

Christophe Demazière

# LE DÉVELOPPEMENT LOCAL DANS LES VILLES EUROPÉENNES

LA DIFFICILE CONCILIATION DE L'ÉCONOMIQUE ET DU SPATIAL

Le développement local est apparu, en tant que doctrine et pratique, dans les espaces ruraux défavorisés de France ou d'ailleurs – d'Amérique du Sud, en particulier (Stöhr, 1990). À la charnière des années 1960 et 1970, il s'agissait, pour les habitants de territoires délaissés par la croissance et éloignés des pôles urbains, de compter avant tout sur leurs propres forces. L'appel aux ressources et capacités locales, pour des objectifs de développement définis localement, devait susciter une dynamique endogène, différente de celle des villes industrielles ou tertiaires. En Europe occidentale, la crise économique des années 1970 a probablement été la chance historique du développement local, car elle a fait vaciller les politiques classiques d'aménagement du territoire et appelé à une mobilisation pour l'emploi dans les espaces régionaux et locaux. Selon les pays, les voies explorées en vue d'une nouvelle croissance ont été très diverses. Il y a peu de traits communs entre le socialisme municipal tenté en Grande-Bretagne, le mouvement des « pays » en France ou les coopératives sociales italiennes. Par contre, le contexte politique et institutionnel dans lequel se sont exprimées ces initiatives est assez semblable d'un pays à l'autre. Il se caractérise, d'une part, par l'austérité budgétaire adoptée progressivement par la plupart des gouvernements – quelle que soit leur idéologie – et, d'autre part, par le rôle croissant de l'Union européenne, à travers ses fonds structurels et diverses initiatives (Chapman, 1996).

La décentralisation institutionnelle dans divers pays européens a également participé du changement d'échelle de l'intervention publique en matière de développement économique et social. Désormais, les acteurs locaux – qu'ils soient publics, privés ou associatifs – jouent en Europe un rôle essentiel dans la restructuration et le développement des territoires (Commission européenne, 1998). Les collectivités locales tentent de rendre l'espace local attractif et de soutenir la création d'emplois. De leur côté, certaines entreprises cherchent à tirer parti du territoire où elles sont implantées, notamment en se rapprochant des structures de formation et de recherche. Enfin, l'évolution des modes de vie et la manifestation de nouveaux

besoins des populations appellent un développement d'activités nouvelles, comme les services de proximité. On voit ainsi émerger de nouveaux acteurs du développement : les entreprises d'insertion, les associations culturelles, les coopératives sociales...

Pourtant, l'essor des stratégies de développement local peut intriguer l'observateur, dès lors qu'on l'inscrit dans les grandes villes, c'est-à-dire dans la dynamique d'ensemble d'espaces largement modelés par des évolutions économiques, culturelles, ou technologiques internationales. Quid du développement local dans les villes européennes, à l'ère de la métropolisation et de la mondialisation ? Appliquer les recettes du développement local à la ville n'est probablement pas sans pertinence, tant certains espaces urbains apparaissent



Concert estival de plein air dans les quartiers d'Anvers.

aujourd'hui plus « défavorisés » que bien des campagnes. Mais imaginer et conduire des stratégies de développement dans un milieu traversé d'influences diverses semble plus difficile que dans un espace rural isolé. Sur un plan analytique – qui est celui qui nous préoccupe ici – le problème est double : qu'appelle-t-on développement ? Et en quoi peut-il être « local » ? La première question invite à repenser l'articulation entre les dimensions économiques, sociales et spatiales de la ville. Celles-ci s'expriment souvent de façon disjointe,

*Les Annales de la Recherche Urbaine n° 86, 0180-930-VI-00/86/p. 57-65 © METL.*

car elles sont portées par des acteurs nombreux : entreprises, ménages, pouvoirs publics, etc. La dimension locale pourrait tenir à certaines ressources localisées en attente de valorisation. Mais, pour s'en tenir aux ressources humaines, chacun sait que les villes connaissent une forte mobilité, à l'entrée comme à la sortie, et que l'identification au territoire varie quasiment en raison inverse de la taille de la ville.

Aussi, avant même d'explorer le difficile chemin d'un développement urbain piloté localement, il faut démonter les mécanismes du développement spontané des villes européennes. L'analyse théorique du comportement des entreprises et des ménages permet de constater que le développement économique et social est source de déséquilibres spatiaux. En effet, l'expansion générale d'une agglomération peut s'accompagner, dans certaines circonstances socio-historiques, d'un déclin de quartiers déjà structurés. C'est alors au niveau intra-urbain que se pose, en Europe, la question du développement local urbain. L'action locale peut-elle recoudre un tissu urbain déchiré par la marche même de l'urbanisation? La référence à certaines expériences européennes, en particulier à celle en cours dans un quartier d'Anvers, en Belgique, permettra de mieux cerner les atouts et les limites du développement local en milieu urbain.

