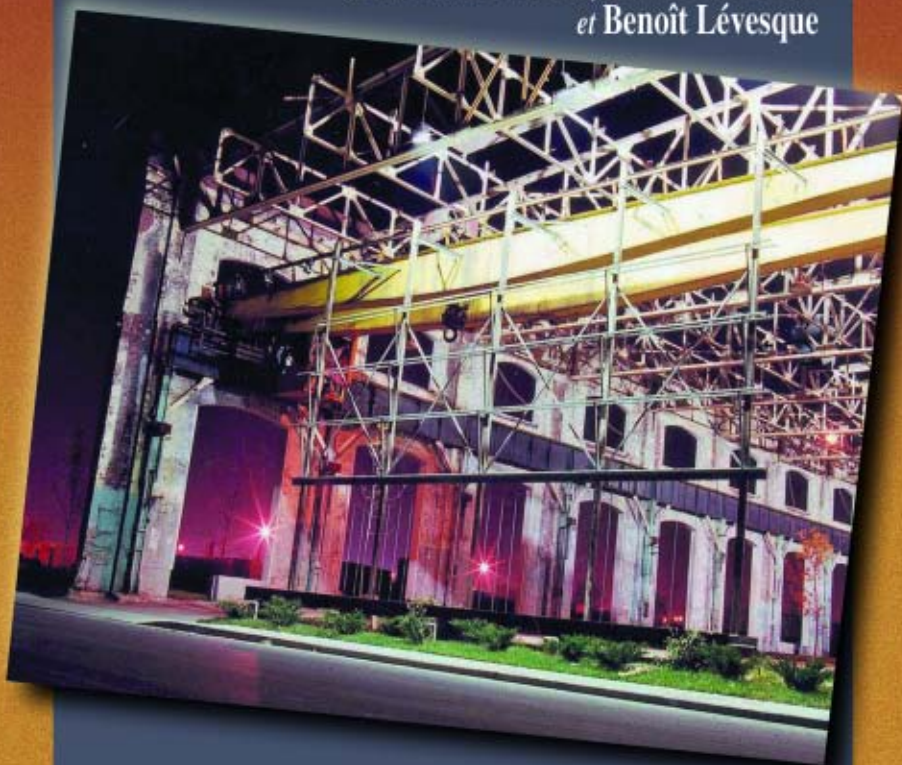


Reconversion économique et développement territorial

Sous la direction de
Jean-Marc Fontan, Juan-Luis Klein
et Benoît Lévesque



Presses de l'Université du Québec

*Reconversion
économique
et développement
territorial*

Le territoire pensé

Géographie des représentations territoriales

*Sous la direction de Frédéric Lasserre
et Aline Lechaume*

2003, ISBN 2-7605-1224-X, 346 pages

Sports et villes

Enjeux économiques et socioculturels

Sous la direction de Sylvain Lefebvre

2003, ISBN 2-7605-1210-X, 254 pages

Eaux et territoires

Tensions, coopérations

et géopolitique de l'eau

Frédéric Lasserre et Luc Descroix

2003, ISBN 2-7605-1206-1, 500 pages

Grands projets urbains et requalification

Sous la direction de Gilles Sénécal,

Jacques Malézieux et Claude Manzagol

2002, ISBN 2-7605-1184-7, 280 pages

Géographie et société

Sous la direction de Suzanne Laurin,

Juan-Luis Klein et Carole Tardif

2001, ISBN 2-7605-1090-5, 334 pages

L'espace économique mondial

Les économies avancées
et la mondialisation

Jean-Paul Rodrigue

2000, ISBN 2-7605-1037-9, 534 pages

Les espaces dégradés

Contraintes et conquêtes

Sous la direction de Gilles Sénécal

et Diane Saint-Laurent

2000, ISBN 2-7605-1071-9, 280 pages

Le Québec en changement

Entre l'exclusion et l'espérance

Sous la direction de Pierre Bruneau

2000, ISBN 2-7605-1058-1, 242 pages

L'éducation géographique, 2^e édition

Formation du citoyen

et conscience territoriale

Sous la direction de Juan-Luis Klein

et Suzanne Laurin

1999, ISBN 2-7605-1052-2, 270 pages

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450

Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2

Téléphone : (418) 657-4399 • Télécopieur : (418) 657-2096

Courriel : puq@puq.quebec.ca • Internet : www.puq.quebec.ca

Distribution :

CANADA et autres pays

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.

845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8

Téléphone : (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur : (418) 831-4021

FRANCE

DISTRIBUTION DU NOUVEAU MONDE

30, rue Gay-Lussac, 75005 Paris, France

Téléphone : 33 1 43 54 49 02

Télécopieur : 33 1 43 54 39 15

SUISSE

SERVIDIS SA

5, rue des Chaudronniers, CH-1211 Genève 3, Suisse

Téléphone : 022 960 95 25

Télécopieur : 022 776 35 27



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Reconversion économique et développement territorial

LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Sous la direction de
**Jean-Marc Fontan, Juan-Luis Klein
et Benoît Lévesque**

2003



Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Sainte-Foy (Québec) Canada G1V 2M2

Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Vedette principale au titre :

Reconversion économique et développement local : le rôle de la société civile

(Géographie contemporaine)
Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-1244-4

1. Conversion économique. 2. Développement communautaire. 3. Société civile.
4. Services de proximité. 5. Économie régionale. 6. Conversion économique – Cas,
Études de. I. Fontan, Jean-Marc. II. Klein, Juan-Luis. III. Lévesque, Benoît, 1939-
IV. Collection.

HD83.R38 2003

338.9

C2003-941183-4

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada
par l'entremise du Programme d'aide au développement
de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Révision linguistique : GISLAINE BARRETTE

Mise en pages : CARACTÉRA PRODUCTION GRAPHIQUE INC.

Couverture – Conception : RICHARD HODGSON
Photographie : TECHNOPÔLE ANGUS

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2003 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés
© 2003 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 3^e trimestre 2003

Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada
Imprimé au Canada

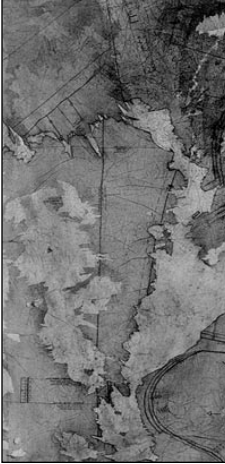


TABLE DES MATIÈRES

Introduction

Reconversion productive et économie plurielle	
Le défi territorial	1
<i>Jean-Marc Fontan, Juan-Luis Klein et Benoît Lévesque</i>	
Bibliographie	8

PARTIE 1 Le contexte de la reconversion

Crise du fordisme et territoire	9
---------------------------------------	---

Chapitre 1 Reconversion économique et initiative locale

L'effet structurant des actions collectives	11
<i>Juan-Luis Klein et Jean-Marc Fontan</i>	
1.1. Reconversion métropolitaine et inégalités socioterritoriales ..	13
1.2. L'action collective locale face à la désindustrialisation	15

1.3. Le développement communautaire et l'initiative locale à Montréal	21
Conclusion	28
Bibliographie	30
Chapitre 2 La construction d'une offre territoriale attractive et durable Vers une mutation des rapports entreprise-territoire	35
<i>Bernard Pecqueur</i>	
2.1. La sortie de crise vers plus de flexibilité	38
2.2. Les mutations des stratégies d'entreprise	41
2.3. L'enjeu des politiques publiques locales	43
2.4. Décloisonner l'action proprement économique avec les actions d'insertion et les actions culturelles	46
Conclusion	47
Bibliographie	48
Chapitre 3 Revitalisation des quartiers centraux aux États-Unis Vers une attitude proactive	51
<i>Peter Karl Kresl</i>	
3.1. Le débat américain sur les quartiers centraux	53
3.2. Quelques questions sur la planification stratégique	60
3.3. Quelques conclusions concernant la revitalisation du centre-ville	72
Bibliographie	74
Chapitre 4 Reconversion, travail et emploi Penser la société industrielle	77
<i>Georges Benko</i>	
4.1. Les mutations de l'emploi	80
4.2. Le rapport salarial et son évolution diversifiée	86
4.3. La société et la mutation de l'emploi : retour un siècle en arrière	91
Conclusion	96
Bibliographie	97

Chapitre 5	Reconversion industrielle et société civile	
	Principaux défis	101
	<i>Benoît Lévesque</i>	
5.1.	Défis reliés à l'émergence : une gouvernance appropriée et un projet mobilisateur	104
5.2.	Défis reliés au développement : ceux d'une économie plurielle et d'une approche systémique	109
	Conclusion	113
	Bibliographie	115
PARTIE 2	La reconversion comme projet local	
	Les stratégies territoriales	117
Chapitre 6	<i>Development from Below</i>	
	Vingt ans plus tard	119
	<i>Walter B. Stöhr</i>	
6.1.	Stratégies de développement territorial pour l'équilibre spatial : deux modèles	120
6.2.	Changement d'approches et mondialisation	123
	Conclusion	139
	Bibliographie	140
Chapitre 7	Les initiatives locales	
	Réalités européennes et enseignements transversaux	145
	<i>Jean-Louis Laville et Laurent Gardin</i>	
7.1.	Les composantes de la création	147
7.2.	Les investissements	151
7.3.	Trois formes d'institutionnalisation	156
	Conclusion	158
	Bibliographie	160

Chapitre 8	Développement urbain technoscientifique	
	Quelques leçons des études empiriques	161
	<i>Michel Grossetti</i>	
8.1.	Éléments sur le développement technoscientifique en France	164
8.2.	La construction historique des systèmes urbains d'innovation en France : l'exemple de Toulouse et de Grenoble	172
	Conclusion	178
	Bibliographie	180
Chapitre 9	Que gouvernent les métropoles ? Régulation politique et transformation des États en Europe	183
	<i>Bernard Jouve</i>	
9.1.	L'intégration politique par le niveau métropolitain : quelle intégration ?	186
9.2.	Métropoles et hyperpluralisme territorial : une régulation métropolitaine est-elle possible ?	190
9.3.	Les nouveaux territoires du politique	199
	Conclusion	203
	Bibliographie	206
Chapitre 10	Ressources locales et diffusion de l'innovation	
	Les systèmes productifs locaux (SPL) de la région Midi-Pyrénées (France)	209
	<i>Régis Guillaume</i>	
10.1.	Les figures plurielles de la « performance » économique	212
10.2.	La diffusion de l'innovation dans les SPL de Midi-Pyrénées	216
	Conclusion	222
	Bibliographie	223
Chapitre 11	Projets urbains de la métropole postindustrielle	
	La culture comme récit d'émancipation	225
	<i>Gilles Sénécal</i>	
11.1.	Récits et paysages de la ville moderne	227
11.2.	Projets urbains dans le contexte de la ville postindustrielle	229

11.3. Crise et émergence de la ville postindustrielle	230
11.4. Deux stratégies de développement dans le contexte de la ville postindustrielle	231
11.5. Bilbao et Marseille: la ville culturelle et la nouvelle centralité	235
11.6. Défis pour Montréal: la synthèse des deux récits	236
Bibliographie	237

PARTIE 3 La reconversion en projets

Acteurs et expérimentations régionales et locales

239

Chapitre 12 Reconvertir autrement

La contribution des friches culturelles

241

Xavier Greffe

12.1. La friche culturelle, ressource de la reconversion	243
12.2. La friche créatrice de développement économique	248
12.3. Les contraintes des friches culturelles	249
12.4. Dépasser les limites des friches	254
Bibliographie	265

Chapitre 13 Reconversion industrielle et développement durable

L'expérience du Bas-Richelieu

267

Yves Bélanger

13.1. La reconversion et les conditions de sa réussite	268
13.2. Aborder le développement durable dans un milieu en reconstruction	271
13.3. La trajectoire du Bas-Richelieu: une démarche riche d'enseignements	272
Conclusion	275
Bibliographie	275

Chapitre 14	Syndicats, développement et gouvernance locale et régionale	
	Le cas du Nord-Est de l'Angleterre	277
	<i>Andy Pike</i>	
14.1.	Les syndicats et le problème régional dans le Nord-Est de l'Angleterre	280
14.2.	Le cas de la Northern Trade Union Congress (NTUC)	283
	Conclusion	291
	Bibliographie	293
Chapitre 15	Airbus, Zone AéroConstellation	
	Un équipement structurant de l'agglomération toulousaine	297
	<i>Guy Jalabert et Jean-Marc Zuliani</i>	
15.1.	Pourquoi le projet AéroConstellation ?	299
15.2.	AéroConstellation et route à « grand gabarit »	304
15.3.	L'itinéraire à « grand gabarit » : contestations et lancement ..	311
	Conclusion	315
	Bibliographie	316
Chapitre 16	Organisation sociale et développement économique	
	Un parc industriel	
	à Villa El Salvador (Lima, Pérou)	317
	<i>Louis Favreau et Lucie Fréchette</i>	
16.1.	L'aménagement du territoire et l'organisation sociopolitique à Villa El Salvador	318
16.2.	Le parc industriel et ses principaux acteurs	321
16.3.	La coopération internationale, les ONG et le développement local à VES	323
16.4.	Le développement local à VES: participation citoyenne et premier développement	324
16.5.	Le système local de production à VES	327
16.6.	Un « local » de concertation à VES	328
16.7.	La gestion des tensions dans le développement local	329
	Conclusion	330
	Bibliographie	331

Épilogue

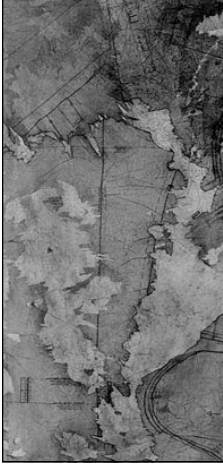
Le message de Montréal

Les initiatives de reconversion industrielle

à partir de la société civile 333

Christian Yaccarini

Les auteurs 337



LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

LISTE DES FIGURES

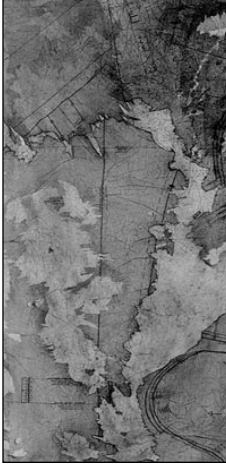
Figure 1.1.	Effet structurant des initiatives locales.....	29
Figure 7.1.	Initiatives locales de développement et d'emploi	157
Figure 8.1.	La structure spatiale des collaborations CNRS-entreprises (contrats de recherche partagée signés entre 1986 et 2001)	166
Figure 10.1.	Les sites sélectionnés	211
Figure 10.2.	Une spécialisation de l'emploi industriel très relative, l'exemple de la Mécanic Vallée (2001)	217
Figure 10.3.	Les relations interentreprises de Ratier-Figeac et Sermati	219
Figure 10.4.	Les relations interentreprises de SOFOP et Défi 12 ...	220
Figure 15.1.	Le complexe aéronautique du nord-ouest de l'agglomération toulousaine et la Zone AéroConstellation	304

Figure 15.2. Les acteurs de l'aménagement du site AéroConstellation	307
Figure 15.3. L'itinéraire à « grand gabarit » Bordeaux – Toulouse Transport des ailes et tronçons de l'A380.	313

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1. Entreprises implantées au Technopôle Angus en 2002 . .	26
Tableau 3.1. Données démographiques	62
Tableau 3.2. Données socioéconomiques	63
Tableau 8.1. Poids des différents départements scientifiques.	165
Tableau 14.1. Pourcentage de travailleurs syndiqués par région au Royaume-Uni (automne 2000)	281
Tableau 14.2. Chômage, produit national brut (PNB) et revenu des ménages par région au Royaume-Uni	282
Tableau 14.3. Répartition des membres des agences régionales de développement, 1999	285

INTRODUCTION



RECONVERSION PRODUCTIVE ET ÉCONOMIE PLURIELLE LE DÉFI TERRITORIAL

**Jean-Marc Fontan
Juan-Luis Klein
Benoît Lévesque¹**

Les mécanismes de la mondialisation et la montée de la nouvelle économie posent un défi à l'ensemble des espaces productifs de la planète. Le développement ou la survie de plusieurs régions des pays du Nord et du Sud tient principalement à leur capacité à s'adapter aux fortes turbulences provoquées par l'apparition, la disparition ou le réaménagement de pans entiers de l'économie capitaliste. Nombre de régions résistent bien et « surfent » sur les vagues de suppression d'emplois ou de réorganisation sectorielle. D'autres luttent pour limiter la dévitalisation productive et mettent en œuvre des stratégies complexes dans le but de conserver leurs emplois et leurs entreprises. Enfin, plusieurs régions doivent restructurer complètement leurs assises économiques alors que d'autres deviennent tout simplement exclues du développement.

1. fontan.jean-marc@uqam.ca ; klein.juan-luis@uqam.ca ; levesque.benoit@uqam.ca.

L'ampleur du défi posé aux territoires par la situation de reconversion continue de leurs activités économiques a inspiré la tenue en mai 2002 d'un important colloque intitulé « Le rendez-vous de Montréal ». Ce colloque a réuni des participants nord-américains, sud-américains et européens engagés dans la mise en œuvre de modèles novateurs de développement économique et social. « Le rendez-vous de Montréal » a été une occasion privilégiée pour des acteurs sociaux, des intervenants locaux, des décideurs publics et privés et des experts universitaires de porter un regard analytique et critique sur des initiatives de reconversion d'activités économiques où la société civile joue un rôle important².

Lors de ce colloque, nous avons appris que, un peu partout dans le monde, des initiatives volontaires et volontaristes forgent une réponse ancrée dans le social aux bouleversements économiques provoqués par la mondialisation. Certaines modalités de reconversion des espaces locaux et régionaux constituent de véritables innovations sociales, car elles mettent en œuvre de nouveaux arrangements d'acteurs, de nouvelles formes de partenariat, de nouvelles modalités d'action territoriale. Des communautés, des villes et des régions affectées par la crise de l'économie industrielle sont le lieu d'initiatives locales qui cherchent à se connecter ou à se reconnecter à l'économie du savoir. Ces initiatives résultent d'actions volontaires et volontaristes à travers lesquelles des acteurs locaux, en partenariat avec des institutions publiques et parapubliques, des universités, des organisations syndicales et communautaires, ainsi que des entreprises privées ou des entreprises d'économie sociale, veulent joindre la nouvelle économie, tout en lui conférant une dimension sociale.

L'importance de ces expériences soulève une question fondamentale. Sont-elles le signe d'un phénomène plus profond de prise en charge par la société civile de son développement économique et social ? Apporter une réponse à cette question constitue la principale raison d'être de ce livre qui réunit les analyses des chercheurs qui ont participé au « Rendez-vous de Montréal », ainsi que des textes d'auteurs qui, sans y avoir participé, ont accepté de contribuer à la réflexion collective amorcée à cette occasion³. Il ne s'agit donc pas des actes du colloque « Rendez-vous de Montréal », mais plutôt d'un de ses résultats. Il faut voir dans

2. Pour les actes de ce colloque, voir J.-M. Fontan, B. Lévesque et J.-L. Klein (2003).

3. Ce colloque s'est clôturé par la lecture d'une déclaration, le « Message de Montréal », qui trace les principales lignes stratégiques qui se dégagent des discussions tenues. Voir ce texte en épilogue du présent ouvrage.

ce livre un jalon d'un vaste programme de recherche et d'intervention visant à élaborer des stratégies novatrices, respectueuses des citoyens, en ce qui concerne l'adaptation des économies locales au nouveau contexte créé par la mondialisation.

Le présent ouvrage est divisé en trois parties. La première pose le problème de la reconversion dans le contexte global de la crise du fordisme ; on y fait valoir que les initiatives de reconversion portées par la société civile révèlent un nouveau type de rapports des acteurs sociaux et des collectivités aussi bien à leur territoire local qu'au monde. Comme le montre le cas de Montréal, les initiatives locales contribuent à structurer de nouveaux espaces d'action collective et donnent à la reconversion de la collectivité métropolitaine une perspective ascendante. La déqualification sociale et productive provoquée par la mobilité du capital et la délocalisation industrielle inspirent des réponses innovatrices dans certains espaces, des réponses qui revitalisent aussi bien la collectivité locale que l'économie métropolitaine dans son ensemble (Klein et Fontan).

Les collectivités locales font cependant face à une concurrence exacerbée, ce qui oblige les acteurs à proposer un projet territorial inclusif (Pecqueur) et à mettre en valeur toutes les ressources, notamment les ressources culturelles, de façon à renforcer le sentiment d'appartenance et à offrir aux entreprises un environnement de qualité sur les plans économique, social et écologique (Kresl). Voilà le défi qui se pose aux acteurs. Évidemment, un tel défi peut difficilement être relevé avec des « outils » traditionnels dans la mesure où la crise du fordisme se manifeste par des mutations sociales profondes dans le domaine de la production et du travail (Benko), ce qui écarte toute tentation de retour en arrière ou de protectionnisme défensif. La reconversion des économies locales s'insère dans la transition vers une société post-fordiste caractérisée par des structures productives réticulaires et flexibles, où les collectivités locales doivent allier innovation technologique et innovation sociale (Lévesque). La reconversion portée par l'initiative locale donne à voir des nouvelles modalités de gouvernance qui ouvrent vers une économie plurielle.

La deuxième partie porte plus particulièrement sur les stratégies de reconversion. Les chapitres regroupés dans cette partie permettent de revoir les stratégies de développement local, remettant en question certaines prémisses trop souvent invoquées par les stratèges du développement et élargissant le spectre des secteurs couverts par la reconversion. Pour commencer, Stöhr propose une relecture de l'hypothèse du développement ascendant ou endogène, à laquelle il avait contribué en publiant

en 1981 le livre *Development from Above or Below*. De cette relecture, il conclut que les initiatives locales de reconversion doivent se situer dans une perspective émancipatrice, ce qui implique des politiques qui visent, d'une part, l'apprentissage collectif, l'innovation et la solidarité locale et régionale, et, d'autre part, la mise en réseau à une échelle globale.

Ainsi, en adoptant certaines stratégies, on doit tenir compte des dangers d'une action qui ne serait orientée que dans une perspective locale et industrielle. Le premier de ces dangers réside dans la confusion des actions engendrées par des entreprises et des emplois avec celles menées dans l'unique but d'attirer des entreprises extérieures. Ce dernier type d'actions exacerbe la concurrence interterritoriale et porte atteinte à la démocratie (Laville et Gardin). Le deuxième danger est l'importance exagérée que l'on pourrait donner à la proximité. Affichant une certaine ignorance des dynamiques industrielles à l'œuvre dans l'économie post-fordiste, les pouvoirs publics et les instances de pouvoir local se bornent souvent à instaurer des politiques qui misent uniquement sur la concentration d'entreprises, présumant que la proximité physique est garante d'interrelations à court terme. Une telle approche néglige des interrelations essentielles, tels les rapports science-université, qui se produisent à une échelle plus vaste (Grossetti). Le troisième danger réside dans la réduction de la société à la métropole. Les États ont encore un rôle à jouer afin d'éviter le déficit démocratique qui serait provoqué par le choix du local et de la métropole comme seuls espaces de régulation et de gouvernance (Jouve).

En fait, le local, au sens que ce mot prend dans la perspective du développement local, ne peut et ne doit être associé au détachement des métropoles de leur espace national. Il correspond davantage à des systèmes sociaux et productifs ancrés localement, mais qui sont aussi en relation avec des acteurs régionaux, nationaux et internationaux, et ce, tant sur le plan social que territorial (Guillaume), ce qui dans la trame urbaine et dans le tissu socioterritorial prend la forme d'une mosaïque postmoderne (Sénécal).

Les stratégies de reconversion des territoires mises de l'avant par les pouvoirs publics ou par les acteurs de la société civile doivent aller au-delà des projets de nature productive : elles doivent tenir compte de la société et de la culture. Une telle orientation stratégique est traitée à travers des cas plus concrets exposés dans la troisième partie du présent ouvrage. Cette partie présente des exemples d'initiatives ayant une portée sur le développement de collectivités locales. Il importe de « mettre les territoires » en projet dans la perspective d'un développement social

et durable, en assurant une reconversion au profit de la communauté et non à ses dépens, propose Greffe, donnant le ton à cette troisième partie ; son analyse de la reconversion des friches industrielles en actifs culturels est suivie de quatre études de cas.

La première porte sur la reconversion des friches laissées par l'industrie militaire au Bas-Richelieu, au Québec (Bélanger). Sommairement, un passé industriel lourd a placé la collectivité locale devant le défi de se mobiliser afin d'adapter sa base productive dans le respect de l'environnement et d'amorcer une démarche partenariale avec des acteurs locaux et exogènes. La deuxième étude de cas concerne le rôle des syndicats dans la mise en œuvre d'une gouvernance régionale plus inclusive et plurielle dans la région du Nord-est de l'Angleterre (Pike). Ce cas montre que la reconversion n'est pas que productive, qu'elle concerne aussi les modalités d'action des mouvements sociaux et des acteurs. L'action syndicale a connu des changements majeurs et les syndicats sont devenus des acteurs reconnus du développement régional. Le troisième cas traite du réaménagement d'une zone de l'agglomération toulousaine dans le but de recevoir les nouvelles installations productives d'Airbus (Jalabert et Zuliani). En plus d'illustrer, à travers l'exemple de l'industrie aéronautique, les configurations de l'industrie et de la production de type post-fordiste (la production en réseau et l'intégration externe) abordées dans la première partie, ce cas met au jour les effets des mégaprojets industriels sur l'aménagement régional et sur la collectivité locale. Il n'y a pas que la fin des activités industrielles qui peut changer les destinées d'une collectivité locale ; il y a aussi leur genèse. Le quatrième cas présente les conditions d'émergence et de mise en place d'un parc industriel à Villa El Salvador, dans la périphérie de Lima (Favreau et Fréchette). Ce cas souligne l'importance de la mobilisation des ressources locales et gouvernementales pour assurer le succès des initiatives locales et communautaires. Dans cette étude de cas, les auteurs proposent un certain nombre de stratégies d'action collective en matière de développement local.

En épilogue, nous présentons le document intitulé « Message de Montréal », lu par Christian Yaccarini lors de la clôture du « Rendez-vous de Montréal ». Ce texte, plus que tout autre, fait ressortir l'espoir soulevé par ce forum, espoir en une société plurielle où la collectivité locale et la société civile, à travers des actions collectives et des initiatives diverses, expriment les attentes de groupes sociaux par trop exclus des stratégies de reconversion et de développement.

Dans cet ouvrage, nous démontrons que les situations de reconversion industrielle sont très diversifiées et qu'elles reposent sur des modes de gouvernance mettant en scène une grande variété d'acteurs. Au sein

des différents mécanismes relevés, les organisations de la société civile jouent un rôle central. Elles assument un leadership qui permet non seulement aux territoires orphelins de renouer avec le développement, mais aussi de le faire à partir de stratégies socioéconomiques souvent porteuses de nouvelles valeurs et de nouvelles façons de produire et de redistribuer la richesse.

Reprenons chacun de ces points. Dans un premier temps, les initiatives de reconversion induites par la société civile ne suivent pas un modèle unique et, surtout, ne prônent pas la normalisation des façons de procéder. Au contraire, elles invitent chaque localité ou région aux prises avec une situation de déclin à inventer son propre modèle de reconversion.

Certes, les savoir-faire mis de l'avant par des acteurs de la société civile, en relation avec les instances publiques et l'entreprise privée, puisent dans une boîte à outils dont l'origine remonte aux districts industriels de type marshallien. Cette formule du district industriel a été remise à jour par de nombreux travaux (Lévesque *et al.*, 1995), lesquels présentent la construction sociale des réseaux productifs et des marchés comme une solution de rechange aux perspectives néolibérales de transformation du fordisme. Cette approche inspire le modèle analytique des lieux dits « aimants » qui, selon la formule de Markusen (2000), sont des lieux dynamiques où les entreprises et les collectivités font système et innover sur les plans technologique et social. C'est l'objectif poursuivi par les acteurs locaux que de construire socialement les conditions pour créer de tels lieux.

Dans un deuxième temps, la reconversion mise de l'avant par la société civile repose sur un leadership au sein d'un partenariat diversifié. Du point de vue de la société civile, les territoires d'intervention ne sont pas dénués de ressources, à commencer par celles découlant d'une judicieuse mise à contribution des acteurs collectifs locaux ou régionaux : les groupes de citoyens, les syndicats, les associations et les coopératives évoluant sur le territoire touché. Les acteurs locaux font reposer leurs actions de reconversion sur ce que nous appelons le « capital socio-territorial », c'est-à-dire la mobilisation des ressources humaines, physiques, organisationnelles, culturelles et identitaires, afin de produire du développement économique à travers de nouvelles formes de collaboration avec les entreprises, les universités et d'autres groupes de la société régionale et nationale.

La clé du succès est avant tout la capacité de créer un système territorial d'innovation moulé et adapté aux caractéristiques et aux potentialités de la collectivité⁴. Les éléments constituant ces systèmes se ressemblent souvent : plan de développement, fonds de capital de développement, formation et recherche, centres de services aux entreprises, incubateurs et services-conseils, etc. Pour autant, il n'existe pas qu'une seule façon de les mettre en relation systémique et synergique. Outre la présence d'entrepreneurs sociaux et collectifs bien identifiés et d'acteurs sociaux relativement diversifiés, la mission et les valeurs véhiculées par les initiatives locales contribuent à alimenter des formes de coopération nouvelles entre des représentants des secteurs public, privé et d'économie sociale.

L'apport de la société civile est donc de permettre l'implication la plus large possible des acteurs locaux et régionaux, mais aussi nationaux et parfois internationaux dans les opérations de reconversion. Ce faisant, le mouvement social représenté par les actions de reconversion industrielle permet de redéfinir le concept de « reconversion », de façon à ce qu'il tienne compte de cette pluralité. Dorénavant, la reconversion des activités économiques doit être perçue comme un processus qui imbrique les collectivités locales dans la nouvelle économie, tout en la redéfinissant et en élargissant ses limites. Ceci ouvre de nouvelles avenues pour l'économie de demain, laquelle sera sans doute de plus en plus relationnelle.

Si la nouvelle économie nous introduit dans le domaine des innovations technologiques, il faut bien voir que ces dernières sont intimement liées aux innovations sociales. Sur ce plan, lequel correspond à notre troisième point, les initiatives de reconversion portées par la société civile proposent de nouvelles valeurs et de nouvelles façons de concevoir les modes de production et de redistribution de la richesse. Contribuant même au renouvellement des secteurs et des modes d'intervention de l'économie sociale, elles réussissent en outre à construire des passerelles inédites entre l'économie privée, l'économie publique et l'économie sociale. Le pont ainsi établi permet de reconnaître l'existence d'une économie plurielle qui répond aux besoins exprimés par les populations, dont celles des territoires en difficulté, et qui ouvre des fenêtres sur la réalisation d'aspirations allant dans le sens d'un développement durable.

Les initiatives de reconversion industrielle issues de la société civile ne résultent ni de l'ajustement spontané du marché ni de l'intervention des pouvoirs publics. Ces initiatives donnent à voir un modèle de reconversion qui met en relation des entreprises sociales, des entreprises privées

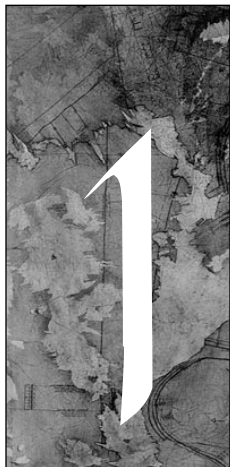
4. Voir à ce sujet : Conseil de la science et de la technologie du Québec (2001).

et les institutions publiques. Ce modèle concilie le développement économique et le développement social tout en établissant des passerelles entre divers types d'entreprises et d'organisations, ce qui débouche sur le développement d'une « économie plurielle ». Il requiert la participation de l'État, du secteur privé et de la société civile selon des combinaisons et des dosages propres à la nature des projets mis en œuvre. Enfin, il induit les modalités d'une gouvernance participative où la collectivité n'est plus un témoin passif des décisions prises à son endroit, souvent à ses dépens, mais un acteur qui participe à la définition du sens des actions qui façonneront son développement.

BIBLIOGRAPHIE

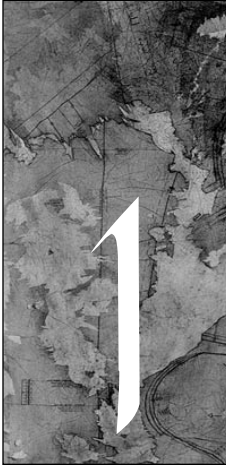
- CONSEIL DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE DU QUÉBEC (2001). *Pour des régions innovantes, Rapport de conjoncture*, Sainte-Foy (Québec).
- FONTAN, J.-M., B. LÉVESQUE et J.-L. KLEIN (2003). *Actes de colloque. Rendez-vous de Montréal 2002. Les initiatives de reconversion industrielle à partir de la société civile*, ARUC Économie sociale, T-02-2003.
- LÉVESQUE, B., J.-L. KLEIN, J.-M. FONTAN et D. BORDELEAU (1995). *Systèmes locaux de production : Réflexion-synthèse sur les nouvelles modalités de développement régional/local*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Cahiers du CRISES, n° 9601, 90 p.
- MARKUSEN, A. (2000). « Des lieux-aimants dans un espace mouvant : une typologie des districts industriels », dans G. Benko et A. Lipietz (dir.), *La richesse des régions*, Paris, Presses universitaires de France, p. 85-119.

PARTIE



**LE CONTEXTE DE
LA RECONVERSION**
**Crise du fordisme
et territoire**

CHAPITRE



RECONVERSION ÉCONOMIQUE ET INITIATIVE LOCALE L'EFFET STRUCTURANT DES ACTIONS COLLECTIVES

**Juan-Luis Klein
Jean-Marc Fontan¹**

Ce chapitre présente une analyse du rôle joué par les initiatives communautaires dans les processus de développement local, notamment dans le cadre de la reconversion des économies métropolitaines à la « nouvelle économie ». Sous l'impulsion des forces du marché, la reconversion force les métropoles à se spécialiser dans les secteurs économiques à haute teneur technologique. Cela compromet la viabilité des secteurs considérés comme traditionnels et, conséquemment, les espaces intramétropolitains où se concentrent ces secteurs. Comme nous le verrons à partir du cas de Montréal, ces vieux quartiers industriels deviennent orphelins du développement puis revendicateurs et promoteurs d'une alternative économique. Ils suscitent des réactions et des expérimentations impulsées par la société civile dans le but de reconnecter ces collectivités écartées des trajectoires centrales de la reconversion économique.

1. klein.juan-luis@uqam.ca ; fontan.jean-marc@uqam.ca

L'un des principaux objectifs de cette contribution est de montrer en quoi ces expérimentations promues par des acteurs de la société civile traduisent un changement majeur dans les types d'actions menées par les mouvements sociaux. Pour réagir à la mobilité croissante du capital et à ses effets sur les territoires locaux, à savoir des délocalisations industrielles importantes et une réorientation spatiale des investissements, des acteurs collectifs investissent le champ du développement économique. Au-delà de la critique du système économique dominant, ces acteurs collectifs proposent des actions destinées à favoriser la création d'entreprises et d'emplois, ce qui les transforme en entrepreneurs sociaux et en entrepreneurs collectifs.

Nous poursuivons un autre objectif : mettre en évidence le rôle joué par le territoire comme facteur d'identité collective dans le succès des actions collectives de reconversion industrielle menées par la société civile. Nous faisons l'hypothèse que le territoire représente un facteur clé à partir duquel la mobilisation de ressources endogènes et exogènes est possible. Cette mobilisation, par le territoire et au nom d'une identité territoriale construite à partir d'acteurs sociaux ayant des origines sociales diverses et contrastées (entrepreneurs, syndicats, institutions publiques, associations communautaires), donne lieu à une trajectoire de reconversion plus inclusive d'un point de vue social, où l'innovation productive et technologique se combine avec l'innovation sociale.

L'analyse de telles actions collectives nous permet de statuer sur l'émergence d'une voie « alternative » de reconversion ; une voie qui n'est cependant pas exempte de tensions et de conflits, mais qui est fondée sur la concertation et le partenariat. En fait, comme nous le verrons avec le cas du Technopôle Angus, l'établissement du partenariat entre des acteurs n'est pas automatique, pas plus que l'influence des acteurs sociaux sur la prise de décisions stratégiques de développement d'un quartier, même dans des quartiers aux prises avec des problèmes socioéconomiques importants.

La structuration d'une voie alternative de reconversion est le résultat de processus où des initiatives locales contribuent à la configuration d'arrangements sociaux qui rendent possible l'entrepreneuriat collectif, construisant une identité emblématique et définissant un « agenda » qui tient compte des intérêts collectifs. Le contexte d'associativité dans lequel s'insèrent et dont résultent ces expérimentations réencadre l'économie dans le social et tend à construire des territoires inclusifs et viables.

1.1. RECONVERSION MÉTROPOLITAINE ET INÉGALITÉS SOCIOTERRITORIALES

La crise du fordisme a mis en évidence les changements profonds que subissent progressivement les agglomérations métropolitaines nord-américaines de première industrialisation. Leur croissance, issue d'abord de l'industrialisation de la fin du XIX^e siècle et de la première moitié du XX^e, puis des politiques keynésiennes d'appui à la consommation, s'est brusquement arrêtée dans les années 1970. Cette crise avait été provoquée par les économies alors émergentes (entre autres le Sud-Est asiatique et le Nord du Mexique) qui offraient des avantages que plusieurs firmes n'ont pas tardé à exploiter en délocalisant une part de leur structure productive. Ainsi, les secteurs industriels qui avaient caractérisé l'industrialisation et qui présidaient à la « salarisation » de la population, à l'urbanisation et à la mise en œuvre d'un mode de vie d'inspiration fordiste dans les espaces de première industrialisation ont progressivement décliné en importance (Klein *et al.*, 1998).

Certains auteurs ont même soutenu que le phénomène de désindustrialisation augurait la fin de la croissance des agglomérations de la première industrialisation (Piore et Sabel, 1989). Cependant, la réalité nous a fait voir un retournement de tendances. La crise des secteurs manufacturiers traditionnels et la tendance à la tertiarisation, qui apparaissait comme la seule réaction possible pour les économies métropolitaines, occultaient un autre processus, alors peu visible pour les analystes : l'émergence et la croissance de secteurs nouveaux associés à la haute technologie². Ces secteurs ont joué un rôle fondamental dans le processus de reconversion des agglomérations urbaines et régionales touchées par les délocalisations du secteur manufacturier, ce qui a permis, dans plusieurs cas, de renouer avec la croissance (Benko et Lipietz, 2000).

L'exemple souvent cité de ce type de retournement est celui de la ville de Pittsburgh, où la croissance résulte de changements radicaux aussi bien dans la structure productive que dans la gouvernance métropolitaine. À partir d'une économie basée sur l'industrie lourde, typiquement fordiste, Pittsburgh a tenté une conversion fondée sur des secteurs de haute valeur ajoutée, liés à la connaissance et à la recherche scientifique. En même temps, il s'y est structuré un mode de gouvernance

2. Dans le cas de Montréal, ces secteurs sont l'aéronautique, les technologies des communications, y compris le multimédia, et l'industrie biopharmaceutique (Klein, Tremblay et Fontan, 2003).

de type partenarial à l'échelle régionale, ce qui a permis aux principaux acteurs politiques et économiques de s'entendre sur certains choix stratégiques de développement³.

Le cas de Pittsburgh est un cas de figure de l'univers productif et de la gouvernance qui se met en place dans l'espace post-fordiste; un univers régional complexe articulant à la fois les champs du social, de l'économique et du politique. Ce cas illustre la « nouvelle trinité » expliquée par Storper (1997), où sont associées, dans le cadre d'un territoire régional, les entreprises, la connaissance technologique produite par les institutions scientifiques et les organisations sociopolitiques où se prennent les décisions qui orientent le développement. Bien sûr, ce qui n'est pas toujours dit est que la réorientation de l'économie de Pittsburgh s'est doublée d'une importante transformation démographique, où une bonne part de la population à faible revenu a émigré, ce qui a contribué à abaisser les taux de pauvreté et de chômage (Kutay, 1989).

Par ailleurs, ce cas montre le problème principal qui se pose aux acteurs sociaux dans la cadre de la reconversion découlant de la crise du fordisme: renouer avec la croissance socioéconomique sans le faire au détriment des populations démunies tout en relevant les défis du positionnement du système productif dans la nouvelle économie. C'est dans ce type de dilemme socioterritorial qu'il faut situer la reconversion économique de Montréal, c'est-à-dire assurer une reconversion qui tienne compte de la concurrence des métropoles nord-américaines et mondiales, en attirant des entreprises de haute technologie et en consolidant ainsi la transition vers l'« économie des connaissances », sans le faire au prix d'une fracture sociale qui saperait la légitimité d'une telle opération.

Mais cela ne va pas de soi, car les secteurs de haute technologie sont situés dans des zones différentes de celles où s'étaient implantés les secteurs traditionnels, ce qui contribue à une forte dislocation spatiale. À Montréal, depuis les années 1980, alors que les quartiers péricentraux font face à une importante perte d'emplois, de nouvelles zones industrielles émergent, associées à l'implantation des industries de haute technologie, où tendent aussi à se concentrer les couches de la population gagnant des revenus élevés. Par exemple, la partie occidentale (Saint-Laurent et le West Island) et la partie nord de l'agglomération (Laval et la région des Laurentides) concentrent à la fois les populations à hauts revenus et les entreprises les plus performantes sur le plan technologique (Klein, Tremblay et Fontan, 2003). Cela contribue à la construction d'une

3. Voir Mitchell-Weaver, Deitrick et Rigopoulou (1999). Voir aussi le chapitre de Kresl dans le présent ouvrage.

structure urbaine « polycentrique » (Coffey, Manzagol et Shearmur, 2000), où la croissance de certaines banlieues en matière de revenus et de services contraste avec les problèmes des espaces péricentraux.

À partir des années 1980, la crise économique qui a affecté les quartiers péricentraux de Montréal a provoqué une forte tension démographique. Dans un premier temps, il y a eu une dévitalisation, due largement à la décroissance de la population, et cette décroissance s'est prolongée jusqu'en 1996. À partir de ce moment, la tendance à la décroissance absolue se résorbe, mais pas la décroissance relative, car le pourcentage de variation de la population de ces quartiers, qui varie entre 0,1 % dans le Sud-Ouest et 2,7 % dans Villieray, est inférieur à celui de l'agglomération métropolitaine qui est de 3,5 %. De plus, l'ancienne population de ces quartiers subit la pression d'un processus actif de gentrification.

Mais, parallèlement à ce processus, cette crise a constitué un facteur de revitalisation sociale dans ces quartiers. La gravité des problèmes que ces quartiers ont eu à résoudre à partir des années 1980 a suscité une importante réponse sociale. Les acteurs sociaux se sont mobilisés pour lutter contre les effets de la délocalisation industrielle, demandant aux deux niveaux de gouvernement (provincial et fédéral) les ressources nécessaires pour assurer la revitalisation de leur quartier. En même temps, et cela constitue une innovation en ce qui concerne le répertoire d'actions du mouvement social au Québec, ils se sont engagés dans des processus stratégiques de développement économique, participant ainsi à des projets dont l'objet était la création d'entreprises et d'emplois. Un des résultats de cette mobilisation a été la création des Corporations de développement économique communautaire (CDEC), qui a constitué un point tournant pour le mouvement social à Montréal et au Québec.

1.2. L'ACTION COLLECTIVE LOCALE FACE À LA DÉSINDUSTRIALISATION

Comme nous venons de le mentionner, la crise provoquée par l'obsolescence industrielle dans les zones de première industrialisation enclenche un processus de dévitalisation socioéconomique des communautés qui habitent ces zones. Mais elle peut aussi être vue comme un facteur de revitalisation, car les problèmes qu'elle engendre forcent les acteurs locaux à se mobiliser pour défendre leur milieu local et pour innover en ce qui concerne la gouvernance locale.

La mobilisation des acteurs peut influencer les dirigeants politiques et financiers au regard de la localisation d'entreprises et d'activités génératrices d'emploi. Elle peut aussi améliorer le cadre de vie local en créant les conditions pour l'émergence d'externalités attractives pour des entreprises à la recherche d'espaces d'implantation.

L'analyse de ce type de mobilisation permet de souligner la spécificité d'un nouveau type de mouvement social dont les racines se trouvent dans la communauté locale. Ce type de mouvement n'est pas dirigé par des considérations idéologiques ou politiques partisans ; il n'a pas non plus une finalité historique. Il s'agit d'actions, spontanées en apparence, qui tentent de modifier les rapports de force existants au profit des populations défavorisées (Melucci, 1992 et 1993). Il s'agit d'une dynamique basée sur l'interaction entre des acteurs qui, pour résoudre des problèmes causés par la désindustrialisation et la crise de l'emploi, découvrent, voire développent un sentiment d'appartenance au territoire.

1.2.1. L'ACTION COLLECTIVE COMME RÉPONSE À LA CRISE

Pour nous orienter dans l'étude des effets des actions collectives entreprises par des acteurs locaux, nous nous inspirerons de l'approche de la mobilisation des ressources, où nous trouvons les travaux déjà classiques de McCarthy et Zald (1973), Oberschall (1973), Tilly (1984), ainsi que les travaux plus récents de Melucci (1997) et Cefaï et Trom (2001)⁴. Selon cette approche, l'émergence d'une action collective de mobilisation sociale fait généralement suite à une crise socioéconomique ou socio-politique qui amène une part importante des individus d'une collectivité à se sentir marginalisée. Ce sentiment pousse les individus à réagir en mettant en œuvre des actions collectives qui ont la potentialité de devenir un mouvement social poursuivant l'objectif de mettre fin au processus de marginalisation ou de segmentation qui les affecte. La force des actions collectives entreprises est directement liée à la capacité organisationnelle de la collectivité contestataire et à ses répercussions sur la population en général.

La méthode proposée par l'approche de la mobilisation des ressources repose sur l'analyse des choix posés par les acteurs sociaux au regard du type d'action qu'ils vont privilégier. Elle analyse la capacité

4. Nous reprenons ici, d'une façon synthétique, des idées élaborées dans un texte paru antérieurement portant sur l'approche de la mobilisation des ressources et l'analyse des mouvements sociaux (Klein, Fontan et Tremblay, 2001).

des acteurs d'innover dans leurs modalités d'action en puisant dans des répertoires d'action existants ou en inventant de nouvelles modalités d'action. Une fois cette analyse des choix réalisée, l'observation du chercheur porte sur le repérage et la codification des interactions prenant place dans les actions réalisées. Sur ce point, il faut faire appel à d'autres cadres théoriques, dont ceux fournis par les écoles de la régulation (Aglietta, 1976 ; Boyer, 1986), des conventions (Salais et Thévenot, 1986 ; Favereau, 1989) et de l'économie des grandeurs (Boltansky et Chiapello, 1999), pour comprendre les modalités entourant les négociations et l'institutionnalisation des compromis, pour repérer les conventions adoptées et pour suivre les rationalités mises de l'avant ou utilisées par les acteurs pour justifier leurs actions et leurs revendications.

Si nous appliquons cette méthode au cas de Montréal, nous observons une évolution dans le répertoire d'actions collectives. Historiquement, le mouvement ouvrier utilisait essentiellement la grève comme moyen d'obtenir des améliorations dans les revenus et les conditions de travail. À partir des années 1960, des formes nouvelles d'action émergent ; elles sont portées par ce que l'on appelle au Québec le « mouvement communautaire », composé par divers types de « groupes populaires », dont les revendications prenaient une forme protestataire et s'adressaient essentiellement aux instances gouvernementales. Or, depuis les années 1980, l'envergure de la crise économique a incité les acteurs à adopter des formes d'action renouvelées, lesquelles ont rendu possible leur participation à des activités de planification, voire de mise en œuvre du développement socioéconomique. Les changements dans le contexte économique et social mondial ont créé une société globalisée où les actions collectives prennent des formes nouvelles (Castells, 1997), parmi lesquelles figure la défense du territoire local comme milieu de vie et de travail. Avec la mondialisation, la lutte pour le droit au travail se dérouté dans un contexte de mobilité illimitée du capital et des entreprises que tente d'imposer le capitalisme globalisé.

Concrètement, l'adoption d'un répertoire d'actions dites de concertation et de partenariat a favorisé l'institutionnalisation de compromis et de conventions dont l'incidence est manifeste dans le paysage sociétal québécois. À titre indicatif, le milieu des années 1990 correspond à la reconnaissance institutionnelle du rôle et de l'importance de l'économie sociale et de la société civile comme acteurs et formes organisationnelles essentielles au bon fonctionnement de la société québécoise.

Les nouvelles formes d'action collective mises en œuvre dans les collectivités locales visent le développement économique et, notamment, la création d'emplois. Les organisations locales aspirent, d'une part, à participer à la prise de décision sur les choix stratégiques en matière de

développement économique local, et donc à participer à la gouvernance locale, et, d'autre part, à mettre sur pied des activités productives, faisant d'eux, par le fait même, des « entrepreneurs sociaux ». À Montréal, ces actions prennent une forme communautaire et populaire. Des groupes représentatifs des couches sociales défavorisées essaient de mettre en œuvre des modalités de gouvernance locale qui leur permettent d'influencer la prise de décision, voire d'y participer, en ce qui concerne le développement des quartiers affectés par la délocalisation industrielle, enclenchant ainsi une dynamique dite de « développement économique communautaire » (Fontan, 1991), laquelle est un jalon important de la « nouvelle économie sociale » (Favreau, 1997).

Les initiatives locales mises en œuvre pour promouvoir le développement économique, y compris celles ancrées dans l'économie sociale, ont lieu dans un contexte financier et productif imposé par la mondialisation. Les nouvelles caractéristiques du capital financier (spéculation, mobilité, volatilité), la reterritorialisation de la structure productive des firmes (réseaux, intégration externe, sous-traitance) et les nouvelles technologies (information, transport) créent des territoires de développement différents de ceux qui existaient à l'ère du fordisme et du keynésianisme, alors que primaient des stratégies nationales de croissance. Dans le nouveau contexte, la production industrielle tend à se réaliser selon des modalités organisationnelles et spatiales qui fragilisent l'attachement des entreprises au territoire. Aussi, les organisations locales qui cherchent à créer des entreprises ou à en attirer, doivent-elles tenir compte de ce nouveau contexte et innover sur le plan stratégique.

1.2.2. CONTEXTE POSTFORDISTE DE L'ACTION COLLECTIVE

Le « monde de la production » post-fordiste prend la forme d'un réseau d'envergure mondiale (Amin et Thrift, 1992; Salais et Storper, 1993). Chaque phase de la production, c'est-à-dire l'investissement, la fabrication et la mise en marché, prend des configurations réticulaires. Or, il ne s'agit pas d'un réseau unidimensionnel, et chacune de ces phases configure une spatialité délimitée territorialement de façon différente.

Contrairement au capital financier qui évolue sans contrainte territoriale en temps réel à travers les principaux milieux boursiers de la « triade », l'univers de la fabrication est soumis à des contraintes territoriales (Cox, 1997). Cela explique en partie la délimitation d'espaces productifs à diverses échelles. D'une part, à une échelle continentale se configurent des espaces qui permettent aux capitaux de former des

réseaux productifs internationaux. D'où la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) entre les États-Unis, le Canada et le Mexique, qui a un effet sur toutes les entreprises et collectivités locales nord-américaines. D'autre part, à une échelle locale se configurent des espaces où la proximité physique combinée à la proximité relationnelle entre des donneurs d'ordres et des fournisseurs (partenaires, sous-traitants) favorisent les interrelations productives et permettent l'émergence de systèmes productifs locaux (Scott, 1999).

Dans le monde de la fabrication, la principale exigence est la compétitivité, c'est-à-dire la réduction des coûts de production sans altérer la « qualité » du produit. La fabrication, dans le contexte post-fordiste, possède deux caractéristiques qui la distinguent de la fabrication fordiste : la mobilité et la flexibilité des entreprises. Il s'agit de deux conditions pour atteindre les niveaux de « compétitivité », c'est-à-dire les rythmes et les taux de profit exigés par les investisseurs à travers les marchés financiers. Ces deux conditions orientent le comportement spatial des entreprises et elles ont des conséquences directes sur les décisions prises en ce qui concerne par exemple la création ou la diminution d'emplois dans un lieu donné.

La flexibilité consiste essentiellement en la capacité de modifier les rythmes et les types de production selon les exigences de la demande, ce qui implique la transformation de l'intégration verticale typique de la production fordiste, représentée par des grosses entreprises intégrées verticalement de façon interne. L'intégration verticale persiste, mais, dans la production postfordiste, elle prend une forme externe, à travers la généralisation de diverses formes de sous-traitance et d'interrelations entre, d'une part, des donneurs d'ordres et des fournisseurs, et, d'autre part, entre des entreprises et des institutions (publiques, de recherche, etc.).

Quant à la mobilité, elle consiste en la capacité de se déplacer, ou de déplacer des segments de la production, vers les lieux où il est possible d'obtenir les meilleures conditions pour la réalisation d'une étape spécifique de la production. Il s'agit en fait d'utiliser au maximum les avantages comparatifs que présentent les différentes régions, villes ou quartiers, soit en s'y déplaçant, soit en implantant des succursales, soit en établissant des liens avec des entreprises par l'intermédiaire de contrats de sous-traitance.

Les collectivités locales sont ainsi insérées dans des espaces productifs où, si elles veulent influencer la création d'entreprises et d'emplois, elles se doivent d'offrir des avantages comparatifs. Ceux-ci peuvent porter sur les matières premières et découler de conditions associées aux avantages comparatifs naturels. Ils peuvent aussi porter sur les conditions

socialement construites, qui participent à la valeur ajoutée dans la fabrication, telles que la main-d'œuvre, les réglementations socioéconomiques ou environnementales, l'environnement institutionnel et organisationnel, la recherche technologique, la qualité de vie, les infrastructures de transport et de communication, et, bien entendu, l'existence d'incitatifs publics.

Les nouvelles conditions de la concurrence placent donc l'espace au centre des stratégies postfordistes. Si les capitaux cherchent des espaces, les collectivités locales offrent des espaces dotés d'avantages comparatifs.

1.2.3. LA LUTTE POUR L'EMPLOI LOCAL COMME RÉACTION À LA MONDIALISATION

C'est dans ce nouveau cadre d'offre et de demande d'espace qu'il faut replacer les actions collectives de revitalisation menées dans les quartiers péricentraux de Montréal. Il s'agit d'actions dont la finalité est de mettre sur pied ou d'attirer des entreprises et de créer ainsi des emplois pour la population locale. D'ailleurs, c'est ce nouveau cadre qui conditionne le changement dans les actions collectives du mouvement social. Signalons que les nouvelles conditions ainsi que les nouvelles configurations spatiales de la production enlèvent de son efficacité à la grève, par exemple, du moins pour ce qui est de la structure productive industrielle, la rendant moins opérante là où il y a menace de délocalisation. Les syndicats concernés par ce type de situation ont dû innover en investissant le domaine des alliances locales pour l'emploi (Fontan et Klein, 2000).

Des changements comparables sont aussi observés dans le cadre des mouvements sociaux urbains. De la stratégie typique des années 1970 de contestation concernant par exemple les formes d'habitation (rénovations urbaines, logement, équipements collectifs), les acteurs passent à une stratégie de création d'organisations sociales se donnant pour mission de lutter pour l'emploi et pour l'accessibilité aux services. Le référent territorial de ces luttes change aussi, passant des cadres étatiques associés aux divers niveaux de gouvernement à un cadre restructuré par les formes organisationnelles de la société civile, comme l'illustrent à Montréal les Corporations de développement économique communautaire (Fontan, 1991 ; Favreau, 1995). Ces nouvelles actions collectives portent sur l'emploi local, sur l'équité en ce qui concerne les dépenses publiques, sur l'accessibilité aux services publics, en fait, sur tous les aspects reliés à la viabilité des communautés locales en tant que milieux de vie et de travail (Klein, Tremblay et Dionne, 1997).

1.3. LE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET L'INITIATIVE LOCALE À MONTRÉAL

Pour les acteurs sociaux locaux, l'espace a un sens différent de celui que lui attribuent les institutions dominantes dans le cadre de la mondialisation. Comme le montre la mobilisation des collectivités locales de Montréal pour l'emploi local et pour le développement local, des acteurs luttent pour un développement local et communautaire respectueux des intérêts aussi bien des entrepreneurs locaux que de la population locale. Cela soulève cependant une série de questions : Quelles sont les ressources que la collectivité locale peut mobiliser ? S'agit-il uniquement de ressources endogènes ? Doit-elle ou peut-elle aussi mobiliser des ressources exogènes ? La réponse apportée par les acteurs à ces questions détermine la vision du développement local qu'ils appliqueront.

Le cas de Montréal montre que les acteurs ont choisi de ne pas limiter le développement de leur collectivité au potentiel des ressources endogènes. Certes, le développement local montréalais met en valeur les ressources locales ; toutefois, les acteurs font aussi appel à des ressources externes. Nous illustrerons cette façon de faire le développement local à partir de l'étude du Technopôle Angus. D'abord, il importe de rappeler certaines caractéristiques institutionnelles du Québec, de ce que l'on convient d'appeler le modèle québécois (Bourque, 2000) que les organisations communautaires locales ont contribué à structurer et dont elles se servent pour mener à terme des projets de développement local.

1.3.1. LE CONTEXTE POLITICO-INSTITUTIONNEL DE L'INITIATIVE LOCALE : LA SPÉCIFICITÉ QUÉBÉCOISE

Pour des raisons historiques reliées aux formes particulières qu'ont prises les relations entre les instances provinciales et fédérales, les façons d'habiter et de structurer le territoire, ainsi que ses spécificités en ce qui concerne la langue, la religion et le droit, l'évolution de la société québécoise a été jalonnée par une grande diversité d'arrangements institutionnels particuliers. Ne comptant pas sur les instruments de développement économique propres à un État souverain, la base sociale québécoise a fait émerger des arrangements institutionnels qui intègrent des préoccupations aussi bien économiques et sociales que culturelles. Ces arrangements donnent lieu à des organisations qui, tout en étant ancrées dans la société civile, participent activement à la gouvernance de la société québécoise, lui conférant ainsi un caractère « distinct ». Il convient de décrire sommairement certaines de ces organisations, car elles constituent des ressources importantes pour les acteurs du développement en milieu local.

L'instance publique provinciale

En premier lieu, il faut signaler l'importante capacité d'intervention économique dont s'est doté le gouvernement du Québec, principalement à partir des années 1960. Dans un premier temps, le gouvernement a créé des structures centralisées vouées à la régulation macroéconomique. Il a également créé des entreprises publiques destinées à intervenir dans la mise en valeur des ressources naturelles et dans le développement économique. Par la suite, le gouvernement du Québec a progressivement mis en place un ensemble de dispositifs susceptibles d'être utilisés par des acteurs locaux pour des fins de développement économique. À titre d'exemple, rappelons la création récente des Centres locaux de développement (CLD) et des Centres locaux d'emploi (CLE), lesquels réunissent, selon divers modes, les acteurs socioéconomiques locaux.

L'acteur syndical

En deuxième lieu, soulignons que les travailleurs se sont regroupés dans des organisations syndicales spécifiques au Québec, telles que la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ), la Confédération des syndicats nationaux (CSN) et la Centrale des syndicats du Québec (CSQ). Ces centrales ont contribué, par leurs luttes et leurs revendications, à l'établissement de compromis sociaux et institutionnels qui ont façonné le modèle québécois. Les organisations syndicales se sont adaptées aux nouvelles conditions imposées par la déqualification de l'État-nation et à la montée en puissance du processus actuel de mondialisation. Elles l'ont fait par la voie des luttes pour l'emploi. Elles ne l'ont pas fait de façon traditionnelle, c'est-à-dire par l'intermédiaire de la pure revendication adressée à l'instance publique, mais plutôt en créant des fonds, des outils de prévention des fermetures d'usines, des structures de consultation et en déléguant des membres dans les diverses instances de concertation liées aux nouvelles structures de développement local ou régional.

Un bon exemple de cette stratégie est la création de fonds de retraite pour combattre la fermeture d'entreprises et investir dans la création d'emplois. Le premier et plus important fonds de ce genre est le « Fonds de solidarité », créé en 1983 par la FTQ avec l'objectif explicite de créer de l'emploi. Ce fonds compte sur 500 000 actionnaires et possède un actif de près de cinq milliards de dollars canadiens. Il est présent dans une grande quantité d'entreprises et de fonds d'envergure régionale et locale, constituant ainsi une composante majeure du modèle québécois (Lévesque, 2000). Le Fonds de la FTQ a par ailleurs inspiré la deuxième plus grande centrale syndicale du Québec, la CSN, qui s'est dotée en 1996 d'un Fonds

de retraite ayant des objectifs similaires bien que plus spécialisé dans l'investissement de capital de risque dans des entreprises d'économie sociale. Ce fonds s'élève à un quart de milliard de dollars et compte sur près de 50 000 actionnaires.

Dans la perspective d'éviter les pertes d'emplois et, si possible, d'en créer, les organisations syndicales ont conçu des formes d'action qui cherchent à prévoir les crises dans les entreprises et à proposer des changements qui pourraient contribuer à les éviter. C'est le cas, entre autres, de l'organisation nommée Urgence-Emploi. Ce service appuie les syndicats afin d'éviter les licenciements collectifs. Il élabore, conjointement avec les entreprises concernées, des plans de relance de l'entreprise en difficulté, ce qui implique une participation des travailleurs à la gouvernance entrepreneuriale (Fontan et Klein, 2000 ; Klein et Fontan, 2003).

La structure communautaire

En troisième lieu, nous devons faire état de la structuration d'une instance communautaire d'appui au développement économique, dont les racines se trouvent dans les quartiers péricentraux de Montréal. Dès les années 1980, les organisations sociales locales ont mis sur pied des organisations de développement économique communautaire : des Corporations de développement économique communautaire (CDEC) et des entreprises d'insertion par l'économie. Après une première étape d'expérimentation dans certains quartiers (Sud-Ouest, Centre-Sud et Hochelaga-Maisonneuve), ces organismes ont été reconnus par les divers ordres de gouvernement comme des interlocuteurs valables en matière de développement économique.

Dans les quartiers péricentraux, les CDEC sont devenues des acteurs incontournables dans la gouvernance locale, et surtout dans les premières années de leur existence, elles ont agi comme de véritables incubateurs d'initiatives locales. Les CDEC ont été reconnues par le gouvernement du Québec comme les principaux gestionnaires du développement local et elles se sont vu attribuer en 2003 les fonctions de Conseil local de développement (CLD), ce qui a renforcé leur institutionnalisation. Leur potentiel d'innovation s'est parfois affaibli, mais leur reconnaissance en tant qu'interlocuteur représentatif du milieu local s'est affirmée. Soulignons que plusieurs CDEC ont mis en œuvre des stratégies destinées à attirer des investissements exogènes et à mettre en relation des entreprises locales avec des entreprises extérieures. C'est de ce type de stratégie que résulte le projet du Technopôle Angus que nous examinerons ci-dessous.

1.3.2. LE TECHNOPÔLE ANGUS : UNE INITIATIVE LOCALE D'ANCRAGE COMMUNAUTAIRE

Les usines Angus s'inséraient dans l'une des principales concentrations d'entreprises manufacturières de la ville de Montréal. Leur fermeture définitive en 1992, aboutissement du déclin des activités productives de la firme Canadien Pacifique (CP) à Montréal, laisse une friche industrielle de grande envergure (500 000 m²) située dans le quartier de Rosemont, à proximité du centre-ville de Montréal. L'envergure de ce terrain et sa localisation expliquent le fait que sa reconversion suscite rapidement l'intérêt de plusieurs acteurs. La reconversion du site oppose le milieu, représenté par la CDEC locale, au propriétaire du terrain, soit Canadien Pacifique. D'un côté, l'entreprise veut développer un vaste projet résidentiel. La CDEC mobilise les acteurs locaux et la population pour s'y opposer. Sans l'accord de la population, ce changement était impossible, d'autant plus que la Ville de Montréal, dans son plan d'urbanisme, favorisait la consolidation de la vocation industrielle pour ce secteur. De l'autre côté, la Société de développement Angus (SDA), créée par la CDEC locale, met de l'avant un projet de relance industrielle visant à créer de l'emploi pour la population locale. C'est dans le contexte de cet affrontement entre le milieu local de Rosemont et la compagnie Canadien Pacifique qu'émerge le projet Technopôle Angus (Klein, Fontan et Tremblay, 2001).

À la suite d'une intense ronde de négociations, les deux principaux acteurs modifient leurs projets respectifs et parviennent à un compromis. Le terrain est divisé en deux parties et la compagnie cède la partie ouest du terrain à la SDA, soit 250 000 m². En échange, la SDA et le milieu s'engagent à ne pas contester la modification du zonage nécessaire pour que Canadien Pacifique développe son projet résidentiel sur l'autre partie⁵. Parallèlement à l'amorce des deux projets, soit le projet industriel et le projet résidentiel, la SDA et Canadien Pacifique poursuivent leurs négociations jusqu'à la signature d'une entente définitive en 1998.

Notons que la question de la propriété du terrain a été cruciale dans le développement du projet Angus et dans le leadership que la SDA a réussi à conserver dans le dossier. Le fait que la SDA soit devenue propriétaire

5. Une option d'achat de la SDA de 13 millions de dollars, valide pour dix ans, est acceptée par la compagnie propriétaire du terrain. Il y est établi que la SDA paierait le terrain au rythme de sa mise en valeur et que CP conserverait la responsabilité foncière et environnementale du site jusqu'au transfert définitif de propriété, ce qui signifie qu'il continue à payer les taxes foncières et qu'il assume les coûts de sa décontamination.

du terrain lui fournit deux atouts importants dans les négociations ultérieures avec ses partenaires financiers. D'une part, elle possède un actif qui est évalué à près de 15 millions de dollars, ce qui lui permet de s'affirmer comme un partenaire puissant. D'autre part, face à la mairie et aux deux ordres de gouvernement, la SDA conserve la maîtrise d'œuvre du projet, ce qui la rend incontournable.

Le choix d'une stratégie et l'élaboration d'un concept

La stratégie adoptée par les promoteurs du projet de la SDA vise à rentabiliser le capital que représente la densité sociale et organisationnelle du milieu. La SDA choisit de développer le site en essayant de reproduire les facteurs de localisation d'entreprises habituellement associés à la nouvelle économie. Elle applique un modèle qui tend à intégrer des services favorisant l'émergence de l'innovation et la synergie autour de processus d'apprentissage collectif (Lévesque, Fontan et Klein, 1996). Elle cherche à créer des conditions pour l'établissement de réseaux de coopération aussi bien entre des entreprises qu'entre celles-ci et les organisations socioéconomiques du milieu, qu'elles soient originaires du quartier ou non (universités, centres de formation, syndicats, centres de recherche). Elle compte pour cela sur un large appui institutionnel dans la collectivité montréalaise.

La mise en œuvre du projet

Les travaux d'infrastructure destinés à l'implantation du technopôle s'amorcent en 1998. Il est prévu que ces travaux s'étaleront sur une période de dix ans. La première étape a été celle de la construction d'un complexe industriel multilocatif dans un ancien bâtiment restauré et réhabilité afin de recevoir plusieurs entreprises. Lorsque ce premier bâtiment a été réhabilité et rempli d'entreprises locataires, la SDA a procédé à la construction de nouveaux bâtiments. Le premier a été terminé en 2001. Le deuxième bâtiment, nommé Centre de développement des biotechnologies, a été terminé en décembre 2002. Au moment de rédiger ce texte, 2 bâtiments d'une série de 15 sont en construction, dont un destiné aux entreprises d'économie sociale.

Le principal problème auquel la SDA a dû faire face a été celui d'attirer les entreprises. Le loyer au Technopôle Angus était supérieur à celui demandé par les nombreux parcs industriels situés en banlieue. Cela a obligé la SDA à faire valoir à ses éventuels locataires les multiples avantages comparatifs susceptibles de compenser ce que ses concurrents pouvaient offrir.

Ainsi, la SDA offre des services différents, liés au fait d'être située à proximité du centre-ville, dans une zone résidentielle dotée d'une main-d'œuvre abondante possédant des compétences très variées. De plus, compte tenu de l'intérêt d'établir un technopôle sur l'ancien site des Ateliers Angus et de la capacité de mobilisation dont avait fait preuve la SDA, les instances gouvernementales n'ont pas cessé d'appuyer la réalisation du projet, notamment le gouvernement du Québec. Dernièrement, ce dernier a désigné le Technopôle Angus comme un des sites admissibles pour l'obtention d'exemptions fiscales pour la création d'emplois de haute technologie. Cela, en plus d'avoir permis la construction d'un centre des biotechnologies et l'implantation sur le site d'entreprises œuvrant dans ce domaine, constitue une reconnaissance de la SDA comme un acteur majeur du développement économique montréalais. En décembre 2002, 15 entreprises s'étaient déjà localisées dans les bâtiments du Technopôle Angus (tableau 1.1).

TABLEAU 1.1
Entreprises implantées au Technopôle Angus en 2002

Entreprise	Année d'implantation	Champ d'action	Emplois
Insertech	1999	Recyclage d'ordinateurs (économie sociale: insertion)	15
Ateliers Angus	1999	Menuiserie (économie sociale: insertion)	7
Alto Design	2000	Design industriel	14
Flash Grafix	2000	Impression	6
COESI	2000	Contrôle de processus	4
Cité Lab	2001	Postproduction cinématographique	30
Via Sat	2001	Géomatique	60
Octasic	2001	Semi-conducteurs	60
INTePLAN	2001	Programmation de processus productifs	11
PMT Video	2002	Production télévisuelle	30
Imagerie XYZ	2002	Multimédia	15
Messageries Angus	2002	Messagerie (économie sociale: insertion)	10
Antalium	2002	Biopharmaceutique	3
Chronogen	2002	Biopharmaceutique	20
Topigen	2002	Biopharmaceutique	10

Source : SDA <www.technopoleangus.com>.

L'effet milieu : la mobilisation des ressources

Le Technopôle Angus, orienté vers le développement de la collectivité locale, représente beaucoup plus un parc industriel ou un projet économique. Ses promoteurs ont réussi à établir une relation synergique entre des acteurs ancrés dans l'Est de Montréal, et des acteurs extérieurs à cette zone, aussi bien publics que privés, élargissant le bassin des ressources mobilisables.

La stratégie adoptée par la SDA s'appuie sur la mobilisation d'atouts que possède la collectivité, soit sa dotation organisationnelle et identitaire, afin de contrecarrer la tendance des entreprises à quitter les quartiers péricentraux. La SDA a mis les connaissances sur les dynamiques productives postfordistes (flexibilité, réseau, milieux innovateurs) au service d'un projet reposant sur un ancrage communautaire, ce qui a permis de renforcer les liens avec des acteurs locaux, mais aussi d'obtenir l'appui d'acteurs exogènes (gouvernements, universités, organisations syndicales, entreprises). La stratégie utilisée mise aussi sur le développement d'entreprises aptes à créer de l'emploi pour les déshérités, restant ainsi fidèle à l'objectif premier du projet, soit l'emploi local. En attirant des entreprises privées, en mettant sur pied des entreprises collectives et en bénéficiant de l'appui d'entreprises privées, le Technopôle Angus est au cœur de l'économie plurielle.

Contrairement aux interactions habituelles entre les acteurs des mouvements sociaux traditionnels, tel le mouvement ouvrier, les revendications portent moins sur la redistribution des richesses engendrées par le travail des ouvriers et engrangées par l'entreprise que sur le droit de gouvernance d'un projet de remise en valeur d'une propriété détenue par une entreprise ayant contracté une dette « éthique » envers la communauté qui lui a permis de croître pendant plus d'une soixantaine d'années.

Dans le cas Angus, le mouvement social de développement local en vient à négocier d'égal à égal la dépossession d'un avoir et son acquisition par la communauté au moyen d'un mécanisme de lutte qui combine le rapport de force (opposition au changement de zonage) et le marchandage économique (achat du terrain qui lui est concédé). La combinaison de moyens très différenciés de négociation constitue le caractère très novateur de cette expérience. L'action collective devient un levier pour mettre en place un deuxième niveau d'action qui permet à la communauté de devenir un acteur économique à part entière. Ce faisant, les représentants de la communauté maintiennent leur filiation à la tradition de militance tout en adoptant le langage et les composantes identitaires de leur vis-à-vis.

CONCLUSION

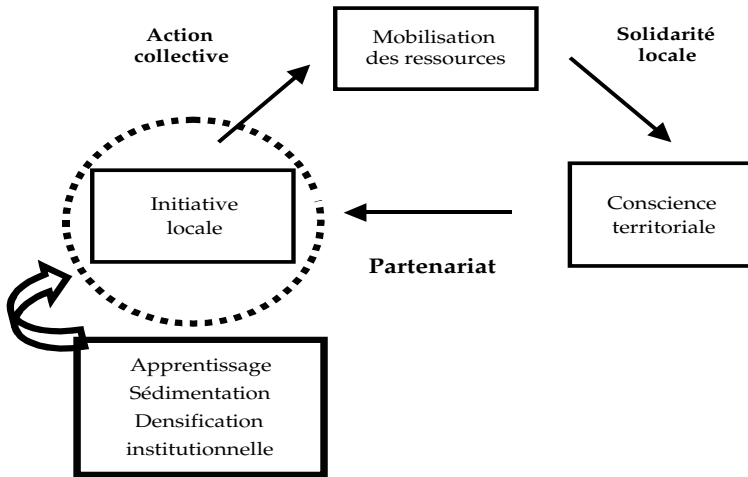
Notre analyse révèle que l'implication des acteurs sociaux dans le développement local repose sur une dynamique très différente de celle qui prévalait en contexte fordiste. D'une part, le cas étudié démontre que le leadership du projet est assuré par un acteur social, ce qui constitue un changement dans la mesure où, sous le fordisme, ce type d'acteurs se limitait à des interventions à portée sociale et politique. D'autre part, nous avons illustré le fait que cet acteur a été amené à innover en combinant des stratégies traditionnelles de confrontation avec de nouveaux registres d'action. Il en devient ainsi un acteur dans le processus de développement économique.

Si dans le cas du Technopôle Angus l'action locale s'est révélée efficace, c'est parce qu'elle a mobilisé des ressources, et ces ressources n'étaient pas qu'endogènes. L'action locale doit être analysée en fonction de ses effets structurants sur la collectivité et sur les relations que ses acteurs entretiennent avec d'autres acteurs. Pour conclure, nous proposons donc un modèle explicatif du processus à travers lequel des initiatives locales, individuelles ou organisationnelles parviennent à s'imposer comme des projets collectifs, ainsi que des effets structurants d'un tel processus sur la reconversion économique d'un milieu (figure 1.1).

L'action locale résulte d'un projet, individuel ou collectif, élaboré dans l'adversité. L'argumentation des leaders et leur capacité d'intégrer dans leur projet les intérêts collectifs suscitent l'adhésion d'autres acteurs. La collectivité se construit ainsi en tant que milieu d'action. Le projet individuel se transforme en un projet collectif qui suscite de l'opposition. Les acteurs locaux mobilisent alors les ressources organisationnelles, humaines et financières locales pour assurer la viabilité du projet, ce qui attire aussi des ressources exogènes.

La lutte des acteurs pour mettre en branle le projet cimenter les relations entre divers acteurs, ce qui crée un sentiment de solidarité. Cette solidarité oriente l'action des acteurs locaux, les amenant à mettre l'accent sur ce qui les unit et à nuancer ce qui les sépare. Les acteurs locaux développent ainsi une conscience collective délimitée territorialement, ce qui constitue une base pour le partenariat entre des acteurs sociaux et économiques, une base pour l'entrepreneuriat collectif. Cette base peut se cristalliser en des formes organisationnelles qui sédimentent l'expérience laissée par l'action collective et qui, à travers l'apprentissage, créent un milieu propice à l'émergence d'autres initiatives et projets qui suivront le même cycle, mais à un niveau supérieur. C'est le cas de certaines CDEC, de la SDA et d'autres organisations locales d'appui au développement à l'œuvre à Montréal.

FIGURE 1.1
Effet structurant des initiatives locales



Source : Inspirée de Klein (1997).

La reconversion économique dans un milieu métropolitain comme celui de Montréal doit donc être vue comme le résultat de divers processus, lesquels, même s'ils semblent contradictoires, peuvent converger en tant que composantes de la reconversion de l'économie métropolitaine à la nouvelle économie. Les acteurs sociaux locaux, dans leur lutte pour l'emploi, peuvent jouer un rôle important dans le dynamisme économique, voire productif d'une collectivité métropolitaine. Cela doit être souligné, car, comme le montrent divers cas dans le monde, les instances politiques et économiques ont tendance à imposer des points de vue exclusifs sans considérer le potentiel que peut receler le dynamisme économique des acteurs sociaux locaux, ni le fait que le social et l'économique sont imbriqués et que le dynamisme social est essentiel au dynamisme entrepreneurial.

Évidemment, dire que l'action collective intègre la dimension entrepreneuriale, et affirmer que l'acteur social adapte son intervention afin de mobiliser des ressources sur place et à l'extérieur de sa communauté, laisse croire que le mouvement social décrit fait le jeu du système, qu'il a perdu de son caractère émancipateur et qu'il est peu porteur de changement social. Telle n'est pas la conclusion que nous tirons de l'insertion

du mouvement social dans la dynamique entrepreneuriale. Au contraire, nous pensons que cette exploration constitue un moment clé de recherche et de développement puisque les acteurs sociaux réalisent, par le biais de projets du type Angus, un apprentissage très important, comparable à celui qui a été fait par le mouvement ouvrier au XIX^e siècle.

