cognitive, repose sur des activités de théorisation telles que décrites par Maguire *et alii* (2004), et son objectif est d'aider les acteurs à construire un processus de résolution de problème qui ne soit pas basé sur la perpétuation des pratiques existantes. Cet objectif de « *reframing* » (Schön, Rein, 1994) nécessite que la fonction de tercésation soit prise en charge par un (des) tiers extérieur(s) capable(s) de se distancier des routines des parties prenantes concernées.

La deuxième dimension de la fonction de tercésation consiste en un processus de désenrôlement et de réenrôlement des parties prenantes, qui s'appuie notamment sur les apports de la théorie de l'acteur-réseau (Akrich *et al.*, 1988). Le rôle du ou des tiers est d'aider les acteurs à s'extraire de leurs rôles conventionnels en travaillant leur relation aux autres acteurs, afin qu'ils puissent s'associer différemment dans le processus de recherche de solutions. L'enjeu n'est donc pas tant le « *casting* » des parties prenantes que leur capacité à s'extraire de leurs rôles traditionnels pour envisager de nouveaux modes d'interaction avec leurs partenaires.

La troisième modalité de l'action du tiers « tercésateur » fait clairement écho au processus d'auto-transformation des acteurs. Elle s'ancre

plus spécifiquement dans le courant de l'expérimentalisme démocratique (Dorf, Sabel, 1998) qui promeut l'implication des acteurs dans des activités expérimentales permettant une transformation graduelle des perceptions et l'introduction d'un changement incrémental. Ici, la fonction du tiers est de faire en sorte que les acteurs s'impliquent dans ce mouvement itératif, en mettant en place des projets pilotes, en structurant des étapes intermédiaires, en les amenant à tester des alternatives, etc. Son rôle est également de garantir la mise en œuvre d'un processus de comparaison et d'évaluation continue des expériences, et d'aider à opérer les ajustements nécessaires pour intégrer progressivement les nouvelles attentes formulées par les acteurs.

L'existence de ces trois modalités montre la complexité d'une telle fonction de tercésation et la difficulté à trouver des tiers aptes à l'endosser pleinement. En réalité, la fonction doit être comprise comme une fonction collective, c'est-à-dire appuyée sur plusieurs acteurs créant les conditions de la tercésation selon leurs compétences respectives. L'intérêt d'une telle collaboration entre tiers dans le cadre d'une fonction de tercésation est précisément de réaliser, à leur niveau également, une opération d'auto-transformation qui leur permet de réinventer leurs propres rôles et positionnements par rapport à la dynamique collective qu'ils accompagnent. C'est souvent l'association non routinière entre des tiers qui n'ont pas d'habitudes préalables de collaboration qui les pousse à repenser leurs méthodes d'intervention.

Le tiers, dans la fonction de tercésation, se distingue en effet de la conception traditionnelle du tiers neutre et distancié. Il s'agit ici d'un tiers intéressé, mais capable de dévoiler et d'explicitier son (ses) intérêt(s) dans le processus en cours. Une posture impliquée est essentielle, car elle permet au tiers de s'engager lui aussi dans l'expérimentation et de réajuster son implication et ses modalités au long du processus. Cette fonction doit être distinguée de celle du tiers expert venant apporter la solution optimale aux acteurs qui font appel à ses services. Elle doit être considérée comme une contrainte pragmatique, qui qualifie des manières d'agir et non des contenus d'action (Volckrick, 2005 ; 2007). Dans ce cadre, il n'y a pas d'optimum défini au préalable. La fonction de tercésation met en œuvre un apprentissage qui se construit dans l'action. C'est au travers de l'expérimentation et d'un cheminement constitués d'essais et d'erreurs que le monde des possibles se développe et se complexifie.

Nous pouvons à présent nous pencher sur le processus de restructuration de l'industrie sidérurgique liégeoise et tenter d'analyser l'apparente difficulté des acteurs à sortir du sillon historique, ainsi que certaines tentatives de s'en échapper, à l'appui de ce concept de tercésation.

II. Deux siècles de sidérurgie liégeoise

Si, de la Révolution industrielle jusqu'aux Trente Glorieuses, le bassin industriel liégeois s'est structuré autour de la sidérurgie, le déclin de cette industrie clé ne date pas, contrairement à ce que pourrait laisser penser la réaction tardive des acteurs économiques locaux, de l'annonce de l'arrêt de la phase à chaud, mais remonte plutôt au milieu des années 1970.

II.1. De l'apogée au déclin

Le territoire de Liège est le berceau de la sidérurgie belge. En 1817, sur les rives de la Meuse, à Seraing, John Cockerill, un industriel britannique, crée un groupe sidérurgique intégré et produit de l'acier à l'aide de processus anglais innovants. Il construit des cokeries et des hauts fourneaux au coke ainsi que des laminoirs modernes. La palette de produits comprend entre autres machines à vapeur, rails et locomotives. Bénéficiant d'un avantage technologique sur les autres fabricants d'Europe continentale (Leboutte, 2003), le groupe est le précurseur de l'industrialisation belge et fait de la Belgique la première nation industrielle du continent dans les années 1830. Entre 1830 et 1880, cette activité stimule le développement et l'implantation dans les alentours de plus de 1 700 entreprises du secteur de la transformation de l'acier et du génie mécanique, ainsi que des entreprises sous-traitantes.

Victor Hugo, arrivant à Liège en 1840, s'exclame : « Toute la vallée semble trouée de cratères en éruption. Quelques-uns dégorgent derrière les taillis des tourbillons de vapeur écarlate étoilée d'étincelles ; d'autres dessinent lugubrement sur un fond rouge la noire silhouette des villages ; ailleurs les flammes apparaissent à travers les crevasses d'un groupe d'édifices (...). Ce spectacle de guerre est donné par la paix ; cette copie effroyable de la dévastation est faite par l'industrie. Vous avez tout simplement là sous les yeux les hauts fourneaux de M. Cockerill. ² » Cette dynamique industrielle est en outre portée par l'université locale, qui forme des ingénieurs de haut niveau, alors très demandés par les entreprises du monde entier.

Des débuts de la rationalisation industrielle aux Trente Glorieuses

Bien que marquée durement par la Première Guerre mondiale qui met l'industrie sidérurgique liégeoise à l'arrêt, faute de matières premières, celle-ci se modernise et connaît des mouvements de concentration verticale et horizontale. Les historiens ont pu montrer qu'il s'agit en fait d'un processus de rationalisation enclenché dès les années 1920 et privilégiant des modes d'organisation du travail et des politiques de GRH centrés sur l'accroissement de la productivité (Geerkens, 2004), dans le cadre d'un mouvement

2. *Le Rhin*, « Lettres à un ami, Lettre VII », Paris, Hetzel, 1842, tome 1, p. 74.

plus large de concentration industrielle à visée purement financière. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la sidérurgie belge, heureusement épargnée, redémarre en force. Mais, quelques années plus tard, elle est concurrencée par l'arrivée de produits issus d'installations modernes construites dans les pays voisins. Pour relever ce défi, les sidérurgistes wallons décident de fusionner et, dans les années 1960, deux groupes dominant : Cockerill-Ougrée (plus Providence à Charleroi) et Espérance-Longdoz, contrôlés par les deux plus grandes *holdings* belges, la Société générale et la banque Bruxelles Lambert. L'acier belge traverse alors une phase de développement remarquable. Tandis qu'au lendemain de la guerre, sa production ne dépassait guère les 2 millions de tonnes, celle-ci passe à 16,2 millions de tonnes en 1974.