## **Le développement économique, moteur de la dynamique urbaine européenne**

Chaque continent possède sa propre histoire du développement urbain, dans laquelle différents facteurs historiques jouent. D'une façon générale, la relation entre industrialisation et urbanisation n'est ni mécanique ni indéfectible (Paquot, 1992). Ainsi, l'explosion démographique et spatiale des villes d'Afrique au XXe siècle a été induite, non pas par l'émergence d'un système industriel puissant, mais par les progrès médicaux et une plus grande productivité de l'agriculture. Par contre, en Europe occidentale, au cours des deux derniers siècles, des processus irrésistibles d'industrialisation, puis de tertiarisation ont fait de plus de trois Européens sur quatre des citoyens. Au XIXe siècle, la naissance de l'usine et l'éclosion de la société salariale ont provoqué, autour des centres urbains historiques, la construction de quartiers ouvriers et de faubourgs (Pinol, 1991). Un peu plus tard, l'apparition des transports en commun a permis, par le biais des migrations domicile-travail des cadres et des employés, une intégration à la ville des campagnes proches. Enfin, à partir des années 1950 et 1960, l'avènement de l'automobile a donné lieu au phénomène de rurbanisation, qui va aujourd'hui s'accéléralant, malgré le ralentissement économique des trois dernières décennies.

## **Le rôle des entreprises et des ménages**

Cette analyse historique sommaire n'épuise pas la variété des situations passées et présentes des villes et des populations urbaines. Mais elle indique déjà que la dynamique urbaine doit beaucoup à l'économie, et en particulier au comportement de deux agents : les entreprises et les ménages. Chacun de ces acteurs est à analyser pour lui-même, dans sa relation avec l'autre, et dans son comportement de localisation. Par exemple, les habitants d'un espace géographique donné constituent, d'un côté, une offre de travail salarié et, de l'autre, une demande de biens et services (en particulier de logement). Il convient alors d'examiner la taille de cette population, sa croissance naturelle, les phénomènes migratoires, les moyens de transport dont elle dispose, etc. Sur le versant offre de travail, on pourra s'intéresser au niveau de formation et, par ailleurs, examiner la solvabilité de la demande de biens de consommation.

Dans cette vision simplifiée – qui laisse entièrement de côté pour l'instant les pouvoirs publics – l'espace urbain connaît des phases d'expansion, de récession et de restructuration induites par les décisions des ménages, sur le marché du logement, et des entreprises, qui peuvent arbitrer entre divers sites d'implantation et de développement. Ces deux acteurs se confrontent sur ce qui forme le marché local du travail.

Le terme de marché est très imparfait car il tend à accorder une grande liberté aux agents dans leur action. Or, les stratégies des entreprises et des ménages s'inscrivent toujours dans des conditions économiques et sociales données (Mingione, 1991). Ainsi, dans le cas des entreprises, les normes et les cultures managériales, les structures de marché et les formes de concurrence influencent leur comportement dans l'espace. Assez curieusement, cette vision élémentaire est absente des principales théories de l'économie spatiale sur la localisation. Avec Alfred Weber (1909), les activités économiques se localisent au terme d'un calcul individuel, visant principalement à minimiser les coûts de transport des biens intermédiaires intervenant dans le processus de production et du produit à acheminer vers sa destination finale. Ensuite interviennent la minimisation des coûts de la main d'œuvre et les économies résultant de l'agglomération d'entreprises. Cette conceptualisation a exercé une très grande influence, en particulier après sa traduction dans un langage marginaliste. Mais le schéma wébérien a aussi été critiqué sur bien des points. Il donne l'image d'un comportement spatial des unités économiques fortement contraint par les marchés, les systèmes de transport et les ressources localisées en matières premières (Ponsard, 1958). Au contraire, M. Storper et R. Walker (1989) utilisent l'image du «saut de grenouille», pour exprimer l'idée que des entreprises montrent une certaine capacité à s'implanter loin des foyers antérieurs d'accumulation, dans des régions



*Spectacle  
d'animation  
de quartier.*

nouvelles ou même dans des bassins industriels en déclin apparent. La décision d'une entreprise est motivée par sa recherche d'une ressource humaine employable, de matières premières et de consommateurs. Selon les sites considérés, ces besoins peuvent être satisfaits plus ou moins facilement, et à un coût plus ou moins élevé. Mais les relations d'un établissement aux autres activités de production jouent également un rôle très important dans la localisation. Surtout, un établissement ou une firme d'un secteur en forte croissance ont des possibilités importantes dans leurs choix de localisation, ne serait-ce que par leur forte rentabilité.

Cette vision générale de la localisation des entreprises dans la ville peut connaître diverses applications. Elle explique les départs d'industries du centre de certaines villes vers la périphérie, ou vers d'autres régions. Elle permet d'analyser les phénomènes plus ou moins intenses de naissance et de disparition d'entreprises, d'implantation et de délocalisation. Selon l'espace et l'entreprise considérés, on voit que le milieu urbain peut fournir un cadre plus ou moins favorable à l'essor économique, mais aussi entraver le développement et entraîner le départ de l'activité. De tout ceci, on peut retenir que la plus ou moins bonne fortune des villes dépendra en grande partie des décisions d'entreprises – acteurs dont les objectifs essentiels sont de produire, de vendre et de réaliser une plus-value. Ceci dit, les enjeux pour une ville ne se réduisent pas à la croissance ou à la crise de son économie. Après avoir mis l'accent sur la production comme élément central de la dynamique des villes, il convient de pousser l'analyse plus avant, en examinant le jeu des marchés du travail et du logement.