La reconversion par l'initiative locale met en œuvre des forces de divers ordres, ce qui constitue un vaste champ d'expérimentations vouées au changement social. Ce champ d'expérimentations s'apparente à un continuum d'initiatives socioéconomiques explorant chacune à leur façon des modalités d'action susceptibles de constituer des solutions à des problèmes découlant de l'actualisation des contradictions et des tensions propres à la redéfinition du fordisme. Aussi, la reconversion portée par les acteurs sociaux demande une élévation de la capacité d'accompagnement de la société en ce qui a trait à la mise en œuvre des initiatives locales, voire une élévation du niveau général de compétences dans la société. Dès lors, ces expériences amorcées par l'initiative locale relèvent, elles aussi, de la nouvelle économie puisqu'elles permettent la production de nouveaux savoirs et participent à la redéfinition des rapports sociaux.

BIBLIOGRAPHIE

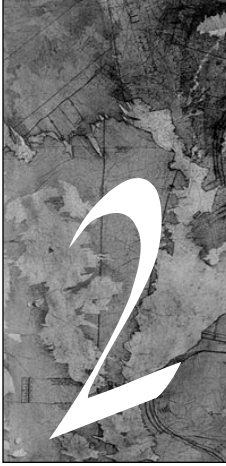
- AGLIETTA, M. (1976). *Régulation et crises du capitalisme*, Paris, Calmann-Lévy.
- AMIN, A. et N. THRIFT (1992). «Neo-Marshallian Nodes in Global Networks», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 16, n° 4, p. 571-587.
- BENKO, G. et A. LIPIETZ (dir.) (2000). *La richesse des régions*, Paris, Presses universitaires de France.
- BOLTANSKI, L. et E. CHIAPELLO (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, p. 579-629.
- BOURQUE, G. (2000). *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- BOYER, R. (1986). *La théorie de la régulation. Une analyse critique*, Paris, La Découverte.
- CASTELS, M. (1997). *The Power of Identity*, Cornwall, Blackwell.
- CEFAÏ, D. et D. TROM (dir.) (2001). *Les formes de l'action collective*, Paris, Éditions de l'EHESS.

- COFFEY, J.W., C. MANZAGOL et R. SHEARMUR (2000). « L'évolution spatiale de l'emploi dans la région métropolitaine de Montréal, 1981-1996 », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 44, n° 123, p. 325-339.
- COX, K.R. (dir.) (1997). *Spaces of Globalization. Reasserting the Power of the Local*, New York, The Guildford Press, p. 45-63.
- FAVEREAU, O. (1989). « Marchés internes, marchés externes », *Revue économique*, vol. 40, n° 2, p. 273-328.
- FAVREAU, L. (1995). « Économie communautaire, mobilisation sociale et politiques publiques au Québec », dans J.-L. Klein et B. Lévesque (dir.), *Contre l'exclusion : repenser l'économie*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 175-186.
- FAVREAU, L. (1997). « Mouvement associatif et économie sociale : contribution à une nouvelle gestion du social au plan local et régional », dans S. Côté, J.-L. Klein et M.-U. Proulx (dir.), *Action collective et décentralisation*, Rimouski, GRIDEQ, p. 65-86.
- FONTAN, J.-M. (1991). *Les corporations de développement économique communautaire montréalaises. Du développement économique communautaire au développement local de l'économie*, Thèse de doctorat non publiée. Département de sociologie, Université de Montréal. Montréal.
- FONTAN, J.-M. et C. YACCARINI (1999). « Le Technopôle environnementale Angus : un exemple communautaire de reconversion », dans J.-M. Fontan, J.-L. Klein et D.-G. Tremblay (dir.), *Entre la métropolisation et le village global*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 269-288.
- FONTAN, J.-M. et J.-L. KLEIN (2000). « Mouvement syndical et mobilisation pour l'emploi : renouvellement des enjeux et des modalités d'action », *Politique et société*, vol. 19, n° 1, p. 79-102.
- FONTAN, J.-M., J.-L. KLEIN et D.-G. TREMBLAY (dir.) (1999). *Entre la métropolisation et le village global*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- KLEIN, J.-L. (1997). « L'espace local à l'heure de la globalisation : la part de la mobilisation sociale », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 41, n° 114, p. 367-377.
- KLEIN, J.-L. et J.-M. FONTAN (2003). « Syndicats et communautés dans la gouvernance locale : une recherche exploratoire sur Montréal », *Recherches sociographiques* (sous presse).
- KLEIN, J.-L., J.-M. FONTAN et D.-G. TREMBLAY (2003). « Systèmes locaux et réseaux productifs dans la reconversion économique : le cas de Montréal », *Géographie, Économie, Société*, vol. 5, n° 1 (sous presse).

- KLEIN, J.-L., J.-M. FONTAN et D.-G. TREMBLAY (2001.) « Les mouvements sociaux dans le développement local à Montréal : deux cas de reconversion industrielle », *Géographie, Économie, Société*, vol. 3, n° 2, p. 247-280.
- KLEIN, J.-L., J.-M. FONTAN, D.-G. TREMBLAY et C. TARDIF (1998). « Les quartiers péricentraux : Le milieu communautaire dans la reconversion économique », dans C. Manzagol et C. Bryant (dir.), *Montréal 2001*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 241-254.
- KLEIN, J.-L., P.-A. TREMBLAY et H. DIONNE (dir.) (1997). *Au-delà du néolibéralisme : quel rôle pour les mouvements sociaux ?* Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- KUTAY, A. (1989). « Prospects for High Technology Based Economic Development in Mature Industrial Region : Pittsburgh as a Case Study », *Journal of Urban Affairs*, vol. 11, n° 4, p. 361-377.
- LÉVESQUE, B. (2000). *Le Fonds de solidarité FTQ : un cas exemplaire de nouvelle gouvernance*, Université du Québec à Montréal, CRISES.
- LÉVESQUE, B., J.-M. FONTAN et J.-L. KLEIN (1996). *Les systèmes locaux de production. Conditions de mise en place et stratégie d'implantation pour le développement du projet Angus*, Université du Québec à Montréal, Services aux collectivités.
- MCADAM, D., J.D. MCCARTHY et M.N. ZALD (1988). « Social Movements », dans N. SMELSER (dir.), *Handbook of Sociology*, Newbury Park, Sage Publications.
- MCCARTHY, J.D. et M.N. ZALD (1973.) *The Trend of Social Movements in America : Professionalization and Resource Mobilization*, Morristown, General Learning Press.
- MELUCCI, A. (1992). « Liberation or Meaning ? Social Movements, Culture and Democracy », *Development and Change*, vol. 3, n° 3, p. 43-77.
- MELUCCI, A. (1993). « Vie quotidienne, besoins individuels et action volontaire », *Sociologie et sociétés*, vol. XXV, n° 1, p. 189-198.
- MELUCCI, A. (1997). « Identité et changement : le défi planétaire de l'action collective », dans J.-L. Klein, P.-A. Tremblay et H. Dionne (dir.), *Au-delà du néolibéralisme : quel rôle pour les mouvements sociaux ?* Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 9-20.
- MITCHELL-WEAVER, C., S. DEITRICK et A. RIGOPOULOU (1999). « Linkages Between Reconversion of Old Industrial Milieux, Intra-Regional Dynamics and Continentalization of the Economy : The Case of

- Pittsburgh», dans J.-M. Fontan, J.-L. Klein et D.-G. Tremblay (dir.), *Entre la métropolisation et le village global ; les scènes territoriales de la reconversion*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 191-214.
- OBERSCHALL, A. (1973). *Social Conflict and Social Movements*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- PIORE, M.J. et C.F. SABEL (1989). *Les chemins de la prospérité, de la production de masse à la spécialisation souple*, Paris, Hachette.
- SALAIS, R. et M. STORPER (1993). *Les mondes de production*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- SALAIS, R. et L. THÉVENOT (1986). *Le travail : marchés, règles, conventions*, Paris, Economica-INSEE.
- SCOTT, A. (1999). «Les bases géographiques de la performance industrielle», *Géographie, Économie, Société*, vol. 1, n° 2, p. 259-280.
- STORPER, M. (1997). «Les nouveaux dynamismes régionaux : conventions et systèmes d'acteurs», dans S. Côté, J.-L. Klein et M.-U. Proulx (dir.), *Action collective et décentralisation*, Rimouski, GRIDEQ, p. 1-17.
- TILLY, C. (1984). «Social Movements and National Politics», dans C. Bright et S. Harding (dir.), *Statemaking and Social Movements*, Ann Arbor, University of Michigan Press, p. 297-317.

CHAPITRE



LA CONSTRUCTION D'UNE OFFRE TERRITORIALE ATTRACTIVE ET DURABLE VERS UNE MUTATION DES RAPPORTS ENTREPRISE-TERRITOIRE

Bernard Pecqueur¹

Durant les trente glorieuses, on a pu voir, jusqu'à l'excès, la figure du fordisme s'imposer. En simplifiant, on peut considérer que, dans cette représentation dominante, la spécificité des lieux d'implantation des entreprises n'avait plus d'importance. Le rapport entreprise-territoire se résumait alors à la recherche, par les entreprises, des coûts de production les plus faibles possibles : en particulier, les coûts de main-d'œuvre, d'infrastructures et d'accès au marché. Dans cette perspective, les collectivités territoriales cherchaient à attirer l'entreprise, d'autant plus que la taxe professionnelle constituait le mobile fort pour accueillir une activité économique. Les collectivités se mettaient, en fait, au service des entreprises en offrant du terrain viabilisé, de l'exonération de taxe, etc. Ces collectivités rentraient ainsi dans le jeu concurrentiel des implantations et faisaient émerger, en superposition, la concurrence des territoires sur le marché de l'implantation.

1. Bernard.Pecqueur@ujf-grenoble.fr

Dans le cas français, la régulation d'ensemble s'effectuait par le biais de l'État et de la politique d'aménagement du territoire. À ce titre, par exemple, 500 000 emplois ont été décentralisés hors de la région parisienne, notamment dans l'Ouest, au début des années 1960, sous l'impulsion de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). La dynamique productiviste qui justifiait cette régulation a constitué une parenthèse historique avec des taux de croissance exceptionnellement élevés et une création/répartition de la richesse qui a bénéficié au plus grand nombre.

Aujourd'hui émerge une problématique nouvelle, où la proximité compte et où la spécificité des lieux, de chaque lieu avec l'irréductibilité de sa constitution et de son histoire, implique que le local ne peut être ramené à une déclinaison du global à l'échelle d'un espace réduit (infra-national ou infrarégional).

La discussion nouvelle s'est amorcée sur une hypothèse portée par la nouvelle géographie socioéconomique qui a valorisé les districts marshalliens, mais surtout souligné le rôle crucial des effets externes de proximité ou d'agglomération. On trouve chez Lipietz et Benko (2000) un panorama des mutations de cette nouvelle géographie socioéconomique, qui porte un regard renouvelé sur l'importance du site et de ses spécificités. Dans cette revue de la littérature nouvelle sur l'économie territoriale, on notera également le souci de dégager une analyse de type « sitologique » (Zaoual, 2002). Scott (2000) rappelle que c'est l'objet de l'analyse régionale qui s'est modifié : à la suite des travaux italiens sur les districts industriels, Piore et Sabel (1984) ont été pionniers dans la tentative de globalisation de l'analyse des districts industriels et ont proposé (avec l'école californienne) une analyse de la rupture historique (*historical divide*), qui semble s'être produite dans les années 1970, entre les formes du développement industriel du fordisme et du postfordisme, dans la majeure partie des pays industrialisés. Le débat international sur les formes contemporaines de développement régional intègre désormais la capacité de développement d'externalités technologiques endogénéisées, c'est-à-dire qui émanent des stratégies d'acteurs dans un espace géographique donné, soit un « site ». De telles externalités se créent à partir des constructions d'acteurs dans les domaines décrits par Scott (2000, p. 25) :

- *the informal cultures, conventions, and untraided interdependencies that sustain (and sometimes hamper) the functioning of localized production systems ;*
- *institutions of social regulation and their effects on regional economic performance and the structuring of local labor markets ;*
- *dynamic learning and the innovation process and the ways in which they shape regional economic change.*

Concrètement, les champs d'application de cette analyse territoriale nouvelle sortent du dualisme urbain/rural pour se décliner dans trois types de zones en pleine évolution :

- La ville, comme espace de « densité dynamique » et de « centralité » (Remy, 1999), ou encore comme « ville émergente » (Dubois-Taine et Chalas, 1997). L'urbain est analysé comme facteur d'externalités liées à la mémoire cognitive du lieu et à l'accumulation cognitive de savoir-faire qui lui est propre. Maintenant que plus de la moitié de la population du globe vit en milieu urbain, la figure de la ville devient emblématique de la modernité.
- Le monde rural, qui est en pleine mutation et l'agriculture française solde aujourd'hui son orientation radicalement productiviste. Divers scénarios restent possibles, y compris une probabilité pour une agriculture territorialisée dans laquelle la qualité et la spécificité trouvent une place (Lacombe, 2002).
- Entre ces mondes, c'est le périurbain qui développe son espace, en Europe comme en Amérique du Nord : « Depuis deux décennies, le desserrement de l'emploi et une dynamique dominante de reconcentration spatiale suscitent, dans les métropoles nord-américaines, l'émergence de centralités nouvelles et une recomposition des territoires métropolitains » (Manzagol, Coffey et Shearmur, 2001). Le périurbain devient l'espace en expansion qui cristallise toutes les contradictions du passage des modes de vie vers la ville.

Ces trois mondes constituent le cadre des espaces économiques en évolution aujourd'hui. Il est très difficile de développer un discours qui ne valorise qu'un seul de ces espaces dans la mesure où ils sont interdépendants. C'est dans ce contexte que s'élabore la notion de requalification de l'espace. Encore largement embryonnaire, la démarche de requalification pourrait bien devenir à la fois l'un des gros chantiers des politiques d'agglomération et de pays et un objet de débat important dans la conception des procédures nouvellement instituées en France, tels les Schémas de cohérence territoriales (SCOT). La loi Solidarité-Renouvellement urbain (SRU), qui impose aux collectivités l'élaboration d'un Plan d'aménagement et de développement durable (PADD), va les obliger à réfléchir plus globalement sur les espaces d'accueil d'activités économiques. Les exigences d'optimisation et de préservation de l'espace poussent, en effet, à une production de zones d'activité plus économe et moins extensive. La qualification des zones devrait, en toute logique, prendre place dans les projets urbains et les projets de territoires. En même temps, la problématique de la qualification ne devrait plus être ignorée par les outils de la planification territoriale (PLU, SCOT). Mais la sensibilisation des collectivités locales à ces questions reste encore faible.

L'attractivité du territoire dépend donc, aujourd'hui, de la capacité des gestionnaires de zones à répondre à ces nouvelles attentes des entreprises, d'une part, en soutenant le développement d'une économie locale de qualité, ne dégradant pas l'environnement ni les conditions de vie de la population et, d'autre part, en instaurant un réel dialogue, basé sur la recherche de synergies de développement commun.

En conséquence, le rapport entreprise-territoire va se modifier et nous proposons ici de montrer d'abord sur quels aspects essentiels ce rapport a évolué tant du point de vue de l'entreprise que de celui des pouvoirs publics locaux et ensuite, de mettre en évidence les enjeux à venir d'une mutation plus radicale de ces rapports afin de s'adapter aux évolutions de la globalisation. On verra donc, dans un premier temps, comment, dans la perspective de la sortie de crise et de « l'après-fordisme », les composantes spatiales vont vers une « plasticité » des territoires, c'est-à-dire davantage de flexibilité pour les acteurs. La deuxième partie montrera comment les entreprises réagissent à cet état de fait et quelles dynamiques productives sont alors en jeu. Enfin, la troisième partie conclura sur les questions posées à l'action publique qui doit fortement évoluer pour réagir à ces mutations structurelles.

2.1. LA SORTIE DE CRISE VERS PLUS DE FLEXIBILITÉ

La machine fordiste à produire de la valeur (au sens économique du terme), évoquée plus haut, s'est enrayée avec la crise des années 1970. De nombreux facteurs expliquent cette crise et son analyse précise fait encore l'objet de controverses. Cependant, il apparaît clairement parmi les caractéristiques de cette crise que la productivité individuelle du travail est plus difficile à distinguer. En effet, la demande de produits différenciés et accompagnée de services implique une offre de biens et services imbriqués et il est moins évident de pouvoir fonder le salaire sur une individualisation de la productivité du travail. En conséquence, l'organisation du travail s'en trouve modifiée et les contraintes d'adaptation à la globalisation des marchés obligent les entreprises à chercher davantage de flexibilité pour réagir aux mouvements parfois brutaux de ces marchés.

La flexibilité, ce n'est pas seulement la souplesse des horaires et la possibilité plus aisée d'embaucher et de débaucher ; c'est aussi, et peut-être surtout, la *différenciation de l'offre*. Les entreprises proposent à leurs clients une batterie de services avec le ou les biens offerts ; Moati (2000) parle de « bouquets de biens et services ». De tels « bouquets » supposent l'utilisation par les entreprises de beaucoup d'information. On peut donc

penser que l'information est devenue un facteur de production à part entière au même titre que le travail, le capital et la matière première, comme « ingrédient » pour produire. L'information a pourtant un statut particulier, dans la mesure où il n'existe pas (ou très partiellement) de marché de l'information. Autrement dit, l'information ne s'achète que pour une petite part sur des banques de données ; pour l'essentiel, elle se crée.

Ainsi, un des piliers de la sortie de crise vers plus de flexibilité est l'information et le processus de sa création. On retrouve donc ici les vieilles interrogations de Joseph Schumpeter sur l'innovation. Mais, contrairement aux thèses de ce grand économiste, à la figure de l'entrepreneur, tel Napoléon sur le champ de bataille (la métaphore est de Schumpeter lui-même) se substitue celle du réseau dans lequel s'insère la firme pour pouvoir s'approprier de l'innovation. On rejoint alors notre propos du départ sur la relation entreprise-territoire. En effet, le réseau d'innovation est souvent pour les PME un réseau de proximité géographique, ancré dans un territoire et utilisant les compétences locales. Il y a donc un potentiel de « performance locale », issu de la mise en réseau d'acteurs locaux d'horizons différents (chercheurs, techniciens de collectivité, formateurs, etc.).

En outre, l'offre pour sortir de la crise n'est pas seulement différenciée, elle a dans beaucoup de cas fait le choix de la montée en qualité. *La qualité* dans l'industrie permet aux entreprises des pays industrialisés de se dégager relativement de la concurrence des pays à bas salaire, en vendant avec le produit des garanties de qualité que ne peuvent fournir les économies concurrentes. Cette stratégie implique alors une dépendance plus forte à l'égard des marchés locaux du travail qualifié qu'il faut former, avec lesquels il faut entretenir une relation complexe. La firme est moins nomade, seules les firmes à la recherche d'une main-d'œuvre non qualifiée et bon marché pourront éventuellement bouger au gré des offres et des avantages relatifs offerts ici ou là. Les autres, en optant pour la qualité, prennent le risque de l'ancrage territorial.

La qualité dans le monde rural est également un aspect des mutations récentes. En effet, la qualité est aujourd'hui, à travers les diverses appellations et labellisation dont le nombre va croissant, une stratégie de développement pour beaucoup de zones en déprise agricole ou encore incapables de faire face à la concurrence de zones à beaucoup plus forte productivité. On songe à l'exemple très illustratif des viticulteurs de l'Aude qui, avec le Corbières, ont cherché à substituer un vin qui monte en qualité au fil des ans à un vin standard de moins en moins demandé

sur le marché. Dans le cas des AOC, l'ancrage territorial est évident par définition et c'est bien le terroir qui produit tout autant que les entreprises qui y sont implantées.

Enfin, la qualité joue également un rôle dans la valorisation des patrimoines locaux où le tourisme devient un opérateur qui valorise une offre patrimoniale qui est construite et peut devenir complexe et complète. Ainsi, on peut vendre un ensemble de ressources, comme par exemple, la corderie de Rochefort, le Pineau des Charentes, les huîtres charentaises, le paysage de l'océan, etc., dans un *package* qui intègre plusieurs entreprises privées et des fonds publics. L'ensemble procure un retour sur investissement à tous les producteurs, mais il a aussi des effets de valorisation sur le territoire (relèvement du prix du foncier bâti, élargissement du marché pour d'autres produits, etc.).

La relation des entreprises au territoire, dans ce cas du tourisme comme pour l'industrie ou l'agroalimentaire, est renouvelée par cette construction de même que par la prise en charge de coûts publics engendrés par les externalités négatives que les atteintes à l'environnement par exemple provoquent. On le voit donc, le contrat implicite entre les entreprises, c'est-à-dire l'opérateur privé, d'une part, et les collectivités publiques (État et collectivités locales), d'autre part, est en mutation totale et l'enjeu de l'accord ou du compromis nécessaire entre les deux parties est la capacité de chacun à faire émerger des ressources nouvelles. Les firmes ont besoin de capter les ressources nouvelles. Les firmes ont besoin de capter les ressources spécifiques des territoires, les collectivités ont besoin de fixer les entreprises, sources d'emploi pour le bien-être des populations vivant sur place. Pendant longtemps on a cru, dit et écrit que ce qui était bon pour les entreprises était mécaniquement et automatiquement bon pour les zones d'accueil de ces entreprises. La superposition d'intérêt ne va plus de soi ou, en tout cas, ne suffit plus : il faut faire évoluer les relations mutuelles.

Il en résulte le constat central suivant : la crise fordiste s'inscrit dans l'espace productif français à travers *une disjonction fonctionnelle entre le territoire et l'entreprise*. En d'autres termes, l'espace productif n'est plus seulement le support physique indifférencié d'exercice de la production, mais peut être un espace construit hors de l'entreprise, doté d'une logique institutionnelle distincte. Cette autonomie relative transforme les territoires en offreurs de services pour les créateurs d'entreprises comme pour les entreprises « nomades » à la recherche d'une localisation. Pour reprendre la définition de Dupuy et Gilly (1995, p. 131) :

Le territoire économique d'une manière générale, désigne un ensemble spatialement concentré et historiquement constitué d'activités techniques, productives, institutionnelles, [...] mises en œuvre de manière

variable, par une pluralité d'organisations : firmes, centres de recherche, collectivités locales, organismes professionnels..., ainsi que de ressources humaines plus ou moins spécifiques selon la nature des activités développées localement. Pour certaines configurations, le territoire est fragmenté et sans dynamique propre : ainsi en est-il par exemple des bassins d'emplois de groupes fordistes pour les activités de montage-assemblage, qui requièrent une main-d'œuvre et un environnement économique local peu qualifié. Pour d'autres configurations au contraire (systèmes localisés d'innovation, districts industriels), le territoire constitue un système productif local. Il désigne alors une forme productive dotée d'une dynamique collective propre comportant deux dimensions organisationnelles interreliées : l'organisation technoproductive structurée par des interdépendances marchandes ou non marchandes et l'organisation institutionnelle souvent de nature informelle, caractérisée par des procédures tacites de coordination-coopération entre les acteurs organisationnels et individuels.

Ainsi, le retournement spatial a longtemps été limité à des basculements régionaux qui redonnent leur chance aux pays du Sud relancés par l'héliotropisme². Ces basculements ne sont que l'expression plus profonde d'une dualisation des territoires entre ceux qui ne valorisent que des ressources standards, comme la main-d'œuvre non qualifiée ou encore de bonnes infrastructures, et les territoires qui résultent de stratégies mûries par l'histoire longue pour valoriser des ressources spécifiques. Il serait bien sûr caricatural de sérier les territoires en deux et de façon aussi manichéenne. On voit bien que les stratégies « panachent » les deux modes de valorisation. Ce qui apparaît, par contre, c'est que la stratégie de différenciation par la qualité constitue pour beaucoup de territoires le moyen de procurer davantage de flexibilité ou, plus précisément, de « plasticité des structures » et donc de s'adapter à la mondialisation. Dans beaucoup de cas, cette stratégie constitue une alternative à la production fordiste devenue inaccessible dans un contexte de forte concurrence.

2.2. LES MUTATIONS DES STRATÉGIES D'ENTREPRISE

En observant le terrain, en lisant les proses des chambres consulaires de commerce et d'industrie et en cherchant à répertorier les stratégies d'ancrage des entreprises dans les territoires, on a le sentiment d'un changement de comportement depuis quelques années.

2. Cf. Berger *et al.* (1988). Ce processus plonge les zones d'ancienne industrialisation dans le marasme de la reconversion, dynamise la région Rhône-Alpes comme l'Ouest et laisse la « diagonale aride » (selon l'expression des géographes du groupe Reclus pour désigner une vaste bande d'espace qui va du Béarn aux Ardennes) comme l'hyper-trophie parisienne restée sans solutions.

Le modèle classique de l'entreprise dans son rapport à l'espace est basé exclusivement sur les coûts. L'espace est une contrainte liée à la distance entre le lieu de production et le marché, c'est-à-dire le lieu de vente. L'idéal abstrait serait pour l'entreprise de se situer sur une tête d'épingle vers laquelle les clients se déplaceraient pour acheter la production tout en assumant eux-mêmes les coûts de transport et où la main-d'œuvre serait formée par le système public et disponible au taux de salaire le plus bas possible. Au-delà de la caricature de cet archétype extrême, on voit bien que l'environnement local, dans ce cas de figure, doit compter le moins possible.

C'est cette représentation qui a commencé à changer.

L'environnement des entreprises apparaît de plus en plus incertain et quelques phénomènes relevés par Moati (2002) exigent que celles-ci adoptent des stratégies d'adaptation qui renouvent leur rapport au territoire. La tertiarisation de la consommation et la croissance des services aux particuliers modifient les contours du marché dans le sens d'une personnalisation de la production. Cette évolution de la consommation s'accompagne d'une demande croissante de garanties (traçabilité, hygiène, sécurité, etc.) sur l'origine et la provenance des produits.

Notons, de plus, que d'après l'enquête réalisée et citée par Moati (2002), près des deux tiers des consommateurs se déclarent incités à acheter un produit originaire de leur région et que les trois quarts d'entre eux déclarent aujourd'hui attacher de l'importance aux labels de qualité lorsqu'ils achètent un produit. Cette demande croissante de services privilégie par nature les petites entreprises du fait du relâchement d'échelle et du caractère de proximité de la transaction effectuée.

Ces comportements nouveaux conditionnent de nouvelles stratégies d'entreprises. En schématisant, on peut retenir que les entreprises oscillent entre deux stratégies polaires :

1. La voie basse : celle-ci se rapporte au modèle classique et consiste pour la firme (généralement productrice de produits standards sans référence particulière au lieu où ils sont fabriqués) à s'engager le moins possible dans le territoire de façon à maintenir sa capacité à se déplacer là où les conditions de production sont les plus favorables. Les entreprises sont alors *nomades* et cherchent à lever les contraintes de la distance.
2. La voie haute : cette stratégie est bien sûr opposée à la précédente et correspond à une valorisation progressive des économies externes et la production d'avantages compétitifs. Cette stratégie revêt plusieurs aspects tels la diversification du produit et l'innovation, l'élévation de la qualité, la spécialisation commerciale (Courlet, 2001).

Ce modèle est celui des Systèmes productifs locaux (au sens de la DATAR), même dans des configurations moins idéales que les districts industriels de la Troisième Italie.

Les entreprises dans leur grande majorité ne sont dans aucun extrême mais naviguent, dans leur rapport au territoire, entre l'un et l'autre de ces deux pôles. La conscience que prennent les entreprises du caractère positif et performant de l'environnement de proximité est à la base de leur capacité à s'adapter et à rester compétitives. Si l'environnement territorial est performant, il contribue à améliorer la compétitivité du produit des entreprises qui y sont situées.

Ainsi, les entreprises sont de plus en plus nombreuses à adopter la voie haute, ce qui signifie qu'elles sont à la recherche d'avantages spécifiques aux lieux d'implantation. Elles cherchent, notamment, un marché local du travail qui soit dynamique et qui développe des compétences et une qualification cohérente avec les activités des entreprises implantées localement ainsi que la présence de structures d'interface favorisant la constitution d'externalités technologiques.

2.3. L'ENJEU DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES

Le changement de nature nécessaire des politiques publiques résulte des évolutions que l'on peut observer depuis peu. La montée des dynamiques territoriales est coordonnée avec la globalisation, créant ainsi un espace ouvert d'action publique entre l'État et les acteurs individuels. Comme le remarque Faure (2001, p. 13) : « incontestablement, le système politique local traverse une tourmente territoriale de grande amplitude, tourmente paradoxalement confortée par le processus de mondialisation qui s'appuie aussi sur les dynamiques des terroirs, des réseaux de territoires et de la modernité urbaine ». La conséquence de cette irruption de la coordination d'acteurs à l'échelle territoriale est une mutation du principe de politique économique conçue comme une action exogène visant à modifier les flux macroéconomiques en vue d'un déplacement des équilibres. Cette conception d'essence keynésienne est tournée vers l'optimisation de l'offre d'emploi au niveau du marché global de l'emploi dans la nation. Mais la politique économique traditionnelle ainsi définie ne prend pas en compte la gestion de la multifonctionnalité territoriale. En d'autres termes, « comment conceptualiser une action publique qui ne se confonde pas avec une politique de l'État, existe-t-il des actions publiques qui ne reposent pas sur un principe de généralité catégorielle ? » (Faure, 2001, p. 13).

Les processus de décision découlent moins de l'intervention d'une instance centrale, d'une imposition hétéronome et relèvent plus d'une autonomie régulée. Dans les arrangements institutionnels, la configuration des acteurs sociaux paraît avoir plus d'importance que l'intervention du politique. La multiplicité des instances, des acteurs établis dans une autonomie relative croissante, avec des marges nouvelles d'intervention, permet d'évoquer une véritable polycentricité des formes de régulation du social et du politique (Commaille et Jobert, 1998, p. 15).

Pour clarifier cette ouverture à d'autres régulations, rappelons que traditionnellement les modes de coordination des acteurs entre eux se départagent dans l'alternative de deux systèmes : le marché et l'État.

Le marché théorique (et non le marché empirique tel qu'il fonctionne réellement) apparaît comme le lieu de l'allocation optimale des ressources. Pour Greffe (2002, p. 32) :

Il sépare le domaine de l'affectation de celui de la distribution, le premier n'ayant plus alors à traiter du problème des inégalités initiales en dotations, atouts, etc., et des conflits conséquents. Il en renvoie la solution à d'autres : État, associations charitables, etc. [...] L'État pour sa part se présente *a priori* lui aussi comme un mécanisme où des projets peuvent entrer et être arbitrés par la règle de décision collective.

Au-delà des fonctionnements théoriques, il faut prendre en compte la réalité qui donne à voir une certaine distance avec le schéma parfait. L'hypothèse des défaillances du marché a été abondamment analysée par la théorie économique à travers les asymétries de l'information ou encore les coûts de transaction. Dans ce dernier cas, la solution réside dans la « hiérarchie », c'est-à-dire l'internalisation des coûts cachés au sein de l'entreprise. L'État avec la politique publique n'apparaît donc pas vraiment comme un palliatif à ces défaillances, mais plutôt comme un agent préoccupé, dans la sphère de la redistribution, d'affronter les inégalités et de produire les biens collectifs de façon subsidiaire au marché qui ne peut y parvenir.

Ce partage binaire des champs de la coordination des acteurs ne couvre en réalité pas la totalité de ceux-ci. Un autre processus est à l'œuvre ; c'est *l'action publique*. Celle-ci implique les acteurs locaux et non une instance coercitive extérieure, elle peut concerner les acteurs privés dès lors qu'ils se coordonnent pour produire des services collectifs. L'action publique territoriale peut revêtir des formes très diverses : on peut les identifier à ce que les politologues ont nommé la gouvernance. Les économistes de la proximité (Pecqueur et Zimmermann, 2003) la définissent comme un modèle de coordination des acteurs qui intègre à la fois les proximités géographiques et institutionnelles et le rapport local/global. La gouvernance territoriale apparaît ainsi comme l'expression des tensions et des arbitrages entre différents intérêts au niveau local (Salais, 1998).

Les applications du concept de gouvernance chez les économistes dans un contexte territorial restent encore rares. On trouve chez Storper et Harrison (1992) une définition qui renvoie au degré de hiérarchie et de direction, ou au contraire de collaboration et de coopération, dans la coordination et la prise de décision au sein de l'ensemble input-output d'un système productif. L'analyse reste cependant très schématique et peu adaptée aux relations complexes et de proximité des acteurs d'un territoire en zone rurale. Dans un texte récent, nous avons cherché à préciser les différentes situations de gouvernance locale. On peut distinguer :

- La gouvernance privée : ce sont les acteurs privés dominants qui impulsent et pilotent des dispositifs de coordination et de création de ressources dans un but d'appropriation privée.
- La gouvernance privée collective : l'acteur est une institution formelle qui regroupe des opérateurs privés et impulse une coordination de leurs stratégies.
- La gouvernance publique : les institutions publiques, qui ont des modes de gestion des ressources différents de l'appropriation privée, dominant le mode de coordination.

Ces catégories doivent être affinées dans un cadre méthodologique plus précis, mais constituent un premier repérage qui situe l'importance des instances mixtes, où le privé peut produire des biens ou des services collectifs et le public, participer à l'élaboration de biens et services privés.

Devant l'évolution des stratégies d'entreprises pour s'adapter au changement, les territoires, lorsqu'ils existent (c'est-à-dire lorsqu'une dynamique d'acteurs s'organise de façon explicite), sont amenés concrètement à s'inscrire dans une course à l'attractivité. Plusieurs cas de figure peuvent exister en fonction des évolutions du cadre contextuel mondial (récession, faiblesse de la croissance, mondialisation débridée ou encore régulation d'une croissance modérée, etc.). Les espaces vécus, supports de l'activité économique, peuvent prendre des formes différentes qui vont largement conditionner leurs stratégies. On peut distinguer :

- La forme métropolitaine où le nombre et la diversité des entreprises permettent une différenciation forte de l'offre de produits avec maîtrise technologique sur ces produits.
- Les espaces de spécification où émergent des savoir-faire et des produits labellisés propres au lieu (valorisation du patrimoine, etc.).
- Les espaces de la production standard valorisant les ressources standards.
- Les espaces de transfert où les revenus proviennent de l'extérieur (aide publique, pensions et retraites, etc.).

La stratégie publique doit en premier lieu établir quel est le type d'espace concerné par son action. Les quatre catégories sont des dominantes puisque, évidemment, les structures des territoires sont toujours plus complexes dans la réalité. Cette identification doit permettre d'adapter la politique publique en fonction des ressources valorisables.

On voit donc l'importance du *diagnostic économique* souvent invoqué mais rarement posé. On serait étonné de constater le faible montant d'argent public consacré aux observatoires sérieux (pas les agences promotionnelles !) permettant de repérer les ressources à valoriser.

Dans tous les cas, il s'agit non seulement de proposer des services aux entreprises, mais aussi de faire émerger des ressources qui pourront être saisies par les entreprises en place et de susciter la création d'activités à partir des *spécificités des territoires*. On peut parler de valorisation de ressources collectives, c'est-à-dire que les espaces habités par les hommes ne sont pas des réceptacles inertes et caractérisés par leur seule géographie physique. Il y a toujours un « génie du lieu » qui fait qu'un espace est toujours différent d'un autre et qu'il peut accéder au statut de territoire. Le territoire, c'est l'espace où se développent un apprentissage collectif et une mémoire partagée, et où se valorise la ressource collective formée de tous les apports des personnes qui y vivent. Cette perception du territoire est la condition absolue pour que les collectivités territoriales puissent valoriser toutes leurs ressources ; elle implique quelques évolutions dans les attitudes traditionnelles.

2.4. DÉCLOISONNER L'ACTION PROPREMENT ÉCONOMIQUE AVEC LES ACTIONS D'INSERTION ET LES ACTIONS CULTURELLES

Entre les professionnels de l'emploi, du social, du culturel et de l'urbain subsistent des cloisonnements forts qui se concrétisent par l'existence (dans les grandes villes et dans les agglomérations et les départements) de services distincts, de financements provenant de filières et de processus très différents et par l'absence de lieux clairement identifiés de coordination. Il existe pourtant en théorie des outils communs autour du projet de mise en réseaux des professionnels et de contractualisation ainsi que dans des domaines adjacents. L'expérience et l'observation montrent cependant que ces procédures éminemment transverses dans leurs principes sont en fait dominées sans partage par l'un des quatre pôles (économique, social, culturel ou politique de la Ville), quand elles ne font pas l'objet de rivalités et d'enjeux de pouvoir dans certaines villes.

Sortir du mimétisme de l'entreprise: la tentation des pouvoirs publics locaux est de se doter de collaborateurs issus de l'entreprise, avec la culture et le discours de l'entreprise, afin d'être plus proches des souhaits et des demandes des créateurs d'emploi. Les évolutions récentes décrites ici montrent qu'en réalité le rôle des collectivités en matière économique ne peut pas se limiter à une agence de services pour les entreprises. En effet, la nature des missions de la collectivité est radicalement différente de celle des entreprises. La confusion est probablement née de l'application de la décentralisation du début des années 1980 qui correspondait à une période de difficultés et de restructurations pour beaucoup de PME. Cette situation a créé une pression sur les collectivités locales pour aider les « entreprises en difficulté ». Les collectivités se sont trouvées en situation de prendre des risques économiques dans un domaine qui n'était pas le sien et l'on sait que les résultats ont été plutôt mitigés. Aujourd'hui, c'est en quelque sorte un recentrage sur le métier des collectivités qui est nécessaire. Par exemple, la gestion de l'environnement naturel dans une perspective de développement durable ne peut être assumée que par l'action publique et intègre des variables de qualité de vie, de long terme, d'équité sociale, qui ne sont pas toujours compatibles avec la compétitivité et la productivité, qui sont des valeurs essentiellement de court terme.

Offrir de la ville: Pour Rousier (2002, p. 3):

[...] la diversité des activités qui font l'économie et l'emploi au niveau local nous rappelle que la responsabilité première des élus locaux est de faire vivre ensemble des populations et des activités diverses, que cette diversité est la caractéristique des villes [...] On pourrait dire que même si cette demande n'est pour le moment guère explicite, les entreprises ont besoin de la ville, du bon fonctionnement des services publics de proximité, de services variés nécessaires à leur personnel et à leurs clients, d'espaces d'accueil diversifiés qui leur permettent de changer de lieu sans changer de territoire.

C'est en ce sens que la politique de la Ville ne peut pas être pensée indépendamment de la politique de développement économique.

CONCLUSION

On considère que les mutations récentes de l'organisation mondiale des marchés et les évolutions des modalités d'établissement de la population et des entreprises dans l'espace français ont déjà poussé les entreprises à évoluer vers une « territorialisation » de leurs stratégies qui intègre les ressources potentielles et réelles de leur environnement de proximité. Les pouvoirs publics locaux doivent dépasser le discours du « facilitateur »

au service des entreprises présentes ou à venir pour devenir des gestionnaires des ressources territoriales. Cela passe par une conception croisée des politiques économiques, sociales et urbaines qui pense en prospective, *un projet de territoire*.

De ce point de vue, les évolutions législatives récentes paraissent aller dans ce sens. Notamment la loi Voynet, qui institue la notion de « pays » comme instance de réflexion et de proposition mais non comme un niveau supplémentaire de collectivité territoriale, apparaît comme une réelle novation.

BIBLIOGRAPHIE

- BERGER, A., J. CATANZANO, J.D. FORNAIRON et J. ROUZIER (1988). *La revanche du Sud*, Paris, L'Harmattan.
- COMMAILLE, J. et B. JOBERT (1998). *La métamorphose de la régulation politique*, Paris, LGDJ.
- COLLETIS, G., J.P. GILLY et B. PECQUEUR (à paraître). « La concurrence des territoires : les nouvelles échelles de la régulation », *Géographie, Économie, Société*, Paris.
- COURLET, C. (2001). *Territoires et régions : les grands oubliés du développement économique*, Paris, L'Harmattan.
- DUBOIS-TAINE, G. et Y. CHALAS (1997). *La ville émergente*, Paris, Éditions de l'Aube.
- DUPUY, C. et J.P. GILLY (1995). « Les stratégies territoriales des grands groupes », dans A. Rallet et A. Torre (dir.), *Économie industrielle et économie spatiale*, Paris, Economica, p. 129-146.
- FAURE, A. (2001). « Dynamiques intercommunales, leadership et territoire : le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ? », *Sciences de la société*, vol. XXX, n° 53, p. 11-24.
- GREFFE, X. (2002). *Le développement local*, Paris, Éditions de l'Aube et DATAR.
- LACOMBE, P. (dir.) (2002). *L'agriculture à la recherche de ses futurs*, Paris, Éditions de l'Aube.
- LIPIETZ, A. et G. BENKO (2000). *La richesse des régions*, Paris, Presses universitaires de France.

- MANZAGOL, C., W. COFFEY et R.G. SHEARMUR (2001). « Redistribution de l'emploi et territoires métropolitains : la recomposition du périurbain en Amérique du Nord », dans *Quel périurbain aujourd'hui ?*, *Revue de géographie de Lyon*, vol. 76, n° 4, p. 349-358.
- MOATI, P. (2000). *L'évolution de la grande distribution*, Paris, Odile Jacob.
- MOATI, P. (2002). *L'entreprise du XXI^e siècle*, Paris, de l'Aube.
- PECQUEUR, B. et J.B. ZIMMERMANN (2003). *L'économie de proximités*, Paris, L'Harmattan.
- PIORE, M. et C. SABEL (1984). *The Second Industrial Divide*, New York, Basic Books.
- ROUSIER, N. (2002). *Améliorer l'offre d'espaces d'accueil d'activités économiques*, INUDEL, rapport final.
- REMY, J. (1999). *La ville phénomène économique*, 2^e édition, Paris, Economica.
- SALAIS, R. (1998). « Action publique et conventions », dans J. Commaille et B. Jobert (dir.), *La métamorphose de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 55-81.
- SCOTT, A.J. (2000). *The cultural Economy of Cities*, Londres, Sage Publications.
- STORPER, M. et B. HARRISON (1992). *Flexibilité, hiérarchie et développement régional : les changements de structure des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990*, dans C. Benko et A. Lipietz (dir.), *Les régions qui gagnent*, Paris, Presses universitaires de France, p. 265-291.
- ZAOUAL, H. (2002). *Du rôle des croyances dans le développement économique*, Paris, L'Harmattan.

CHAPITRE



REVITALISATION DES QUARTIERS CENTRAUX AUX ÉTATS-UNIS VERS UNE ATTITUDE PROACTIVE*

Peter Karl Kresl¹

Alors qu'à travers le monde les économies nationales répondent aux exigences de libéralisation des marchés et s'adaptent à des changements technologiques sans précédent, l'un des sujets les plus intéressants pour les sciences sociales est l'étude des changements du rôle des économies urbaines et de l'impact que les forces de la mondialisation ont sur ces dernières. Plusieurs chercheurs ont concentré leurs efforts sur les questions de la compétitivité urbaine et de la planification stratégique au niveau des régions métropolitaines. Pour eux, il s'agit principalement de savoir comment une ville peut maintenir ou améliorer sa position dans la hiérarchie internationale urbaine. Quel rôle pourrait-elle jouer pour se développer ou prospérer? Comment les actions d'une économie urbaine pourraient-elles maximiser le potentiel économique de ses résidents? Devrait-elle se restructurer ou évoluer sur des bases traditionnelles?

* Traduit de l'anglais par Pascale Émond.

1. kresl@bucknell.edu

Les chercheurs adoptent deux positions distinctes au sujet de l'avenir économique de nos villes. La première approche considère les villes comme étant condamnées à un avenir sombre, entre autres, à cause de l'augmentation de problèmes tels que la pollution, la congestion des transports, la criminalité, la drogue, la baisse du niveau d'éducation et des compétences en général, ainsi que la détérioration de la base fiscale (Bartlett, 1998). La seconde, avancée par deux chercheurs hollandais, pose qu'avec le passage vers une économie à haute intensité technologique, « la ville devient un acteur privilégié de l'espace économique en étant favorisée par l'ampleur des avantages tirés de l'urbanisation » (Van Greenhuizen et Nijkamp, 1998). Chacune de ces approches comprend une évaluation implicite de la vitalité du centre de nos plus grandes villes. L'approche négative met l'accent sur les pathologies sociales et leurs externalités négatives, lesquelles ont fait l'objet de nombreuses études depuis des décennies. L'approche positive, pour sa part, met l'accent sur les acquis spatiaux des économies urbaines en général et souligne ainsi le potentiel des zones urbaines dans le nouveau contexte économique.

Ces deux approches, opposées quant à l'avenir des aires urbaines, décrivent toutefois un même contexte entourant une autre préoccupation qui a émergé au cours de la dernière décennie : les transformations des quartiers centraux à l'intérieur des économies urbaines. C'est la problématique que nous voudrions explorer ici. Le développement des banlieues, des *edge city* et des *technoburbs*, les conséquences de l'expansion des dépenses publiques pour les infrastructures routières métropolitaines, de la désindustrialisation, du déplacement et de la concentration des activités économiques ainsi que de la transition vers une économie basée sur le savoir, ont amené plus d'un à envisager la possibilité que le centre de la plupart des villes décline dans un avenir rapproché. Pour eux, l'avenir est plutôt sombre et, pour parler du centre-ville, ils emploient la métaphore du « trou de beigne ». Les tendances que nous avons relevées plus haut sapent les possibilités des quartiers centraux, les activités économiques sont alors abandonnées au profit de la périphérie ; lorsque les revenus par habitant représentent 60 % ou moins de ceux de la périphérie, le centre amorce une période de chaos ou de déclin. Toutefois, Michael Porter (1997) affirme que la majorité des villes et des quartiers centraux sont riches de potentiels et d'acquis pouvant être utilisés et développés pour répondre aux exigences de l'économie contemporaine ; mais cela nécessite des actions appropriées de la part du secteur public autant que du secteur privé.

Les débats et les études sur la problématique du développement des quartiers centraux sont plus avancés aux États-Unis qu'ailleurs dans le monde industrialisé. Cela est dû à plusieurs facteurs dont les plus

importants sont probablement, d'une part, la flexibilité des pratiques et institutions américaines et l'absence de contraintes, et, d'autre part, la volonté exprimée par les résidents et les industries d'abandonner les espaces centraux. Dans ce texte, nous débiterons par une revue de la littérature récente sur les transformations économiques des quartiers centraux. Dans la seconde partie, nous examinerons la dynamique actuelle des quartiers centraux de trois villes en Pennsylvanie, soit Philadelphie, Pittsburgh et Harrisburg, en portant une attention particulière aux politiques publiques mises de l'avant par les dirigeants pour dynamiser le centre de chacune de ces villes. Même en étant diamétralement opposées du point de vue de leur fonction économique et de leur taille, ces trois villes ont partagé en majeure partie le destin et les conditions des villes d'un État industriel de la région semi-atlantique des États-Unis.

3.1. LE DÉBAT AMÉRICAIN SUR LES QUARTIERS CENTRAUX

Randall Bartlett synthétise le point de vue pessimiste sur l'avenir des villes dans le premier paragraphe de son plus récent livre *The Crisis of America's Cities* lorsqu'il écrit : « si nos villes continuent sur cette voie, la destitution et l'abandon total de leur centre n'est pas inconcevable. Nous sommes une nation de villes, mais nos villes sont en crise » (Bartlett, 1998, p. 3). Il y a certes de bonnes raisons qui justifient cette préoccupation. Comme les données du recensement américain l'indiquent, les quartiers centraux, lorsqu'on les compare avec leur région métropolitaine, sont entre autres caractérisés par :

- un déclin plus fort ou une croissance plus lente de la population ;
- un revenu par habitant inférieur ;
- des taux de scolarité inférieurs ;
- une valeur résidentielle plus faible ;
- un taux d'ethnicité plus élevé ;
- un pourcentage plus élevé de familles monoparentales ;
- un taux de criminalité plus élevé ;
- un pourcentage moins élevé de citoyens âgés entre 45 et 65 ans, ce qui affecte le potentiel de leadership social et économique.

À ces données sociales, économiques et démographiques, on doit ajouter des aires désertées, des propriétés abandonnées, des entreprises fermées, des institutions scolaires moins performantes, la congestion de la circulation et le désespoir parmi la population. Caroline Chapain et

Mario Polèse (2000) ont comparé les prix de location des espaces à bureaux comme indicateur du déclin du centre urbain, mais ce qui apparaît c'est la complexité de la réalité des quartiers centraux. Maureen Conway et Josef Konvitz (2000), de leur côté, mettent l'accent sur les « nombreuses déficiences » caractéristiques des aires urbaines en crise. La question devient encore plus complexe lorsque nous nous souvenons que nous sommes intéressés non seulement par la condition générale des quartiers centraux, mais aussi par la vitalité économique et résidentielle de l'ensemble de la ville-centre.

3.1.1. LE DYNAMISME ÉCONOMIQUE

La majorité des villes ont connu une réduction des emplois dans le secteur manufacturier ainsi qu'une baisse dans le nombre d'entreprises dans le secteur secondaire. Le défi a été de remplacer ces pertes par des emplois dans le secteur tertiaire et des services supérieurs. Certains chercheurs ont mis en relation la perte des emplois dans le secteur manufacturier avec les changements dans la population urbaine, tandis que d'autres se sont penchés sur la croissance des emplois dans d'autres types d'activités. Ainsi, Cynthia Negrey et Mary Beth Zickel (1994) ont étudié la dynamique des emplois du secteur manufacturier en relation avec la population et distingué cinq types de zones métropolitaines. Avec une dynamique de déclin des emplois du secteur manufacturier – le plus pertinent pour nous ici –, les options sont les suivantes : 1) un centre désindustrialisé avec une baisse de la population, 2) un centre en transition mais stable au plan de la population et 3) des nouveaux centres de services en croissance démographique. L'intérêt de cette catégorisation est qu'elle propose un modèle de développement urbain à l'intérieur duquel la Ville se doit d'établir une approche de planification stratégique.

Ce qui nous intéresse ici, c'est la localisation des nouvelles activités d'affaires ou la relocalisation de celles déjà existantes. L'industrie manufacturière peut quitter la ville pour diverses raisons. Les villes manufacturières américaines, comme Chicago, Pittsburgh et Cleveland, ont souffert de pertes à cause de leurs spécialisations traditionnelles dans l'industrie lourde ; elles n'ont pu relever les nouveaux défis de la technologie moderne, de la production post-fordiste et de la restructuration économique mondiale. New York, sur une longue période, et Toronto, plus récemment, se sont retrouvées avec une industrie manufacturière écrasée par une hausse des prix des terrains, du transport, des coûts de la main-d'œuvre, tandis que les services financiers, d'affaires et professionnels se sont redéployés vers les périphéries. Ainsi, presque toutes les villes ont

vu certains secteurs de leurs activités économiques traditionnelles se déplacer du centre vers la banlieue et, ensuite, vers les villes périphériques, et ce, en partie grâce aux politiques d'investissements des gouvernements dans les autoroutes et le transport en commun, ce qui a créé un mouvement de la main-d'œuvre vers la périphérie urbaine, et, en partie, par l'émergence de pathologies sociales et de leurs externalités négatives dans les espaces centraux. Dans quelques cas, les forces impulsant le déplacement des activités manufacturières proviennent du centre même de la ville. Dans d'autres, c'est l'attraction des zones extérieures. Dans d'autres cas encore, les déplacements sont reliés à l'application des politiques gouvernementales. Ainsi, le refoulement des activités manufacturières à la périphérie peut être le résultat du remplacement par de nouvelles activités économiques et d'une forte augmentation du coût de la localisation au centre-ville (économies d'agglomération négatives) ou simplement le résultat de forces sociopathologiques négatives.

Alex Anas, Richard Arnott et Kenneth Small (1998, p. 1460) ont étudié cette question et ont conclu que : « les forces ascendantes à travers le monde produisent une décentralisation et une dispersion à l'échelle de la ville, et la concentration à l'échelle locale [...] Alors que, dans les centres-villes, le désir ou non de maintenir les caractéristiques spécifiques peut diminuer ou stopper les forces de changement économique qui dépendent à la fois des politiques et des préférences ultimes des résidents ». Richard Bingham et Deborah Kimble (1995), en étudiant des villes de l'Ohio, ont trouvé que la relation entre le centre-ville, la banlieue et les villes périphériques en était une de spécialisation fonctionnelle : les trois espaces sont en relation complémentaire et symbiotique plutôt que dans une relation destructive ou parasitaire. L'industrie manufacturière, les services de détail, les services aux entrepreneurs ainsi que les services gouvernementaux ont tous trouvé la localisation qui convient le mieux à leurs besoins à l'intérieur de la région métropolitaine. Ils ont aussi souligné que, plutôt que d'entrer dans un modèle standard, chaque économie urbaine développe son propre modèle de localisation spatiale, et que ces modèles métropolitains de localisation sont plus diversifiés que l'on ne peut le penser *a priori*.

3.1.2. LE DYNAMISME RÉSIDENTIEL

Le second élément essentiel à la santé d'une ville est son attrait pour les résidents et sa capacité de fournir des logements pour tous les niveaux de revenus. En introduction, nous avons produit une liste de six caractéristiques économiques, démographiques et sociales des centres-villes. S'il n'y avait que ces caractéristiques dans le centre-ville, ce serait vraiment

un endroit lugubre. Heureusement, il existe des indications prouvant que, lorsque les services urbains d'une grande ville sont assurés, les quartiers centraux peuvent être des endroits attirants pour les populations. En témoignent des villes comme Chicago, Philadelphie, Denver et Los Angeles qui connaissent une augmentation dans le taux de reconversion en condominium et en appartements des immeubles sous-utilisés. Les autorités locales de ces villes développent activement les atouts culturels, résidentiels et de loisirs de la ville et, ce faisant, ils réagissent à la tendance du retour au centre-ville des couples sans enfant, des célibataires et des jeunes professionnels. New York et Boston ont toujours possédé des espaces résidentiels attirants dans leur centre-ville. Ce phénomène est illustré dans la bande dessinée de Tom Toles du *The Buffalo News* qui montre que les populations blanches occupent initialement le centre de la ville, puis, à mesure que les minorités noires s'y installent, les Blancs déménagent vers la banlieue. À leur tour, les Noirs s'installent en banlieue lorsque leurs revenus augmentent. Pour finir, les Blancs retournent au centre pour profiter des restaurants, des activités culturelles, des boutiques tandis que les Noirs restent coincés dans la banlieue avec les longs trajets, le gazon à tondre et une vie récréative et culturelle terne.

Les institutions culturelles et éducatives d'une grande ville emploient une main-d'œuvre bien payée, scolarisée, à la mode et qui a tendance à vivre à proximité de ses lieux de travail. Les quartiers résidentiels occupés par cette main-d'œuvre axée sur la vie culturelle et intellectuelle possèdent des boutiques, des bars et des restaurants qui sont autant d'attraits pour les autres populations. Ils ont tendance à devenir des endroits « à la mode » pour passer une soirée et, ultimement, les jeunes professionnels à haut revenu choisissent d'y résider. Dans plusieurs de ces quartiers, les autorités municipales promeuvent le développement du logement et du commerce « haut de gamme » pour les couches aisées de la population. Alors, les villes qui s'acquittent pleinement de leurs fonctions urbaines deviennent attirantes pour les segments de la population autres que ceux à revenu inférieur, comme les personnes âgées, les minorités ou ceux qui sont caractérisés par les pathologies sociales telles que la criminalité ou la consommation de drogues (Dziembowska-Kowalska et Funck, 1999).

Si l'on regarde à l'autre extrémité de la répartition des revenus, il est important que la ville puisse offrir des emplois aux travailleurs moins qualifiés et moins scolarisés. Un échec dans ce domaine exacerbera les pathologies sociales, point majeur de l'argumentation des pessimistes. Michael Porter, une sommité dans l'étude de la compétitivité économique des espaces centraux, affirme que les quartiers centraux possèdent des atouts substantiels grâce à leurs ressources humaines. La question est de

savoir si les travailleurs sont capables de trouver un emploi à proximité de l'endroit où ils vivent. Cette question avait été examinée dans un ensemble de textes publiés dans la revue *Economic Development Quarterly* (Reingold, 1999 ; Ihlanfeldt, 1999 ; Neckerman, 1999). David Reingold, après l'étude des pratiques de recrutement des firmes de la région de Chicago, conclut que les résidants des espaces centraux ne sont pas exclus d'un travail localisé dans leur propre voisinage. Cependant, Kathryn Neckerman montre que seulement 48 % des employés de firmes localisées dans un quartier pauvre sont des résidants locaux, ce pourcentage chutant à 30 % pour les ghettos plus pauvres. Elle en déduit que l'exclusion des résidants des quartiers centraux par les employeurs locaux est plus élevée que ne le laissent voir les conclusions de Reingold. Finalement, David Ihlanfeldt avance qu'une différence doit être faite entre les quartiers centraux en ce qui concerne la race et l'ethnicité. On retrouve un certain niveau d'exclusion chez les pauvres, Blancs et Hispaniques, mais, en gros, l'exclusion existe vraiment lorsque la population est à prédominance noire. Il est clair que d'autres recherches doivent être menées sur le sujet, mais il apparaît qu'une préoccupation des résidants des quartiers centraux concerne l'accessibilité au transport pour des emplois qui ne sont pas localisés à proximité de leur voisinage.

Une des caractéristiques les plus frappantes des villes américaines est l'extrême diversité dans la densité de la population. Ainsi, il y a un énorme contraste entre, d'un côté, les vieilles villes de l'Est et du Midwest où l'industrie est désuète et, de l'autre, les nouvelles villes du Sud et de l'Ouest. Dans la plupart de ces villes, la densité de la population a atteint un sommet dans les années 1950 et le déclin s'est amorcé à partir des années 1970. La comparaison entre les deux catégories de ville indique clairement un modèle relativement nouveau qui a marqué les villes du *Sun Belt* et l'étalement pour lequel elles sont réputées. Dans les villes du *Sun Belt*, le centre n'en est pas un et les quartiers centraux n'ont pas la vitalité de ceux des vieilles villes. La réussite des villes de l'Est et du Midwest a été de maintenir leur vitalité en se préoccupant de leurs fonctions urbaines, qu'elles soient culturelles, éducatives, administratives, de services ou touristiques, et en les rendant attirantes pour les affaires, les résidants et les touristes. Celles du Sud et de l'Ouest ont développé leur compétitivité en reliant les villes en périphérie par un aéroport et un système d'autoroutes, mais la plupart manquent d'une concentration des services culturels et éducationnels en leur centre. Lorsque les professionnels blancs bien rémunérés abandonnent le centre-ville, cela a un effet négatif sur les conditions de vie et de travail des résidants.

3.1.3. LA SITUATION DES ESPACES CENTRAUX

Ceux qui se sont penchés sur la question des quartiers centraux ne sont pas tous convaincus qu'ils sont en crise. Bill Testa (2001) a examiné les 11 plus grandes villes du triangle Buffalo–St. Louis–Minneapolis–St. Paul et a découvert que, comparativement aux années 1980, toutes ont connu une amélioration dans la croissance de leur population durant les années 1990. Chicago, Indianapolis et Minneapolis–St. Paul ont connu une croissance ces dernières années comparativement aux années antérieures, les autres villes subissant un déclin moins marqué. Il note aussi que si la croissance est plus grande dans les zones périphériques, cela est dû au fait que les délimitations administratives des centres-villes n'ont pas changé, tandis que plusieurs zones métropolitaines se sont élargies, en partie grâce à l'absorption d'autres espaces urbanisés. Cet auteur soutient en outre que nous pourrions connaître, à court terme, une période d'ajustement dans la distribution spatiale optimale des activités économiques et de la population, en conséquence des changements technologiques dans la production, dans les communications et le transport. L'autre facteur important est probablement la modification des préférences des individus en ce qui concerne le travail, la qualité de vie et l'utilisation des temps de loisir grâce à l'augmentation des revenus individuels et familiaux durant la décennie 1990. Comme ces mouvements sont vus comme une rupture en réponse à des changements particuliers, il n'y a aucun moyen de prédire l'avenir pour les centres-villes. Testa conclut que « les centres des villes profitent maintenant d'un très fort taux d'occupation de la main-d'œuvre, d'un ralentissement de la perte de la population et d'une augmentation des revenus familiaux », malgré qu'il concède que les banlieues et les villes périphériques continuent d'être plus performantes que les villes centrales à plusieurs niveaux.

Ce point de vue est soutenu par William Lucy et David Phillips (2000). Utilisant la Virginie et le reste du Sud-Est des États-Unis comme exemple, Lucy et Phillips avancent que plusieurs banlieues ont connu une phase de croissance et qu'elles vieillissent mal présentement. La nouvelle croissance a pris place dans des espaces encore plus éloignés de la ville-centre. Cela a des conséquences encore incertaines pour les trois zones résidentielles. Ils concluent que pour avoir une région métropolitaine forte, une ville centrale dynamique et importante est un facteur crucial parmi d'autres dont une force de travail bien éduquée, une économie basée sur les services « postindustriels » et une communauté universitaire.

Le défenseur le plus important et le plus articulé de la compétitivité et des avantages du centre-ville a peut-être été Michael Porter. Porter a publié un premier article à ce sujet dans le *Harvard Business Review* en 1995 et un second deux ans plus tard dans la revue *Economic Development Quarterly*, qui servira de source pour cette partie. Sa thèse générale est qu'il existe un véritable potentiel économique dans les quartiers centraux qui a été largement ignoré et inexploité. Plus précisément, les espaces centraux urbains possèdent quatre avantages concurrentiels. Premièrement, la localisation stratégique à proximité des « centres d'affaires à loyer élevés, les complexes de divertissement et les nœuds de transport et de communication ». Deuxièmement, la possibilité pour les firmes localisées dans la ville centrale de former des réseaux d'intégration avec « les filières productives régionales de firmes et d'industries ». Évidemment, ce potentiel sera variable selon la nature des activités industrielles voisines, certaines activités requérant une variété d'intrants qui pourraient être produits dans les espaces centraux, aussi bien que le transport, la commercialisation et autres services. Troisièmement, c'est l'importante demande locale. Même s'il est vrai que les revenus des résidents de la ville centrale sont inférieurs à ceux d'autres régions de la métropole, la densité de la population fait en sorte que la ville centrale représente un potentiel de demande significativement plus élevé. Par ailleurs, dans la plupart des espaces centraux, la compétition a tendance à être moins intense et plusieurs détaillants locaux trouvent que le taux de profit y est plus élevé. Le quatrième avantage attribué par Porter aux quartiers centraux concerne les ressources humaines. Selon lui, il existe trois mythes sur les bassins de main-d'œuvre des espaces centraux. D'après son expérience, il serait faux de présumer que les résidents des centres-villes préfèrent la sécurité sociale au travail, que ces zones manquent d'entrepreneurs et que la minorité de travailleurs scolarisés préfèrent travailler ou localiser leurs affaires dans des zones de grande affluence. Les vrais désavantages des quartiers centraux seraient plutôt l'inadéquation des terrains disponibles, les coûts de construction et les coûts plus élevés pour les services publics, les assurances, les soins de santé, l'eau et les taxes. L'analyse de Porter est trop riche et complexe pour que l'on puisse la détailler ici, mais sa conclusion est que les « quartiers centraux ont besoin de nouvelles stratégies orientées vers le marché qui s'appuieront sur leurs forces et qui engageront les acteurs du secteur privé. Les villes-centres doivent et peuvent être compétitives » (Porter, 1997, p. 24).

Bennett Harrison et Amy Glasmeier (1997) applaudissent la notoriété des affirmations de Porter, notoriété due à l'intérêt des planificateurs en développement à leur égard. Cependant, leur principale réserve à l'égard de cette approche est l'accent mis sur l'évaluation négative du gouvernement présenté comme « trop régulateur ». En fait, Harrison et

Glasmeyer soutiennent que Porter oublie le rôle d'appui du secteur public dans la négociation, le financement et la mise en place de conditions pouvant faciliter la formation des filières et le développement des réseaux qu'il dit admirer et qui se retrouvent au cœur de sa stratégie de revitalisation urbaine. Il oublie aussi le rôle constructif des gouvernements locaux dans la formation de partenariats publics et privés, ainsi que celui des agents locaux de développement et des groupes de citoyens qui se battent pour revitaliser les économies locales (Harrison et Glasmeyer, 1997). La plupart des observateurs du développement économique urbain sont d'accord avec la désignation du rôle clé joué par les gouvernements.

Il est devenu clair, au cours des deux dernières décennies, qu'une ville compétitive et dynamique est cruciale pour la santé économique de la région métropolitaine entière ainsi que pour les entités régionales à l'intérieur desquelles elle est située. Cette affirmation s'appuie sur des exemples tels ceux de Copenhague, d'Amsterdam et de Barcelone depuis la fin des années 1980 (Kresl, 1992). Sans les « fonctions urbaines » mentionnées plus haut et qui sont fournies par la ville centrale, les banlieues et les villes périphériques perdraient rapidement leur attractivité et leur compétitivité. À l'inverse, la santé de la ville est aussi fonction de la santé des régions ; cela a clairement été démontré par les recherches que nous avons menées sur la compétitivité urbaine et qui montrent que l'ensemble urbain régional gagne ou perd sa compétitivité en tant que groupe (Kresl et Singh, 1999). Des 23 villes étudiées, seulement 3 ont connu un changement de leur compétitivité qui se distingue d'une façon significative des autres villes de la région pour les périodes situées entre 1977 et 1987 et entre 1987 et 1992. Finalement, toutes les villes possèdent des espaces souffrant de dégradation et de pathologies sociales, et si ce phénomène s'étend à l'ensemble des quartiers centraux, c'est la totalité de la région métropolitaine qui en subira les conséquences.

3.2. QUELQUES QUESTIONS SUR LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Il devrait être clair maintenant qu'il y a de l'espoir pour les villes-centres pour le XXI^e siècle. En effet, elles possèdent des acquis, et les structures métropolitaines peuvent bénéficier des caractéristiques des quartiers centraux. Ainsi, certaines fonctions urbaines ne peuvent être assumées que par le centre-ville. Nous ne traiterons pas ici de la planification stratégique urbaine comme telle, mais à la lumière de nos observations antérieures, nous pouvons proposer des éléments qui devraient être considérés pour que ce processus de planification atteigne ses objectifs.

Premièrement, en majeure partie, la planification urbaine mise sur les aspects physiques typiques d'une ville, comme le transport, la rénovation du cadre bâti, les zones commerciales, etc. Toutefois, est-ce que la planification tient compte également des ressources humaines des espaces centraux, des bons emplois à proximité ou des logements de qualité? Les populations centrales peuvent être un atout pour la ville, mais, si elles sont ignorées, il en résultera des pathologies sociales qui réduiront l'attrait des infrastructures qui ont été mises en place.

Deuxièmement, est-ce que la planification du logement s'est intéressée à la distribution des populations des quartiers centraux en fonction des différentes catégories d'âges? Un centre-ville peuplé de personnes retraitées n'est pas vraiment ce qu'il y a de mieux pour soutenir les activités commerciales et de loisirs qui attirent plutôt les jeunes professionnels ou la tranche d'administrateurs et de preneurs de décisions d'âge moyen. Est-ce qu'un effort a été fait pour réduire l'exclusion de certaines strates de la population comme les minorités ethniques, les couches sociales désavantagées, etc.?

Troisièmement, est-ce que le processus de planification et le projet qui en résulte incluent et relient les quartiers centraux aux autres espaces urbains? C'est un aspect important pour le taux d'emploi de la population des quartiers centraux. En outre, il peut ainsi se développer une influence politique utile pour les questions importantes touchant la ville-centre. Plusieurs régions métropolitaines sont marquées par des guerres de clochers qui réduisent la compétitivité de la région entière. Le projet de planification urbaine doit inclure tous les niveaux de structures administratives allant de la municipalité aux quartiers. Sans une large base de participation et d'appui, la mise en œuvre de ce projet pourrait être freinée. Finalement, est-ce que le projet de planification mentionne les principaux défis à relever, ou ceux-ci sont-ils trop généraux et trop nombreux, difficiles à prioriser à l'intérieur d'une « liste d'épicerie »? Plus un objectif est clair et gérable, plus il sera facile de préciser les moyens de sa réalisation et d'établir des critères et indicateurs pour son évaluation.

Dans la partie suivante, nous examinerons le cas de trois villes en Pennsylvanie, les défis qu'elles auront à relever et les moyens mis en œuvre pour ce faire.

3.2.1. TROIS VILLES EN PENNSYLVANIE

Le tableau 3.1 rassemble les données démographiques pour les villes de Philadelphie, Pittsburgh et Harrisburg. Philadelphie est une des plus anciennes villes d'Amérique du Nord, Pittsburgh bénéficie de son

influence sur la région et Harrisburg est la capitale de l'État. Pittsburgh représente le cas classique d'une ville industrielle qui a dû reconvertir sa base économique ; l'activité manufacturière n'était plus en mesure de se développer en raison des coûts relativement élevés de la main-d'œuvre et des taxes locales supportant les services urbains. Philadelphie est une ville plus diversifiée possédant un chantier naval, des sièges sociaux d'envergure nationale, des établissements culturels et d'enseignement mondialement reconnus, quelques secteurs manufacturiers, financiers et de services bien développés. Harrisburg, pour sa part, possède une économie diversifiée avec un secteur gouvernemental qui l'a considérablement protégée des cycles d'instabilité et des incertitudes qui ont marqué les deux autres villes. Dans chaque cas, nous avons la ville elle-même, le *County* et la région métropolitaine dans lesquels elle se situe. Pour Philadelphie, la ville et les comtés sont voisins ou contigus. C'est par rapport à cette situation que portera la discussion suivante. La population s'accroît en même temps que nous changons d'échelle, tout comme le pourcentage de la population blanche. Les données pour les Hispaniques et les Asiatiques ne sont pas disponibles, mais la population noire est nettement concentrée dans le centre de la ville. Ces trois villes ont vu leur population décliner durant les années 1980 et 1990, avec un taux de décroissance s'amplifiant pour Philadelphie et Harrisburg entre les deux décennies. Les données disponibles indiquent que le flux des migrations dans les années 1990 est moins négatif pour les régions métropolitaines que pour les villes ou les quartiers, et qu'il est même positif dans le cas d'Harrisburg.

TABLEAU 3.1
Données démographiques

Ville	Population (1999)	% Blancs (2000)	% Noirs (2000)	% Population (1980-1990)	Croissance (1990-1999)	Migration (1990-1999)
Harrisburg	49 619	31,7	54,8	-1,7	-7,2	
Dauphin County	1 245 567	77,1	16,9	2,4	3,3	-1 203
Harrisburg Métro	1 618 375	90,3	7,9	5,7	5,2	12 739
Philadelphie	1 417 601	45,0	43,2	-6,1	-10,6	
Philadelphie County	1 417 601	45,0	43,2	-6,1	-10,6	-223 638
Philadelphie Métro	5 999 034	77,1	19,6	4,3	1,8	-116 602
Pittsburgh	1 336 882	67,6	27,1	-12,8	-8,9	
Alleheny County	1 256 806	84,3	12,4	-7,8	-6,0	-82 146
Pittsburgh Métro	2 331 336	90,3	8,6	-6,9	-2,7	-65 996
Pennsylvanie	11 994 016	88,4	9,8	0,2	0,9	-136 205

Sources : *Statistical Abstract of the United States, County and City Data Book, State and Metropolitan Area Data Book*, Washington, US Department of Commerce.

TABLEAU 3.2
Données socioéconomiques

Ville	Criminalité 1998	Scolarité élémentaire 1990 (%)	Scolarité universitaire 1990 (%)	Famille monoparentale 2000 (%)	Famille monoparentale avec enfants (%)
Harrisburg	5 014	67,2	14,0	24,4	16,0
Dauphin County	3 664	77,6	18,6	12,9	7,9
Harrisburg Métro	2 816	76,9	18,0		
Philadelphie	7 319	64,3	15,2	22,3	11,8
Philadelphie County	7 319	64,3	15,2	22,3	11,8
Philadelphie Métro	4 596	75,8	22,1		
Pittsburgh	6 067	72,4	20,1	16,7	9,0
Allegheny County	3 246	79,0	22,6	12,4	6,4
Pittsburg Métro	2 628	77,3	18,7		
Pennsylvanie	3 273	74,7	17,9	11,6	6,2

Sources : *Statistical Abstract of the United States, County and City Data Book, State and Metropolitan Area Data Book*, Washington, US Department of Commerce.

Les données socioéconomiques (tableau 3.2) montrent aussi un modèle particulier pour la ville comparativement aux zones plus vastes ; un modèle conforme avec ce que nous connaissons des villes américaines en général. Le taux de criminalité diminue à mesure que l'on s'éloigne des villes, le degré d'éducation est plus bas dans la ville, et il y a plus de familles monoparentales. Malheureusement, nous n'avons pas encore de données économiques récentes sur le revenu par habitant, le taux de pauvreté, etc., agrégées au niveau de la ville, donc nous ne pouvons décrire les villes selon ces critères.

L'analyse des villes s'appuiera sur les questions suivantes :

- Que s'est-il produit dans l'économie de la région, de l'État et des trois régions urbaines ?
- Quelle a été l'expérience des quartiers centraux des trois villes ?
- Qu'est-ce que les analyses économiques nous apprennent par rapport à la condition de ces quartiers centraux ?
- Comment sont-ils reliés au reste de leur région métropolitaine ?
- Quelles politiques ou stratégies ont plus de chance d'être efficaces pour les trois centres-villes ?
- Est-ce que ces résultats peuvent être généralisés ou appliqués ailleurs ?

L'économie régionale du Nord-Est des États-Unis est faible depuis longtemps. Les recherches que nous avons menées sur la compétitivité indiquent que durant les premières années de la décennie 1990 les villes de cette région (Baltimore, Boston, New York et Philadelphie) ont toutes décliné substantiellement, surtout par rapport aux villes des quatre autres régions (Kresl et Singh, 1999). Pour la période 1990-1996, le revenu individuel aux États-Unis a crû de 13,9%. Aucun État du Nord-Est n'a atteint ce résultat, le New Hampshire et le Vermont étant les plus proches avec 13,8% et 11,2% respectivement (US Census Bureau, 1998). La Pennsylvanie se classe troisième avec 9,25% et, pour les autres États, le taux varie entre 4,7% et 8,8%. Entre 1990 et 1997, la croissance de la population des États-Unis était de 7,6%. Dans le Nord-Est, le Connecticut et le Rhode Island ont connu une baisse de la population tandis que les autres États ont gagné entre 0,8% (New York) et 5,7% (New Hampshire). Le tableau 3.2 indique que la Pennsylvanie a connu un solde migratoire négatif durant les années 1990 et que sa population n'a crû que de 1,1% au cours des deux dernières décennies. Ainsi, les trois villes ne peuvent compter ni sur leur région, ni sur leur État pour l'optimisme économique. Attardons-nous maintenant à chacune des villes.

3.2.2. PHILADELPHIE

En fait, Philadelphie décline depuis la dernière moitié du xx^e siècle. Même que les données du tableau 1 indiquent que le taux de croissance de la population était encore plus négatif durant les années 1990 par rapport aux années 1980, qui est l'une des décennies ayant connu les plus fortes croissances dans l'histoire récente des États-Unis. Durant ces années, la population active de la ville a chuté de 698 300 personnes en 1990 à 644 200 personnes en 1999. Entre 1989 et 1999, l'emploi dans le secteur manufacturier diminuait de 35%, passant de 87 000 à 56 600 emplois. Pour leur part, les secteurs du commerce, des ventes, des finances, de l'assurance, de l'immobilier et gouvernemental accusaient une perte d'environ 25%; seuls les services à l'emploi ont connu une progression de 262 300 personnes à 293 100 personnes, soit approximativement 12%.

Le déclin de la population s'est surtout fait sentir dans la tranche d'âge des 15-34 ans; une perte de 13% durant les années 1990 comparativement à la situation nationale où cette décroissance n'était que de 1,4%. Les ventes au détail ont baissé de 9,6 à 7,5 millions de dollars américains entre 1988 et 1998, et elles n'avaient pas encore retrouvé en 1998 le niveau de 1988. Le centre-ville est devenu connu pour ses pathologies sociales, comme la drogue, la criminalité et la présence des sans-abri. Au début

des années 1990, la municipalité de Philadelphie se retrouvait en situation de faillite. Selon nos recherches sur la compétitivité urbaine, Philadelphie se classait 31^e sur les 40 plus grandes villes des États-Unis entre 1982 et 1992 (Kresl et Proulx, 2000). Heureusement pour elle, en 1992, Ed Rendell fut élu maire ; grâce à son leadership, la ville a commencé à revivre. Les statistiques sur la criminalité donnent une indication du progrès réalisé : la catégorie des crimes majeurs a chuté d'un tiers entre 1995 et 2000, et les vols d'automobiles ont diminué de 76 %. Les sondages menés auprès d'individus au centre-ville révèle que le sentiment de sécurité a augmenté de 59 % à 76 %, tandis que le pourcentage de ceux qui ne se sentaient pas en sécurité est passé de 36 % à 21 % (Philadelphie, 2001a).

