Développement économique local, villes et quartiers : les convergences possibles

Christophe Demazière est économiste de formation et il enseigne à l'Université de Tours. Spécialiste des dynamiques urbaines, il a notamment mené une recherche sur le développement local dans les quartiers défavorisés de plusieurs grandes villes européennes. Rappelant le contexte, plutôt rural, de la naissance du concept de développement local, il analyse les conditions d'application de ce modèle d'action aux territoires urbains. Si les initiatives partent de la mobilisation d'acteurs locaux, le croisement des différentes échelles d'intervention et des logiques sociales, économiques et urbaines est nécessaire pour que s'ouvrent des perspectives de développement local.

Il convient de rappeler que le développement local est apparu dans les années soixante, essentiellement dans les espaces ruraux. En France et ailleurs, en Amérique du Sud en particulier, cette nouvelle vision du développement est née d'une profonde insatisfaction vis-à-vis des interventions publiques. La vision dominante à cette époque, dans les sphères de l'État, est que les régions rurales « en retard » de développement pourront « rattraper » les régions prospères si ces zones à développer bénéficient d'équipement en infrastructures et d'implantation d'établissements industriels. L'action publique soutient la création de pôles industriels censés diffuser progressivement le développement économique aux arrière-pays. Or, cette politique d'aménagement du territoire a des effets faibles sur les espaces ruraux éloignés. Elle peut aussi se traduire par l'exode des plus jeunes, le déclin d'activités économiques locales, l'obsolescence des savoir-faire, le déracinement culturel…

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL : RETOUR AUX ORIGINES

Des acteurs de terrain ou de simples habitants, parfois des universitaires, comme l'Autrichien Walter Stöhr ou l'Américain John Friedmann, vont récuser l'idée selon laquelle la condition nécessaire et suffisante au développement d'une région est l'investissement industriel et la quête d'alternatives. Pour eux, l'espace local n'est pas le simple lieu où prennent place les processus économiques. La proximité peut aussi favoriser la mobilisation des ressources et capacités locales, en dehors de toute action extérieure. Le développement économique local est né ! Il s'agira, pour les acteurs d'un espace, de compter avant tout sur leurs propres forces et de les mobiliser pour des objectifs de développement définis localement. Cette volonté d'élargir le champ du possible des individus et des groupes sociaux bouscule certaines valeurs bien établies. Les partisans du développement local remettent en cause le fonctionnement des organisations de grande taille, les idées de hiérarchie, de quantité ou d'uniformité. Leurs idées-forces sont la petite échelle, le partenariat, la qualité et l'innovation.

Expression de la solidarité locale ou du sentiment d'appartenance à un territoire, les initiatives de développement économique local vont couvrir un large éventail : soutien aux petits entrepreneurs, aide à la création d'emploi, bourse d'échange de matériel, mobilisation d'épargne locale, soutien à l'innovation technologique… Les promoteurs du développement local ne récusent pas la croissance. Mais pour eux, elle passe par une ouverture de l'économique sur les dynamiques sociales et culturelles. La mobilisation accrue et intégrée des ressources locales est perçue comme ayant plus d'effets bénéfiques à long terme que l'implantation d'une grande entreprise. Trois décennies plus tard, si l'on songe aux incertitudes sur l'emploi dans les territoires de grande industrie, on peut comprendre l'actualité de cette pensée.

Le développement local, réponse à tout ? En principe, les possibilités d'expression et d'action qui s'offrent à l'initiative locale sont sans limites. En pratique, la mise en œuvre de stratégies locales de développement requiert plusieurs conditions fortes. La première d'entre elles est que l'État accompagne le mouvement, c'est-à-dire qu'il y ait une décentralisation poussée des décisions publiques et, éventuellement, la reconnaissance d'un droit à l'expérimentation. Par ailleurs, la recherche d'une articulation entre objectifs économiques et sociaux suppose une prédisposition de l'espace considéré à la circulation d'information et à l'innovation sociale. De ce point de vue, certains espaces ont une plus grande épaisseur historique, culturelle ou institutionnelle que d'autres. C'est pourquoi le développement local ne peut être la réponse standard pour tous les espaces entrés depuis longtemps dans une spirale de déclin démographique, économique et social. Ce n'est pas par hasard si on trouve les meilleurs exemples de développement économique local dans les pays à fort niveau de décentralisation, comme en Italie [1] ou en Allemagne, en particulier dans les territoires caractérisés par une forte densité de petites et moyennes entreprises résistant à la crise. Par contre, les zones rurales éloignées, en Italie, en France et ailleurs, n'ont généralement pas pu contrebalancer, au cours des dernières décennies, la tendance à la concentration des hommes et des