## Les marchés du travail et du logement

Le marché du travail naît de la relation entre les deux principaux agents du changement urbain considérés ici : les ménages et les entreprises. Toute entreprise localisée dans une ville exprime une demande pour un certain volume de travail. De son côté, la population locale représente une offre potentielle de travail, qui a aussi des caractéristiques qualitatives. A la suite des travaux de l'économiste L. Thurow (1975), il est admis que les employeurs peuvent ordonner les candidats aux postes de travail à pourvoir en fonction de leur productivité et des coûts d'adaptation présumés, établissant ainsi une file d'attente. Cependant, quelle que soit la façon dont les employeurs opèrent, ils doivent s'adapter aux conditions réelles du marché du travail, à l'esprit de résistance des travailleurs et aux évolutions de l'économie. Le pouvoir théorique des employeurs est modifié par les concessions qui doivent être faites, en termes de salaires, de progression de carrière, etc. Les caractéristiques de l'offre de travail, non modifiables à court terme, constituent pour les employeurs une forte rigidité. Les ajustements quantitatifs sont difficiles à renverser, du moins à court terme. Quant aux changements qualitatifs, ils dépendent d'actions à long terme, comme l'éducation et le changement culturel.

Le caractère imparfait du marché du travail se renforce lorsqu'on le place dans un contexte spatial. Le marché du travail urbain voit son étendue géographique dépendre de la portée des migrations pendulaires, qui est elle-même déterminée par les conditions



historiques et technologiques (Harvey, 1985). Les emplois ne sont pas occupés selon des critères strictement économiques : les discriminations selon des critères de sexe, de race, ou d'ancienneté dans l'immigration, permettent que certains emplois soient « réservés » à certaines catégories de personnes (Peck, 1989). Cette discrimination peut avoir une dimension géographique si certaines catégories sont prisonnières dans des sous-marchés géographiquement distincts du marché urbain général.

Si le marché du travail n'est pas spontanément en équilibre dans les villes, le marché du logement des villes connaît pour sa part une forte segmentation. La position socio-professionnelle et la taille d'un ménage déterminent largement son niveau de revenu, qui contraint à son tour les possibilités de choix sur le marché du logement. En particulier, plus le revenu par tête d'un ménage est faible, plus son éventail de choix d'ha-



*L'équipe déchets-environnement-cadre de vie à l'œuvre (rincage des conteneurs pour déchets organiques après vidange).*

bitation se resserre. Le revenu interagit ensuite avec l'offre de logements pour produire la différenciation résidentielle. En pratique, les ménages appartenant aux catégories les plus modestes sont souvent confinés au secteur locatif résiduel du marché du **logement**<sup>1</sup>.

De ces brèves analyses du comportement des entreprises et des ménages, on peut retenir deux éléments importants pour la dynamique urbaine. Premièrement, les différents marchés sur lesquels ces acteurs se confrontent ne sont pas nécessairement en équilibre, bien au contraire. De façon spontanée, l'activité économique se traduit par une hausse de la production et, le plus souvent, des revenus. Mais elle entraîne également des inégalités spatiales dans le développement. Deuxièmement, les marchés analysés ci-dessus sont interdépendants. En particulier, l'essor d'activités économiques dans les villes tend à élargir considérablement les possi-

bilités de relocalisation des entreprises et des ménages. Voici une deuxième source de déséquilibre, qui appelle l'intervention publique, dans des formes qui varient selon les espaces urbains et les époques considérés. L'une des possibilités à examiner ici est la mise en place de stratégies locales de développement, ciblant des quartiers ou des portions de villes en déclin. Il ne s'agit pourtant que d'une possibilité théorique. L'analyse des problèmes liés à l'urbanisation permet de comprendre pourquoi le développement local a été expérimenté depuis vingt ans dans les villes européennes.

## **La ville existante se défait, la ville de demain se fait ailleurs**

Pour illustrer de façon concrète les interactions entre les entreprises, les ménages et l'espace des villes, et analyser les problèmes qui en découlent, plusieurs types emblématiques d'espaces urbains peuvent être convoqués, à différentes époques de l'édification des grandes villes françaises et européennes. Commençons par la période actuelle. Les pouvoirs publics en charge de l'aménagement du territoire semblent converger, à travers l'Europe occidentale, vers la recherche de la maîtrise de l'étalement urbain. L'émergence d'espaces urbains périphériques non pourvus des attributs de la ville classique – densité, continuité, urbanité – interroge à la fois les praticiens de l'urbanisme et les chercheurs (Thibault, 1998). La polarisation de nouveaux espaces urbanisés autour de centres commerciaux et de nœuds autoroutiers incite les économistes à revisiter les théories de la localisation résidentielle ou industrielle, tandis qu'elle pousse les sociologues à s'interroger sur les caractéristiques de la société urbaine du siècle prochain (Ascher, 1995). L'essor du périurbain a des effets à distance sur les espaces urbains et ruraux existants. Il pourrait contrarier certaines stratégies de développement endogène des petites villes et des campagnes, basées sur le maintien des activités et la valorisation des ressources locales. De même, la dévitalisation des cœurs d'agglomérations est un phénomène lié à la suburbanisation, aujourd'hui bien connu (Law, 1988). Cette situation provoque souvent la mise en œuvre d'opérations d'urbanisme visant à maintenir et à accroître l'attractivité des centres-villes.