Quelque 78 000 personnes résident dans le centre-ville même, mais ce dernier fournit de l'emploi à plus de 300 000 travailleurs grâce à l'excellent système de transport en commun qui dessert les deux régions voisines du New Jersey et du Delaware. La population du centre-ville a augmenté de 30 % depuis 1960, en partie en raison des politiques de la Ville qui ont encouragé la construction résidentielle dans les espaces en friche ou sous-utilisés et la conversion d'immeubles existants. Une relance de la construction résidentielle a été favorisée en 1997 par un abaissement de la taxe sur dix ans pour l'amélioration et la reconversion des immeubles inoccupés en espaces résidentiels. En 2000, la municipalité et l'État ont approuvé un abattement de 100 % de la taxe sur dix ans pour les nouvelles constructions résidentielles. Ces mesures devraient réduire le parc des quelque 26 000 maisons abandonnées et des 31 000 lots inoccupés, et contribuer à ralentir l'étalement urbain qui a affligé la région métropolitaine ces dernières années (Philadelphie, 2001b). Plus récemment, la municipalité a mis en œuvre une initiative visant à accroître la vitalité du centre-ville : Neighborhood Transformation Initiative. Un budget de 295 millions de dollars a été dégagé grâce à une émission de bons que le conseil municipal a approuvé en mars de l'année 2001. C'était une promesse électorale de l'actuel maire John Street, dont l'objectif est la revitalisation des aspects physiques de la ville. Une banque de terrains a été créée pour rendre disponibles et propices à la construction résidentielle ou commerciale des espaces sous-utilisés : avec une « certification de démolition », une propriété peut être condamnée, un entrepreneur ou une agence municipale s'en porte acquéreur au prix du marché et la transforme ensuite. Auparavant, très peu de logements sociaux ont été construits en raison des difficultés budgétaires de la municipalité, la priorité ayant été accordée aux habitations pour le centre-ville au taux du marché. Toutefois, les zones les plus problématiques demeurent les parties nord et ouest de Philadelphie, plutôt que son centre.

Les travailleurs de bureaux et les propriétaires d'entreprises considèrent que la principale contrainte de la Ville est la taxe sur le salaire. Elle est présentement de 5% et le maire Street veut la réduire à 3,5% avant 2007. L'objectif poursuivi par les élus municipaux par cette réduction est la stimulation de l'activité économique et résidentielle dans la ville et l'augmentation de la masse des taxes sur les revenus. En outre, grâce à sa localisation dans la région, les propriétaires d'entreprises considèrent que les attraits culturels de la ville en constituent un atout. Philadelphie a toujours eu une forte présence culturelle avec son orchestre renommé, son musée d'art, etc. En reconnaissance de cette valeur culturelle, la rue South Broad a été rebaptisée « Avenue des Arts » et le Centre Kimmel, le nouvel emplacement pour l'Orchestre et le Théâtre de Philadelphie, vient juste d'ouvrir. Cela va de pair avec la consolidation du secteur touristique de la ville ; le nombre de chambres d'hôtel, inchangé entre 1995 et 1998, a augmenté de 6 703 à plus de 9 800 en 2000 ; l'emploi dans la restauration, l'hôtellerie et les institutions culturelles a crû de 23% entre 1994 et 1999, atteignant 51 938. Ainsi, Philadelphie joint le groupe des villes qui veulent renouveler l'attrait de leur centre-ville en misant sur leurs atouts culturels et institutionnels. Cela aide aussi, par ricochet, le secteur résidentiel ainsi que le secteur des affaires.

Le centre-ville de Philadelphie tire sa force des services d'affaires, de la culture, des services financiers et du tourisme plutôt que du secteur manufacturier. Donc, le lien, relevé par Porter, entre un conglomérat du secteur manufacturier avec d'autres entreprises présentes dans la région métropolitaine, n'est pas une caractéristique significative de son économie. Même s'il existe des liens entre les services de santé et médicaux du centre-ville et les autres secteurs forts de la région métropolitaine, comme la pharmaceutique, ils ne sont pas caractérisés par des liens forts avec les autres entreprises fournissant des intrants. La plupart de ces firmes sont localisées dans les banlieues, comme Conshohocken et King of Prussia au nord-est de la ville, et plusieurs travailleurs, des firmes d'avocats par exemple, ont opté pour le télétravail pour au moins une partie de la semaine. Par ailleurs, le secteur des soins de santé est menacé par les coûts élevés des assurances couvrant les fautes professionnelles ; cela affecte les hôpitaux et les médecins à travers tout l'État. Dans certains États, comme le Nevada, cela a même conduit à l'exode des médecins.

Un dernier problème commun à toutes les villes de Pennsylvanie est la multiplication des unités et des niveaux de gouvernements municipaux, ayant chacun un pouvoir de taxation pour soutenir leur prestation de services selon leurs compétences. La Pennsylvania Economy

League note qu'avec 22 gouvernements par 100 milles carrés et avec 238 municipalités dans les cinq comtés de la région, Philadelphie est la troisième région la plus fragmentée des États-Unis. Tandis que, dans la région de la vallée du Delaware, une Commission de planification représente une structure stratégique cohérente, la multiplication des gouvernements locaux complexifie la taxation et le processus décisionnel.

3.2.3. HARRISBURG

Harrisburg est la moins bouleversée des trois villes en raison de la stabilité que procure la présence du gouvernement de l'État. En revanche, les données des tableaux 3.1 et 3.2 indiquent qu'il y a une forte proportion de minorités ethniques et plus de familles monoparentales que dans les deux autres villes. Elle a connu une croissance négative de sa population. Comme les autres villes-centres, son système scolaire est relativement pauvre et il a récemment été pris en charge par le gouvernement municipal. Ce qui caractérise Harrisburg, c'est la distribution des groupes d'âge, où les personnes âgées sont sur-représentées étant donné les nombreux centres de retraite dans cette ville et où le groupe des 18-40 ans est sous-représenté. Cela rend la ville moins attirante pour les compagnies qui voudraient s'y implanter. En fait, le principal problème de Harrisburg est sa difficulté d'attirer des jeunes professionnels. L'élément majeur du projet de planification stratégique de la Ville concerne les mesures pour attirer cette tranche d'âge. À cette fin, la 3^e Rue a été rebaptisée la « rue des Arts » avec plusieurs musées et théâtres et la 2^e Rue a été surnommée la « rue des Restaurants », avec plusieurs restaurants et bars branchés. Cela s'est accompagné d'un effort de gentrification du centre-ville. En accord avec la politique municipale, Chatterton et Hollands (2002) soulignent l'importance de faciliter le développement endogène de services pour la jeune culture locale et des boîtes de nuit afin d'entrer dans le marché et de développer la vie nocturne de la ville, au lieu d'attirer des firmes extérieures œuvrant à l'échelle nationale ou internationale.

Un des problèmes de la ville de Harrisburg est le manque d'institutions scolaires performantes, institutions qui pourraient à la fois former les jeunes professionnels dont la ville a besoin et rendre la ville plus attirante pour ces derniers. Le Collège communautaire de la région de Harrisburg donne une formation de base pour des emplois peu qualifiés et un projet est en cours pour l'implantation d'un institut polytechnique avec un enseignement supérieur et qui formerait une main-d'œuvre de haut niveau pour les secteurs économiques ayant une importance cruciale

pour l'avenir de la ville. Cet institut pourrait être en liaison avec le Centre médical Hershey, situé à proximité et qui a établi de nombreux partenariats avec des entreprises biomédicales ainsi qu'avec des entreprises fabriquant des fibres optiques. Ces deux types d'entreprises sont localisées à Harrisburg et demandent une main-d'œuvre hautement qualifiée.

Les secteurs performants à Harrisburg sont la santé, les transports, le tourisme et certains secteurs manufacturiers et biotechnologiques. Le transport a déjà été perçu de façon négative en raison du mauvais entretien des routes, de la congestion et du bruit, mais ce secteur est de plus en plus caractérisé par des niveaux de compétences élevées et par la haute technologie. L'aéroport régional est considéré comme étant un élément majeur pour la compétitivité de la ville, bien que plusieurs voyageurs préfèrent l'aéroport international Baltimore-Washington en raison des frais d'utilisation élevés à Harrisburg. Air US annonçait récemment une baisse de ses prix pour plusieurs destinations populaires comme projet pilote pour évaluer le potentiel international de Harrisburg. De plus, une initiative encore à l'ébauche concerne le développement d'un centre de transport intermodal air-route-rail-bus pour le transport de marchandises. Finalement, l'aéroport, le centre-ville, l'Institut polytechnique et Carlisle, une ville située à l'ouest, pourront être reliés par un train léger, ce qui pourrait améliorer leur compétitivité et pourrait faciliter le développement d'un corridor technologique entre l'aéroport et la ville.

La planification et la gouvernance mises en œuvre dans la ville ne sont pas étrangères au fait que Harrisburg a eu un maire populaire, Stephen Reed, pendant les quinze dernières années, ce qui a favorisé une continuité dont souffrent la plupart des villes américaines. La Chambre de commerce agit à titre de structure de développement économique à l'échelle de la zone métropolitaine, tandis que la Commission de planification Tri-Comté s'occupe des infrastructures et qu'une autre organisation, Envision the Capital Region, est chargée de la planification stratégique pour l'ensemble de la région métropolitaine. Envision the Capital Region est aussi une organisation regroupant trois comtés et environ 3000 membres individuels. Toutefois, il existe une faiblesse dans le secteur financier depuis que quelques banques locales se sont regroupées avec les plus grandes banques à l'extérieur de la région. Cette faiblesse du secteur financier et la disparition de quelques entreprises locales majeures, en raison de fermetures ou de délocalisations, ont aussi affaibli le leadership local.

Comme capitale, Harrisburg détient certains avantages pour affronter la compétitivité économique, mais on ne doit pas oublier que ce statut comporte aussi des désavantages importants². Du côté positif, la ville jouit d'une excellente infrastructure de télécommunications en raison de sa position en tant que capitale de l'État. Les capitales ont habituellement un ou plusieurs aéroports qui les relient avec toutes les parties du globe et ont accès à un excellent service routier et ferroviaire. Le niveau d'instruction de la main-d'œuvre de la région métropolitaine est habituellement supérieur à la moyenne. Les essais technologiques sont fréquents, et la reconnaissance du nom de la ville est immédiate. Finalement, même avec d'occasionnelles alternances entre des administrations interventionnistes de gauche et celles de droite qui prônent des coupures de taxes, l'économie des capitales connaît moins de fluctuations ou d'instabilité que celle des autres villes ; la capitale est particulière en ceci qu'elle parvient à se maintenir au-dessus des variations qui affectent la région dans laquelle elle est située.

Du côté négatif, il y a au moins trois aspects. Premièrement, comme les emplois gouvernementaux offrent des salaires et des bénéfices marginaux plutôt généreux et une forte sécurité d'emploi, il est difficile pour les petites entreprises et celles en démarrage de concurrencer le secteur public pour engager les travailleurs et souvent, elles choisissent de s'installer dans une autre ville. Cela n'est pas négligeable, car presque toutes les villes sont intéressées à attirer des entreprises en démarrage dans des secteurs d'activité stratégiques. Souvent, ces entreprises deviennent des multinationales et il a été démontré qu'en général elles restent là où elles ont démarré leurs activités (Shachar et Felsenstein, 1992 ; Haug, 1991).

Deuxièmement, le gouvernement exerce un certain attrait qui, même en écartant les aspects relatifs aux revenus et aux bénéfices marginaux, fait de lui un employeur convoité par une grande majorité de jeunes gens doués qui entrent sur le marché du travail. Évidemment, cela varie d'une nation à l'autre et selon les ordres de gouvernement, mais cela peut constituer un facteur négatif pour la capitale qui cherche à développer un secteur privé dynamique et autonome. Troisièmement, dans une capitale, la mentalité de la population est plus souvent marquée par le fonctionnariat que par l'entrepreneuriat ; a fortiori lorsque le gouvernement est en étroite relation avec le reste de l'économie. Par

2. Ces observations ont été développées lors d'une étude de la ville de Québec, une ville qui est, et de loin, plus petite et moins engagée internationalement que Berlin, mais dont les conséquences d'être une capitale peuvent être vues plus clairement. Son contraire pourrait être Austin au Texas, une capitale avec une culture d'entrepreneuriat très vivante. Dans cette ville, l'atmosphère de l'Université du Texas et la présence d'un petit nombre d'individus clés ont imposé la culture de la capitale.

exemple, la ville de Québec, sur la rive nord du fleuve Saint-Laurent, contraste dramatiquement avec les villes de Lévis et de la région de la Beauce sur la rive sud et qui s'étend jusqu'aux frontières américaines. Cette différence de mentalité rend difficile l'adoption d'une stratégie de développement économique commune à l'ensemble de la région et empêche la ville de Québec de se positionner comme un pôle économique pour ce qui est des services, des transports et des activités financières de la région et de développer son propre secteur privé à la fine pointe. En dépit de leur proximité avec la ville de Québec, plusieurs firmes localisées dans la région au sud se considèrent dans l'orbite de Montréal, à une distance d'environ 100 milles à l'ouest. Harrisburg fait face au même type de compétition de la part de villes comme Philadelphie, Washington et Baltimore, situées à une distance de 90 à 130 milles. Alors, il est impératif pour toutes les capitales d'analyser de façon réaliste les atouts et désavantages qu'elles possèdent aux yeux des entrepreneurs, ce qui est essentiel pour réussir le développement du secteur privé.

En résumé, Harrisburg a eu une économie relativement stable mais a souffert de la lente détérioration de son secteur privé. Les activités reliées aux nouvelles technologies ont pu remplacer certaines pertes et la ville a pris plusieurs mesures prometteuses pour attirer ce type d'activités économiques. À long terme, les deux principaux objectifs de Harrisburg sont d'attirer et de retenir une main-d'œuvre jeune et de favoriser la création de PME.

3.2.4. PITTSBURGH

Pittsburgh est connue comme une ville ayant perdu progressivement, au cours des années 1960 et 1970, son titre en tant que centre industriel en raison de l'incapacité de l'industrie manufacturière lourde de satisfaire aux exigences économiques après le choc pétrolier du début des années 1970. Le district de l'acier, le long de la rivière Monongahela au sud-est de la ville, est devenu une friche industrielle. Le taux d'emploi dans le secteur de la transformation de l'acier est passé de 150 000 en 1950 à moins de 20 000 en 1989. Progressivement, un nouveau centre d'activité économique s'est développé à proximité de l'aéroport, à l'ouest de Pittsburgh, à partir du secteur de l'électronique qui en constitue l'une des plus importantes filières industrielles. Plus récemment, d'autres zones de forte compétitivité sont aussi apparues. Dans la zone du centre-ville, les activités d'affaires ont bien repris. Alcoa a déménagé son quartier général de l'autre côté de la rivière Allegheny, tandis que quelques autres sièges sociaux, comme celui de Westinghouse, ont été perdus dans des fusions avec des firmes extérieures à la région métropolitaine.

L'un des problèmes majeurs de la ville est l'absence d'une véritable population résidant au centre-ville. Environ 150 000 personnes viennent y travailler chaque jour, mais très peu y demeurent après le travail. Par conséquent, le centre-ville tend à être abandonné le soir et les fins de semaine. Auparavant, Pittsburgh était la cinquième ville la plus importante des États-Unis, mais vers 1999, la ville-centre avait une population d'un peu plus de 330 000 personnes, soit une chute approximative de 10 % pour chacune des deux dernières décennies. La baisse de la valeur locative des appartements et des maisons dans les quartiers centraux n'a pas encouragé les projets d'investissement dans la conversion des immeubles ou les nouvelles constructions dans le centre-ville. Le maire Murphy a institué un fonds de développement de 60 millions de dollars pour acheter des espaces consacrés au logement et à la construction commerciale dans le centre-ville et quelques entrepreneurs ont commencé à convertir en lofts et en appartements les immeubles inoccupés ou sous-utilisés. Conséquemment, l'absence de population résidentielle a eu comme résultat que les taxis sont rarement disponibles, sauf pour un voyage à l'aéroport. Un facteur négatif en entraînant un autre, le cercle vicieux de la dévitalisation devient difficile à briser. Le manque d'activités commerciales soutenues et la faiblesse des revenus ont également affecté le commerce de détail. À l'intérieur de la zone commerciale centrale située entre les rues Fifth et Forbes, plusieurs magasins ont fermé et les petites boutiques à rabais s'y sont installées.

Le bureau du maire vient juste d'annoncer le « Plan C » : un projet exhaustif de revitalisation du Corridor Fifth-Forbes et, par extension, du centre-ville. L'élément central du projet est l'acquisition des espaces pour un développement d'une zone de ventes au détail plus agréable et compétitive dans le centre-ville. Dans un projet antérieur qui n'a pas été accepté, l'expropriation était un élément déterminant. Toutefois, les détails demeuraient plutôt vagues et, en raison de cette incertitude, les propriétaires ont préféré remettre à plus tard toute rénovation d'immeuble jusqu'au moment où ils ont été certains que leurs immeubles n'étaient pas ciblés par l'expropriation. Seulement quelques spéculateurs ont acquis des propriétés dans l'espoir de faire du profit. Par la suite, l'incertitude a été écartée.

Un autre effort de taille pour revitaliser le centre-ville et pour accroître l'attrait résidentiel vise la constitution d'un district culturel. Le Cultural Trust, établi en 1984, s'est graduellement porté acquéreur de terrains et d'immeubles dont quelques-uns sont loués à des fins résidentielles ou commerciales, comme des restaurants, tandis que d'autres servent de théâtres, de salles de concert, de galeries d'exposition, etc. L'Hôtel Renaissance, complètement rénové, occupe maintenant un immeuble qui

avait été prévu à cette fin dans les années 1930, mais qui n'avait jamais fonctionné comme tel. De l'autre côté de la rivière Allegheny, à quelques minutes à pied du district culturel, se trouvent le Musée Andy-Warhol et les nouveaux stades de baseball et de football. Évidemment, on cherche à mettre en place une variété de services qui se renforcent mutuellement et à rompre le cercle vicieux de dévitalisation qui affecte le centre-ville.

Le grand Pittsburgh a renforcé les potentiels compétitifs de plusieurs secteurs reliés aux technologies : robotique, biomédical, science de la vie, information et télécommunication et reconversion environnementale des friches. Quelques-uns de ces projets ont été réalisés grâce aux fonds dégagés de l'accord survenu avec l'industrie du tabac de Pennsylvanie, comme la construction du Life Sciences Greenhouse et le Digital Greenhouse. Une division du travail innovante existe entre les deux plus importantes universités : l'Université Carnegie-Mellon se spécialise en robotique tandis que l'Université de Pittsburgh privilégie le domaine médical. Le défi serait d'établir des liens de partenariat, du genre évoqué par Porter, entre ces nouvelles grappes d'activités et les entreprises de la ville-centre.

Comme pour Harrisburg, l'amélioration des moyens de transport devient urgente pour soutenir la reconversion de l'économie traditionnelle de Pittsburgh. Ici, c'est un train léger, avec une technologie magnétique de pointe, qui relie l'aéroport, situé à l'ouest du centre-ville de Pittsburgh, à Greenville dans l'est. Ce projet pilote bénéficie d'un appui financier du gouvernement fédéral d'un milliard de dollars. L'optimisme de la Ville de Pittsburgh s'appuie sur le fait que ce projet représente un défi assez grand pour constituer un véritable test de la capacité d'initiative locale et pour lui permettre de démontrer qu'elle « sait comment construire les choses ».

Les spécialistes du développement économique local s'accordent pour dire qu'il y a vingt ans, Pittsburgh était un « désastre ». Aujourd'hui, il y règne un optimisme rationnel au regard du futur de la ville et de son centre, un futur qui représente un défi que la ville semble être prête à relever.

3.3. QUELQUES CONCLUSIONS CONCERNANT LA REVITALISATION DU CENTRE-VILLE

Les spécialistes en économie urbaine aux États-Unis sont divisés quant à leur évaluation de la vitalité des espaces centraux situés dans les principales agglomérations urbaines. C'est plus qu'une discussion à savoir si

«le verre est à moitié vide ou à moitié plein». Elle donne à voir des différences d'opinion fondamentales. Certains mettent l'accent sur les problèmes des centres tels que les pathologies sociales, la congestion, les tendances démographiques négatives, etc., tandis que d'autres voient les fonctions assurées par les centres urbains et leurs atouts spécifiques comme point d'ancrage de l'économie de demain. Nous avons relevé trois conditions de ce que l'on pourrait décrire comme une «ville en santé»: le dynamisme des affaires, la qualité de vie des résidents et la situation des quartiers centraux. La conclusion générale qui ressort de cette étude serait qu'il y a de l'espoir pour les centres-villes, mais que les autorités municipales doivent être proactives dans leurs interventions politiques; en plus de s'allier au secteur privé et aux citoyens locaux, elles doivent faire preuve de clarté et de persévérance dans leurs efforts de planification stratégique.

Nos études de cas sur les trois plus grandes villes de la Pennsylvanie avaient pour objectif de vérifier certaines hypothèses concernant les principaux problèmes des villes qui subissent une stagnation ou un déclin de leurs centres. Chacune des trois villes fait face à de sérieux problèmes touchant le dynamisme de leurs activités commerciales et résidentielles. Chaque ville a su apporter une réponse qui tient compte de son propre contexte, et un examen de ces solutions nous amène à émettre les conclusions suivantes :

- Les villes doivent se préoccuper de la composition démographique de la population: trop de retraités et de jeunes de moins de 16 ans, pas assez de jeunes gens actifs et de dirigeants d'âge moyen gêneront les efforts pour améliorer la compétitivité urbaine (Harrisburg et Pittsburgh).
- Certaines villes peuvent planifier leur avenir économique en continuant de faire ce qu'elles font déjà correctement plutôt que d'essayer de modifier leurs orientations économiques (Philadelphie).
- Il est très important que la ville bénéficie d'un leadership fort capable de mettre en place une structure politique et institutionnelle engagée sur le long terme dans la planification stratégique. Dans certaines situations, une structure mixte privée-publique peut fournir cet engagement (Philadelphie).
- Toutes les villes qui cherchent à améliorer leur position commencent par améliorer leurs atouts et leurs institutions culturelles, que ce soit pour renforcer leur compétitivité, pour retenir une main-d'œuvre hautement qualifiée ou pour revitaliser le centre-ville (les trois villes).

- Dans tous les cas, il est clair que la vie économique doit être considérée comme faisant partie de la vie sociale, politique et culturelle de la ville.
- Les villes sont souvent gênées dans leurs efforts par des problèmes fiscaux et par la complexité de la structure gouvernementale imposée par les paliers de gouvernement supérieurs (les trois villes).
- Les villes doivent tenir compte de l'expérience d'autres villes, car cela peut leur faire découvrir une approche créative et originale concernant la fiscalité et le financement des projets (Pittsburgh).
- Il est possible pour une ville de se spécialiser grâce aux activités de ses principales universités et d'établir des partenariats entre chaque université et les divisions de recherche et développement des petites et grandes entreprises localisées dans la région métropolitaine et à l'extérieur (Pittsburgh).
- Quelques villes ont eu du succès en combinant la mise en valeur des forces de leur économie acquises par le passé avec les aspirations qu'elles ont pour le futur (Pittsburgh et Philadelphie).

Un examen plus approfondi de la situation de ces trois villes pourrait sans doute porter à notre attention des leçons supplémentaires en ce qui concerne la revitalisation des espaces centraux. Mais, notre analyse, même si elle demeure quelque peu superficielle, démontre que les villes proactives peuvent en effet résister à la stagnation ou au déclin et adopter des politiques favorables à leur revitalisation.

BIBLIOGRAPHIE

- ANAS, A., R. ARNOTT et K.A. SMALL (1998). « Urban Spatial Structure », *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVI, septembre, p. 1460-1464.
- BARTLETT, R. (1998). *The Crisis of America's Cities*, Armonk, New York, M.E. Sharpe.
- BINGHAM, R.D. et D. KIMBLE (1995). « The Industrial Composition of Edge Cities and Downtowns: The New Urban Reality », *Economic Development Quarterly*, vol. 9, n° 3, p. 259-272.
- CHAPAIN, C. et M. POLÈSE (2000). « Le déclin des centres-villes : mythe ou réalité ? », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 44, n° 123, p. 303-324.
- CHATTERTON, P. et R. HOLLANDS (2002). « Theorizing Urban Playscapes: Producing, Regulating and Consuming Youthful Nightlife City Spaces », *Urban Studies*, vol. 39, n° 1, p. 95-116.

- CONWAY, M. et J. KONVITZ (2000). « Meeting the Challenge of Distressed Urban Areas », *Urban Studies*, vol. 37, n° 4, p. 749-774.
- DZIEMBOWSKA-KOWALSKA, J. et R.H. FUNCK (1999). « Cultural Activities : Source of Competitiveness and Prosperity in Urban Regions », *Urban Studies*, vol. 36, n° 8, p. 1391-1398.
- HARRISON, B. et A.K. GLASMEIER (1997). « Response : Why Business Alone Won't Redevelop the Inner City : A Friendly Critique of Michael Porter's Approach to Urban Revitalization », *Economic Development Quarterly*, vol. 11, n° 1, p. 28-29.
- HAUG, P. (1991). « The Location Decisions and Operations of High Technology Organizations in Washington State », *Regional Studies*, vol. 25, n° 6, p. 525-541.
- IHLANFELDT, K.R. (1999). « Are Poor People Really Excluded from Jobs Located in Their Own Neighborhoods : Comments on Reingold and Some Additional Evidence from the Multi-City Study of Urban Inequality », *Economic Development Quarterly*, vol. 13, n° 4, p. 307-314.
- KRESL, P.K. (1992). *The Urban Economy and Regional Trade Liberalization*, New York, Praeger Publishers.
- KRESL, P.K. et P.-P. PROULX (2000). « Montreal's Place in the North American Economy », *American Review of Canadian Studies*, vol. 30, n° 3, p. 293-314.
- KRESL, P.K. et B. SINGH (1999). « Competitiveness and the Urban Economy : Twenty-four Large US Metropolitan Areas », *Urban Studies*, vol. 36, nos 5-6, p. 1017-1027.
- LUCY, W.H. et D.L. PHILLIPS (2000). *Confronting Suburban Decline*, Washington, DC, Island Press.
- NEGREY, C. et M.B. ZICKEL (1994). « Industrial Shifts and Uneven Development : Patterns of Growth and Decline in US Metropolitan Areas », *Urban Affairs Quarterly*, vol. 30, n° 1, p. 27-47.
- NECKERMAN, K.M. (1999). « Out of the Loop ? A Comment on David Reingold's Analysis of Inner City Employment », *Economic Development Quarterly*, p. 291-317.
- PHILADELPHIE (2001a). *State of Center City, 2001*, Philadelphie, Center City District and Central Philadelphia Development Corporation.
- PHILADELPHIE (2001b). *Flight (or) Fight : Metropolitan Philadelphia and its Future*, Philadelphie, The Metropolitan Philadelphia Policy Center.
- PORTER, M.E. (1995). « The Competitive Advantage of the Inner City », *Harvard Business Review*, mai-juin.

- PORTER, M.E. (1997). «New Strategies for Inner City Economic Development», *Economic Development Quarterly*, vol. 11, n° 1, p. 11-27.
- REINGOLD, D.A. (1999). «Inner-City Firms and the Employment Problem of the Urban Poor: Are Poor People Really Excluded from Jobs Located in Their Own Neighborhoods», *Economic Development Quarterly*, vol. 13, n° 4, p. 291-306.
- SHACHAR, A. et D. FELSENSTEIN (1992). «Urban Economic Development and High Technology Industry», *Urban Studies*, vol. 29, n° 6, p. 839-855.
- TESTA, W.A. (2001). «Are the Large Central Cities of the Midwest Reviving?», *Economic Perspectives* (Federal Reserve Bank of Chicago), p. 2-14.
- US CENSUS BUREAU (1998). *State and Metropolitan Area Data Book, 1997-1998*, Washington, US Department of Commerce.
- VAN GEENHUIZEN, M. et P. NIJKAMP (1998). *The Local Environment as a Supportive Operator in Learning and Innovation*, dans J.-M. Fontan, J.-C. Klein et D.-G. Tremblay (dir.), *Entre la métropolisation et le village global*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 303-317.

CHAPITRE



RECONVERSION, TRAVAIL ET EMPLOI PENSER LA SOCIÉTÉ INDUSTRIELLE

Georges Benko¹

Début de l'année 2003. La presse économique française a mis de nouveau au premier plan les problèmes de la restructuration industrielle. Les gros titres et les commentaires se succèdent : « Une grande variété de secteurs et de nombreux bassins d'emploi sont touchés par des suppressions d'effectifs » ; « Désindustrialisation : la nouvelle vague ».

La France doit se préparer à vivre une nouvelle phase de mutations industrielles. Contrairement aux plans sociaux des années 1970-80, il ne s'agit pas de secteurs manufacturiers ciblés comme l'automobile, l'aéronautique ou l'acier. Cette fois-ci, un grand nombre d'activités industrielles sont concernées. Qu'il s'agisse des derniers bastions de l'industrie lourde et du textile dans le Nord-Pas-de-Calais et en Lorraine, mais aussi de technologies de pointe comme les télécommunications en Île-de-France et dans l'Ouest, de la micro-électronique en Provence. (*Le Figaro*, 30 janvier 2003)

1. gb@univ-paris1.fr

Une étude non publiée de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), qui classe la France en 348 zones d'emplois, constate que parmi ces territoires, 206 sont « en bonne santé », 73 doivent « être mis en observation car pouvant connaître des reconversions à moyen terme » et 69 sont des territoires de reconversion « pour lesquels une action des pouvoirs publics est nécessaire ».

Une coordination, mais aussi une clarification des interventions entre l'État et les collectivités locales, est donc appelée d'urgence pour accompagner ces nouvelles mutations, que la France appréhende de façon « profondément négative » par une « culture du refus soutenue » qui se cristallise autour du plan social, note encore un expert du gouvernement.

Danone ferme ses usines de fabrication de biscuits LU à Ris-Orangis (Essonne) fin mars et à Calais (Pas-de-Calais) fin juin 2003 ; Metaleurop à Noyelles-Godault (Pas-de-Calais) dépôt de bilan ; Daewoo à Mont-Saint-Martin (Meurthe-et-Moselle) liquidation judiciaire ; Air Lib, à la recherche d'un acquéreur ; restructuration dans la sidérurgie d'Arcelor. Face à la liste interminable de fermetures d'entreprises et de suppressions d'emplois massives, le premier ministre Jean-Pierre Raffarin parle « d'accidents économiques », et le gouvernement met en place des « plans sociaux ». Les anciennes régions fordistes souffrent encore après trente ans de début de crise. L'État est appelé au secours, « l'économie ne repousse pas spontanément, le marché ne suffit pas, des soutiens publics réels sont nécessaires », constate Michel Delebarre, un ancien ministre français (*Le Monde*, 29 janvier 2003). La reconversion reste à l'ordre du jour.

Mais les « accidents économiques » ne sont pas des accidents. L'histoire économique montre, et ce, depuis toujours, que la restructuration est une permanence de l'économie. Un ouvrage sur *Le développement économique des pays sarrois sous la Révolution et l'Empire (1772-1815)* évoque des problèmes similaires du début du XXI^e siècle :

Depuis 1806, deux hauts fourneaux et huit feux d'affinerie avaient été éteints dans l'arrondissement de Birkenfeld. Schmidborn se plaint de la concurrence des aciers allemands. [...] Menacés par la concurrence des fers étrangers, les maîtres de forges appelèrent le gouvernement à leur aide. [...] Limitée dans ses ressources en minerai, obligée de faire venir à grands frais des fontes du Rhin, supportant des charges lourdes et récemment accrues, elle s'inquiète, se plaint et peut-être songe à asseoir son économie sur d'autres bases. (Capot-Rey, 1928, p. 184-185)

L'histoire se répète mais, heureusement, jamais à l'identique. Les trajectoires économiques ne sont pas linéaires, mais plutôt cycliques, en connaissant des fluctuations d'ampleur variée. Les technologies, les conditions du travail, les rapports salariaux, l'organisation de la production, le changement des branches dominantes en croissance, les relations

économiques internationales et bien d'autres facteurs sont en mutation permanente. Il y a des périodes où les transformations sont plus rapides et où les ruptures brutales provoquent des crises profondes. Dans d'autres moments de l'histoire de l'économie, les mutations sont plus lentes et ne bousculent ni l'organisation de la production, ni l'organisation sociale.

Mais la reconversion (ou la conversion²); (Benko, 1987; Villeval, 1992) économique peut être considérée comme une permanence de l'économie. Elle est finalement aussi, et même peut-être avant tout, un problème de rapport entre la société et les activités économiques. Sous cet angle, la question qui se pose est celle-ci : comment la société s'adapte-t-elle aux mutations des emplois ? Depuis une vingtaine d'années, l'histoire sociale a négligé le statut fondateur du travail dans la définition du social. La société est pensée comme un ensemble de pratiques sociales, et le travail n'est qu'un élément de la vie sociale et nous dirons même de la vie humaine. Il a joué, selon les périodes de l'histoire, un rôle plus ou moins considérable. La reconversion et le travail ont été analysés sous différents angles. (Je ne mentionne ici que quelques références pour illustrer les différentes approches : Barbier et Nadel, 2000 ; Salais, Baverez et Reynaud, 1986 ; Clerc, 1999 ; Du Tertre et Santilli, 1992 ; Fontan *et al.*, 1999 ; Klein, Fontan et Tremblay, 2001 ; Salais, 1991.)

Je ne vais pas traiter de l'ensemble des questions du rapport entre les sociétés et l'industrie, mais seulement de certains aspects. Je pense qu'ils apporteront des éléments conceptuels qui peuvent relativiser les autres chapitres de ce livre. En première partie, j'examinerai les mutations de l'emploi en le distinguant bien du travail, puis je résumerai les nouvelles possibilités du rapport salarial au tournant du siècle, et finalement, je terminerai avec une note sur la structuration du marché du travail en prenant un recul historique.

2. La conversion d'une zone s'appuie sur un rééquilibrage des activités traditionnelles, éventuellement réorientées. Les principales caractéristiques des zones de conversion sont : le taux de chômage élevé, l'affaiblissement du rythme de croissance de la population, la présence massive du secteur public industriel et de grands groupes privés. La reconversion s'opère sur la base du retrait total, ou quasi total, des activités traditionnelles de la zone concernée, en essayant d'attirer de nouvelles activités. La reconversion des zones industrielles en déclin n'est pas un phénomène contemporain, mais, avec l'aggravation de la crise structurelle, elle touche actuellement un grand nombre d'espaces et plusieurs secteurs industriels.

4.1. LES MUTATIONS DE L'EMPLOI

Dans le cadre de cet ensemble de réflexions sur les changements actuels de l'industrie et de l'emploi, nous voudrions d'abord présenter quelques remarques visant à lier et à distinguer à la fois les transformations qui affectent le travail et celles qui affectent l'emploi.

4.1.1. EMPLOI OU TRAVAIL

Cette distinction entre emploi et travail peut paraître simple, voire banale, mais son importance n'est pas toujours suffisamment soulignée (Méda, 1995 et 1999 ; Rifkin, 1996 ; Aznar *et al.*, 1997 ; Boyer, 1999).

Certaines transformations affectent l'organisation du travail, les contenus et les objectifs des tâches à accomplir, la manière dont le travail est vécu en situation. Mais ce que nous nommons « l'emploi », ce n'est pas seulement la traduction de l'organisation technique ou de l'expérience du travail. L'emploi relève d'une définition sociojuridique ; il existe un statut de l'emploi qui s'est progressivement construit depuis le XIX^e siècle et qui attache des droits et des protections au travail. Par sa transformation en emploi, le travail est ainsi devenu bien davantage que le travail (Castel, 1995).

Prenons l'exemple des travailleurs parmi les plus défavorisés, comme les ouvriers spécialisés (OS), sans formation technique, qui travaillent sur une chaîne de montage industrielle. Nous observons que leurs conditions de travail sont difficiles et qu'ils peuvent être complètement instrumentalisés dans leur travail. Néanmoins, ils bénéficient d'un statut d'emploi qui leur assure de gagner au moins le SMIC (le salaire minimum), d'avoir un revenu de retraite s'ils cotisent assez longtemps et, dans une certaine mesure, d'être protégés contre le « despotisme de fabrique », grâce au droit du travail qui leur apporte des garanties contre les licenciements, certes limitées, et la participation à des conventions collectives. En schématisant, nous pouvons dire que ces travailleurs peuvent être complètement aliénés dans leur travail ; mais que par l'emploi, ils deviennent des sujets de droit. Dès lors que nous admettons cette distinction, nous pouvons nous interroger sur les relations qui existent entre ces deux registres, qui sont certainement fortes, mais pas nécessairement unilatérales.

Par exemple, la relation salariale fordiste s'est principalement construite à partir de la grande industrie, avec des collectifs de travail, une division du travail standardisée, des hiérarchies rigides, etc. Il y avait donc une relation étroite entre ces conditions du travail et ce statut de l'emploi. Mais en tout cas – et c'est la question que je veux poser – cela

ne signifie pas qu'il y a eu une identité absolue entre ces deux registres. S'agissant de la situation actuelle, une transformation profonde des contenus et de l'organisation du travail est en cours. Nous pouvons donc sans doute parler d'une mutation du travail. Devons-nous pour autant parler de mutation de l'emploi, c'est-à-dire de subversion complète de la structure du rapport salarial, dans la mesure où celui-ci n'est pas un simple rapport technique du travail, mais un ensemble qui inclut des dimensions statutaires, juridiques, réglementaires, etc. ? C'est autour de la possibilité de maintenir une certaine distinction entre ces deux registres que les réflexions devront être menées dans le débat social.

4.1.2. EMPLOI ET TRAVAIL

Les évolutions dans l'ordre du travail sont telles que nous pouvons sans doute parler d'une mutation du travail ou, en tout cas, de larges secteurs de l'organisation du travail. Un processus d'individualisation traverse le monde du travail et met au premier plan des exigences de mobilité, d'adaptabilité, de disponibilité, de polyvalence et d'investissement personnel des opérateurs. Cela se traduit par une individualisation des tâches, des postes de travail, souvent des rémunérations et des carrières professionnelles. Un certain nombre de travaux actuels portent sur ces évolutions, comme ceux de Manuel Castells (1996, 1997 et 1998) concernant le travail en réseau ; ou ceux de L. Boltanski et E. Chiapello (1999) sur *Le nouvel esprit du capitalisme*, dans lequel ils parlent de « travail réticulaire et connectionniste ». Ils nous amènent à nous demander si, plus profondément, nous n'assistons pas à une véritable mutation du capitalisme dans le sens de ce que Yan Moulier Boutang (2001 et 2002) appelle le « capitalisme cognitif ».

Cette notion de « capitalisme cognitif » recouvre le fait qu'avec la révolution informationnelle, le poids croissant du travail immatériel, etc., nous assistons à une séparation croissante entre le travailleur et son produit. L'opérateur ne s'inscrit plus dans une chaîne de production, il n'est plus assigné à une place fixe dans l'espace, ni à des horaires préprogrammés, ni même bien souvent à une hiérarchie visible. Dans les cas extrêmes, cela remet en question la structure de la relation salariale, et à la limite cela l'abolit, en même temps d'ailleurs que sont abolies les formes classiques de la division du travail, dont l'organisation taylorienne du travail a représenté un paradigme. Nous pouvons faire l'hypothèse que ces formes totalement nouvelles de travail, correspondant au développement de ce « capitalisme cognitif » ou « d'une Net-économie », auront de plus en plus d'importance, mais sans penser qu'elles recouvriront entièrement le champ du travail.

En effet, il ne faut pas oublier que le salariat poursuit son expansion. C'est vrai en France, où toutes les statistiques montrent qu'il y a aujourd'hui plus de salariés qu'il n'y en a jamais eu. Mais c'est vrai aussi à l'échelle de la planète, car une des caractéristiques de la mondialisation est précisément de faire passer au salariat des formes de travail agricole ou d'artisanat traditionnel. Cependant, il s'agit souvent de formes de salariat précaires, soumises aux exigences de flexibilité et de mobilité, et qui n'ont pas le statut d'emplois protégés.

Même s'il faudrait nuancer ce propos, nous pouvons donc parler d'une transformation profonde du travail et de l'émergence de nouvelles formes d'activités qui n'entrent pas dans le cadre d'un rapport salarial classique. Ce que constatait Marie-Laure Morin (1999) dans son ouvrage. Plus généralement, nous pouvons ajouter que de puissantes dynamiques reconfigurent en profondeur la conception que nous nous faisons du travail il y a vingt ans.

4.1.3. LA TRAJECTOIRE DE L'EMPLOI

Des relations profondes existent entre ces transformations de l'organisation du travail et les transformations du statut de l'emploi : c'est logique, puisque les processus de décollectivisation que nous observons aujourd'hui, à savoir l'individualisation croissante des tâches, des trajectoires professionnelles, etc., ont des incidences profondes sur le statut de l'emploi, qui avait été marqué dans la période précédente par la prépondérance des régulations collectives et des conventions collectives (Bollier et Durand, 1999 ; Barrier-Lynn, 1994). En fait, la tendance est à un retour au caractère individualisé du contrat de travail du début de l'industrialisation. Le MEDEF (Mouvement des entreprises de France) en a même fait l'une des lignes de force de sa « refondation sociale » : donner au contrat la prépondérance sur la loi.

Dans cette logique, nous pourrions à la limite faire l'hypothèse de l'effondrement de la structure de l'emploi et du passage à un autre régime d'organisation du travail qui serait entièrement dominé par les exigences de la concurrence et de la compétitivité. En ce qui concerne le MEDEF, c'est assez logique puisqu'il envisage sa « refondation sociale » du seul point de vue de l'intérêt de l'entreprise. Or, celui-ci passe par la remise en question du compromis antérieur entre les intérêts du travail et ceux du capital, qui s'était cristallisé dans le statut de l'emploi protégé. Cependant, nous trouvons également des orientations qui vont dans le même sens dans des courants très à gauche qui proclament aussi l'effondrement du modèle de l'emploi de la société salariale (Coutrot, 1998). Un auteur

aussi important qu'André Gorz (1995) explique par exemple que les stratégies du capitalisme financier international et les mutations technologiques en cours détruisent le modèle de l'emploi. Il en conclut qu'il serait vain de le défendre désormais, et qu'il vaudrait mieux proclamer « l'exil hors du travail » pour fonder une citoyenneté sociale sur d'autres bases.

Ces spéculations ne sont sans doute pas complètement aberrantes, et représentent même un des scénarios possibles pour l'avenir, car il ne faut pas sous-estimer les forces qui vont dans le sens de l'hégémonie du marché et qui sont commandées par des stratégies purement financières. Malgré cela, nous pensons pourtant qu'elles procèdent par des extrapolations unilatérales, sans tenir compte d'autres paramètres. Or, des éléments contrastés, voire contradictoires, coexistent dans la situation actuelle, et il faut les prendre tous en compte pour évaluer les chances de conserver, ou de reconstruire, des systèmes de régulation non marchande autour de l'emploi (Castel, 1995).

Les arguments sont nombreux dans ce sens (et souvent paraissent démentir les conceptions catastrophistes d'une dérégulation complète du régime de l'emploi); nous en évoquerons deux.

La précarisation des relations de travail et des protections attachées à l'emploi est incontestable (Lipietz, 1996), et c'est même une des grandes transformations auxquelles nous assistons depuis vingt ans. Cependant, cette précarité est encore entourée et traversée de protections. Le droit du travail est certes souvent contourné, voire ignoré, mais il régule encore la condition juridique d'une majorité de travailleurs. Nous assistons à une certaine balkanisation des contrats de travail, mais les CDI (contrat de durée indéterminée) sont encore majoritaires en stock. Les interventions de l'État social dans le domaine de l'emploi sont contestées, et c'est vrai qu'elles ne sont pas toujours efficaces, mais elles n'ont jamais été aussi nombreuses et variées qu'aujourd'hui. La situation est plus complexe, comme l'annonce le titre de l'ouvrage d'Alain Supiot (1999) : *Au-delà de l'emploi*. On peut à coup sûr dire que l'hégémonie du modèle de l'emploi protégé est fortement ébranlée. Mais peut-on dire que l'association travail-protections, qui a pris plusieurs configurations dans la société salariale, est aujourd'hui complètement périmée ?

Les travaux de l'École de la régulation soulignent qu'il y a de nombreuses formes de relations salariales (Beffa, Boyer et Touffut, 1999; Boyer, 1998a, b, c et 2002b). Cela signifie que l'opposition « fin du modèle salarial fordiste – passage à la nouvelle économie » est une simplification outrancière. Parmi les formes de relations salariales contemporaines que nous évoquerons plus loin, certaines représentent certainement encore un

statut emploi qui comporte des régulations fortes. Même si le paysage actuel de l'emploi est complexe et contrasté, on n'est pas en droit d'affirmer que les régulations de l'emploi ont disparu.

Pour le second argument, je prends le risque de me positionner par rapport à la situation la plus contemporaine, ce qui est dangereux, car nous manquons de recul pour énoncer des certitudes. Cependant, nous pouvons dire que nous venons de traverser depuis le milieu des années 1970 une période de turbulences intenses, qui correspondait sans doute à une mutation du capitalisme et à une profonde révolution technologique. Ces turbulences se sont heurtées au système des régulations qui a été construit dans la période antérieure de développement du capitalisme à travers d'autres formes d'organisation du travail (Boyer, 2002a). Nous pouvons donc nous demander si ce qui s'impose aujourd'hui essentiellement sous forme de dérégulations augure de ce que sera le régime de croisière du capitalisme de demain, ou s'il s'agit d'une phase de transition particulièrement traumatisante, d'un de ces moments d'innovation destructrice, ou de destruction créatrice, qu'évoque Joseph Schumpeter et qui a eu des effets particulièrement destructeurs sur la condition salariale. Autrement dit, cette dynamique va-t-elle s'imposer de manière de plus en plus impitoyable, ou sommes-nous au creux d'une vague dont nous pourrions bientôt sortir pour retrouver des eaux plus calmes ?

Ces questions interrogent en fait le régime du capitalisme de demain : peut-il fonctionner d'une manière complètement sauvage, entièrement laissé à lui-même ? Elles recouvrent également la problématique du « capital humain » : le salarié peut-il être ce que le capitalisme moderne exige qu'il soit, à savoir quelqu'un de coopérant, performant, plurivalent, compétitif, disponible, etc., pour reprendre des expressions du discours managérial, s'il ne jouit pas de ce minimum de sécurité, de protection et de considération que lui donnait un statut de l'emploi ? S'il représente vraiment un « capital », il faut le conserver, le développer, l'enrichir, et pas seulement le pressurer au maximum en vertu d'objectifs de rentabilité à court terme.

Une littérature sur les effets pervers des politiques d'entreprises à courte vue qui démotivent le personnel se développe, y compris dans les milieux managériaux. C'est le cas par exemple de la littérature anglo-saxonne sur le *burn-out*. Les revues économiques commencent même à publier des bilans très critiques de restructurations ou de fusions d'entreprises qui obéissent à des logiques purement financières, et montrent que ces opérations tuent les cultures d'entreprise et peuvent avoir des effets contre-productifs. Ou encore, comme Frédéric Lordon (2002) le montre,

les grands groupes, aujourd'hui, font plus qu'acheter, vendre ou investir, ils s'allient, s'influencent, s'affrontent, se trahissent, bref, ils font de la politique, « la politique du capital ».

Ainsi, même au point de vue du capitalisme, et sans faire l'hypothèse de la philanthropie des chefs d'entreprise ni des *traders* financiers, il n'est pas évident qu'une instrumentalisation cynique de la flexibilité soit la stratégie la plus rentable. Tout comme il n'est pas établi que ce « travailleur jetable » qu'évoque Robert Reich (1993 et 2001) soit l'archétype du salarié dont la dynamique du capitalisme a le plus besoin.

Le contexte économique est peut-être en train de changer. Si une reprise se confirmait et s'installait, avec aussi la prise en compte de facteurs démographiques à court terme sur le vieillissement de la population et la réduction de la population active, nous assisterions à une inversion du rapport entre l'offre et la demande sur le marché du travail, rapport qui a été si défavorable aux salariés en période de chômage de masse. L'éventualité d'un retour à de nouvelles formes de plein-emploi n'est donc pas utopique. Le problème que nous avons à affronter n'est pas celui de la « fin du travail », mais du statut de ces nouvelles formes d'emploi.

Des transformations irréversibles se sont produites depuis les années 1970 dans l'organisation du travail et dans la condition salariale. Nous ne pouvons pas revenir sur ces mutations technologiques en cours, même si certains le regrettent, ni sur la nouvelle donne économique qui est due à la mondialisation et à l'intensification de la concurrence qu'elle suscite. Nous croyons en particulier de plus en plus que les exigences de mobilité et d'individualisation qui traversent l'organisation du travail, sont des transformations profondes et irréversibles. Cependant, nous sommes en droit de nous demander si elles doivent se payer nécessairement, comme c'est le plus souvent le cas aujourd'hui, par une précarité accrue, une dégradation du statut de l'emploi et, à la limite, par l'invalidation sociale d'un grand nombre de travailleurs. En d'autres termes, pouvons-nous espérer concilier mobilité et protection dans une sorte de nouveau statut de l'emploi qui pourrait trouver un fondement dans ce qu'évoque Alain Supiot (1999) dans son livre lorsqu'il parle de donner « un statut aux travailleurs mobiles » ? Il n'y a pas de réponse toute faite, et la promotion de ces nouveaux statuts de l'emploi pose de nombreux problèmes. Mais, au moins, sont-ce là des possibilités qui vont dans un sens différent de celui des prédictions catastrophistes sur l'effondrement complet du statut de l'emploi.

Je dirai que nous pouvons aujourd'hui largement parler de mutation dans l'ordre du travail, mais que s'agissant de parler d'une mutation de l'emploi, la question est plus compliquée et plus ouverte. Il me semble en effet que, d'une part, certains statuts classiques demeurent, et qu'ils sont plus pérennes que nous ne semblons parfois le penser. D'autre part, s'agissant de nouvelles formes d'emplois qui surgissent dans la conjoncture actuelle, elles n'ont pas encore trouvé leurs systèmes de régulation, mais nous ne pouvons affirmer à coup sûr qu'elles ne les trouveront pas.

L'histoire multiséculaire du salariat nous réserve encore sûrement des surprises. La condition salariale s'était renforcée après la Seconde Guerre mondiale. Depuis vingt-cinq ans, elle subit un processus de dégradation, d'effritement, et la question qui reste aujourd'hui ouverte, c'est celle qui consiste à se demander si ce processus d'effritement se poursuivra jusqu'à l'effondrement des régulations du travail et du statut de l'emploi, ou si la conjoncture actuelle permet d'envisager une nouvelle donne ou une bifurcation dans ce processus. Cette bifurcation pourrait être engendrée par une reprise économique, par une nouvelle conjoncture démographique, par d'éventuelles transformations du marché du travail, par un nouvel état du rapport de forces entre employeurs et employés, etc. Nous manquons du recul historique nécessaire pour répondre avec assurance à ces questions, mais cela signifie aussi que cet avenir du salariat et du statut de l'emploi demeure au moins dans une certaine mesure ouvert et indécidable aujourd'hui.

4.2. LE RAPPORT SALARIAL ET SON ÉVOLUTION DIVERSIFIÉE

4.2.1. CINQ PISTES POUR IMAGINER UN RAPPORT SALARIAL POSTFORDISTE

Les chercheurs inspirés par la théorie de la régulation ont expliqué la croissance de l'après-guerre à partir d'une hypothèse très simple, en l'occurrence la domination du rapport salarial fordiste, dont on pouvait supposer la diffusion générale et donc l'homogénéité. Cette analyse a permis quelques succès à la théorie de la régulation. Depuis les années 1980, nombreux sont ceux qui cherchent désespérément le rapport salarial susceptible de succéder à celui hérité du fordisme, avec l'hypothèse qu'il serait aussi homogène, transparent et cohérent que celui-ci. Peut-être les régulationnistes étaient-ils trop cartésiens ? En effet, aucun des rapports salariaux envisagés par eux-mêmes, pas plus que les spécialistes

de l'économie, de la sociologie et du droit du travail, ne s'est révélé susceptible de s'imposer à l'ensemble de l'économie et d'impulser un nouveau régime de croissance.

Les recherches sont parties sur cinq axes, souvent utopiques. Le premier est le rapport salarial instauré chez Toyota (Coriat, 1991 ; Boyer et Durand, 1993), un compromis entre stabilité de l'emploi, malléabilité des tâches et une production suffisamment diversifiée qui permette de redéployer à l'intérieur de l'entreprise les salariés selon la fortune des divers marchés supposés contracycliques. Ce modèle a fonctionné, et remporté quelques succès, au point d'être considéré comme le successeur du fordisme qui, au contraire, misait sur la rigidité de la progression du salaire, mais la rapidité des ajustements de l'emploi et des horaires. Cependant, si Toyota continue à prospérer, l'économie japonaise dans son ensemble va mal et cela permet de souligner les conditions de viabilité du rapport salarial toyotien. D'abord, la conjoncture macroéconomique est beaucoup plus défavorable aux firmes japonaises, ce qui montre l'interdépendance entre une forme du rapport salarial et un type d'évolution macroéconomique. Ensuite, il faut rendre compte du fait que toutes les entreprises japonaises ne peuvent fonctionner comme Toyota, comme le manifestent les déboires de Nissan. Enfin, ce n'est pas pour autant que la stabilité de l'emploi a été complètement abandonnée, mais on observe plutôt une rationalisation de l'étendue et du contenu de la relation salariale toyotienne, qui se restreint à ceux qui sont utiles à la formation des compétences clés spécifiques à la firme, tous les autres métiers étant rejetés à l'extérieur (entretien, logistique, gardiennage, etc.).

La deuxième idée met en avant l'économie du partage. La différence par rapport au fordisme tient non plus à l'organisation du travail mais à la forme de la rémunération. Martin Weitzman (1986) tend à considérer que le salariat serait une relique barbare et suggère de remplacer la rémunération au temps par un système composé d'un salaire d'embauche réduit compensé par une part de la rémunération indexée sur le revenu de l'entreprise. Selon l'une de ces formalisations, cette organisation créerait les bases d'une permanence du plein-emploi et absorberait les chocs technologiques et macroéconomiques à travers un partage du risque. Nous pouvons constater que les formules de partage du profit sont certes développées, mais pas au point de permettre le plein-emploi ni de révolutionner la relation salariale. D'un côté, au Japon, les bonus sont institutionnalisés, mais les entreprises n'ont pas pu leur faire jouer complètement ce rôle d'amortisseur puisque le chômage s'est accru dans les années 1990. D'un autre côté, en France, les négociations autour de la refondation sociale ont mis au premier plan la question du partage du

risque, si ce n'est du revenu. Pourtant dans l'un et l'autre cas, le partage des profits n'est que l'une des composantes des relations salariales et non pas leur caractéristique exclusive.

La troisième piste est liée à la flexibilité externe des marchés du travail. L'émergence du thème de la nouvelle économie a donné un regain à une vision déjà proposée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (1986), dès le milieu des années 1980, pour rendre compte de la montée du chômage en Europe : par contraste avec les États-Unis, la mobilité du travail des secteurs en déclin vers les industries d'avenir serait trop lente et interdirait la mise en valeur des innovations radicales qu'apportent, par exemple, les technologies de l'information et de la communication. La flexibilité externe est donc envisagée comme la condition nécessaire et suffisante pour y parvenir ; et elle devrait être déclinée sur toutes les composantes de la relation salariale (salaire, forme de la couverture sociale, durée du travail, etc.). Il est remarquable qu'actuellement l'OCDE soit en train de réactualiser ce thème à partir d'une préoccupation qui n'est plus exclusivement le chômage, mais l'innovation et la croissance.

On doit à Robert Reich (1993) d'avoir développé une quatrième vision des transformations du salariat : la prépondérance des métiers liés à l'information donnerait une prime à ce qu'il appelle l'analyste symbolique. Parallèlement, dans le monde anglo-saxon est apparue la notion « d'entrepreneur de soi », en vertu de laquelle chacun serait tenu d'être le vendeur de ses talents et de ses compétences. Ainsi, le droit du travail céderait la place au droit commercial, cette tendance étant apparente dans le monde anglo-saxon, mais beaucoup moins en Europe continentale. Ce basculement correspondrait à un éclatement des compétences donnant une prime au travail de manipulation des symboles au détriment de la transformation de la matière. En effet, le profit ne tiendrait plus à une organisation efficace de la production de biens banalisés mais à un flux d'idées porteuses d'innovations et de nouveaux services et produits. En conséquence, le droit de propriété intellectuelle pourrait fort bien supplanter le droit social ou celui du travail. En termes de distribution du revenu prévaut la conception selon laquelle *The winner takes all*, qui concerne des individualités comme les vedettes de Hollywood, les joueurs de football, les innovateurs en matière de finance, les publicistes et les créatifs. Les études de cas portant sur la France ont montré que ces individus n'étaient pas loin de « terroriser » l'ensemble des grandes firmes, car s'ils se déplacent, ils emmènent avec eux une grande partie de la clientèle, des savoir-faire, de l'image de marque, bref, de la valeur et du profit. Ceux qui souhaiteraient retrouver l'homogénéité de la relation salariale sont donc tentés d'affirmer : « nous sommes devenus les entrepreneurs

de nous-mêmes», car nous serions tous des Léonard de Vinci qui, au cours de leur carrière, voire de leur journée, alterneront divers métiers s'échelonnant de la recherche biologique à l'invention de produits financiers dérivés. De nombreuses revues de gestion et les déclarations de quelques directeurs des ressources humaines semblent adhérer à l'idée que tel sera le modèle dominant du XXI^e siècle. Belle utopie !

Le dernier avatar de la relation salariale consiste à prolonger le modèle de partage des profits par un modèle patrimonial (Aglietta, 1998) dans lequel les salariés acquièrent une fraction du capital, soit de leur entreprise, mais alors ils cumulent les risques d'actionnaires et de salariés, soit d'un portefeuille diversifié de titres représentatifs des entreprises sur l'espace considéré, qui de national tendrait à devenir mondial. Ce modèle trouve son origine dans l'essor des fonds de pension américains, mais il prend tout son intérêt pour les salariés européens, par exemple français, lorsqu'ils enregistrent, à partir des années 1980, une chute considérable de la part des salaires dans la valeur ajoutée : partager une partie des profits financiers apparaît comme une stratégie de moindre mal. Dans une version plus ambitieuse, l'avenir du salariat tiendrait précisément à la maîtrise de l'allocation du capital à travers l'essor des fonds de pension. Plus généralement, la financiarisation de l'économie imposerait sa logique à la relation salariale. Il faudrait que les salariés se définissent tous comme des titulaires de patrimoine financier, bref, des actionnaires-salariés.

Mais aucun de ces cinq modèles de rapport salarial ne s'est imposé.

4.2.2. LE RÉSULTAT D'UNE ÉTUDE EMPIRIQUE

Mais l'observation doit primer sur l'imagination théorique. Beffa, Boyer et Touffut (1999) ont procédé à une étude monographique sur huit groupes français appartenant aux services et à l'industrie. Il apparaît que ces cinq mécanismes idéaux existent, mais qu'ils se combinent en trois relations salariales. Idéalement, le travail scientifique consiste à expliquer le plus grand nombre possible de phénomènes à partir d'un petit nombre d'hypothèses de base, de sorte qu'il serait plus satisfaisant de ce point de vue de trouver une unique relation salariale. Mais les efforts déployés pour y parvenir se sont révélés vains et force est d'admettre que les relations se regroupent en trois modèles qui, pour l'économie française, résultent du long processus d'adaptation amorcé à partir des années 1980.

Ces configurations se déploient selon deux axes. Le premier résume la formation des compétences et l'organisation du travail. Ces compétences peuvent être idiosyncrasiques, ou essentielles pour l'entreprise et transférables, ou encore faibles et transférables. Le second axe, qui décrit

la distribution du revenu salarial, est *a priori* indépendant du premier, car, même si l'on observe *ex post* une coévolution, il n'est pas de complémentarité stricte puisque tout dépend du pouvoir de négociation des salariés à l'égard des firmes. On distingue cinq formes : les conventions collectives, le prix du marché, les formules salariales de type paternaliste ou corporatiste, le partage du profit ou encore le revenu des salariés tiré de la financiarisation.

Si l'on nourrit cette typologie du résultat des études de cas, trois configurations apparaissent (Beffa, Boyer et Touffut, 1999).

La stabilité polyvalente continue d'exister. Mais son usage est désormais très sélectif et restreint à ceux des salariés qui apportent les compétences essentielles à la compétitivité de l'entreprise. Ce contrat salarial a pour contrepartie une externalisation de la gestion de la main-d'œuvre qui s'occupe des autres tâches, souvent selon la modalité de la flexibilité de marché.

La relation professionnelle définit la deuxième configuration. Sous ce terme, on ne désigne pas le statut des avocats, notaires, experts-comptables, etc., mais celui des individus dont l'activité et le savoir-faire tout à fait particuliers ont un pouvoir multiplicatif pour la firme. Ce sont par exemple les publicistes, les spécialistes qui fabriquent les nouveaux produits financiers dérivés, les auteurs de scénarios, les créateurs et inventeurs, les vedettes des médias et du sport, etc. Ils sont parties prenantes à l'économie de Martin Weitzman (1986), ils veulent bénéficier de contrats salariaux adaptés à leurs compétences, à leur projet de carrière, et surtout ils entendent bénéficier d'une partie de la valeur qu'ils créent : les contrats de travail sont donc négociés directement et, en général, différenciés selon le statut, le secteur et la firme.

En un sens, la *flexibilité de marché* constitue la partie complémentaire, en quelque sorte dialectique, des deux précédentes relations salariales. En effet, en opérant sur l'image de marque et par la routinisation des procédures de gestion interne, les professionnels rendent possible une standardisation de la production et distribution dans l'entreprise. Symétriquement, le calibrage de la stabilité polyvalente aux seuls salariés absolument nécessaires à la compétence globale de la firme ouvre la voie à une extension des contrats de travail faisant appel à la flexibilité de marché.

Ces résultats ne concernent pas seulement la situation française puisque ces trois configurations de relations salariales se retrouvent dans tous les pays, mais dans des proportions variables. Le Japon est encore régi de façon prépondérante par le modèle de stabilité polyvalente en raison de l'inertie des institutions héritées de l'après-guerre, mais la flexibilité de marché est très présente, par exemple dans les activités de

services ; par ailleurs, le succès de certaines jeunes pousses montre que le modèle professionnel est aussi présent, même s'il demeure assez marginal. Aux États-Unis domine le couple formé par le modèle professionnel et celui de la flexibilité de marché, en parallèle avec une contraction des industries fordienues, dont certaines ont adopté la stabilité polyvalente sans qu'elle fasse école (Blair et Kochan, 2000 ; Kochan et Rubinstein, 2001).

Il faut rajouter à ce constat que ces transformations sont le résultat d'une série d'éléments. Notamment : les innovations techniques, l'internationalisation, la finance, le retournement des politiques économiques, la perte de pouvoir de négociation des salariés. On trouvera un développement dans Beffa, Boyer et Touffut (1999) et Boyer et Freyssenet (2000).

Après ce regard rapide sur le rapport salarial, nous allons évoquer les rapports sociaux dans le monde de la production, avec un retour de plusieurs décennies.

4.3. LA SOCIÉTÉ ET LA MUTATION DE L'EMPLOI : RETOUR UN SIÈCLE EN ARRIÈRE

Dans cette troisième partie, je tenterai de montrer comment certains facteurs qui ont une large autonomie par rapport au système économique ont agi comme des contraintes structurantes sur le marché du travail et sur les innovations sociales et techniques, celles-ci n'agissant pas seulement sur les entreprises mais sur l'ensemble des organisations articulées au travail, comme les syndicats. Pour cela, nous allons partir sur trois pistes (arbitrairement choisies) : le territoire, le progrès, la famille. Encore une fois, l'histoire nous enseigne que pour comprendre l'actualité, il est intéressant de retourner dans le passé.

Examinons d'abord quels sont les effets de construction des identités spatiales des territoires, c'est-à-dire comment les constructions des territoires légitiment, délimitent territorialement un marché du travail. Ce territoire du marché du travail est en partie construit par le travail, par l'évolution des implantations d'usines, par la création de transports, etc., mais il peut aussi être pensé en termes d'identités locale, spatiale, régionale, qui sont d'une autre nature.

Nous avons longtemps pensé qu'à l'époque de la seconde révolution industrielle, et aux alentours de 1900, l'idée de nationalisation des territoires unifiant éventuellement des marchés de main-d'œuvre et signant la fin des terroirs prévalait. Or, depuis les années 1980, nous redécouvrons l'importance qu'avaient à l'époque des notions comme celles de « petites patries », de « pays », ou encore d'un environnement

autour d'un territoire se définissant par un système de représentations (Bruno, 1877/2000 ; Capot-Rey, 1928 ; Eck et Lescure, 2002 ; Gibert, 1930 ; Marshall, 1919 ; Perrin, 1937). Ces « petites parties » ont été construites par les instituteurs, qui faisaient certes un travail de nivellement par l'apprentissage du français, mais dont nous savons également maintenant, après avoir étudié plus en détail les pratiques de l'école de la III^e République, qu'ils faisaient aussi un grand travail sur les coutumes locales, les musées locaux, etc. De façon plus générale, les institutions culturelles ont fait tout un travail dans une approche folkloriste entre 1880 et 1914.

Il y a donc une configuration très forte de l'identité de territoire à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, configuration nouvelle par rapport à la période antérieure. Le travail d'Yves Lequin (1977) sur les ouvriers lyonnais montre ainsi que, jusqu'en 1880, il y avait peu d'identité locale chez les migrants. Seule la grande route antique lotharingienne, qui va de l'Alsace vers l'Italie par le Dauphiné, en traversant la Bourgogne et en descendant la Saône, etc., faisait référence pour eux : cette route était parcourue depuis l'Ancien Régime par les migrants qui s'embauchaient pour exercer différentes tâches. Or, vers 1890-1900, les courants de migration se sont régionalisés, les migrants venaient presque toujours des monts environnants pour se faire embaucher dans une grande ville. À Saint-Étienne, les gens venaient ainsi des monts du Velay. Il y a donc à ce moment une territorialisation du marché du travail liée à ce mouvement de construction des identités territoriales.

Un des effets de cette territorialisation, c'est la symbiose entre la ville et la campagne. Le rapport entre les ouvriers et l'activité rurale a été bien étudié. L'exemple le plus connu est celui de ces usines qui s'arrêtaient lorsque les travaux agricoles commençaient (Lequin, 1982). Mais pour donner un autre exemple de territorialisation qui sorte du cadre de l'entreprise, nous pourrions évoquer la Bourse du travail. Elle représentait une nouvelle forme de groupement local très importante dans les relations sociales, et ce n'est pas un hasard si elle apparaît en France à cette époque-là. La structuration du mouvement syndical français s'est montrée très originale par rapport aux fédérations de métiers en instituant cette Bourse du travail locale. Celle-ci regroupait des syndicats qui étaient plus intimement liés avec les ouvriers de leur région, qui connaissaient leurs besoins, leurs désirs, leur degré d'énergie, etc. Dans cet espace local qu'était la Bourse du travail, des aides au chômage, des secours pour les ouvriers de passage étaient organisées.

La dimension mentale du rapport à la science ou à la modernité et à l'industrie est un deuxième axe de reconfiguration des relations sociales à partir de phénomènes sociaux complexes ou de longue durée.

À la fin du XIX^e siècle, notamment dans les villes ouvrières, s'opère une conversion massive au progrès technique et à la machine. Les rapports des expositions universelles notent que les ouvriers vont voir les outils et les machines des concurrents américains et allemands avec admiration et intérêt. La délégation des mouleurs a par exemple affirmé à l'Exposition universelle de Paris (Duquesne, 1900/1991 ; Mabire, 2000) que « vouloir empêcher la machine de remplacer la main, c'était vouloir empêcher le soleil de briller et de féconder la terre », et donc nier le progrès et renoncer à la science. Les ouvriers souhaitent donc le progrès et, croyant au progrès et à la science, ils acceptent la machine.

Ils ont même bien conscience de l'importance de l'évolution industrielle et ils pensent à ses effets (Saly *et al.*, 1998). C'est ainsi que de nombreux syndiqués vont suggérer qu'il faut de nouvelles méthodes de travail et de production adaptées à cette révolution. Alphonse Merrheim, un dirigeant de la CGT (Confédération générale du travail), explique par exemple, en 1914, que l'évolution industrielle est arrivée à un stade qui nécessite un renouvellement des méthodes de production et de travail. Au Congrès de Marseille de 1879, fondateur du mouvement ouvrier français après la Commune, les ouvriers estiment la centralisation nécessaire à une utilisation optimale des progrès de l'industrie, qui consistent essentiellement dans l'emploi de la machine et dans la division du temps de travail. Certes, le Congrès était à l'époque influencé par le positivisme, mais il accepte ces mutations, et des thèses équivalentes ont été reprises à d'autres occasions (Robert, Boll et Prost, 1997).

Cette évolution a débouché sur une visée industrialiste et productiviste forte. Le programme minimal de la CGT en 1918, à la sortie de la guerre donc, revendiquait ainsi une réorganisation de l'économie sur la base « d'un développement ininterrompu de l'outillage national ou industriel et de l'accroissement indéfini de la production », par une nouvelle organisation du travail et un machinisme moderne.

Pour l'historien, il est certain que les déclarations des dirigeants syndicaux ne peuvent pas être complètement représentatives de la position de l'ensemble des ouvriers, et la question des porte-parole est trop complexe pour que nous l'évoquions ici. Cependant, elles donnent une idée du climat général.

La première étape a eu lieu vers 1830-1840 avec l'arrivée de la presse mécanique. On assiste alors à des actes de malveillance : les machines sont brisées, le progrès refusé.

À la fin du XIX^e siècle, la linotype arrive de Chicago. C'est une machine à distribuer les lettres mécaniquement qui composait environ 8000 à 9000 caractères par heure, contre 1200 caractères, par les procédés

manuels. Elle pose problème aux ouvriers du livre, notamment aux typographes et aux compositeurs qui en sont l'élite. Ils renâclent à l'adopter, car ils considèrent que la qualité de l'art est inférieure avec une linotype comparée à celle obtenue avec une composition manuelle. Cependant, lorsqu'ils vont constater le mouvement irrésistible que représente l'arrivée de telles machines, ils vont agir pour brider le pouvoir que celles-ci enlèvent aux ouvriers. Ils vont donc finalement accepter ces machines, mais en demandant à les connaître parfaitement, tant d'un point de vue technique, économique que social. D'un point de vue social, ils veulent être informés sur la fatigue qu'elles entraînent, l'usure humaine liée à leur usage, etc. Ils obtiennent pour cela des formations rétribuées de plusieurs mois. Certes, le contexte économique, autour de 1900, était favorable. Mais cela montre tout de même que l'ouvrier peut compter sur la machine.

En revanche, la situation a été beaucoup plus difficile en 1975-1977, lors des nouvelles mutations du livre et notamment de l'affaire du *Parisien Libéré*. Dans cette société issue des trente glorieuses, les notions de science, de progrès, de technique n'étaient plus considérées comme des absolus positifs allant de soi ni comme un idéal, et elles ne faisaient plus règle dans les relations du travail.

Au cours de la seconde révolution industrielle, la conception dominante de la famille faisait relever la question de la femme de la dimension démographique et du mental, et non pas de l'économie. De façon générale, la question de la natalité était présente dans la plupart des esprits. Pour diverses raisons, le taux de natalité avait en effet davantage baissé en France qu'ailleurs. Il est en effet passé de 35/1000 à la fin du XVIII^e siècle à 25/1000 à la fin du XIX^e siècle, puis à 19/1000 en 1913. En 1911, le nombre des naissances a même été inférieur à celui des décès pour la première fois, et ce malgré l'amélioration de la santé. Il n'y avait donc plus de renouvellement naturel de la population. Ce phénomène a créé un contexte de pression massive sur la question du natalisme dès la fin du XIX^e siècle. L'idée se répandait que les classes combattantes françaises étaient minuscules comparées aux allemandes; qu'il y avait vingt Français pour cinquante Allemands qui naissaient et que, dans le cadre d'une mobilisation de masse, il serait impossible de gagner la guerre. C'est dans ce même contexte de sentiment de vieillissement de la société que sont adoptées les lois de 1920 correctionnalisant l'avortement et interdisant la propagande anticonceptionnelle.

Cette ambiance nataliste était accompagnée, plus qu'à d'autres périodes, par une opposition au travail féminin. Cette opposition tenait en partie à des phénomènes de concurrence qui étaient notés par les syndicats à tels et tels moments, mais aussi à l'idée, dominante dans tous

les milieux, aussi bien catholiques, laïcs, et même souvent socialistes, que la place d'une femme, c'était le foyer. De nombreux textes attestent la prédominance de cette conception.

Dans les circonstances très particulières de la Première Guerre mondiale, cette opposition va être mise entre parenthèses. La guerre a en effet dû faire largement appel aux femmes dans les usines de guerre pour compenser les départs des hommes. Dans la main-d'œuvre du secteur métallurgique, elles sont ainsi passées de 5% à 25%. Des études ont montré qu'elles auraient pu être un vecteur contradictoire de l'innovation technique et sociale souhaitée par le ministre de l'Armement, Albert Thomas (Saunier, 1993). Cette innovation devait permettre d'associer une production de masse avec une productivité élevée, mais en tenant compte d'exigences sociales.

Le travail des femmes à cette époque a souvent été montré comme un facteur de la division du travail. Nombre d'entre elles étaient effectivement manœuvres spécialisées dans ces usines ; d'où un certain parallèle avec le taylorisme. Il est vrai que, pendant la guerre, il pouvait y avoir, d'un côté, des ateliers masculins, où se trouvaient les régleurs, les outilleurs, etc., et, de l'autre, des ateliers féminins, où les femmes ont souvent exercé des tâches variées. Par exemple, 90% des opérations nécessaires à la fabrication des obus étaient effectuées par des femmes, comme le perçage, le meulage, le cylindrage, l'ogivage, le sertissage, le transport, le forçage, etc. Parfois, elles réglaient et affûtaient elles-mêmes leurs outils après un mois de formation, sans passer par l'homme ouilleur. Tout cela nuance les analyses les plus communes.

Un deuxième élément révèle que les femmes pouvaient jouer le rôle de vecteur d'innovations techniques. La présence des femmes dans les ateliers a entraîné la mécanisation massive des transports internes dans les usines, l'installation de plans inclinés et de rails, etc. Ces nouveautés se sont généralisées dans ces usines de guerre afin d'éliminer l'importance de la force physique dans le travail. La présence des femmes dans ces ateliers conduisait donc les industriels à chercher des solutions diminuant la nécessité de recourir à la force physique, et par là même aboutissant à des solutions modernes. Les femmes ont aussi été le vecteur d'innovations sociales : Albert Thomas s'est appuyé sur elles pour créer dans les ateliers des services de santé et la médecine du travail, qui concernaient les femmes mais aussi les hommes.

Or, dès décembre 1918, ces femmes ont été massivement licenciées non seulement pour laisser la place aux anciens combattants, mais aussi parce que fondamentalement l'opposition ouvrière systématique au

travail des femmes s'était maintenue pendant cette période. Voici des exemples de citations attestant cette opposition entre la féminité et le travail ouvrier :

Plus que jamais le travail est devenu l'ennemi de la femme, il oblige la femme à s'habiller en homme, à cacher ses cheveux, à souiller son corps.

Il faut que le salaire soit élevé de manière que la femme, cette compagne de l'homme, ne soit pas obligée de travailler et reste dans son rôle que la guerre lui a fait abandonner. Il faut qu'elle reste à la maison et puisse sortir avec son compagnon quand celui-ci a fini sa journée de travail. Il faut qu'elle puisse se consacrer entièrement à ses enfants et à son ménage.

Les dirigeants syndicaux étaient certes plus prudents, mais les ouvriers de base étaient massivement et violemment réticents à la féminisation du travail. Les femmes sont donc retournées au foyer ou aux activités dites « féminines », comme l'habillement, quelques mois après la fin de la guerre.

Nous aurions pu décrire le même phénomène avec la question des immigrés. Nous aurions alors montré quelles étaient les relations entre la conception que les Français se faisaient de la nationalité de ceux qui travaillent et les phénomènes de marché du travail et d'innovation.

Pour faire un bilan, nous pouvons affirmer que ce retour à une régulation, dont nous disons qu'elle pourrait être instaurée aujourd'hui, ne se fera pas seulement dans l'expression des rapports sociaux dans les entreprises, ou entre le capital et le travail. Il sera l'expression de phénomènes plus larges, qui induisent l'ensemble de ce que nous avons défini au début comme la société.

CONCLUSION

Cette présentation rapide sur trois axes a tenté de positionner la problématique de la reconversion dans l'évolution du travail et de l'emploi dans la société industrielle et dans une période relativement longue. D'abord, nous avons tracé une piste de réflexion autour de la transformation du travail et de l'emploi dans l'ère postfordiste, puis les différentes hypothèses imaginées par des économistes concernant l'émergence de nouvelles formes du rapport salarial au début du XXI^e siècle ont été présentées. Finalement, la structuration du marché du travail par le territoire, par le progrès technique et par l'organisation sociale est analysée avec un recul historique, afin de pouvoir tirer les conclusions pour aujourd'hui. Nous avons associé l'éternel problème de la reconversion aux mutations du rapport salarial, du travail, de l'emploi et du marché

du travail. La reconversion est aussi, et même peut-être avant tout, une question de rapport entre la société et les activités économiques. La question qui se pose sous cet angle est la suivante : comment la société s'adapte-t-elle aux mutations des emplois ?

BIBLIOGRAPHIE

- AGLIETTA, M. (1998). *Le capitalisme demain*, Paris, Notes de la Fondation Saint-Simon, n° 101.
- AZNAR, G., A. CAILLE, J.L. LAVILLE, J. ROBIN et R. SUE (1997). *Vers une économie plurielle. Un travail, une activité, un revenu pour tous*, Paris, Syros/La Découverte.
- BARBIER, J.-C. et H. NADEL (2000). *La flexibilité du travail et de l'emploi*, Paris, Flammarion.
- BARRIER-LYNN, C. (1994). « Note sur le posttaylorisme », *Sociologie du travail*, vol. 36, n° 3, p. 377-379.
- BEFFA, J.-L., R. BOYER et J.P. TOUFFUT (1999). *Les relations salariales en France : État, entreprises, marchés financiers*, Paris, Notes de la Fondation Saint-Simon, n° 107.
- BENKO, G. (1987). « La politique régionale en France au début des années 1980 », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 112, p. 257-277.
- BLAIR, M.M. et T.A. KOCHAN (dir.) (2000). *The New Relationship. Human Capital in the American Corporation*, Washington, DC, Brookings Institution Press.
- BOLLIER, G. et C. DURAND (dir.) (1999). *La nouvelle division du travail*, Paris, Les Éditions de l'Atelier.
- BOLTANSKI, L. et E. CHIAPELLO (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- BOYER, R. (1998a). *Heures et malheures de l'industrie française : 1945-1995. Essor et crise d'une variante étatique du modèle fordiste*, Paris, CEPREMAP, Notes de recherche, n° 9805.
- BOYER, R. (1998b). *Le lien salaire/emploi dans la théorie de la régulation. Autant de relations que de configurations institutionnelles*, Paris, CEPREMAP, Notes de recherche, n° 9814.