Les Trente Douloureuses ³

La fermeture des charbonnages et le recours accru à des minerais importés font peu à peu disparaître les avantages logistiques et d'accès aux matières premières dont avait longtemps joui l'acier wallon. Liège se retrouve en position d'infériorité face aux implantations maritimes, qui limitent les coûts logistiques. Pour résister, les deux *holdings* qui contrôlent la sidérurgie liégeoise envisagent de rapprocher Espérance de Cockerill afin de constituer un ensemble plus puissant, de taille suffisante pour affronter la concurrence qui s'étend de plus en plus à l'ensemble de l'Europe. De 1945 à 1973, ce sont en tout quatre grandes fusions-absorptions qui marquent le développement de Cockerill. Le premier choc pétrolier de 1973 sonne la fin des Trente Glorieuses et marque le début de la restructuration de la sidérurgie wallonne qui y est mal préparée. Au lieu d'accélérer la modernisation des outils et le transfert de ceux-ci sur de nouveaux sites plus efficaces d'un point de vue logistique, les Liégeois se mobilisent pour préserver les anciennes unités de Seraing et d'Ougrée, bien que leur obsolescence ait été mise en évidence par les rapports de divers consultants et stratèges.

Pour résister à cette situation économique dégradée, la sidérurgie liégeoise se restructure au prix de nombreuses pertes d'emplois. Malgré les ventes d'actifs, les accords de répartition de production passés entre les différents sites sidérurgiques belges, un premier plan de sauvetage adopté par la Commission européenne en 1977 et un programme d'investissements sur fonds publics, la situation de la sidérurgie liégeoise reste difficile. McKinsey, chargé d'un rapport sur la restructuration de l'ensemble de la filière sidérurgique belge, est particulièrement sévère à l'égard de Cockerill. « Le consultant américain lui reproche entre autres de n'avoir fermé récemment aucun outil majeur tout en accumulant un important retard

3. On se réfère ici à l'expression employée par Vandewattyne (2003) dans son historique de l'entreprise.

technologique » (Vandewattyne, 2003:65). Après de nombreuses tergiversations et malgré de vives réticences syndicales, le groupe Cockerill Sambre naît en 1981 de la fusion entre Cockerill et Hainaut-Sambre, alors que ferme la dernière mine liégeoise.

L'Etat se donne alors pour mission de sauver la sidérurgie belge et lui alloue des subventions massives. Cependant, les problèmes structurels d'implantation et d'obsolescence des outils ne sont pas réglés. L'Etat belge fait appel à un grand patron, Jean Gandois, pour trouver une solution aux problèmes de l'acier wallon. Jean Gandois réussit à créer un consensus autour de la nationalisation de l'ensemble de la sidérurgie de Liège et Charleroi, du refinancement du Groupe, et de la mise en place d'une restructuration accompagnée de réduction d'effectifs par appel massif aux préretraites. Son plan, comportant la suppression de 8 000 emplois, sera réalisé intégralement. D'après certaines estimations effectuées en 1987, les aides versées à Cockerill Sambre pour se restructurer, mettre en place de nouveaux outils de production et pour financer les réductions d'emplois se seraient élevées à environ 4,5 milliards d'euros !

Malgré de nombreux investissements et acquisitions, Cockerill Sambre ne renoue pas avec la compétitivité. Entre-temps, les mouvements de fusion s'accroissent dans le secteur sidérurgique : Thyssen fusionne avec Krupp, British-Steel et Hoogovens forment le groupe Corus, etc. Jean Gandois et ses partenaires sont persuadés que le salut de Cockerill Sambre passe nécessairement par une alliance avec l'un ou l'autre de ses concurrents. Cette alliance se concrétise en 1998, avec la prise de participation majoritaire du groupe français Usinor dans Cockerill Sambre.

Usinor croit en l'avenir de Liège, et y réalise divers investissements. En 2001, Usinor fusionne toutefois avec d'autres géants du secteur, Arbed et Aceralia, pour former le groupe Arcelor, nouveau numéro un mondial avec 110 000 salariés, une capacité de production de 46 millions de tonnes et un chiffre d'affaires potentiel de 30 milliards d'euros annuels. Se retrouvent ainsi intégrés au sein d'Arcelor les sidérurgistes belges Cockerill Sambre, Usinor Industeel (l'ancienne Fafer), Sidmar et ALZ à Genk.

Le nouveau *leader* mondial a des ambitions mais, en raison de sa taille, il comprend de nombreux équipements redondants, dont dix lignes à chaud, ce qui amplifie fortement la concurrence au sein du groupe. Des dissensions internes se font vite sentir, en particulier pour décider des investissements. Chaque site réclame des investissements de maintien, de modernisation ou d'expansion, et les discussions sont d'autant plus âpres que chacun est conscient que ces investissements protégeront les usines et contribueront à garantir leur avenir individuel. En outre, étant donné le risque croissant de poursuites judiciaires pour position dominante, une

stratégie de spécialisation par type de produits et par espace national se met en place, dans le cadre d'une stratégie mondiale du groupe (Godelier, 2003:23).

Derniers soubresauts et démantèlement final

En 2002, la direction d'Arcelor décide d'un vaste plan stratégique destiné à définir les évolutions des outils industriels du groupe. Le 24 janvier 2003, Arcelor annonce que tous les investissements seront désormais concentrés sur les phases à chaud les plus performantes, situées près des côtes maritimes, ce qui signifie la fermeture de la phase à chaud liégeoise. La stratégie de restructuration est prévue en deux étapes avec une fin prévue en 2009 : des deux hauts fourneaux situés à Seraing, à l'ouest du territoire, le premier (le « HF6 ») sera fermé en 2005, le second (le « HFB ») en 2009. Cette seconde fermeture entraînera la fin de l'activité du site de Chertal (dans le district « Basse Meuse » à l'Est), dont les activités consistent en la transformation directe de la production des hauts fourneaux. Pas moins de 3 000 travailleurs (10 000, selon les syndicats, en comptabilisant les emplois des sous-traitants) sont condamnés à perdre leur emploi.