Parallèlement à la maîtrise de l'étalement urbain, les praticiens de l'aménagement-urbanisme sont donc confrontés aux besoins de restructuration des espaces créés antérieurement. A d'autres moments de l'histoire des villes européennes, on a vu certains pans de ville s'ériger très rapidement – souvent en lien étroit avec la croissance d'activités économiques. Les bases du développement économique changeant au cours du temps,

1. Pour plus de détails, voir notamment Gold (1980) et Allen et Harnnett (1991).

l'espace urbain structuré a pu entrer dans une spirale de déclin plus ou moins marqué (Demazière, 2000). De ce point de vue, le cas des ensembles de logements sociaux périphériques, construits en France dans l'après-guerre pour faire face à l'exode rural, n'est-il pas emblématique? Souvent inspirés par un urbanisme fonctionnel, qui a montré ses limites, ces quartiers ont connu, depuis vingt ans, d'importants mouvements de population et un affaiblissement progressif des sources locales d'emploi. La crise économique, à partir des années 1970, a coïncidé avec l'obsolescence sociale de cette forme urbaine. Le « mal des banlieues » a ensuite provoqué la mise en place d'une politique de la ville, impulsée par l'État, mais aussi déconcentrée et contractualisée (Donzelot et Estèbe, 1994). C'est certainement dans ce type d'espace que la problématique du développement local doit aujourd'hui être posée. Toutefois, l'intérêt de certaines expériences locales de participation des habitants ou de développement d'activités nouvelles dans les « quartiers » ne doit pas faire oublier la forte présence de l'État dans la politique de la ville. Ceci empêche qu'on puisse cerner, à partir d'une analyse des initiatives dans les zones urbaines sensibles, les possibilités et les limites du développement local appliqué aux espaces défavorisés. En revanche, les quartiers ouvriers, créés dans le mouvement de l'industrialisation de l'Europe, à la fin du XIXe siècle fournissent peut-être un cadre plus favorable à l'analyse. Ce troisième type d'espace urbain se compose le plus souvent d'enfilades de petites maisons serrées autour d'usines ou à proximité d'installations portuaires. Comme les ensembles de logements sociaux périphériques, ces secteurs des grandes agglomérations cumulent les désavantages, en termes de revenu des populations, de confort des habitations, ou de niveaux de services publics et privés disponibles. Naturellement, les populations victimes de la restructuration économique n'habitent pas toutes des zones urbaines défavorisées, et la majorité de ceux qui habitent des zones urbaines dégradées sont parfaitement insérés dans l'économie et la société (Hall, 1981). Toutefois, une certaine dualisation de l'espace urbain a été mise en évidence dans plusieurs études, portant sur des villes comme Amsterdam, Hambourg ou Anvers (Martens et Vervaeke, 1997 ; Dangschat, 1994 ; Marynissen et al., 1987-88). Les quartiers populaires ou faubourgs ouvriers situés dans les zones péri-centrales des villes semblent particulièrement affectés, d'une part, par des processus de désindustrialisation et de déclin du commerce et, d'autre part, par des vacances de logement et des phénomènes d'immigration de populations à revenus faibles. Alors que le déclin de ces espaces est un phénomène de longue durée, ces quartiers ont été largement oubliés de l'action publique urbaine, hormis les opérations de rénovation urbaine (conduites notamment en France et en Grande-Bretagne) ou les actions de lutte contre la

pauvreté dans les derniers temps de prospérité générale (Bodson et Hiernaux, 1981). L'échec de ce type d'intervention quant à l'ancrage d'entreprises et de ménages, ainsi que les effets de la crise économique des années 1970, ont conduit à lancer, dans ces quartiers, des initiatives de développement visant à concilier le renouveau urbain, l'efficacité économique et la justice sociale. Les initiatives résultent souvent d'un partenariat entre pouvoirs publics locaux, acteurs privés et organisations issues de la société civile.