- BOYER, R. (1998c). « Hybridization and Models of Production: Geography, History, and Theory », dans Boyer *et al.* (dir.), *Between Imitation and Innovation. The Transfer and Hybridization of Productive Models in the International Automobile Industry*, Oxford, Oxford University Press, p. 23-56.
- BOYER, R. (1999). « Le lien salaire/emploi dans la théorie de la régulation. Autant de relations que de configurations institutionnelles », *Cahiers d'économie politique*, n° 34, p. 101-161.
- BOYER, R. (2002a). *La croissance, début de siècle*, Paris, Albin Michel.
- BOYER, R. (2002b). « Variété du capitalisme et théorie de la régulation », *L'Année de la Régulation*, vol. 6, p. 125-194.
- BOYER, R. et J.P. DURAND (1993). *L'après-fordisme*, Paris, Syros/La Découverte.
- BOYER, R. et M. FREYSSENET (2000). *Les modèles productifs*, Paris, La Découverte.
- BRUNO, G. (1877/2000). *Le tour de la France par deux enfants*, Paris, Belin.
- CAPOT-REY, R. (1928). *Le développement économique des pays sarrois sous la Révolution et l'Empire (1792-1815)*, Paris, Belles Lettres.
- CASTEL, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.
- CASTELLS, M. (1996). *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume 1: The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell.
- CASTELLS, M. (1997). *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume 2: The Power of Identity*, Oxford, Blackwell.
- CASTELLS, M. (1998). *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume 3: End of Millennium*, Oxford, Blackwell.
- CLERC, D. (1999). *Condamnés au chômage ?, Travail et emploi : faux débats et vraies questions*, Paris, Syros/La Découverte.
- CORIAT, B. (1991). *Penser à l'envers*, Paris, C. Bourgeois.
- COUTROT, T. (1998). *L'entreprise néolibérale, nouvelle utopie capitaliste ?*, Paris, La Découverte.
- DU TERTRE, C. et G. SANTILLI (1992). *Automatisation et travail*, Paris, Presses universitaires de France.
- DUQUESNE, J. (1991). *L'exposition universelle 1900*, Paris, Mille Neuf Cents.
- ECK, J.-F. et M. LESCURE (dir.) (2002). *Villes et districts industriels en Europe occidentale, XVII^e-XX^e siècles*, Tours, Publications de l'Université François-Rabelais.

- FONTAN, J.-M., J.-L. KLEIN, D.-G. TREMBLAY et D. BORDELEAU (1999). « Le district de la fourrure à Montréal : proximité et effet de lieu dans la reconversion industrielle », *Géographie, Économie, Société*, vol. 1, n° 2, p. 329-351.
- GIBERT, A. (1930). *La porte de Bourgogne et d'Alsace*, Besançon, Jacques et Demontrond.
- GORZ, A. (1995). *Métamorphose du travail. Quête du sens, critique de la raison économique*, Paris, Galilée.
- KLEIN, J.-L., J.-M. FONTAN et D.-G. TREMBLAY (2001). « Les mouvements sociaux dans le développement local à Montréal : deux cas de reconversion industrielle », *Géographie, Économie, Société*, vol. 3, n° 2, p. 247-278.
- KOCHAN, T.A. et S.A. RUBINSTEIN (2001). *Learning from Saturn : Possibilities for Corporate Governance and Employee Relations*, Itacha, Cornell University Press/IRL Press.
- LEQUIN, Y. (1977). *Les ouvriers de la région lyonnaise (1848-1914)* (2 volumes), Lyon, Presses universitaires de Lyon.
- LEQUIN, Y. (1982). « Ouvriers dans la ville (XIX^e et XX^e siècle) », *Le Mouvement Social*, n° 118, p. 3-7.
- LESSARD, M. (1998). « Quand la culture devient un atout dans les problématiques de reconversion », *Trames. Revue de l'Aménagement*, n° 12, p. 44-48.
- LIPIETZ, A. (1996). *La société en sablier. Le partage du travail contre la déchirure sociale*, Paris, La Découverte.
- LORDON, F. (2002). *La politique du capital*, Paris, Odile Jacob.
- MABIRE, J.-C. (dir.) (2000). *L'Exposition universelle de 1900*, Paris, L'Harmattan.
- MARSHALL, A. (1890/1971). *Principes d'économie politique* (2 volumes), Paris, Librairie de Droit et de Jurisprudence et Gordon et Breach.
- MARSHALL, A. (1919/1934). *L'industrie et le commerce* (2 volumes), Paris, M. Giard.
- MÉDA, D. (1995). *Le travail. Une valeur en voie de disparition*, Paris, Aubier.
- MÉDA, D. (1999). *Qu'est-ce que la richesse ?*, Paris, Aubier.
- MORIN, M.-L. (dir.) (1999). *Prestation de travail et activité de service*, Paris, La Documentation française/Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (Cahier travail et emploi, 1249-4321).

- MOULIER BOUTANG, Y. (2001). « Richesse, propriété, liberté et revenu dans le "capitalisme cognitif" », *Multitudes*, n° 5, p. 17-36.
- MOULIER BOUTANG, Y. (2002). « Nouvelles frontières de l'économie politique du capitalisme cognitif », Communication au colloque « Textualités et Nouvelles Technologies », 23-25 octobre, Musée d'art contemporain de Montréal, *Revue Écartés*, n° 3, p. 121-135, <www.ecarts.org>.
- Organisation de coopération et de développement économiques (1986). *Flexibility in the Labour Market : The Current Debate*, Paris, OCDE.
- PERRIN, M. (1937). *Saint-Étienne et sa région économique. Un type de la vie industrielle en France*, Tours, Arrault.
- REICH, R. (1993). *L'économie mondialisée*, Paris, Dunod.
- REICH, R. (2001). *Futur parfait. Progrès technique, défis sociaux*, Paris, Éditions Village Mondial.
- RIFKIN, J. (1996). *La fin du travail*, Paris, La Découverte.
- ROBERT, J.-L., F. BOLL et A. PROST (dir.) (1997). *L'invention des syndicalismes. Le syndicalisme en Europe occidentale à la fin du XIX^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne.
- SALAI, R. (1991). « Flexibilité et conventions du travail : une approche », *Économie appliquée*, vol. 44, n° 2, p. 5-32.
- SALAI, R., N. BAVAREZ et B. REYNAUD (1986). *L'invention du chômage*, Paris, Presses universitaires de France.
- SALY, P., M. MARGAIRAZ, M. PIGENET et J.L. ROBERT (1998). *Industrialisation et sociétés, Europe occidentale, 1880-1970*, Neuilly-sur-Seine/Paris, Atlande.
- SAUNIER, P. (1993). *L'ouvriérisme universitaire. Du sublime à l'ouvrier-masse*, Paris, L'Harmattan.
- SUPIOT, A. (1996). « Le travail en perspective : une introduction », *Revue internationale du travail*, vol. 135, n° 6, p. 663-674.
- SUPIOT, A. (dir.) (1999). *Au-delà de l'emploi : Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion.
- YOSHIKAWA, H. (dir.) (1998). *Made in Japon. L'industrie japonaise au tournant du siècle*, Paris, Livre de Poche/Librairie générale française.
- VILLEVAL, M.-C. (dir.) (1992). *Mutations industrielles et reconversion des salaires*, Paris, L'Harmattan.
- WEITZMAN, M.L. (1986). *L'économie de partage. Vaincre la stagflation*, Paris, Hachette/Lattès.

CHAPITRE



RECONVERSION INDUSTRIELLE ET SOCIÉTÉ CIVILE PRINCIPAUX DÉFIS

Benoît Lévesque¹

Pour bien saisir les défis spécifiques aux reconversions industrielles à partir de la société civile, il serait nécessaire de les comparer avec les autres formes de reconversion, soit celles réalisées sous l'action « spontanée » du marché, soit celles initiées par les pouvoirs publics. Comme il est impossible de procéder à une telle comparaison dans le cadre de ce court exposé, nous nous limiterons à avancer au moins deux hypothèses que nous tenterons d'expliciter : d'abord, que nous sommes entrés dans une ère particulièrement fertile en reconversions industrielles, soit une période de « destructions créatrices », selon l'expression de Schumpeter ; ensuite, que ces reconversions sont pour la plupart volontaristes, de sorte que les initiatives que nous examinerons se distinguent moins par leur volontarisme que par les modalités de participation de la société civile, modalités qui entraînent des spécificités au plan notamment de la gouvernance et de la mobilisation des ressources.

1. levesque.benoit@uqam.ca

Si le terme « reconversion industrielle » désigne aussi bien le remplacement de certaines industries par d'autres sur un territoire bien identifié (par exemple, le remplacement d'industries militaires par des industries orientées vers le secteur civil) que le repositionnement de certaines industries, comme celle du vêtement bas de gamme vers le vêtement haut de gamme, nous pouvons affirmer que les reconversions se sont multipliées plus que jamais au cours des deux dernières décennies. Dans cette perspective, les études tendent à montrer que nous sommes en présence d'une véritable **reconfiguration des systèmes de production** qui entraîne une multitude de reconversions industrielles (Hollingsworth et Boyer, 1997 ; Porter, 1990 ; Piore et Sabel, 1984). Dans un contexte d'ouverture des marchés et avec le potentiel des technologies de l'information et de la communication (TIC), les grandes et moyennes entreprises se sont ainsi :

- recentrées sur leur métier principal, donnant en impartition les fonctions jugées périphériques et créant ainsi ce que plusieurs appellent les entreprises réseaux et des avantages liés à la proximité ;
- modernisées au plan des technologies et de l'organisation, à travers de nouveaux modes de gestion, de nouvelles formes d'organisation du travail, de nouvelles modalités de coordination et de gouvernance.

L'ouverture des frontières a avivé la concurrence plus que jamais, puisque les meilleures entreprises et les meilleurs produits d'une économie nationale donnée sont désormais en concurrence avec les meilleurs du monde entier. Par conséquent, à moins d'occuper des niches bien spécifiques (et encore), la seule façon pour ces entreprises de survivre, c'est d'innover en permanence au plan des technologies comme aux plans organisationnel et institutionnel, ce qui ouvre tout le domaine des innovations sociales (Riboud, 1987). Ce faisant, les dirigeants d'entreprise se préoccupent désormais moins des seuls coûts de transaction que des coûts d'innovation et d'adaptation qu'il faut partager à travers divers partenariats, y compris avec la société civile (Hage et Alter, 1997). C'est pourquoi les facteurs de localisation incluent maintenant, non seulement l'accès au capital, mais aussi la présence d'un capital social, d'un climat de coopération, d'institutions de formation et de recherche (Landry, Lamari et Nimijean, 1999). Combinés à la recherche de flexibilité et d'intégration, les facteurs extraéconomiques et intangibles, voire invisibles, de même que les interdépendances non marchandes sont de plus en plus mobilisés par les entreprises innovantes et deviennent également souvent déterminants pour les reconversions et les relocalisations (Veltz, 1996 ; Greffe, 1992). Disons-le tout de suite, ces facteurs extraéconomiques et ces interdépendances non marchandes mobilisés par les entreprises les plus innovatrices relèvent en grande partie de la société civile et sont ancrés dans

le territoire. Enfin, dans les modalités de coordination de leurs activités, les entreprises font désormais appel non seulement au marché, mais également à diverses modalités qui reposent sur l'engagement des parties, tels les partenariats, les alliances stratégiques, les ententes à long terme, les associations, les réseaux ; d'où la recherche de la confiance et de la loyauté combinée à la crainte, de plus en plus forte, de la malfaisance.

Cette reconfiguration des systèmes productifs est en outre favorisée par les nouvelles politiques industrielles et les nouvelles politiques de développement régional et local. À la différence des anciennes politiques industrielles, qui favorisaient la diversification industrielle et qui n'hésitaient pas ainsi à soutenir les « canards boiteux » pour une économie « aut centrée », les nouvelles politiques industrielles cherchent plutôt à aider les gagnants et à favoriser une certaine spécialisation industrielle en agissant, par ailleurs, sur les facteurs d'offre, soit l'accès au financement, la formation technique et professionnelle, la recherche et développement, le soutien à l'exportation, etc. Les politiques de développement régional et local vont en gros dans la même direction, soit en privilégiant les facteurs d'offre et l'aide aux gagnants avec cette différence que, dans le meilleur des cas, elles encouragent, voire soutiennent, des gouvernances locales où l'on retrouve à la fois des élus et des acteurs de la société civile. Dans le meilleur des cas également, on favorise la formation de ce qu'il est convenu d'appeler les « grappes locales » ou encore des systèmes locaux de production. Comme précédemment, la formule recherchée passe par le partenariat, voire l'engagement des parties prenantes, la mobilisation des facteurs extraéconomiques et des interdépendances non marchandes qui constituent un véritable capital socioterritorial. En effet, « le territoire entre désormais dans le jeu économique comme matrice d'organisation et d'interactions sociales, et non plus, d'abord, comme stock ou assemblage de ressources techniques » (Veltz, 1996, p. 10).

Si cette courte analyse a des fondements dans la réalité, nous pourrions retenir deux conclusions. En premier lieu, toutes les reconversions industrielles qui s'inscrivent dans la reconfiguration des systèmes productifs nationaux peuvent être considérées comme volontaristes, dans la mesure où la seule spontanéité des marchés ne permet pas d'en rendre compte. En deuxième lieu, les reconversions industrielles qui s'opèrent dans ce contexte mobilisent des facteurs non directement économiques relevant de la société civile, des facteurs extraéconomiques et complexes (Porter, 1990). Par conséquent, les initiatives que nous examinons ne sauraient être considérées comme originales pour la seule raison qu'elles

sont **volontaristes** ou qu'elles font **appel à la société civile**. Elles ont donc plusieurs caractéristiques en commun avec toute reconversion et revitalisation économique. Il existe pourtant des différences, mais lesquelles ?

Cette différence serait double : d'une part, elle proviendrait du fait que les territoires retenus ont été en quelque sorte abandonnés aussi bien par le marché que par l'État ; d'autre part, les reconversions considérées ont été **initiées par des acteurs relevant de la société civile** et non pas par l'État, l'entreprise ou le marché. Autrement dit, la société civile est ici intervenue **d'abord comme acteur** et pas seulement comme contributrice de **facteurs** de développement. Cela veut dire que la mobilisation des acteurs de la société civile précède alors la mobilisation des facteurs qui en relèvent, ce qui peut avoir des conséquences sur la mobilisation et la nature des facteurs mobilisés. Si telle est l'une des principales différences, il faudra en tenir compte dans l'examen des cas retenus. Enfin, cela veut aussi dire que, si certains défis sont communs à toute entreprise de reconversion et de revitalisation économique, d'autres sont spécifiques aux reconversions initiées par la société civile.

5.1. DÉFIS RELIÉS À L'ÉMERGENCE : UNE GOUVERNANCE APPROPRIÉE ET UN PROJET MOBILISATEUR

Le premier défi des initiatives qui nous intéressent est celui de la mobilisation des **acteurs** de la société civile. Une approche qui s'en tient exclusivement à la mobilisation des facteurs relevant de la société civile ne risque-t-elle pas de l'instrumenter et ainsi de se priver de ressources intelligentes ? Si l'on part avec les acteurs, les facteurs devraient être sous leur gouverne. Il est apparemment plus facile de mobiliser des facteurs que des acteurs, mais il nous semble que cette difficulté sera amplement compensée par la créativité des acteurs, à travers d'abord l'engagement citoyen et leur capacité de définir un projet qui tirera pleinement avantage du capital socioterritorial. Dans le cas des territoires abandonnés, la **mobilisation des acteurs locaux** se fait habituellement en deux temps relativement distincts : le premier est celui de la mobilisation réactive à la suite de la réduction, voire de la disparition des activités productives ; le second est la mobilisation autour d'un projet de reconversion, voire de revitalisation.

Au départ, on retrouve **une réalité devenue irrévocable et insupportable**, soit celle de la fermeture d'une très grande entreprise sur un territoire bien délimité ou, encore, de plusieurs entreprises sur un territoire diffus mais relevant d'un espace d'appartenance. Ces entreprises

fournissaient du travail à une grande partie des résidants et entretenaient des liens divers avec les autres entreprises et institutions locales, tout en faisant partie du patrimoine bâti de la localité. Cette dure réalité atteint donc non seulement les travailleurs qui perdent leurs emplois, mais également la collectivité locale dans sa totalité, soit les citoyens résidants, les autres entreprises locales, les services locaux, les institutions locales de sorte que la qualité de vie peut en être menacée. Tout cela constitue la base pour une alliance large susceptible de mobiliser les forces vives du milieu (Fontan et Klein, 2000).

Dans un premier temps, la mobilisation des citoyens sera vraisemblablement **réactive**. Même si on ne peut revenir à la case de départ, cette réaction est sans doute nécessaire. Elle permet une prise de conscience collective de l'ampleur de la perte et de ses conséquences pour l'ensemble de la collectivité locale. Elle favorise la consolidation des liens sociaux et permet la formation d'alliances plus larges qui seront précieuses par la suite. À travers un comité de citoyens avec le soutien d'acteurs collectifs tels les syndicats, les groupes communautaires, la Chambre de commerce, un embryon de gouvernance locale appropriée pour la reconversion émerge, lorsque cette dernière n'existait pas encore. L'évaluation de la situation et la recherche de solutions permettent aussi d'apprendre à discuter, à se donner un langage commun, à délibérer en confrontant des points de vue différents, voire opposés. Ce contexte est également favorable à l'émergence de nouveaux leaders nécessaires pour dégager des consensus et offrir des visions nouvelles ouvertes sur l'avenir. Par conséquent, on peut même se demander s'il est possible de passer directement à la seconde étape, celle d'un projet de reconversion, sans cette première étape de mobilisation réactive. Cela dit, une collectivité qui s'enfoncé dans la seule indignation risque de s'enfermer dans une situation de victime, situation peu propice à l'affirmation d'une prise en main comme acteur d'une reconversion. De plus, on peut se demander s'il ne faut pas alors procéder à un changement majeur pour une gouvernance appropriée à la seconde étape, une étape orientée vers la définition d'un projet crédible de reconversion, voire de revitalisation économique.

Chose certaine, le passage de la mobilisation pour revendiquer à la mobilisation pour soutenir un projet de développement représente une mutation qui ne va pas de soi. Désormais, il faut regarder en avant, penser ce qui n'existe pas encore et réussir à mobiliser des ressources internes et externes pour y arriver. En somme, de nombreux défis à relever pour une phase qui peut durer un bon moment :

- **Défi d'une gouvernance appropriée**, c'est-à-dire une gouvernance qui soit à la fois représentative des forces vives du milieu et apte à réunir l'expertise à la mesure du projet en voie de définition. Le défi est

d'autant plus grand que l'instance intermédiaire mise en place ne peut éviter la mise en dialogue des intérêts collectifs représentés tout en définissant un projet relevant de l'intérêt général dans lequel la collectivité locale se reconnaîtra.

- **Défi de leaders d'un nouveau type** : les leaders politiques doivent être capables de composer avec les entrepreneurs sociaux et collectifs qui s'affirment en fonction également du projet collectif émergent. De plus, en raison du fait que le territoire est en quelque sorte abandonné, certains leaders doivent se transformer en entrepreneurs sociaux et donc, allier conviction et vision pour définir un projet susceptible d'obtenir le soutien de ressources internes et externes, soit aussi celles provenant de l'État et du privé, sans oublier les ressources relevant de l'économie sociale.
- **Défi concernant les alliances** et la mobilisation des ressources nécessaires à l'émergence du projet. Pour étayer un projet qui tient la route à l'occasion des démarches auprès des pouvoirs publics et des autres partenaires, les promoteurs doivent être en mesure de mobiliser les connaissances des divers acteurs locaux, tout en faisant appel à l'expertise venant de l'extérieur, qu'il s'agisse des universités ou des firmes-conseils. Par conséquent, dès la phase d'émergence, la capacité des promoteurs locaux de mobiliser également des ressources externes représente une condition nécessaire pour passer de la mobilisation réactive à une étape de prédémarrage et, *a fortiori*, de démarrage.
- **Défi d'un financement de prédémarrage** pour concevoir une solution de rechange aux anciennes activités économiques. Pour cette phase critique, il n'existe généralement pas de soutien financier approprié, d'autant plus que le projet n'est pas définitif et encore moins validé. Dans bien des cas, on s'en remet à des aides ponctuelles ou encore, on fait appel à des programmes existants mais qui ont été pensés pour autre chose (par exemple, le recyclage de la main-d'œuvre, etc.). Sur ce point, on peut se demander si la situation actuelle s'est améliorée.
- **Défi concernant un projet de reconversion qui devient projet de développement ou de revitalisation d'un territoire**, en raison du fait que les acteurs de la société civile tentent d'allier les dimensions économiques et sociales, de faire le lien entre le passé et l'avenir, de tenir compte des compétences et savoir-faire locaux, de rendre le territoire local définitivement plus attractif. Ce projet de développement peut être défini selon deux axes :
 - celui du **positionnement** du territoire **par rapport aux autres**, par rapport à ce qui existe dans l'environnement immédiat et même ailleurs ;

- **celui des orientations** que les acteurs locaux mettent de l'avant à partir de leurs aspirations et de leurs rêves, définition **par rapport à soi-même** plutôt que par rapport aux autres.

La définition d'un projet de reconversion suppose à la fois une compréhension de son environnement et une sensibilité aux valeurs portées par la collectivité locale. Sous cet angle, les acteurs de la société civile incitent spontanément les promoteurs du projet à faire le lien entre développement économique et développement social, puisque leurs intérêts ne sont pas exclusivement économiques. Dans cette visée, les défis sont nombreux. Ainsi, un projet centré sur la nouvelle économie ne peut être en principe exclu, mais il soulèvera le défi des compétences nécessaires au regard d'une main-d'œuvre locale qui évoluait dans des secteurs traditionnels. En revanche, un projet intensif en travail doit faire la preuve de sa viabilité économique et donc relever le défi du marché. Enfin, en raison de son ancrage dans le territoire local, le projet de reconversion doit avoir comme préoccupations aussi bien l'inclusion et l'équité que le développement durable ou soutenable. On peut supposer qu'à terme des compromis seront nécessaires, mais sans aller jusqu'à remettre en question la participation de la société civile.

Il sera intéressant de voir comment ces divers défis sont relevés, notamment en ce qui concerne la définition des projets et la mobilisation des ressources locales et externes pour les mettre en œuvre. En ce qui concerne la spécificité de la démarche conduisant à l'émergence d'un projet de reconversion initié par la société civile, il s'agit moins de démontrer la supériorité de cette démarche par rapport à d'autres que de voir comment elle s'est imposée comme solution adéquate, en l'absence de toute autre solution. Sur ce point, la démarche initiée à partir de la société civile semble plus longue, plus complexe, plus laborieuse et plus problématique que les autres démarches pour deux raisons : d'abord, la faible reconnaissance de cette démarche par les pouvoirs publics et, par la suite, l'absence de soutien approprié ; en second lieu, le nombre des acteurs de la société civile et la diversité de leurs intérêts et valeurs. Dans le premier cas, les difficultés éprouvées pourraient être facilement résolues, si les pouvoirs publics accordaient autant d'attention à cette démarche qu'aux autres. Dans la réalité, les initiatives de la société civile sont considérées comme des cas d'exception, ce qui requiert des efforts plus importants que pour les autres démarches et lui confère une résonance politique qui n'apparaît pas dans les autres démarches. Dans le second cas, le défi relève de la nature même de la gouvernance, il s'agit du défi que représente la **coordination des volontés et des activités** relevant de la société civile. Ce qui exige quelques explications.

Comme les économistes Hirschman (1970) et Boulding (1970) l'ont montré, une gouvernance faisant appel à une grande diversité d'acteurs associés pour la réalisation d'un projet commun suppose une coordination spécifique et donc, différente de celle proposée par le marché, à travers le mécanisme de la concurrence, ou par l'État, à travers la hiérarchie et la bureaucratie. En effet, à la différence du marché qui fait appel aux prix pour la coordination des activités économiques, à la différence des hiérarchies publiques et privées qui réalisent la coordination des activités à partir de règles et de la surveillance du respect de ces règles, la coordination dans les associations et la société civile repose sur l'engagement volontaire que permettent la circulation de l'information et la délibération pour l'adhésion à un projet commun qui fonde le partenariat et la solidarité. Autrement dit, un projet économique de reconversion à partir de la société civile ne peut faire l'économie d'un **fonctionnement démocratique**. Les défis de chacun des mécanismes de coordination sont différents : dans le cas du marché, c'est de prévenir la défection (*exit*) ; dans le cas de la hiérarchie, c'est d'assurer la légitimité des règles et de la coercition (*voice*) ; dans le cas de la gouvernance misant sur la société civile, c'est de maintenir la solidarité et la loyauté (*loyalty*), ce qui suppose la participation dans les décisions. On entrevoit ainsi **l'une des grandes différences, sinon la principale**, entre les reconversions initiées par la société civile et les autres types de reconversion industrielle et, par le fait même, les défis qui lui sont propres et les innovations sociales que cela suppose.

À partir de là, les défis sont multiples puisqu'une telle gouvernance, reposant sur la délibération et la circulation de l'information, se doit à la fois d'assurer la gestion des conflits et susciter l'adhésion volontaire. Une telle gouvernance doit en outre être en mesure de favoriser l'expression de points de vue et d'intérêts différents, voire opposés, dans le but non pas de les neutraliser, mais d'y dégager un projet relevant de l'intérêt général, même s'il s'agit d'un intérêt général circonscrit à un territoire. Dans ce cas, le défi de la gouvernance ne se limite pas à la représentativité de ses membres, car elle doit être également capable de reconnaître la diversité des savoir-faire et d'en tirer avantage pour réaliser des apprentissages collectifs et, éventuellement, produire de nouvelles façons de faire que permet l'hybridation de ressources intellectuelles et culturelles différentes. De plus, cette instance intermédiaire devra être en mesure de mobiliser de plus en plus de ressources externes, ce qui ne va pas toujours de soi, puisque les entrepreneurs sociaux sont en général faiblement ancrés dans les réseaux d'affaires et, *a fortiori*, financiers. Dès lors, il est toujours possible que la gouvernance évolue vers des formes

plus répandues et moins riches en termes de diversité, soit le fonctionnement bureaucratique avec une dépendance croissante à l'égard de l'État, soit un fonctionnement exclusivement entrepreneurial à travers une soumission aux diktats du marché ou, encore, à travers une instrumentation du projet de reconversion par une grande entreprise, par exemple.

Dans cette visée, les reconversions ayant pour origine la société civile présentent une autre **grande différence** avec les autres démarches, c'est de faire une place à une nouvelle catégorie d'entrepreneurs, celle des entrepreneurs collectifs et sociaux, ce qui ouvre la porte à l'économie sociale et plurielle, voire à une nouvelle économie mixte. Cette différence posera des défis encore plus importants au cours de la phase de la reconversion proprement dite.

5.2. DÉFIS RELIÉS AU DÉVELOPPEMENT : CEUX D'UNE ÉCONOMIE PLURIELLE ET D'UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE

Le projet de reconversion industrielle sur un territoire relativement abandonné oblige à imaginer ce qui n'existe pas, à voir des opportunités là où le commun des mortels ne voit que des usines vétustes, des terrains contaminés, des personnes inemployées, en somme un territoire abandonné. Pour créer des entreprises et, plus largement un milieu innovateur et une « communauté ingénieuse », il faut une vision d'entrepreneur et de développeur qui va au-delà de projets d'entreprises isolées les unes des autres (Landry, Lamari et Nimijean, 1999). L'innovation définit l'entrepreneur, celui qui entrevoit le nouveau et surtout, qui réussit à lui donner existence. Dans le cadre de la reconversion projetée, ce rôle devra d'abord être assumé par une gouvernance locale puis par des entrepreneurs collectifs, sociaux et privés en liaison avec une infrastructure et des soutiens attachés au territoire.

Comme instance intermédiaire de coordination, la gouvernance locale joue donc le rôle non seulement de leader politique (rassembleur), mais aussi d'entrepreneur collectif et plus largement de développeur. En raison de son enracinement dans les divers réseaux locaux et de son rapport étroit avec des acteurs orientés vers des intérêts collectifs, cette instance est en mesure de proposer une vision large du développement économique et de la responsabilité sociale des entreprises à créer ou à attirer. Ce faisant, le projet de reconversion pourra relever des défis de performances économiques et sociales pouvant aller au-delà de ce que

les programmes gouvernementaux proposent comme objectifs. En effet, « dès que l'on intègre les interactions sociales, toutes sortes d'inefficacités macroéconomiques apparaissent, dues au décalage entre les données liées aux personnes (leur réseau de responsabilités, justement) et les données « objectives » (agrégats, variables globales...) de la politique économique » (Mahieu, 2000, p. 263). Sous cet angle, le rôle de la gouvernance locale ne se réduit ni à la formation de la main-d'œuvre, ni à la création d'entreprises. Dans les meilleurs cas, la gouvernance locale cherche à fournir un grand nombre de facteurs d'offre, soit, entre autres, le financement, la recherche et le développement, la formation, les services aux entreprises et un environnement favorable à la coopération. De plus, comme Michel Ferrary (2001, p. 286) le montre à partir du cas de Silicon Valley, la socialisation des acteurs économiques que réalisent divers événements tels les conseils d'administration, les rencontres et les visites, permet « de lever l'incertitude liée au hasard moral » et même de prévoir les comportements individuels. Le défi sera alors non seulement de mobiliser ces diverses ressources et outils, mais également de les mettre en synergie pour qu'ils constituent éventuellement **un système local d'innovation**, système lui-même inscrit dans des réseaux plus larges encore (Conseil de la science et de la technologie (CST), 2000).

Pour penser les outils de développement, comme pour choisir les entreprises à soutenir, il faut d'abord déterminer les types d'activités économiques qui remplaceront les anciennes. Selon les orientations retenues, la reconversion s'organise à partir d'entreprises évoluant autour d'un métier ou d'une seule industrie, ou encore autour des entreprises de diverses industries présentant par ailleurs des similitudes au plan de la main-d'œuvre ou des marchés ciblés. Comme les cas retenus dans le cadre de ce colloque le mettent en lumière, les activités économiques vont de la nouvelle économie, comme l'informatique ou les technologies de l'information et de la communication (TIC), aux secteurs plutôt traditionnels en passant par des activités autres que manufacturières comme la culture, le tourisme et l'environnement. Il serait sans doute plus juste de parler de reconversion d'activités économiques plutôt que d'industries manufacturières, et probablement de revitalisation économique plutôt que de reconversion. Outre le secteur, il faut également choisir le modèle de liaison entre ces entreprises, puisqu'on se propose de leur offrir un soutien adéquat, soit un modèle s'approchant des districts industriels ou d'un système local de production, soit simplement des entreprises reliées entre elles par des services communs et un environnement favorable à la coopération. Enfin, sans exclure *a priori* les grandes entreprises, la reconversion comme la revitalisation économique mise surtout sur la création de petites entreprises à partir d'entrepreneurs locaux, ce qui n'est pas

sans conséquence sur la nature des services et des supports nécessaires. Même si l'on y retrouve toujours des entreprises de l'économie sociale, il est plutôt rare que la reconversion se fasse exclusivement à partir d'entreprises d'économie sociale, bien que cela soit apparemment possible, comme le montrent quelques cas bien documentés. En revanche, plusieurs indices permettent d'avancer l'hypothèse que les reconversions industrielles à partir de la société civile sont plus ouvertes à une approche en termes d'économie plurielle, voire à une nouvelle économie mixte, qui diffère de l'ancienne qui reposait sur les seuls secteurs publics et privés.

Dans sa fonction entrepreneuriale, la gouvernance sera sans doute marquée par le fait que le territoire est bien circonscrit, comme c'est le cas d'un parc industriel, ou qu'il est à l'échelle d'un quartier ou d'un arrondissement d'une grande ville, sans territoire réservé exclusivement aux activités manufacturières. En s'inspirant des cas québécois, notamment ceux des agences ayant présidé à une revitalisation des économies dans les anciens quartiers industriels de Montréal, comme celui du Sud-Ouest et celui de l'Est, il apparaît clairement que ces agences relèvent de ce qu'on appelle l'économie sociale en raison de leur mission – promotion de l'activité économique et de l'employabilité des personnes – et d'un fonctionnement ouvert à la participation des acteurs de la société civile pour les décisions stratégiques, notamment celles concernant le plan de développement. Ce dernier intègre des préoccupations relevant du développement social et du développement durable, à travers la qualité de vie des résidants et le respect du patrimoine architectural et industriel, y compris d'infrastructures, quitte à les reconvertir à d'autres fins, comme c'est le cas du canal Lachine. De plus, les outils mis en place pour promouvoir et soutenir le développement partagent des préoccupations semblables et adoptent généralement un fonctionnement favorisant la délibération, au moins pour définir leurs orientations stratégiques, comme on peut le constater pour les fonds communautaires de développement et les fonds de travailleurs, sans oublier certaines coopératives, comme la Caisse des travailleurs du Québec. Dans le cas des parcs industriels et des technopôles, comme celui de la Société de développement Angus (SDA), on retrouve l'équivalent d'une telle agence, mais qui assume en plus le rôle d'une fiducie foncière, ce qui lui permet par ailleurs de choisir les entreprises qui s'y implantent et de négocier des conditions répondant à ses orientations stratégiques. En somme, les cas québécois de reconversion et de revitalisation économique nous permettent d'affirmer, au moins à titre d'hypothèse, que la gouvernance et les outils de développement qui en relèvent font généralement partie de l'économie sociale telle qu'on la définit couramment.

La reconversion industrielle impulsée par la société civile est constituée non seulement d'une gouvernance et d'un ensemble d'outils collectifs qui revalorisent le territoire, mais également d'entreprises nouvelles qui fournissent des emplois et qui produisent des biens et des services. Si l'on s'en tient au cas du Québec, les entreprises privées sont plus nombreuses que celles portées par des entrepreneurs collectifs et des entrepreneurs sociaux. Par entrepreneur collectif, nous entendons une association de personnes qui assument collectivement la fonction d'entrepreneur, alors que l'entrepreneur social peut être un individu qui a donné à son entreprise une finalité sociale que confirment certaines règles de fonctionnement (Lévesque, 2002). L'entrepreneur collectif et l'entrepreneur social se distingueraient de l'entrepreneur capitaliste moins par le fait qu'ils entretiennent des rêves que par le contenu de leurs rêves. En effet, comme l'explique Schumpeter, tous les entrepreneurs sont généralement motivés plus par des rêves concernant par exemple, leur famille, ou encore par de grands projets que par la recherche exclusive du profit. En revanche, les rêves des entrepreneurs sociaux et collectifs seraient habituellement orientés vers l'amélioration sociale de leur communauté ou alimentés par des valeurs de justice sociale, d'équité et du développement durable (Thake et Zadek, 1996). Leur engagement dans la communauté et leur sensibilité aux besoins de cette dernière leur permettent de combiner trois ensembles d'aptitudes souvent indépendantes, soit :

- un **activisme militant** avec des **compétences professionnelles** ;
- la capacité d'être **visionnaire** tout en étant **pragmatique** ;
- une fibre **éthique** (éthique de conviction) avec une confiance **tactique** (sens des responsabilités).

Ajoutons ici que l'entrepreneur collectif, comme l'entrepreneur social, s'incarne souvent dans une personnalité connue qui donne ainsi une dimension fortement humaine à cet entrepreneuriat social et collectif. Au Québec, nous avons même un mouvement coopératif qui s'appelle le Mouvement Desjardins, du nom de son fondateur. Cette référence vise moins le culte de la personnalité que l'affirmation des valeurs qui l'ont jadis inspiré, référence incontournable aussi bien pour les dirigeants engagés dans la modernisation de l'entreprise que pour les contestataires de cette modernisation (Lévesque, 1997).

Enfin, dans la mesure où les entreprises privées sont invitées à souscrire aux objectifs généraux de la reconversion, elles peuvent également s'inscrire dans le cadre d'une économie plurielle, ce qui n'en constitue pas moins un défi qui ne saurait être relevé une fois pour toutes. Sous cet angle, mentionnons que le terme d'économie plurielle peut être utilisé selon deux significations. En premier lieu, selon le sens le plus courant

(en référence à Polanyi), il désigne une économie plurielle telle que les entreprises d'économie sociale et solidaire la réalisent. Comme les entreprises d'économie sociale sont fondées non sur l'apport de capitaux, mais sur l'association de personnes, elles réussissent plus facilement que les autres à reconnaître la diversité des contributions et activités économiques et, par la suite, à mobiliser une grande diversité de ressources, soit des ressources marchandes, non marchandes (aide de l'État fondée sur la redistribution) et non monétaires (aide bénévole fondée sur la réciprocité, voire le don ; Laville, 1994). En deuxième lieu, selon un sens moins courant, le terme d'économie plurielle peut être utilisé également pour désigner une nouvelle économie mixte, une économie mixte qui ne repose pas sur la seule cohabitation d'un secteur privé et d'un secteur public, mais qui fasse place également à des initiatives relevant de la société civile et de l'économie sociale et solidaire. Pour que cette nouvelle économie mixte devienne pleinement une économie plurielle, la cohabitation des divers types d'entreprise sur un territoire donné devrait donner lieu à des interactions soutenues, voire à des hybridations. Il s'agit là d'un défi de taille qui pourrait nous introduire au cœur d'une nouvelle économie fondée non seulement sur la connaissance, mais aussi sur la citoyenneté. Nous faisons l'hypothèse qu'une certaine hybridation pourrait se produire lorsqu'il y a, par exemple, des transferts d'apprentissages et des échanges de ressources entre ces divers types d'entreprises, à partir d'ententes fondées sur le long terme. Ainsi, pour bénéficier du soutien de la gouvernance et des biens publics disponibles sur ce territoire, les entreprises sont souvent invitées à satisfaire à certaines conditions quant à leur contribution au développement local et à la création d'emplois. Certaines conventions d'actionnaires entre ces entreprises et des fonds de développement vont également dans cette direction. À partir des cas étudiés au cours de ce colloque, il sera intéressant de relever les innovations organisationnelles et institutionnelles qui supportent de telles hybridations et qui posent ainsi les fondements non seulement d'une nouvelle économie mixte à trois, mais également d'une économie plurielle.

CONCLUSION

Sur les défis des reconversions industrielles à partir de la société civile, nous retenons trois éléments de conclusion.

En premier lieu, les reconversions industrielles initiées à partir de la société civile se doivent de relever la plupart des défis qui se posent aux autres types de reconversion industrielle, mais elles font face à **deux défis qui leur sont relativement spécifiques**, au moins pour la période

d'émergence. **Le premier défi** résulte de la non-reconnaissance de la spécificité de leur démarche par les pouvoirs publics, avec comme conséquence qu'on ne trouve habituellement pas de soutien public qui leur serait approprié. C'est pourquoi ces initiatives de reconversion doivent s'engager dans des démarches répétées de sensibilisation des élus pour obtenir l'équivalent de ce qui est offert spontanément aux autres types de reconversion. Cela entraîne presque fatalement une surpolitisation de ces initiatives. **Le deuxième défi** relève intrinsèquement de la démarche de reconversion entreprise par la société civile. Dans la mesure où cette dernière implique la mobilisation d'une grande diversité d'acteurs sociaux pour un projet de développement, elle soulève des défis spécifiques quant aux modalités de coordination et de gouvernance ; ces modalités reposent sur l'échange d'information et la délibération et font appel à la concertation, à la confiance et à la solidarité. Ce défi est d'autant plus grand que le fonctionnement démocratique, par exemple, doit aller de pair avec une obligation de résultats. Les expériences qui réussissent ont réalisé des apprentissages collectifs pour une gouvernance appropriée, ce qui suppose des investissements en temps et en argent, sans devoir faire l'économie de l'expertise interne et externe nécessaire. Nous parlons bien d'investissement financier et de forme pour bien signifier qu'à terme une telle démarche peut produire des résultats supérieurs aux autres démarches, au moins dans certains domaines, comme avec les territoires abandonnés.

En deuxième lieu, plusieurs défis proviennent du fait que les reconversions industrielles à partir de la société civile visent non seulement à remplacer les anciennes activités économiques par de nouvelles, mais également à revaloriser le territoire, à le rendre plus attractif en termes de développement. Sous cet angle, les défis sont encore plus grands que ceux des autres types de reconversion qui choisissent des territoires présentant des avantages bien connus, ne se préoccupant alors que de mobiliser les facteurs extraéconomiques existants. Pour un territoire abandonné, le projet de reconversion doit donc à la fois mobiliser les ressources locales existantes et tenter d'en créer de nouvelles, quitte à faire appel à des ressources et des soutiens externes. À terme, il s'agit de regrouper les principaux facteurs d'offre qui sont pour la plupart à créer et, par la suite, à les mettre en synergie pour réaliser ce qui pourrait s'apparenter à un système local d'innovation. Dans la mesure où il prend forme, ce système constituerait un bien public, de sorte que l'implantation d'une entreprise sur ce territoire pourrait donner lieu à la négociation avec les entreprises de conditions allant dans le sens d'une économie ouverte sur un développement durable. Si le défi pour y arriver sont de taille, il n'en esquisse pas moins les contours d'un projet fortement

mobilisateur pour tous les acteurs de la société civile, de même que pour les élus et les entreprises citoyennes, s'ils sont encore capables de prendre en considération l'intérêt général.

En terminant, on nous permettra de revenir sur les innovations sociales. La plupart des éléments qui caractérisent les conversions industrielles initiées par la société civile semblent relever davantage du domaine des innovations sociales que de celui des innovations technologiques. Il s'agit de nouvelles formes d'organisation et de nouvelles formes d'institutions, de nouvelles façons de faire, de nouvelles pratiques, de mise en réseau, de liens sociaux entre acteurs qui n'étaient pas en relation auparavant, etc. À cet égard, le partenariat avec les universités s'impose non seulement pour les expertises relevant du génie, mais également pour celles relevant des sciences de la gestion et, plus largement, des sciences humaines et sociales. En effet, les innovations sociales résultent généralement d'un processus d'essais et erreurs autant que de la recherche en laboratoire. La recherche universitaire peut intervenir **en amont** des innovations pour fournir des approches théoriques permettant de repérer à l'avance des sentiers d'innovation, comme ce fut le cas pour la SDA. Elle peut être mise à contribution au cours des processus d'innovation pour en établir la faisabilité et en favoriser la reconnaissance. Elle peut également intervenir **en aval** de l'innovation sociale pour en favoriser la diffusion et en préciser les conditions de transférabilité. Enfin, il importe de signaler que la transférabilité devrait être envisagée dans au moins deux ou trois directions, soit en direction des reconversions promues par l'État ou par le marché qui pourraient tirer avantage de la façon dont la société civile peut être partie prenante d'une reconversion, soit aussi en direction des territoires encore abandonnés ou même des territoires que l'on dit « attractifs » pour qu'ils le demeurent ; soit, enfin, en direction du nord vers le sud et du sud vers le nord, étant donné la grande diversité des trajectoires d'expérimentation.

BIBLIOGRAPHIE

- BOULDING, K. (1970). *A Primer on Social Dynamics*, New York, Free Press.
- CONSEIL DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE (2000). *Innovations sociales et innovations technologiques : l'apport des sciences sociales et humaines*, Québec.
- FERRARY, M. (2001). « Pour une théorie de l'échange dans les réseaux sociaux. Un essai sur le don dans les réseaux industriels de la Silicon Valley », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. CXI, p. 261-290.

- FONTAN, J.-M. et J.-L. KLEIN (2000). Mouvement syndical et mobilisation pour l'emploi. *Politique et sociétés*, vol. 19, n° 1, p. 79-102.
- GREFFE, X. (1992). *Sociétés postindustrielles et redéveloppement*, Paris, Hachette.
- HAGE, J. et C. ALTER (1997). « A Typology of Interorganizational Relationships and Networks », dans J.R. Hollingsworth et R. Boyer (dir.), *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 94-126.
- HIRSCHMAN, A.O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press.
- HOLLINGSWORTH, J.R. et R. BOYER (dir.) (1997). *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LANDRY, R., M. LAMARI et R. NIMIJEAN (1999). *Stimuler l'innovation par le développement de milieux créateurs : un examen des politiques et pratiques émergentes, réseaux du Québec pour la promotion des systèmes d'innovation (RQSI)*, Rapport de veille présenté à l'Observatoire du développement économique du Canada, DEC, Montréal.
- LAVILLE, J.-L. (dir.) (1994). *L'économie sociale, une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer.
- LÉVESQUE, B. (dir.) (1997). *Desjardins, une entreprise et un mouvement ?*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- LÉVESQUE, B. (2002). *Entrepreneurship collectif et économie sociale : entreprendre autrement*, Montréal, Cahiers de l'ARUC, n° I-02-2002.
- MAHIEU, F.R. (2000). « De la responsabilité des économistes et des agents économiques. Pour une éthique de la personne en économie », *Revue du MAUSS semestrielle*, n° 15 : « Éthique et Économie. L'impossible (re)mariage », p. 257-267.
- PIORE, M.J. et C.F. SABEL (1984). *The Second Industrial Divide : Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books.
- PORTER, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press.
- RIBOUD, A. (1987). *Modernisation, mode d'emploi. Rapport au Premier ministre*, Paris, Christian Bourgois.
- THAKE, S. et S. ZADEK (1996). *Practical People, Noble Causes. How to Support Community-Based Social Entrepreneurs*, Londres, New Economics Foundation.
- VELTZ, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France.

PARTIE



**LA RECONVERSION
COMME PROJET
LOCAL**
**Les stratégies
territoriales**

CHAPITRE



DEVELOPMENT FROM BELOW VINGT ANS PLUS TARD*

Walter B. Stöhr¹

Nous aborderons dans ce chapitre le thème du développement local et de la restructuration économique des espaces à partir d'un point de vue très personnel, qui s'appuie sur ma propre expérience de travail depuis près de quarante ans et sur celles d'un certain nombre de mes collègues, en Europe, en Amérique latine, en Asie et en Afrique. Nous ferons d'abord quelques commentaires sur les stratégies de développement territorial, prises globalement, pour ensuite élaborer plus à fond sur des stratégies locales de restructuration plus spécifiques.

* Traduit de l'anglais par Pascale Émond.

1. walter.stoehr@wu-wien.ac.at

6.1. STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL POUR L'ÉQUILIBRE SPATIAL : DEUX MODÈLES

Dans notre ouvrage *Development from Above or Below* (Stöhr et Taylor, 1981), nous avons souligné que l'hypothèse à la base du paradigme de développement dominant dans les années 1970 – nous l'appelions « développement descendant » (*development from above*) – était que : « le développement est créé par une demande externe et par l'impulsion de l'innovation issue de quelques secteurs et espaces dynamiques ayant des effets d'entraînement sur le reste du système » (p. 1). Notre hypothèse – le « développement ascendant » (*development from below*) –, pour sa part, « considère que le développement (d'une région) doit s'appuyer en tout premier lieu sur la mobilisation maximale de chacune de ses ressources naturelles, humaines et institutionnelles et avoir pour priorité la satisfaction des besoins de base des résidants de cette région » (p. 1).

La préoccupation fondamentale de ces deux approches du développement était de réduire les inégalités dans les revenus et les niveaux de vie entre les différentes couches de la population et entre les différents territoires. Niles Hansen (1981), dans son excellente analyse du paradigme de « développement descendant », fait remonter cette approche aux concepts de pôle de croissance, proposé par Perroux (1955) et de croissance polarisée (Boudeville, 1966); pour ce dernier, le complexe industriel Bari-Taranto, localisé dans le Mezzogiorno italien, était un modèle d'un tel pôle de développement. Si l'on jette un regard en arrière aujourd'hui après trente ans, nous savons que ce que l'on appelle désormais un « éléphant blanc » était un échec total en termes de développement et que, déjà dans les années 1980, ce supposé modèle à succès était substitué par des groupements polycentriques de PME possédant des capacités d'innovation élevées, comme ceux que l'on retrouve dans la « Troisième Italie », ceux du Groupe coopératif Mondragon dans la région basque de l'Espagne ou encore, ceux du système polycentrique de la Technopolis japonaise (Stöhr, 1986).

La philosophie et la mise en œuvre du développement territorial, comme les autres pensées socioéconomiques et politiques, ont évolué au fil du temps, reflétant les phases d'orientation idéologique et les réajustements en réaction aux succès ou aux échecs des expérimentations antérieures. Les politiques locales de restructuration, qui font elles-mêmes partie des politiques de développement territorial, seront vues en détail plus loin.

Les **piètres résultats des politiques territoriales** de plusieurs pays, dans les années 1960 et le début des années 1970, démontraient que :

[...] les disparités spatiales que l'on peut déceler objectivement dans le niveau de vie matériel dans la plupart des marchés et des économies mixtes n'ont pas diminué [...] et les disparités dans les conditions de vie perçues subjectivement [...] montrent une augmentation du mécontentement de la part des groupes sociaux subnationaux [...] par rapport à l'impact croissant qu'ont sur eux les déterminants politiques et économiques exogènes [...] et la diminution de leur capacité à leur opposer une résistance ainsi qu'à bâtir leur propre destinée. (Stöhr et Tödting, 1979, p. 134)

Même des années plus tard, avec une mondialisation croissante, cela était encore valide : « avec une accélération de la mondialisation, de remarquables avancées en termes économiques, technologiques et démocratiques sont survenues dans plusieurs pays. En même temps, la pauvreté, la faim, les épidémies et l'exclusion des bénéficiaires tirés du progrès technologique ainsi que les disparités sur le bien-être de l'humanité qui en découlent ont aussi augmenté » (UNDP, 1999). La mondialisation, comme l'indique le Rapport sur le développement humain, a accentué les inégalités entre les régions et les couches de la population qui sont en mesure de tirer profit du système global et celles qui, pour diverses raisons, ne le sont pas. Par conséquent, les efforts de développement ont dû être dirigés principalement vers ces régions et populations qui ont été de plus en plus exclues du progrès du développement. Une importante action dans ce but doit être prise au plan local, surveillée de près et mobilisant autant que possible tous les groupes de la population (Stöhr, Edralin et Mani, 2001). Une nouvelle approche des politiques territoriales est donc apparue clairement nécessaire.

Une explication théorique de l'inadéquation du développement « descendant » et polarisé pour la réduction des inégalités spatiales des niveaux de vie a été proposée plus tôt : « les effets de diffusion à partir du pôle de croissance étaient généralement moins importants que [...] les effets pervers et ont eu, par conséquent, des effets négatifs sur les régions éloignées » (Stöhr et Tödting, 1977, p. 91). Déjà, dans les années 1970, une politique « étapistes et sélective » d'intégration spatiale était suggérée alors que : « l'intégration complète aurait tendance à accroître les disparités spatiales initiales si les changements fonctionnels avaient priorité sur l'intégrité territoriale » et une « stratégie alternative de [...] fermeture spatiale sélective – finalement [...] une politique d'autarcie régionale – » était proposée. Une telle politique alternative devrait « permettre de canaliser les effets pervers aujourd'hui largement incontrôlés [...] et, de cette façon, favoriser une plus grande équité spatiale dans les conditions de vie » (Stöhr et Tödting, 1979, p. 152f).

De plus, même vingt ans plus tard, l'OCDE rapportait que « les instruments de l'approche descendante qui visent à créer une nouvelle infrastructure physique [...] à implanter des investissements privés exogènes ou à soutenir des secteurs en déclin ont souvent échoué à produire les effets de diffusion et la croissance anticipés dans les zones en retard » (OCDE, 1999, p. 32).

Les principes de base des politiques alternatives étaient considérés auparavant comme étant :

- L'élargissement des politiques de développement spatial aux processus politiques et sociaux, dépassant les considérations strictement économiques ;
- La structuration d'un système d'interaction et de prise de décision spatialement désagrégé (local et régional) ;
- Une plus grande attention portée aux activités non marchandes et non institutionnelles, aux relations à dimension humaine et aux interactions de la société avec l'environnement (selon la terminologie actuelle, les ONG et la société civile) ;
- Le passage du pouvoir décisionnel, principalement fonctionnel ou sectoriel, vers les unités territoriales (dans les termes d'aujourd'hui, des corporations multinationales vers les gouvernements territoriaux) ; et
- Des instances décisionnelles plus proches du niveau des impacts spatiaux correspondants où, en cas de doute, la préférence devrait être accordée au plus bas niveau (soit la décentralisation et la subsidiarité ; voir aussi plus bas ; Stöhr et Tödting, 1979, p. 153).

Ces principes, visant une plus grande endogénéité des stratégies de développement territorial, ont souvent été répétés verbalement, mais apparemment sans avoir beaucoup d'effet sur les politiques officielles. La pratique, cependant, était graduellement transformée conformément, d'une part, aux changements structurels dans l'économie et la politique mondiales et, d'autre part, aux changements graduels dans les paradigmes dominants de l'économie et du développement. Au cours des années observées, différentes combinaisons de stratégies de développement « ascendant » et « descendant » étaient appliquées.

Depuis les années 1980, les actions locales courantes pour le développement et les « initiatives locales » en général ont gagné en importance, le gouvernement central étant de moins en moins en mesure de fournir une réponse appropriée aux problèmes et aux défis qui découlent de la mondialisation et de la restructuration globale dans certaines régions et localités (Muegge et Stöhr, 1987). Toutefois, aussi contradictoire

que cela puisse paraître, l'augmentation de la tendance vers l'intégration multinationale et la mondialisation a favorisé une recrudescence des actions prises aux plans local et régional. Sabel (1987) soutient même que la mondialisation a donné un nouvel essor aux économies régionales à travers le monde.

Camagni (2001), dans une publication récente de l'OCDE, a caractérisé comme suit les changements de postulats survenus dans le paradigme du développement territorial depuis les années 1950 :

- Décennie 1950 : Les infrastructures comme conditions préalables à la croissance.
- Décennie 1960 : L'attraction des activités externes, les pôles de développement et l'industrie d'exportation.
- Décennie 1970 : Le développement endogène : les PME et les compétences locales.
- Décennie 1980 : L'innovation, la diffusion technologique, les « milieux innovateurs ».
- Décennie 1990 : L'économie du savoir, les facteurs intangibles, la culture locale.
- Décennie 2000 : Le « capital relationnel », l'apprentissage collectif, l'interconnexion.

Il considère cela comme une séquence « d'enrichissements » dans laquelle les concepts précédents n'étaient pas totalement abandonnés mais « étendus, les principales limites des politiques antérieures, corrigées, la priorité, portée vers de nouvelles finalités, adoptant une trajectoire vers la complexité et l'intégration. Le principal changement d'attitude politique réside dans la volonté de préparer les territoires à l'innovation, d'accroître leur adaptabilité au contexte externe changeant et de négocier les termes d'une coopération fructueuse entre les entreprises et les territoires » (Camagni, 2001, p. 159).

6.2. CHANGEMENT D'APPROCHES ET MONDIALISATION

Tandis que les stratégies globales de développement territorial visaient principalement la création d'une équité spatiale quantitative au regard de la qualité de vie, les stratégies de restructuration locale voulaient modifier les composantes structurelles de leurs économies en accord avec la nouvelle division internationale du travail qui se dessinait.

Avec l'accélération de la mondialisation, les stratégies de restructuration et de développement sont alors devenues l'une des principales préoccupations du développement territorial. Ces changements stratégiques ont suivi l'évolution de la pensée sur le développement territorial esquissée plus haut. Ils ont été graduels, la priorité passant successivement d'une stratégie alternative à une autre, qui souvent se chevauchaient.

6.2.1. PREMIÈRES STRATÉGIES DE RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE

Au milieu des années 1970, la **restructuration industrielle internationale et ses conséquences pour les collectivités régionales** est devenue une préoccupation centrale, qui fut discutée lors d'une conférence tenue sous l'égide de l'Organisation de développement industriel des Nations Unies (ODINU), à Vienne en 1984. Dans les actes de la conférence (Muegge et Stöhr, 1987), on rapporte que « les pays et les régions, même les villes, se retrouvent en compétition directe pour l'emploi avec les autres » et qu'« une guerre entre les États, les régions et les localités » pour attirer les investissements du secteur privé a éclaté.

Dans cette « guerre » entre les entités territoriales, un certain nombre de stratégies étaient proposées, tel l'établissement de « zones d'entreprises », de « zones franches » ou de « parcs de haute technologie ». Ces modèles ont comme caractéristiques communes d'être des stratégies d'attraction spatiale établissant des espaces où des conditions spéciales sont offertes pour attirer les capitaux et les technologies externes. Les stratégies d'attraction, toutefois, reposaient principalement sur des facteurs externes et elles se sont révélées incapables de créer des mécanismes régionaux autonomes de soutien à l'innovation.

Durant la décennie suivante, un certain nombre de « nouveaux » concepts en développement territorial ont émergé, par exemple les « grappes », les « réseaux », les « milieux innovateurs » ou les « systèmes régionaux d'innovation ». Souvent, ils ont été utilisés et appliqués sur le terrain d'une façon peu rigoureuse. Ces concepts étaient-ils vraiment nouveaux ou étaient-ils plutôt « apprêtés à la sauce du jour » ? Bien qu'ils eussent de nouveaux noms, ces concepts étaient basés, et ultérieurement développés, sur des idées précédemment émises telles que la croissance polarisée (Boudeville, 1966), les pôles de croissance intersectorielle (Perroux, 1955) et les « districts industriels » de Marshall, mais en général, cela n'était pas précisé. En termes théoriques, tous ces concepts étaient appliqués, avec des combinaisons variables de types d'externalités spécifiques comme les économies d'agglomération, les économies externes, incluant les externalités associées à l'apprentissage, à l'innovation, à l'accumulation des connaissances et à la spécialisation croissante (Stöhr, 2001).

6.2.2. STRATÉGIES DE RESTRUCTURATION ET DE DÉVELOPPEMENT AXÉES SUR L'INNOVATION

Durant les années 1980, l'**innovation technologique** était considérée comme le principal moteur du développement. Initialement, l'existence des seuls facteurs tels que les instituts de recherche publics, les centres du savoir, les services de consultation ou les firmes de capital de risque, était considérée comme déterminante de l'innovation technologique. Toutefois, on s'est bientôt aperçu que de tels facteurs pris séparément étaient insuffisants pour créer une innovation soutenue. C'était l'interaction, la synergie interne à l'espace local ou régional, qui s'est révélée être indispensable pour une innovation autonome.

Il s'agissait alors de savoir comment des mécanismes endogènes d'innovation pourraient être créés dans des territoires spécifiques (Stöhr, 1986). Tout comme les pôles de croissance n'ont pas su combler les espoirs pour le développement en raison du manque de relations internes intersectorielles dynamiques, souvent les centres d'innovation ne peuvent remplir les attentes en raison du manque d'interactions informationnelles internes :

Pour que l'innovation régionale se réalise [...] l'environnement urbain doit fonctionner comme un «centre d'information», son efficacité dépend de la façon dont l'information peut être transmise correctement à ceux qui utilisent cette information [...] Ainsi, la politique technologique locale doit stimuler l'innovation par l'accroissement du flot d'idées nouvelles à l'intérieur du processus d'innovation et en réduisant le temps entre le développement d'une idée et son introduction initiale dans l'économie [...] et [...] encourager l'adoption ou la diffusion plus rapide de la nouvelle technologie à travers les structures industrielles. (Nijkamp et Stöhr, 1988, p. 373f)

On avait soutenu qu'une activité innovatrice endogène pouvait être réalisée dans des «systèmes régionaux d'innovation», lesquels étaient définis comme :

[...] un réseau régional d'interaction synergique [...] entre les institutions d'éducation et de formation, les consultants en R-D, en gestion et en technologie, les institutions de capital de risque, les fonctions de production et les instances décisionnelles enracinées dans l'espace local [...] à l'intérieur ou entre les institutions régionales spécialisées ou [...] par une coopération informelle entre [...] les firmes. (Stöhr, 1986, p. 42)

Ces facteurs avaient été reconnus comme les principaux facteurs de l'innovation et du développement régional. Pour achever une telle innovation, des complexes technologiques et des parcs scientifiques ont été créés dans plusieurs pays (Stöhr, 1988). Ces concepts étaient stimulés par

le succès d'expériences spontanées d'agglomérations de haute technologie aux États-Unis, comme la Silicon Valley qui est devenue une version technologique du concept du pôle de croissance de Boudeville.

Quelques-unes de ces mesures ont été mises en œuvre par le gouvernement central d'une manière « descendante », telle la Cité scientifique de Tsukuba, fondée en 1970 et située à l'extérieur de Tokyo au Japon, ou encore Sophia Antipolis dans le Sud de la France, fondée en 1974. Le gouvernement central et d'importantes firmes multinationales étaient les principaux acteurs de ces projets de développement. Mais, plus tard, d'autres projets, pris en charge par les gouvernements locaux, les universités et les entreprises locales ont suscité un intérêt croissant. Ils contenaient des éléments « ascendants » pour restructurer et développer les économies locales. Le North Carolina Research Triangle Park aux États-Unis, ou plus récemment la Technopolis japonaise, toutefois encore substantiellement contrôlée par le gouvernement central, sont des exemples de telles initiatives (Stöhr et Pöninghaus, 1992).

6.2.3. RESTRUCTURATION ET STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT À PARTIR DE L'INITIATIVE LOCALE

À la fin des années 1980, il est devenu clair que les politiques de restructuration locale traditionnelles, instaurées principalement sous l'impulsion du gouvernement central et des grandes entreprises, étaient incapables de venir à bout des problèmes existants. Des industries régionales majeures, jadis pionnières de la modernisation du monde capitaliste, ont vu fermer plusieurs de leurs plus prestigieuses branches et ont subi une importante perte d'emplois. En fait, les politiques traditionnelles « descendantes » ont « affaibli la capacité des collectivités territoriales d'affronter les défis de la restructuration économique mondiale par l'innovation et la flexibilité endogènes » et créé ce que j'ai appelé dans un autre contexte un « syndrome immunitaire de déficience acquise » (SIDA) sociétal ; le syndrome réduit la capacité des collectivités locales de réagir aux chocs externes et les amène à se comporter comme de purs et simples figurants d'un processus, apparemment abstrait, appelé « restructuration économique mondiale » (Stöhr, 1990, p. 1ff).

Dans cette situation de crise, un nombre croissant de collectivités locales ont commencé à s'organiser, en vue de s'attaquer à leurs propres problèmes. En Europe, un certain nombre d'expériences pertinentes ont été analysées grâce à un projet financé par l'Université des Nations Unies, que j'ai coordonné, appelé *Global Challenge and Local Response. Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe* (« Défi mondial et réponses

locales ; initiatives pour la restructuration économique dans l'Europe contemporaine ») (Stöhr, 1990). Plusieurs des études de cas visaient les plus vieilles zones industrielles européennes d'Angleterre, d'Allemagne, de France et de Suisse. Les stratégies appliquées allaient de la modernisation des secteurs dominants existants (par exemple, les West Midlands en Angleterre), en passant par l'insertion de composantes de haute technologie à l'intérieur des structures existantes (comme pour l'Arc jurassien en Suisse), à la substitution complète de l'ancienne industrie lourde et minière par une nouvelle base économique de services (Swansea, dans le pays de Galles). Une première stratégie de restructuration axée sur la connaissance a été appliquée dans des études de cas francophones, notamment dans la région du Languedoc-Roussillon et de l'Arc jurassien en Suisse. Plusieurs de ces zones mono-industrielles ont été forcées de se restructurer alors même que se produisaient des changements technologiques et qu'émergeaient de nouvelles compétitions. Mais, surtout pour les « vieilles » régions industrielles, souffrant du déclin industriel et de l'exode de leur main-d'œuvre la plus éduquée et la plus compétente, les « super-stratégies » axées sur la haute technologie étaient trop ambitieuses et pouvaient difficilement être couronnées de succès. Ici, une diversification et un plus large éventail d'instruments institutionnels se sont révélés plus satisfaisants.

Ces initiatives avaient un certain nombre de caractéristiques communes, dont les suivantes :

- Au lieu de miser sur une approche politique régionale traditionnelle, essentiellement axée sur l'attraction d'investissements étrangers, elles ont mobilisé le potentiel de développement endogène.
- Au lieu de procéder à une simple restructuration économique, elles ont adopté une approche plus large de renouveau spatial et de développement communautaire incluant des changements environnementaux, sociaux et politiques, reliant ainsi les politiques économiques aux actions locales pour la régénération du tissu social et du milieu.
- L'action locale semblait particulièrement importante dans la définition des objectifs, des occasions favorables et des programmes pour la restructuration locale, en mobilisant les ressources financières et en créant un « mécanisme local intégré et coordonné pour la formulation et la mise en œuvre des politiques ».
- Fréquemment, cela demandait l'abandon des structures traditionnelles et le dépassement des barrières idéologiques traditionnelles entre le capital et le travail. L'adaptation d'un ancien secteur public hégémonique à une « économie d'entreprise », où le secteur public

créé un climat propice aux partenariats public-privé, ou encore la promotion par les collectivités locales de l'entreprise privée, étaient aussi essentielles (Stöhr, 1990).

Les principaux facteurs de succès de ces initiatives ont été :

- l'existence de résidus d'une activité préindustrielle et artisanale ;
- une proportion élevée d'entreprises locales ;
- l'existence récente d'un réseau dense de partenariats économiques et sociaux intra-régionaux ;
- une coopération entre les institutions de recherche, de formation, de planification stratégique, de marketing et les unités de production ;
- une circulation de l'information intense à travers les canaux formels (c'est-à-dire les journaux locaux, par exemple) et informels (interactions sociales) ;
- l'existence de réseaux de communication et d'échanges intensifs entre les secteurs économiques, les activités formelles et informelles, aidant à préserver et à diffuser des compétences locales spécifiques et à promouvoir la solidarité locale ;
- l'existence et la promotion d'une culture technique locale compatible avec les nouvelles technologies et pouvant être appliquées aux forces locales (Stöhr, 1990).

Dans la plupart des régions à l'étude, les projets ont été mis en branle par un individu clé, souvent sans liens et sans relations avec les organismes traditionnellement considérés comme responsables du développement local, tels que l'administration publique ou les grandes entreprises. Ces individus clés possèdent souvent une expérience « non conventionnelle », étant par exemple un vétérinaire, un prêtre ou un homme du clergé, un officier militaire retraité ou un militant issu du milieu communautaire. Autrement dit, plusieurs de ces individus étaient des instigateurs « informels ».

Quant à leurs origines, ces instigateurs sont souvent, mais pas toujours, des résidents locaux. Ils peuvent parfois venir de l'extérieur, tel un entrepreneur né dans une autre région ou même des administrateurs d'une filiale d'une grande entreprise implantée localement qui, avec le temps, sont devenus conscients de l'importance du milieu local pour le succès de leurs opérations. Ainsi, leur succès dépend du marché du travail local, des sous-contractants locaux, des instituts de recherche locaux ou simplement de l'image que leurs firmes projettent dans la communauté locale. Toutefois, de tels instigateurs s'intéressent à la communauté locale non seulement pour des raisons « humanistes », mais aussi parce

qu'ils prévoient tirer pour leurs entreprises autant de bénéfices de l'interaction et de la coopération locales que ceux que leur procurent les dynamiques « globales ». Ils ont compris que le succès de leurs firmes dépendait dans une large mesure de la qualité du milieu local, des infrastructures physiques, des services d'appui aux entreprises, de la main-d'œuvre et de base technologique (Porter, 1990 et 1998). De cette façon et en même temps, ils ont servi la communauté locale.

Selon une récente étude transnationale menée dans les pays développés et en voie de développement (Birner *et al.*, 1998), en général, les initiatives issues de la collectivité locale sont susceptibles d'être le fait d'un type particulier de personne: ce ne sont pas vraiment les personnes qui ont du temps libre ou qui sont les plus touchées par des problèmes majeurs locaux ou qui en sont conscientes, mais plutôt celles qui détiennent un travail (souvent plusieurs) généralement relié au secteur public. Cela leur donne un accès privilégié à l'information, aux sources de financement et aux décideurs politiques. Par ailleurs, les personnes à la source des initiatives locales économiques ou sociales sont généralement membres à la fois de réseaux horizontaux (locaux) et verticaux (nationaux et mondiaux). Elles peuvent aussi être des catalyseurs de ce que Friedmann (1992) nomme *l'empowerment* local, ce dont nous traiterons plus loin. Toutefois, la présence de ces instigateurs est une condition importante quoique insuffisante :

- Pour être efficaces, ils doivent avoir accès à l'information locale existante ainsi qu'aux réseaux sociaux et institutionnels. C'est une condition pour parvenir à grouper en réseau les différents acteurs et institutions locaux et pour les motiver à collaborer.
- Une condition additionnelle pour assurer le succès de ces initiatives est un degré élevé de circulation de l'information locale à travers les réseaux formels et informels telles les interactions des groupes denses, même dans la rue, dans les bars et les clubs ou sur un terrain de golf.

6.2.4. STRATÉGIES DE RESTRUCTURATION ET DE DÉVELOPPEMENT AXÉES SUR LE SAVOIR

Depuis le milieu des années 1980, la base de connaissances est considérée comme un des principaux facteurs de croissance et de développement à long terme (Camagni, 2001). Camagni décrit comment les stratégies politiques locales l'ont intégrée à différentes étapes : de la subvention directe à la recherche-développement des firmes et à l'implantation de services en R-D, à la création d'une atmosphère locale propice à l'innovation (à

travers les programmes de formation, l'apprentissage collectif, la mise en œuvre de modèles élaborés de partenariats public-privé pour renforcer la créativité locale et créer ainsi un « milieu innovateur ».

Le concept de « milieu innovateur » a été développé par le groupe d'origine française GREMI (Groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs), fondé par P. Aydalot, J.C. Perrin, R. Camagni et quelques autres (Aydalot, 1986 ; Aydalot et Keeble 1988 ; Camagni, 1991). Ils le définissent comme :

[...] un ensemble de relations territoriales englobant d'une manière cohérente un système de production, différents acteurs socioéconomiques, une culture et un système de représentation spécifiques qui, de cette façon, peut provoquer un processus dynamique d'apprentissage collectif. Ce processus d'apprentissage collectif régional est relié aux mécanismes régionaux qui réduisent les incertitudes avec lesquelles les firmes doivent composer dans un environnement technologique qui évolue rapidement, ce qui est associé à « l'écart de compétence » découlant de l'incapacité des entreprises à gérer et à comprendre l'information disponible. Réduire ou éliminer cet « écart de compétence » requiert le développement, par les entreprises, de « fonctions de recodage » efficaces qui « traduisent l'information externe dans un langage que les firmes peuvent comprendre », et qui peuvent fusionner les informations codifiées et tacites et les transformer en un savoir spécifique à la firme, ce qui inclut aussi les connaissances en R-D. (Camagni, 1991, p. 127ff)

Ainsi, l'apprentissage collectif régional se concentre sur les liens et réseaux entre les entreprises ainsi que sur le marché de travail régional (Keeble *et al.*, 1998). Pour Camagni (1991), la relation « milieu » maille l'entreprise à son environnement proche, tandis que les réseaux plus étendus la mettent en relation avec des partenaires qu'elle sélectionne dans un environnement opérationnel plus vaste. Ces réseaux étendus sont importants dans trois sphères stratégiques des activités de la firme locale : les intrants externes pour l'innovation, la collaboration de recherche interentreprises et le marché du travail scientifique et professionnel (Keeble *et al.*, 1998).

6.2.5. STRATÉGIES DE RESTRUCTURATION ET DE DÉVELOPPEMENT AXÉES SUR L'EMPOWERMENT LOCAL

L'*empowerment* des collectivités locales constitue une approche du développement axée sur l'action politique. Les désillusions qu'ont suscitées les programmes de développement orthodoxes peuvent être retracées depuis au moins le tournant des années 1970, comme en témoignent les travaux du Dudley Seers' European Development Group, EADI (1969),

de la Dag Hammarskjöld Foundation, *What's Now ? Another Development* (Quoi maintenant ? Un autre développement, 1975) et de l'International Foundation of Development Alternatives, *Third System Project* (Projet troisième système, 1980).

Sur cette base, John Friedmann a écrit un petit livre très inspiré : *Empowerment : The Politics of Alternative Development* (1992). Il base son approche du développement alternatif sur « l'autonomie dans le processus décisionnel des communautés organisées sur une base territoriale, l'indépendance locale (mais non autarcique), la démocratie participative et l'expérimentation de l'apprentissage social. Son point de départ est la localité, parce que la société civile est souvent plus disposée à se mobiliser autour des problèmes locaux. Si une alternative de développement mobilise la société civile, elle doit aussi chercher à devenir un pouvoir politique » (p. VIII). Selon lui, cela requiert une transformation à la fois de la pensée dominante et de l'État « pour qu'il soit possible pour les secteurs exclus d'être inclus dans les processus économiques et politiques. L'autonomie prend place dans un contexte d'interdépendance, la démocratie participative à partir de la base est engagée dans les processus plus larges de la gouvernance représentative » (Friedmann, 1992, p. VIII).

Il existe une multitude de microprojets d'actions locales associés à l'*empowerment*, qui contournent habituellement l'État ou existent à sa marge. Toutefois, Friedmann les considère d'abord comme une façon de soulager la pauvreté, à moins que ces groupes d'actions locales « changent d'échelle », forment des réseaux, des coalitions et des confédérations d'organisations populaires et d'ONG, et obtiennent ainsi une reconnaissance et l'appui de l'État. « L'action locale a besoin d'être facilitée, complétée et soutenue par des actions appropriées au niveau de l'État » (Friedmann, 1992, p. 164).

6.2.6. STRATÉGIES DE RESTRUCTURATION ET DE DÉVELOPPEMENT PAR UNE « NOUVELLE GOUVERNANCE LOCALE »

En décembre 1998, le Centre pour le développement régional des Nations Unies (CDRNU) organisait un Forum mondial sur les politiques de développement régional à Nagoya, au Japon. Le forum abordait, entre autres, les nouvelles formes de gouvernance locale. Les conclusions ont été publiées dans *Decentralization, Governance and the New Planning for Local-Level Development* (Décentralisation, gouvernance et la nouvelle planification du développement local) (Stöhr, Edralin et Mani, 2001). L'ouvrage se base sur des expériences qui démontrent comment de nouvelles pratiques

dans ces domaines sont appliquées et promues par les réseaux internationaux dans différents pays, surtout en Asie, en Afrique, en Europe et dans les Amériques. Dans certains pays, la promotion est faite de l'extérieur. Dans d'autres, la décentralisation est utilisée comme un instrument pour encourager une véritable auto-émancipation. Dans d'autres encore, le renforcement des liens rural-urbain sert à atteindre l'« intégration » pour la restructuration et le développement local. Chaque étude de cas décrit les efforts faits pour que les institutions publiques, situées dans les zones métropolitaines, axent leur action sur les principes de l'imputabilité, de la responsabilité et de la durabilité (*sustainability*) en ce qui concerne les ressources naturelles et financières.

Nouvelles formes de gouvernance

Les nouvelles formes de gouvernance locale constituent le thème central de cet ouvrage. La gouvernance est considérée comme la façon dont le secteur public, le secteur privé et la société civile travaillent ensemble en partenariat pour construire une économie plus forte et une meilleure société.

Dans un sens plus large, la bonne gouvernance a été définie en incluant les mécanismes, les processus et les institutions par lesquels les citoyens, groupes et communautés poursuivent leurs visions, articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, respectent leurs obligations et arbitrent leurs différences (Work, 2001).

Il existe différentes philosophies concernant les nouvelles formes de gouvernance :

- Quelques-uns avancent qu'une société civile dynamique, « bruyante » et engagée est le facteur clé ;
- Certains soulignent que le secteur privé est le moteur de la croissance et de la prospérité économiques, et que, par conséquent, il doit assurer le leadership et être libéré de la régulation gouvernementale ;
- D'autres encore soutiennent que le gouvernement doit maintenir le pouvoir pour mettre en œuvre des politiques publiques même si cela signifie maîtriser le pouvoir de la société civile et du marché.

Au-delà de ces aspects, une bonne gouvernance pour le développement durable requiert toutefois une décentralisation à l'intérieur d'un système de subsidiarité qui peut être compris comme un système de planification et décisionnel interactif à plusieurs niveaux (voir ci-dessous).

En pratique, les nouveaux processus de gouvernance dans la collaboration entre le gouvernement, le milieu des affaires et la société civile pourront être développés plus facilement en réponse à des problèmes communs et qui sont considérés comme prioritaires par les communautés concernées. Il peut s'agir de l'implantation de nouvelles infrastructures, de l'amélioration des services d'éducation et de formation ou de la diversification et de l'innovation de la structure économique locale. De telles mesures « seront susceptibles d'être plus durables si elles se basent sur un consensus qui émerge d'une bonne gouvernance locale. Les politiques de développement local s'appliquent à des contextes qui changent constamment et doivent être assez flexibles pour s'y adapter. Par conséquent, une condition essentielle au développement local est le degré d'autonomie donné aux agences responsables d'esquisser et de mettre en œuvre les politiques (OCDE, 1999, p. 35). Cela nécessite la décentralisation et l'*empowerment* des collectivités locales.