Malgré le choc que cette décision représente, le plan social négocié permet d'étaler les effets dans le temps et de s'accoutumer progressivement à l'idée de la fin de la sidérurgie à chaud liégeoise, qui semble désormais inéluctable. Arcelor garantit le développement de la phase à froid à Liège et s'engage à contribuer à la reconversion économique du territoire. En parallèle, une vaste dynamique de revitalisation et de reconversion est lancée sous l'égide des pouvoirs publics régionaux, ce qui permet de garder un climat social apaisé. A Seraing en particulier, l'Association de redéploiement du bassin de Seraing (AREBS) initie une démarche de redéploiement appuyée sur la formulation d'un véritable Master Plan.

Le 25 avril 2005, l'activité du premier haut fourneau, le HF6, est stoppée tel que cela avait été planifié. Néanmoins, le site, au lieu d'être démantelé, est mis « sous cocon » à la demande des organisations syndicales : ainsi, le HF6 pourra remplacer le second haut fourneau en cas de panne. De manière totalement inattendue pour les acteurs locaux, Arcelor fait en 2006 l'objet d'une OPA par le groupe Mittal, qui donne naissance au groupe ArcelorMittal. La direction du nouveau groupe décide, face à l'explosion de la demande d'acier en Asie du Sud-Est, de relancer la phase à chaud, ce qui suscite de nombreux espoirs au sein des milieux politiques et syndicaux. Le HF6 de Seraing, qui venait tout juste d'être fermé, est donc rouvert en février 2008, après plusieurs mois de remise en état et la formation accélérée de nouveaux travailleurs, les anciens sidérurgistes ayant été mis à la retraite dans le cadre du plan social négocié. Cette réouverture a lieu dans une atmosphère de liesse au cours de laquelle de nombreux

acteurs locaux réaffirment leur croyance en l'avenir de la sidérurgie à chaud liégeoise. Début juillet 2008, ArcelorMittal annonce d'ailleurs que la phase à chaud de Liège pourrait être maintenue au-delà de 2020.

Nouveau coup de théâtre en octobre 2008 : après le crash financier de l'été, la crise s'installe et provoque un brusque ralentissement de l'activité sidérurgique du bassin liégeois. En novembre, ArcelorMittal annonce la fermeture du HF6 pour une période indéterminée, suivie, en mai 2009, par l'arrêt « temporaire » de l'ensemble de la phase à chaud liégeoise. En mai 2010, la phase à chaud est partiellement relancée, mais, suite à la nouvelle récession de 2011, le groupe annonce en octobre 2011 sa fermeture totale et définitive, dans le cadre de sa stratégie de réorganisation de la Business Unit Nord (incluant entre autres les sites de Dunkerque, Gand, Liège, Florange, Fos, Brême).

Cette fois, l'annonce de la fermeture fait l'effet d'un coup de massue. Près de 800 emplois sont directement menacés, et l'avenir de la sidérurgie à froid semble incertain. Les syndicats estiment avoir été trahis par Mittal et les manifestations se succèdent. Au-delà de la fermeture du chaud et de la disparition d'une sidérurgie intégrée à Liège, les Liégeois craignent surtout pour l'avenir du « froid », c'est-à-dire son industrie de production d'aciers plats, dont la viabilité est désormais dépendante des approvisionnements en provenance de Dunkerque. Le démantèlement de l'entreprise semble cette fois engagé de manière irréversible.

II.2. Entre reproduction et transformation

Le recul dont nous disposons aujourd'hui nous permet de réaliser que le déclin de l'industrie sidérurgique liégeoise remonte en réalité à plusieurs décennies. Si l'apogée de cette industrie date de la première moitié du XX^e siècle, certains estiment que les sites de Seraing et d'Ougrée, avant même la Seconde Guerre mondiale, devenaient exigus ; les dénivelés des terrains à flanc de colline entraînaient par ailleurs des surcoûts logistiques pénalisants. L'essor industriel de l'après-guerre et la période des Trente Glorieuses permettent à la sidérurgie liégeoise de croître très rapidement, mais des transformations majeures se produisent alors et influencent l'évolution de cette industrie : par exemple, la nature et la taille des outils évoluent, les mines de charbon wallonnes et de fer de Lorraine s'épuisent, et le transport maritime des matériaux se généralise. Certains industriels perçoivent l'impact que ces mutations vont avoir sur l'activité : plusieurs grands sidérurgistes européens mettent donc en chantier des programmes ambitieux de reconstruction de leurs usines sur de nouveaux sites, plus proches des grands ports et disposant d'une superficie suffisante pour permettre un accroissement des capacités de production.

Ce choix n'est cependant pas celui des partenaires sociaux et acteurs institutionnels liégeois. L'acquisition des terrains de Chertal, idéalement situés dans l'angle formé par la Meuse et le canal Albert, avec un accès direct aux ports d'Anvers et de Rotterdam, aurait pu constituer l'amorce d'une stratégie dans ce sens de la part du groupe Espérance-Longdoz ; son rapprochement avec le groupe Cockerill donne toutefois un coup d'arrêt à cette stratégie, puisqu'elle signifie la fermeture à brève échéance des hauts fourneaux d'Ougrée et de Seraing ainsi que de l'aciérie d'Ougrée. Celles-ci auraient dû avoir lieu dans le courant des années 1970, mais les fermetures auraient été compensées par la création à 25 kilomètres d'une usine entièrement neuve sur un site vierge, afin de faciliter le transport des matériaux. Ce site aurait néanmoins employé moins de personnel que ceux d'Ougrée et de Seraing, ce qui n'a pas manqué de susciter l'opposition des organisations syndicales. Pour un ensemble complexe de raisons, la stratégie de renouvellement et de relocalisation de l'outil est abandonnée. Selon les auteurs du rapport Laplace : « C'est cette décision funeste de 1972 qui a scellé le sort de la sidérurgie de Liège » (Laplace Conseil, 2012:49). Selon les mêmes auteurs : « Alors que tous les grands acteurs sidérurgiques décident de déplacer leurs outils vers la mer, à Liège, on fait le choix de se centrer sur le site historique, dont l'obsolescence et l'absence de capacité de développement étaient déjà évidentes. (...) Tous les participants à cette décision en partagent la responsabilité : les actionnaires qui ont préféré des économies à court terme, les dirigeants qui ont conforté leurs pouvoirs, les ingénieurs qui n'ont pas su faire entendre le bon sens industriel, les syndicats qui ont fait pression pour rester dans leurs bastions et les communes qui n'ont pu s'entendre sur une nouvelle répartition des impôts locaux assis sur la force motrice » (2012:49).

Les causes qui ont mené à la situation actuelle sont complexes et multiples, et aucun acteur ne peut être considéré comme l'unique responsable de cette décision. L'attitude des partenaires sociaux du secteur a de son côté consisté à défendre le bastion historique de la sidérurgie liégeoise, le fer de lance d'une industrie qui a « toujours » été là et qu'il importait de préserver à tout prix, quelles que soient les évolutions du contexte dans lequel cette activité industrielle allait devoir s'exercer.