## Les stratégies de développement de quartiers défavorisés et leurs acteurs

Pour les quartiers perdant à la fois population et activités, le lancement d'initiatives locales de développement local semble d'autant plus pertinent qu'une croissance économique impulsée au niveau métropolitain ne semble guère susceptible d'enrayer le processus de déclin (Dangschat, 1994). En effet, certains espaces urbains sont, au niveau des marchés du travail et du logement, largement déconnectés de la dynamique économique et démographique qui anime parfois les grandes villes (Demazière, 2000). Dans le cadre d'un réseau européen de recherche, nous avons pu analyser les stratégies de développement en cours dans des quartiers défavorisés de sept grandes villes européennes de deuxième niveau, par une étude directe (à Anvers, Cardiff et Charleroi) ou par analyse secondaire (dans les cas de Bilbao, Dortmund, Brême, et [Hambourg](#))<sup>2</sup>. Ce travail permet de présenter ici un panorama des initiatives locales de développement en milieu urbain, et les acteurs qui y prennent part.

Toute initiative de développement local commence par l'identification, par une population locale ou par ses représentants (élus ou membres d'associations), de besoins mal satisfaits, dans les domaines économique, social ou environnemental, qui empêchent le bon fonctionnement d'un territoire, dans un contexte de sous-emploi des ressources humaines locales. Les initiatives visent, par différents moyens, l'amélioration des conditions économiques et physiques de vie de la population du quartier et, notamment, de groupes sociaux dits défavorisés (travailleurs au chômage, minorités ethniques, jeunes désœuvrés...), souvent surreprésentés dans certaines zones géographiques. Parmi les initiatives possibles, on peut citer :

– l'exploitation de nouveaux gisements d'emploi dans des secteurs comme les nouvelles technologies

---

2. Ce réseau était financé par la Commission européenne (DGV) et coordonné par Frank Moulaert à l'Institut fédératif de recherche sur les économies et les sociétés industrielles (Université de Lille I et CNRS). Le travail collectif a récemment fait l'objet d'une synthèse traçant des perspectives pour le développement de six grandes villes européennes (Moulaert et al., 2000).

d'information et de communication, la maîtrise de l'énergie...

– des actions de formation ciblant des catégories de population repérées et permettant de réaliser des travaux d'amélioration de l'environnement ou de renforcement des liens sociaux ;

– l'accompagnement de porteurs de projet par la mise à disposition de locaux, la provision de services divers, ou le conseil ;

– la mise en place de facilités de crédit hors des structures classiques de financement.

Le plus souvent, l'élément déclencheur de ce type de développement sera l'identification d'un problème précis, mais pour lequel aucune institution établie dans le champ du développement urbain n'a de compétence. On peut citer par exemple la dégradation, dans un quartier, d'un nombre important de logements individuels privés et le coût trop élevé de la maintenance pour les propriétaires occupants, au vu de leur revenu. Dans ce cas bien précis, une association de quartier peut organiser des réunions d'habitants pour débattre du problème, mobiliser des architectes bénévoles, et une grande enseigne spécialisée dans le bricolage obtenir un local de la municipalité, négocier une aide financière de l'autorité provinciale ou régionale, etc. Il sera alors possible de mettre en place un bureau de conseil et de prêt d'outillage, encourageant la réparation des logements par leurs occupants. Cette initiative peut paraître limitée. Mais la mobilisation locale sur ce problème circonscrit peut ensuite déboucher sur une dynamique collective beaucoup plus large, touchant l'économique, le social, le culturel. En effet, le montage d'un projet suscite une rencontre entre acteurs qui développeront ensuite d'autres projets. Ainsi, la question du logement privé dégradé peut faire naître dans un quartier la volonté de s'attaquer à la disparition du commerce de proximité, ou au mauvais entretien des voies publiques, avec un souci de faire réaliser les travaux par des catégories de population en mal d'insertion professionnelle. Le maintien d'habitants ayant trouvé un emploi pourra provoquer un regain d'activité économique locale et permettra au territoire de mieux fonctionner, voire d'accroître son attractivité.

Il existe une tension possible entre les acteurs soucieux du développement du quartier, et qui mettent en avant le souci de concilier efficacité économique et justice sociale, et les institutions en charge, à l'échelle métropolitaine, du développement économique. Cette tension est particulièrement visible aux États-Unis : tandis que les stratégies des villes se limitent traditionnellement à l'élimination des barrières à l'investissement privé, le développement dit communautaire a longtemps été porté par les minorités raciales (Wilson, 1996). Dans un contexte métropolitain, les initiatives ciblant le développement d'un quartier donné, ou

d'une population spécifique s'inscriront dans un milieu dense en institutions de l'aménagement et du développement (de la Chambre de commerce à l'agence d'urbanisme, en passant par l'autorité élue) Dans certains contextes, il peut y avoir formation de partenariats équitables entre les organisations promouvant un développement local et des institutions inscrivant leur action dans la métropolisation ou la globalisation.

La contraction du secteur public, dans divers pays européens, au cours des quinze dernières années a stimulé la complémentarité des stratégies de développement local, vis-à-vis de l'action publique traditionnelle, préoccupée de la maintenance de l'espace urbain et/ou du développement économique. L'Union européenne a



Le Woonwijzer est désormais mobile, louant, installant et démontant à prix réduit des échafaudages pour les habitants d'Anvers.

accompagné certaines stratégies de développement local urbain, dès les années quatre-vingt, à travers les programmes Pauvreté III et URBAN. Les principes de multidimensionnalité des actions et de participation de la population ont été reprises dans des pays de tradition social-démocrate, comme le Danemark, mais aussi dans des pays qui n'ont pas connu l'ère de l'État-providence, comme le Portugal, ou qui l'ont considérablement révisé, comme la Grande-Bretagne (Demazière, 1996).