richesses dans les villes. Bien que la notion de développement local ait été inventée dans les espaces ruraux, on peut se demander si l'avenir de cette pratique ne se situe pas essentiellement en milieu urbain. Reste à en préciser les modalités.

LE DÉVELOPPEMENT LOCAL URBAIN : RÉPONSE ADAPTÉE OU NOUVELLE UTOPIE ?

En Europe occidentale, la crise économique des années soixante-dix a peut-être été la chance historique du développement local, car elle a fait vaciller les politiques économiques et d'aménagement du territoire et appelé à une mobilisation pour l'emploi, y compris au niveau local. En ce qui concerne l'action gouvernementale, une certaine rigueur budgétaire a été adoptée progressivement. Parallèlement, la décentralisation institutionnelle dans divers pays européens a provoqué un changement d'échelle de l'intervention publique en matière d'action économique, sociale et urbaine. L'urgence de certaines situations urbaines et l'affaiblissement des idéologies ont parfois suscité des mobilisations très larges, faisant place, à côté des collectivités locales, aux acteurs locaux, qu'ils soient publics, privés ou associatifs.

Cela dit, comment appliquer la recette du développement local à des villes grandes ou moyennes, c'est-à-dire à des espaces largement modelés par des évolutions économiques, culturelles, ou technologiques internationales et traversés d'influences diverses ? Comment le développement économique des villes peut-il bénéficier aux groupes sociaux ou aux portions de territoires les moins privilégiés ? Sur quels objectifs les acteurs peuvent-ils s'accorder ? Comment repérer et activer les ressources localisées ? Les ressources humaines, pour s'en tenir à elles, connaissent une forte mobilité intra et interurbaine, et l'identification au territoire varie quasiment en raison inverse de la taille de la ville.

Le développement local est possible en milieu urbain, en particulier dans les quartiers défavorisés, nous l'avons rencontré [2]. Dans chaque cas, les initiatives de développement local commencent par l'identification, par une population locale ou ses représentants (élus ou membres d'associations), de besoins non satisfaits, mais pour lesquels aucune institution établie dans le champ urbain n'a de compétence (ou de fonds disponibles). Un meilleur fonctionnement du territoire va alors être recherché. Les initiatives viseront l'amélioration des conditions économiques et physiques de vie de la population du quartier, en particulier de groupes sociaux dits défavorisés. On peut citer l'exploitation de nouveaux gisements d'emplois dans le secteur des NTIC, des actions de formation ciblant des catégories de population repérées, l'accompagnement de porteurs de projet par la mise à disposition de locaux ou le conseil, la mise en place de facilités de crédit hors des structures classiques de financement. La mobilisation locale peut ensuite déboucher sur une dynamique collective beaucoup plus large, touchant l'économique, le social, le culturel. Le montage d'un projet va susciter 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 au mauvais entretien des voies publiques, avec un souci de faire réaliser les travaux par des jeunes 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.

ENTRE LE QUARTIER ET L'AGGLOMÉRATION

Quels sont les rapports entre les acteurs soucieux du développement d'un quartier et les institutions publiques ou semi-publiques en charge, à l'échelle métropolitaine, du développement économique ? Dans le cas des États-Unis, on peut parler de tension : tandis que les stratégies des villes se limitent traditionnellement à l'élimination des barrières à l'investissement privé, le « développement communautaire » a longtemps été porté par les minorités raciales. Ailleurs, les initiatives ciblant le développement d'un quartier donné s'inscrivent toujours dans un milieu dense en institutions de l'aménagement et du développement (de la chambre de commerce à l'autorité élue). Dans certains contextes, il peut y avoir formation de partenariats équitables. Il est toujours intéressant d'observer comment les institutions qui portent le développement local urbain interagissent avec les acteurs établis au niveau des villes et des agglomérations, car la qualité de ces relations garantit la pérennité d'actions de terrain qui demandent du temps avant de produire des résultats visibles. Il semble important que l'organisation en charge du développement d'un quartier jouisse d'une large autonomie par rapport aux financeurs et à la municipalité. Sinon, elle hérite de la lourdeur administrative de ces derniers, sans avoir les avantages de leur grande taille. Par ailleurs, l'ouverture des dispositifs et une large mobilisation s'avèrent nécessaires. De ce point de vue, une division du travail entre action