Les contraintes de la nouvelle gouvernance

Il existe des restrictions pratiques à la mise en œuvre de concepts théoriques tels que la décentralisation et l'*empowerment* local. Elles tiennent principalement à un manque de savoir-faire, de ressources humaines et financières au niveau régional, aussi bien qu'aux déficits de la société civile et de la capacité d'auto-organisation. Une des plus importantes leçons pratiques tirées de l'expérience est que la décentralisation et la délégation des pouvoirs ne sont pas des solutions miracles et elles ne devraient pas être considérées comme un concept théorique prédéfini. Elles devraient plutôt être manipulées stratégiquement, en tirant parti des « fenêtres d'opportunités » (Work, 2001) dans un processus flexible, permettant aux dynamiques central-local d'évoluer.

D'autres restrictions concernent des dilemmes plus généraux reliés à la décentralisation et à la croissance de l'autonomie locale :

- Sans l'application de principes généraux à une plus grande échelle, ces concepts peuvent devenir contre-productifs avec la tendance actuelle à la mondialisation. Ces normes communes doivent englober les normes sociales et environnementales aussi bien que l'application des droits humains et des principes démocratiques à l'intérieur de toutes les localités. Si de tels principes nationaux et internationaux ne sont pas appliqués de façon générale, des phénomènes négatifs peuvent simplement se propager d'une localité à une autre. Dans le cas du Chili, par exemple, le principal dilemme relevé par Sabatini et ses collègues (Sabatini, Valenzuela et Reyes, 2001) est que

la compétition croissante et redoutable entre les villes et les localités, qui a émergé comme conséquence de la mondialisation, peut priver les localités de leur « autonomie » théorique et de leur capacité d'appliquer effectivement de tels principes. Au contraire, chacune d'elles ne voit souvent que son unique chance de concurrencer efficacement les autres localités en relâchant les normes sociales et environnementales ainsi que les principes d'équité de la gouvernance locale.

- Un problème additionnel, particulièrement présent dans les pays multiethniques, est que la décentralisation et la délégation peuvent conduire à une désintégration du pays par l'action des forces centrifuges. C'est une question importante dans plusieurs pays en voie de développement, surtout ceux qui ont une histoire coloniale qui n'a pas tenu compte des frontières ethniques (Mequanent et Taylor, 2001). Toutefois, c'est aussi le cas de plusieurs pays « développés » comme l'Espagne, la France, quelques pays de l'Europe de l'Est et de l'Asie.
- Enfin, la décentralisation peut conduire à l'aliénation des régions et des groupes déjà défavorisés s'il y a un manque de structures démocratiques dans les communautés locales, c'est-à-dire si elles sont dominées par des clans minoritaires mais puissants (caciques).

Les institutions et les acteurs nationaux et supranationaux, mis à part leurs fonctions de redistribution, ont dès lors un important rôle à jouer : promouvoir l'équité par l'introduction de standards en termes sociaux et environnementaux ; faire avancer les structures démocratiques au plan local et régional ; faciliter l'accès aux réseaux d'information à l'échelle mondiale, aux sources d'innovation, à la formation et au financement, etc., aux groupes et régions désavantagés, afin de les aider à mobiliser leurs potentiels de développement endogène et de tirer avantage des occasions offertes par la mondialisation (Stöhr, Edralin et Mani, 2001).

Par conséquent, nous avons affaire ici à la compétitivité et aux avantages comparatifs, mais combinés à la coopération et à l'interaction à l'échelle des localités ou des régions, dans un contexte national et mondial. Cela doit être conçu comme un système à couches multiples, du local jusqu'à l'échelle globale. Toutefois, une question fondamentale est de savoir dans quelle mesure ce système est déterminé par les acteurs à ces différentes échelles. Pour répondre à cette question, nous devons discuter du concept de « subsidiarité ».

Le concept de subsidiarité

Le concept de subsidiarité s'applique à un système social « qui est structuré à partir de la base commençant par la famille et les groupes primaires caractérisés par des contacts personnels entre ses membres et des structures transparentes telles que les groupes locaux ou les groupes secondaires fonctionnels, jusqu'à l'État, vu comme une communauté politique complète ». Il peut être défini comme « un ordre social, orienté contre le totalitarisme et le centralisme d'État, dans lequel l'ensemble de la communauté reconnaît le potentiel des communautés subordonnées et qui exerce seulement les tâches que ces dernières ne peuvent assurer » (Brockhaus Encyclopédie).

En pratique, au moins deux interprétations de ce concept sont possibles :

- Selon la première, chaque niveau social doit se consacrer à ce qu'il fait le mieux, mais en même temps, dans un esprit de solidarité, il peut compter sur une aide « descendante » s'il ne peut résoudre un problème (comme dans la philosophie sociale catholique) ;
- L'autre s'attache plus à la pensée néolibérale et soutient que chaque individu et les niveaux sociaux les plus bas doivent se débrouiller seuls, et que l'État et les échelons supérieurs ne doivent assumer qu'un minimum de fonctions (Stöhr, 2001, p. 39).

Avantages comparatifs des actions aux plans local et régional

Dans un système d'actions et décisionnel à niveaux multiples, les niveaux inférieurs possèdent un avantage comparatif dans les champs suivants (Stöhr, 2001, p. 41) :

1. *Perception directe des problèmes* : les besoins immédiats ainsi que les stratégies appropriées pour y répondre sont généralement mieux perçus à un niveau local ou régional, quoique pour son évaluation objective, l'accès à l'information sur les normes et les méthodes sur une base comparative interrégionale doit souvent être facilité par les niveaux supérieurs (Halkier, Danson et Damborg, 1998, p. 18ff).
2. *Intensité des interactions* : la coopération, le maillage et l'échange informel d'information pour de nouvelles initiatives de développement peuvent mieux se réaliser à un niveau local ou régional et faire en sorte que le degré nécessaire de solidarité et d'identification des acteurs à l'intérieur des régions soit atteint.

3. *Synergie locale et régionale*: l'interaction intensive entre différents agents de développement est susceptible d'augmenter le résultat selon une manière synergique², qui réfère à l'interaction régionale entre les institutions des recherche et de formation, les services de consultation et autres entreprises de services, les institutions financières, les services légaux, etc. (Stöhr, 1986). En dépit des possibilités offertes par les nouveaux moyens de télécommunication, les contacts en personne ont toujours un rôle important à jouer.
4. *Potentiel pour les initiatives économiques et sociales locales*: les initiatives locales ou régionales seront souvent le résultat d'intenses interactions locales. Les initiatives économiques doivent être menées en parallèle aux initiatives sociales. Les initiatives économiques locales devront toutefois fréquemment nécessiter l'intervention de ce que Johannisson (1990) a appelé « un entrepreneur social », c'est-à-dire un entrepreneur qui défendra autant les intérêts locaux et non pas seulement ceux de nature globale.
5. *Formulation de stratégies locales*: les acteurs ou les institutions au plan local ou régional sont « mieux placés pour concevoir des stratégies adaptées aux problèmes de cette région » (Halkier *et al.*, 1998, p. 18) que ceux des niveaux supérieurs.
6. *Apprentissage collectif à l'intérieur des « filières » et des « réseaux » régionaux*: la proximité géographique, institutionnelle et sociale facilite la « continuité dans la durée de la technologie et des savoir-faire locaux [...] des liens interentreprises et un marché du travail local stables [...] ; ces relations deviennent qualitativement meilleures si elles sont basées sur la confiance et les interactions sociales, lesquelles mettent en œuvre un transfert d'information informelle et tacite, des savoir-faire et des avoirs immatériels non codifiés parmi les firmes locales qui conduisent à produire [...] une atmosphère industrielle et une réduction des coûts de transaction » (Camagni, 1991).

2. Le concept de synergie a été utilisé initialement en chimie et en pharmacie. Il indique que l'effet obtenu de l'action combinée de deux substances chimiques distinctes est plus grand que celui obtenu de leurs actions indépendantes additionnées (*Encyclopédie Britannica*, 1978, p. 740). Dans le cas du développement territorial, ce concept pourrait signifier que, non seulement la présence d'un agent spécifique et d'institutions à l'intérieur d'une région, mais aussi leur interaction dynamique mutuelle est une condition pour optimiser la créativité régionale et l'innovation dans des conditions d'instabilités structurelles.

7. *Besoins de liens extra-régionaux pour l'innovation* : La majorité des entreprises des milieux innovateurs locaux ont aussi besoin d'impulsions externes innovatrices (Stöhr, 1986). Selon les analyses empiriques réalisées dans différents pays, 85 % de l'échantillonnage d'entreprises dans les régions de l'Italie (Capello, 1998) et de Cambridge en Grande-Bretagne (Keeble *et al.*, 1998) et ont ce type de relation, tandis que celles qui se fient au « milieu » local seulement ne constituent que 2 % et 14 % respectivement. Donc, l'accès à l'information et aux liens de coopération externes est vital pour que l'innovation devienne un processus régional durable.

L'importance de la société civile

Depuis le milieu des années 1970, la société civile est de plus en plus apparue – et elle a en fait été appelée ainsi – comme un acteur du développement, surtout à l'échelle locale. Friedmann (1998) attribue cette affirmation du rôle de la société civile aux conséquences de la mondialisation et des processus de restructuration qui en découlent, accompagnées par le retrait de l'État. Il définit la société civile comme « ces organisations sociales, associations et institutions qui existent au-delà de la sphère directe de supervision et de contrôle de l'État ».

Douglass et Friedmann (1998) prévoient que « à côté d'une économie corporative qui recherche l'hégémonie mondiale, les luttes pour l'émancipation collective [...] marqueront le début du prochain millénaire [...] Il existe des manifestations locales d'un mouvement social à l'échelle mondiale, une montée de la société civile dans toutes ses formes ». Les toutes dernières manifestations antimondialisation tenues lors de la plupart des rencontres des « joueurs mondiaux » ainsi que la création récente du Forum social mondial illustrent ces mouvements.

Friedmann (1998) établit cependant une distinction entre les deux principales conceptions de la société civile :

- la première conception d'un type institutionnel fait la médiation entre l'individu et l'État, selon l'ancienne pensée de De Tocqueville ; et
- la seconde conception plus radicale d'un mouvement (de gauche) pour la mobilisation politique et la résistance active (contre l'État), d'un type de mouvements sociaux, d'auto-organisation et de la pratique de la démocratie directe.

Comprise ainsi, la conception de société civile est étroitement liée au concept de subsidiarité, lequel définit la division des fonctions entre l'individu et les petits groupes (la famille, le voisinage, les communautés locales, etc.) et l'État. Une caractéristique commune à la société civile et à la subsidiarité est toutefois la solidarité (en considération avec la nature sociale de chacun des individus) et, si nécessaire, en opposition à l'État et à l'économie corporative. Les individus et les petits groupes doivent pouvoir compter sur l'aide des autres et «venant d'en haut», s'ils ne parviennent pas à résoudre leurs propres problèmes.

La globalisation et le danger de la désintégration de la société civile et du pouvoir local

La mondialisation est liée à la décentralisation et à la solidarité de manière ambiguë :

- d'un côté, la décentralisation a été réalisée dans plusieurs pays pour répondre au besoin d'avoir un processus décisionnel plus adapté et plus flexible ;
- de l'autre côté, cela a conduit à l'accroissement de la centralisation des processus décisionnels économiques à travers les fusions de corporations toujours plus grandes.

Le sociologue reconnu internationalement, Ralph Dahrendorf (1995), déclare que « la mondialisation veut dire centralisation. Elle individualise et centralise en même temps [...] la compétitivité sur les marchés mondiaux aide à détruire les communautés. Mais [...] il est possible de contrecarrer les pressions simultanées envers l'individualisation et la centralisation par une nouvelle insistance sur le pouvoir local [...] Les communautés locales [...] peuvent constituer une assise [...] pour l'implication et la participation personnelles afin de consolider le domaine public – en bref, pour la société civile ». Le raffermissement du pouvoir local est une façon d'intégrer d'importants éléments des processus économiques tels que la main-d'œuvre, la collectivité locale, les services de formation et les fournisseurs de services, les représentants des milieux d'affaires locaux, etc., à l'intérieur du processus décisionnel. Selon lui, c'est une condition préalable pour assurer la « quadrature du cercle » de la création de la richesse, de la cohésion sociale et de la liberté politique.

Dahrendorf pense que la mondialisation menace sérieusement les fondements de la société civile en créant de nouveaux types d'inégalités et d'exclusion économiques, sociales et politiques. Ces nouvelles inégalités construisent des « chemins menant au sommet pour certains et des

tombe pour d'autres, créant des clivages, divisant ». Cette division mène à la « discrimination, à la xénophobie, et souvent à la violence » et, pour des segments de plus en plus grands de la population, dont on n'a « simplement plus besoin », ni comme travailleurs, ni comme consommateurs, ni comme électeurs – comme plusieurs d'entre eux sont déracinés, sans sentiment d'appartenance ou d'engagement. Cela, dit-il, est propice à l'augmentation des tendances à l'autoritarisme, non seulement à l'Ouest et à l'Est, mais aussi dans les pays en voie de développement « qui empruntent les voies économiques modernes avant que leur société ne soit devenue civile et que leur politique ne soit devenue démocratique ». Dahrendorf pense donc que la combinaison des trois principaux objectifs d'une société libérale, soit la création de la richesse, la cohésion sociale et la liberté politique, est devenue terriblement difficile à réaliser. Pour lui, la société civile et le pouvoir local pourraient jouer un rôle clé dans ce contexte.

CONCLUSION

Finalement, l'expérience pratique démontre que le développement local et régional, endogène et durable – en dépit de la tendance récente à la mondialisation et la déréglementation et même partiellement à cause d'elle –, attire de plus en plus l'attention autant du point de vue politique que de celui du développement considéré comme un tout.

Distinct des pratiques traditionnelles de redistribution « descendantes », l'avenir du développement local et régional devra s'appuyer davantage sur l'« émancipation » du niveau local et régional. Cela devra être inclus dans un système de « subsidiarité » à l'intérieur duquel l'occasion devra être donnée au plus bas niveau sociétal de définir ses propres priorités et, sur cette base, de déterminer et d'implanter ses propres stratégies de développement. Ces pratiques requièrent un savoir-faire, des services de formation et des pouvoirs décisionnels appropriés, afin d'allouer efficacement les ressources qu'ils sont en mesure de mobiliser. Les fonctions que les communautés locales ne peuvent remplir devraient être partagées avec les niveaux sociétaux supérieurs (régional, national ou supranational) ou avec des ONG. Ceux-ci devraient, dans un esprit de « solidarité », être ouverts aux appels des niveaux locaux et régionaux et concentrer leurs activités pour faciliter l'accès mutuel à l'information externe, promouvoir la flexibilité et l'innovation au niveau local et régional et faciliter le processus d'apprentissage collectif à travers la formation de filières fonctionnelles régionales, de « milieux innovateurs » et de « complexes d'innovation ». En même temps, leur intégration à l'intérieur

des réseaux à grande échelle devrait être facilitée pour offrir l'impulsion externe à l'innovation et au développement des communautés locales et régionales (Stöhr, 2001).

BIBLIOGRAPHIE

- AYDALOT, P. (dir.) (1986). *Milieux innovateurs en Europe*, Paris, GREMI.
- AYDALOT, P. et D. KEEBLE (dir.) (1988). *High Technology Industry and Innovative Environments : The European Experience*, Londres, Routledge.
- BIRNER, A., H. FRIED, A. NOVY et W.B. STÖHR (1998). *Lokale Entwicklungs – Initiativen – Ein Interkultureller Vergleich : Lebensstrategien und globaler struktureller Wandel*, Frankfurt, Peter Lang Verlag.
- BOISVERT, M. et P. HAMEL (dir.) (1985). *Redéploiement industriel et planification régionale*, Montréal, Université de Montréal.
- BOUDEVILLE, J. (1966). *Problems of Regional Economic Planning*, Edinburgh, The University Press.
- CAMAGNI, R. (dir.) (1991). *Innovation Networks : Spatial Perspectives*, Londres, Belhaven Press.
- CAMAGNI, R. (2001). « Policies for Spatial Development », dans OCDE (dir.), *OECD Territorial Outlook, 2001 Edition*, Paris, OECD.
- CAPELLO, R. (1998). « Spatial Transfer of Knowledge in High-tech Milieux : Learning vs. Collective Learning Processes », Paper presented at the 38th European Regional Science Association Congress, Vienna, Austria.
- DAHRENDORF, R. (1995). « Economic Opportunity, Civil Society and Political Liberty », paper given at the World Summit for Social Development, Copenhagen, mars, Genève, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Discussion Paper 58.
- DOUGLASS, M. et J. FRIEDMANN (1998). *Cities for Citizens, Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Chichester et New York, John Wiley and Sons.
- FRIEDMANN, J. (1992). *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Cambridge, MA, et Oxford, UK, Blackwell.
- FRIEDMANN, J. (1998). « The New Political Economy of Planning : The Rise of Civil Society », dans M. Douglass et J. Friedmann, *Cities for Citizens, Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Chichester et New York, John Wiley and Sons, p. 19-35.

- HALKIER, H., M. DANSON et C. DAMBORG (dir.) (1998). *Regional Development Agencies in Europe*, Londres et Philadelphie, Jessica Kingsley Publishers.
- HANSEN, N. (1981). « Development from Above : The Centre-down Development Paradigm », dans W.B. Stöhr et D.R.F. Taylor (dir.), *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, Chichester, John Wiley and Sons.
- JOHANNISSON, B. (1990). «The Nordic Perspective: Self-reliant Local Development in Four Scandinavian Countries», dans W.B. Stöhr (dir.), *Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*, Tokyo, United Nations University ; Londres, Mansell, p. 57-89.
- KAWASHIMA, T. et W.B. STÖHR (1988). « Decentralized Technology Policy : The Case of Japan », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 6.
- KEEBLE, D., C. LAWSON, B. MOORE et F. WILKINSON (1998). « Collective Learning Processes, Networking and "Institutional Thickness" in the Cambridge Region », Paper presented at the 38th European Regional Science Association Congress, Vienne, Autriche.
- MEQUANENT, G. et D.R.F. TAYLOR (2001). « Decentralization and Local Autonomy: Regional Planning in Ethiopia », dans W.B. Stöhr, J.S. Edralin et D. Mani (dir.), *Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development*, Westport et Londres, Greenwood Press.
- MUEGGE, H. et W.B. STÖHR (dir.) (1987). *International Economic Restructuring and the Regional Community*, Aldershot, Gower.
- NIJKAMP, P. et W.B. STÖHR (1988). « Technology Policy at the Crossroads of Economic Policy and Physical Planning », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 6, p. 371-374.
- OCDE (1999). *Best Practices in Local Development*, Paris, LEED Notebook 27.
- PERROUX, F. (1955). « Note sur la notion de pôle de croissance, *Économie appliquée*, vol. 7, p. 307-320.
- PORTER, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press.
- PORTER, M. (1998). « Clusters in the New Economics of Competition », *Harvard Business Review*, nov.-déc., vol. XX, p. 77-90.

- SABATINI, F., J. VALENZUELA et M. REYES (2001). « Public-Private Partnership for the Renewal of Santiago City Centre », dans W.B. Stöhr, J.S. Edralin et D. Mani (dir.), *Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development*, Westport et Londres, Greenwood Press.
- SABEL, C.F. (1987). « The Re-Emergence of Regional Economies », Mimeo.
- STÖHR, W.B. (1985). « Dans le nouvel ordre économique mondial, la planification régionale a-t-elle un sens? Éléments de réponse », dans M. Boisvert et P. Hamel (dir.), *Redéploiement industriel et planification régionale*, Montréal, Université de Montréal, p. 283-289.
- STÖHR, W.B. (1986). « Regional Innovation Complexes », papers of the Regional Science Association, Urbana, Ill., vol. 59, p. 29-44.
- STÖHR, W.B. (1988). « Regional Policy, Technology Complexes and Research/Science Parks », dans M. Giaoutzi et P. Nijkamp (dir.), *Informatics and Regional Development*, Aldershot (UK), Gower, p. 201-214.
- STÖHR, W.B. (1989). « Restructuring in Old Industrial Core-Areas; A Synthesis », dans M.S. Del Castillo (dir.), *Regional Development Policies in Areas in Decline*, European Association of Development Research and Training Institutes, EADI-Book Series 9, EADI-Secrétariat, Genève, Suisse.
- STÖHR, W.B. (dir.) (1990). *Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*, Tokyo, United Nations University; Londres, Mansell.
- STÖHR, W.B. (1996). « Local Synergy as an Explanation for Innovation in Peripheral and Frontier Areas », dans Y. Gradus et H. Lithwick (dir.), *Frontiers and Borders in Regional Development*, Savage, MD, Lithwick, Rowman & Littlefield.
- STÖHR, W.B. (2001). « Subsidiarity: A Key Concept for Regional Development Policy », dans W.B. Stöhr, J.S. Edralin et D. Mani (dir.), *Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development*, Nagoya, New Regional Development Paradigms Series, UN Center for Regional Development; Westport, CT, Greenwood Press, Contributions in Economics and Economic History, n° 225.
- STÖHR, W.B., J.S. EDRALIN et D. MANI (dir.) (2001). *Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development*, Westport et Londres, Greenwood Press.

- STÖHR, W.B. et R. PÖNINGHAUS (1992). « Towards a Data-based Evaluation of the Japanese Technopolis Policy : The Effect of New Technological and Organizational Infrastructure on Urban and Regional Development », *Regional Studies*, vol. 26, n° 7, p. 605-618.
- STÖHR, W.B. et D.R.F. TAYLOR (dir.) (1981). *Development from Above or Below ? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, Chichester, John Wiley and Sons.
- STÖHR, W. et F. TÖDTLING (1977). « Evaluation of Regional Policies : Experiences in Market and Mixed Economies », dans N.M. Hansen (dir.), *Human Settlement Systems*, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Co.
- STÖHR, W. et F. TÖDTLING (1979). « Spatial Equity – Some Antitheses to Current Regional Development Doctrine », dans J. Folmer et H. Oosterhaven (dir.), *Spatial Inequalities and Regional Development*, Leiden, Nijhoff.
- UNDP (1999). *Report on Human Development*, New York, United Nations.
- WORK, R. (2001). « Decentralization, Governance, and Sustainable Regional Development », dans W.B. Stöhr, J.S. Edralin et D. Mani (dir.), *Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development*, Westport et Londres, Greenwood Press.

CHAPITRE



LES INITIATIVES LOCALES RÉALITÉS EUROPÉENNES ET ENSEIGNEMENTS TRANSVERSAUX

**Jean-Louis Laville
Laurent Gardin¹**

La question générale à laquelle nous répondrons dans ce chapitre concerne les processus initiés par la société civile qui permettent un développement endogène, c'est-à-dire qui ont une capacité de création d'activités et d'emplois. Cette question est à distinguer d'une autre, la capacité à attirer des entreprises ; en effet, l'expérience a montré que les stratégies dirigées vers l'attraction des entreprises représentaient un jeu à somme nulle pour la collectivité dans son ensemble et étaient particulièrement coûteuses pour un rendement souvent hasardeux (comme l'illustre l'exemple de la région française qu'est la Lorraine).

Dès 1998, avec le Livre blanc (Commission des communautés européennes, [CCE] 1993), l'Union européenne (UE) s'est intéressée à de telles dynamiques désignées par l'appellation générique d'initiatives locales. Des études menées par la Commission des communautés européennes

1. lsci@iresco.fr

ont relevé les cinq grands secteurs suivants : les services de la vie quotidienne ; les services d'amélioration du cadre de vie ; les services culturels et de loisirs ; les services d'environnement ; les services d'insertion. La recherche sur laquelle s'appuie cette contribution (Gardin et Laville, 1996 et 1997 et 1999), effectuée à la demande de la Commission, était destinée à approfondir les dynamiques socioéconomiques de ces initiatives locales par l'analyse qualitative approfondie d'études de cas dans quatre pays. Il s'agit ici de synthétiser une partie des résultats en ce qui concerne la construction des initiatives, leur développement, puis les points clés pour une articulation aux politiques publiques plus appropriée.

En préalable, il convient de mentionner que la démarche des initiatives locales ne se limite pas à la reconversion industrielle ; elles peuvent être appréhendées à travers deux dynamiques de constitution. Une première vise la constitution de nouveaux services parce qu'ils répondent à une demande sociale insatisfaite ; une deuxième dynamique se donne pour objectif l'intégration de territoires et de populations défavorisés. Cette dernière apparaît à l'évidence dominante dans les cas de reconversion.

Par exemple, la loi italienne reprend d'une certaine manière cette distinction et fournit un cadre juridique spécifique aux coopératives suivant que leurs objectifs sont axés sur la fourniture de services ou l'insertion par l'économie. Les Coopératives sociales de type A, qui travaillent sur le champ des services socioéducatifs et sanitaires, sont assimilables à des coopératives de travail et occupent le secteur d'assistance sociale et sanitaire auprès de publics désavantagés : personnes âgées, handicapés physiques et mentaux, etc. Les Coopératives sociales de type B travaillent sur le champ de l'insertion professionnelle. Ce sont des coopératives de travail qui doivent, pour recevoir l'appellation de coopérative sociale, avoir 30 % de leurs salariés qui sont des personnes désavantagées. Celles-ci sont très strictement circonscrites par la loi : toxicomanes, alcooliques, détenus, handicapés, malades psychiatriques, mineurs en voie de marginalisation. En outre, des expériences qui ont dans leur fondement l'intégration de populations ou de territoires peuvent aussi avoir en même temps une réflexion sur la constitution de nouveaux services.

Pour comprendre qui sont les initiateurs des initiatives locales, il est nécessaire d'approfondir les modalités de leur construction.

Les initiatives choisies par l'étude

- *Les services de la vie quotidienne avec :*
Être (Écouter, Travailler, Rencontrer, Espérer), France, services à domicile;
Walsall home care co-operative, Grande-Bretagne, services à domicile;
Delfino, Italie, services à domicile;
Kinderbüro, Allemagne, garde d'enfants;
Myosotis, Italie, coopérative d'accueil des malades du sida.
 - *Les services d'amélioration du cadre de vie avec :*
Le Flamboyant, France, restaurant de quartier;
Fergulsie Park Community Holdings Ltd – FPCH, Grande-Bretagne, sécurité;
La Régie de quartier Collinet Services, France, revalorisation des espaces publics urbains;
Preston Community Transport Ltd, Grande-Bretagne, transports collectifs locaux.
 - *Les services culturels et de loisirs avec :*
Ian Novack, Italie, école de musique;
Le Gueulard, France, café-musiques;
Zip Theatre, Grande-Bretagne, développement culturel local.
 - *Les services de l'environnement avec :*
Le Coste, Italie, gestion des espaces naturels;
La Feuille d'érable, France, récupération des déchets;
Zaug-recyclage, Allemagne, récupération des déchets.
 - *Les services d'insertion avec :*
Zaug, Allemagne, entreprise de formation professionnelle – pluriactivités;
Am Park, Allemagne, restaurant formation;
Exodus, Italie, coopérative d'insertion par le travail – menuiserie;
Fraternita, Italie, coopérative d'insertion par le travail – pluriactivités.
-

7.1. LES COMPOSANTES DE LA CRÉATION

L'une des composantes de la création des initiatives concerne les formes de mobilisation engendrées lors du passage de l'idée au projet. Ce qui est frappant dans les initiatives locales, par rapport à d'autres formes de créations d'entreprises, c'est leur capacité à s'appuyer sur un réseau social promoteur mobilisé par le sens du projet, traduction de la dimension démocratique des initiatives.

En effet, les initiatives locales sont caractérisées par la volonté de faire progresser la démocratie sur le plan local à travers l'activité économique. Ce souci s'exprime de plusieurs façons, par exemple :

- *l'internalisation de coûts sociaux ou environnementaux* qui sont externalisés par d'autres entreprises ; les initiatives locales se donnent des finalités qui les amènent à prendre en charge des fonctions comme l'intégration dans l'emploi de personnes en difficulté et de chômeurs longue durée, comme l'entretien du patrimoine local et la protection de l'environnement dans une démarche de développement durable ;

- *le respect de critères d'équité* comme l'égalité professionnelle entre hommes et femmes ou l'accessibilité aux biens et services produits.

En cela, ces initiatives constituent plus qu'un simple gisement d'emplois. Elles peuvent participer à un modèle de développement intégrant les objectifs de cohésion sociale et de participation citoyenne parce que la création d'emplois en leur sein est encadrée dans des préoccupations sociales et sociétales que l'on retrouve dans les différentes composantes de la création.

7.1.1. LE RÉSEAU SOCIAL PROMOTEUR

Ce rassemblement volontaire propre aux initiatives locales regroupe des acteurs d'origines diverses.

Ce sont dans certains cas des personnes qui se situent en *usagers potentiels des services*, repérant des demandes et voulant y répondre. Ce sont, dans d'autres cas, *des professionnels* jouant un rôle de médiateur et qui peuvent repérer des demandes sociales non satisfaites afin d'aider ou de provoquer la constitution de nouvelles initiatives. Ces professionnels peuvent être des *responsables d'institutions locales*, être impliqués directement dans le secteur d'activité du service développé ou encore appartenir à des réseaux d'initiatives qui aident à l'émergence de nouvelles organisations adoptant leur principe de fonctionnement. On retrouve aussi des *groupes mixtes où se côtoient usagers et professionnels*. Le repérage de demandes insatisfaites peut se réaliser à partir de la rencontre d'individus ayant perçu certains besoins dans leur vie quotidienne et de professionnels sensibilisés à certaines problématiques. Ce sont des groupes dont la composition dépend avant tout de *la sensibilité partagée à l'égard d'un problème ressenti comme pressant et appelant à l'action*.

En fait, malgré la diversité du profil des personnes représentées, celles-ci ont toutes pour point commun de se situer comme parties prenantes de la demande² sur la base d'une expérience vécue. C'est ce qui permet à ces groupes promoteurs d'inventer réellement des services parce que leur démarche part d'une perception, implicite ou explicite, de l'absence de réponse appropriée aux problèmes qu'ils rencontrent et se démarque des approches standardisées guidées par les seules études de marché ou de besoin. En conséquence, le problème que doivent résoudre

2. Pour reprendre l'expression suggestive de « *demand side stakeholders* » mise en avant par Ben Ner et Van Hoomissen (1991).

les autorités publiques voulant soutenir les initiatives locales est de favoriser l'émergence de ces parties prenantes de la demande plutôt que de recenser les besoins insatisfaits.

En ce sens, le caractère local est bien constitutif des initiatives parce que l'émergence de ces groupes renvoie à une double notion de *proximité* : proximité *objective*, liée à l'ancrage sur un territoire, et proximité *subjective*, liée à la dimension relationnelle de la prestation. Mais la condition d'articulation de ces proximités objective et subjective demeure la création d'un espace local de dialogue basé sur l'échange interactif qui rend possible une adéquation entre l'offre et la demande et qui évite de plaquer des réponses stéréotypées sur les besoins relevés. Un tel *espace public de proximité* (Eme, 1993 ; Laville, 1993) amène à dépasser la coproduction inhérente à l'ensemble des services et aboutit à une *construction conjointe de l'offre et de la demande* où la place des usagers est déterminante, que ce soit par leur initiative directe, par l'intervention de professionnels qui sont devenus conscients des demandes insatisfaites en raison de leur immersion dans le tissu local ou par leur association avec d'autres interlocuteurs qui se responsabilisent sur le thème abordé pour des raisons personnelles.

7.1.2. L'ENTREPRENEUR SOCIAL

Si le réseau social représente une composante active de l'initiative locale, encore faut-il, pour qu'elle se réalise, que ce dernier soit relayé par un indispensable catalyseur qu'est l'entrepreneur. De ce point de vue, il apparaît que la motivation à la prise de risque ne peut être ramenée au seul intérêt matériel : même si le souci d'un retour sur investissement est présent, la motivation des entrepreneurs ne peut s'expliquer entièrement par ce ressort. Au-delà des indéniables considérations financières auxquelles ils sont attentifs, ils construisent de nouvelles formes de « vivre-ensemble » à partir de la référence partagée à un bien commun. L'entrepreneuriat est caractérisé par la volonté de faire progresser la démocratie sur le plan local à travers l'activité économique.

C'est pourquoi les entrepreneurs qui construisent les initiatives locales peuvent être qualifiés d'*entrepreneurs sociaux et civiques* parce qu'ils situent leur action économique dans la référence à un modèle de société.

7.1.3. LE PARTENARIAT DE PROJET

Les rapports entre les réseaux promoteur et entrepreneur varient selon les expériences : l'entrepreneur peut susciter le réseau tout comme le réseau peut faire surgir l'entrepreneur. Toutefois, il est toujours nécessaire

que ces deux premières composantes soient considérées en tant que telles et ne soient pas confondues avec une troisième, également indispensable, à savoir le partenariat local³. La notion de partenariat mérite qu'on s'y attarde, car le large consensus qu'elle suscite contraste avec les déceptions souvent recueillies par le biais d'entretiens. En effet, dans un certain nombre de situations, le partenariat local qui a demandé de longs et patients efforts n'a pas donné les résultats escomptés en termes de dynamiques engendrées.

L'hypothèse, qui peut être formulée à l'issue de l'observation des dispositifs locaux, est qu'il existe une tendance à autonomiser la question du partenariat qui, de simple moyen, devient une fin en soi. Le partenariat est assimilé à une concertation interinstitutionnelle censée dépasser les cloisonnements préjudiciables à l'action publique, en particulier par une meilleure coordination entre les administrations et les collectivités locales. Devant l'ampleur de la tâche, le risque est alors de constituer un partenariat dominé par une logique interinstitutionnelle qui, au lieu de favoriser une mobilisation de la société locale, forme de nouveaux corps d'ingénieurs sociaux détenteurs d'un pouvoir d'expertise en raison de leur connaissance des circuits administratifs, des ressources et des procédures. Dans cette configuration, la multiplication des instances au plan local peut produire une opacité accrue. C'est le paradoxe du partenariat qui, partant d'un souci de rapprocher les lieux de décision du « terrain », peut contribuer à ce que les problèmes traités soient de plus en plus abordés sous des formes techniciennes dans des discussions accaparées par des spécialistes. Dans de nombreux cas, les instances partenariales ne mettent en avant que des projets passés au filtre de la confrontation entre professionnels et soumis à l'approbation des élus et responsables de l'État dans des instances d'élaboration de décisions et d'actions qui restent opaques pour les citoyens « ordinaires ». Éloignés des nouveaux mécanismes démocratiques, ces espaces de concertation qui se sont multipliés peuvent même créer de « véritables écrans entre les populations concernées et les décideurs » (Jazouli, 1992) concourant à l'anomie sociale et au retrait civique.

C'est cette dérive qu'ont su éviter les initiatives locales réussies parce qu'elles reposent sur un processus d'adhésion. Autrement dit, elles ont été en mesure de reconnaître la complémentarité entre la dynamique des projets d'acteurs et le partenariat local sans rabattre l'une sur l'autre. Leur message fournit à cet égard une clarification de la question du partenariat.

3. Le développement qui suit sur le partenariat a bénéficié d'un travail effectué avec B. Eme (1993).

Le partenariat est utile s'il est conçu comme une occasion de renforcer des projets. Le changement ne peut être attendu uniquement de mécanismes de transformation institutionnelle : il est conditionné par la création de nouveaux acteurs. Il convient d'être attentif aux conditions de possibilité de création de ces acteurs qui doivent se poser en tant que tels avant d'être confrontés aux institutions et aux procédures locales. Avant cette confrontation avec les partenaires, l'analyse des expériences démontre la nécessaire construction d'un espace d'autonomie protégé. Dans leur phase d'émergence, les projets d'activités sont fragiles, instants et balbutiants : leur forme n'est jamais totalement arrêtée ; ils se construisent selon des processus aléatoires, par essais et erreurs, en créant des apprentissages en situation et en temps réels. C'est ce temps incertain des apprentissages qui doit être protégé. La confrontation immédiate ou trop rapide de ces projets d'activités avec les institutions conduit tout simplement à en pervertir la dynamique. Les projets doivent dès lors rentrer dans des procédures codifiées et formalisées, qui évacuent ce temps de la démarche propre, et à chaque fois spécifique, du projet en train de se bâtir collectivement. Il y a là la confrontation de deux logiques, chacune d'elles ayant sa légitimité, et l'analyse des expériences montre qu'il faut l'éviter dans un premier temps pour préserver la nature des projets.

7.2. LES INVESTISSEMENTS

Une deuxième composante clé pour comprendre la création d'initiatives locales porte sur la question de l'investissement lié à leur création. À cet égard, les initiatives locales pâtissent de « clichés » selon lesquels les services qu'elles mettent en œuvre, ne faisant pas toujours appel à des qualifications listées dans les répertoires existants des métiers, pourraient l'être à moindre coût en conciliant les vertus de l'improvisation et du « bricolage ». Cette représentation est d'autant plus dommageable que l'examen approfondi de la genèse des réussites révèle le contraire. C'est bien la pertinence de l'investissement réalisé avant le démarrage de l'activité qui est la première condition aussi bien de la qualité des services que de la professionnalisation des emplois créés.

7.2.1. L'IMPORTANCE DE L'INVESTISSEMENT IMMATÉRIEL

Mais l'investissement le plus important ne correspond pas à une dépense matérielle, comme l'achat de machines, qui peut être constatée à un moment précis ; il s'agit pour l'essentiel d'actions menées pour créer les ressorts de la confiance chez les usagers ou pour trouver une articulation

appropriée avec les responsables publics, ce qui à la fois suppose la durée et renvoie à des biens incorporels. C'est toute la difficulté de comptabilisation des investissements immatériels, c'est-à-dire des dépenses pour des prestations humaines et intellectuelles, qui se pose. En cela, comme le mentionne l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) pour la France, les initiatives locales s'inscrivent ici dans une tendance lourde qui les dépasse, puisqu'en dix ans les investissements immatériels ont augmenté en valeur 1,7 fois plus vite que les investissements physiques dans l'ensemble de l'économie (Combemale, 1987; Afriat et Caspar, 1988). Néanmoins, la tendance est encore plus marquée en leur sein parce que, comme indiqué plus haut, ces activités contiennent une dimension innovatrice dans des domaines où la variable relationnelle est déterminante.

Les investissements immatériels sont d'abord mal appréhendés par les entrepreneurs des expériences étudiées qui sont parfois gênés de parler de ce qui a été nécessaire à la mise en place de l'activité et du temps que cela a demandé. Cette difficulté à appréhender, par les entrepreneurs eux-mêmes, les besoins en investissements immatériels provient en partie des caractéristiques du type d'entrepreneuriat social et civique qu'ils développent. En effet, en s'impliquant dans la vie de la cité et en voulant apporter des réponses concrètes aux problèmes qu'ils rencontrent, ils ont du mal à cerner les composantes proprement économiques de leur démarche et à bien restituer la nature et les caractéristiques de cet investissement entrepreneurial qui dépasse souvent leur implication salariée.

Ces investissements immatériels sont ensuite mal perçus par les institutions dans lesquelles les partenaires sollicités éprouvent des difficultés à saisir les étapes qui précèdent le démarrage des activités. Si le montant de l'investissement peut inclure à leurs yeux des objets immatériels, c'est sous réserve que ceux-ci soient « commercialisés sur un marché et dotés d'un prix, comme les brevets, les licences, les marques et aujourd'hui les logiciels informatiques standards » (Lorino, 1989, p. 92). En revanche, ils restent aveugles à des investissements immatériels plus intangibles qui sont pourtant les plus décisifs pour les projets et portent sur les aspects organisationnels.

En effet, les investissements immatériels qui se retrouvent dans les initiatives locales sont principalement composés du temps consacré par les promoteurs à la construction de leur projet et d'un partenariat; la possibilité de bénéficier d'un accompagnement et d'une formation; la réalisation d'études reliées à la nature de l'activité.

7.2.2. LA DISPONIBILITÉ DES ENTREPRENEURS

Il est nécessaire de bien prendre en compte les heures consacrées à constituer un groupe porteur du projet, à tisser des réseaux, à convaincre les institutions, à construire des partenariats autour de leur projet, à élaborer des processus de formation, des procédures de recrutement, à faire émerger une demande et construire une offre de service en adéquation avec cette demande. Une rétrospective de la construction des activités montre combien toutes ces étapes de la construction de l'initiative et de son passage de l'idée en actions sont indispensables.

D'une part, il y a nécessité d'ancrer les activités dans le vécu de ceux à qui elles sont destinées et dans le tissu local. D'autre part, il y a l'obligation de procéder à une large consultation pour que les activités prévues trouvent leurs complémentarités avec celles existant antérieurement. Cela explique que les projets qui se réalisent mettent *en moyenne une année* avant de voir le jour, ce qui représente un lourd investissement, irréductible toutefois parce qu'il garantit la fiabilité sociale et économique des prestations fournies ensuite.

Si ces délais de mise en place de service peuvent parfois être retardés par des lenteurs administratives, ils correspondent aussi à des périodes de négociation, de conviction et d'appréhension de la demande qui sont difficiles à réduire. Les partenariats développés avec des entreprises mettent autant de temps à se concrétiser qu'avec les pouvoirs publics et la relation de confiance avec les institutions ne se forge qu'avec le temps.

7.2.3. LA FORMATION ET L'ACCOMPAGNEMENT

Quand les personnes à l'origine des initiatives ne bénéficient pas de ces acquis, il importe de pouvoir les former et les accompagner dans ces démarches. Ainsi, pour les projets visant à créer de l'activité sur des quartiers, il est pertinent de faire appel à des développeurs. Même pour des personnes ayant une connaissance sensible des activités qu'elles souhaitent mettre sur pied, il est souvent nécessaire d'avoir un appui méthodologique pour qu'elles puissent confronter leur projet aux institutions.

Trop souvent, le rôle et le montant de cet investissement immatériel ne sont pas reconnus par les partenaires institutionnels qui sont pris dans une logique d'urgence et qui se concentrent surtout sur les aspects matériels. Les investissements, qui se réalisent alors sur les ressources bénévoles des promoteurs, peuvent présenter des montants colossaux comparés aux soutiens institutionnels qui leur sont apportés.

L'absence d'une bonne prise en compte par les dispositifs institutionnels des investissements immatériels amène à sous-estimer les phases qui demandent du temps pour la construction du service, la prise en compte de la demande des usagers, la communication du projet aux acteurs susceptibles d'en devenir des partenaires. Cette situation est particulièrement contraignante pour les promoteurs qui sont en dehors des institutions.

7.2.4. LES ÉTUDES

Le plus souvent, il est nécessaire de faire appel à des bureaux d'études spécialisés. Toutefois, les études doivent être réalisées le plus possible avec les promoteurs des projets pour qu'ils parviennent à se les approprier pleinement. Elles demandent aussi des savoirs particuliers dont ne disposent pas forcément les initiateurs du projet et peuvent prendre la forme de diagnostics ou d'expertises particulières.

Les besoins liés à la période de démarrage sont à distinguer de ceux liés aux investissements immatériels. Trop souvent, en appréhendant mal ce que représentent les investissements immatériels, les institutions confondent ces deux types de nécessité et offrent des aides de démarrage pour couvrir la construction immatérielle du service. Cette confusion amène les initiatives à devoir démarrer rapidement leurs activités sans être parvenues à une constitution de l'offre et à une connaissance satisfaisante de la demande.

7.2.5. RÉCAPITULATIF DES BESOINS

En somme, pour les initiatives qui ont réussi, l'investissement immatériel atteint plusieurs dizaines de milliers de dollars américains ; il permet de couvrir de l'ingénierie (de 7500 à 28 000 \$US), la mise en place de dispositifs d'accompagnement et de formation pour les promoteurs (11 200 à 47 000 \$US) et la disponibilité des promoteurs de projet (de 18 700 à 74 500 \$US). Ces montants reconstitués intègrent l'appui de ressources extérieures aux promoteurs rarement mises en évidence comme la valorisation du temps passé par le bénévolat, la réalisation d'études par des cabinets extérieurs à l'initiative, la réalisation de formations initiales pour les opérateurs, ou encore, l'accompagnement des agents de développement.

Les possibilités de recours aux emprunts demeurent faibles par rapport aux besoins. En effet, la seule possibilité qui reste, pour ne pas se trouver dans une situation bloquée, consiste à trouver par ses propres moyens des contributions privées. Le développement d'établissements de financement

solidaire s'efforce d'aplanir ces difficultés. La majorité des initiatives n'est pas directement rattachée à des collectivités publiques et des organismes se développent pour drainer des financements solidaires en direction de ces expériences qui souffrent d'un manque de capitaux.

Par exemple, en Italie, parmi les points faibles des coopératives sociales et d'une part importante des initiatives locales, on repère notamment la carence de moyens financiers, souvent liée à la limitation de la capitalisation des coopératives mais aussi à leurs difficultés à être reconnues comme interlocuteurs valables de la part du système financier. Pour remédier à ces difficultés, des organismes de financement se développent en tenant compte de la spécificité des initiatives soutenues. La compagnie d'investissements sociaux S.p.A. a pour « objet [art. 2 des statuts] la "gestion d'initiatives de développement de l'activité de financement et de prestations de services" en faveur des organisations non lucratives, y compris les coopératives sociales, afin de réaliser leur diffusion et leur croissance sur le territoire italien ». Elle associe une fondation partenaire privilégiée (la Fondation Europe emploi), les milieux financiers, des entreprises privées traditionnelles, la Caisse d'épargne de Rome et la prise de participation en obligations financières des citoyens.

Dans le nord de la France, Autonomie et Solidarité, société anonyme coopérative spécialisée dans les placements à risque, prend « des participations dans des entreprises dont le produit ou service répond à une demande sociale et qui privilégient : une organisation et un fonctionnement démocratiques ; un processus de production économe en ressources naturelles ; des relations de solidarité internes et externes. Ce dernier critère passe notamment par l'attribution de la moitié des emplois créés à des chômeurs de longue durée ou à des personnes défavorisées face à l'emploi » (Fondation pour le progrès de l'homme – FPH, 1993). Il n'est pas prévu de verser de dividendes durant les cinq premières années de fonctionnement de cette société, car les investisseurs semblent plus intéressés par les enjeux sociétaux auxquels s'attaquent les initiatives que par les intérêts financiers à court terme que peut rapporter cette prise de participation dans leur capital.

En 1996, à partir d'échanges développés avec la Caisse d'économie des travailleurs du Québec, avec des expériences européennes (le CREDAL en Belgique, Herrikoa au Pays basque, etc.) et dans le prolongement d'Autonomie et Solidarité, la Caisse d'économie solidaire du Nord-Pas-de-Calais a été créée. Elle a pour objectif de servir d'intermédiaire entre des épargnants et des emprunteurs animés d'une même éthique, soit de constituer un moyen d'action pour participer à la lutte contre l'exclusion et de favoriser l'insertion par l'économique. On retrouve les principes proches d'Autonomie et Solidarité avec des possibilités plus larges

d'action de cette société financière à capital variable, notamment en matière de crédit pour les très petites entreprises, le développement rural et les associations. Dans son programme d'activités, la Caisse d'économie solidaire du Nord-Pas-de-Calais prévoit d'apporter ses moyens financiers en coopération avec des structures d'accompagnement des initiatives. Ainsi, elle a bien intégré qu'à la nécessité d'appui financier aux initiatives locales s'adjoignaient aussi l'indispensable soutien technique et investissement immatériel trop souvent négligé.

7.3. TROIS FORMES D'INSTITUTIONNALISATION

Si les initiatives présentent des caractéristiques communes dans leur construction, leurs formes d'institutionnalisation économique varient. On peut distinguer trois formes.

La première forme d'institutionnalisation est celle de l'entreprise commerciale poursuivant un objectif lucratif et s'appuyant principalement sur des ressources marchandes. La deuxième forme d'institutionnalisation correspond à l'entreprise publique ou parapublique locale avec des objectifs d'intérêt général et des ressources principalement non marchandes. Si ces formes d'institutionnalisation que constituent l'entreprise commerciale et l'entreprise publique locale apparaissent logiques et prévisibles, ce qui est surprenant et original, c'est qu'une troisième forme d'institutionnalisation est fortement représentée dans les initiatives à travers une hybridation de ressources marchandes, non marchandes et non monétaires. Cette dernière n'est pas seulement une modalité temporaire de fonctionnement liée à la construction de l'initiative mais elle s'impose comme une façon permanente d'équilibrer la gestion.

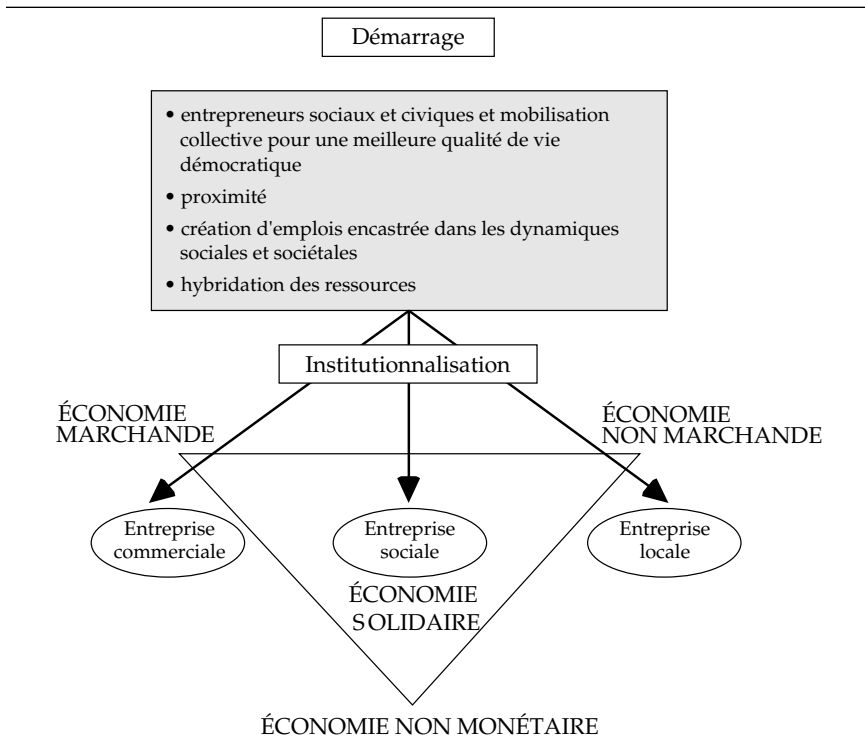
Pour rendre compte de cette forme d'institutionnalisation, le terme d'entreprise sociale se répand en Europe (Borzaga et Defourny, 2001 ; Evers et Laville, à paraître). Il désigne des initiatives aux appellations très variées selon les pays : coopératives sociales, groupes d'auto-assistance, entreprises communautaires, entreprises solidaires. Toutefois, malgré les différences de contextes nationaux, deux dimensions communes à toutes ces initiatives sont relevées :

- Une *dynamique entrepreneuriale collective* au sens où une production de biens ou de services est assurée de manière autonome par un groupe qui doit généralement rechercher un certain degré d'autofinancement, un appui plus ou moins important des pouvoirs publics et une mobilisation de ressources non monétaires (bénévolat, contributions volontaires) ;

- Une *finalité sociale* au sens où l'activité ne vise pas d'abord le bénéfice patrimonial des actionnaires, mais le service rendu aux individus et à la collectivité, les profits éventuellement dégagés étant majoritairement réinvestis dans ce but.

Les initiatives, s'institutionnalisant sur le mode de l'entreprise privée ou publique, n'utilisent principalement des ressources bénévoles que durant leur période de création. Les entreprises sociales, de leur côté, n'utilisent pas le bénévolat de manière transitoire, mais de manière régulière. C'est bien une forme d'institutionnalisation à part entière qui se manifeste avec l'entreprise sociale et il convient qu'elle ait le même caractère de légitimité que les entreprises commerciale et publique pour que les initiatives locales se pérennisent en adéquation avec les logiques d'action des promoteurs.

FIGURE 7.1
Initiatives locales de développement et d'emploi
De l'émergence à l'institutionnalisation



CONCLUSION

Les initiatives parviennent à être reconnues localement là où elles développent leurs activités ; en outre et le plus souvent, elles mobilisent sous des formes variées l'engagement volontaire d'individus sensibles aux problématiques et aux enjeux qu'elles soulèvent. Pourtant, cette reconnaissance locale qui se conquiert par l'exemple n'est pas toujours relayée par une reconnaissance plus générale qui ferait des initiatives locales un véritable enjeu national et international.

En résumé, certaines initiatives, ne générant pas de ressources marchandes suffisantes pour couvrir leurs charges d'exploitation, restent dépendantes du traitement social du chômage ; à moins qu'elles ne soient contraintes de tirer parti d'une concurrence déloyale par les prix au détriment de la qualité ou qu'elles équilibrent leurs comptes grâce à l'absence de salaires minimaux.

Or, les objectifs de qualité, d'accessibilité aux services et de reconnaissance des personnes qui les assurent demandent que l'on parvienne à dépasser le leurre d'un autofinancement possible de toutes les initiatives à partir de la vente de services sur le marché (même complétée par la mobilisation de contributions volontaires). Un travail de contractualisation auprès d'institutions ou collectivités publiques ou parapubliques s'avère indispensable pour surpasser les situations de précarité dans lesquelles peuvent se trouver ces services et les personnes qui les rendent.

En conséquence, la diffusion des initiatives locales réclame de préciser les « règles du jeu » avec les partenaires institutionnels. L'abaissement des coûts salariaux ou l'inscription dans les politiques actives de l'emploi, quand ils s'imposent comme les seules solutions, ne peuvent convenir parce qu'ils ne tiennent pas compte du caractère économique des activités. « Dans les dernières décennies, l'emploi ne s'est jamais avéré être un bon argument pour stabiliser d'anciens domaines d'activités ou pour en créer d'autres ; ce qui est décisif, ce sont les biens et les services dont on aura besoin pour l'avenir » (Evers, 1996).

C'est, en premier lieu, cet aspect économique qu'il s'agit de valoriser à travers des apports pour les investissements matériels et immatériels, incluant la rémunération nécessaire pour que l'entrepreneur dispose d'un réel statut. C'est, en second lieu, pour ce qui est du fonctionnement, la reconnaissance de ce que des subventions peuvent être « liées au caractère collectif du service qui permettent de le financer ou à la finalité sociale du service afin de le rendre accessible à tous » (Nyssens, 1996, p. 9). Cette reconnaissance doit s'appuyer sur une différenciation par rapport aux dispositions propres aux politiques actives sur le marché de l'emploi qui, elles, sont conçues pour encourager le recrutement de

certaines publics. Plus précisément, un soutien approprié de la part des pouvoirs publics pour le fonctionnement supposerait de distinguer quatre types de contributions :

- des soutiens au fonctionnement des structures ayant un caractère pluri-annuel et accordés à partir de débats et de choix politiques statuant sur l'utilité sociale des activités développées ;
- des aides à la personne pour les services aux personnes dans le souci de ménager une liberté d'accès à ceux-ci ;
- des soutiens à l'insertion identifiés dans le cas où les initiatives fournissent un service spécifique d'insertion pour des personnes éprouvant de graves difficultés ;
- des moyens en formation susceptibles de faciliter la professionnalisation des personnels.

Toutefois, la distinction entre ces quatre types de contributions mériterait d'être effectuée dans chaque négociation avec les bailleurs de fonds et chacun de ces quatre types pose des problèmes qui lui sont propres :

- les soutiens au fonctionnement des activités supposent la prise en compte des attentes de la société civile concernant les activités qu'il convient ou non de soutenir et un redéploiement des politiques d'emploi dans lequel le ciblage des catégories de populations serait remplacé par un dispositif de soutien à la création d'activités ;
- les aides à la personne supposent la possibilité pour les autorités publiques d'apporter leur soutien financier à des personnes n'ayant pas les moyens d'assumer l'intégralité du coût des services auxquels ils souhaitent accéder, selon des systèmes où le concours des fonds publics varie suivant le niveau de revenus ;
- les soutiens à l'insertion supposent d'élargir le champ d'application du principe de la rémunération du service d'insertion rendu à la collectivité, qui, pour l'instant, n'est appliqué que de manière restrictive ;
- les modalités de formation des salariés ne peuvent qu'être conçues en liaison étroite avec les situations de travail dans des services relationnels. La contractualisation avec la formation professionnelle appelle pour cette raison à un assouplissement de ses critères de financement qui doivent pouvoir être adaptés aux besoins de projets singuliers.

Des conventions passées avec les pouvoirs publics vont dans ce sens et montrent que des avancées vers des formes d'hybridation adaptées aux différents services sont possibles. Néanmoins, ces avancées n'ont été pour la plupart obtenues qu'après plusieurs années de fonctionnement lorsque

les services ont « fait leurs preuves » dans le contexte local et elles sont particulièrement difficiles à réaliser par les groupes indépendants qui bénéficient de peu de relais et d'appuis institutionnels. L'ampleur des changements auxquels renvoient les quatre options implique un travail approfondi de reformulation des politiques publiques.

BIBLIOGRAPHIE

- AFRIAT, C. et P. CASPAR (1988). *L'investissement intellectuel. Essai sur l'économie de l'immatériel*, Paris, Economica – CPE.
- BEN NER, A. et T. VAN HOOMISSEN (1991). « Non Profit Organizations in the Mixed Economy », *Annals of Public and Cooperative Economy*, vol. 4, p. 519-549.
- BORZAGA, C. et J. DEFOURNY (dir.) (2001). *The Emergence of Social Enterprise*, Londres, Routledge.
- COMBEMALE, P. (1987). INSEE Ecoflash, 22 octobre 1987.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1993). *Croissance, Compétitivité et Emploi. Débats et voies pour entrer dans le XXI^e siècle*, Luxembourg, Livre blanc.
- EME, B. (1993). « Changement social et solidarités », *Travail*, n° 29.
- EVERS, A. (1996). *Propositions pour le développement d'une politique locale de services*, Böbligen, Allemagne, SGK.
- EVERS, A. et J.L. LAVILLE (à paraître). *The Third Sector in Europe*, Gloucestershire, Edward Elgar.
- FONDATION POUR LE PROGRÈS DE L'HOMME (1993). *Le capital au risque de la solidarité*, Paris, FPH.
- GARDIN, L. et J.L. LAVILLE (dir.) (1996). *Les initiatives locales en Europe. Bilan économique et social*, Bruxelles, Commission européenne.
- GARDIN, L. et J.L. LAVILLE (1997). *Local Initiatives in Europe. An Economic and Social Review*, Paris, Commission européenne.
- GARDIN, L. et J.L. LAVILLE (1999). *Le iniziative locali in Europa. Bilancio economico e sociale*, Turin, Bollati Boringhieri.
- JAZOULI, A. (1992). « Jeunes des banlieues, violence et intégration: le dilemme français », *Les années banlieues*, Paris, Seuil.
- LAVILLE, J.L. (dir.) (1993). *Les services de proximité en Europe*, Paris, Syros.
- LORINO, P. (1989). *L'économiste et le manager*, Paris, La Découverte.
- NYSENS, M. (1996). « Le développement des services de proximité: vers une économie plurielle? », Contribution pour le XII^e Congrès des économistes belges de langue française.

CHAPITRE



DÉVELOPPEMENT URBAIN TECHNOSCIENTIFIQUE QUELQUES LEÇONS DES ÉTUDES EMPIRIQUES

Michel Grossetti¹

Dans les sites industriels confrontés au déclin de certaines activités, le plus souvent, les pouvoirs publics nationaux ou locaux tentent d'agir sur l'économie locale pour amortir les effets des fermetures d'établissements ou des plans de licenciement, pour relancer l'activité touchée ou favoriser le développement d'autres activités. Les termes de reconversion industrielle ou de redéveloppement désignent les objectifs de ces politiques.

Dans une analyse des politiques de reconversion industrielle en France (Beslay *et al.*, 1998)², nous avons pu faire une sorte d'inventaire des actions et des projets visant à favoriser la « reconversion ». Les

1. Michel.Grossetti@univ-tlse2.fr

2. Nous avons étudié, par des séries d'entretiens, 10 sites manifestant une assez grande variété de situations : restructurations des industries de défense (Bordeaux, Tarbes, Bergerac) ; fermeture de bassins houillers (Carmaux, Decazeville, Alès) ; petits districts industriels en difficulté (Graulhet, Lavelanet) ; restructurations d'un grand groupe privé (Clermont-Ferrand) ; fermeture d'un centre administratif (Modane).

objectifs visés par les projets mis en œuvre dans les sites étudiés peuvent se ramener à quelques catégories qui, à des degrés divers, se retrouvent partout : adapter la sous-traitance dans le secteur en crise, soutenir les activités des autres secteurs, aider à la création d'entreprises, améliorer les infrastructures, attirer des entreprises extérieures, donner une nouvelle image du site en reconversion. Parmi les actions entreprises, on retrouve très souvent l'aménagement de parcs technologiques et la mise en place de structures destinées à favoriser le développement « technoscientifique » (pépinières d'entreprises, mise en place de réseaux électroniques à haut débit, etc.). Il s'agit souvent de transformer une « friche industrielle » en « pôle technologique ».

Dans la mise en place de telles actions, le discours des acteurs publics comporte un certain nombre d'« allant-de-soi » ou de mythes, c'est-à-dire d'ensembles discursifs organisés et cohérents fonctionnant comme des entités non décomposables et reposant sur des représentations de liens de causalité. Ce sont des analyses toutes faites sur lesquelles ceux qui élaborent les politiques publiques peuvent fonder ou, en tout cas, justifier une décision sans avoir à réouvrir certaines questions. Plus ce type de discours est stable dans le temps et partagé par d'autres acteurs, plus il peut constituer une ressource pour l'action. Cela ne signifie pas nécessairement que les liens de causalité ou les arguments développés soient faux (c'est-à-dire qu'ils contredisent des savoirs qui seraient validés et pertinents), mais plutôt qu'ils ne fonctionnent pas sur le registre de la démonstration et de la validation.

Par exemple, parmi les nombreux mythes du développement économique local, le mythe de l'attraction des entreprises concerne les dispositifs visant à favoriser l'implantation locale d'entreprises ou d'établissements de groupes industriels. Ce mythe rappelle un peu le célèbre culte du Cargo que les Mélanésiens ont développé au contact des Occidentaux. Dans ce mythe, qui comprend de nombreuses variantes, le Cargo désigne les richesses que les Blancs reçoivent des navires ou des avions qui viennent les ravitailler. Pour les Mélanésiens, comme les Blancs ne travaillent pas, ils ne peuvent obtenir ces richesses envoyées par leurs ancêtres que par voie magique. Ainsi, les Mélanésiens se mirent-ils à construire des simulacres de docks, de radios et de pistes d'atterrissage, pour attirer le Cargo (Worsley, 1977). Un peu de la même façon, le mythe de l'attraction des entreprises (ou encore le mythe du développement exogène) suppose qu'il suffit de mettre en place les conditions nécessaires (services aux entreprises, zones industrielles, locaux, infrastructures routières et de communication) pour que des entreprises s'implantent. Certes, il faut bien loger les entreprises et mettre à leur disposition les moyens dont elles ont besoin pour fonctionner, mais cette démarche oublie souvent d'interroger

les logiques d'implantation des entreprises. D'abord, les implantations nouvelles (sans même évoquer les délocalisations) concernent très peu d'entreprises et presque tous les territoires sont en concurrence les uns avec les autres, disposant le plus souvent (sur un même territoire national) d'atouts comparables. Ensuite, en général, une entreprise ne choisit pas son lieu d'implantation parce qu'il existe une zone industrielle pour la recevoir ou parce qu'elle pourra bénéficier d'exonérations fiscales (sauf dans le cas de très grands établissements de groupes à la recherche d'une implantation à l'échelle du pays ou du continent). Les choix d'implantation dépendent d'aspects économiques plus classiques (proximité des marchés ou des ressources), voire dans certains cas plus subjectifs et plus complexes que les seuls avantages fiscaux et les infrastructures existantes (je pense à l'origine et aux réseaux sociaux des dirigeants, notamment pour les petites ou moyennes entreprises).

Un autre des mythes les plus répandus des politiques locales de développement économique est celui des technopoles ou du développement technoscientifique local. Le rassemblement, sur une aire géographique donnée, de plusieurs entreprises ayant des activités de recherche et développement, apporterait un surcroît d'efficacité à cause des relations qu'elles auraient entre elles grâce à cette proximité. En général, s'il existe à proximité une université ou d'autres établissements d'enseignement supérieur (écoles d'ingénieurs) ou de recherche (laboratoires gouvernementaux), le mythe des technopoles met l'accent sur les relations entre la recherche et l'industrie, sur les « transferts de technologie » et sur l'innovation technique. La création de pôles technologiques est une constante des politiques de développement local, notamment dans les grandes métropoles ou les centres urbains importants. Dans les discours sur les parcs technologiques, on évoque souvent, en France, l'« effet cafétéria » selon lequel la présence d'un lieu de convivialité installé dans une zone d'activité suffirait à faire émerger des relations entre les personnes qui travaillent dans les entreprises de la zone d'activité et favoriserait ainsi les « synergies ».

En ce qui concerne les relations entre les universités ou la recherche publique et les entreprises, on dispose d'un grand nombre d'études empiriques qui sont loin de valider le mythe des technopoles. Je voudrais m'appuyer sur les recherches que j'ai menées en France (Grossetti, 1995) pour tenter d'éclairer la question des effets de proximité dans les échanges science-industrie et en tirer quelques leçons pour l'action publique. Je m'intéresserai donc, dans ce qui suit, aux échanges entre recherche publique et entreprises en France pour dresser dans un premier temps une série de constats, avant de transposer ces résultats sur le registre de l'action. Parmi ces constats, j'insisterai sur la différence de temporalité entre,

d'une part, les effets de proximité qui relèvent de logiques sociales quotidiennes et, d'autre part, l'accumulation dans une ville ou une région d'universités, de centres de recherches et d'entreprises qui peuvent finir par constituer des systèmes locaux structurés par les effets de proximité. Cette accumulation s'étale sur des durées parfois importantes, fait intervenir des politiques publiques aux effets souvent inattendus et différés et demande, pour être comprise, une approche historique.

8.1. ÉLÉMENTS SUR LE DÉVELOPPEMENT TECHNOSCIENTIFIQUE EN FRANCE

Les relations entre les entreprises et les organisations publiques d'enseignement supérieur et de recherche peuvent prendre de nombreuses formes. La première forme est liée au marché du travail et concerne l'aspect formation des organisations scientifiques : l'embauche de jeunes diplômés ou les stages d'étudiants en entreprises impliquent des flux d'information, voire des échanges institutionnalisés entre la sphère de l'industrie et celle de la science. Aux frontières de la formation et de la recherche se situe le financement de thèses par les entreprises. L'association d'entreprises et de laboratoires dans un même projet, ponctuel (recherche partagée) ou plus durable (laboratoires mixtes), est une forme impliquant une certaine institutionnalisation des échanges (existence de contrats, de conventions) et se centrant sur la dimension recherche. Certaines relations reposent sur un individu (chercheur effectuant de la « consultance », cadre d'entreprise participant à une formation) et sont difficiles à comptabiliser. Enfin, les créations d'entreprises par des chercheurs manifestent une forme d'échange qui s'apparente au transfert de technologie.

J'ai pu utiliser ou construire des données sur l'emploi de diplômés locaux à Toulouse, sur les conventions industrielles de formation par la recherche (Convention industrielle de formation par la recherche) pour l'ensemble du territoire, sur la recherche partagée au Conseil national de recherches scientifiques (CNRS) et sur les créations d'entreprises par des chercheurs (Grossetti, 1995). L'analyse de ces différents indicateurs permet d'avancer les résultats suivants.

8.1.1. IL EXISTE DES DISCIPLINES PLUS « APPLIQUÉES » QUE D'AUTRES

Les sciences de l'ingénierie (en particulier celles qui sont issues directement ou indirectement de l'électricité – électrotechnique, électronique, automatique, informatique) et la chimie sont les deux grands domaines d'établissement de ces relations, avec un poids variable selon les indicateurs, mais toujours prépondérant lorsqu'on les cumule. Cela implique que les potentiels scientifiques doivent être analysés du point de vue de leurs orientations thématiques et disciplinaires, et non seulement en fonction de leur taille.

TABLEAU 8.1
Poids des différents départements scientifiques

Département scientifique	Nombre de chercheurs CNRS (en équivalents temps pleins)	Nombre d'unités	Nombre de contrats (sur 13 827 contrats signés entre 1986 et 1998)
Physique nucléaire et corpusculaire	6 94,1 (6,1 %)	19 (1,5 %)	74 (0,5 %)
Sciences physiques et mathématiques	1 677,7 (14,8 %)	143 (11,4 %)	963 (7 %)
Sciences de l'ingénierie	1 386,1 (12,2 %)	169 (13,5 %)	4 517 (32,8 %)
Sciences de la chimie	2 006 (17,6 %)	205 (16,3 %)	4 737 (34,4 %)
Sciences de l'univers	1 140,7 (10 %)	102 (8,1 %)	1 143 (8,3 %)
Sciences de la vie	2 406,8 (21,2 %)	255 (20,3 %)	1 927 (14 %)
Sciences de l'homme et de la société	2 054,8 (18,1 %)	366 (29,2 %)	421 (3,1 %)
Total	11 366,3	1 254 (100 %)	13 782 (100 %)

Source : CNRS.

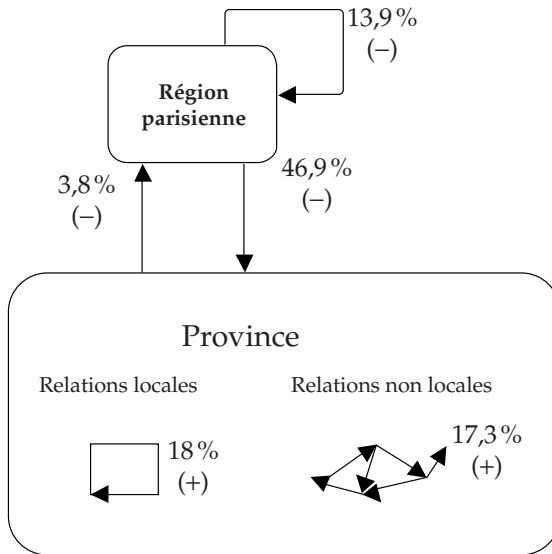
Les spécificités des potentiels scientifiques déterminent la plus grande part des variations interrégionales. Quel que soit le critère utilisé, l'explication des différences entre régions dans les relations science-industrie renvoie en premier lieu à la taille des régions (en termes de population ou de produit intérieur) et ensuite à la taille du potentiel scientifique en chimie et sciences de l'ingénierie. L'impact des potentiels industriels (l'importance de la recherche industrielle essentiellement) est plus réduit (Grossetti et Nguyen, 2001).

8.1.2. LES RELATIONS LOCALES SONT IMPORTANTES

Les chercheurs qui créent des entreprises le font en général à proximité de leur laboratoire d'origine ; lorsqu'elles le peuvent, les entreprises puisent abondamment dans les viviers de diplômés locaux ; les collaborations de recherche qui n'entrent pas dans une division du travail Paris-Province (la région parisienne recèle beaucoup plus d'entreprises

FIGURE 8.1

La structure spatiale des collaborations CNRS-entreprises (contrats de recherche partagée signés entre 1986 et 2001)



+: augmente

Entreprises → Laboratoires

collaborant avec des unités du CNRS que de laboratoires du CNRS travaillant avec des entreprises) sont essentiellement locales. Ce résultat est conforté par les études d'une équipe de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) (Joly, Lemarié et Mangematin, 1995). Trois types d'espaces se dessinent : l'espace mondial du marché (les entreprises vont chercher les meilleurs experts lorsqu'elles en ont besoin pour un problème bien défini), l'espace national structuré par la division Paris-province et l'espace local qui permet les effets spécifiques de proximité.

8.1.3. LE LOCAL, C'EST LA VILLE

Les grandes villes (en France, les capitales régionales en particulier, ou les centres académiques) concentrent l'essentiel des potentiels de recherche régionaux, ainsi que la plus grande part des entreprises qui passent des contrats avec les laboratoires du CNRS.

Dans les cas où deux pôles scientifiques habitent dans la même région, comme en Rhône-Alpes avec Grenoble et Lyon, les relations entre pôles sont peu significatives. Ainsi, les laboratoires de Grenoble signent 20,5 % de leurs contrats industriels avec des industriels de leur académie³, seulement 0,5 % avec ceux de l'académie de Lyon, capitale régionale située à une heure de transport à peine, et 67,2 % avec des industriels de la région parisienne. Pour leurs homologues de Lyon, les proportions sont de 18,3 % dans la même académie, 5,6 % avec des industriels de l'académie de Grenoble et 65,2 % avec des entreprises de la région parisienne. Les industriels de l'académie de Grenoble signent 55,9 % de leurs contrats avec des laboratoires de la même académie, 12,5 % avec des laboratoires de l'académie de Lyon et 5,1 % avec des équipes d'Île-de-France.

La très grande majorité des relations « locales », c'est-à-dire mettant en jeu des partenaires de la même académie, se situent dans la même agglomération urbaine, mais pas dans un parc d'activité particulier. Dans le cas de Toulouse par exemple, les laboratoires situés dans le Sud-Est de l'agglomération travaillent avec des entreprises du secteur aéronautique situées pratiquement à l'opposé (secteur Nord-Ouest), des entreprises d'électronique situées au Sud-Ouest, aussi bien qu'avec celles du secteur spatial, plus proches mais pour la plupart situées en dehors des parcs technologiques de cette zone de l'agglomération, nommément Labège et Ramonville. On pourrait sans difficulté faire un constat similaire à Grenoble ou à Lyon.

On retrouve là finalement un résultat bien connu des travaux sur les réseaux sociaux en milieu urbain. Ainsi, dans l'enquête de Fischer (1982) réalisée dans la région de San Francisco, 24,6 % des personnes citées habitaient à moins de cinq minutes du domicile de l'enquêté, 40,4 %, à plus de cinq minutes mais une heure au maximum, et 35 % au-delà d'une heure. Dans une enquête similaire sur une population de 300 habitants de Toulouse, nous trouvons des proportions comparables (22,5 %, 60,1 % et 22,4 %).

3. En France, une académie est une circonscription du système éducatif correspondant en général à une région administrative, sauf dans les régions très peuplées comme Rhône-Alpes (qui comporte deux académies, Lyon et Grenoble), Provence-Alpes-Côte-d'Azur (Nice et Aix-Marseille) ou l'Île-de-France (Paris, Versailles et Créteil).

8.1.4. LES EFFETS DE PROXIMITÉ SPATIALE S'EXPLIQUENT PAR L'EXISTENCE DE RÉSEAUX SOCIAUX LOCAUX

Les travaux de sociologues sur les systèmes industriels locaux (Raveyre et Saglio, 1984) ou des économistes sur les districts (Beccattini, 1992) insistent beaucoup sur l'existence de normes locales favorisant les coopérations, mais les éléments empiriques qu'ils mobilisent laissent entrevoir qu'en fait c'est au niveau des réseaux locaux individuels que se joue l'essentiel des effets de proximité (Grossetti, 2001). Dans certains cas, ceux-ci peuvent susciter l'établissement de normes locales, mais ce n'est pas indispensable à l'existence d'effets de proximité : dans les cas de Grenoble et de Toulouse, on ne décèle pas l'existence de normes de comportement ou d'échange spécifiquement locales, alors que les effets de proximité ressortent clairement. Le fait qu'il s'agisse de cadres et d'ingénieurs (donc investis dans de nombreuses relations à liens faibles) explique probablement cette différence avec les études portant sur les districts où les liens familiaux restent dominants. Le cas le plus général est donc le lien entre la concentration d'activités et la formation de réseaux locaux qui favorisent les échanges entre acteurs ou organisations qui sont, par ailleurs, séparés par des barrières (concurrence entre entreprises, différence de formes d'activités et de pratiques entre entreprises et organisations scientifiques). Ces relations se constituent principalement au cours d'activités organisées (études, travail, etc.) dont la concentration et la stabilité conditionnent l'importance des relations locales d'un acteur donné.

Dans une étude conduite avec Marie-Pierre Bès sur les collaborations entre les laboratoires du CNRS et les industriels (Grossetti et Bès, 2001), nous avons reconstruit 130 histoires de collaborations entre des laboratoires du CNRS et des industriels⁴. Nous nous sommes en particulier intéressés aux logiques de construction des collaborations. Comme

4. Nous avons réalisé 27 entretiens initiaux avec des chercheurs, qui ont généré 130 histoires, que nous avons complétées par 119 entretiens (73 avec les partenaires industriels, 46 avec d'autres chercheurs ou participants). Les chercheurs interrogés initialement sont dans des équipes de Toulouse (11), de Bordeaux (5), de Montpellier (3), de Clermont-Ferrand (2) et de Grenoble (6). La plupart des spécialités des SPI sont représentées : électrotechnique (1), électronique (7), automatique ou robotique (3), informatique (5), génie des procédés (4), mécanique des fluides (7). Les 130 relations concernent 81 partenaires dont 38 groupes industriels (73 relations), 35 petites entreprises (38 relations) et 8 organismes publics de recherche technologique (CNES, CNET ; 19 relations), que nous avons décidé d'inclure parce qu'ils ont véritablement joué un rôle de partenaire industriel dans les histoires recueillies. Trente-six pour cent de ces relations sont locales (laboratoire et entreprise dans la même région), 38 % associent un laboratoire de province et une entreprise de la région parisienne et 26 % un laboratoire et un partenaire d'une autre région ou d'un autre pays. Voir Grossetti et Bès, 2001, pour une description détaillée de la méthode et des résultats.

nous nous y attendions, une part importante des collaborations (48 sur 110 que nous avons pu coder, soit 44 %) résulte de l'existence préalable d'une chaîne relationnelle entre les deux responsables qui seront plus tard amenés à signer une convention ou un contrat. Ce cas de figure est nettement plus fréquent lorsque les collaborations sont locales (60 % de contacts par réseau dans ce cas). Dans tous les cas, on peut isoler une relation clé qui explique la mise en relation. Cette relation, qui n'est pas induite par le contexte de travail immédiat (comme c'est le cas pour les collègues de l'entreprise ou du laboratoire), établit un pont entre les sous-réseaux organisationnels. La plupart de ces relations sont issues du monde professionnel (anciens collègues, 41 %) et de l'enseignement (étudiant/professeur ou anciens étudiants du même cursus, 40 %), le reste regroupant des liens familiaux, d'enfance ou associatifs. Il n'y a aucun cas dans lequel le lien résulterait d'une rencontre au sein d'un lieu de convivialité interne à un parc d'activité. D'ailleurs, on trouve très peu des relations qui soient internes à des parcs d'activité.