Finalement, les deux traits originaux du développement local en milieu métropolitain, tel que pratiqué en Europe, sont, d'une part, une approche multidimensionnelle de la crise et de ses effets sur les populations urbaines, et d'autre part, la promotion de solutions « par le bas ». Il est intéressant de voir comment les institutions qui s'en saisissent interagissent avec les acteurs établis du développement des villes (entreprises, autorités locales, régionales et nationales, chambres de commerce...). Dans le cas du Québec, D.-G. Tremblay (1996) note que les organisations de développement dit communautaire doivent, malgré leurs résultats positifs, démontrer constamment que leurs actions consti-

3. BOM correspond aux initiales du nom de la structure en néerlandais : Buurtontwikkelingsmaatschappij Noord-Oost Antwerpen.

tuent des solutions efficaces aux problèmes de désindustrialisation, d'exclusion sociale, ou de dégradation de l'environnement urbain. Là où le mouvement portant le développement local est plus récent et moins structuré, comme en Europe, la question de la légitimation du modèle d'action qu'il représente se pose avec une acuité encore plus grande. Toutefois, la connaissance d'exemples de stratégies innovantes et ayant produit des résultats importants en matière de régénération urbaine, pourrait favoriser l'essor du développement local en milieu urbain. De ce point de vue, la stratégie mise en œuvre depuis dix ans dans un quartier d'Anvers, en Belgique, présente un certain intérêt.

## Une illustration : les initiatives de développement dans un quartier d'Anvers

Deuxième ville de Belgique et deuxième port d'Europe occidentale, Anvers a une longue tradition d'échange, à laquelle s'est adjointe, au cours du XXe siècle, une vocation industrielle affirmée, grâce à l'implantation d'établissements de firmes multinationales. Malgré la crise économique mondiale, l'économie anversoise continue à croître : dans l'arrondissement, l'emploi salarié a progressé de 6 % entre 1972 et 1996, alors qu'il régressait de 7 % en Belgique. Cependant, certains quartiers connaissent un fort déclin. Tel est notamment le cas d'Anvers Nord-Est (35 000 habitants), quartier situé à proximité immédiate du centre historique de la ville (500 000 habitants). Bâti dans la deuxième moitié du XIXe siècle, ce quartier ouvrier

connaît depuis plusieurs décennies un fort déclin économique, social et physique. La zone compte aujourd'hui nettement plus de chômeurs (en termes relatifs) et moins de diplômés que le reste de la commune, et que la région urbaine. Le parc immobilier, principalement privé, est ancien, peu confortable, et faiblement renouvelé ou transformé. Le quartier tend à concentrer une population défavorisée, parfois d'origine étrangère. Par ailleurs, du fait de la faible croissance des revenus, l'offre locale de services aux personnes s'est considérablement affaiblie au cours des quinze dernières années (Demazière, 2000).

Face à cette situation, différentes institutions – dont la municipalité, la Fondation Roi Baudouin, l'organisme régional du travail social et l'université – ont perçu la nécessité d'une nouvelle approche de la lutte contre la dualisation de l'espace urbain et l'exclusion sociale. Ils ont créé, en avril 1990, la société de développement du quartier Anvers Nord-Est (couramment appelée BOM)<sup>3</sup>. Cette nouvelle organisation s'est vue attribuer deux missions principales : renforcer la base économique du quartier, à travers un soutien aux industries et commerces locaux ; réinsérer des groupes sociaux défavorisés (notamment les chômeurs de longue durée) dans l'économie d'Anvers, par des actions de formation et de conseil. Il s'agissait donc d'impulser un développement économique dont puisse bénéficier une population défavorisée, sur un territoire de taille significative, en coordonnant l'action des diverses institutions opérant déjà ou en menant des initiatives propres.

Les initiatives du BOM se déploient dans trois directions : l'action économique, l'action sur le loge-

### LES PRINCIPALES RÉALISATIONS DU BOM À ANVERS

Domaines d'action	Principaux projets réalisés
<i>Économie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centre d'accueil et d'orientation des demandeurs d'emploi (<i>Werkwijzer</i>).</li> <li>• Centre de formation aux nouvelles technologies (ATec).</li> <li>• Pépinière d'entreprises, reconnue par les autorités régionales et fournissant des locaux et des services à des personnes porteuses d'un projet entrepreneurial à taille humaine (NOA Business Centre).</li> </ul>
<i>Logement</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centre de conseil financier et technique en matière de rénovation d'habitations (<i>Woonwijzer</i>).</li> <li>• Réhabilitation de micro-territoires, combinant la rénovation de maisons, le réaménagement de l'espace public et le souci de développer les réseaux sociaux de voisinage.</li> <li>• Réhabilitation de logements sociaux, permettant également la réinsertion de personnes éloignées du monde du travail.</li> </ul>
<i>Domaine socio-culturel</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'une salle de sports, destinée aux jeunes du quartier, et construite par des jeunes en apprentissage.</li> <li>• Journal trimestriel de quartier, tiré à 22 000 exemplaires, distribué gratuitement, rédigé par les habitants et financé en partie par de la publicité.</li> <li>• Guide annuel des associations et organisations sociales et culturelles du quartier, totalement autofinancé.</li> </ul>