Cette logique de préservation de l'ordre ancien ne transparait pas uniquement dans la décision de 1972. Tout au long des coups de semonce et de théâtre qu'a connus la sidérurgie liégeoise depuis la fin des Trente Glorieuses, le combat des partenaires sociaux a consisté à préserver l'outil. Ainsi, lorsqu'Arcelor décide de la fermeture des hauts fourneaux liégeois dans le cadre de son plan Apollo, les organisations syndicales obtiennent le maintien du site « sous cocon », plutôt que son démantèlement, afin de pouvoir remplacer le second haut fourneau en cas de panne.

L'annonce de 2003, impliquant la fermeture des deux hauts fourneaux liégeois, semble pourtant avoir provoqué une prise de conscience quant aux reconversions à mettre en œuvre. Passés le choc initial et la négociation du plan social, une dynamique de redéploiement est initiée, qui dévoile un ensemble de possibles pour Liège et sa région. Bien que les « guerres de clocher » et les jeux politico-institutionnels aient freiné le processus de redéploiement, le deuil de la sidérurgie à chaud semble bel et bien engagé, et on observe les prémices d'un changement lorsque, tout à coup, Lakshmi Mittal mise à nouveau sur la sidérurgie, en annonçant la reprise de la phase à chaud.

Cette décision inattendue est diversement appréciée par les parties prenantes au processus de reconversion du territoire. Les syndicats la présentent comme une victoire historique. Chez ces derniers, le discours de Mittal suscite un espoir sans limites : il légitime leurs propres aspirations, et certains voient déjà la sidérurgie liégeoise retrouver la gloire qui fut la sienne près d'un siècle auparavant. Le Parti socialiste, dominant dans la plupart des coalitions locales de la région de Liège, accueille la nouvelle très positivement. Les autres partis politiques, tout comme de nombreux experts, se montrent moins enthousiastes, craignant le prochain revirement économique. La ville de Seraing, située juste à côté de Liège, est la plus concernée par la relance de la phase à chaud car c'est sur son territoire que se situent la majorité des installations sidérurgiques. Elle accueille cependant cette annonce de manière mitigée, car elle en craint les conséquences néfastes pour la reconversion du territoire, alors qu'elle a déjà consacré beaucoup d'énergie à la concrétisation de son Master Plan.

Très peu d'acteurs analysent les intentions de Mittal de manière lucide. De nombreux acteurs institutionnels, économiques et syndicaux liégeois *veulent* croire à l'avenir de sa sidérurgie intégrée, et accueillent sans conditions le « sauveur » qui leur permet de repartir dans la même direction. Toutefois, le maintien de cette activité très polluante pose problème au regard des quotas d'émission de CO₂ qui ont été fixés, d'autant plus que Mittal refuse de prendre en charge les coûts générés par cette pollution. C'est finalement le gouvernement de la région wallonne, donc les pouvoirs publics, qui accepte de prendre en charge l'ensemble de ces coûts pour convaincre l'industriel de remettre en fonctionnement les hauts fourneaux liégeois, malgré certaines voix discordantes, notamment du côté du parti écologiste.

L'énergie dépensée par les partenaires sociaux et institutionnels liégeois pour défendre la centralité de l'industrie sidérurgique envers et contre tout a finalement laissé peu de place au développement de projets alternatifs. La majorité de ceux qui avaient été initiés ont en tout cas été rapidement mis entre parenthèses lorsque la décision de réouverture a été prise par Mittal,

vu que ce dernier semblait promettre un avenir à la sidérurgie liégeoise pour 20 ans au moins. L'enthousiasme des acteurs locaux à l'annonce de la relance du HF6, célébrée dans le film du même nom ⁴, se transforme en désenchantement lorsque la crise éclate en 2008 et qu'en 2011, une décision de fermeture définitive, *a priori* irrévocable, est prise par Mittal.

On peut dès lors s'interroger sur les raisons de l'apparente difficulté des acteurs liégeois à sortir du sillon central de la sidérurgie face à l'accumulation de signes pouvant laisser penser que cette filière d'activité finirait par s'éteindre. La position distanciée du chercheur est certes ici plus confortable que celle des acteurs concernés, sidérurgistes de père en fils, attachés affectivement à *leurs* outils et ressentant directement les risques de paupérisation de toute leur communauté. Néanmoins, d'autres régions européennes confrontées à des enjeux similaires ont réussi à se défaire d'un outil industriel devenu obsolète et à faire des choix certes douloureux à court terme, mais gratifiants à moyen et long terme (le Luxembourg, la Sarre, la Rhénanie du Nord, etc.).

Pourquoi les acteurs liégeois ne sont-ils parvenus qu'à reproduire des schémas connus ? Comment auraient-ils pu faire en sorte que la sidérurgie devienne progressivement moins centrale dans l'économie locale ? Comment peut-on penser autrement l'avenir d'un territoire qui subit la restructuration d'une filière structurante ? C'est à ces questions particulièrement complexes que nous proposons d'apporter des éléments de réponse, en mobilisant les apports des théories pragmatistes et leur traduction dans le concept de tercésiation.

III. Du (difficile) dépassement des routines

On peut se demander en quoi les soubresauts de l'histoire sidérurgique liégeoise reflètent un processus avorté de tercésiation. L'incapacité des acteurs à sortir de leur habitus (Bourdieu, 1980) est-elle inéluctable ou certaines initiatives sont-elles susceptibles de s'inscrire dans une perspective de dépassement des routines ?

III.1. Les impasses du délibérativisme

L'analyse du cas liégeois nous permet de constater que la première modalité de la fonction de tercésiation semble avoir été mise en œuvre. Les acteurs locaux ont à plusieurs reprises sollicité la collaboration de partenaires (plus ou moins) externes pour les aider à penser l'avenir de leur territoire. Outre les nombreux rapports d'experts sur l'industrie sidérurgique, deux tentatives de théorisation alternatives, dont l'échec patent en termes de « *reframing* » des acteurs nous semble particulièrement significatif,

4. HF6, Form'Action André Renard.

peuvent être notées ; d'une part, une démarche de prospective collective nommée Liège 2020 ; d'autre part, deux rapports d'experts transmis au premier semestre 2012 suite à l'annonce par Mittal de la fermeture de la sidérurgie à chaud liégeoise.

Liège 2020

Prenons tout d'abord la démarche de prospective menée par un groupe d'une cinquantaine de personnes issues de divers milieux socio-économiques liégeois en 2003 et 2004. Cette démarche est initiée par la SPI+ – l'agence de développement économique pour la province de Liège –, un important acteur du développement économique local, en collaboration avec le bureau de conseil Futuribles. Le « Groupe de réflexion Liège 2020 » accomplit cette démarche dans une logique de refus de « (...) la fatalité et (en) estimant que l'avenir se construit et ne peut être seulement imposé par les circonstances extérieures ». Ce travail se veut n'être qu'un commencement et susciter auprès de tous les habitants du territoire une prise de conscience des enjeux auxquels leur communauté est confrontée sur la base de quatre scénarios balayant le spectre des futurs possibles. Dans son introduction, le rapport de synthèse formule cette question : « N'était-il (...) pas évident depuis longtemps qu'Arcelor devrait fermer certains de ses sites ? »⁵.