La proximité n'engendre pas mécaniquement et de façon homogène des réseaux interpersonnels locaux. Les contextes de création des relations varient en fonction des phases des trajectoires individuelles dans lesquelles ces créations s'insèrent. Dans des sites comme Toulouse ou Grenoble, une grande part des réseaux se constituent dans le cadre du système d'enseignement supérieur, à la faveur des phases de formation des futurs chercheurs, ingénieurs ou cadres. Le fait que les entreprises à forte activité de recherche et développement recrutent un grand nombre de diplômés locaux a pour conséquence que le mode dominant de concentration des « ressources humaines » dans ces sites, et, donc, le contexte principal de formation des réseaux, n'est pas la famille ou le marché du travail, mais la formation.

8.1.5. LES LOGIQUES DU MARCHÉ DU TRAVAIL LOCAL

La fréquence des recrutements de diplômés locaux à Grenoble ou Toulouse s'explique par l'adéquation relative des formations aux besoins des entreprises, adéquation qui résulte des interactions multiples entre les deux sphères. Elle s'explique aussi par les stratégies des diplômés qui tendent à rechercher en priorité un emploi local, quitte parfois à accepter une rémunération moindre et à résister, par la suite, aux incitations à la mobilité géographique qui peuvent provenir de leurs employeurs. Cet effet local spécifique s'explique à son tour par différents facteurs. Le premier est l'existence de canaux d'insertion liés aux institutions scientifiques (stages, thèses cofinancées, etc.), qui ont pour effet d'éviter à certains diplômés le passage par le marché du travail et donc, la formulation du

problème de l'insertion dans le cadre classique de l'examen des coûts et des avantages. Le deuxième est lié à la structure des réseaux sociaux utilisables pour la recherche d'emploi, réseaux qui sont en grande partie locaux. Le troisième est dû aux effets de la généralisation du travail des femmes, qui a pour conséquence le passage de stratégies individuelles de gestion de la carrière à des stratégies familiales, dans lesquelles la mobilité géographique pose des problèmes bien plus importants. Enfin, quatrième facteur, qui vient surtout renforcer la demande d'emploi local, la professionnalisation, qui se traduit par une gestion des carrières plus souvent que par le passé fondée sur la mobilité professionnelle, chaque progression pouvant être associée à un changement d'employeur. Ce phénomène est lié aux transformations affectant l'organisation du travail dans les entreprises à forte composante de recherche et développement, où les ingénieurs, de plus en plus rassemblés en équipes homogènes, ont beaucoup moins de certitude de pouvoir accéder à des niveaux croissants de responsabilité. La combinaison des deux derniers facteurs favorise l'activité de marchés locaux du travail, au sein desquels on peut changer d'employeur sans changer de résidence.

8.1.6. LES « SCIENTIFIQUES » ET LA CRÉATION DES PARCS TECHNOLOGIQUES

Les réseaux constitués dans les sites à fort recrutement local de diplômés diffèrent, dans leur structure comme dans les types de relations qu'ils agrègent, de ceux qui peuvent exister aussi bien dans certains sites où le système de formation est moins important (Sophia-Antipolis), que dans des districts industriels fondés sur les relations familiales (districts italiens, Oyonnax, etc.). Les relations, issues du passage par les instituts d'enseignement supérieur scientifique et technique, contribuent à structurer un groupe social dont les membres ont pour caractéristiques communes, par-delà les différences de fonctions professionnelles, les compétences et savoirs de tous ordres liés à ce type de formation. L'analyse du cas de Toulouse montre que ce groupe présente une certaine homogénéité, qu'on l'analyse du point de vue des ressources, de celui des relations ou encore sous l'angle des mobilités professionnelles. Chercheurs, enseignants du supérieur, ingénieurs et cadres techniques appartiennent jusqu'à un certain point au même « monde ». Leur concentration dans un espace donné, ainsi que celle des organisations qui les emploient, prend la forme d'un système local.

Par ailleurs, les « scientifiques » (terme désignant ici les chercheurs, enseignants, ingénieurs ou cadres de formation scientifique, quel que soit leur emploi) prennent part à la vie publique locale, sous différentes formes, la vie associative étant la forme dominante. L'implication dans la vie publique locale se traduit par l'accès de certains d'entre eux au pouvoir municipal. Leur concentration dans certains secteurs des agglomérations les conduit à se constituer parfois autour de certains enjeux liés aux équipements collectifs en groupe de pression, puis à s'emparer du pouvoir. Or, la présence de scientifiques au pouvoir est souvent intimement liée aux projets de développement local fondés sur les hautes technologies, même si ceux-ci prennent aussi racine dans les milieux de l'urbanisme. Les zones de Meylan (Grenoble), Labège (Toulouse) ou Brabois (Nancy) se constituent toutes à un moment où des scientifiques sont au pouvoir dans les communes dont elles dépendent. Il y a donc un lien entre cette catégorie de population et ce type d'action publique, même si ce lien prend dans chaque cas des formes particulières. En ce sens, certaines zones destinées aux activités de haute technologie apparaissent dans les grands centres universitaires comme le résultat d'un processus de développement urbain qui s'amorce avec la croissance universitaire des années 1960 et l'aménagement des campus éloignés des centres historiques (Ranguieu pour Toulouse, Saint-Martin d'Hères pour Grenoble, Vandœuvre pour Nancy). Ce développement, accompagné ou non de celui des industries de recherche et développement, se traduit par la concentration des scientifiques dans certaines communes. L'arrivée de représentants de cette population dans les municipalités, au moment où se formule et se répand le mythe des technopoles, a pour conséquence la mise en place d'actions d'aménagement orientées vers l'accueil d'activités de haute technologie. Je n'ai pas eu l'occasion de revenir en détail sur la genèse de ces opérations, mais on observe donc un lien, dont l'explication reste à affiner. Une hypothèse possible est évidemment que des opérations fondées sur une forme de valorisation de la science ne pouvaient que séduire les scientifiques en question : ce n'est pour l'instant rien d'autre qu'une hypothèse.

Il faut, en tout cas, séparer les effets de proximité dans les échanges recherche-entreprises, dont nous venons de voir qu'ils peuvent s'expliquer par l'existence de réseaux sociaux locaux traduisant l'imbrication entre les activités d'enseignement, le marché du travail et les collaborations science-industrie, et la présence dans certains sites d'établissements scientifiques et d'entreprises qui sont en situation de collaborer. Pour comprendre cette présence, il faut revenir sur l'histoire des sites. Silicon Valley ou la Route 128 ne se sont pas construites en quelques mois : aux États-Unis, Stanford et le MIT sont des universités fondées au XIX^e siècle avec des orientations techniques importantes (renforcées dans les années

1910); le Stanford Research Park a été créé il y a plus de cinquante ans. En France, si Grenoble et Toulouse apparaissent aujourd'hui comme les villes où les relations science-industrie sont fortes, c'est parce qu'elles bénéficient d'orientations prises au fil du siècle qui vient de s'achever. Un détour par l'histoire s'impose donc pour comprendre comment des politiques peuvent favoriser le « développement techno-scientifique local ».

8.2. LA CONSTRUCTION HISTORIQUE DES SYSTÈMES URBAINS D'INNOVATION EN FRANCE: L'EXEMPLE DE TOULOUSE ET DE GRENOBLE

En France, on peut observer l'existence de relations locales entre l'industrie et la science dès la fin du XVIII^e siècle : ainsi à Montpellier, Chaptal, enseignant la chimie à l'université, crée une industrie chimique locale (fabrication de soude, d'acide sulfurique, etc.). D'autres cas apparaissent sous le Second Empire lorsque, dans quelques villes (Lyon, Lille, Besançon), l'industrialisation se combine avec une orientation ouvertement appliquée des Facultés des sciences. À Lille, par exemple, Pasteur mène des recherches intéressant les industriels, donne des cours de chimie organique appliquée aux industries du Nord (production d'alcool et de sucre à partir des betteraves) et organise des visites d'usine pour les étudiants. La création de l'École centrale de commerce et d'industrie de Lyon, en 1857, et les concomitances entre l'essor de l'industrie chimique et la précocité de l'Institut de chimie de cette même ville suggère qu'il s'agit d'un cas comparable. De même, à Besançon, l'industrie horlogère entretient des relations régulières avec la Faculté. Ce phénomène prend une autre ampleur avec la Troisième République et les réformes de l'enseignement supérieur. L'arrivée dans les facultés de jeunes professeurs défendant l'idée que la science peut constituer une source de développement industriel se traduit par la création de nouveaux enseignements et la fondation d'instituts techniques dont certains bénéficient de financements industriels importants. Toutefois, si l'industrie a souvent aidé les enseignements techniques à se développer, les cas où l'on note l'établissement de relations autres que le recrutement de diplômés locaux sont assez rares. Le plus connu est Grenoble où l'industrie hydroélectrique se développe en même temps que l'Institut électrotechnique dont les laboratoires sont fortement mis à contribution par les entreprises locales. On peut aussi citer, à une échelle bien moindre, les liens entre la Compagnie des chemins de fer du Midi et l'Institut électrotechnique de Toulouse, ou entre diverses sociétés du secteur de la chimie et le laboratoire d'électrochimie, toujours à Toulouse. Après 1945, on note à Grenoble

les premiers véritables essaimage (créations locales d'entreprises nouvelles sur la base d'avancées scientifiques), ainsi qu'un développement très important de la recherche contractuelle. Le processus d'essaimage et de collaboration science-industrie apparaît particulièrement fort dans cette ville au cours des années 1960 et 1970. Mais Grenoble fait un peu figure d'exception sur ce plan. Les autres grands centres scientifiques ne verront vraiment se développer des relations importantes entre la science et l'industrie qu'au cours des années 1980. C'est le cas de Toulouse où le système scientifique, très similaire à celui de Grenoble, manquait de partenaires industriels jusqu'aux décentralisations des activités spatiales décidées dans les années 1960 et réalisées durant la décennie suivante.

Les années 1980 voient la mise en place d'instruments de mesure des collaborations CNRS-entreprises, instruments qui enregistrent une progression considérable (décuplement entre 1982 et 1992), ainsi que le font d'ailleurs la plupart des autres indicateurs des relations entre recherche publique et industrie. Parmi les centres scientifiques français de province, il existe de nombreuses différences en ce qui concerne l'intensité des échanges entre les laboratoires et les entreprises. Par exemple, si l'on s'en tient aux plus grands centres, la part des partenaires locaux pour les contrats passés par les laboratoires du CNRS varie entre 6,7% (Strasbourg) et 36,5% (Bordeaux). Les contrats passés par les laboratoires de Rennes représentent 2,6% du total national alors que ceux de Grenoble en totalisent 12% (Grossetti et Nguyen, 2001). Ces variations s'expliquent bien une fois prises en compte les caractéristiques scientifiques et industrielles des agglomérations considérées⁵. Deux villes émergent particulièrement avec près de 12% chacune des contrats signés par les laboratoires, respectivement 5,5% et 4,4% des contrats signés par les industriels et un nombre élevé de contrats locaux. Il s'agit de Toulouse (538 contrats locaux) et Grenoble (339), qui devancent très nettement Lyon et Bordeaux (249 chacune) et Montpellier (116), les autres centres étant en dessous de la centaine. Ce sont aussi les deux villes où l'on trouve le plus d'entreprises créées par des chercheurs et d'emplois liés aux activités de recherche et développement. Dans chacune de ces deux villes coexistent un ensemble scientifique important et orienté vers les applications (il s'agit des deux plus grandes concentrations de chercheurs du domaine des sciences pour l'ingénieur) et des activités industrielles de recherche

5. La prise en compte de la population régionale, des effectifs de chercheurs et enseignants-chercheurs en chimie et sciences de l'ingénieur et des contrats passés par les entreprises avec des laboratoires extérieurs explique 90% des variations du nombre des contrats locaux (Grossetti et Nguyen, 2001).

et développement (en électronique et informatique à Grenoble, production des satellites, aéronautique et électronique à Toulouse). On a donc affaire dans ces deux agglomérations à ce que l'on peut appeler des systèmes urbains d'innovation.

Les caractéristiques actuelles de Grenoble et Toulouse sont le résultat d'une longue histoire sur laquelle il est intéressant de revenir pour comprendre comment se constituent de tels systèmes. Revenons donc en arrière de deux petits siècles.

8.2.1. DÉBUT DU XX^e SIÈCLE À GRENOBLE ET À TOULOUSE: DEUX VILLES DE PROVINCE INVESTISSENT DANS LA SCIENCE

La géographie actuelle de la science française est le résultat d'un processus de création, développement et différenciation des pôles scientifiques qui s'étale sur environ deux siècles. La Révolution, en supprimant les anciennes universités largement tombées en désuétude et en renforçant le mouvement de création d'écoles spécialisées destinées à former les cadres techniques, met en place une partie des bases du système actuel. À côté des grandes écoles (normale supérieure, polytechnique, etc.) et des instituts dédiés à la recherche (collège de France), pratiquement tous concentrés à Paris, les facultés créées en 1808 ne sont que des lieux de formation pour professions libérales (droit, médecine) ou de simples centres d'organisation du baccalauréat sans véritables étudiants (lettres et sciences). L'histoire des pôles scientifiques provinciaux est largement celle de la renaissance progressive des universités.

La première étape, entre 1808 et 1870, ne voit pas de changement dans les structures mais simplement une série d'ouvertures de facultés dans des villes de province qui deviendront des centres académiques à partir de 1854. Ces centres académiques (15 en métropole) seront les seules villes universitaires durant un siècle. Les grands centres scientifiques actuels figurent tous dans cette première liste. Certaines villes prennent alors, à la faveur de situations très contingentes, un avantage durable sur leurs voisines : dans l'Ouest par exemple, Rennes, qui a obtenu une faculté des sciences en 1840, évince Nantes de l'enseignement supérieur jusqu'en 1961 (Emptoz *et al.*, 1996). Actuellement, alors que son agglomération compte environ deux fois moins d'habitants que celle de Nantes, Rennes accueille près de deux fois plus d'étudiants.

La seconde étape correspond aux réformes entreprises durant la « première Troisième République » (avant 1914). Ces réformes permettent de recréer des universités à partir du regroupement administratif des

facultés existantes qui, bien que loin de se comparer à leurs homologues britanniques ou allemandes, sont bien différentes des anciennes facultés : les professeurs sont plus nombreux, les locaux tout neufs édifiés par les municipalités sont spacieux, les moyens de recherche ne sont pas négligeables et, enfin, élément qui a son importance, il y a des étudiants ! Surtout, diverses dispositions légales permettent aux collectivités locales, aux sociétés savantes ou aux entreprises de financer des laboratoires et des enseignements nouveaux. De nombreuses facultés des sciences créent alors des instituts techniques dans des domaines censés intéresser l'industrie locale : chimie, agronomie, électricité, etc. (Grelon, 1989). Le plus souvent l'initiative vient des universitaires eux-mêmes, qui obtiennent le soutien financier des industriels et des collectivités locales, l'État accompagnant le mouvement ou le laissant simplement se développer selon les cas. Ces instituts ont pour effet de différencier les facultés des sciences qui prennent alors des orientations durables. C'est le moment où Lyon devient un grand centre d'enseignement et de recherche en chimie.

Grenoble et Toulouse figurent parmi les rares pôles à choisir la voie très novatrice de l'électricité. Pourquoi ?

À la fin du XIX^e siècle, Grenoble est une ville de tradition industrielle (ganterie, ciment) engagée depuis peu dans l'aventure de l'hydroélectricité (équipement de la première haute chute à Lancey, près de Grenoble, en 1869). Un système industriel se structure progressivement autour de l'exploitation et de l'utilisation de cette source d'énergie : fabricants de matériel pour les conduites forcées, matériel électrique, électrometallurgie, électrochimie. Aussi, lorsqu'un enseignant de la Faculté des sciences organise un « cours public du soir » sur l'électricité industrielle, il reçoit tout de suite le soutien des industriels. La Chambre de commerce de Grenoble lance une souscription pour financer un cours d'électricité industrielle à la Faculté des sciences par le biais d'un comité d'initiative animé par un industriel de l'électricité, A. Bergès (Grelon, 1991). Le président de la Chambre de commerce se trouve être à cette époque Casimir Brenier, qui dirige une entreprise de mécanique fabriquant les turbines et autres éléments hydrauliques. Brenier et les autres industriels locaux parviendront à financer (avec l'aide de la Ville) l'ouverture en 1900 d'un institut électrotechnique, auquel Brenier fera d'ailleurs plusieurs dons personnels.

Toulouse est dans une situation très différente puisque l'industrie locale est quasiment inexistante au début du XX^e siècle. Certains hommes politiques et universitaires considèrent que l'industrialisation nécessaire viendra de la proximité des Pyrénées et de l'hydroélectricité : « Aucune grande ville de France, sauf Grenoble, n'est mieux placée que Toulouse

pour bénéficier du courant industriel que la houille blanche crée tous les jours par sa concurrence économique contre la vapeur. [...] Toulouse est donc appelée à devenir, dans peu de temps, la capitale d'une région industrielle très importante », déclare le nouveau maire socialiste en 1906. C'est en arguant de la nécessité de former des ouvriers capables d'utiliser cette nouvelle source d'énergie et d'attirer de nouvelles industries que le maire justifie le financement par la ville pour vingt ans d'une chaire d'électricité industrielle et donc d'un institut électrotechnique qui ouvre ses portes en 1907.

Les deux villes se dotent donc au même moment (de même que Nancy et Lille) d'un enseignement scientifique et technique d'avant-garde, l'une grâce à l'initiative des industriels, l'autre par décision politique. À Grenoble, cet enseignement et les laboratoires associés sont tout de suite mis à profit par l'industrie locale pour constituer un véritable système scientifico-industriel local. Au contraire, même si l'Institut électrotechnique de Toulouse établit des collaborations scientifiques avec une compagnie de chemins de fer et d'électricité (La Compagnie du Midi), on ne voit pas se développer une industrie comparable à celle de Grenoble.

Jusqu'au milieu des années 1970, cette divergence va persister, Grenoble voyant se multiplier les collaborations science-industrie (y compris la création d'entreprises par des chercheurs dès 1945), constituant un système urbain d'innovation comparable à ceux qui prennent appui sur l'Université de Stanford ou le MIT aux États-Unis, alors que Toulouse conserve son système scientifique d'avant-garde sans qu'une industrie puisse réellement s'y articuler. Il y existe bien une industrie aéronautique qui s'est créée de façon opportuniste à la faveur de la Première Guerre mondiale (Latécoère, un fabricant de wagons, s'est converti à la production d'avions et l'un de ses techniciens, Dewoitine, a créé sa propre entreprise), mais cette industrie n'a eu quasiment aucun lien avec la Faculté des sciences et ses instituts jusqu'aux années 1970.

Après 1945, les deux systèmes scientifiques continuent de connaître un développement similaire. Ainsi, l'électronique et l'informatique s'y développent de façon très précoce et de façon quasi simultanée (Grossetti et Mounier-Kuhn, 1995). Mais les contextes industriels diffèrent radicalement : Grenoble continue à voir se créer des entreprises ayant suffisamment d'activités de recherche et développement pour tirer parti du potentiel scientifique local alors que les universités, laboratoires et écoles de Toulouse restent sans équivalent industriel.

8.2.2. ANNÉES 1960 : UNE POLITIQUE NATIONALE D'AMÉNAGEMENT EN FAVEUR DE TOULOUSE

Un changement important se produit à Toulouse à la fin des années 1960 avec les décentralisations de deux écoles d'ingénieurs (l'École nationale supérieure de l'aéronautique et l'École nationale de l'aviation civile) et d'un établissement du Centre national d'études spatiales qui sera suivi au début des années 1960 de l'installation de grandes firmes du secteur spatial, Matra et Alcatel, ainsi que de diverses sociétés de services travaillant dans ce secteur.

La décentralisation des activités spatiales à Toulouse est un élément d'une vaste politique de décentralisation amorcée au milieu des années 1950. Il s'agissait alors de sortir d'une situation dont rend compte le livre de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*. L'ouverture de l'établissement du Centre national d'étude des télécommunications à Lannion en 1954 et du Centre d'études nucléaires de Grenoble en 1955 avait illustré l'existence de deux logiques différentes de choix d'implantation : renforcer des régions « déshéritées » (cas de Lannion) ou, au contraire, s'appuyer sur des structures existantes (cas de Grenoble). Le cas de Toulouse, la plus importante opération de ce type, est intermédiaire : la décision était censée être justifiée par les caractéristiques scientifiques et industrielles de Toulouse (en particulier l'aéronautique), mais elle ne s'est appuyée sur aucune étude envisageant d'autres destinations. Lucien Sfez y voyait un effet du mythe de « Toulouse, capitale de l'aéronautique » (Sfez, 1976). En fait, ce mythe a été sciemment réactivé par les services préfectoraux au cours de l'élaboration des « Plans d'action régionaux » de 1958. À la suite de discussions avec les responsables scientifiques locaux, les rédacteurs du plan d'action pour la région de Toulouse avaient introduit le projet de transférer dans la ville l'École nationale supérieure de l'aéronautique : « La vocation aéronautique de Toulouse doit permettre de considérer avec faveur le transfert dans cette ville de l'École Nationale Supérieure de l'Aéronautique, dans le cadre de la décentralisation des établissements scientifiques et techniques d'État prescrite par l'un des décrets du 10 Juin 1955⁶. » La nomination en 1958 du préfet de la région à la fonction de ministre de l'Intérieur ne peut que faire avancer ce projet. La décision finale sera prise en 1963, incluant dans la décentralisation une partie du Centre national d'études spatiales, créé

6. Projet de programme d'Action régionale, février 1958, Archives départementales de la Haute-Garonne, 2115/11.

en 1961. L'opération prendra du temps : les établissements seront inaugurés en 1968 et les effets se feront sentir seulement à partir du milieu des années 1970.

Alors que l'installation du Centre d'études nucléaires de Grenoble ne fait que renforcer un potentiel scientifique déjà très conséquent, la décentralisation des activités spatiales à Toulouse a des effets considérables sur l'économie locale. En effet, pour la première fois depuis 1907, la ville dispose d'une industrie locale susceptible de tirer parti du système scientifique qu'elle avait réussi à construire. L'industrie des satellites est jeune, les établissements vont se développer à Toulouse en puisant dans le vivier des diplômés locaux et les échanges vont se multiplier. Dans les années 1980, cela se traduit entre autres par la création d'un certain nombre d'entreprises nouvelles. L'industrie aéronautique elle-même, passée aux technologies numériques, se connecte au même moment sur la recherche publique et les écoles d'ingénieurs. C'est ainsi que s'établit, beaucoup plus tardivement qu'à Grenoble, un système urbain d'innovation globalement comparable bien que différant par la présence d'industries dépendant partiellement de financements publics.

8.2.3. DEUX HISTOIRES DIFFÉRENTES POUR UN RÉSULTAT SIMILAIRE

Les deux villes ont eu une histoire bien différente. L'action politique, locale puis nationale, a fait à Toulouse un équivalent de ce qui s'est construit plus spontanément à Grenoble. Mais le résultat est finalement assez similaire. Ces deux exemples montrent que peuvent exister en France des systèmes urbains d'innovation comparables à ceux qui se sont développés aux États-Unis autour des grandes universités technologiques, l'association entre les facultés des sciences et les écoles d'ingénieurs qui en dépendent constituant une sorte d'équivalent à ces grandes universités.

CONCLUSION

Les effets de proximité spatiale dans les collaborations science-industrie existent, mais ils se situent à l'échelle des agglomérations urbaines, et l'accumulation des entreprises et des établissements scientifiques résulte d'un processus historique impliquant des logiques sociales diverses (carrières des scientifiques, demande d'enseignement, stratégies des firmes) ainsi que des décisions politiques dont les résultats peuvent être très

importants mais souvent inattendus et à plus long terme que prévu. Il y a donc une place pour les politiques publiques, mais elles devraient tenir compte des acquis suivants.

Les parcs d'activité ne produisent pas de «synergies»... L'un des mythes sur lesquels se fonde la politique des technopoles est l'idée selon laquelle l'hyperconcentration au sein d'un parc d'activité favorise les relations entre entreprises ou entreprises et laboratoires. Pour ce qui concerne les parcs installés dans de grandes agglomérations, les résultats obtenus contredisent cette idée : les réseaux sociaux locaux ne se construisent pas sur la base de cette hyperproximité, mais principalement par participation à des activités routinières (études, travail, etc.), qui se déploient sur un espace plus large, de l'ordre de l'agglomération. Dans les grandes agglomérations comportant des activités de haute technologie, les parcs se remplissent parce qu'ils correspondent à certains besoins des entreprises (accessibilité, confort de travail, image, etc.), mais ne sont pas la source des échanges locaux entre organisations productives ou scientifiques. En un sens, la ville est en soi un «parc» suffisant. En incitant les salariés des entreprises à résider en périphérie, les parcs technologiques contribuent à l'étalement urbain et à la ségrégation des espaces (certaines communes proches deviennent des «ghettos de cadres»). En France, ils représentent pour les communes qui les accueillent une manne importante à cause des impôts locaux que doivent verser les entreprises.

... mais les médiateurs humains, si (un peu!). Dans l'étude des histoires de collaborations entre les laboratoires et les entreprises évoquée dans la première partie, nous avons trouvé plusieurs cas où le contact a été amorcé par une personne dont la fonction est de favoriser ces échanges (délégué local de l'agence nationale de valorisation de la recherche, personnels des universités spécialisés dans le lien avec les entreprises, services des collectivités locales chargés de la communication avec les entreprises). Certaines activités d'animation (des groupes de travail sur les normes techniques, par exemple) ont aussi débouché sur des collaborations. Ces actions peuvent être efficaces sur l'ensemble d'une agglomération urbaine et ne sont en rien dépendantes (sinon par choix politique pour les collectivités locales) de la présence des établissements scientifiques ou industriels dans un parc technologique.

Des décisions politiques peuvent créer des systèmes d'innovation. L'exemple de Toulouse montre qu'un système d'innovation peut résulter de décisions politiques. En l'occurrence, il s'agit de deux décisions distinctes et sans rapport direct : l'une locale, l'autre nationale. La première est le financement par la Ville de l'enseignement de l'électricité en 1907, qui est la base du potentiel scientifique actuel en sciences de l'ingénieur. La seconde est la décentralisation des activités spatiales par

l'État, qui forme l'une des bases de l'industrie ayant des relations avec les institutions scientifiques. Les politiques économiques peuvent donc avoir des effets, même si ceux-ci diffèrent parfois sensiblement de ceux attendus.

Des investissements dans l'éducation et la recherche peuvent avoir des retombées économiques. L'exemple de Toulouse au début du siècle montre qu'un investissement (d'ailleurs modeste) dans l'enseignement supérieur peut avoir des effets importants à long terme. Pourtant, dans la plupart des systèmes de décision, nationaux ou locaux, les politiques économiques sont séparées des politiques d'enseignement et de recherche, ce qui interdit de considérer les politiques éducatives et de recherche comme des investissements économiques. Par ailleurs, le fait que le système d'enseignement supérieur joue un rôle clé dans la formation des réseaux locaux favorisant les échanges science-industrie révèle qu'il serait difficile d'obtenir des relations aussi importantes qu'à Grenoble ou Toulouse par simple juxtaposition de potentiels industriels et de potentiels de recherche en l'absence du volet formation.

C'est sur le long terme qu'il faut juger les politiques publiques. Là encore, l'exemple de Toulouse est parlant. L'espoir de développement économique par l'hydroélectricité qui est au fondement du financement de l'institut électrotechnique ne s'est pas réalisé et l'on pourrait donc conclure à l'échec de cette politique. Pourtant, elle a eu pour effet de placer la ville dans une situation favorable soixante-dix ans plus tard lorsqu'une industrie pouvant tirer parti du système scientifique local s'est développée. Autre exemple toulousain : en 1974 et 1975, les évaluations des décentralisations décidées en 1963 et concrétisées en 1968 concluaient à l'échec puisque les établissements décentralisés ne semblaient pas avoir créé de dynamique économique. Cette dynamique a commencé à apparaître cinq ans plus tard et l'on peut à présent conclure au succès de l'opération.

BIBLIOGRAPHIE

- BECATTINI, G. (1992). «Le district marshallien: une notion socio-économique», dans G. Benko et A. Lipietz (dir.), *Les régions qui gagnent*, Paris, Presses universitaires de France, p. 35-56.
- BESLAY, C. et al. (1998). *La construction des politiques publiques locales. Le cas des reconversions industrielles*, Paris, L'Harmattan, coll. «Logiques politiques».

- EMPTOZ, G., A. DÉRÉ, J.-C. CANÉVET, C. MARSEILLE et M. SPIESSER, (1996). «Nantes exclue de la distribution des centres universitaires», Michel Grossetti (dir.), «*Villes et institutions scientifiques*», rapport pour le PIR-VILLES, CNRS, juin, 360 pages, p. 47-57.
- FISHER, C.S. (1982). *To Dwell Among Friends*, Chicago, University of Chicago Press.
- GRELON, A. (1989). «Les universités et la formation des ingénieurs en France (1870-1914)», *Formation et emploi*, n^{os} 27-28.
- GRELON, A. (1991). «Les enseignants et l'électricité», dans F. Caron et F. Cardot (dir.), *Histoire générale de l'électricité en France*, Paris, Fayard.
- GROSSETTI, M. (1995). *Science, industrie et territoire*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, coll. «Socio-logiques».
- GROSSETTI, M. (dir.) (1996). «Villes et institutions scientifiques», rapport pour le PIR-VILLES, CNRS, juin, 360 pages.
- GROSSETTI, M. et D. NGUYEN (2001). «La structure spatiale des relations science-industrie en France : l'exemple des contrats entre les entreprises et les laboratoires du CNRS», *Revue d'économie régionale et urbaine*, n^o 2, p. 311-328.
- GROSSETTI, M. et M.-P. BÈS (2001). «Encastremets et découplages dans les relations science-industrie», *Revue française de sociologie*, vol. 42, n^o 2, p. 327-355.
- GROSSETTI, M. et P. MOUNIER-KUHN (1995). «Les débuts de l'informatique dans les universités – Un moment de la différenciation des pôles scientifiques français», *Revue française de sociologie*, XXXVI, n^o 2, p. 295-324.
- GROSSETTI, M. (2001). «Les effets de proximité spatiale dans les relations entre organisations : une question d'encastremets», *Espaces et Sociétés*, n^o 101-102, p. 203-219.
- JOLY, P.B., S. LEMARIÉ et V. MANGEMATIN (1995). «Coordination de la recherche et apprentissage relationnel : une analyse empirique des contrats entre un organisme public de recherche et des firmes industrielles», Contribution au colloque d'économie industrielle, Aix.
- RAVEYRE, M.-F. et J. SAGLIO (1984). «Les systèmes industriels localisés : éléments pour une analyse sociologique des ensembles de PME industriels», *Sociologie du travail*, n^o 2, p. 157-175.
- SFEZ, L. (1976). *Critique de la décision*, Paris, FNSP.

WORSLEY, P. (1977). *Elle sonnera, la trompette. Le culte du Cargo en Mélanésie*, Paris, Payot, traduction de *Trumpet Shall Sound : A Study of « Cargo » Cults in Melanesia*, Londres, 1957.

CHAPITRE



QUE GOUVERNENT LES MÉTROPOLES ? RÉGULATION POLITIQUE ET TRANSFORMATION DES ÉTATS EN EUROPE¹

Bernard JOUVE²

La globalisation des échanges de tous ordres et la recomposition des États-nations constituent des processus qui conduisent à une redéfinition des lieux centraux. Cette redéfinition s'exprime aussi bien en termes politiques, économiques, culturels que géographiques. La métropolisation, appréhendée dans une perspective transversale à ces différentes dimensions, et non pas uniquement géographique et territoriale, peut être comprise à la fois comme le processus et la notion résumant cette dynamique globale. Les villes inscrites dans les réseaux d'échanges internationaux,

1. Ce chapitre repose sur un certain nombre de données empiriques qui ont été rassemblées dans un ouvrage collectif : B. Jouve et C. Lefèvre (dir.) (2002). *Métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, collection «SEPT». J'emprunte certaines de ces données à F. Di Ciommo sur Milan, M. Kleinman sur Londres, C. Lefèvre sur Paris, P. Terhost sur Amsterdam, J.M. Rodriguez-Alvarez sur Madrid. Je les remercie d'avoir participé au programme de recherche, financé par l'action concertée incitative Ville (Ministère de la Recherche – France) qui a permis de produire ce livre. L'interprétation et l'analyse de ces données n'engagent bien entendu que l'auteur de ce chapitre.

2. jouve.bernard@uqam.ca

participant à l'économie d'archipel (Veltz, 1996), et cela, quels que soient leur taille démographique et leur rang dans le réseau urbain national ou régional, représentent les territoires où les enjeux sociétaux majeurs prennent actuellement place. Les phénomènes d'exclusion sociale ne datent certes pas des années 1990, mais, force est de constater, qu'ils prennent une nouvelle dimension et qu'ils se transforment (Fontan, 1997). Les questions relatives au développement durable, véritable bombe à retardement des sociétés contemporaines, affectent l'ensemble des espaces mais concernent plus directement les métropoles dans la mesure où elles sont à la fois, et sans doute encore davantage que dans le passé du fait de la logique réticulaire qui les structure, les lieux de production de richesse, de pollution de tout ordre, d'émergence de nouvelles habitudes de consommation individuelle et collective et de redéfinition du rapport au travail. Les métropoles sont également les territoires dans lesquels se définit la double problématique de la mixité sociale et de l'intégration des minorités ethniques, nationales, linguistiques, sexuelles. Cette problématique est traitée selon des modalités différentes en fonction des traditions politiques nationales (modèle républicain versus modèle communautariste), mais il reste que c'est au sein des métropoles que le rapport à la citoyenneté se construit et se transforme actuellement (Scott, 2001).

Ce diagnostic est très largement partagé aussi bien dans la communauté scientifique, au sein de la classe politique nationale et locale, que dans les médias. Vouloir traiter, en termes académiques, de cette dynamique métropolitaine n'est d'ailleurs pas chose aisée tant le Savant et le Politique finissent par avoir sur la question des approches identiques. On en vient en effet à confondre discours savant et politique et à admettre comme parfaitement recevable l'hypothèse – très souvent d'ailleurs transformée en postulat – selon laquelle les métropoles sont en passe de devenir les territoires politiques majeurs et dominants du siècle qui s'ouvre. À partir des travaux de M. Weber et des historiens s'étant focalisés sur la construction de l'ordre politique national (Tilly et Blockman, 1994 ; Dilcher *et al.*, 1998), on en vient même, quitte à travestir les propos de ces auteurs, à diagnostiquer un nouvel âge d'or des villes, au détriment du construit sociopolitique historiquement concurrent : l'État. Cette œuvre de déconstruction de l'État est alimentée par des auteurs aux corpus disciplinaires très différents et aux trajectoires intellectuelles également très variées : néomarxiste (Harvey, 1989), postfordiste gramscien (Jessop, 2000), néolibéral (Ohmae, 1995), régulationniste (Benko et Lipietz, 2000), postmoderniste (Borja et Castells, 1997) ; tous aboutissent au même constat, formulé de manière plus ou moins radicale : le temps de l'État est révolu, voici venu le temps des métropoles et autres villes-régions.

Ce chapitre voudrait aborder cette question selon une perspective plus prudente et nuancée. Que l'on ne se méprenne pas. Il ne s'agit pas ici d'adopter une posture diamétralement opposée, qui a certes l'avantage de susciter la controverse scientifique (avec la visibilité que cet exercice donne dans le champ académique), mais qui est empiriquement intenable. On sait que l'État, comme figure centrale de la vie politique des sociétés modernes, a connu une série d'inflexions majeures dans les années 1980 et 1990 (Wright et Cassese, 1996). On voudrait contribuer au débat général à partir de l'hypothèse suivante : le processus de transformation des relations centre-périphérie s'opère selon des dynamiques très différentes d'un État à un autre, voire à l'intérieur d'un même État. Le processus de déterritorialisation/reterritorialisation du politique n'est pas surdéterminé, au sens marxiste, par la globalisation. Le poids politique des métropoles dans les relations intergouvernementales est très différent et, en aucune manière, n'est le résultat d'une trajectoire historique d'ensemble dont on connaîtrait déjà le terme. Pour faciliter la démarche, on empruntera ici à la littérature relative à la gouvernance urbaine, qui repose sur l'idée qu'il est possible pour les villes de se constituer en acteur collectif au même titre que l'État, en agrégeant à leur niveau les intérêts et les préférences de groupes sociaux localisés. Des auteurs ont cependant fait des mises en garde contre toute tentative d'appliquer ce raisonnement à l'ensemble des métropoles. Il existe des « effets localité », des conditions institutionnelles et organisationnelles qui favorisent ou empêchent de telles dynamiques. Parmi ces facteurs, certains ont relevé la plus ou moins forte structuration organisationnelle de la société civile, et notamment des acteurs économiques (Le Galès, 1997). Il semble en effet logique de considérer que le processus d'agrégation des intérêts publics et privés est d'autant facilité que le nombre d'acteurs privés est réduit, voire qu'un petit nombre d'organisations disposent du monopole de représentation, octroyé par la puissance publique, de ces intérêts selon une perspective typiquement corporatiste (Schmitter, 1974). On voudrait compléter cette lecture organisationnelle par une lecture géographique. Selon cette perspective, la capacité des métropoles de se constituer en acteur collectif est fonction de la construction politique d'un niveau territorial d'action collective à partir duquel acteurs publics et privés peuvent générer un projet commun. Il faut en quelque sorte un espace public (au sens habermasien) métropolitain pour que les métropoles puissent prétendre à représenter un territoire politique alternatif à l'État. Or, en la matière, rien n'est plus difficile que de constituer un tel construit politique qui remet en question les espaces politiques préexistants, qu'il s'agisse des limites administratives des gouvernements locaux de base (communes, municipalités), ou encore de celles des organisations privées (syndicats patronaux de branche, interprofessionnels, syndicats de

salariés). On illustrera ce propos en prenant appui, d'un point de vue empirique, sur la situation de plusieurs métropoles européennes. On espère, ce faisant, pouvoir présenter des éléments de réflexion applicables à la situation des nouvelles municipalités qui ont récemment été constituées en Ontario et au Québec dans le cadre de lois provinciales.

Lorsque l'on compare la situation des villes européennes, du point de vue des mécanismes de médiation publique/privée, plusieurs configurations se dessinent :

1. les métropoles qui ne constituent pas un cadre territorial pertinent pour les structures représentatives des acteurs privés (Amsterdam, Rotterdam, Milan) ;
2. celles qui sont confrontées à une tendance à l'hyperpluralisme organisationnel et territorial (Londres, Paris) ;
3. celles ayant réussi à produire une gouvernance métropolitaine, totale ou partielle (Madrid, Lyon).

Ces différentes configurations ont une incidence directe sur la capacité des acteurs locaux à générer une économie des échanges efficace à l'échelle métropolitaine et s'expliquent par l'agrégation et la confrontation de dynamiques locales, régionales et nationales. Elles sont, de ce fait, une illustration de l'importance actuelle de concevoir le développement et la gouvernance métropolitaine comme un système faisant intervenir différentes échelles spatiales de régulation. Le niveau métropolitain en est un, parmi d'autres.

9.1. L'INTÉGRATION POLITIQUE PAR LE NIVEAU MÉTROPOLITAIN : QUELLE INTÉGRATION ?

Si l'on considère, très classiquement, le politique comme étant un champ social distinct, doté de règles propres et dont l'une des fonctions est de permettre l'agrégation des acteurs, des institutions, il est alors possible de relever des métropoles qui, en Europe, ne peuvent être considérées comme des espaces politiques à part entière. Des élections locales y ont lieu, des équipes politiques sont constituées pour mettre en place des politiques publiques. Pour autant, elles ne suscitent aucune intégration des acteurs locaux. Plus exactement, ce processus d'intégration est soit piloté par d'autres niveaux de gouvernement, soit tout simplement inexistant au niveau métropolitain. On peut ranger dans ce cas de figure les grandes villes néerlandaises, comme Amsterdam, Rotterdam ou, encore, Milan. Dans le cas des villes néerlandaises, c'est le poids de l'État dans la régulation politique d'ensemble aux Pays-Bas qui constitue la

variable explicative. Pour Milan, c'est la stratégie de défection de la commune-centre par rapport aux autres collectivités locales qui est à l'origine de ce processus.

9.1.1. DES VILLES NÉERLANDAISES SOUS CONTRÔLE

S'il est bien un pays européen à propos duquel la thèse de « l'État creux », c'est-à-dire un État qui se viderait de sa substance au profit des autorités locales et du niveau politique européen (Jessop, 1994), ne tient pas, c'est bien l'État néerlandais. L'histoire de la construction nationale est en grande partie responsable de cet état de fait. Dans le cas néerlandais, ce processus s'est traduit par une « sociétisation de l'État » et non pas, comme en France par exemple, par une « étatisation de la société ». Très concrètement, aux Pays-Bas, l'État s'est construit sur la base de mécanismes de médiation lui préexistant, qu'il a ensuite institutionnalisés. La société a ainsi longtemps été caractérisée par la « pilarisation³ », mécanisme de médiation entre les deux communautés religieuses dominantes (catholique et protestante) qui disposaient d'un accès privilégié à l'appareil d'État et se trouvaient associées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques nationales. Si la « pilarisation » a disparu après les années 1960, l'État en a conservé un mode de médiation avec la « société civile » typiquement corporatiste, intégrant un petit nombre d'organisations syndicales représentant les intérêts du capital et du travail. Dans ce cadre, les gouvernements locaux ont une raison d'être avant tout fonctionnelle, non politique. Il s'agit d'institutions en charge de décliner les politiques nationales, de produire des services publics locaux. On est donc dans une situation classique d'un « État dual » (Cawson, 1978) structuré par une très nette division du travail entre l'État, qui détient les fonctions politiques stratégiques, les provinces et les municipalités. L'histoire des politiques urbaines sur une période de trente ans atteste de la reproduction de ce modèle, qui a néanmoins connu quelques infléchissements au cours des années 1990.

Dans les années 1960, l'État lance la politique des villes nouvelles qui vise à limiter l'expansion urbaine en périphérie. Cette politique est elle-même le résultat d'un compromis intervenu entre les représentants syndicaux patronaux et salariés. Sur fond de croissance économique très

3. Pendant une longue période, les catholiques et les protestants néerlandais se sont organisés politiquement par « piliers », c'est-à-dire sous la forme de communautés non territorialisées. Chaque groupe avait ses propres partis politiques, syndicats, médias, clubs sportifs et contrôlait ses propres organismes semi-publics (écoles, hôpitaux, offices d'habitation, etc.) qui produisaient des biens collectifs financés à 100 % par le budget de l'État.

forte, de surchauffe du marché du travail, les syndicats de salariés obtiennent un développement sans précédent de l'État-providence, de même qu'ils voient le niveau de vie de leurs mandants s'accroître très rapidement. Cette redistribution de la richesse conduit à un enrichissement des classes moyenne et supérieure qui quittent les villes-centres pour faire le choix de la résidence individuelle en banlieue. C'est dans ce contexte que la politique des villes nouvelles se met en place au niveau de l'État, afin de canaliser la suburbanisation et de satisfaire également les revendications de groupes sociaux localisés – comme les agriculteurs – et de mouvements urbains – comme les écologistes – opposés au « mitage » urbain⁴. Cependant, dans les années 1980, l'État néerlandais se trouve dans une situation inextricable : résultat de la politique économique menée dans les années ayant précédé le premier choc pétrolier, les villes-centres se paupérisent, en raison du départ en banlieue des classes moyenne et supérieure. Compte tenu du système fiscal (les budgets des municipalités sont alimentés à 84 % par des transferts de l'État), l'État doit intervenir massivement sur les villes-centres pour éviter que la polarisation socio-spatiale ne s'accroisse.

Au début des années 1990, c'est une réorientation très nette de la politique économique qui conduit à une transformation de la politique urbaine au plan national. En mettant en place une politique monétariste, avec l'accord des syndicats patronaux et de salariés qui obtiennent certaines contreparties, le gouvernement Lubbers tente de casser l'inflation et d'assainir les finances publiques. C'est dans ce cadre que s'intègre la politique des villes compactes. Il s'agit globalement de densifier les villes-centres, de lutter contre la suburbanisation qui conduit l'État à intervenir toujours plus dans les budgets des villes-centres par le biais de subventions. Les villes néerlandaises, qui n'étaient que des pivots de l'État-providence, sont sommées de se transformer en villes entrepreneuriales créant du développement économique, des taxes foncières et permettant ainsi à l'État de réduire son déficit budgétaire. Pour ce faire, l'État corrige très légèrement la fiscalité locale en assouplissant le ratio entre les subventions générales et les subventions affectées. La sortie de crise économique qu'ont connue les Pays-Bas, dans les années 1990, s'est opérée à travers ces mesures macroéconomiques et en touchant aux relations budgétaires entre l'État et les villes. La politique des villes compactes doit

4. Le mitage urbain se traduit par la croissance démographique de bourgs ruraux situés dans l'aire d'influence des grandes agglomérations. D'un point de vue morphologique, ces agglomérations n'offrent pas un cadre bâti continu. Des espaces ruraux et agricoles peuvent s'intercaler entre le cœur des agglomérations et les bourgs ruraux. Cependant, du point de vue fonctionnel, les différents éléments territoriaux de ces agglomérations sont intégrés, notamment au niveau des flux pendulaires de déplacements.

être lue comme un élément constitutif d'une stratégie d'ensemble. Si elles ont gagné quelque marge de manœuvre fiscale, les villes néerlandaises restent donc dépendantes de négociations collectives et de compromis sociaux qui s'établissent au niveau de l'État, qui reste la principale instance d'intégration.

9.1.2. MILAN : EXISTE-T-IL ENCORE UN BIEN COMMUN MÉTROPOLITAIN ?

Capitale économique de la péninsule italienne avec ses 3,7 millions d'habitants, son 20 % du PIB national, sa Bourse et ses activités tertiaires supérieures qui en font une place européenne importante, Milan constitue, de manière quasiment idéal-typique, l'exemple d'une métropole qui ne connaît plus de mécanismes de régulation métropolitains. Les conflits entre les collectivités locales (commune-centre versus communes périphériques, commune-centre versus province) ont été tels, dans les années 1990, que la municipalité de Milan, imitée par certaines communes de banlieue, a décidé de tourner le dos à tout processus formel ou informel de régulation politique au plan métropolitain. Il existe donc des dynamiques territoriales très nettes, qui sont d'ailleurs largement explicatives du succès économique de la capitale de la Lombardie, mais elles se situent à un niveau inframétropolitain.

La métropole milanaise a pour autant connu un début de coopération institutionnelle avec la mise en place d'une structure technique et d'études en matière d'urbanisation : le Piano intercomunale milanese (PIM). Créée dans les années 1970 pour faire face à une suburbanisation très rapide, cette structure a regroupé la province de Milan et 79 communes dont la commune-centre. Pour autant, son fonctionnement a été miné par les luttes intestines et les oppositions entre, d'une part, la province et la commune-centre et, d'autre part, entre cette dernière et les 78 communes de banlieue autour de la question du leadership.

Jusqu'aux années 1990, il existait néanmoins une intégration *a minima* des acteurs locaux qui était rendue possible par l'existence de relations privilégiées et informelles entre la grande bourgeoisie milanaise et les élus locaux, notamment autour de l'enjeu de l'internationalisation de la métropole. On a ainsi vu se mobiliser des entrepreneurs économiques organisant des cercles de débats et des forums de négociation sur l'avenir de la ville. Ce fut le cas de l'Association des intérêts métropolitains, appuyée par les entreprises du crédit et des télécommunications comme Cariplo et Telecom Italia, ou encore, l'association « Milan migliore », soutenue par des entreprises industrielles traditionnelles de

la sidérurgie et de la construction mécanique. Ces dynamiques ont permis, un temps, d'entretenir le mirage d'un pilotage politique métropolitain. Cela n'a pas empêché que ce système de médiation soit remis en question au début des années 1990, avec la transformation du système politique italien, à la suite des scandales liés à la corruption politique. La classe politique milanaise a été profondément recomposée, au plan individuel et partisan, pendant que les liens avec la sphère économique se distendaient également. La situation actuelle se caractérise par une nette tendance au repliement sur elle-même de la commune-centre de Milan, qui a réussi à engendrer un secteur tertiaire supérieur dans les secteurs bancaire, financier, de la mode et des nouvelles technologies de communication, secteurs qui participent très clairement à l'internationalisation de la ville. Cette tendance a d'autant plus de portée qu'elle laisse les communes périphériques aux prises avec leurs problèmes sociaux et économiques et, notamment, avec la charge de traiter leur reconversion industrielle. Considérant qu'il n'existe plus d'intérêt général métropolitain, nombre d'élus et de chefs d'entreprise de la commune-centre ne voient le développement de la ville-centre qu'articulé aux politiques de l'État qui, de fait, a été un acteur essentiel dans l'affirmation de Milan comme principale place boursière en Italie.

9.2. MÉTROPOLIS ET HYPERPLURALISME TERRITORIAL : UNE RÉGULATION MÉTROPOLITAINE EST-ELLE POSSIBLE ?

Du fait de la présence de l'État ou de dynamiques inframétropolitaines très fortes, le niveau métropolitain peut donc se révéler incapable de susciter une intégration des institutions publiques et des acteurs privés. Il est également des cas pour lesquels cette intégration s'opère simultanément à plusieurs échelles territoriales. Le niveau métropolitain est un territoire d'intégration parmi d'autres mais ne dispose d'aucune primauté, ni hégémonie. C'est ce que la notion d'hyperpluralisme territoriale sous-entend. Depuis les travaux de D. Yates (1977) jusqu'à ceux de H. Savitch et J. Clayton Thomas (1991), la question de l'hyperpluralisme dans les politiques urbaines a retenu l'attention de nombre de chercheurs. Par hyperpluralisme, ces auteurs entendent une situation dans laquelle les autorités locales sont saturées de demandes en provenance de groupes sociaux très différents et qui revendiquent la mise en place de politiques publiques répondant à leurs besoins spécifiques. Dans le contexte des villes des États-Unis, cet hyperpluralisme a été abordé essentiellement à partir d'une lecture communautaire et ethnique qui n'a pas encore

d'équivalent dans les villes européennes. Dans le cas européen, on peut compléter cette approche par une lecture territoriale de l'hyperpluralisme mettant l'accent sur la saturation politique d'un espace métropolitain. La question qui se pose alors n'est pas tant celle de la possibilité de répondre à des besoins très variés et contradictoires, mais d'articuler, de coordonner sur un espace métropolitain une pluralité de territoires d'action qui sont le résultat de mécanismes de médiation entre institutions publiques et acteurs privés. Y compris lorsqu'il existe une institution métropolitaine, comme c'est de nouveau le cas à Londres à la suite de la création de la Greater London Authority, cette coordination n'est pas assurée. Elle est d'autant moins réalisable lorsque, comme dans le cas de Paris, ce type d'institution n'existe pas.

9.2.1. UN NOUVEAU MAIRE POUR UN «GRAND LONDRES» ?

Dans le paysage politique européen, Londres a connu ces dernières années une transformation en profondeur. En accédant au pouvoir en 1997, le gouvernement travailliste de Tony Blair a décidé de doter de nouveau la capitale nationale d'une institution métropolitaine, la Greater London Authority. De nouveau car, en 1986, les conservateurs de Margaret Thatcher avaient fait voler en éclats toutes les instances métropolitaines – les Metropolitan Counties – qui étaient accusées d'être des structures bureaucratiques, totalement inefficaces, dépensant sans aucune retenue ni cohérence les impôts prélevés auprès des contribuables. De surcroît, ces instances étaient à l'époque dirigées par les travaillistes. Le Greater London Council, regroupant 32 *boroughs* et la *City*, fut donc dissous en 1986. En lieu et place, chaque unité politique de base, les *boroughs* et la *City*, a eu la charge de concevoir ses propres plans d'urbanisme et de développement, pendant que les grands services publics (transport, eau, assainissement, etc.) étaient confiés à des agences. En revenant au pouvoir, les travaillistes, après une longue cure d'opposition au cours de laquelle le contenu idéologique du parti a très nettement été réorienté vers le centre-gauche, ont donc non seulement réhabilité une structure métropolitaine, mais ils ont de plus renforcé sa légitimité par rapport aux *boroughs* et à la *City*, en faisant élire l'assemblée et le maire de Londres au suffrage universel direct. On pourrait donc *a priori* considérer que cette opération conduit inéluctablement à une rationalisation des politiques publiques. Pourtant, un certain nombre de facteurs viennent limiter la capacité de la nouvelle instance et de son nouveau maire, particulièrement médiatique, à prendre en charge une régulation politique à l'échelle de la métropole londonienne : son territoire est très en deçà du périmètre fonctionnel du Grand Londres, l'institution est très dépendante des

ressources budgétaires de l'État et, enfin, elle ne représente qu'un territoire, parmi d'autres, dans l'organisation de la médiation entre intérêts publics et privés.

En premier lieu, la métropole fonctionnelle de Londres est très loin de correspondre au périmètre des 32 *boroughs* et de la *City*. Entre 1987 et 1997, les taux de croissance de l'emploi les plus élevés se sont trouvés dans la couronne située entre 100 et 145 kilomètres du centre de Londres. Il y a donc un décalage évident entre le périmètre fonctionnel de la métropole, en perpétuelle évolution, et une institution métropolitaine dont on n'a pas touché les limites administratives. On imagine d'ailleurs mal un État britannique, quelle que soit sa couleur politique, accepter de créer une institution métropolitaine contenant 40 % de la population de l'Angleterre et du pays de Galles.

En deuxième lieu, la nouvelle institution est très dépendante des transferts budgétaires en provenance de l'État central. Elle ne dispose d'aucune capacité légale à lever un impôt local et se trouve donc dans une situation paradoxale : son personnel politique jouit d'une très forte légitimité politique conférée par l'élection au suffrage universel direct mais n'a aucune ressource budgétaire propre. L'un des principes cardinaux de la démocratie locale (la légitimité politique comme condition obligatoire à tout prélèvement d'impôts) se trouve en quelque sorte contourné.

Enfin, les canaux de médiation entre sphères publique et privée ne sont pas centrés exclusivement sur la nouvelle institution. On est en présence d'un mode de gouvernance intégrant trois territoires d'action publique : *i*) le niveau national, *ii*) le Grand Londres et *iii*) le plan infra-métropolitain.

Le niveau national

À leur arrivée au pouvoir en 1979 et, surtout dans les années 1980, les conservateurs britanniques ont opéré une centralisation sans précédent dans les politiques urbaines. En abolissant les comtés métropolitains, mettant par là même sur la touche les élus locaux, et en donnant la possibilité aux chefs d'entreprise de participer de plain-pied aux nouvelles structures (*Urban Development Corporations* – UDC) chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques urbaines et de développement, l'État a également centralisé l'ensemble des ressources fiscales. Ainsi, la taxe professionnelle est devenue un impôt national à partir de 1988. Les villes britanniques, dont Londres, ont été placées dans l'obligation de poser leur candidature à des concours nationaux en vue

d'obtenir des subventions nationales, l'un des critères d'attribution de ces subventions étant l'établissement de coalitions, de partenariats entre acteurs publics et privés. De plus, dans sa politique de transformation du capitalisme britannique, dont la principale structure représentative de l'époque (la Confederation of British Industry – CBI) était accusée par les conservateurs d'être trop frileuse et trop corporatiste, l'État central a très fortement œuvré dans le sens d'une transformation du système de médiation en institutionnalisant de nouveaux « partenaires » économiques, en les légitimant en tant que tels. Il a ainsi créé au niveau national de nouvelles structures représentatives, comme Business in the Community (BiC), largement ouverte à des acteurs économiques non membres de la CBI. Dans les villes, c'est le chef d'entreprise schumpétérien qui a été visé et que l'on a incité à s'impliquer dans les UDC. L'objectif était de casser un mode de médiation corporatiste entre les grandes centrales syndicales (patronales et salariales) et l'État.

Le Grand Londres

Dans le Grand Londres, des initiatives institutionnelles suivent la création de BiC dont elles sont des émanations. Il s'agit en premier lieu de London First, en 1992, qui est constituée d'hommes d'affaires soucieux de renforcer la qualité du marché du travail à l'échelle de la métropole, de la doter d'infrastructures de transport de haut niveau et de développer prioritairement la partie orientale de la métropole. En 1994, London First Centre, filiale de London First, est instituée et reçoit pour mission d'agir comme une agence de promotion internationale en vue d'attirer des entreprises dans la capitale. La structuration d'une médiation public-privé à l'échelle métropolitaine a été en grande partie rendue possible grâce au lancement, en 1994, de l'initiative nationale City Pride. Londres, Birmingham et Manchester ont été « invitées » par le gouvernement central à réaliser un document de planification stratégique. C'est London First qui, dans un premier temps, s'est emparé du dossier avant de créer le *London Pride Partnership*, qui associe plusieurs autres institutions comme la CBI, la Chambre de commerce, les conseils de formation et d'entreprises (TEC) existant sur Londres, le London Voluntary Service Council et la City de Westminster.

Le niveau inframétropolitain

Au niveau inframétropolitain, des dynamiques collectives ont également été portées par des chefs d'entreprise s'inspirant du modèle nord-américain, afin de bénéficier d'une position de leader dans la requalification de

certaines zones. C'est notamment le cas du West London Partnership autour de Park Royal, qui est une zone fortement frappée par la crise industrielle et du secteur de la logistique, et qui couvre maintenant un couloir important de Londres jusqu'à l'aéroport de Heathrow. West London Partnership est une structure active dans l'élaboration des stratégies infrarégionales et comme groupe de pression. Le East London Partnership a été créé en 1989 par une vingtaine de chefs d'entreprises de l'Est londonien. D'autres partenariats du même type se sont constitués dans d'autres parties de Londres. Aux côtés de ces nouvelles structures, il existe des instances patronales plus classiques, comme la Chambre de commerce et d'industrie, la section londonienne de la CBI, ou encore la Corporation of the City of London, qui représente les milieux commerciaux et financiers du « Square Mile » depuis plus de huit cents ans.

La situation londonienne est donc caractérisée par une simplification apparente de la carte administrative et politique et, dans le même temps, par une floraison d'initiatives patronales, largement suscitées par l'État central, qui définissent autant de territoires de mobilisation et d'action collective. La médiation entre la Greater London Authority et la sphère privée n'en est que des plus délicates. L'hyperpluralisme dans l'organisation territoriale des acteurs privés limite toute velléité de la nouvelle institution métropolitaine de monopoliser la médiation publique-privée qui continuera, dans le futur, à faire coexister différents territoires de politique publique. Lorsqu'ils ont été consultés par le gouvernement central à propos du projet de réhabiliter une institution métropolitaine, les différentes institutions représentatives des intérêts privés déjà existantes ont d'ailleurs clairement fait état de leur préférence : un maire disposant d'une forte légitimité politique pouvant représenter Londres sur la scène internationale, mais disposant de moyens d'action, de ressources budgétaires et d'une administration des plus réduits. Ces préférences ont été parfaitement entendues par le gouvernement central qui, tout en souhaitant rendre plus démocratique et transparente la gestion des politiques métropolitaines, ne voulait absolument pas voir émerger un palier de gouvernement métropolitain puissant et potentiellement concurrent dans certains domaines, notamment le développement économique.

9.2.2. PARIS ET LA DÉRIVE CONFLICTUELLE

Dans le cas parisien, l'hyperpluralisme territorial est exacerbé par l'absence d'institutions faitières disposant d'une légitimité qui s'imposerait aux autres acteurs locaux. Plus exactement, sur la période la plus récente, le conseil régional d'Île-de-France tente de remplir cette fonction et se heurte directement aux conseils généraux qui représentent le niveau

départemental. Cette confrontation institutionnelle entre deux paliers de gouvernement est elle-même structurée par la sourde opposition qui existe entre les acteurs économiques organisés, sous la forme de syndicats de branche interprofessionnels, sectoriels ou regroupés dans les chambres de commerce et d'industrie. On observe en effet un découplage des logiques d'organisation territoriale du « patronat » entre :

- le principal syndicat interprofessionnel (le Mouvement des entreprises de France – MEDEF) qui, dans la métropole parisienne, représente les intérêts des grandes firmes fortement internationalisées et qui a décidé d'opter pour la région comme niveau d'organisation et de lobbying ;
- la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) et les chambres de commerce et d'industrie qui restent campées sur une organisation départementale ;
- des groupements de chefs d'entreprise qui s'organisent à un niveau infradépartemental sur une base intercommunale, aidés en ce sens par un ensemble de dynamiques politiques nationales et locales qui ont fortement relancé la coopération intercommunale en France ces dernières années (loi Chevènement, notamment).

Le conflit entre les huit conseils généraux et le Conseil régional d'Île-de-France n'est donc pas purement institutionnel. Il a pour enjeu l'identification du niveau territorial de médiation le plus efficace entre institutions politiques et organisations représentatives de la sphère économique. Tant que ce conflit n'aura pas été résolu, il y a fort à parier que la « métropole francilienne » souffrira d'un déficit de gouvernabilité d'ensemble, d'autant plus visible que, pendant plus de cinquante ans, le pilotage politique de l'agglomération avait été fortement centralisé sur l'État. C'est précisément la remise en question de la position hégémonique de l'État français sur la métropole parisienne, à la suite des lois de décentralisation, qui est explicative de l'exacerbation des conflits territoriaux.

Des années 1950 aux années 1980, l'aménagement de la région parisienne et son développement se sont inscrits dans le cadre de politiques étatiques qui visaient essentiellement à freiner la croissance urbaine et économique sur la capitale nationale au profit des villes de province. Fortement marquée par l'ouvrage de référence de J.-F. Gravier, *Paris et le désert français*, la haute fonction publique française, incarnée dans ses grands corps d'État administratifs et techniques, va s'employer à contre-carrer la tendance « naturelle » de Paris et de sa région à attirer toujours plus de main-d'œuvre et d'entreprises. La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), créée en 1963, quelques années avant le ministère de l'Équipement, qui fournira à cette administration de mission ses bataillons d'ingénieurs polytechniciens et de cadres

techniques, va ainsi lancer sur la région parisienne un ensemble de politiques parmi lesquelles celle des villes nouvelles. De nouveaux instruments juridiques et de nouvelles procédures d'urbanisme sont en premier lieu « testés » sur Paris dans le but de mieux associer les promoteurs privés au projet urbain et de limiter la spéculation foncière. Ces outils (Zone d'aménagement concerté, Zone d'aménagement différé, etc.) seront par la suite appliqués à l'ensemble des autres villes françaises. À l'époque, Paris constitue en quelque sorte un laboratoire d'action pour une élite administrative réformatrice qui, appuyée par le général de Gaulle, entend « mettre de l'ordre », en canalisant l'action des promoteurs privés, dans une urbanisation chaotique. Pour aller à l'encontre de cette tendance, l'élite administrative investit les postes de direction d'opérateurs clés de l'urbanisation sur Paris : la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP). Finalement, le contrôle de la croissance urbaine sur Paris répond clairement à un référentiel d'action caractéristique du gaullisme : la réforme est conduite par une administration « éclairée », en dehors de toute pression des élus locaux que le général de Gaulle ne tenait pas en haute estime et qu'il voyait comme les défenseurs exclusifs d'intérêts particuliers. C'est l'époque où l'intérêt général se confond avec celui de la haute fonction publique détentrice du monopole de toutes les ressources politiques, budgétaires et techniques pour conduire la politique d'aménagement du territoire.

Le poids de l'administration nationale s'observe également dans le domaine du développement économique. Les économistes régionaux de l'époque envisagent l'hyperconcentration des activités productives dans la capitale nationale comme un processus potentiellement dangereux, qui limite les capacités de croissance des villes de province, renforce donc l'exode vers Paris, l'accroissement de son marché du travail et nécessite toujours plus d'investissements publics pour satisfaire aux besoins en services collectifs et en infrastructures de base (services publics en réseau, infrastructures routières, etc.). On décide alors de freiner l'implantation de nouvelles sociétés et de nouveaux établissements en instaurant une commission d'agrément. Dans le même temps, la DATAR favorise les délocalisations industrielles vers les régions et villes de province : elle vante ainsi les avantages d'une main-d'œuvre docile, peu syndiquée et octroie des primes. La commune-centre de Paris est soumise également à un contrôle très strict de la part de l'État. Ce n'est qu'en 1977 que Jacques Chirac devient le premier maire de Paris élu au suffrage universel, soit cent six ans après l'insurrection de la Commune. Durant cette période, la municipalité de Paris a été placée sous le contrôle étroit de préfets nommés par le gouvernement central.

Les lois de décentralisation vont bouleverser ce système en donnant davantage de marge de manœuvre aux élus locaux, principalement aux conseils généraux. En effet, alors que d'un point de vue fonctionnel, la métropole parisienne correspond peu ou prou au territoire de la région d'Île-de-France, le législateur décide de brider les compétences du Conseil régional d'Île-de-France. Il faudra attendre la seconde moitié des années 1990 pour que ce dernier devienne une institution dotée des mêmes compétences que les autres conseils régionaux de province. C'est aussi le système de médiation avec les acteurs privés qui évolue. Du fait du peu de ressources dont disposaient les collectivités locales et du poids considérable de l'État dans le gouvernement de la métropole parisienne avant la décentralisation, les acteurs économiques, organisés ou non, étaient essentiellement en relation avec les services déconcentrés de l'appareil d'État, voire, pour les plus importants, directement avec les services centraux des ministères. Sans que ces relations ne disparaissent, les canaux de médiation vont se diversifier : les collectivités locales et, en premier lieu, les conseils généraux, vont devenir des partenaires à part entière pour les firmes, les chambres de commerce et d'industrie, les syndicats patronaux. Commence alors une concurrence accrue entre les territoires constitutifs de la métropole parisienne : à ce jeu, les départements de l'Ouest, plus particulièrement les Hauts-de-Seine, l'emportent en bénéficiant des retombées de l'opération de construction par l'État du quartier de la Défense et en lançant, en partenariat avec des promoteurs immobiliers, de grands programmes de construction de bureaux (22 % des emplois des cadres de la région parisienne sont localisés actuellement dans les Hauts-de-Seine). À l'époque, c'est à l'échelle des départements et de la commune de Paris que se structurent de nouveaux canaux de médiation entre firmes et institutions locales. L'État reste cependant présent dans le système, notamment lors de négociations avec de grands groupes, comme Disney, qui choisit d'implanter dans l'Est parisien son pôle européen. On est donc en présence d'une division du travail assez nette entre l'État, qui se focalise sur les grands dossiers d'implantation, et le niveau départemental, qui se lance dans la promotion économique.

La période actuelle est caractérisée à la fois par la montée en puissance de l'échelon régional, qui s'est vu doté de nouvelles compétences au milieu des années 1990, et par l'émergence de dynamiques collectives infradépartementales. En effet, le Conseil régional d'Île-de-France intègre la totalité des compétences dévolues normalement aux institutions régionales. Dans le domaine du développement économique, il va ainsi très nettement renforcer les capacités d'action de l'Agence régionale de développement, au grand dam des conseils généraux qui participent également à son financement. Le Conseil économique et social régional, qui

est l'instance regroupant les acteurs de la « société civile », sort du mutisme qui l'avait longtemps caractérisé et se prononce très clairement sur certains enjeux territoriaux, comme les stratégies de reconversion industrielle, le devenir du pôle de Disneyland Paris, les technologies de l'information et de la communication. Il y a, de fait, convergence d'intérêts entre l'instance politique composée d'élus – le Conseil régional – et l'instance socioéconomique – le Conseil économique et social – pour faire de l'échelon régional le nouveau territoire de la régulation de la métropole parisienne, au détriment des espaces infrarégionaux. Cette logique est également soutenue, et c'est ce qui lui confère une certaine efficacité, par le MEDEF qui décide de « régionaliser » son organisation et de s'impliquer dans plusieurs grands dossiers, comme les déplacements urbains ou le contrat de plan liant l'État et le Conseil régional. Cette territorialisation régionale du principal syndicat patronal en France s'explique par le changement de référentiel porté par le Conseil régional. Alors que le développement économique de l'Île-de-France avait longtemps été bridé par l'État, à la suite de la politique de la DATAR dès les années 1960, le MEDEF voit dans l'affirmation de l'institution régionale l'occasion de changer les termes du débat et d'envisager le développement économique de l'Île-de-France comme une priorité à l'heure de la globalisation et de la compétition des « villes-régions globales ». L'État étant moins présent, il est alors temps de remettre en question une politique d'aménagement du territoire qui, pour le MEDEF, est dépassée et ne correspond plus aux enjeux actuels. Pour ce faire, le Conseil régional lui apparaît comme la structure politique la plus porteuse, quitte à heurter directement les intérêts des chambres de commerce ou de la CGPME, qui restent campées au niveau départemental.

En parallèle, on voit également se constituer des dynamiques territoriales conduisant à une gouvernance infradépartementale. C'est le cas notamment des communautés d'agglomération de « Plaine commune », dans le département de la Seine-Saint-Denis, de Val-de-Bièvre, dans le département du Val-de-Marne, ou, encore, dans la future communauté d'agglomération centrée sur la ville nouvelle d'Évry, où se structure actuellement un système productif local spécialisé dans les sciences du vivant, prenant appui sur la relance de l'intercommunalité en France à la suite de la promulgation de deux textes de lois en 1999 et en 2001. De même, le développement économique d'Évry est largement conditionné par l'obtention de programmes et de politiques de l'État.

Il est donc actuellement impossible d'évoquer une gouvernance métropolitaine à l'échelle de la métropole parisienne. Cette dernière est en effet caractérisée par la multiplication des initiatives et la diversification territoriale de la médiation entre sphères publique et privée du fait de la segmentation interne très importante que connaissent ces deux pôles.

9.3. LES NOUVEAUX TERRITOIRES DU POLITIQUE

Dans ce panorama général sur la gouvernabilité des métropoles européennes, il convient de détailler les cas dans lesquels une gouvernance métropolitaine se fait jour. Par gouvernance métropolitaine, on entend les mécanismes – plus ou moins institutionnalisés et formalisés – qui permettent de mettre en place, à l'échelle métropolitaine, des mécanismes d'agrégation entre les institutions publiques et la société civile organisée à l'intérieur de structures représentatives ou non. Si l'on a largement insisté précédemment sur les difficultés institutionnelles et politiques qui limitent ces dynamiques agrégatives, il existe également des cas où de telles dynamiques se développent et tendent à faire des métropoles des acteurs collectifs, c'est-à-dire des instances au sein desquelles s'élaborent les compromis sociaux à la base de la redéfinition de l'État. Cette gouvernance métropolitaine se décline selon deux grands modèles : d'une part, une gouvernance sociétale qui est caractéristique de situations où les pouvoirs publics métropolitains sont en mesure d'opérer, comme cela a longtemps été le monopole de l'État, une médiation avec les intérêts liés au capital et au travail et, d'autre part, une gouvernance sectorielle où seuls les intérêts liés au travail (les firmes et leurs structures représentatives) sont présents dans la médiation. Ici aussi, le contexte institutionnel dans lequel évoluent les métropoles revêt une importance déterminante dans la production d'un des deux modes de gouvernance.

9.3.1. MADRID ET LA MISE EN PLACE D'UNE GOUVERNANCE SOCIÉTALE

Parmi les villes espagnoles, Barcelone a longtemps capté l'attention des médias et des chercheurs et, il est vrai, qu'elle avait réussi à s'imposer en l'espace de quelques années dans le concert des villes européennes. Capitale de la Catalogne, qui a une forte identité culturelle et linguistique, dotée d'un patrimoine architectural imposant et connaissant une croissance économique impressionnante dans les années 1980, Barcelone est longtemps apparue comme l'archétype de la métropole européenne de la

fin du *xx*^e siècle. Or, Madrid, capitale nationale, a su se hisser au sommet du palmarès européen, dépassant même le PIB par habitant de la Catalogne. Même si l'on ne peut isoler une seule variable, l'un des éléments du succès de Madrid réside dans la mise en place, au cours des années 1990, d'une gouvernance métropolitaine efficace, agrégeant les institutions publiques, les représentants des chefs d'entreprise et les syndicats de salariés. Cette gouvernance métropolitaine s'est développée sur un territoire et au sein d'une institution particulière : la Communauté autonome de Madrid. C'est en effet le niveau régional qui assume la fonction d'institution métropolitaine. Cela s'explique en partie par le fait que la métropole madrilène correspond fonctionnellement au territoire de la Communauté autonome de Madrid.

Il est utile ici de rappeler que la mise en place des communautés autonomes en Espagne n'avait, à son origine, aucune rationalité économique. Il s'agissait de gérer la transition démocratique de l'après-franquisme et de doter le pays d'institutions locales permettant à la fois d'intégrer les élites politiques périphériques au centre tout en leur laissant des marges de manœuvre importantes et en respectant leur singularité culturelle (tout particulièrement en Catalogne et au Pays basque, qui avaient été des lieux d'affrontement très durs avec la dictature ; Genieys, 1996). La création des communautés autonomes s'inscrit donc avant tout dans un projet politique relatif à l'organisation et à la structure de l'État. L'institutionnalisation d'une communauté autonome correspondant à la métropole de Madrid est le résultat de la mobilisation des élus de la Communauté autonome de Castilla-La-Mancha qui ne voulaient pas inclure la province de Madrid de l'époque dans leur territoire, craignant de voir se constituer un pôle métropolitain puissant. Le législateur national décida donc de transformer l'ancienne province de Madrid en communauté autonome à part entière et envisagea de créer un statut juridique pour la commune-centre de Madrid. Depuis la Constitution de 1983, les élus de Madrid n'ont jamais réussi à imposer ce statut juridique à l'État et, encore moins, à la Communauté autonome qui gouverne dans les faits une métropole composée de 179 communes, pour une population totale de près de sept millions d'habitants (dont 2,1 millions pour la seule commune de Madrid).

Ce gouvernement métropolitain-régional s'incarne certes dans une institution, mais surtout dans un ensemble de mécanismes de médiation que cette institution a pu développer avec la société civile. La tendance fédéraliste que connaît l'État espagnol, en conférant des ressources politiques, budgétaires, normatives, techniques très importantes au niveau régional, a certes largement aidé les élus de la Communauté autonome de Madrid dans leur démarche. Ceux-ci ont mis en place, dans les années

1990, un système typiquement corporatiste en institutionnalisant leurs partenaires représentatifs des syndicats patronaux et de salariés dans des instances régionales au sein desquelles s'élaborent les politiques de la Communauté autonome, notamment en matière de développement économique, du marché de l'emploi, d'aménagement du territoire, etc. Les principales institutions représentant le secteur privé sont la Chambre de commerce et d'industrie de Madrid (CCIM) et la Confederación Empresarial Independiente de Madrid (CEIM). La CEIM fait partie de la plus importante confédération d'entreprises d'Espagne : la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).

Les syndicats de salariés les plus représentatifs sont le Syndicat des confédérations de commissions des travailleurs (Comisiones Obreras – CCOO), lié historiquement au parti communiste, mais plus ouvert et indépendant aujourd'hui, et le Syndicat général des travailleurs (Unión General de Trabajadores – UGT), le plus ancien syndicat espagnol et qui est proche du parti socialiste. On compte également plusieurs associations professionnelles, les plus importantes sont les Associations des architectes, des ingénieurs industriels, des ingénieurs civils, des économistes, des avocats et des notaires.

Le néocorporatisme régional qu'a bâti la Communauté autonome de Madrid s'opère dans le cadre du Conseil économique et social régional, institué en 1991, et dans un certain nombre d'agences publiques. Dans ces deux types de structures associant sphère publique et privée, la Communauté autonome a en effet sélectionné ses partenaires en leur donnant un monopole de représentation et en leur conférant le statut fonctionnel d'acteurs publics associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de certaines politiques. Le Conseil économique et social régional se compose ainsi de neuf représentants de l'UGT et du CCOO, neuf représentants de la CEIM et neuf experts désignés par la Communauté autonome de Madrid. En second lieu, la Communauté autonome de Madrid a instauré un système d'agences publiques dans les secteurs de l'emploi, de la formation professionnelle et du développement économique. Toutes ces agences sont composées à l'identique. On y trouve deux représentants de l'UGT et du CCOO, deux représentants de la CEIM et quatre de la Communauté autonome de Madrid. On retrouve cette même répartition dans d'autres assemblées et conseils, tels que le Conseil de l'éducation professionnelle, l'Institut régional pour la santé et la sécurité au travail, l'Institut d'arbitrage du travail, le Service régional pour l'emploi et le Conseil des relations de travail.

9.3.2. LYON OU LA GOUVERNANCE PARTIELLE

Si Madrid a généré une gouvernance sociétale, il existe également des cas où cette gouvernance, c'est-à-dire l'activité politique par laquelle une métropole devient un acteur collectif, n'est que partielle et ne porte que sur la médiation avec un segment particulier de la société civile. C'est le cas, par exemple, de Lyon où, depuis le milieu des années 1990, une série d'initiatives locales, confortées par un ensemble de textes de lois, tendent à faire de la Communauté urbaine de Lyon, structure intercommunale de 1,3 million d'habitants, une instance de concertation avec les acteurs économiques.