(Source : Demazière, 2000)



ment, et l'animation socio-culturelle. Mener une stratégie de développement local pour un quartier immergé dans une région urbaine de 900 000 habitants suscite naturellement quelques interrogations. Quels sont les effets des initiatives du BOM en matière d'emploi et d'habitat? Quels sont les avantages éventuels des initiatives locales de développement par rapport aux politiques publiques traditionnelles? Quelles sont les principales limites du développement local en milieu urbain? Nous esquisserons une réponse à partir de l'examen de deux initiatives : Woonwijzer et ATec. Woonwijzer est un bureau d'information et de conseil des habitants du quartier en matière de rénovation et reconversion de leur logement. Ce bureau informe en particulier sur les primes à la rénovation accordées par le gouvernement régional flamand. On aide les candidats aux primes à remplir les formulaires et on les assiste dans leur relations avec l'administration. Woon-



L'équipe du Woonwijzer (conseil technique, juridique et administratif, service de prêt d'outillage, info relative aux primes à la rénovation), à Anvers.

wijzer accompagne également les habitants dans la conception des plans individuels de rénovation. Une estimation du coût total de la rénovation peut être fournie, ainsi qu'une détermination des travaux à mener en priorité. Enfin, Woonwijzer prête des outils et des équipements aux habitants.

Au cours des trois premières années d'existence de Woonwijzer, 1 000 ménages ont fait appel à ses services. Ceci constitue un succès, même si le quartier compte 6 000 propriétaires-occupants. Les ménages concernés sont plutôt jeunes et disposent d'au moins un salaire. Les ménages dont le revenu provient en grande partie de transferts sociaux sont peu impliqués dans le processus et le problème de l'amélioration de leurs conditions de logement reste entier, d'autant plus que l'habitat social est peu développé en Flandre.

Pour faciliter l'insertion professionnelle, le BOM a créé un centre de formation à l'informatique et à la bureautique, appelé ATec. En développant des actions de formation destinées à des personnes peu qualifiées, en chômage de longue durée ou bénéficiaires du

revenu minimum, ATec se distingue des autres organismes de formation professionnelle présents à Anvers. Ceux-ci, fort nombreux, ont des exigences relativement élevées sur le profil des candidats aux stages de formation. C'est notamment le cas du VDAB (Vlaams Dienst voor de Arbeidsbeleid), qui est aussi l'organisme de placement des chômeurs.

La principale formation dispensée au sein d'ATec est celle de technicien informatique. Elle dure cinq mois et comprend une période de stage en entreprise de cinq semaines. L'apprentissage est très concret, très inductif. Grâce à cela, 75 % des personnes trouvent un emploi pendant ou à l'issue de la formation. ATec est attentif aux évolutions du marché du travail et a développé des liens de confiance avec plusieurs dizaines d'entreprises. Le succès en ce qui concerne la réinsertion dans l'emploi de personnes éloignées du marché du travail, tient aussi à ce qu'Anvers a une économie prospère. Eu égard à la montée et à la persistance du chômage à Anvers Nord-Est depuis quinze ans, le plus difficile est maintenant d'amplifier les premiers résultats positifs, tout en conservant l'efficacité reconnue aux initiatives. La formation de partenariats entre le BOM et des institutions opérant à des niveaux spatiaux plus larges paraît donc indispensable.

## Les limites spatiales d'une action efficace à petite échelle

Par l'action des entreprises et des ménages sur les marchés du travail et de la localisation, les villes sont susceptibles de connaître un changement rapide, donc difficile à maîtriser par les pouvoirs publics. Tel est le cas en Europe occidentale depuis trois décennies. La restructuration des entreprises, toujours en cours, vise à consolider la création de richesses. De son côté, le changement social élargit considérablement les possibilités de choix des individus, sur le plan personnel et professionnel. Mais là où elles se produisent avec intensité – dans les grandes villes –, ces évolutions laissent, dans leur sillage, certaines catégories de population qui participent peu aux marchés du travail, et certains quartiers qui connaissent une obsolescence économique et sociale. Dans ce contexte, certaines initiatives locales de développement, portées par des acteurs favorisant la solidarité et d'innovation sociale, s'attaquent aux problèmes d'emploi, de formation et de logement.