Près de dix ans plus tard, il apparaît que la réponse à cette question n'est pas si évidente pour les Liégeois... Si deux des quatre scénarios prospectifs échafaudés par le « Groupe de réflexion Liège 2020 » sont optimistes, la situation suite à l'annonce de fermeture définitive de la sidérurgie à chaud se rapproche des deux autres, les plus sombres. Le scénario 1, nommé « Les Chiens de faïence », envisage qu'« un des futurs possibles (...) pourrait consister en une lente érosion de la situation actuelle : groupes et projets divers s'embourbent, engoncés dans les conflits de pouvoirs et les intérêts locaux, sans qu'aucun projet commun réellement ambitieux ne soit formulé. Les pertes d'emplois dans différents secteurs sont vécues comme une fatalité. (...) » Le scénario 2, intitulé « Les loups entre eux », consiste en « une aggravation du scénario précédent, avec une dégradation brutale qui (...) se caractérise notamment par une nette diminution des ressources publiques, une spirale de licenciements et de faillites. (...) Les acteurs se replient plus encore sur leurs prérogatives, plus enclins à se justifier et à chercher des responsables aux situations dramatiques vécues que de trouver des solutions durables aux problèmes. La province est devenue totalement passive et se dégrade rapidement. »

Notre objectif ici n'est pas d'évaluer lequel des quatre scénarios est le plus proche de la situation de 2012. Ce n'est d'ailleurs pas la vocation de ces

5. Liège 2020, Rapport de synthèse, disponible à l'adresse <http://www.liegeonline.be/lg2020/scenarios.htm>.

scénarios, qui doivent avant tout servir à nourrir le débat et à susciter des projets nouveaux. Nous souhaitons surtout mettre en évidence le fait que cette démarche et ce rapport sont tombés dans l'oubli juste après qu'ils ont été communiqués aux acteurs institutionnels concernés. Les scénarios, que l'on peut analyser comme des théorisations alternatives, sont instrumentalisés dans les jeux politiques locaux et ne font même pas l'objet de débats. La prise de conscience n'a pas lieu et ne produit pas d'effets en termes de mobilisation des « forces vives » locales.

Dans le cadre de Liège 2020, la structure de réflexion mise en place n'inclut que des représentants des acteurs institutionnels « traditionnels ». Bien que le groupe se présente comme composé de « citoyens éclairés » siégeant à titre individuel, on ne peut manquer de constater qu'ils sont issus des groupes socio-économiques habituellement mobilisés lorsqu'il s'agit de penser l'après-restructuration : entreprises, chambre de commerce, consultants, académiques, politiciens. Aucun processus de désenrôlement et de réenrôlement n'est à l'œuvre. Les « individus » sont identifiés et légitimés en fonction de leur organisation ou institution d'appartenance, et les rôles qu'ils endossent sont similaires à ceux proposés par les autres structures locales en charge de penser le redéploiement (et ces dernières sont nombreuses !). Une telle démarche prospective se construit sur un mode purement délibératif, où l'on préjuge de la capacité des acteurs à dépasser leurs routines alors que rien n'est mis en place pour leur permettre d'en sortir.

Les rapports Laplace et Syndex

En janvier 2012, le bureau Laplace (Laplace Conseil, 2012) présente « (...) au gouvernement wallon ainsi qu'à l'ensemble des travailleurs et des entreprises impactés par le projet de fermeture du Chaud de Liège d'ArcelorMittal » le rapport qui lui a été commandé sur le thème de l'avenir de la sidérurgie de Liège. Ce rapport fait l'objet d'un désaveu lors de sa publication et est enterré immédiatement par ses commanditaires en raison des réactions qu'il suscite auprès des partenaires sociaux du secteur. Le rapport présente en effet quelques formulations malheureuses, telles que : « (...) Les Liégeois ont été trop têtus, trop querelleurs, trop divisés, trop conservateurs et, en fin de compte, trop bêtes pour sauver leur héritage sidérurgique du naufrage. » Il impute également à de nombreuses reprises le déclin de l'industrie à un « manque de fiabilité sociale ». Ces éléments ont suscité l'ire des syndicats liégeois et un barnum médiatique. Le rapport avait toutefois l'intérêt de formuler explicitement et sur la base d'une analyse fouillée le constat de la fin de la sidérurgie à chaud liégeoise et de l'assortir d'une série de propositions concrètes permettant d'atténuer l'impact de cette fermeture et surtout d'assurer l'avenir de la sidérurgie à froid, dans une logique non intégrée et de filialisation.

Quelques mois plus tard, c'est au tour du bureau français Syndex de transmettre ses conclusions. Ce nouveau rapport (Syndex, 2012) est bien mieux accueilli par les acteurs politiques régionaux et par les organisations syndicales, car il plaide pour le maintien d'une sidérurgie liégeoise intégrée et indépendante. A la différence du bureau Laplace, Syndex présente sa méthode de façon précise. Pour construire ce scénario, Syndex a rencontré un grand nombre d'acteurs : experts de l'industrie sidérurgique, acteurs institutionnels, économiques et politiques locaux, et plus de 60 travailleurs de la sidérurgie liégeoise. De plus, Syndex a fondé sa réflexion sur la « méthode de la démonstration par les similaires » : le cabinet a construit ses propositions sur la base de l'analyse comparée de « sidérurgistes européens indépendants comparables à une sidérurgie liégeoise ayant recouvré toute son autonomie stratégique, économique, sociale et financière (...) ». Syndex qualifie ainsi sa contribution d'« étude action ». Il n'empêche qu'après avoir reçu l'approbation des acteurs politiques et syndicaux, le rapport ne donne lieu à aucun résultat concret, étant donné la fin de non-recevoir exprimée par le groupe Mittal. Les contraintes financières des autorités publiques, peu enclines à s'engager dans des investissements depuis la crise financière de 2008-2009 à quelques mois d'importantes échéances électorales, jouent aussi un rôle.

Les deux rapports conçoivent un avenir pour la sidérurgie liégeoise, mais avec des modalités radicalement différentes. Laplace voit un avenir dans une sidérurgie non intégrée et filialisée, alors que Syndex le voit dans une sidérurgie intégrée et rachetée par les pouvoirs publics. A nouveau, il ne nous appartient pas de dire si les analyses et recommandations proposées par ces experts sont réellement pertinentes ; notre objectif est en revanche de montrer qu'une fois encore, la production de théorisations alternatives ne déclenche aucun effet transformateur. Notre hypothèse est que ce type d'action ne peut voir le jour s'il repose uniquement sur des efforts cognitifs. Le rapport Laplace ne vise qu'à faire connaître la position d'un expert – soit sa propre théorie – à d'autres acteurs, sans que ces derniers l'aient sollicité ni n'aient participé à son élaboration. Par ailleurs, les implications concrètes des actions proposées par le rapport n'ont pu être testées, et il n'implique aucun déplacement identitaire. Les conclusions du rapport sont facilement disqualifiées par les acteurs institutionnels locaux, qui ne manquent pas d'en contester la légitimité (extériorité du consultant par rapport à la scène locale, positionnement anti-syndical, etc.).