Depuis le début des années 1990, la globalisation et la compétition internationale des villes occupent le cœur de l'agenda politique à Lyon. Si la métropole lyonnaise a longtemps été vue comme une ville frileuse, peu ouverte sur son environnement, la situation a radicalement changé en l'espace d'une dizaine d'années. On note même une radicalisation de la démarche entrepreneuriale avec le développement de nouvelles compétences juridiques (développement économique, culture, etc.), de nouvelles ressources organisationnelles internes à la Communauté urbaine de Lyon, etc.

Des années 1960 au début des années 1990, la concertation avec les acteurs privés avait été prise en charge par la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon, qui disposait du monopole de la représentation avec le monde patronal, et qui avait également réussi à s'imposer comme l'acteur essentiel du développement local (Jouve, 2003). Les contraintes budgétaires imposées par l'État aux chambres de commerce et d'industrie françaises, ainsi que la mise en œuvre des lois de décentralisation, ont conduit à une remise en cause de cette position hégémonique et ont rééquilibré les échanges politiques avec les élus locaux. Une série de lois sur l'intercommunalité, visant à résoudre l'extrême fragmentation du pouvoir local en France qui se trouve éparpillé entre les 36 500 communes, ont permis de renforcer cet échelon administratif qui, peu à peu, se transforme en échelon politique (Baraize et Négrier, 2001). À Lyon, c'est en effet la Communauté urbaine qui a lancé une série de procédures de concertation avec le système productif local pour aboutir à une planification stratégique de son développement. La principale modification du système de médiation réside justement dans ce changement de fonction politique de la Communauté urbaine : alors qu'il s'agissait essentiellement d'une instance technique chargée de l'harmonisation et de la coordination des politiques d'aménagement des 55 communes qui la composent, elle s'est progressivement transformée en instance politique au sein de laquelle s'élabore un projet d'agglomération en partenariat

avec les groupes organisés de la société civile. Cette concertation a pour l'instant connu son point d'aboutissement dans le secteur économique avec la réalisation du Schéma de développement économique, fruit d'un partenariat avec les syndicats patronaux de branche, la Chambre de commerce et d'industrie et une multitude de chefs d'entreprise agissant personnellement. Cette dynamique est encore loin d'être stabilisée et l'on peut y déceler certaines tensions, de même qu'une tendance à l'hyperpluralisme sectoriel, qui rend délicat le positionnement des services de la Communauté urbaine et de ses élus. Il reste cependant que, confronté à la compétition des villes en Europe, c'est autour de cette institution que se reconstruit un système de médiation avec la sphère privée ; système qui était jusqu'alors dominé par la Chambre de commerce et d'industrie.

Si c'est avec la sphère économique que la médiation est la plus engagée, une dynamique de même nature se fait jour depuis 2001, dans tous les autres secteurs de la vie publique locale. En effet, à l'occasion de la création du Conseil de développement, structure créée par une loi de 2000 dans toutes les villes françaises de plus de 50 000 habitants, on voit commencer à se structurer des relations entre la Communauté urbaine de Lyon et certains segments de la société civile. Phénomène important, les syndicats patronaux, mais également de salariés, sont présents dans cette structure dont la fonction est d'alimenter en proposition et en réflexion les élus et les services de la Communauté urbaine. Il n'est certes pas possible d'évoquer un système de médiation aussi stabilisé et structuré qu'à Madrid, on observe néanmoins, pour la première fois, une reterritorialisation de larges pans de la société civile lyonnaise qui avait opté précédemment pour une organisation territoriale, soit communale ou infracommunale (quartiers), soit départementale et régionale. Le niveau métropolitain se construit ainsi progressivement en nouvel espace politique, avec ce que cela comporte de dynamiques identitaires collectives.

CONCLUSION

Les années 1980 et 1990 ont engendré un certain nombre de transformations importantes pour l'organisation de la puissance publique en Europe. Sur fond de globalisation de l'économie mais aussi de la culture, des modes de vie, les États sont entrés dans une période de turbulences, qu'ils ont d'ailleurs en partie alimentée et suscitée. Alors que, partout en Europe, ils disposaient du monopole d'un certain nombre d'attributs et de ressources qui leur permettaient d'être considérés comme les seuls construits sociopolitiques ayant vocation d'agir à l'échelle internationale, certains processus de revendication, de mobilisation collective de la part

des sociétés civiles locales et des gouvernements locaux ont remis en question cet ordre politique, dont on peut retracer l'origine dans le traité de Westphalie. Les métropoles se sont ainsi lancées dans des politiques entrepreneuriales proactives visant à attirer les entreprises, les groupes sociaux aisés. Elles ont mis en place de véritables activités paradiplomatiques pour accéder aux ressources budgétaires et politiques de l'Union européenne, qui les a fortement aidées en ce sens. Il est ainsi indéniable que les transformations que connaissent actuellement les États européens se déroulent sur le champ de leur structure, de leur organisation interne et de la division du travail avec les métropoles.

Toutefois, conclure que les États sont des construits sociopolitiques historiquement datés, voués à disparaître serait une surinterprétation des tendances actuelles. En effet, il est non seulement nécessaire de réintégrer l'État dans nos analyses (Evans *et al.*, 1985) mais surtout, de sortir d'une vision stéréotypée de l'État. Il est donc temps de revenir à une lecture plus nuancée des dynamiques territoriales à l'œuvre ; lecture qui repose sur l'idée communément admise, pour la science politique et les sciences administratives, selon laquelle l'histoire de la construction de l'État-nation ne procède pas d'une dynamique univoque, mais qu'elle s'est traduite selon des dynamiques et à l'intérieur de configurations institutionnelles très diverses. Dit autrement, si les États européens, mais pas seulement eux, ont mis en place des politiques de *welfare* appuyées sur une analyse keynésienne des équilibres macroéconomiques à partir des années 1950, leur organisation interne a été cependant très différente. Il en a résulté des relations centre-périphérie et des marges d'autonomie des métropoles et des gouvernements locaux très variées (Page et Goldsmith, 1987 ; Goldsmith, 1990 ; Page, 1991). Si les politiques de *welfare* ont changé ces dernières années, les gouvernements locaux, et notamment les métropoles, restent cependant enchâssés dans des configurations institutionnelles qui affectent directement leur capacité à se transformer en acteurs collectifs, au même titre que l'État. C'est ce qui explique notamment que la globalisation donne lieu à des formes de mobilisation, des configurations institutionnelles différentes selon les métropoles. Si l'on veut raisonnablement faire de l'étude de la métropolisation un élément constitutif d'un programme de recherche se focalisant sur la recomposition des États modernes et des formes de régulation afférentes, il faut donc se garder de toute dérive holiste : l'État n'a pas une forme unique, il se présente sous plusieurs configurations institutionnelles qui, comme nous le montrent les néo-institutionnalistes, ont leur histoire et une certaine inertie (March et Olsen, 1989).

À la fin des années 1980, T. Gurr et D. King (1987) avaient abordé l'autonomie des gouvernements locaux comme résultant de la capacité de leurs élus politiques à résister aux pressions des États et des sociétés civiles locales, cette approche ayant par la suite été largement déclinée. Les travaux empruntant à la gouvernance ont radicalement changé la perspective (Jouve, 2003) : les élus locaux cherchent moins à être autonomes qu'à agréger des acteurs et des institutions détentrices de ressources, de légitimité, d'expertises indispensables à la production de politiques publiques. Sur cet aspect également, la capacité du niveau métropolitain à devenir un territoire politique au sein duquel s'opère la régulation des conflits et l'agrégation des acteurs varie considérablement d'une métropole à une autre. La médiation entre institutions locales et société civile s'intègre, là aussi, dans des configurations institutionnelles plus ou moins avantageuses pour les métropoles (Keating, 2001). La typologie retenue dans ce chapitre atteste de la diversité des situations et de l'extrême prudence qui doit être la nôtre lorsqu'on évoque la piste d'une métropolisation de l'organisation politique des sociétés modernes : cette thèse est certes valable dans certains cas (comme le montre le cas de Madrid), elle est par contre erronée ailleurs (cas des villes néerlandaises, ou encore de Milan). On peut avancer l'hypothèse que cette différenciation territoriale est un élément constitutif de la transformation interne des États modernes dans la mesure où les métropoles d'un même État connaissent des dynamiques différentes, avec ce que cela sous-entend en termes de relations avec l'État, d'identités collectives et de rapports à la citoyenneté. L'une des principales tendances actuelles réside sans doute dans le fait que la gouvernance métropolitaine s'opère à l'intérieur de configurations institutionnelles contingentes qui sont le produit de l'histoire du capitalisme métropolitain, des formes de leadership politique, de dynamiques identitaires. La recherche du *One Best Way*, appliqué à l'ensemble des métropoles d'un même État, revient à nier cette diversité de configurations. À ce titre, il est évident que la réforme municipale au Québec se situe dans un paradigme diamétralement opposé. Il sera donc particulièrement intéressant de comparer, dans quelque temps, comment les greffes institutionnelles ont « pris » ou pas dans les nouvelles municipalités et si la réforme, tant décriée sur le registre de la démocratie locale, aura eu des effets sur le registre de sa raison d'être économique : donner aux métropoles du Québec les moyens institutionnels de devenir des territoires majeurs dans l'économie-monde en créant de nouvelles institutions, soit les municipalités fusionnées et les communautés métropolitaines. Pour ce faire, il faudrait que les communautés métropolitaines deviennent les institutions et les territoires d'une régulation politique qui, au Québec est, depuis plus de trente ans et à la suite de la « Révolution tranquille », centrée sur le niveau provincial. C'est en effet au niveau du

gouvernement provincial que s'organisent la médiation et les compromis entre les groupes sociaux organisés et les pouvoirs publics ; l'autre territoire d'action politique étant municipal ou inframunicipal (Hamel, 1998). On voit mal comment les nouvelles institutions métropolitaines pourraient échapper à leur « code génétique », élaboré par le niveau provincial en fonction de rationalités qui lui sont propres (Collin, Léveillé et Poitras, 2002). À moins que, ironie de l'histoire, elles ne soient instrumentalisées par le gouvernement fédéral qui, on le sait, est toujours en mal de territorialisation face aux provinces, d'autant plus au Québec. Le dernier discours du Trône, annonçant le lancement de vastes programmes fédéraux dans le domaine des infrastructures urbaines, constitue sans doute un premier indice de cette dynamique des relations intergouvernementales au Canada, dans lesquelles les métropoles pourraient jouer un rôle renouvelé, touchant ainsi à l'équilibre des relations fédéral-provinciales.

BIBLIOGRAPHIE

- BARAIZE, F. et E. NÉGRER (dir.) (2001). *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.
- BENKO, G. et A. LIPIETZ (dir.) (2000). *La richesse des régions*, Paris, Presses universitaires de France.
- BORJA, J. et M. CASTELLS (1997). *Local and Global. Management of Cities in the Information Age*, Londres, Earthscan Publications.
- CAWSON, A. (1978). « Pluralism, Corporatism and the Role of the State », *Government and Opposition*, n° 13, p. 178-198.
- COLLIN, J.-P., J. LÉVEILLÉE et C. POITRAS (2002). « Old Solutions and New Challenges. Metropolitan Reorganization in Canadian and U.S. City-Regions : A Comparative Perspective », *Journal of Urban Affairs*, vol. 24, n° 3, p. 317-332.
- DILCHER, G., T.A. BRADY JR. *et al.* (1998). « La ceinture urbaine et l'État moderne naissant », dans P. Blickle (dir.), *Résistance, représentation et communauté*, Paris, Presses universitaires de France, p. 291-423.
- EVANS, P.B. *et al.* (1985). *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press.
- FONTAN, J.-M. (dir.) (1997). « La pauvreté en mutation », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 29, Montréal.

- GENIEYS, W. (1996). « Les élites périphériques espagnoles face au changement de régime. Le processus d'institutionnalisation de l'État autonome », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, p. 650-680.
- GOLDSMITH, M. (1990). « Local Autonomy: Theory and Practice », dans D.S. King et J. Pierre (dir.), *Challenges to Local Government*, Londres, Sage, p. 15-36.
- GRAVIER, J.F. (1947). *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion.
- GURR, T.R. et D.S. KING (1987). *The State and the City*, Chicago, University of Chicago Press.
- HAMEL, P. (1998). « Urban Politics in the 1990s: The Difficult Renewal of Local Democracy », *International Political Science Review*, vol. 19, n° 2, p. 173-186.
- HARVEY, D. (1989). « From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geographiska Annaler*, n° 71B, p. 3-17.
- JESSOP, B. (2000). « The Crisis of National Spatio-temporal Fix and the Ecological Dominance of Globalizing Capitalism », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, n° 2, p. 323-360.
- JESSOP, B. (1994). « The Transition to Post-fordism and the Schumpeterian Workfare State », dans B. Loader et R. Burrows (dir.), *Towards a Post-Fordist Welfare State ?*, Londres, Routledge, p. 13-38.
- JOUVE, B. (2002). « Chambre de commerce et d'industrie et développement local : le cas de Lyon », *Sociologie du travail*, vol. 44, n° 4, p. 521-540.
- JOUVE, B. (2003). *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier.
- KEATING, M. (2001). « Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age », dans A. Scott (dir.), *Global City-Regions*, Oxford, Oxford University Press, p. 371-390.
- LE GALÈS, P. (1997). « Quels intérêts privés dans les villes européennes ? », dans A. Bagnasco et P. Le Galès (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, p. 231-274.
- MARCH, J. et J. OLSEN (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press.
- OHMAE, K. (1995). *The End of the Nation-State*, Berkeley, Harper Collins Publishers.
- PAGE, E. (1991). *Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-government*, Oxford, Oxford University Press.

- PAGE, E. et M. GOLDSMITH (dir.) (1987). *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Londres, Sage Publications.
- SAVITCH, H.V. et J. CLAYTON THOMAS (1991). *Big City Politics in Transition*, Newbury Park, CA, Sage Publications.
- SCHMITTER, P. (1974). « Still the Century of Corporatism ? », *Review of Politics*, vol. 36, n° 1, p. 85-131.
- SCOTT, A. (2001). « Globalization and the Rise of City-Regions », *European Planning Studies*, vol. 9, n° 7, p. 813-826.
- TILLY, C. et W. BLOCKMAN (dir.) (1994). *Cities and the Rise of the State in Europe*, Boulder, Westview Press.
- VELTZ, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France.
- WRIGHT, V. et S. CASSESE (1996). « La restructuration des États en Europe occidentale », dans V. Wright et S. Cassese (dir.), *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, p. 7-18.
- YATES, D. (1977). *The Ungovernable City*, Cambridge, MA, MIT Press.

CHAPITRE



RESSOURCES LOCALES ET DIFFUSION DE L'INNOVATION LES SYSTÈMES PRODUCTIFS LOCAUX (SPL) DE LA RÉGION MIDI-PYRÉNÉES (FRANCE)

Régis Guillaume¹

Le terme de « système productif local » s'impose dans la littérature spécialisée pour désigner des entités spatiales qui ont fait l'objet de très nombreuses appellations : districts industriels, milieux innovants, technopôles, systèmes industriels locaux, bassins industriels, etc. Cette variété de termes reflète à la fois des différences de caractéristiques concrètes et des différences de cadre conceptuel. Étudiées par de nombreux auteurs issus de diverses disciplines (économie régionale ou industrielle, géographie économique, sociologie industrielle), à partir d'horizons théoriques différents et avec des méthodes variables, les entités ainsi désignées présentent cependant certains points communs. Elles peuvent être analysées comme des concentrations d'entreprises et parfois d'institutions publiques d'enseignement supérieur ou de recherche entretenant entre elles des relations de nature variable permettant, entre autres, une certaine mise en commun de savoirs techniques. Ces mêmes études

1. rguillau@univ-tlse2.fr

soulignent fréquemment le rôle des institutions locales dans la production d'une confiance entre les acteurs qui facilite leur coopération même si, à certains moments, ils peuvent se trouver en concurrence.

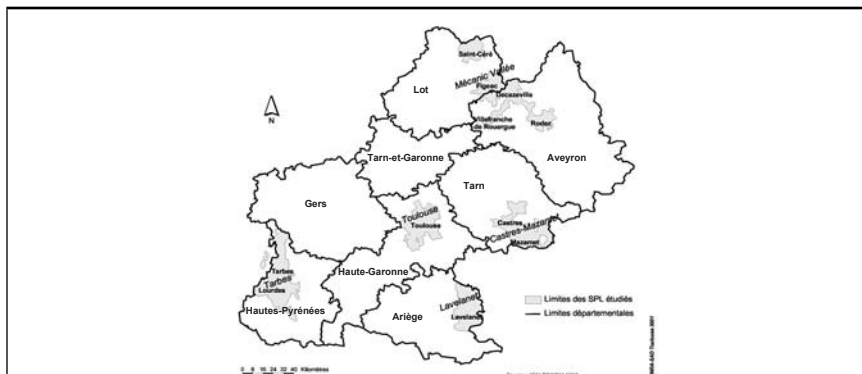
Bénéficiant du soutien du Conseil régional de Midi-Pyrénées, un groupe de chercheurs toulousains appartenant à cinq laboratoires² a entamé, depuis deux ans, un programme d'études dont l'objectif est de valider l'hypothèse de l'émergence de systèmes productifs régionaux mettant en réseau des systèmes productifs locaux complémentaires. Ce travail s'inscrit dans une dimension largement interdisciplinaire et mobilise des historiens, des économistes, des géographes et des sociologues. L'un des enjeux de ce programme réside dans l'association, autour d'un même objet de recherche, de chercheurs aux horizons disciplinaires variés afin de tenter de proposer un cadre général d'analyse des systèmes productifs locaux. La première étape du travail vise, à partir de l'exemple midi-pyrénéen, à décrypter et à rendre compte de la genèse, du développement et parfois de la disparition de ces « organisations territoriales » désignées sous le vocable « Systèmes productifs locaux (SPL) ». La volonté d'associer très étroitement les partenaires locaux à ces investigations a conduit à effectuer un certain nombre de choix. Le premier consistait à isoler des territoires considérés *a priori* comme des types particuliers de SPL en Midi-Pyrénées. Le second reposait sur la nature des liens existant entre les laboratoires de recherche et les acteurs locaux. Cette double perspective a conduit à relever cinq sites qui ont fait l'objet des premières investigations. Cette « sélection » basée sur des critères de pragmatisme et d'efficacité permet, d'une part, de consolider les liens entre chercheurs appartenant à des disciplines différentes et, d'autre part, de renforcer les relations entre chercheurs et acteurs de terrain.

Ce choix, privilégiant l'éclairage de certains sites, occulte *de facto* une grande partie du territoire régional et des concentrations d'entreprises qui pourraient fort légitimement y figurer. De plus, l'extrême diversité des sites étudiés, tout comme l'appartenance à plusieurs disciplines des chercheurs associés à ce programme, représentaient plusieurs risques. Le premier consistait à produire une série de monographies très informatives, mais peu à même d'éclairer des questionnements plus généraux ; le second reposait sur la permanence d'approches disciplinaires. Aussi, le travail d'enquête de terrain s'est progressivement nourri de

2. Centre interdisciplinaire d'études urbaines (CIEU), Université de Toulouse-Le Mirail ; Centre d'étude des rationalités et des savoirs (CERS), Université de Toulouse-Le Mirail ; Laboratoire d'études et de recherches sur l'économie, les politiques et les systèmes sociaux (LEREPS), Université de Toulouse I ; France méridionale et Espagne (FRAMESPA), Université de Toulouse-Le Mirail ; Systèmes agraires et développement (SAD), Institut national de la recherche agronomique (INRA).

FIGURE 10.1

Les sites sélectionnés



- L'agglomération toulousaine : avec 965 000 habitants (2,5 millions pour l'ensemble de la région Midi-Pyrénées), elle concentre près de 50 % de l'emploi régional. Son économie, très dynamique, repose sur trois grands secteurs d'activité : l'aéronautique (13 000 emplois) le spatial (6000 emplois) et l'informatique (4100 emplois).
- Adossée aux Pyrénées, l'agglomération tarbaise (77 400 habitants) a longtemps été dominée par quelques grandes unités de production (Alstom équipements mécaniques, électriques et électroniques, 1000 emplois ; Socata, aéronautique, 990 emplois ; GIAT industrie, armement, 1000 emplois). L'économie locale a fait l'objet d'intenses restructurations dans les années 1990 : alors que les effectifs diminuent régulièrement dans ces entreprises, des PME-PMI, exerçant leur activité dans le secteur aéronautique et électrique se développent et participent à la recomposition du tissu industriel local.
- La Mécanic Vallée regroupe, au nord-ouest de la région Midi-Pyrénées, des foyers industriels aux identités affirmées. Saint-Céré (Sermati, équipement mécanique, 220 emplois), Figeac (Ratier-Figeac, industrie aéronautique, 1040 emplois), Decazeville (SAM, équipement automobile, 550 emplois), Villefranche-de-Rouergue (Blanc-Aéro, visserie aéronautique, 560 emplois), Rodez (Bosch, équipement automobile, 1700 emplois) en constituent les principaux pôles. Ces entreprises « leaders » sont installées depuis longtemps et s'appuient, depuis le début des années 1990, sur un réseau local de sous-traitance composé de 250 entreprises (3800 emplois).
- Castres-Mazamet : l'agglomération (70 000 habitants) située au pied de la Montagne Noire est spécialisée depuis de très longues années dans le secteur du textile (2880 emplois en 1999). Si ce dernier est marqué par un fort déclin de ses effectifs (-34 % entre 1990 et 1999), l'économie locale s'est cependant diversifiée depuis dix ans. Elle bénéficie de la présence du groupe pharmaceutique Fabre et enregistre, après Toulouse, la plus forte progression des emplois dans le secteur de la recherche et développement.
- Petite ville du piémont pyrénéen, Lavelanet reste encore fortement liée à la filière textile (2227 emplois en 1999, soit 60 % des effectifs salariés du canton). Toutefois, à la différence de Castres-Mazamet dominée par des PME-PMI indépendantes, ce secteur repose avant tout sur la présence de deux grands groupes (Chargeurs et Michel Thierry). Leur production est destinée au tissu pour l'habillement de haut de gamme et à la maille pour l'industrie automobile.

L'ensemble des analyses de sites sont téléchargeables à l'adresse suivante : <<http://www.univ-tlse2.fr/cieu/operations/CCRRDT/Pageaccueil.html>>.

Les auteurs :

- Agglomération toulousaine : Michel Grossetti (CERS) et Jean-Marc Zuliani (CIEU).
- Mécanic Vallée : Régis Guillaume (CIEU) et Fabienne Bogiatto (CIEU).
- Tarbes : Laurence Barnèche-Miqueu (LERASS/LEREPS) et Nathalie Lahaye (LEREPS).
- Castres-Mazamet et Lavelanet : Stéphane Audras (LEREPS), François Taulelle (CIEU), Claude Vautier (LEREPS) et Mathieu Vidal (CIEU).

débats – parfois intenses – visant à renforcer l'appareillage conceptuel commun aux chercheurs engagés dans ce programme tout en s'inscrivant dans une dimension interdisciplinaire, élément fondamental pour rendre compte de formations sociospatiales où les aspects historiques, économiques, politiques, sociaux et géographiques s'entremêlent largement. Le texte proposé ci-après reprend, de manière synthétique, les deux principaux thèmes abordés en 2002. Il s'agit, à partir de la mobilisation de la littérature existante et des travaux de terrain, de s'interroger, d'une part, sur les figures plurielles de la « performance » économique et, d'autre part, sur la production de « ressources locales » et sur la diffusion de l'innovation, qui sont considérées comme les fondements de la dynamique des systèmes productifs locaux de Midi-Pyrénées.

10.1. LES FIGURES PLURIELLES DE LA « PERFORMANCE » ÉCONOMIQUE

C'est à partir de l'observation d'une forme d'organisation industrielle différente de celle en vigueur dans les centres manufacturiers de Liverpool ou de Manchester qu'A. Marshall développe au début du siècle dernier le concept de district industriel (Courlet et Benko, 2000)³. Il distingue, en marge des grandes concentrations industrielles, des formes d'organisations productives performantes mais dont la dynamique ne repose pas sur un simple principe d'économies d'échelle. Selon son promoteur, il existe des formes alternatives, les districts industriels, qui tirent leur performance des relations qui existent entre différentes unités de production. Ces dernières participent à une phase précise de la production d'un bien industriel. Si la décomposition des différentes étapes du processus de production est à l'origine des gains de productivité des grandes entreprises industrielles, A. Marshall pose l'hypothèse que la performance économique peut aussi s'exprimer à travers une configuration caractérisée par une concentration géographique et sectorielle d'entreprises, certes indépendantes, mais complémentaires. À la différence des modalités d'organisation de la production en vigueur dans les grandes unités de production, ces entreprises développent des relations non exclusivement marchandes, qui débordent les seules contingences économiques, pour gagner une dimension sociale et territoriale qu'il interprète comme la clé

3. Extraits de A. Marshall (1890), « Principes d'économie politique » (livre IV, chapitre X) et (1919), « L'industrie et le commerce » (livre II, chapitre VI, section 6), commentés par Claude Courlet et Georges Benko, dans *Géographie, Économie, Société*, vol. 2, n° 1, 2000, p. 123-148.

de leur compétitivité. Il caractérise ces relations comme une *atmosphère industrielle* où se mêlent concurrence et coopération, s'élaborent des dispositifs complexes de régulation, d'apprentissage, de coordination entre des entreprises industrielles au sein d'aires géographiques relativement restreintes. La proximité géographique débouche alors sur des économies d'agglomération comparables aux économies d'échelle en vigueur dans les grandes entreprises.

La suprématie de l'organisation fordiste de la production industrielle, la force des débats idéologiques entre tenants des thèses marxistes ou libérales, la généralisation de la consommation de masse et l'accélération de la standardisation des produits industriels renvoient dans un relatif anonymat les thèses marshalliennes jusqu'au début des années 1970. Les analyses élaborées durant les trente glorieuses mettent l'accent sur des modalités du développement économique qui font très peu appel aux caractéristiques endogènes des espaces dans lesquels elles se développent. Dans l'immense majorité des cas, l'espace est considéré comme un simple support des activités humaines (économiques, politiques, sociales, etc.), dont l'adéquation ou l'inadéquation avec des impératifs de rationalité économique détermine le destin. Les avantages comparatifs dont peuvent bénéficier tel ou tel espace sont des déterminants, mais ne sont pas considérés comme des constructions sociales.

L'affaiblissement des gains de productivité qui affecte l'ensemble des économies occidentales à la fin des années 1960, les chocs pétroliers de 1973 et 1979, le ralentissement de la croissance économique, la progression du chômage dans un contexte inflationniste, la relative inefficacité des dispositifs de correction keynésiens portés par les États entraînent une réactualisation des conceptions marshalliennes. Réalisées par des chercheurs italiens (Bagnasco, 1978; Garofoli, 1981; Becattini, 1989) à partir du cas de la Troisième Italie (Italie du Nord-Est et du Centre), ces analyses mettent l'accent sur des formes d'organisation productives qui font preuve d'une forte capacité de résistance dans une conjoncture économique générale défavorable. Situées pour la plupart dans des zones éloignées des aires métropolitaines, ces formations peuvent être d'origine ancienne, mais ces chercheurs mettent également l'accent sur des districts qui se sont formés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, dans un contexte qui privilégiait plutôt les organisations de type fordiste. Ils soulignent que cette industrialisation de type diffus est loin d'être marginale et représente une part non négligeable de l'économie italienne, aussi bien en matière d'emploi que de volume de production. L'un des axes de réflexion privilégiés consiste à appréhender la nature des relations non marchandes entre les entreprises du district et à envisager des dispositifs locaux de régulation qui permettent à ces

systèmes de se développer. Ils s'intéressent peu à la mise en évidence d'une « atmosphère industrielle » et préfèrent focaliser sur « l'environnement » particulier dans lequel les entreprises exercent leur activité. Cet environnement est protéiforme, puisque les auteurs font référence à des éléments matériels (infrastructures) mais également immatériels (formation, instances de concertation, etc.) portés par un appareil politique qui prend acte de l'enjeu du développement d'une industrialisation diffuse. Tout se passe comme si le dépassement des intérêts individuels au profit d'intérêts collectifs conditionnait l'apparition de nouveaux paradigmes du développement économique. La forme alternative qu'avait pu mettre en évidence A. Marshall pourrait alors constituer les prémices de nouvelles modalités du développement économique.

Loin d'être circonscrits à la seule péninsule italienne, et sans prétendre à l'exhaustivité, des districts sont également repérés dans l'ensemble des pays d'Europe occidentale et aux États-Unis : la vallée de l'Arve, le Choletais en France, la Silicon Valley en Californie, la Navarre en Espagne, le Bade-Wurtemberg en Allemagne, etc. S'appuyant sur les travaux des chercheurs italiens, d'autres auteurs font des analyses comparables dans leur pays respectif (Aydalot, 1986 ; Courlet et Pecqueur, 1992 ; Maillat, 1992) et mettent en évidence des traits communs avec les districts italiens, tout en soulignant un certain nombre de différences. Comme pour les districts industriels, ces auteurs relèvent, dans les territoires considérés, des effets de proximité marqués par des jeux de concurrence-coopération entre des PME-PMI, parfois encadrés par des instances de régulation locales et qui s'inscrivent dans des contextes spatiaux aux identités socio-culturelles marquées. Cependant, à la différence des districts industriels, ces entreprises ne participent pas nécessairement aux multiples étapes d'un processus dédié à la production d'un bien industriel, mais peuvent exercer leur activité dans des secteurs distincts. En outre, ces systèmes productifs n'excluent pas la présence d'unités de production appartenant à une grande entreprise. Au total, ce qui semble fondamental dans ces systèmes productifs locaux réside dans leur capacité d'adaptation aux contraintes d'un marché de moins en moins standardisé, en mettant notamment en œuvre des modalités de sous-traitance beaucoup plus flexibles que celles qui sont traditionnellement en vigueur dans les systèmes dominés par la grande entreprise.

La diversité des processus à l'origine de telle ou telle modalité de développement économique peut apparaître, dans un premier temps, assez déroutante dès lors qu'il s'agirait d'en émettre une proposition « théorique » globalisante. Les SPL peuvent, en effet, trouver leur origine dans une longue tradition artisanale qui bascule progressivement vers un processus d'industrialisation. Ils peuvent aussi s'inscrire dans une dyna-

mique liée à la « décentralisation territoriale de la production » (Garofoli, 1992) ou à la « désintégration verticale » (Leborgne et Lipietz, 1991). En outre, ils peuvent être présents aussi bien dans des environnements peu denses que dans des aires métropolitaines. Deux grands types d'interprétation ont été formulés à leur sujet. Pour la première, c'est la nature même du milieu qui participe à la création et au développement (et parfois à la disparition) du SPL (Aydalot, 1986). Pour la seconde, son origine est plus liée à une réponse à la crise du fordisme (Perrin, 1992) portée par des entreprises. La première met l'accent sur le fonctionnement du territoire, alors que la seconde centre son analyse sur les entreprises. Au-delà de ces différences, les auteurs soulignent la dimension stratégique de la réactivité et de l'adaptabilité de telles organisations, les principes particuliers de la diffusion de l'innovation, la polyvalence de la main-d'œuvre comme quelques-unes de leurs composantes essentielles.

En considérant le territoire comme une forme d'organisation économique et comme l'inscription de processus économiques situés, Salais (1996) dépasse cette apparente distinction entre territoire et entreprise. Le territoire devient un lieu défini par une proximité de problèmes et de coordination des attentes des individus et des organisations. Prolongeant cette idée, Christiane Rolland-May (2000) avance l'hypothèse qu'il convient d'analyser le territoire comme « un système à haut degré d'organisation, à complexité élevée, tant du point de vue de sa structure interne, de ses relations avec l'environnement, de son articulation avec des sous-systèmes et des systèmes plus étendus, que de sa capacité à définir ses propres objectifs ou les moyens dont il a besoin pour accéder à ces derniers ». Adhérer à cette posture conduit à se positionner clairement dans les débats opposant les tenants de théories modélisatrices et homogénéisantes et ceux privilégiant des approches nourries de l'analyse de cas concrets. Pour les premiers, la mondialisation entraîne, à terme, tous les espaces (locaux, régionaux, nationaux) vers un système économique unique. Ils utilisent le concept de région en tant qu'espace support des activités économiques et mettent l'accent sur l'inscription de tout phénomène dans un schéma universel dont on pose *a priori* qu'il existe et qu'il peut suffire à expliquer la réalité. Il s'agit de montrer comment des théories universelles et leurs lois expliquent la réalité dans son ensemble. On suppose que l'espace est homogène et que chacune de ses parties est soumise aux mêmes forces d'évolution. Pour les seconds (auxquels nous nous associons), la mondialisation provoque un éclatement des logiques de développement et, par conséquent, chaque espace s'inscrit dans une destinée unique et non reproductible. Mobilisant les notions de territoire, d'ancrage, de proximité, ils partent du singulier, le confrontent avec

d'autres cas singuliers, pour dégager peu à peu des concepts intermédiaires et des représentations explicatives. Ces dernières ne se veulent jamais définitives, mais toujours ouvertes pour intégrer des observations qui viendraient éventuellement contredire le schéma développé jusque-là. Il s'agit notamment de mettre l'accent sur la perpétuelle création-recréation de la diversité à partir des dynamiques régionales. Ils relativisent les effets de la mondialisation pour montrer comment elle est, au contraire, une manière de se différencier des autres.

10.2. LA DIFFUSION DE L'INNOVATION DANS LES SPL DE MIDI-PYRÉNÉES

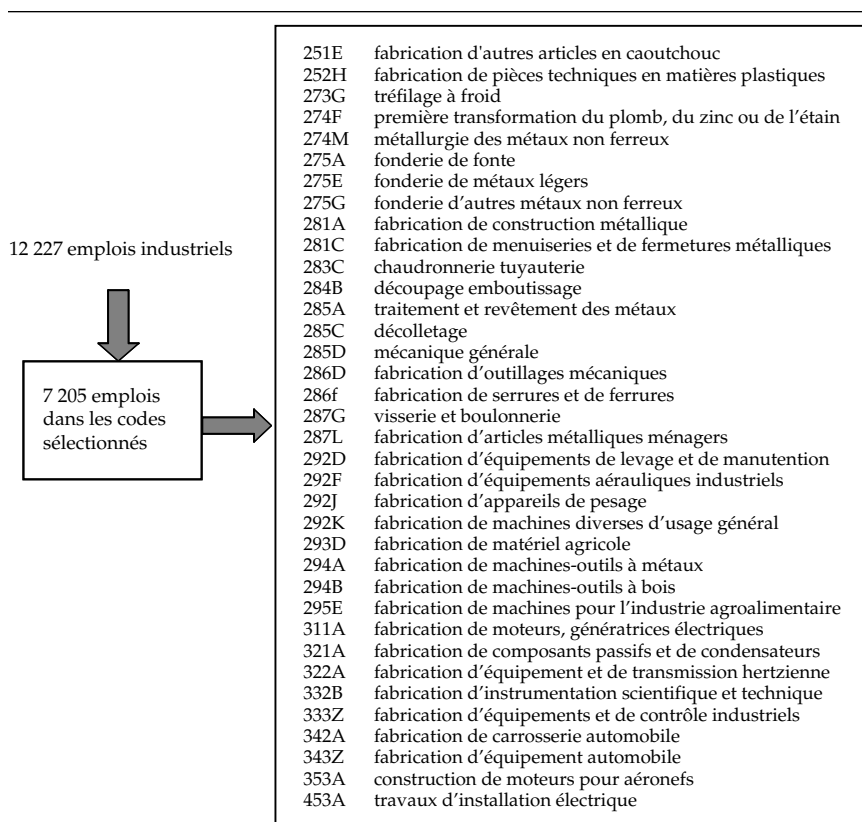
F. Ascher (2000), en opposant « fordisme/futur prévisible » et « économie cognitive/incertitude croissante », considère qu'il existe une rupture forte entre les principes de développement en œuvre jusque dans les années 1970 et ceux caractérisant l'économie à l'aube du XXI^e siècle. Or, l'analyse faite à partir de l'exemple régional rend moins opératoire ce *distinguo*. Certes, les mutations sont réelles et les processus d'adaptation aux exigences du marché semblent entrer dans une phase d'accélération, mais ce phénomène ne semble pas « nouveau » et caractérise les SPL étudiés aussi bien dans leur genèse que dans les différentes phases de croissance ou de crises qu'ils ont affrontées. Les historiens Cazals et Olivier⁴ associés à cette recherche ont ainsi montré comment le concept de « révolution industrielle » était inadapté à l'étude des prémices du développement industriel de nombreuses régions françaises et, notamment, de Midi-Pyrénées. Ils s'appuient, à la suite des travaux de Franklin Mendel (1972), sur le concept d'industrialisation « douce » pour envisager la construction historique de ces concentrations industrielles. De même, si le « sentiment de discontinuité », tel qu'il est défini par J. Habermas (1990) et qui opposerait l'économie fordiste et l'économie contemporaine ne fait aucun doute au plan macroéconomique, les trajectoires des SPL observés à l'échelle locale ne s'apparentent pas à une succession de ruptures qui encadreraient des phases de stabilité de chacun des systèmes. Au contraire, leur histoire semble caractérisée par la permanence de situations de déséquilibres, fruits de stratégies portées par différents acteurs aux logiques parfois contradictoires et dont l'origine s'exprime à des échelles qui dépassent, dans bien des cas, les limites géographiques des territoires considérés.

4. Rémy Cazals et Jean-Marc Olivier, FRAMESPA, Université de Toulouse-Le Mirail.

De plus, la configuration du tissu industriel de la région Midi-Pyrénées n'apparaît pas organisée selon une logique identique à celle des districts. En effet, à de rares exceptions près (Lavelanet et la filière textile), les SPL de la région ne peuvent être identifiés à partir d'un produit industriel à proprement parler, comme à Thiers pour la coutellerie, mais plutôt à partir d'une concentration de compétences dans des spécialités industrielles. Le mot « filière » semble d'ailleurs peu adéquat pour qualifier ces concentrations d'entreprises. L'exemple de la Mécanic Vallée illustre ce phénomène. Les emplois industriels (12 227) y progressent de 11 % depuis 1990, et elle concentre désormais 10 % de l'emploi industriel régional, mais cette spécialisation industrielle (un emploi sur trois en 2001) s'exprime à l'intérieur d'un spectre d'activités extrêmement large (figure 10.2).

FIGURE 10.2

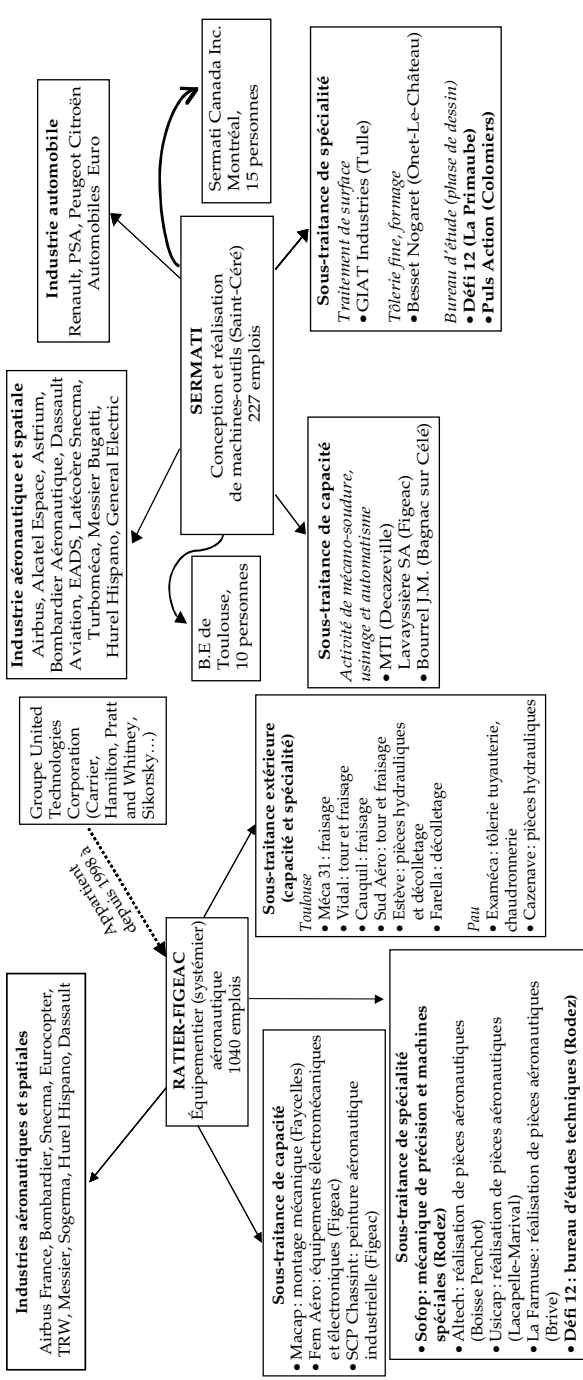
**Une spécialisation de l'emploi industriel très relative,
l'exemple de la Mécanic Vallée (2001)**



Toutefois, au-delà d'une apparente dispersion, les SPL de Midi-Pyrénées mobilisent des savoir-faire complémentaires dans des métiers relativement proches. Ils offrent à cet égard une palette de compétences qui leur permet d'accompagner et de tirer profit de mutations parfois brutales qui caractérisent les secteurs d'activité dans lesquels leurs entreprises interviennent. En outre, ces compétences sont transversales à plusieurs types d'activité, elles favorisent la diffusion de l'innovation qui apparaît, aussi bien dans l'agglomération toulousaine que dans les autres sites, comme l'élément central de leur dynamique. Elle se décline en plusieurs composantes. Ainsi, elle peut prendre une forme relativement traditionnelle, comme celle en vigueur entre de grandes entreprises et des laboratoires de recherches réputés et elle s'inscrit alors dans des aires géographiques relativement larges. Mais, parallèlement à ce type de relations, les donneurs d'ordres locaux peuvent associer d'autres entreprises dans une perspective d'adaptation et d'innovation. L'observation des évolutions les plus récentes indique que ces entreprises mobilisent un réseau de sous-traitants afin de fournir des prestations beaucoup plus globales aux besoins qui émanent des grands groupes. La problématique de l'innovation déborde dès lors les seuls bureaux d'études de telle ou telle entreprise pour être partagée et constituer un savoir-faire localisé qui peut renforcer l'attractivité de ces territoires. Les figures ci-après, qui isolent les relations de deux entreprises « leaders » de la Mécanic Vallée avec leurs principaux clients et sous-traitants, illustrent ces mouvements.

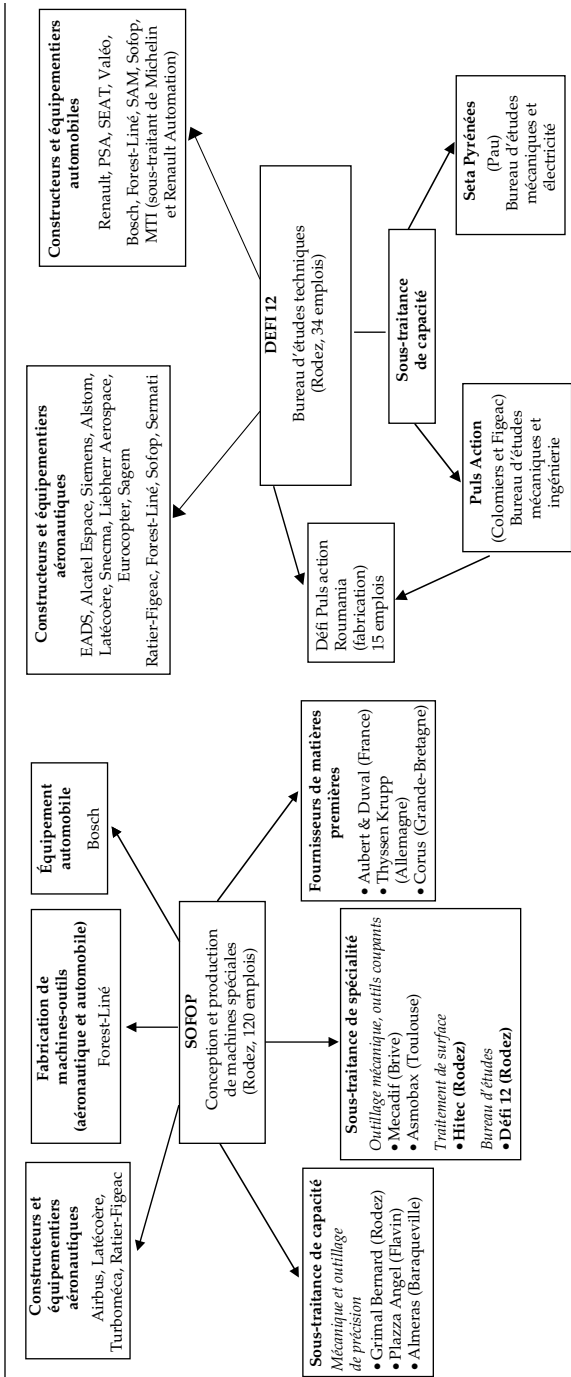
Mais cette dimension est également présente chez les sous-traitants locaux des firmes « leaders » de la Mécanic Vallée. Les compétences, acquises depuis une quinzaine d'années auprès de ces derniers (Ratier-Figeac, Bosch à Rodez, Forest-Liné à Capdenac, Sermati à Saint-Céré), ont été mises à profit pour élargir leurs relations commerciales vers d'autres partenaires. Ce déploiement s'inscrit dans une perspective de diversification sectorielle susceptible d'atténuer leur degré de dépendance à l'égard de leurs clients traditionnels. De plus, les prestations de ces sous-traitants, qui mobilisent des compétences dans le domaine de la mécanique de précision et dans la création de machines spéciales, exigent des savoir-faire de plus en plus complexes qui ne peuvent être détenus par aucune d'entre elles séparément. Les exemples de SOFOP et de Défi 12 (figure 10.4) symbolisent l'ouverture de ces entreprises qui coopèrent pour répondre à une demande de plus en plus exigeante, aussi bien en termes de prix, de délais que de respect de normes. Elles externalisent à leur tour une partie de leur production (sous-traitance de capacité) et

FIGURE 10.3
Les relations interentreprises de Ratier-Figeac et Sermati



Source: Enquêtes de terrain de janvier à juin 2002.

FIGURE 10.4
Les relations interentreprises de SOFOP et Défi 12



Source: Enquêtes de terrain de janvier à juin 2002.

s'engagent dans des partenariats avec d'autres prestataires (sous-traitance de spécialité) afin d'offrir une réponse adaptée aux exigences de leurs donneurs d'ordres.

Même si les modalités sont différentes dans les autres sites, la question de l'adaptation des tissus économiques à un environnement de plus en plus concurrentiel est une préoccupation commune. Elle peut être au cœur d'une action publique portée par les instances politiques locales ou s'exprimer dans un registre où les initiatives ne débordent guère la sphère privée. Laurence Barnèche-Miqueu et Nathalie Lahaye ont ainsi décrit comment des contraintes techniques et normatives dans le domaine de la compatibilité électromagnétique ont conduit les acteurs économiques et institutionnels de Tarbes à développer un pôle de recherches largement mutualisé. Il mobilise les bureaux d'études des entreprises locales, les compétences du centre universitaire tarbais mais également, celles de laboratoires de recherche toulousains (LAAS/INP). Stéphane Audras, François Taulelle, Claude Vautier et Mathieu Vidal ont précisé les liens qui, malgré leurs caractéristiques particulières, unissent les sites de Lavelanet et l'agglomération de Castres-Mazamet. Ils ont mis en évidence l'existence de participations financières croisées entre les entreprises tarnaises et ariégeoises et insisté sur la complémentarité des deux foyers industriels et sur leur ouverture vers des environnements géographiques très éloignés. Pour Jean-Marc Zuliani et Michel Grossetti, il convient de considérer les relations entre les entreprises de services à haut contenu technologique au-delà de leur appartenance à tel ou tel parc d'activités. Ils défendent l'idée que les effets de proximité s'élaborent au niveau de l'aire urbaine toulousaine qui constitue un SPL de recherche et développement. Les compétences transversales acquises par les entreprises de services hautement qualifiées renforcent l'ancrage territorial de l'ensemble des secteurs industriels de la capitale régionale.

Il convient donc d'adopter, comme l'ont écrit J.-L. Alonso et R. Mendez (2000), une vision assez large des processus d'innovation. Ces auteurs considèrent qu'ils doivent être analysés à travers un prisme tenant compte aussi bien des éléments technologiques, des effets scalaires que des aspects relationnels. Ils envisagent l'impact de la révolution informationnelle comme un facteur renforçant l'articulation des entreprises à un processus de globalisation qui se déroule dans un contexte de libéralisation des marchés et d'émergence de niveaux de régulation supranationaux. Ils interprètent cette tendance comme une illustration du renforcement de la concurrence entre des entreprises et des territoires de plus en plus distants. Mais ils considèrent également que l'organisation réticulaire, l'augmentation de l'intensité des flux (matériels mais aussi immatériels) entre les diverses composantes des organisations productives, favorise la mise

en œuvre de nouveaux modèles où s'expriment des processus centralisateurs et décentralisateurs qui s'inscrivent dans une échelle de la proximité à l'intérieur de laquelle se formalisent des processus innovants. Dans une formule qui peut paraître à certains égards dogmatique, ils évoquent la trinité formée par la technologie, l'organisation et le territoire, comme fondement d'un paradigme hétérodoxe et hétéromorphe adapté aux systèmes productifs locaux et, plus largement, aux économies contemporaines. La reconnaissance de ce triptyque constitue une avancée certaine au plan théorique. Elle permet de produire, au-delà de la diversité des cas étudiés, un questionnement commun sur la nature des processus innovants en insistant sur leur construction sociale (donc interne) et en les rattachant aux exigences de rationalité du marché (externes).

CONCLUSION

Si la communauté scientifique a utilisé le concept de système productif pour saisir de nouvelles modalités d'organisation de l'activité économique, il a pris récemment une dimension opérationnelle. En effet, mettre l'accent sur l'importance des relations non marchandes, sur la qualité de la gouvernance, comme des éléments caractéristiques de la réussite de ces territoires, revient à identifier des leviers d'actions pouvant être mobilisés par des collectivités locales aux compétences étendues. La capacité de résistance des SPL dans des environnements peu denses renforce l'hypothèse qu'ils peuvent offrir une alternative potentielle à une concentration toujours plus importante des activités économiques au sein des aires métropolitaines. L'ensemble des institutions à vocation économique, à quelque échelle que ce soit (de l'Organisation de coopération et de développement économiques à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, en passant par les agences de développement régional ou départemental) se sont intéressées à ces organisations. Il s'agit, le plus souvent, de repérer un ou plusieurs organismes pouvant piloter des actions de développement visant à assurer une meilleure efficacité de ces systèmes. Or, les travaux menés sur les différents sites de Midi-Pyrénées montrent qu'elle repose principalement sur la diffusion de l'innovation et peut s'exprimer à travers des canaux très différents. Elle peut être portée par un groupe d'acteurs dont les leaders appartiennent au monde politique local et s'inscrire alors dans une stratégie formalisée et institutionnalisée. Mais les initiatives prises dans ce sens peuvent également résulter d'une généralisation de choix d'individus dont l'objectif principal est d'assurer la pérennité et le développement de l'entreprise dont ils conduisent la destinée, sans pour autant basculer

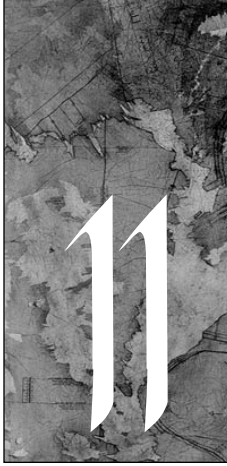
vers une démarche collective clairement définie. Entre ces configurations « extrêmes » se développent des états intermédiaires où l'interpénétration entre sphère privée et sphère publique aboutit à la mise en œuvre de nouvelles formes d'action publique. Issues de rapports de force, d'antagonismes et de coalitions, ces synergies permettent de dépasser les seuls intérêts individuels au profit d'une démarche collective qui doit être validée par d'autres instances. L'enjeu est d'importance à l'heure où l'automatisme des financements destinés à l'amélioration de l'attractivité d'un territoire par les niveaux administratifs supérieurs cède la place à des cofinancements établis sur la base d'un projet contractualisé entre plusieurs partenaires dans un contexte de raréfaction des crédits disponibles. La capacité à mobiliser l'ensemble des acteurs locaux, les actions de communication visant à promouvoir le territoire, la force de conviction des porteurs de projets doivent s'inscrire dans une logique interne au système productif local, mais également externe, afin de tenir compte d'un environnement compétitif et concurrentiel qui s'étend désormais, au-delà des entreprises, à l'ensemble des territoires concernés.

BIBLIOGRAPHIE

- ALONSO, J.-L. et R. MENDEZ (dir.) 2000). *Innovacion, pequeña empresa y desarrollo local en España*, Madrid, Biblioteca Civitas Economia y Empresa, Coleccion Economia.
- ASCHER, F. (2000). *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs. Essai sur la société contemporaine*, Paris, Éditions de l'Aube.
- AYDALOT, P. (dir.) (1986). *Les milieux innovateurs en Europe*, Paris, GREMI.
- BAGNASCO, R. (1978). « Struttura di classe e articolazione di tre formazioni territoriali in Italia », dans M. Paci (dir.), *Classi sociali e sviluppo capitalistico*, Bologna, Il Mulino.
- BECATTINI, G. (1989). « Les districts industriels en Italie », dans Y. MARIANI *et al.* (dir.), *La flexibilité en Italie*, Paris, Syros, p. 261-268.
- COURLET, C. et B. PECQUEUR (1992). « Les systèmes industriels localisés en France : un nouveau modèle de développement », dans G. Benko et A. Lipietz (dir.), *Les régions qui gagnent*, Paris, Presses universitaires de France, p. 81-102.
- GAROFOLI, G. (1981). « Lo sviluppo delle arie periferiche nell'economia italiana degli anni settanta », *L'industria*, n° II, p. 391-404.

- GAROFOLI, G. (1992). « Les systèmes de petites entreprises : un cas paradigmatique du développement endogène », dans G. Benko et A. Lipietz (dir.), *Les régions qui gagnent*, Paris, Presses universitaires de France, p. 57-80.
- HABERMAS, J. (1990). *Écrits politiques*, Paris, Flammarion, coll. « Champs ».
- LEBORGNE, D. et A. LIPIETZ (1991). « L'après-fordisme : idées fausses et questions ouvertes », *Espaces et Sociétés*, n^{os} 66-67, p. 39-68.
- MAILLAT, D. (1992). « Milieux et dynamique territoriale de l'innovation », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, p. 199-218.
- MARSHALL, A. (1890). « Principes d'économie politique » (livre IV, chapitre X) ; « L'industrie et le commerce », (livre II, chapitre VI, section 6) 1919, commentés par C. Courlet et G. Benko (2000), dans *Géographie, Économie Société*, vol. 2, n^o 1, p. 123-148.
- MENDEL, F. (1972). « Proto-industrialization : The First Phase of the Process of Industrialization », *Journal of Economic History*, vol. 32, p. 241-261.
- PERRIN, J-C. (1992). « Réseaux d'innovation, milieux innovateurs développement territorial », *Revue d'études régionales et urbaines*, n^{os} 3/4, p. 343-374.
- ROLLAND-MAY, C. (2000). *Évaluation des territoires*, Paris, Hermès.
- SALAI, R. (1996). « Préface », dans B. PECQUEUR (dir.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, Paris, L'Harmattan, p. 7-11.

CHAPITRE



PROJETS URBAINS DE LA MÉTROPOLE POSTINDUSTRIELLE LA CULTURE COMME RÉCIT D'ÉMANCIPATION

Gilles Sénécal¹

La ville industrielle a représenté la forme achevée du paysage moderne. Elle apparaissait comme le lieu de la maximisation des échanges (Claval, 1981), tout en donnant l'image d'une réalité maîtrisée et sublimée : l'espace y est ordonné et organisé sur une base fonctionnelle et hiérarchique ; les interactions sociales et économiques y sont régulées ; l'aménagement des lieux témoigne d'une préoccupation esthétique. L'époque moderne, qui survient, en effet, faut-il le répéter, avec cette croyance en la rationalité, au progrès et en la technologie, fait de la ville industrielle le lieu de l'émancipation et ce, de multiples façons, notamment par les formes artistiques et narratives qui la mettent en scène, alors qu'elle est décrite comme participant de « l'idée d'une réalisation progressive de l'émancipation sociale et individuelle à l'échelle de l'humanité », pour reprendre les termes de Lyotard (1986, p. 120). Ainsi, on peut repérer un récit urbain qui établissait un lien étroit entre l'industrialisation, le développement et

1. gilles_senecal@inrs-uqs.quebec.ca

l'émancipation collective et individuelle (Sénécal, 1997 et 2001). Il ne faisait que reproduire les idéaux du progrès scientifique et technique, appelant à des avancées continues du savoir et de la technoscience. Il traitait la question de l'organisation de l'espace, du territoire peut-on dire, en énonçant l'idée que la culture, prise au sens large, accapare la nature, pour la transformer et la dominer, à des fins sociales et historiques. La mise en récit du fait urbain consistait d'abord à indiquer le sens de ces transformations, autant dire à proclamer un monde nouveau, mais aussi à proposer les types d'aménagement qui paraissent les plus logiques pour construire des lieux et organiser l'environnement. Ce projet moderne trouvait ainsi une grande résonance dans l'urbanisme et l'architecture qui comportaient, durant la période moderne, par leur conception fonctionnelle et utilitaire de l'espace, mais aussi par leur démarche esthétique, la recherche d'une certaine harmonie des formes et des surfaces.

Certes, la ville industrielle possédait aussi son côté sombre, celui des crises sociales, environnementales et économiques qui la traversent. Les destins individuels ne furent donc pas toujours à la hauteur des grandes conquêtes collectives annoncées. L'ère industrielle ne libère pas tout à fait, loin s'en faut, du travail pénible. Le récit de la ville moderne comportait une trace de désenchantement que la littérature et la peinture ne manquent pas d'illustrer (Sénécal, 2001). Qu'à cela ne tienne, le métarécit par excellence, celui du marxisme, annonçait en parallèle la fin de l'aliénation du travail et une fin heureuse de l'histoire. Au cœur de la narration marxiste se trouve le fait urbain, lieu de progrès et bastion du prolétariat. Un autre métarécit moderne porteur est celui, d'ailleurs décrit par Lyotard (1986), des avant-gardes artistiques, incluant celles des beaux-arts, des arts mécaniques, techniques et industriels, qui annonçaient une réalité décomposable, représentable, concevable comme un tout, donnée comme réelle et saisissable dans le temps et l'espace. Ce récit moderne s'estompe en faisant place à la conviction que s'installe une grande incertitude projetée dans l'organisation des villes (Soja, 2000 ; Dear et Flusty, 2002 ; Clark, 2002). Depuis, le courant des études culturelles a proposé un récit urbain qualifié de postmoderne qui s'installe alors (Dear, 2000), sans que le premier, celui de la ville industrielle, ne disparaisse totalement. Ces nouveaux récits sont-ils contradictoires ou complémentaires ? Qu'est-ce que les exemples de Bilbao et de Marseille peuvent nous apprendre² ? Quels sont les défis particuliers que posent, pour l'aménagement urbain et la gestion métropolitaine, la période postindustrielle et les accents postmodernes qui la caractérisent. Existe-il une spécificité au cas de Montréal ?

2. Les expériences de revitalisation urbaine menées à Marseille et à Bilbao ont été présentées lors d'une session du colloque Rendez-vous de Montréal.

11.1. RÉCITS ET PAYSAGES DE LA VILLE MODERNE

Le paysage de la ville moderne était aussi le fait d'un assemblage raisonné de lieux compris comme autant de repères rassurants, aux contours clairement définis, concrets et intelligibles, que les citoyens pouvaient reconnaître : la zone industrielle, l'usine, le quartier ouvrier, la gare, le port, les beaux quartiers. Il était prédictible, reproductible et, finalement, modélisable. Les différents modèles, que ce soient ceux de Von Thünen, de Weber ou de Burgess, expliquaient les logiques profondes du caractère systématique de l'organisation spatiale, qui s'appuyaient sur des motifs économiques, notamment les systèmes de rente, le poids de la distance dans les échanges et l'importance des ségrégations sociospatiales.

Le modèle de Burgess insistait sur le caractère émancipatoire du phénomène urbain. Ne prévoyait-il pas les trajectoires résidentielles des ouvriers et des immigrants vers la banlieue, vers une sorte de réussite sociale ou plutôt vers une émancipation ? La domination de l'univers industriel de l'époque classique, de son ordre et de sa territorialité urbaine, s'est toutefois estompée au profit d'un nouvel univers libéré de certains travers de la période industrielle. La logique de l'espace urbain s'en trouvait cependant altérée. La tyrannie de la distance et le poids de la densité semblent remplacés, du moins en partie, comme facteurs de localisation et d'organisation spatiale, par l'accès à des lieux évocateurs et des aménités urbaines ainsi que par l'importance accrue de la qualité du cadre de vie (Clark, 2002). En bout de piste, le nouvel espace urbain apparaît tout à coup insaisissable, imprésentable, abstrait, sans raison, mélangeant les styles, brisant les vieilles hiérarchies et adoptant le modèle du réseau. La ville postindustrielle serait aussi postmoderne : elle perd sa légitimité en ne prévoyant plus de finalité. Elle apporte, en outre, une nouvelle domination, celle de l'espace des flux, des technologies de l'information et d'une nouvelle culture urbaine porteuse « d'un véritable désordre métasocial » (Castells, 1998, p. 533). Plus encore, cette cité informationnelle, postindustrielle par fonction, annonce « la fin de l'histoire et la dissolution des lieux » (*Ibid.*, p. 471). S'agit-il « de se délester des racines historiques du lieu » (*Ibid.*, p. 472), pour s'engager dans un processus de délocalisation et, finalement, perdre les repères tranquilles que la ville industrielle offrait. En ce sens, il reste aujourd'hui une certaine nostalgie de la ville industrielle. Disons, un grand regret à voir les usines de l'époque de l'industrialisation devenir des musées, des logements ou des supermarchés, à perdre également le lien organique qui unissait les lieux de travail et le quartier ouvrier, à ne plus associer la transformation radicale de la nature et des lieux à des moyens de développement apportant emplois, sécurité du revenu et perspectives d'avenir. La ville postindustrielle est étalée et apparaît comme un obscur entrelacs de lieux

désarticulés, relevant d'une certaine étrangeté, opérant de différentes logiques, qu'elles soient mondiales ou complètement a-spatiales, prenant les formes de la métropole (Ascher, 1995), de la ville émergente (Dubois-Taine et Chalas, 1997) ou de la *dispersed metropolis* (Gordon et Richardson, 1996), et sur lesquels s'agrègent de nouveaux récits urbains, tels ceux qu'évoque Edward Soja dans son *Postmetropolis* (2000), nommés la métropole postfordiste, la ville globale, *Exopolis*, *Fractal City*, *Carceral Archipelago* et *Sim Cities*. Tous ces récits urbains déclinent une ville éclatée, dont on saisit peut-être les finalités économiques, mais déconstruites, à la sécurité douteuse, foncièrement inégalitaires et peu démocratiques.

Dans un certain sens, la ville d'aujourd'hui laisse à chacun le soin d'écrire son propre récit, ne serait-ce que pour pallier l'incertitude ambiante et déterminer une sortie de crise. Les acteurs sociaux, ceux-là que la théorie en sociologie urbaine place au centre des processus sociaux en tant que porteurs des transformations sociales, ont précisément pour fonction de formuler un récit urbain chargé d'expliquer les changements en cours, de donner une orientation, d'édicter une stratégie, d'engager des projets urbains discutés à l'intérieur des processus de concertation et de négociation qui occupent les démarches de la planification et de l'aménagement de la période actuelle. Ces projets mettent de l'avant des intérêts et une intentionnalité propres à chacun des acteurs. Et, dans cet univers communicationnel, deux grandes orientations marqueront la scène montréalaise. La première entend réinventer la ville industrielle, que ce soit par regret ou par besoin. Elle est animée par des élites locales qui entendent maintenir l'activité industrielle des anciens quartiers bâtis avec l'industrialisation et ce, au centre même de l'agglomération. La seconde propose de refonder la ville sur les produits culturels, incluant les économies du savoir et de l'information ainsi que les expressions artistiques, tout en renouvelant les raisons de la centralité. Ces deux stratégies se déploient sur l'horizon de bien d'autres villes. Sans être contradictoires, elles relèvent d'une tension, voire d'un malaise, qui tient de la crise engendrée par le déclin industriel des espaces urbains centraux et péricentraux, de la résistance devant les forces sociales et économiques jouant en faveur de la décentralisation des activités vers les couronnes périurbaines et aussi, par une sorte de refus de l'abandon des acquis de l'industrialisation. Elle tient également au fait que la métropole culturelle suggère l'émergence des nouvelles élites urbaines, porteuses de pratiques culturelles novatrices et, surtout, disposées à accepter les changements en cours. Le récit de la ville postindustrielle aux couleurs du postmodernisme se construit ainsi sur une logique d'appropriation des espaces hérités de l'industrialisation.

11.2. PROJETS URBAINS DANS LE CONTEXTE DE LA VILLE POSTINDUSTRIELLE

De projets urbains surviennent, longtemps après l'avènement de la ville postindustrielle, pour récupérer les sites, les lieux et le patrimoine des métropoles émergentes du XIX^e siècle, que ce soient des zones industrielles délaissées ou sous-utilisées, les complexes ferroviaires ou portuaires, voire les artères et grandes places de commerce. Ils annoncent la fin d'une époque. La récupération de l'héritage ambigu de l'époque industrielle devient la priorité des métropoles d'aujourd'hui, comme le montrent les exemples de Bilbao ou de Marseille qui tentent de recomposer des espaces délaissés du centre de l'agglomération, de leur insuffler une nouvelle fonction et, pour peu que l'on s'y intéresse, de récupérer les ensembles architecturaux significatifs par leur histoire, leur paysage et leur patrimoine. Les exemples sont nombreux où la friche industrielle se métamorphose en nouvel espace culturel. Cela n'exclut pas le recyclage en logements, mais, d'emblée, le champ de la culture apparaît comme une des pièces maîtresses du processus de revitalisation urbaine des secteurs centraux. Il s'agit d'appuyer les initiatives à contenu culturel pour engager la relance d'anciens secteurs industriels, comme le canal de Lachine, le Faubourg des Récollets ou la rue Notre-Dame. Si ce type de projet occupe les administrations publiques, il peut subsister une autre option, celle de prolonger la vie des structures érigées depuis la révolution industrielle et ainsi limiter toutes tentatives de transformer en profondeur des sites occupant des positions stratégiques. Une tension fut d'ailleurs particulièrement ressentie à Montréal lorsque des acteurs sociaux, des administrateurs ou des élus locaux, parmi ceux qui participent aux processus habituels de concertation, ont tenté de maintenir le caractère industriel d'anciennes zones où se profilaient des intentions de redéveloppement à caractère culturel, voire des demandes de citoyens proposant un aménagement plus amène, de la qualité de vie, un environnement de qualité et des espaces publics.

Le débat sur le développement économique urbain de Montréal repose finalement sur deux considérations majeures. L'échec de certains des grands projets d'orientation culturelle des dernières années a hypothéqué l'avenir. Par ailleurs, les acteurs locaux participant aux instances de concertation des quartiers péricentraux n'envisagent pas de grands projets de type culturel, même qu'ils ont plutôt tendance à résister aux tentatives de recyclage des zones industrielles anciennes en faveur de tels projets.

11.3. CRISE ET ÉMERGENCE DE LA VILLE POSTINDUSTRIELLE

À Montréal, on situe habituellement l'avènement de l'ère de la ville post-industrielle à la fin des années 1950, alors que surviennent une série d'événements d'importance, dont il est d'ailleurs difficile de déterminer s'ils constituent les causes ou les conséquences de la fin de la période industrielle, voire de prétendre qu'ils ont joué un rôle majeur dans le changement économique et social, comme la formation du troisième centre-ville, le déploiement d'un réseau autoroutier métropolitain, l'ouverture de la Voie maritime et la fermeture du canal de Lachine. Quoi qu'il en soit, les complexes manufacturier, portuaire et ferroviaire, qui formaient l'armature de l'essor de Montréal comme métropole industrielle depuis le milieu du XIX^e siècle, perdent de leur importance stratégique sans devenir inutiles pour autant. Des milliers d'emplois dépendent encore de la présence de ces infrastructures et des secteurs qui s'y raccrochent. Ils demeurent, encore aujourd'hui, des pièces maîtresses de l'économie montréalaise. Là n'est pas la question. Ils n'en ont pas moins perdu leur capacité de créer de la centralité. Dans le système urbain nord-américain, Montréal ne peut plus compter, et de longue date, sur la qualité de son site et de sa bonne localisation. Elle a perdu son rôle de plaque tournante que lui conféraient son port et le dispositif ferroviaire (Thibodeau, 1997). Plus encore, le complexe industriel a mal vieilli ainsi que les environnements naturels et bâtis des quartiers péricentraux.

La crise qui frappe Montréal au début des années 1960 fut souvent décrite comme étant celle de la désindustrialisation de Montréal. Cela n'était pas tout à fait vrai. Certes, les secteurs clés ont connu des difficultés, comme celui de l'industrie ferroviaire, du raffinage de pétrole, le textile, le vêtement ou le meuble, mais d'autres s'ajoutèrent, comme la pharmaceutique, l'aéronautique et le multimédia. Il faut remarquer que, parmi les secteurs d'activité qui ont pris de l'importance depuis une vingtaine d'années, les choix de localisation privilégient les couronnes périurbaines. Cela est particulièrement vrai pour le secteur manufacturier. D'ailleurs, le gabarit même des nouveaux édifices industriels ne correspond plus à celui des décennies antérieures, avec sa forme de parallélogramme à angle droit, érigé sur un seul plancher, entouré d'un vaste parking, très consommateur d'espace, adapté aux conditions des couronnes périurbaines aux faibles coûts du sol et à la localisation stratégiquement disposée le long des autoroutes. Ainsi, il y a quarante ans, General Motor choisissait la lointaine périphérie pour loger son usine. Vingt ans plus tard, Bell Helicopter faisait de même. En l'an 2000, Bombardier optera pour le même type de localisation. On pourrait multiplier les exemples. La tendance de

la délocalisation du secteur manufacturier était et demeure lourde. Cela est bien connu. La crise est davantage celle des espaces centraux associés à la période industrielle et, plus globalement, à une entreprise de recomposition de l'économie métropolitaine, alors que de nouveaux secteurs dominent la structure de l'économie montréalaise. Deux remarques s'imposent pour bien comprendre le contexte et les effets observables sur l'organisation spatiale de la métropole. Les quartiers péricentraux qui ont été marqués par la défavorisation, le sous-emploi, un taux de monoparentalité important, la sous-scolarisation et la dégradation de l'habitat sont devenus, aujourd'hui, un enjeu majeur des grandes opérations de réaménagement urbain. La population de ces quartiers semble avoir perdu, du moins en bonne partie, son affiliation avec le monde ouvrier et le lien qui l'unissait aux emplois des secteurs manufacturiers. Depuis les années 1960, les travailleurs originaires de ces quartiers ont choisi en grand nombre des localisations résidentielles périurbaines. Alors que ceux qui souhaitaient s'établir dans ces mêmes quartiers péricentraux étaient qualifiés de gentrificateurs, même s'ils travaillaient au centre-ville ou dans les quartiers environnants.

Dès la fin des années 1960, la croissance et l'emploi s'appuient dorénavant sur les secteurs tertiaire et quaternaire et, incidemment, sur l'expression d'une concentration des activités à l'intérieur d'un centre des affaires remanié autour d'institutions culturelles, d'espaces publics et de lieux d'interaction sociale, chargés de répondre aux demandes d'aménité et de qualité de vie, redonnant ainsi un sens à la centralité et à la concentration des activités stratégiques (Ley, 1994). Des administrations urbaines s'appliqueront, dès lors, à refonder leur centralité et leur rôle métropolitain sur les secteurs moteurs de l'économie et, dans cette optique, en recyclant les zones industrielles, notamment pour les secteurs liés à l'économie du savoir et à la culture. L'élaboration d'un tel projet urbain commande des interventions majeures de réaménagement, dont la conservation des patrimoines bâtis et naturels, allant dans le sens de la qualité de vie et de l'environnement. Le paysage urbain devient une composante importante de la stratégie de relance.

11.4. DEUX STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DANS LE CONTEXTE DE LA VILLE POSTINDUSTRIELLE

La thèse du déclin de Montréal a alimenté les discussions sur l'avenir de Montréal et ainsi laissé de nombreux rapports, études et articles sur les rayons des bibliothèques. Elle tient pour acquis la perte du statut de métropole canadienne, le déplacement de certains centres de décision

vers le centre et l'ouest du continent, les résistances des élites anglo-canadiennes devant les changements sociaux et politiques en cours au Québec (Coffey et Polèse, 1993 ; Sénécal et Manzagol, 1993). Elle ne tient pas, par contre, suffisamment compte de considérations aménagistes. À partir des années 1960 se succèdent une série de grands projets urbains et d'interventions de prestige qui avaient pour but principal de secouer cette impression de morosité. Ces projets ont en commun de se localiser dans la zone centrale de Montréal, de faire peu de cas du cadre urbain existant et d'imposer une orientation culturelle à proximité de ces quartiers dits en crise. Il ne s'agit pas uniquement des opérations classiques de rénovation urbaine, comme celle des Habitations Jeanne-Mance. On pense surtout à la construction de la Place des Arts, devenue le pivot d'une future Cité des arts et des spectacles toujours en évolution, à l'implantation de Radio-Canada dans le quartier Centre-Sud et aux autres fragments épars du monde de la radio et de la télévision devant former une prétendue Cité des ondes. La logique de ces interventions, qui placent de grands équipements culturels en périphérie du centre des affaires, tiendrait d'une sorte de coup de poker : les investissements importants et les emplois suffiront à induire, par effet d'entraînement, la relance de secteurs entiers de Montréal et, par le fait même, à réorienter l'économie montréalaise. Il n'est pas inintéressant de noter que le champ visé est celui de la culture. D'ailleurs, tout au long de la période, depuis 1960 à aujourd'hui, se succéderont un cortège d'interventions affectant des équipements culturels à ces espaces centraux et péri-centraux, que ce soient des musées, des salles de spectacle, jusqu'à la Grande Bibliothèque du Québec, disposés sur des espaces vides ou fortement dégradés. Cependant, toutes ces interventions, à peu d'exceptions près, ne remettent pas en cause les infrastructures de base du Montréal industriel héritées du XIX^e siècle, ni ne répondent de quelque façon à la crise sociale qui touche les quartiers péri-centraux.

Deux projets dépassent tous les autres par leur ampleur et les ambitions qu'ils commandaient : l'Exposition universelle de 1967 et les Jeux olympiques de 1976. Il va sans dire que leurs orientations étaient de nature culturelle. Ils engageaient des interventions majeures, mais curieusement sans qu'ils touchent à la forme générale de la ville, à ses structures de base qui sont encore celles de la ville industrielle du XIX^e siècle. L'occasion était pourtant belle de repenser la ville, de revoir son rôle et sa fonction ainsi que de refaçonner son paysage. Ces deux grandes opérations, appuyées par des investissements majeurs, ne comprenaient pas de démarche de réaménagement urbain. Le site des îles de l'Expo, comme celui du Parc olympique, étaient coupés des milieux urbains avoisinants bien que desservis par le réseau de métro et à une très grande

proximité du centre-ville ou du quartier Hochelaga-Maisonneuve. On semble avoir oublié de les intégrer à la ville existante et malgré l'intention culturelle, ou touristique, ces deux grands projets n'ont pas servi à la recomposition de l'économie montréalaise, ni au réaménagement des zones et quartiers dans le besoin. L'interprétation *a posteriori* de ces deux moments fabuleux dans la vie d'une ville laisse entendre que les interventions de nature culturelle auront bien mal servi Montréal. Des îles et un grand stade sous-utilisés, gérés sans effort sérieux d'intégration avec la ville environnante, à la fonction encore incertaine. L'héritage de 1967 et de 1976 est pour le moins ambigu.

L'autre stratégie élaborée pour contrer le déclin est d'un autre ordre. Elle est celle d'un ensemble d'acteurs de la société civile, tant ceux issus des organismes communautaires que ceux venus du milieu des affaires et des secteurs privés, dont l'écho se répercutera sur les orientations des administrations publiques, et qui entendent maintenir dans sa forme, son organisation et sa structure l'héritage de la ville industrielle. Au cours des ans, il n'y aura de cesse pour les organismes sortis du réseau des associations et organisations des quartiers montréalais, en particulier ceux qui sont mandatés de la planification du développement économique et social, entre autres les Corporations de développement économique communautaire (CDEC), de maintenir les affectations industrielles du sol et de contrer ainsi des projets de développement résidentiel qui seraient en compétition avec cet objectif premier et, faute d'y parvenir, à moins qu'ils ne comportent une proportion non congrue de logements sociaux ou abordables. Ces deux objectifs, nobles et louables, voire nécessaires, soit la relance de l'emploi dans les secteurs défavorisés et le maintien de logements à coûts abordables en empêchant que les résidents des quartiers populaires soient évincés de leur logement, largement repris par l'ensemble des instances des groupes et organismes communautaires, ont toutefois un effet inattendu, celui de figer en partie, et pour quelque temps, un certain nombre de transformations en cours, notamment le renouvellement des typologies résidentielles et le réaménagement des zones héritées de l'industrialisation. Ils rendent difficiles toutes les tentatives visant à revoir un tant soit peu l'organisation du territoire et à annoncer l'*aggiornamento* de la ville postindustrielle, et à commencer à penser les mesures d'adaptation du patrimoine industriel au nouveau contexte découlant des phénomènes de métropolisation et de mondialisation. À ce compte-là, les positions des élites d'affaires ne diffèrent pas beaucoup de celles des acteurs des milieux locaux : celles-ci se sont battues pour que l'aéroport de Montréal soit sur l'île de Montréal et que Dorval éclipse ainsi Mirabel, pour que le port de Montréal ne soit pas déménagé à Contrecoeur, pour que l'on creuse des autoroutes dans des quartiers péricentraux, notamment sur la rue Notre-Dame. Il en ressort, d'une part, que les tentatives de

maintenir les grands équipements dans le centre de l'agglomération ne semblent avoir pour seul but d'appuyer les initiatives visant à assurer le redéveloppement de type industriel et de concurrencer les zones industrielles des couronnes périurbaines dans l'incessante lutte que se livrent les administrations des différentes municipalités de la région métropolitaine pour attirer de telles localisations. D'autre part, l'image de Montréal semble, du moins dans un certain discours et, à la lumière de prises de position des acteurs de la concertation locale, industrielle à jamais.