Les résultats positifs obtenus dans ces domaines supposent, la plupart du temps, une coopération étroite entre des acteurs travaillant dans les quartiers dégradés et des institutions situées à des niveaux spatiaux supérieurs. Ceci doit-il amener à envisager la possibilité de stratégies de développement à l'échelle de villes ou d'agglomérations? Cette évolution est sans doute possible, à condition d'éviter plusieurs écueils. Premièrement, l'élargissement de l'échelle d'interven-



tion comporte le risque d'une standardisation des actions et donc d'une perte d'efficacité. Il faudrait chercher à reproduire les expériences à petite échelle, tout en tenant compte d'un contexte à chaque fois spécifique. Ensuite, les organismes à impliquer dans la dynamique de développement local (associations d'habitants, comités de quartier, secteurs de l'économie sociale...) sont parfois peu nombreux sur un territoire et pourvus de faibles moyens d'action. Or, les pouvoirs publics, s'ils peuvent appuyer financièrement et institutionnellement le développement local, ne peuvent guère se substituer aux acteurs de terrain pour

faire émerger des besoins et susciter une dynamique de projets. D'une façon générale, seule une large coalition d'acteurs publics, associatifs et du monde de l'entreprise peut permettre que certains quartiers défavorisés deviennent des lieux de conciliation de l'efficacité économique et de la justice sociale. Sur tous ces plans, comme en ce qui concerne l'implication des populations, les pouvoirs publics dans les villes européennes n'ont-ils pas, comme les chercheurs, beaucoup à apprendre des pratiques dans les pays du Sud ?

**Christophe Demazière**

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ascher F., *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1995.

Chapman M., « Le rôle de l'Union Européenne dans le développement économique local », in Demazière, C. (ed.), *Du local au global*, Paris, L'Harmattan, 1996.

Commission Européenne, *Premier bilan de la stratégie d'encouragement aux ILDE*, SEC (98) 25, janvier 1998.

Dangschat J.S., « Concentration of poverty in the landscapes of « booming » Hamburg : the creation of a new urban underclass », *Urban Studies*, vol. 31, 1994, p. 1133-47.

Demazière C. (ed), *Du local au global*, Paris, L'Harmattan, 1996.

Demazière C., *Entreprises, développement économique et espace urbain*, Paris, Anthropos-Economica, 2000.

Donzelot J., Estèbe, P., *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*, Paris, Éditions Esprit, 1994.

Gold D.E., *Housing Market Discrimination*, New York, Praeger, 1980.

Hall P. (ed), *The Inner City in Context*, Londres, Heinemann, 1981.

Harvey D., *The Urbanization of Capital*, Oxford, Basil Blackwell, 1985.

Martens A., Vervaeke, M. (eds), *La polarisation sociale des villes européennes*, Paris, Anthropos-Economica, 1997.

Marynissen R., Poppe, E., Jacobs, T., Van Hove, E., *Kansarmoede in de Grootstad Antwerpen*, Anvers, U.I.A. et Fondation Roi Baudouin, 1987-88.

Mingione, E., *Fragmented Societies : A Sociology of Economic Life beyond the Market Paradigm*, Oxford, Basil Blackwell, 1991.

Moulaert F. et al., *Globalisation and Integrated Area Development in European Cities*, Oxford University Press, 2000.

Paquot T., « Introduction », in Roncayolo, M., Paquot, T. (dir.), *Villes et civilisation urbaine, XVIIIe-XXe siècle*, Paris, Larousse, 1992.

Peck J.A., « Reconceptualizing the local labour market : space, segmentation and the state », *Progress in Human Geography*, Vol. 13, 1989, p. 42-61.

Pinol J.-L., *Le monde des villes au XIXe siècle*, Paris, Hachette, 1991.

Ponsard C., *Histoire des théories économiques spatiales*, Paris, Armand Colin, 1958.

Stöhr W. (ed.), *Global Challenge, Local Response*, Londres, Mansell, 1990.

Storper M., Walker, R., *The Capitalist Imperative : Territory, Technology and Industrial Growth*, New York, Basil Blackwell, 1989.

Thibault S., *L'urbanisme et la centralité*, communication au séminaire « Centralité », Maison des Sciences de la Ville, Tours, février 1998.

Thurow L., *Generating Inequality*, New York, Basic Books, 1975.

Tremblay D.-G., « Stratégies de développement économique local : l'expérience de Montréal et du Québec », in Demazière, C. (ed), *Du local au global*, Paris, L'Harmattan, 1996.

Weber A., *Über den Standort der Industrien*, Tübingen, 1909 (édition anglaise : *Theory of the Location of Industries*, Chicago, Chicago University Press, 1929)

Wilson P.A., « Le développement économique communautaire aux États-Unis et en Amérique Latine », in Demazière, C. (ed.), *Du local au global*, Paris, L'Harmattan, 1996.

**Christophe Demazière**, économiste de formation, est maître de conférences en aménagement-urbanisme à l'Université de Tours. Il a mené des recherches sur le développement local et la dynamique urbaine en Europe. Il travaille actuellement sur l'articulation entre politiques publiques et territoires, au sein du Centre de recherche Ville/Société/Territoire et de la Maison des Sciences de la Ville de l'Université de Tours. Il vient de publier *Entreprises, développement économique et espace urbain*, Anthropos-Economica, coll. Villes.  
< demaziere@rabelais.univ-tours.fr >