Le rapport Syndex est quant à lui très favorablement accueilli par ses destinataires. En effet, il est publié en période pré-électorale et envisage un avenir pour la sidérurgie actuelle. En outre, son élaboration se veut « participative », puisque toutes les parties prenantes ont été rencontrées. Néanmoins, il ne va pas au-delà de l'aspect cognitif du problème. Les acteurs ont

été enrôlés sans qu'aucun travail de désenrôlement n'ait été effectué : dès lors, ils n'ont pu produire qu'un discours de routine et de répétition de ce qu'ils connaissaient. De plus, aucune tentative d'expérimentation concrète n'apparaît possible à court ou à moyen terme. La proposition de Syndex semble d'autant plus irréaliste qu'elle implique que le groupe Mittal accepte de revendre l'ensemble de ses outils liégeois, ce qu'il refuse obstinément et ce que nul ne peut lui enjoindre de faire. Ces deux rapports apparaissent dès lors comme un affrontement un peu vain entre deux postures théoriques, servant les intérêts de certains acteurs en fonction de l'évolution de la conjoncture (en particulier l'agenda électoral) sans prendre en compte les rapports de force réels, notamment les rapports de propriété, ni chercher à faire évoluer les positions des acteurs.

Ainsi, la simple diffusion de théories alternatives, combinée à la sollicitation d'acteurs qui ne travaillent pas la question de leurs rôles et identités, ne produit pas d'effets transformateurs. Dans la perspective pragmatiste qui sous-tend notre hypothèse, il manque à chaque fois une dimension fondamentale : la confrontation à l'expérimentation et la mise en perspective des expériences vécues. A aucun moment les acteurs institutionnels et sociaux liégeois n'ont osé tester, même dans un cadre pilote et restreint, la pertinence et l'intérêt des alternatives qui s'offraient à eux. Ils ont, semble-t-il, préféré rester dans la sécurité d'un cadre connu, même si celui-ci a fait la preuve de son obsolescence et de son inefficacité. En témoigne la position des organisations syndicales qui, face à la décision de fermeture prise par Mittal, réclament la nationalisation pure et simple de l'outil sidérurgique.

III.2. Le Master Plan de Seraing : la fin de la répétition ?

De l'AREBS à ERIGES

Malgré le constat que nous venons de dresser, une initiative à l'œuvre depuis une dizaine d'années dans le cadre du réaménagement du territoire de Seraing, la commune de l'agglomération liégeoise qui concentre le plus d'outils de la sidérurgie à chaud, nous semble relever d'une dynamique collective de nature différente. Cette démarche, plus connue sous le nom de Master Plan, produit aujourd'hui ses premiers effets concrets en termes d'aménagement du territoire. Sa mise en place a pourtant été lente.

Lancée au tournant du XXI^e siècle, elle fait suite à un diagnostic socio-économique confié à l'agence locale de développement économique, l'AREBS, dont les résultats interpellent : un taux de chômage de 23 %, 40 % des activités économiques liées au seul secteur des métaux, 20 % de logements sociaux, un habitat vétuste. La partie basse de la ville concentre à elle seule un taux de chômage de 31 %, 46 % des bénéficiaires de l'aide sociale, 50 % de logements au confort précaire, de nombreuses personnes

isolées, etc. Ce diagnostic favorise l'émergence du Groupe de redéploiement économique liégeois (GRE), mais aussi et surtout celui d'un groupe « Aménagement du territoire » dont la zone d'intervention prioritaire est la vallée serésienne, où l'espace a été façonné, au fil des siècles, par l'empreinte de l'industrie sidérurgique.

L'annonce de fermeture de la phase à chaud faite par Arcelor en 2003 accélère le processus. Une étude urbanistique est réalisée entre 2004 et 2006. En résulte le Master Plan de la vallée serésienne, redessinant l'ensemble de la vallée à long terme et définissant des zones de traitement prioritaire. Parallèlement, l'équipe de l'agence de développement économique s'étoffe en intégrant de nouvelles compétences – juriste, expert financier, architecte-urbaniste, chargé de communication –, créant un « pôle urbanistique ». En 2005, la ville de Seraing choisit de créer une structure spécifique chargée de concrétiser les aménagements prévus par le Master Plan. Elle crée la régie communale autonome ERIGES (« Eriger Seraing »), un organisme local d'intérêt public, doté d'une personnalité juridique propre, afin de faciliter les partenariats public/privé pour des projets immobiliers.

D'autres actions sont menées en parallèle de cette étude urbanistique : visites d'agglomérations belges et européennes ayant été le théâtre d'opérations réussies de requalification urbaine ; ateliers urbains permettant de confronter les prescriptions des urbanistes à la sensibilité et aux idées des usagers (habitants, impétrants, travailleurs) de Seraing ; séances d'information interactives à destination des Serésiens ; contacts réguliers avec la presse ; organisation de groupes de réflexion sur des questions soulevées par l'élaboration de l'étude urbanistique ; promotion des actions menées à une échelle internationale afin d'attirer promoteurs, investisseurs et développeurs, etc.

Lorsqu'en 2007, Mittal envisage de rouvrir le « chaud », la ville de Seraing se retrouve « écartelée entre deux avenir » (Schreuer, 2008) : d'une part, un Master Plan qui propose implicitement de tourner définitivement la page de l'industrie lourde et planifie, pour la génération à venir, rien moins que la dépollution des sites et la réaffectation de centaines d'hectares ; d'autre part, un discours officiel selon lequel le « chaud » a un avenir. ERIGES est réservé par rapport à ce discours, craignant – à juste titre – qu'une relance même provisoire de la phase à chaud ne fasse que retarder l'échéance finale et freiner la mise en œuvre du nouveau plan d'aménagement territorial. L'annonce suscite un effet de découragement auprès des parties prenantes déjà engagées dans le processus de reconversion économique de la vallée de Seraing. En réaction, l'agence décide de distinguer les actions directement affectées par la réouverture des hauts fourneaux (nettoyage d'espaces, développement d'équipements de loisirs et touristiques, etc.) – qui devront nécessairement être postposées – et celles qui pourront être poursuivies

indépendamment des aléas de l'activité sidérurgique (transformation de l'entrée de ville, construction de la nouvelle cité administrative, rénovation de l'habitat existant). Elle communique sur les réorientations du projet, soutenant que les objectifs du Master Plan sont bien la reconversion globale de la vallée serésienne. Ses dirigeants répètent qu'une large partie du Master Plan n'est pas affectée par ces décisions et que les actions de reconversion peuvent se poursuivre. De nombreux efforts sont entrepris afin de maintenir les différentes parties prenantes impliquées dans le projet.