d'insertion et action économique, ou entre insertion et rénovation des bâtiments et logements, est dommageable, car elle entretient les acteurs dans leur spécialisation.

Au Québec, Diane-Gabrielle Tremblay note que les organisations de développement local doivent, malgré leurs résultats positifs, démontrer constamment que leurs actions constituent des solutions efficaces aux problèmes de désindustrialisation, d'exclusion sociale, ou de dégradation de l'environnement urbain[3]. Là où le mouvement portant le développement local est plus récent et moins structuré, comme en France, la question de la légitimation du modèle d'action qu'il représente se pose avec une acuité encore plus grande. De ce point de vue, le cas des ensembles de logements sociaux périphériques, construits dans l'après-guerre pour faire face à l'exode rural, est intéressant à examiner. 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 a coïncidé avec l'obsolescence sociale de cette forme urbaine et provoqué la mise en place d'une politique de la ville impulsée par l'État mais aussi déconcentrée et contractualisée. C'est certainement dans ce type d'espace que la problématique du développement local peut aujourd'hui être posée, en complément des opérations nécessaires de démolition et reconstruction. Les actions publiques urbaines ne peuvent pas être que curatives, mais doivent aussi être préventives et, dans ce but, ont intérêt à s'appuyer sur les potentialités de la population, sur les ressources du tissu associatif, économique, syndical…

Il se trouve qu'actuellement, les conditions sont relativement favorables, à la fois sur le plan économique et institutionnel. Au niveau économique, chacun pressent que la croissance actuelle en France ne profitera pas spontanément à ces quartiers. De ce fait, les actions d'insertion et de formation visant les populations éloignées du marché du travail doivent être soutenues, en les accompagnant d'une action en direction des entreprises à une échelle large, qui n'est pas celle des quartiers. Autrement dit, les actions locales pour modeler l'offre de travail doivent s'articuler avec une demande éventuelle de travail qui s'exprimera au niveau des branches professionnelles, des chambres consulaires, etc. Le développement local n'est pas enfermement dans un quartier ! Par ailleurs, il ne doit pas non plus être restreint à l'économie concurrentielle, en offrant pour seule perspective l'emploi salarié en contrat à durée indéterminé, mais plutôt rechercher un élargissement des référentiels de l'emploi et de la création de valeur.

Sur le plan institutionnel, ne perdons pas de vue que les objectifs visés dans les domaines de l'emploi, de la formation ou du logement supposent une coopération étroite entre acteurs travaillant dans les quartiers, collectivités locales, entreprises, forces vives, et, plus généralement, institutions situées à des échelles supérieures. De ce point de vue, le renforcement de l'intercommunalité, stimulé par la loi Chevènement, constitue une opportunité intéressante pour une action urbaine bénéficiant d'un portage politique plus affirmé au niveau local, ouverte à des expérimentations, stimulant les initiatives individuelles et collectives. Cela dit, la création institutionnelle n'est vraisemblablement qu'une condition parmi d'autres pour une meilleure efficacité des actions. Les expériences réussies de développement local, en milieu urbain comme dans les campagnes, soulignent l'importance du métissage des cultures professionnelles. ■

Christophe DEMAZIÈRE

1. Bernard Pecqueur, *Le développement local*, Syros, édition 2000

2. Christophe Demazière, *Entreprises, développement économique et espace urbain*, Anthropos-Economica, 2000

3. Diane-Gabrielle Tremblay, Stratégies de développement économique local : l'expérience de Montréal et du Québec, in Christophe Demazière, *Du local au global. Les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique*, L'Harmattan, 1996