En 2012, la stratégie suivie par ERIGES est apparemment payante puisque, à l'heure où Mittal annonce son désengagement, l'agence engrange ses premiers résultats concrets et visibles. Les chantiers sont en cours (transformation de l'entrée de ville, construction de la nouvelle cité administrative), certains sont même en passe d'être finalisés (nouveau centre administratif de la société CMI, fleuron de l'industrie locale), et ERIGES continue à mobiliser les riverains de la vallée serésienne dans le processus d'aménagement. Récemment, la ville de Seraing a invité ses citoyens à venir donner les premiers coups de pioche dans le cadre du chantier de démolition des chancres industriels de la célèbre rue Cockerill. Cette démolition est entreprise en vue de permettre la réalisation du nouveau boulevard urbain, qualifié de « trait fort du Master Plan ».

La mise en œuvre d'une fonction de tercésiation

Il ne s'agit ici pas de faire l'apologie de la démarche d'aménagement territorial engagée par la ville de Seraing. La réurbanisation de la zone ne suffit pas à répondre aux enjeux économiques et sociaux soulevés par la disparition de l'industrie sidérurgique. Nous identifions néanmoins dans la dynamique en cours plusieurs caractéristiques d'une démarche expérimentaliste portée par l'agence de développement économique local. En empruntant une voie détournée – l'aménagement du territoire –, l'agence ERIGES met en œuvre une fonction de tercésiation dont les apports en termes de redéploiement commencent à être perceptibles.

En effet, ERIGES a procédé à un élargissement du cadre habituel des acteurs en problématisant l'après-restructuration en termes d'aménagement du territoire. En affirmant qu'on ne peut penser l'« après » uniquement en termes de remplacement ou de prolongation de l'industrie qui disparaît, et en montrant qu'il importe de commencer par réaménager le territoire dans une perspective citoyenne, l'agence opère un déplacement complet du cadre, un « *reframing* » qui permet de faire émerger d'autres vues sur ce que peut être l'avenir de la vallée de Seraing. Le passage de témoin de l'AREBS, structure consacrée au développement économique, à la nouvelle entité ERIGES reflète une problématisation qui déborde désormais l'objet industriel. L'enjeu tel que formulé par ERIGES est le suivant : comment

redéployer un territoire pour en faire un élément de dynamisme économique et social ? Un tel élargissement du cadre constitue sans nul doute un gage de succès pour une démarche d'innovation territoriale (Naedenoen, Pichault, 2012).

Par ailleurs, cette démarche a été participative : à toutes les étapes, les citoyens et acteurs socio-économiques ont été appelés à s'impliquer, de manière souvent très concrète, et ont pu voir que leurs apports, réactions, etc. étaient intégrés dans les documents produits. La spécificité de cette dynamique d'enrôlement est qu'elle a permis à de nouveaux acteurs, autres que les acteurs institutionnels traditionnels, d'avoir voix au chapitre. Comme on l'a vu, la population a été mobilisée dès le début du projet, dans des réunions d'information et de sensibilisation, puis a été de plus en plus impliquée dans des groupes de travail, de réflexion, des projets citoyens, etc., visant la réappropriation de l'espace urbain par ses habitants. Pareille démarche a donc permis à des individus qui s'étaient, par exemple, toujours définis en tant qu'ouvriers de la sidérurgie, de se découvrir désormais riverains d'un espace à redéfinir, dont la requalification pouvait leur apporter un bénéfice. Le Master Plan s'est également appuyé sur d'autres employeurs qu'ArcelorMittal. Ainsi en est-il de CMI, ancien bastion de l'empire de John Cockerill, sorti du giron du groupe lors de son rachat par Usinor, et devenu depuis un fleuron industriel international. En intégrant le développement de son nouveau centre administratif dans le Master Plan serésien, CMI contribue à renouveler la figure de l'employeur local par rapport à ArcelorMittal. Il est à noter également que la dynamique d'aménagement territorial a permis d'associer à la démarche des acteurs autres que les parties prenantes socio-économiques habituelles. Les compétences et expertises requises ont en effet conduit à la mobilisation d'architectes, d'urbanistes, d'artistes, etc. En intégrant le projet, ils étaient porteurs d'idéaux participatifs et démocratiques qui ont largement influé sur la méthodologie mise en œuvre.

Enfin, tous ces acteurs désenrôlés puis réenrôlés ont vite vu les projets auxquels ils ont été associés se concrétiser. Tout d'abord en se confrontant à d'autres d'opérations de requalification urbaine en Belgique et en Europe. Ensuite, en voyant les premiers projets devenir tangibles. Le Master Plan a en effet été conçu de manière à permettre une mise en œuvre opérationnelle rapide destinée à inspirer confiance à la population et aux acteurs économiques locaux. Il a été organisé en 11 séquences et trois zones d'intervention prioritaire, ce qui a permis de vite lancer les premiers chantiers. La population a participé à l'inauguration de ces chantiers, en posant les premières pierres, en étant invitée à de grandes fêtes populaires organisées par la ville, etc. : la démarche a donc dépassé le stade de la théorisation

puisque le nouvel aménagement territorial projeté est désormais expérimenté de façon concrète.

Conclusion

La fonction de tercésation, qui consiste en un soutien à la réflexivité et à l'auto-transformation des acteurs, s'articule autour de trois modalités principales : un « *reframing* » cognitif basé sur une intense activité de théorisation alternative ; un processus de désenrôlement et de réenrôlement des parties prenantes ; la mise en place d'un dispositif expérimental d'enquête conjointe, dans lequel les acteurs peuvent comparer et évaluer les solutions alternatives qui s'offrent à eux. Si la tercésation nécessite sans doute des conditions particulières pour devenir effective – en termes de compétences, de ressources financières, de rapports de forces entre acteurs, etc. –, la réflexivité et l'auto-transformation qu'elle induit permettent à tout le moins de sortir de la spirale de la répétition et d'envisager des alternatives intéressantes dans la gestion des restructurations.

Sans doute les avancées permises par le Master Plan de la ville de Seraing n'offrent-elles pas encore la garantie d'un avenir différent pour la région de Liège. Mais la démarche ainsi enclenchée permet d'observer une émulation, que les groupements, *think tanks*, rapports, etc. mis en place ou produits jusqu'à présent ne suscitaient pas ; elle apporte un éclairage neuf sur la façon dont des acteurs institutionnels, économiques et sociaux peuvent s'extraire de leurs routines. En se donnant le droit d'essayer, de tester, de comparer, d'évaluer, en étant soutenues par des acteurs tiers, les parties prenantes d'un territoire en restructuration peuvent progressivement sortir du sillon dans lequel les maintient le poids de l'héritage historique et changer leur perception des risques liés à l'exploration d'autres voies.

La démarche du Master Plan comporte à nos yeux les germes d'une gouvernance réflexive des restructurations qui relèverait d'une fonction de tercésation attentive à trois aspects : faire émerger des théorisations alternatives permettant aux acteurs de « sortir du cadre » ; désenrôler et réenrôler les parties prenantes des restructurations au travers de processus participatifs s'appuyant sur des structures nouvelles ; mettre en actes et expérimenter les solutions alternatives, en évaluant les résultats de ces tests à l'aune d'autres projets similaires.

Une telle démarche reste évidemment soumise à divers aléas : les alliances politiques peuvent changer, les subventions peuvent être interrompues, d'autres contraintes environnementales peuvent apparaître, etc. La fonction de tercésation mise en œuvre par ERIGES pourrait toutefois être renforcée, notamment par l'intégration d'autres acteurs tiers chargés de soutenir la réflexivité d'ERIGES en tant qu'acteur. Après bientôt dix

années de fonctionnement, l'agence est elle aussi susceptible d'entrer dans des routines qui pourraient affaiblir son action transformatrice : il est donc important qu'elle poursuive cette dynamique d'association non routinière en mobilisant dans la réflexion et l'expérimentation des acteurs venant d'horizons encore plus divers, par exemple les artistes, les associations qui promeuvent le développement durable, les groupements de consommation alternative, etc.

Quoi qu'il en soit, c'est en mettant en œuvre des démarches de ce type que les acteurs d'un territoire affecté par une restructuration majeure peuvent être amenés à forger de nouveaux modes de coopération, évitant ainsi les risques de la répétition.

Références bibliographiques

- Akrich M., Callon M., Latour B. (1988), « A quoi tient le succès des innovations ? Premier épisode : l'art de l'intéressement », *Gérer et Comprendre, Annales des Mines*, n° 11, p. 4-17 ; « Deuxième épisode : l'art de choisir les bons porte-parole », n° 12, p. 14-29.
- Barbier R. (2005), « Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire », *Natures, Sciences, Sociétés*, n° 13, p. 258-265.
- Beaujolin-Bellet R., Bruggeman F., Paucard D. (2006), « Décisions de restructuration et jeux d'acteurs : la construction de l'acceptabilité sociale des licenciements accompagnés de plans sociaux », *Management et Avenir*, vol. 3, n° 9, p. 65-81.
- Beaujolin-Bellet R., Schmidt G. (2012), *Les restructurations d'entreprise*, Paris, La Découverte.
- Bourdieu P. (1980), *Le sens pratique*, Paris, Editions de Minuit.
- David P. (1985), « Clio and the Economics of QWERTY », *American Economic Review*, vol. 75, n° 2, mai, p. 332-337.
- Dewey J. (1967), *Logique : la théorie de l'enquête*, Paris, PUF.
- Didry C., Jobert A. (2010) (dir.), *L'entreprise en restructuration. Dynamiques institutionnelles et mobilisations collectives*, Rennes, PUR.
- Dorf M. C., Sabel C. F. (1998), « A Constitution of Democratic Experimentalism », *Columbia Law Review*, vol. 98, n° 2, p. 267-473.
- Gazier B., Bruggeman F. (2008) (eds), *Restructuring Work and Employment in Europe. Managing Change in an Era of Globalization*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Geerkens E. (2004), *La rationalisation dans l'industrie belge de l'entre-deux guerres*, Bruxelles, Palais des Académies, 2 tomes.
- Godelier E. (2003), « Le temps de l'histoire et des conjonctures chez Usinor (1948-1995) », in Fusulier B., Vandewattyne J., Lomba C., *Kaléidoscope d'une modernisation industrielle*, Louvain-La-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, p. 11-26.
- Habermas J. (1997), *Droit et Démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard.
- Laperche B., Lorek M., Uzunidis D. (2011), « Crise et reconversion des milieux industrialo-portuaires : dépendance de sentier ou renouveau économique ? Les exemples de Dunkerque (France) et de Gdansk (Pologne) », *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 2, avril, p. 341-368.
- Laplace Conseil, « L'avenir de la sidérurgie de Liège », 16 janvier 2012, disponible à l'adresse : http://www.metallos.be/sites/default/files/rapport_laplace.pdf.
- Leboutte R. (2003), « L'histoire longue de Cockerill Sambre », in Fusulier B., Vandewattyne J., Lomba C., *Kaléidoscope d'une modernisation industrielle*, Louvain-La-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, p. 47-57.
- Lenoble J., Maesschalck M. (2009), *L'Action des normes. Eléments pour une théorie de la gouvernance*, Sherbrooke, Editions Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke.

- Lenoble J., Maesschalck M. (2010), *Democracy, Law and Governance*, Aldershot, Ashgate.
- Maesschalck M. (2008), « Droit et "capacitation" des acteurs sociaux. La question politique de l'application des normes », *Dissensus. Revue de philosophie politique de l'ULg*, n° 1, p. 84-95.
- Maguire S., Hardy C., Lawrence T. B. (2004), « Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: HIV/AIDS Treatment Advocacy in Canada », *Academy of Management Journal*, vol. 47, n° 5, p. 657-679.
- Naedenoen F., Pichault F. (2012), « Restructurations d'entreprises et reconversion territoriale. Vers une institutionnalisation adaptative », *Revue française de gestion*, vol. 38, n° 220, p. 133-147.
- Sabel C. F. (1994), *Learning by Monitoring*, in Smelser N., Swedberg R. (eds), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton-New York, Princeton UP- Russell Sage Foundations.
- Schreuer F. (2008), « Seraing, écartelée entre deux avenir », *Politique*, juin, n° 55.
- Schön D. A., Rein M. (1994), *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Books.
- Syndex (2012), *L'avenir de la sidérurgie à Liège. Axes structurants d'une politique industrielle pour le développement d'une sidérurgie en Wallonie*, mai.
- Vandewattyne J. (2003), « Cockerill Sambre des "Trente Glorieuses" aux Trente "Douloureuses" : vers un nouveau système industriel ? », in Fusulier B., Vandewattyne J., Lomba C., *Kaléidoscope d'une modernisation industrielle*, Louvain-La-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, p. 59-79.
- Volckrick E. (2005), « Les dispositifs de médiation et la question du tiers. Vers une interprétation pragmatique du tiers », in Lebrun J.-P., Volckrick E., *Avons-nous encore besoin d'un tiers ?*, Ramonville Saint-Agne, Erès, p. 133-158.
- Volckrick E. (2007), « Intervenir en tiers aujourd'hui », *Négociations*, n° 7, p. 75-88.
- Xhaufclair V., Pichault F. (2011), « Le chercheur comme entrepreneur de l'innovation inter-organisationnelle », *SociologieS*, Dossiers, Les partenariats de recherche, mis en ligne le 18 octobre.
- Xhaufclair V., Pichault F. (2012), « Du Tiers à la Tercéisation. Modalités d'une fonction essentielle pour l'émergence d'une régulation à l'échelon inter-organisationnel », *Négociations*, n° 2, automne-hiver, p. 43-59.
- Xhaufclair V., Pichault F., Maesschalck M. (2010), « Partenariats inter-organisationnels et nouvelles formes de gouvernance : les conditions d'un compromis équilibré et pérenne », *Management et Avenir*, n° 33, avril, p. 298-316.