Précisons que les tensions entre l'intention de relance industrielle et de repositionnement culturel s'expriment dans les quartiers péri-centraux. Le centre-ville a connu des transformations majeures qui paraissent marquées du sceau de la ville culturelle. Et nous ne parlons pas de la ville des festivals et autres événements à caractère culturel, qui relèvent de l'animation urbaine et d'un certain marketing récréotouristique, mais bien de l'articulation de lieux de production, de création et de savoir, marqueurs de l'espace et témoignant de la recomposition des territoires autour de la culture, des nouvelles technologies et de l'expression artistique. Par ailleurs, il faut aussi noter que partant des initiatives de pionniers, de créateurs et d'innovateurs, les interventions sont largement soutenues par les administrations publiques, comme ce fut le cas pour la Cité du multimédia. Dans ce dernier cas, l'initiative est celle du gouvernement du Québec, mais ce grand projet urbain se fera en l'absence des créateurs et des artistes qui logeaient dans le Faubourg des Récollets avant sa transformation : ils ont presque tous quitté avant l'arrivée des grues.

Le cas de Montréal est donc empreint d'une grande ambivalence, alors que des projets urbains à connotation culturelle ont constitué les fers de lance du prolongement du centre-ville vers l'Est et que le centre des affaires s'étire vers l'Ouest, autour du Quartier international, les projets de la Grande Bibliothèque et de la Cité des arts et spectacles, les quartiers péricentraux hérités de l'industrialisation ne connaissent pas d'orientation claire : le long du canal de Lachine, les projets industriels, résidentiels, récréotouristiques et culturels se juxtaposent, dans une mixité fonctionnelle à faire rêver les tenants du nouvel urbanisme, mais soulevant des controverses d'aménagement à répétition. Dans le quartier de Rosemont, le projet du Technopôle Angus relance une friche industrielle. Le projet de modernisation de la rue Notre-Dame, qui consiste à transformer cette section du vieux Chemin du Roy, en une voie rapide, que ce soit une autoroute en tranchée ou un boulevard urbain, oppose les tenants d'un Est industriel, fort de sa fonction portuaire et tolérant aux stress des entreprises manufacturières et du transport par camion, à un projet de quartier viable, construit sur ce front fluvial, avec des logements abordables et des aménités urbaines symbolisant la qualité de

vie. Finalement, les projets industriels des quartiers péricentraux prennent appui sur une sorte de raison territoriale, celle de la mémoire du quartier et sur les besoins d'une population résidante en manque d'emplois. Les projets de nature culturelle n'en sont pas moins présents, comme le laisse entendre la démarche de l'association «Faites de la musique», qui récupère des anciens sites industriels du quartier Hochelaga-Maisonneuve pour en faire des studios et des ateliers pour les jeunes artistes.

11.5. BILBAO ET MARSEILLE: LA VILLE CULTURELLE ET LA NOUVELLE CENTRALITÉ

Les expériences de Marseille et de Bilbao témoignent d'une même volonté de tourner le dos au modèle de la ville industrielle, de transformer une mosaïque d'espaces créés avec l'industrialisation, dans un cas pour la sidérurgie, dans l'autre pour l'industrie du tabac, afin de refonder la centralité de quartiers populaires et de friches autour de l'expression culturelle. Le rôle de la friche apparaît, pour Marseille, sur le site de la Belle de Mai du moins, comme une tentative de théâtralisation du lieu, profitant du grand site, de sa monumentalité patrimoniale, pour allier la culture et le développement local. La friche Belle de Mai est aussi présentée comme une expérience de réappropriation d'un lieu, née de la volonté d'aménager un espace public. Elle est aussi décrite par ses concepteurs comme une ressource, une chance d'innovation et de renouvellement des pratiques sociales. L'intérêt de ce cas réside surtout dans le fait que cette nouvelle centralité culturelle serait populaire, notamment par sa localisation dans le quartier de la gare Saint-Charles, décrite comme un paysage vernaculaire ouvert sur l'expression d'une certaine culture nomade, celle d'individus à la fois ancrés sur l'expérience du lieu, mais mobiles et d'origines diverses. À Bilbao, le plan mis de l'avant consiste à se réapproprier le port, l'ancien chantier naval, ainsi qu'à récupérer les berges, à rénover les grandes infrastructures urbaines, dans l'optique d'une ville de services et de culture, faisant du musée Guggenheim l'emblème du renouveau. L'énoncé du projet ne rejette pas pour autant ses assises populaires et ses orientations sociales, en intégrant les secteurs défavorisés et en insistant sur le besoin de logements sociaux. Les pouvoirs locaux y proposent d'élaborer un projet urbain de nature culturelle, de type planifié, inscrivant la revitalisation des espaces légués par l'industrialisation dans la perspective d'un marché culturel en formation, en tablant sur l'apport des artistes, sur l'économie des produits culturels, sur l'image laissée par les formes architecturales, sur les pratiques découlant des lieux d'expression et des espaces publics.

Il n'est pas aisé de tirer des leçons, et encore moins de dresser un quelconque bilan sur Bilbao ou Marseille. Telle n'est d'ailleurs pas notre intention. Il ressort toutefois un certain nombre de constats sur le rôle de la culture dans les processus de revitalisation urbaine. Les projets urbains de Marseille et de Bilbao partaient de l'intention de changer radicalement le portrait et le paysage de ces espaces de l'industrialisation. Ils annonçaient une recomposition en profondeur de l'organisation de l'espace et des structures territoriales, se servant même de l'image industrielle pour refonder un paysage postindustriel et finalement son « artialisation », pour reprendre l'expression d'Alain Roger (1997). Ces deux cas insistent sur le rôle de l'image de la ville dans le processus de revitalisation : Marseille et Bilbao ne seraient plus des citadelles ouvrières, elles seraient devenues des villes du savoir et des métropoles culturelles. Ce qui n'empêche pas les concepteurs des projets de revendiquer une approche sociale. Par ailleurs, il importe de signaler le rôle majeur de l'État, non pas à titre de maître d'œuvre, mais plutôt comme le partenaire obligé des secteurs associatifs et privés. Enfin, les deux projets urbains mettent de l'avant la recherche de la qualité de vie, d'une esthétique achevée du paysage et de la sociabilité des places et des lieux. L'artiste devient alors la figure archétypale du renouveau du centre de la ville.

11.6. DÉFIS POUR MONTRÉAL : LA SYNTHÈSE DES DEUX RÉCITS

Montréal, Marseille et Bilbao ont en commun un passé industriel qui a fortement marqué leurs paysages urbains. Ces trois villes sont confrontées aux mêmes défis de réaménagement urbain et de recomposition socioéconomique. Dans chacune d'elles, les administrations publiques, les acteurs sociaux comme les individus libres de toutes attaches organisationnelles sont invités à repenser le développement et l'aménagement de leur ville, sachant que les coûts et les impacts sociaux risquent d'être importants, quelle que soit l'option retenue, alors que le discours ambiant annonce le règne de l'incertitude et de l'éclatement des formes et des structures urbaines. Le défi premier est de confirmer le destin métropolitain de ces villes en déclin et déclarées perdantes au palmarès des villes mondiales, hypothéquées par les legs de l'industrialisation de manière d'autant plus forte que cela touchait le centre même de l'agglomération. La question posée est de savoir si la métropolisation de ces trois villes serait affaire de culture, prise au sens large du terme, incluant les arts, le savoir et l'information. Cette question, par trop banale, ne soulève pas moins des problèmes techniques et pratiques, tant pour l'urbanisme,

l'aménagement que la gestion métropolitaine, car la métropole culturelle vient prendre place sur un territoire balisé par des systèmes d'intérêt et des conceptions différenciées propres à chacun des acteurs sociaux ou des simples citoyens. Par exemple, pour Montréal, les interventions d'aménagement et de revitalisation urbaine favorables à l'économie du savoir et de la culture doivent-elles s'étendre aux anciens quartiers populaires adossés au centre de la ville? À Montréal, il est entendu, en effet, qu'une résistance subsiste devant de tels projets urbains qui affleurent avec la ville postindustrielle et que l'on dit faire partie de l'urbanisme postmoderne.

La mise en récit d'un nouveau modèle urbain soulève donc des débats qui ne sont pas qu'affaire de mots et de phrases. La culture survient comme un récit d'émancipation ambigu. L'urbanisme postmoderne, celui qui pose la culture à l'avant-plan du modèle urbain des métropoles contemporaines, ne risque-t-il pas d'accentuer les inégalités et les ségrégations sociospatiales. Les enjeux sont d'importance et concernent rien de moins que le rôle du centre de l'agglomération, la vie des quartiers, l'avenir des résidents de ces espaces en transformation, le réaménagement des friches et les nouveaux rapports entre le centre et la banlieue. L'éclipse du récit de la ville moderne signifie qu'il n'y a plus de sens partagé par tous et que, par conséquent, les transformations du cadre urbain, notamment l'aménagement des lieux significatifs de la métropole culturelle, seront dorénavant débattues, souvent à l'extérieur des instances politiques, en des forums où s'affirment les intérêts locaux et s'affrontent des systèmes d'intérêts différenciés, et où se profile la recherche de l'impossible consensus. Dès lors, la fonction du récit est de baliser les passages entre les projets urbains contradictoires et les intérêts diversifiés qui le supportent. Cela est particulièrement vrai à Montréal, où deux types de projet urbain se partagent les faveurs des acteurs sociaux et inspirent des interventions sur les mêmes sites, les mêmes lieux, les mêmes territoires.

BIBLIOGRAPHIE

- ASCHER, F. (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Éditions Odile Jacob.
- CASTELLS, M. (1998). *La société en réseau : l'ère de l'information*, tome 1, Paris, Fayard.
- CLARK, T.N. (2002). « Codifying L.A. Chaos », *City and Community*, vol. 1, n° 1, p. 51-58.

- CLAVAL, P. (1981). *La logique des villes : essai d'urbanologie*, Paris, LITEC.
- COFFEY, W.J. et M. POLÈSE (1993). « Le déclin de l'empire montréalais : regard sur l'économie d'une métropole en mutation », *Recherches sociographiques*, vol. 34, n° 3, p. 417-437.
- DEAR, M. (2000). *The Postmodern Urban Condition*, Oxford, Blackwell.
- DEAR, M. et S. FLUSTY (2002). « The Resistible Rise of Los Angeles School », dans M. Dear (dir.), *From Chicago to L.A. : Making Sense of Urban Theory*, Thousands Oaks, Sage Publications, p. 5-16.
- DUBOIS-TAINE, G. et Y. CHALAS (1997). *La ville émergente*, Paris, Éditions de l'Aube.
- GORDON, P. et H.W. RICHARDSON (1996). « Beyond Polycentricity : The Dispersed Metropolis, Los Angeles 1970-1990 », *Journal of the American Planning Association*, vol. 62, n° 3, p. 289-295.
- LEY, D. (1994). « Postindustrial City », dans A.G. Johnson (dir.), *The Dictionary of Human Geography*, Cambridge, Blackwell, p. 459-460.
- LYOTARD, J.-F. (1979). *La condition postmoderne*, Paris, Éditions de Minuit.
- LYOTARD, J.-F. (1986). *Le postmoderne expliqué aux enfants*, Paris, Galilée.
- ROGER, A. (1997). *Court traité du paysage*, Paris, Gallimard.
- SÉNÉCAL, G. (1997). « Les récits du déclin et de la relance de Montréal face aux défis de l'aménagement urbain », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 42, n° 114, p. 381-391.
- SÉNÉCAL, G. (2001). « Les récits de l'environnement urbain : lecture de Zone et retour sur la théorie urbaine », *Géographies et cultures*, vol. 39, p. 3-14.
- SÉNÉCAL, G. (2000). « L'espace public au défi de la proximité », dans F. Tomas et J.C. Marsan (dir.), *Espaces publics, architecture et urbanité*, Saint-Étienne, Presses de l'Université de Saint-Étienne, p. 51-69.
- SÉNÉCAL, G. et C. MANZAGOL (1993). « Montréal : la métamorphose du territoire », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 37, n° 101, p. 351-370.
- SOJA, E.W. (2000). *Postmetropolis*, Oxford, Blackwell.
- THIBODEAU, J.-C. (1997). « La relance de Montréal : une question de long terme », dans L.-N. Tellier (dir.), *Les défis et les options de la relance de Montréal*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 25-37.

PARTIE



**LA RECONVERSION
EN PROJETS
Acteurs et
expérimentations
régionales
et locales**

CHAPITRE



RECONVERTIR AUTREMENT LA CONTRIBUTION DES FRICHES CULTURELLES

Xavier Greffe¹

Lorsque les Naskapis du Labrador cherchent de quel côté ils iront chasser, ils ne partent pas, comme on pourrait s’y attendre, de l’expérience de la veille, allant chercher le gibier là où ils viennent de le trouver. Ils introduisent un élément aléatoire, lié ici à la manière dont le vent oriente les cendres du feu sur un os de caribou. Ce faisant, ils renoncent sciemment à explorer une piste déjà connue ou une rationalité informationnelle de court terme qui peut les conduire ici à l’épuisement du gibier et dans l’impasse. Ils préfèrent introduire une rupture qui se révélera pertinente à long terme.

Le développement local est à l’image de ce comportement dans la mesure où les initiatives les plus porteuses sont souvent les plus inattendues. Ainsi, le thème des activités culturelles devient-il de plus en plus présent et les discours sur les nouvelles activités susceptibles de relever le contenu en emploi et de la croissance y font référence, tant au plan

1. xavier.greffe@univ-paris1.fr

global que local. Il existe deux manières de considérer le rapport entre les activités artistiques et culturelles et le développement économique et social. La version la plus courante consiste à dire que ces activités créeront les emplois détruits par la productivité et la compétition. L'argument est pertinent, mais il est loin de constituer une solution, comme en témoignent les ambiguïtés qui pèsent aujourd'hui sur le tourisme dit «culturel». Une version plus incisive nous semble être la suivante: en développant des activités artistiques, activités de création qui remettent en cause les références acquises pour en produire de nouvelles, on peut diffuser sur un territoire des capacités de réflexion, de création et de projet qui dépasseront le seul secteur des activités artistiques. Pour des territoires en crise de reconversion et à la recherche d'activités nouvelles, les activités artistiques et culturelles offrent un potentiel qui peut aller au-delà du sempiternel discours sur la réhabilitation du patrimoine local. La reconversion de friches industrielles en friches culturelles en témoigne: réhabilitation de l'espace bâti, amélioration du cadre de vie, développement de l'artisanat d'art ou de programmes audiovisuels en constituent les résultats les plus fréquemment attendus. Ces friches permettent aussi aux groupes et communautés locales de reconstruire leurs identités, de s'inscrire dans une culture de création et de projet dont les retombées se feront alors sentir dans la totalité de la ville.

La friche se définit comme un terrain anciennement utilisé par l'industrie, le commerce ou l'armée, tellement dégradé par son usage antérieur qu'il ne peut plus être utilisé sans transformation et nettoyage. La multiplication des espaces industriels, marchands et militaires désaffectés et abandonnés par toute activité a créé, au cœur même des villes, des espaces vides, témoins d'une époque révolue. Au départ, les militants d'un renouveau de la vie culturelle et associative ont entendu relever le défi que posaient ces espaces urbains délaissés et ont investi ces lieux. Ce mouvement a pris naissance à la fin des années 1970, parallèlement au développement de la contre-culture, des actions des *squatteurs* et de la prise de conscience d'un décalage entre les aspirations des nouvelles générations d'artistes et les publics. Cela allait de pair avec une revendication de démocratisation de la culture et une remise en question du rôle de l'artiste dans la Cité. Peu à peu, les initiateurs des friches ont entendu transformer les territoires environnants et leur donner un rôle d'insertion et de qualification dont les activités artistiques constituaient un moyen autant qu'une finalité. La friche produit alors un nouveau territoire urbain. Parallèlement, les politiques de la ville et les préoccupations d'aménagement du territoire entendent rationaliser la gestion de l'espace bâti. La friche éveille donc l'intérêt des pouvoirs publics à la recherche d'un nouvel agencement des territoires urbains. Elle est aujourd'hui utilisée dans le cadre de grandes campagnes de réhabilitation et abrite, selon

les cas, des hébergements, des musées, le patrimoine industriel d'une microrégion, des ateliers d'artistes, la production des métiers d'art, la production de jeux audiovisuels, etc.².

12.1. LA FRICHE CULTURELLE, RESSOURCE DE LA RECONVERSION

Le développement local implique la dissémination et la concrétisation d'une culture de projets sur un territoire considéré, quel que soit leur objet : services aux ménages, services aux entreprises, nouveaux produits, etc. Or, les expériences de développement local montrent que cette culture de projet n'est portée que par des individus ou des groupes témoignant d'une certaine confiance en eux-mêmes comme dans le milieu qui les associe et faisant l'apprentissage des capacités correspondantes. La friche culturelle dont l'objectif premier est, en fait, la création artistique, y contribue :

1. en redonnant confiance dans les possibilités de développement, tant en ce qui concerne le territoire que ses habitants ;
2. en disséminant une culture de projet liée à l'enrichissement des références ;
3. en créant les liens sociaux et économiques nécessaires à la concrétisation de ces projets de développement.

12.1.1. REDONNER CONFIANCE

Les activités artistiques qui naissent dans d'anciens entrepôts, usines ou casernes sont marquées par l'identité du lieu. Le passé du bâtiment reste omniprésent, même si sa valeur d'usage industrielle s'estompe peu à peu au profit d'une mise en valeur culturelle. Mais la friche maintient une autre temporalité, celle de la mémoire d'autres organisations sociales. En remémorant en permanence la charge émotionnelle et symbolique d'un lieu marqué par la production industrielle, elle indique que la création est inhérente au territoire et incite à en explorer les aspects :

Les friches urbaines disent l'éphémère de toute organisation sociale, elles contiennent en germe un avenir possible. L'espace en friche, parce qu'il suspend le mode commun, endosse les parts d'ombre,

2. Ce texte s'appuie en partie sur une étude faite en coopération avec Marie Chauvin sur les friches culturelles en Europe, et plus particulièrement en France, en 2000-2001.

d'innommable, d'indicible de la société. Parce qu'il suspend le processus illimité de production-consommation, d'usage et d'usure, il brouille la frontière entre ce qui est pensable et ce qui ne l'est pas [...] (ARSEC, 1994).

Pour les personnes ayant passé la totalité ou une partie de leur vie active dans ces anciens magasins, forts et usines, s'y rendre est un moment fort, car elles peuvent y voir la trajectoire de nouvelles insertions plutôt que des ruines. Quant aux acteurs des associations culturelles qui y élisent domicile, ils y voient les lieux de tous les possibles, de la renaissance à l'ultime destruction physique. Le bâtiment désaffecté met donc en avant les deux concepts liés de précarité et de création. En témoignant de l'existence de modes de production successifs, ce territoire porte à croire que le développement peut se poursuivre, mais sous d'autres formes.

Lorsque les friches développent les pratiques « amateur », en proposant des ateliers de pratique théâtrale, des ateliers d'écriture de *rap* ou de *hip hop*, elles permettent à des personnes et à des groupes de devenir les acteurs de leur propre développement. Ce n'est certes pas le privilège des friches ; d'autres institutions culturelles le font depuis longtemps, quoique de façon souvent fermée et sélective. Mais une caractéristique centrale des friches est de développer ces pratiques en allant vers les amateurs, hors les murs, dans des quartiers ou zones urbaines sensibles. Aller à la rencontre d'un public potentiel et lui montrer, en l'intégrant dans un atelier de pratique théâtrale, que le théâtre n'est pas réservé aux couches les plus riches et les plus favorisées de la population est une des clés de voûte de l'action culturelle des friches culturelles. L'Échangeur anime, dans un lycée de Bagnolet, un atelier d'écriture de *rap* et de *hip hop* dans lequel les jeunes ont travaillé à la mise en musique de textes d'Antonin Artaud, ce qui a donné naissance à des représentations de la création de l'atelier « Arto Rap – Théâtre et musique Rap ». Le Hublot, lieu de culture de Colombes, est emblématique de cette volonté en permettant aux amateurs de passer de l'autre côté du miroir. Ces pratiques s'affirment dans les cités, établissements scolaires et associations d'alphabétisation des femmes. C'est le cas du Hublot, qui suscite chez ces femmes une création narrative à partir de petites histoires et l'intègre dans une mise en scène concertée, enrichie des interventions diverses. Là où la programmation d'une scène nationale ou d'un grand théâtre de région aura, au mieux, un effet distractif, le développement des pratiques amateur permet à des personnes, souvent en grande difficulté, de prendre conscience de leurs capacités et de mieux s'insérer dans des projets locaux.

12.1.2. DISSÉMINER UNE CULTURE DE PROJET

Les friches culturelles contribuent au moins de deux manières à la dissémination d'une culture de projet. Elles insèrent la création au sein d'un environnement souvent dégradé et défavorisé où la création a disparu depuis longtemps ; elles permettent l'enrichissement des références susceptibles de définir de nouveaux produits et services.

La dimension créatrice et productrice des friches culturelles donne une vie au territoire qui dépasse largement les soirs de concerts ou de représentations. *Ars Longa*, friche spécialisée dans le multimédia, est ouverte dans la journée et propose aux jeunes et aux enfants du quartier des initiations à Internet et aux nouvelles technologies. Le Bouquin affamé propose des salles de lecture, une bibliothèque et des stages d'écriture. Les productions qui voient le jour au cours de ces stages et ateliers sont ensuite exposées et mises en valeur. L'Hôpital Éphémère (ancien hôpital Bretonneau) offre des stages, studios d'enregistrement et ateliers pour pratiquer les arts plastiques.

Ce lieu de création est très important pour un artiste, tant il peut être difficile pour lui de s'en procurer dans les grandes villes européennes ou, sinon, à des coûts prohibitifs³. Les friches sont donc sensibles aux préoccupations de ces artistes et tentent de mettre au point un lieu de culture qui serait avant tout lieu de vie et de rencontre d'où émergeraient des créations. Le dispositif mis en place par la friche Belle de Mai ne se limite pas à favoriser strictement le travail matériel de l'artiste en lui procurant, par exemple, un atelier. Il prend en considération l'ensemble des conditions et des compétences nécessaires à la pleine existence d'une œuvre, par exemple une radio ou un journal, où des spécialistes des nouvelles technologies représentent autant d'occasions d'accompagnement et de valorisation des projets artistiques.

Cette conjonction entre résidences d'artistes, ateliers d'arts plastiques, stages de pratique artistique, studios d'enregistrement, débats sur des thèmes d'actualité, activités sportives, restauration, font de la friche un lieu de création, non seulement pour les artistes, mais pour le territoire considéré. Les spectateurs, comme les amateurs, sont rapprochés

3. Les espaces en location pour les artistes sont absolument inabordables, car les loyers sont très élevés, et l'obtention d'un atelier est soumise à des conditions rigoureuses, dont la plus dure est d'être inscrit comme artiste auprès du ministère de la Culture. Les prétendants sont en surnombre pour une offre que l'on peut qualifier de quasi résiduelle. Les propriétaires privés hésitent à louer à des artistes, jugés (comme les étudiants) trop instables et peu sûrs. Louer un atelier en plus d'un logement est hors de question, et se rassembler avec d'autres est problématique pour un artiste.

des artistes, ce qui leur permet de mieux comprendre les ressorts d'une création dont ils deviennent parties prenantes. Les petites dimensions des salles de diffusion des friches culturelles (50 personnes au Hublot et 200 à l'Échangeur) permettent de discuter librement avec les artistes, le public et les permanents de la structure à la fin d'une représentation. Les rapports avec le public sont également favorisés lorsqu'au début des spectacles, ou à la fin, les artistes et le public sont réunis dans l'espace bar de la friche et échangent leurs visions des choses autour d'un verre.

Les friches se veulent des lieux d'expérimentation artistique et tentent de mélanger au sein d'un même spectacle plusieurs disciplines artistiques. Leurs spectacles font appel à des musiques originales et utilisent les arts numériques pour donner une autre dimension à la pièce. La vidéo y fait irruption pour évoquer le passé des personnages, ajouter une touche esthétique et moderne au décor, ou servir de support au texte d'une pièce de théâtre. Les différents sous-ensembles du spectacle vivant se mêlent, la danse vient compléter le texte ; les arts de la rue apportent une vivacité à la mise en scène. Les représentations renouvellent ainsi le rapport à la création et lui donnent une dimension plus proche du réel. Le droit à l'expérimentation esthétique, ou le droit de s'associer sans rester dans son champ, est l'un des principes de fonctionnement de ces lieux. En mélangeant les genres, la pluridisciplinarité attire un nouveau public. Mais cette pluridisciplinarité permet aussi de définir un langage susceptible d'évoquer le monde contemporain, les codes traditionnels ne semblant plus assumer la représentation de notre époque. En même temps que le multimédia bouscule les frontières spatiales et temporelles, le comédien-interprète-danseur travaille avec d'autres interprètes : le son, la lumière, la vidéo. La coordination des signes donne naissance à un langage porteur de sens⁴.

La spécificité des friches culturelles réside dans le fait qu'« elles se construisent dans la rencontre entre des artistes professionnels et moins professionnels, jeunes et moins jeunes, mobilisent des publics très différents, et assurent une circulation des ressources culturelles, sociales et symboliques dans un espace souple où se croisent différentes disciplines artistiques⁵ ». Il y devient possible d'agir à tous les niveaux, de créer avec

4. INTER-Actes if, n° 1. journal d'*Actes-if*; réseau régional des nouveaux lieux culturels en Île-de-France ; cf. sources internes.

5. *Les annales de la recherche urbaine*, n° 70, mars 1996 ; cf. sources périodiques.

d'autres un nouveau projet artistique et de société obéissant à des normes redéfinies. En examinant la friche Belle de Mai de Marseille, Fabrice Raffin (2000) recourt à l'image de l'ADN :

Dans la chaîne de l'ADN, certains éléments apparaissent plus déterminants que d'autres [...] À l'instar de l'ADN, la Friche [de la Belle de Mai] met en présence, dans un même espace, à un même moment, une multitude d'acteurs intervenant dans un processus de création, en l'occurrence artistique... Le rassemblement sur un même site d'activités et de disciplines artistiques habituellement séparées semble par ailleurs exciter les imaginations... [mais] à la différence de l'ADN humain cette fois, à la Friche les ingrédients moléculaires ne sont pas fixés définitivement. Les coopérations artistiques apparaissent, disparaissent, se croisent continuellement sur le site, à l'occasion d'un projet, d'un événement. Les solidarités internes sont en recompositions incessantes en fonction de projets culturels.

12.1.3. LES FRICHES CRÉATRICES DE LIEN SOCIAL ?

Lieux de pratiques, de créations et de sociabilité liés à l'espace urbain, les friches peuvent devenir un lieu de croisement de différentes entités sociales au sein même d'un environnement où elles se sentent souvent en compétition ou même menaçantes les unes pour les autres. Pour attirer des personnes qui n'ont pas l'habitude de fréquenter des lieux culturels, encore faut-il multiplier à l'extérieur de la friche des petites formes (représentations de quelques dizaines de minutes sans décor, à l'image des spectacles de rue), exportables hors les murs, ne nécessitant pas une attention particulièrement soutenue et longue et montrant à ces publics qu'il existe des ponts entre ses modalités d'expression et l'expression artistique. Ce type d'actions permet une désacralisation de la culture indispensable lorsqu'on s'installe dans un quartier en difficulté et que l'on souhaite en resocialiser la population. Le rapport frontal que subit le spectateur dans les salles classiques de théâtre ou de concert est ici remplacé, chaque fois que possible, par cette convivialité, cette créativité dans la mise en scène et la scénographie.

Les activités de la friche représentent donc un lieu de socialisation particulièrement riche : socialisation artistique par confrontation des œuvres et des artistes et socialisation culturelle par l'apprentissage des normes et des valeurs. Le terme social inspire pourtant la méfiance aux acteurs des friches culturelles qui y voient une instrumentalisation ou une récupération. Aussi, les friches ne travaillent-elles pas seules. Située en plein cœur de Belleville, Ars Longa a noué un certain nombre de partenariats avec diverses structures du quartier. Ces liens sont réactivés

au moment de grands événements, comme la fête de l'Internet, la fête de la Musique, ou encore les *Netdays* (fêtes de l'Internet à l'échelle européenne), ou pour certaines actions précises et ponctuelles⁶.

S'il n'est pas question de faire passer la dimension artistique derrière la dimension sociale, il est possible de les enrichir mutuellement. Certaines productions artistiques mises en œuvre par la friche Belle de Mai vont jusqu'à mobiliser le quartier comme élément scénographique, en mobilisant les atmosphères marseillaises et les mémoires locales. En inscrivant le travail de l'artiste dans la vie du quartier, on en fait un levier de lien social là où il s'inscrit trop souvent dans la reproduction de clivages sociaux.

12.2. LA FRICHE CRÉATRICE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Sans même évoquer les revalorisations foncières, les friches sont à l'origine de nouvelles activités et de nouveaux flux économiques. Considérons l'évolution de Belle de Mai. Au départ, l'association Système Friche Théâtre s'installe dans une partie des locaux libérés par la fermeture de la manufacture de tabac située dans le quartier Belle de Mai à Marseille, en 1992. Son principe de base est de placer les artistes au cœur d'un système permettant à la fois de produire des œuvres et de croiser des publics. Peu à peu, Belle de Mai prolonge ses activités en allant dans le milieu urbain et en y multipliant, à travers ses réseaux associatifs et militants, des lieux d'échange et de création, de rencontre et d'intégration : centres d'information pour des groupes marginalisés, salles de boxe pour des jeunes, ateliers d'activités artistiques ou de musique, etc. Mais les activités de type artistique ne sont pas les seules à pouvoir engendrer ces processus, même si elles y tiennent un rôle de levier en diffusant des symboles et des mécanismes de communication. On voit apparaître dans les lieux urbains animés par Belle de Mai des petites productions marchandes, services aux personnes, travaux d'entretien, restaurants, etc. Les personnes, ainsi rencontrées et mobilisées dans leur environnement quotidien, adoptent alors des normes et parcourent des itinéraires qui permettent l'accès à un véritable travail indépendant ou au travail salarié, et peut-être au *mainstream*. En devenant acteur de son propre destin,

6. Une école du quartier a monté un projet avec Ars Longa pour faire découvrir à l'aide de photos, de textes, ou d'autres documents élaborés par les enfants puis scannés, le village de Belleville à des enfants d'une école de Guyane.

l'individu contribue à l'émergence de cultures de l'aléatoire qui diffusent des compétences créatives. Les itinéraires sont variés : les uns passeront du monde de ces petites productions urbaines à celui des productions officielles ; les autres resteront dans ces interstices ou enclaves qui n'utilisent qu'une partie des compétences des acteurs.

12.3. LES CONTRAINTES DES FRICHES CULTURELLES

Contrairement à ce que peut laisser penser l'analyse précédente, la transformation de friches industrielles en friches culturelles est loin d'être au départ un choix éthique ou même volontaire. Les artistes et les autres acteurs de la vie culturelle cherchaient des territoires urbains vastes, libres et aussi peu onéreux que possible, ce qui les conduisait à s'installer dans des zones périphériques, marquées par la crise industrielle et où l'exclusion sociale s'ajoutait à la pauvreté. Prenant conscience de ces inégalités et d'une communauté de destin avec ces exclus⁷, les groupes qui ont investi les friches ont alors tenté d'y élaborer un système à part entière, fondé sur une nouvelle appréhension de l'action et de la création culturelle, et débouchant sur une mobilisation au profit du développement local. Ils furent alors confrontés à trois types de contraintes.

12.3.1. LA CONTRAINTE PHYSIQUE

La mise en place d'une friche culturelle conduit à la fois à aménager un espace physique et à assumer une certaine position dans l'espace urbain. Le premier choix expose à des coûts monétaires ; le second, plus complexe, implique autant la mise en œuvre d'une stratégie sociale que la mobilisation d'un budget.

L'installation dans une friche industrielle permet en général de disposer de locaux importants et peu onéreux, avec une grande flexibilité spatiale liée à la hauteur de plafond, la large fenestration et la solidité de la structure. Si ces éléments favorisent la réutilisation, ils exposent à de nombreux coûts :

1. Lorsqu'on prend possession de l'espace désaffecté, celui-ci est impropre à l'usage, car les sols sont pollués, les intempéries ont endommagé toitures et cloisons ; il est alors nécessaire de procéder à quelques aménagements pour rendre l'espace praticable et viable.

7. Puisque eux-mêmes s'étaient trouvés là du fait de leur pauvreté et de leur rejet des modes de fonctionnement étatiques en matière culturelle.

2. L'artiste est peut-être inspiré par la friche, mais il lui faut une isolation minimale, garantir de bonnes conditions pour la création.
3. La mise aux normes de sécurité pour assurer l'évacuation rapide du bâtiment en cas d'incendie, l'insonorisation, l'installation de sanitaires, etc., est incontournable, afin d'être en règle avec la municipalité et d'éviter de lui donner des arguments pour fermer l'établissement.
4. Si dans l'ensemble le bâtiment doit rester simple, il faut éviter de faire courir aux visiteurs des risques inutiles. Le confort doit être une préoccupation, même s'il ne constitue pas un but en soi. Or les friches sont totalement étrangères dans leur architecture à l'idée de bien-être, car l'élément humain n'y prend de sens que dans sa participation à la chaîne de production, et non pas en tant que tel.

L'installation d'une friche sur un territoire implique d'emblée certaines limites. Les quartiers dans lesquels se trouvent ces bâtiments sont défavorisés, ils manquent souvent d'usages complémentaires à proximité, les utilisateurs potentiels ne sont pas toujours solvables et peuvent être indifférents à des manifestations culturelles qu'ils considèrent comme élitistes, l'environnement est peu attrayant. Cette solitude ne rend pas toujours facile la mise en place des partenariats avec d'autres structures du quartier, y compris les pouvoirs publics, qui ne voient pas toujours en quoi les friches peuvent contribuer à la transformation de ce quartier :

1. Si les friches sont en général bien accueillies par la population environnante, on assiste parfois à des actes de destruction qui menacent leur avenir. Le Radazik, une friche culturelle des Ulis en région parisienne, a dû fermer ses portes pendant quelques mois pour procéder à une reconstruction, à la suite d'un incendie d'origine criminelle. Les populations voisines ne l'avaient pas accepté et ne lui ont pas épargné les actes de violence perpétrés traditionnellement contre les structures de la ville.
2. Le public ne répond pas toujours aux espérances ; le public des cités et des quartiers défavorisés restant réfractaire à la fréquentation de ces lieux, malgré les efforts déployés pour les accueillir et leur donner envie de venir. Les exclus des pratiques culturelles voient ce genre d'initiative comme un caprice de gens branchés, qui viennent s'encanailler dans les mauvais quartiers. Dès lors, certaines friches culturelles ne parviennent pas à fidéliser un public de proximité, tout en perdant peu à peu les clientèles branchées que le voyage dans les quartiers difficiles et mal desservis par les transports en

- commun effraie. Pour remédier aux effets de cet isolement, elles doivent pratiquer des tarifs d'accès ou d'utilisation relativement bas, ou même symboliques. Mais ce n'est pas sans risque pour la gestion.
3. L'isolement des friches se traduit également par l'absence de prise en considération de leur action et de leur existence par les institutionnels de la culture. Elles ne s'intègrent pas aux outils d'évaluation élaborés par les institutions, au même titre qu'une scène nationale ou un théâtre de région, par exemple. Leur spécificité exclut leur inclusion dans les dispositifs des pouvoirs publics et les grandes politiques étatiques.

12.3.2. LA CONTRAINTE DE GESTION

Les ressources propres des friches culturelles couvrent difficilement leurs dépenses d'équipement et de fonctionnement. Elles proviennent de la billetterie (dont les prix sont nécessairement maintenus à un niveau bas), des recettes du bar ou de restauration, ou des recettes provenant de la rémunération des activités offertes par le lieu (ateliers, résidences, stages de formation). Mais ces recettes servent au mieux à payer les permanents et les cachets des artistes. Pour notre échantillon, cela représente à peu près 80 % des friches. Nombreux sont alors les palliatifs à mettre en œuvre pour économiser des ressources ou réaliser d'autres recettes ; à commencer par des partenariats avec certains fournisseurs. Ainsi, Ars Longa, qui promeut les arts numériques et offre des postes pour accéder à Internet, a-t-elle passé un partenariat avec des fournisseurs d'accès.

Dès lors, il ne reste guère de marge pour élaborer une politique de communication externe ou pour acheter certains équipements coûteux (un vidéoprojecteur qui ne doit servir qu'une fois par mois, par exemple). Pourtant, ces nouveaux lieux culturels, qui proposent de promouvoir les pratiques amateur et de développer d'autres rapports entre créateur, amateur et spectateur, ont besoin de matériels de pointe. Sans fonds, il est également malaisé de construire une politique de promotion efficace. Imprimer des plaquettes, des programmes, inviter des journalistes, monter des dossiers de presse complets ne sont pas chose facile quand on a peu de ressources. Les friches identifient des relais à la tête de réseaux de connaissance, et comptent sur leurs possibilités pour diffuser les informations.

Cette rigidité financière contribue à expliquer la difficile gestion du personnel. Les artistes, coordonnateurs et administrateurs sont très rarement salariés et, rares sont ceux d'entre eux qui peuvent faire de leur engagement dans la friche leur activité professionnelle principale. Bien souvent, les seules personnes embauchées le sont au titre de mesures

gouvernementales de type emplois d'utilité collective, et les administrateurs, gestionnaires et programmeurs du lieu ont ainsi un statut d'intermittents du spectacle, ce qui leur permet de toucher certaines indemnités. Sans doute conçoivent-ils leur action au sein de la structure comme un acte militant et s'y investissent-ils de manière bénévole. Mais qu'advient-il des contraintes financières personnelles ou des ouvertures et ils risquent de la quitter. L'ambiguïté de ces statuts du personnel présente l'avantage de la souplesse et permet des ajustements au jour le jour en fonction des souhaits de chacun : la programmation passera d'un administrateur à l'autre, la promotion d'un chargé de communication à l'autre. Mais elles se révèlent surtout être une entrave au développement de la friche à long terme.

La faiblesse financière des friches industrielles a aussi pour effet d'impliquer des choix difficiles de structure et une tendance à la sous-production, qu'il s'agisse de l'aménagement d'un espace ou du recrutement d'un permanent.

Pour pallier ces insuffisances, les friches disposent de plusieurs moyens, outre la demande de subventions :

1. Elles peuvent développer des stratégies de croissance externe. Elles forment des jeunes, appelés par la suite à créer une structure indépendante, à vocation commerciale, afin d'être autosuffisants, voire de générer des profits, tout en continuant à travailler en collaboration avec « l'association mère ». Elles ont alors un rôle de soutien des projets à leur lancement, mais ne peuvent prétendre garder toutes les initiatives en leur sein, pour des raisons évidentes de coûts. Cette stratégie peut déboucher sur la mise en place d'un quartier ou d'un district culturel.
2. Elles peuvent développer des prestations facturées à d'autres entreprises pour mettre en valeur leurs compétences spécifiques en matière de musiques électroniques, de nouvelles technologies, ou encore d'organisation d'événements ou de performances. Les recettes que procure ce type d'activités permettent de financer les nouveaux projets montés dans les friches culturelles. Ces activités sont professionnalisantes et obligent ceux qui offrent ces prestations à se mesurer à la concurrence et au monde extérieur.
3. Elles peuvent aussi – ce qui est plus risqué – parier sur une stratégie liée de diversification et d'agrandissement permettant d'amortir leurs coûts fixes sur une plus grande variété d'activités. L'Échangeur, friche située à Bagnolet et ne bénéficiant pas d'une bonne visibilité, a ainsi racheté un pavillon mieux situé pour y créer des espaces réservés aux artistes en résidence (cuisine, salle de repos, salle de

bain) et des services administratifs. Cela devrait constituer une porte d'entrée dans la friche, et permettre aux visiteurs ou aux passants de s'informer sur la programmation musicale, les ateliers organisés, etc. À terme, il est prévu de racheter le corps de bâtiment situé en face de l'actuelle salle de l'Échangeur et d'y ouvrir un restaurant et des salles de répétition supplémentaires. Cet espace de restauration, plus vaste que l'espace bar actuel, permettrait de satisfaire les besoins en restauration des très nombreux employés de bureaux situés dans l'environnement de l'Échangeur et de faire passer ses recettes propres de 30 % à 50 %.

12.3.3. LA CONTRAINTE INSTITUTIONNELLE

Lorsqu'elles se créent, les friches culturelles s'inspirent souvent de cultures alternatives et entreprennent de nouvelles formes de production et de diffusion. Les friches culturelles ne s'inscrivent généralement pas alors dans les structures considérées par les autorités et elles peuvent même refuser toute collaboration avec le monde politique et économique. Aujourd'hui, le caractère idéologique revendicatif et révolutionnaire s'estompe souvent au profit d'une démarche plus pragmatique et la participation à la vie de la Cité. Certaines friches s'institutionnalisent et entrent en coopération avec les décideurs locaux, mais d'autres n'entendent qu'animer des *squarts* (contraction de *squats* artistiques), dont la particularité est l'occupation illégale de locaux sans accord d'aucune sorte avec les pouvoirs publics.

Pour le premier groupe, les rapports avec les collectivités publiques restent ambigus. Les acteurs des friches culturelles estiment qu'ils remplissent certaines attributions que ces collectivités ne remplissent pas, ou alors de manière insuffisante. Là où l'autorité publique a abdiqué, les lieux intermédiaires tentent de reprendre le flambeau, tout en refusant souvent de s'inscrire tels quels dans les cadres traditionnels de l'action culturelle et même dans ceux du développement local. Sans remettre en cause l'autorité publique, on entend développer des projets dont la dimension politique comme l'ancrage territorial sont évidents.

Même sur leurs gardes, les friches sont donc obligées de solliciter l'aide financière ou technique des municipalités comme des pouvoirs locaux. La forme, le montant et le rythme de ces subventions deviennent les dimensions de la négociation. Ces subventions peuvent arriver une fois les dépenses faites, ce qui plonge les friches culturelles dans un cercle vicieux et ne leur permet plus de gérer leurs activités comme souhaité.

Au mieux, la subvention arrive alors que le projet est opérationnel ; au pire, elle devient inutile, car le projet est dépassé ou même oublié. Les friches culturelles sont alors obligées de développer des formes d'action qui leur assurent les subventions les plus rapides, en s'éloignant le cas échéant de leurs objectifs de départ. Par exemple, Ars Longa a été labellisé « espace culture-multimédia » en 1998, dans le cadre d'un programme gouvernemental pour la promotion des nouvelles technologies d'information et de la communication, ce qui lui garantit un certain apport financier de l'État. En France, les friches survivent en grande partie grâce aux subventions, qui assurent 50 % de leur financement.

Il existe donc un décalage important entre le temps des services administratifs et celui des acteurs des friches culturelles, et il est extrêmement difficile pour les friches de savoir de quoi sera fait leur avenir tant les prévisions à long terme sont peu pertinentes. Lorsque les associations ont pris des engagements avec des partenaires publics, elles ne sont pas sûres de pouvoir les honorer à une échéance d'un an et demi, par exemple.

12.4. DÉPASSER LES LIMITES DES FRICHES

La friche s'inscrit dans des territoires urbains délaissés, pauvres et soumis à d'importantes tensions sociales. Les populations paupérisées et marginalisées approuvent plus ou moins leur installation, ce qui soumet les responsables des friches à d'importantes pressions ou contraintes. Les friches pourront alors, mais au mieux de manière très lente dans le temps, satisfaire à la fois leurs besoins comme ceux des territoires où elles sont implantées. Aussi est-on amené à explorer deux moyens de les consolider :

1. rapprocher les friches les unes des autres à travers des logiques de réseaux ;
2. créer, à partir de la friche, un ensemble d'associations, d'entreprises et d'institutions épousant le même objectif : la logique territoriale qui avait en partie présidé à l'émergence de la friche est ici poussée à son terme, la friche se voulant à l'origine d'un district culturel.

12.4.1. AVANTAGES ET RISQUES DE LA MISE EN RÉSEAU

La mise en réseau peut apporter à la friche les ressources et les références qui lui permettront de surmonter son isolement, à ceci près qu'il s'agira de moyens plus que de recettes, et que ces mises en réseau peuvent

prendre diverses formes. Nous en signalerons deux qui présentent deux modes différents de travail en réseau, où deux modèles d'action collective se cristallisent, celui de la coopérative et du groupe de pression (lobby).

Le modèle de la coopérative: Actes-if

Actes-if est né en 1996, à l'initiative de six salles de concerts d'Île-de-France. Elles se sont associées pour pallier le manque de structure fédérative locale permettant de faciliter les rapports de ces lieux de diffusion avec les institutions. Le réseau s'est d'emblée posé en interface et en groupe de réflexion sur les solutions à apporter aux problèmes de gestion rencontrés par ces structures et a été doté des moyens nécessaires pour assurer sa mission. En 1998, de nouvelles options ont été prises, visant à promouvoir la pluridisciplinarité au sein du réseau et dans les activités des adhérents eux-mêmes. Cette ouverture a permis de donner une certaine dynamique au réseau, et de mieux marquer son ambition en matière de jeune création et d'innovation. Aujourd'hui, Actes-if se définit comme un réseau francilien axé sur la prestation de services auprès des adhérents. Il procède à l'évaluation des besoins des adhérents et reste à leur écoute pour leur offrir les services les plus pertinents. Ces modalités d'action sont diverses, mais on peut les ranger en trois catégories :

1. **La mutualisation des moyens et des savoir-faire internes :** système de prêts de matériels entre les salles adhérentes, organisation de réunions d'information, de formation ;
2. **La mise en place de supports de communication communs :** note interne, bulletin trimestriel dans sa nouvelle formule en 2000, page Web, formation interne des équipes et accompagnement en commun des projets ;
3. **Le développement d'outils d'aide à la gestion des lieux :** centre de documentation et de ressources au siège de l'association ; traitement de la paie grâce à l'acquisition par le réseau d'un logiciel *ad hoc* ; mise en place de l'« avantage Actes-if » qui permet, lorsqu'on est adhérent dans une salle, de bénéficier des tarifs réduits dans toutes les autres salles du réseau.

À l'écoute des adhérents, Actes-if a un créneau d'action qui répond aux besoins réels des friches. Petites structures souvent associatives, sans grande expérience dans la gestion culturelle, lieux soumis à une occupation récente, les tâches administratives représentent leur bête noire. Elles leur prennent du temps, leur posent des problèmes insolubles et, finalement, les condamnent à abandonner leur caractère innovant et créatif en

les contraignant à une gestion très lourde au jour le jour⁸. Actes-if s'occupe aujourd'hui de ces tâches à un prix raisonnable. Le réseau permet également de discuter des grandes orientations choisies par chacun et de leur pertinence, selon les critères des autres adhérents.

Ce mode de fonctionnement d'Actes-if s'apparente ainsi aux premières coopératives ouvrières de la fin du XIX^e siècle. Il s'agit de déléguer la gestion des risques à des spécialistes qui ne sont pas des structures publiques, afin de pouvoir se consacrer pleinement au travail et au temps libre. L'action de la coopérative vise aussi l'information : il s'agit de rassembler les travailleurs pour les sensibiliser à leurs droits. Il ne s'agit pas d'une action aussi revendicative que celle des syndicats, mais d'une action concrète au plus près des préoccupations des adhérents. Mais Actes-if fonctionne aussi sur le modèle du syndicat, car il a un rôle de représentation de ses adhérents dans des négociations avec les institutions publiques ou culturelles (sociétés de droits d'auteurs).

Le modèle du lobby : Trans Europe Halles

Trans Europe Halles propose une réflexion plus abstraite sur la spécificité de la friche en tant qu'espace de création, de production et de spectacles. Il est considéré comme un bouillon d'idées entre les intervenants pour faire évoluer la friche sans la dénaturer. Des actions d'accompagnement sont proposées et le rôle est ici plus politique : il se situe dans la tradition de la contre-culture, avec tous les aménagements qui y sont apportés pour l'adapter au contexte actuel. Les membres de ce réseau sont en général des lieux plus importants, mais les petits lieux sont tout à fait à même d'être intégrés.

Le réseau Trans Europe Halles est né en 1983, à l'issue d'une rencontre organisée à Bruxelles par sept acteurs de la vie culturelle indépendante en Europe, dont la moitié environ ont aujourd'hui disparu. Cette association informelle a vu son importance croître au fil des ans. C'est en 1986 qu'elle a été dotée de statuts, ceux d'une organisation internationale à but non lucratif, dont l'objectif est de développer une coopération et

8. Lorsque la constitution d'un dossier de subvention ou la rédaction des fiches de paie occupe les permanents des friches des jours entiers, voire des semaines, comment trouver encore le temps de concevoir de nouveaux axes de développement pour le lieu, de créer de nouveaux ateliers ou d'organiser des stages supplémentaires, sachant de plus qu'ils donneront lieu à de nouvelles formalités administratives. Les coordinateurs des friches expliquent que cela grève leurs capacités, les empêche de renouveler la programmation et les pousse finalement à tenter de résoudre les problèmes quotidiens, sans avoir de temps pour une réflexion axée sur le futur, ce qui est pourtant capital.

des échanges internationaux à tous les niveaux de la production et de la création culturelle. Il rassemble aujourd'hui plus de 30 lieux de culture indépendants et multidisciplinaires dans 19 pays d'Europe (de la Russie au Portugal, en passant par la Suède et la Slovénie). L'entrée dans le réseau se fait sur des critères de conformité aux éléments définis dans la charte. Trans Europe Halles organise des rencontres européennes environ deux fois par an, ce qui permet de suivre l'évolution de l'identité de ses membres. Selon *Mains d'œuvres*, le réseau réunit des lieux qui sont « installés pour la plupart dans d'anciennes friches industrielles ou militaires et partagent un même état d'esprit en faveur de la jeune création, des démarches artistiques innovantes et des nouvelles pratiques culturelles et sociales. Le mode d'organisation en réseau offre une plate-forme dynamique d'échange, de soutien, de coopération⁹ ».

L'identité du réseau et ses actions s'organisent aujourd'hui autour des pôles suivants :

1. constitution d'un centre de ressources sur le Web « Warehouse/ Entrepôt », conçu en partie comme un répertoire des expériences des membres du réseau sous la forme de fiches pratiques ;
2. réflexion sur le patrimoine industriel ;
3. réflexion sur la place de l'artiste dans une période de conflits : programme « Phoenix : art, culture et conflits » sous la forme de conférences, et de commandes d'essais sur ce thème ; Programme *In and Out of Europe* :

[...] en Afrique, en Asie, et en Amérique, de nombreuses initiatives font émerger des lieux qui dans des contextes différents sont proches des lieux TEH [...] Cette démarche s'appuie sur une volonté d'aborder la question de l'Europe sous l'angle de région culturelle du monde afin de mieux évaluer sa place et son identité, de prendre davantage conscience de son interdépendance avec d'autres cultures¹⁰.

L'adhésion à ce réseau permet à des friches souvent rejetées par les pouvoirs publics et qui ont du mal à survivre dans un environnement hostile d'acquérir une reconnaissance institutionnelle. Trans Europe Halles leur donne un pouvoir de négociation, car son label jouit aujourd'hui d'une reconnaissance institutionnelle. Certaines des friches du réseau sont devenues des références en matière de création culturelle, et de fonctionnement alternatif, telle que la *Moritzbastei* à Leipzig, ou encore la Belle de Mai à Marseille, sans parler des Halles de Schaarbeek ; elles constituent une caution morale, qui justifie l'octroi de subventions

9. « Mains d'œuvres », est un dossier de présentation qui a été diffusé lors de l'inauguration le 27 janvier 2001.

10. *Ibid.*

au réseau. Leur fonctionnement relativement indépendant assure aux fonctionnaires européens que l'argent sert réellement à financer leur projet et qu'il ne tombera pas dans l'escarcelle d'une collectivité publique quelconque.

Quelle que soit la nature du réseau, son fonctionnement suppose à la fois la coordination des actions engagées en commun et l'existence d'initiatives impulsées par chacun de ses membres pour le dynamiser. En d'autres termes, il ne s'agit pas de se reposer sur les autres membres et de pratiquer la stratégie du « cavalier seul » (Olson, 1970). Selon la stratégie du « passager clandestin » développée par ce chercheur, il peut être tentant pour les membres du réseau d'attendre les fruits de l'action du réseau sans trop s'y investir. L'action collective, fût-elle inscrite dans le cadre d'un réseau, n'en reste pas moins coûteuse pour l'individu, car il doit effectuer des concessions et se plier à la loi de la majorité. Les décisions sont prises en commun et ne satisfont pas toujours tous les membres. Il faut donc développer des actions pour motiver l'ensemble des adhérents et leur faire sentir le bénéfice qu'ils peuvent retirer de leur participation active, quitte à mettre en place des structures ne laissant pas vraiment le choix. La tentative de gestion décentralisée de Trans Europe Halles en est un exemple. Chaque membre doit à présent se charger d'un « dossier » ou d'un projet pour approfondir ou élargir le réseau.

Mais, outre ce problème du cavalier seul, les attentes suscitées par la mise en réseau sont souvent irréalistes. Il n'offre aucune solution miracle aux problèmes des friches, sinon de leur donner les instruments permettant de les gérer ou de les contourner. Si le lieu de culture ne fait pas preuve d'une ferme volonté d'action et n'est pas à l'origine de projets nouveaux, sa situation ne connaît pas forcément les améliorations attendues¹¹. Il leur faut alors mettre en œuvre d'autres actions afin de recueillir des fonds propres plus importants. Ainsi, Actes-if offre-t-il ses services à des lieux de culture non adhérents, et les leur facture. De même, Trans Europe Halles est à l'origine d'une importante activité éditoriale (Crisostomo, 2001).

11. L'action du réseau est pourtant freinée par la pauvreté de la structure. Encore plus que les friches qui lui sont affiliées, le réseau peine à trouver des ressources propres. Les cotisations annuelles versées sont d'un montant symbolique (entre 1000 F pour Actes-if et 250 euros minimum pour Trans Europe Halles), et aménagées suivant la situation financière des friches. Les subventions reçues sont relativement nombreuses, mais elles nécessitent des procédures chaque année renouvelées. Il est dès lors difficile d'engager de grandes actions coûteuses, et il faut faire preuve de beaucoup d'imagination et de malice pour s'assurer un budget de fonctionnement viable. Les réseaux ont potentiellement plus de difficultés financières que les friches : en effet, les structures pouvant subventionner Trans Europe Halles, par exemple, sont peu nombreuses.

Cette mise en réseau, ou même cette internationalisation des friches, ne se retourne-t-elle pas contre leur contribution au développement local ? Le risque d'instrumentalisation des friches est d'autant plus grand que les pouvoirs publics feront sentir leur pression de manière subtile à travers les têtes de réseaux et les subventions. Leur caractère alternatif peut donc s'estomper, alors qu'elles restent fidèles aux valeurs précédemment définies, comme la pluridisciplinarité, l'ouverture aux publics nouveaux, le lieu insolite. Les friches sont ici victimes de leur succès, et les sacrifices à faire sur le plan budgétaire pour cheminer dans la voie alternative deviennent trop importants pour que le système friche continue de fonctionner de la sorte lorsque les dimensions de l'action changent. Le meilleur moyen pour les friches de rester fidèles à elles-mêmes est encore de travailler à la transformation du milieu local en y renforçant les identités et en y disséminant les projets et compétences. La friche constitue un lien subtil et pertinent entre les arts et l'économie, puisque les arts seront d'autant plus créatifs qu'ils pourront s'appuyer sur un développement local et que le développement du territoire sera d'autant plus soutenable qu'il bénéficiera d'une créativité sans cesse renouvelée des artistes.

12.4.2. AVANTAGES ET LIMITES DU DISTRICT CULTUREL

La logique est ici différente : on cherche à essaimer dans le territoire environnant des acteurs et des relations qui aideront à la création d'activités culturelles ou liées. La logique territoriale sous-jacente à la friche est développée à l'extrême, à ceci près qu'elle doit se redéployer en dehors de la friche à travers d'autres acteurs et probablement d'autres modes de gestion. Ce thème du regroupement des activités culturelles est aujourd'hui abordé sous le couvert du district culturel.

Qu'est-ce qu'un district culturel ?

On établit généralement ici trois types de districts à partir de plusieurs critères possibles :

1. Les uns sont créés de manière spontanée par les artisans d'art, artistes, éditeurs producteurs, etc., alors que d'autres le sont volontairement à partir d'initiatives politiques.
2. Les uns ne bénéficient d'aucune protection alors que les autres vont bénéficier d'un label ou d'une appellation contrôlée qui agira comme un droit de propriété intellectuelle.

3. Les uns échappent à toute contrainte de localisation de la demande (édition, artisanat d'art, design) alors que les autres restent contraints par la localisation de la demande.
4. Les uns resteront axés sur la production d'un bien culturel alors que les autres vivront en symbiose avec des districts industriels plus classiques (la mode avec l'habillement, le design avec l'ameublement, etc.).

Le premier type de district culturel résulte de regroupements géographiques et de l'organisation de cette contiguïté. On est dans cette hypothèse très proche du district industriel marshallien en ce sens que la coexistence d'entreprises axées sur une activité de création débouche sur une atmosphère faite d'échange d'idées, de circulation de compétences, de solution à des défis en commun, atmosphère qui donne au territoire concerné une capacité de production et d'adaptation exceptionnelle. Il n'est pas de meilleure illustration de ce district « culturel-industriel » que celle de Hollywood, et il est d'ailleurs quelque peu paradoxal que l'image économique souvent attribuée à Hollywood, soit celle d'une organisation de type fordiste alors que sa réalité a essentiellement été celle d'un marché « à ciel ouvert » où les ajustements pouvaient s'effectuer de manière quasi instantanée et continuent d'ailleurs de se faire ainsi. Mais il en existe d'autres, tel Babelsberg près de Berlin où l'on cherche à recréer le pôle de compétences et d'activités qui avait autrefois joué un rôle essentiel dans la production cinématographique d'Allemagne¹². Cette logique se retrouve dans des districts multimédias, lesquels associent l'ensemble des activités liées à la production de logiciels et de produits audiovisuels (jeux, produits éducatifs, produits utilisables pour les entreprises). Au cœur de ces activités multimédias, les composantes culturelles (ressources en images, écrits et audiovisuels) jouent un rôle de goulot d'étranglement. On y trouve principalement deux types d'entreprises : les producteurs de titres, les imprimeurs de

12. Au lendemain de la réunification allemande, ce site avait fait l'objet d'une première rénovation à partir d'investissements français qui avaient reconstitué les infrastructures (routes d'accès aux studios, loges d'artistes, réseaux informatiques) et notamment installé le centre de haute technologie (High Tech Babelsberg), compte tenu de l'importance croissante des technologies nouvelles dans la production audiovisuelle en effets spéciaux, sonorisation, montage, etc. Comme ces activités s'épanouissent le plus souvent dans de petites structures autonomes, le principe fut de leur offrir une plate-forme logique reliée par des réseaux à large bande permettant ainsi d'associer tous les ordinateurs possibles. Trois cents emplois ont été créés et, normalement, près d'un millier sont attendus. Ce centre n'exclut pas les grandes entreprises puisqu'elles y trouvent le moyen de mettre à la disposition d'autres des ressources qu'elles ne veulent pas ou ne peuvent pas exploiter elles-mêmes. Enfin, ce centre remplit des fonctions de formation et crée une atmosphère propice à la diffusion de nouvelles compétences, sans qu'elles aient nécessairement été reconnues par des instituts de formation ou des processus de certification.

titres. On peut y ajouter des entreprises qui acheminent les différents produits vers les consommateurs finaux, mais ces entreprises participent aussi à des fonctions relevant d'autres secteurs. Si l'on aborde cette industrie du multimédia sous l'angle des fonctions mises en œuvre, le découpage est le suivant : une base équipementière (ordinateurs, composants et périphériques et systèmes de communication), une production de logiciels, des ressources en images, écrits et audiovisuels et, finalement, des produits, souvent sous forme de cédérom. À l'opposé de ces districts souvent reconnus au niveau international, mais toujours situés dans une logique de district industriel-culturel, on en trouve de taille beaucoup plus modeste organisés autour de la production d'un artisanat : poterie d'art, tapisseries, etc. L'avantage relatif du territoire tient en général ici à une tradition qui a su entretenir la présence des intrants fondamentaux de l'artisanat d'art : une ressource locale spécifique (un certain type de matériau ou d'énergie) et surtout une créativité de ses travailleurs.

Un second type de district est organisé de manière plus artificielle, généralement par des collectivités publiques sur des territoires qui connaissent des difficultés dues à la disparition des activités traditionnelles et qui disposent souvent d'un patrimoine immobilier inutilisé. On vise toujours à mobiliser les ressorts du district industriel : échanges de services informels entre des activités variées, création d'une atmosphère favorable à l'échange d'idées, constitution d'un marché du travail permettant une synergie rapide entre projets et compétences, etc. En se mobilisant pour créer ces ressources culturelles, on cherche non seulement à exploiter un gisement d'emploi traditionnellement annoncé mais aussi à renforcer l'image du territoire, en créativité et en cadre de vie. C'est le cas des *cultural quarters*, tels ceux de Sheffield¹³ (Royaume-Uni) ou de Dublin¹⁴. Tout y part de contraintes de rénovation urbaine et de la

13. En huit ans, 200 entreprises se regroupent dans le « quartier culturel » dont près de 80 dans le même immeuble, et plus de 1500 emplois y sont créés. Dans les cinq prochaines années, près de 150 nouvelles entreprises sont attendues, ce qui induirait la création de 1500 emplois. Le secteur de la formation s'est lui aussi développé, contribuant à la réunion des compétences nécessaires, qu'il s'agisse de la Northern Media School dans le cadre de la Sheffield Hallam University, ou de la mise en place de formations aux multimédias sur les télévisions existantes (Yorshire Cable, Sheffield Local Cable TV). La prise en charge des problèmes posés par l'intégration et l'emploi des jeunes est de plus en plus importante.

14. Ce territoire qui occupe environ 14 hectares au centre de la capitale irlandaise a fait l'objet d'une importante dégradation au cours des années 1970, généralement à partir d'abandons fonciers. Aussi, les pouvoirs publics décident-ils en 1991 de redévelopper ce quartier en en faisant un « quartier culturel », les aspects d'urbanisme, de développement culturel, de stabilisation de la population, d'amélioration de sa qualité de vie et de création d'emplois étant intimement liés. Le principe de base est de laisser l'initiative privée développer ce secteur même si d'importants financements publics, d'origine nationale ou communautaire, sont mobilisés.

nécessité de trouver de nouvelles activités face à un tissu industriel qui se délite profondément. On va donc profiter des choix urbains à effectuer pour proposer une politique active d'aménagement de locaux et de formations au profit des industries culturelles : théâtre, musique, audiovisuel, mais en donnant souvent un rôle fédérateur à ce dernier.

Le troisième type de district combine les deux précédents, mais il est surtout caractérisé par une reconnaissance « légale », laquelle entraîne une dynamique de croissance. En consacrant par le droit une reconnaissance légale à certains produits locaux (textiles, meubles, produits agricoles ou viticoles), les autorités publiques confèrent de véritables droits de propriété, qui ne sont pas éloignés des droits de propriété intellectuelle, et qui permettent alors d'afficher la valeur d'un territoire et d'en faire bénéficier ses productions. Une bonne illustration de ce développement est celui de l'usage des « appellations d'origine contrôlée ». On les attribue à des territoires qui produisent un bien spécifique ancré dans ses savoir-faire et savoir-vivre. Ce label est souvent renforcé par un autre, qualifiant l'origine précise de la provenance du produit. D'un côté, ces reconnaissances offrent une garantie permettant à leurs producteurs d'investir ou de maintenir la qualité du produit et de ne pas craindre des concurrences déloyales susceptibles d'en réduire la qualité. De l'autre côté, cette labellisation crée des privilèges de type monopolistique avec les conséquences négatives que l'on peut en attendre en termes de hausse des prix ou de limitation des quantités pour les consommateurs. On retrouve donc bien le débat sur les droits de propriété intellectuelle à ceci près que l'enjeu est moins ici l'existence d'un produit que celle d'une filière qui peut déboucher sur des produits tangibles ou intangibles, mais tous associés à une image donnée.

Le quatrième type de district, plus classique, correspond à l'aménagement d'ensembles patrimoniaux ou muséaux. Il s'agit là de création autant que de valorisation de ressources héritées. Il existe souvent au départ un patrimoine important lié à l'existence d'un monument phare ou d'un quartier présentant des qualités patrimoniales exceptionnelles, ou des collections que l'on cherche à faire valoir. Souvent, ces districts créent une ambiance favorable au développement des activités culturelles, ce qui se traduit par la multiplication des galeries d'art, lieux d'exposition, centres de formation, espaces réservés à la production artistique. L'élément volontariste intervient ici au niveau des travaux de rénovation directement entreprise par des collectivités publiques mais aussi à celui de l'organisation de bâtiments, de jardins, de secteurs sauvegardés, de périmètres de rénovation, de zones d'aménagement, de rues piétonnières, d'art public, etc. On aura alors des districts monumentaux ou patrimoniaux associant conservation et mise

en valeur des monuments comme du patrimoine vernaculaire ou des districts muséaux¹⁵. Le regroupement local d'économusées peut parfaitement s'inscrire dans cette logique.

12.4.3. QUEL DISTRICT POUR QUELLE FRICHE ?

De ces districts, seul le premier concerne l'activité des friches culturelles. Ceux qui reposent sur la mise en valeur monumentale et muséale puisent en général à l'existence de monuments emblématiques ou de collections qui ont peu de rapports avec les friches. Ceux qui reposent sur les produits protégés renvoient le plus souvent à des productions de terroirs agricoles liés à une histoire et à une identité locale souvent forte, ce qui ne correspond guère aux hypothèses de création des friches. En revanche, on constate que les friches peuvent s'inscrire de deux points de vue dans la perspective du district industriel culturel : elles cherchent souvent à essaimer de nombreuses activités, d'abord en leur sein mais très vite aussi dans leur environnement ; elles développent très vite des produits culturels de type audiovisuels ou en rapport avec certains artisanats d'art (imprimerie, décoration, etc.) sans que cela constitue la seule extension possible. À ce moment-là, les activités qui se développent trouvent, grâce à la friche, le moyen de faire jouer les complémentarités souhaitables ou de bénéficier de certaines ressources au moindre coût. Cela n'est pas toujours visible pour deux raisons : les liens entre les friches et les activités auxquelles elles donnent lieu peuvent se définir sur des territoires qui dépassent de loin l'environnement des friches, les productions utilisant les réseaux de télécommunication ; la plupart du temps, les friches se sont développées dans de grandes agglomérations, ce qui peut noyer ces processus au sein d'un nombre beaucoup plus large d'activités. Il

15. La création récente du musée Guggenheim de Bilbao illustre ces deux traits. L'aspect monumental est sans doute le mieux reconnu, tout le monde insistant sur le choc que cette architecture a induit dans une ville industrielle très en retard par rapport à d'autres dans la réhabilitation de son patrimoine. Mais il existe une autre retombée, moins reconnue cette fois-ci : le développement des musées anciens ou la création de musées ou d'espaces d'exposition nouveaux, tous pouvant espérer récupérer une partie des visiteurs du Guggenheim, certains billets étant d'ailleurs déjà vendus en commun. Le Museo de Bellas Artes, musée ancien et traditionnel de la ville, a doublé son nombre de visiteurs dans l'année qui a suivi l'ouverture du Guggenheim. Des galeries d'exposition et de vente d'arts contemporains ont été créées ou agrandies, telle la Sala Rekalde, encore que la municipalité ne souhaite pas la subventionner compte tenu de son musée « prioritaire ». Un centre d'accueil pour les artistes contemporains, Bilbao Arte, a été créé pour exposer, aider à la création, former dans le domaine des arts plastiques. Un équipement du même type a été créé au profit de la musique contemporaine (BilboRock).

existe en tout cas un élément qui témoigne de la pertinence de la friche dans l'émergence de nouveaux districts culturels : les productions culturelles contemporaines sont souvent liées à des projets très spécifiques à l'occasion desquels se nouent et se dénouent de manière incessante les combinaisons de compétence et de capitaux. Ces projets ne se développeront que s'ils sont à proximité les uns des autres, car ce sera alors le meilleur moyen de faciliter ces transformations des fonctions de production et d'échange en ressources spécifiques, et de ce point de vue on retrouve la fonction des friches : constituer un lieu de médiation entre compétences et supports.

12.4.4. UNE PERSPECTIVE DIFFICILE À GÉRER

Si la perspective du district apparaît au moins aussi pertinente que la mise en réseau du point de vue de l'avenir à long terme des friches et de leur contribution au développement, elle semble pourtant autrement délicate à mettre en œuvre. Dans l'hypothèse du réseau, les friches continuent pour l'essentiel à agir dans le même environnement et en conformité avec leurs objectifs de départ. Même si ces réseaux peuvent déboucher sur des défis différents avec la croissance des friches, il s'agit là d'enjeux relativement techniques. Dans la perspective des districts, l'enjeu est autrement plus complexe.

Les friches vont avoir des partenaires de type différent, et plus elles réussiront, plus elles devront entrer en osmose avec des acteurs dont les modes de gestion, du privé lucratif au public non marchand, sont très différents de leur optique initiale, ce qui peut induire des tensions. À l'inverse, elles peuvent trouver un grand avantage à l'organisation d'un tel tissu dans la mesure où cela permet à certains de leurs membres qui ont travaillé dans un premier temps au sein de la friche de la quitter pour des raisons liées à la volonté de dépasser certaines contraintes financières ou de disposer de plus d'autonomie sans que cela ne détruise le système.

Une seconde limite vient de ce qu'il est rare de pouvoir créer un district sur les seules activités culturelles, mis à part quelques références aussi exceptionnelles que reconnues. Le caractère aléatoire des marchés culturels crée une instabilité chronique sur les possibilités d'emploi, à moins que ces activités ne s'associent très vite avec des produits créatifs mais qui dépassent leur origine culturelle (mobilier, photographie, habillement).

Enfin, les friches vont ici finir par assumer une responsabilité en termes d'aménagement des territoires qui les rapproche de ce qu'elles craignent le plus, une institutionnalisation au détriment de leur vocation

initiale. Les friches sont désormais au cœur du développement local mais peut-être plus que ce qu'elles souhaitent. En tout état de cause, le capital social qu'elles ont su former, et d'autant plus qu'elles y auront associé des acteurs qui ne faisaient pas partie du noyau initial, devient une véritable ressource pour le développement. Et ce capital social est d'autant plus stratégique qu'il porte directement ici sur la capacité à mettre le territoire en projet et à lui faire partager des références qui sont souvent en pointe dans une société de la connaissance, ce qui n'a aucune raison d'être le monopole des territoires privilégiés ou mieux dotés.

BIBLIOGRAPHIE

- ARSEC (1994). *Friches industrielles, lieux culturels*, Actes du colloque des 18 et 19 mai 1993 à la Laiterie, Strasbourg, Éditions Hydra Khélid.
- ARSEC (1997). *Les nouveaux lieux culturels*, Actes du colloque des 9^e Entretiens du Centre Jacques-Cartier de Montréal des 2, 3, 4 octobre 1996, Lyon.
- CHAUVIN, M. (2000). *Les friches culturelles et les réseaux*, Mémoire de troisième cycle, Paris, Université de Paris I.
- CHEVALIER, S. (1999). *Les friches industrielles*, Mémoire pour le DESS gestion des institutions culturelles de l'Université Paris IX-Dauphine, Paris.
- CRISOSTOMO, S. (2001). *Les fabriques : lieux imprévus*, Paris, Éditions de l'Imprimeur.
- DOS SANTOS, L. (1994). *Friches industrielles, espaces culturels et l'art dans la lutte contre l'exclusion : histoire*, Lyon, Mémoire de maîtrise conception et mise en œuvre de projets culturels à l'Université Lyon II, ARSEC.
- GREFFE, X. (1999). *L'emploi culturel à l'âge du numérique*, UNESCO, Paris, Economica.
- GREFFE, X. (2001). *Arts et artistes au miroir de l'économie*, UNESCO, Paris, Economica.
- GREFFE, X. (2002). *Le développement local*, Paris, Éditions de l'Aube.
- MÉTRAL, J. (dir.) (2000). *Cultures en ville ou de l'art et du citoyen*, Harmonia Mundi, Paris, Éditions de l'Aube.
- OLSON, M. (1970). *La logique de l'action collective*, Paris, Presses universitaires de France.
- RAFFIN, F. (1996). *La mise en culture des friches industrielles*, Genève, Belin.

- RAFFIN, F. (2000). *Au cœur de la ville. Un principe artistique actif: les friches membres du réseau Trans Europe Halles*, Paris, Éditions de l'Imprimeur.
- REYNAUD, N. (1998). *Le squat: lieu d'expérimentation sociale et culturelle*, Mémoire de troisième année de l'IEP, Grenoble.
- ROULLEAU-BERGER, L. (1993). *La ville intervalle: jeunes entre centre et banlieue*, Paris, Éditions Méridiens Klincksiek, coll. «Réponses sociologiques».

CHAPITRE



RECONVERSION INDUSTRIELLE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE L'EXPÉRIENCE DU BAS-RICHELIEU

Yves Bélanger¹

Ce chapitre vise à situer la relation qu'il est possible d'établir entre la reconversion et le développement durable. Dans le contexte actuel de mondialisation, les reconversions se révèlent de plus en plus fréquentes et nécessaires. Plusieurs l'ont démontré : la mondialisation accentue les faiblesses et les vulnérabilités en modifiant et en intensifiant la concurrence. De plus, comme les capitaux ont presque aboli les frontières, une lutte féroce en vue d'attirer les investissements attise les rivalités entre régions ou localités. Or, les modèles économiques classiques nous ont appris que les investissements sont précisément la variable qui propulse le développement. Et le développement, ou plutôt le redéveloppement, est l'objectif premier de la reconversion.

1. belanger.yves@uqam.ca

Dans le cadre du présent texte, nous abordons trois points soit, dans l'ordre, la reconversion et les conditions de sa réussite, l'enjeu posé par le développement durable et, finalement, l'illustration du processus à l'aide de l'analyse de la trajectoire de la MRC du Bas-Richelieu au cours des dernières années.

13.1. LA RECONVERSION ET LES CONDITIONS DE SA RÉUSSITE

Avant de poursuivre, il serait peut-être opportun de rappeler que le concept de reconversion est apparu au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale devant l'évidence qu'il fallait démanteler l'économie de guerre pour lui redonner une vocation civile. Depuis, le problème de ce passage du marché de la défense au marché commercial s'est posé à plusieurs reprises, comme cela a été le cas à la fin de la guerre froide, en 1989.

L'ampleur et la nature des adaptations rendues nécessaires au début des années 1990 ont exigé une approche variée de l'effort de reconversion qui a notamment pris des dimensions territoriales. En effet, plusieurs communautés et régions ont été durement frappées par les fermetures d'usines et de bases militaires, en Amérique autant qu'en Europe occidentale et orientale. La reconversion, qui était plutôt vue comme une opération interne aux entreprises ou une initiative de dimension nationale, a donc été approchée différemment. Elle est devenue, dans plusieurs pays, l'expression du passage de l'économie des localités et régions d'une mission militaire à une mission civile.

Le concept a, par la suite, été élargi de sorte que, lorsqu'on traite de reconversion, on évoque aujourd'hui le processus par lequel s'opère la transition d'une vocation économique à une autre. Ce n'est pas en introduisant un nouveau concept qu'on a inventé la problématique de l'adaptation économique des territoires et régions. Chaque révolution technologique a forcé bon nombre de communautés à repenser leur développement et les cas de reconversion qui ont jalonné l'histoire du Québec sont nombreux (Beauce, Bois-Francs, etc.).

Reconvertir? Simple à dire, plus complexe à faire. Une communauté s'engage rarement volontairement dans un tel exercice. Elle y est généralement poussée par la nécessité, une nécessité qui est toujours conditionnée par des impératifs économiques comme les fermetures d'usines et le chômage. La reconversion est aussi, bien entendu, tributaire de l'évolution technologique. L'enjeu de la reconversion ne concerne pas uniquement les territoires industrialisés déclassés au plan technologique,

mais également et de plus en plus, les régions ressources qui ont peine à affronter la concurrence internationale. On peut ici penser à la Gaspésie ou au Saguenay–Lac-Saint-Jean.

Plusieurs chercheurs ont constaté le phénomène. Bernard Guestier (1998) souligne avec beaucoup d'à-propos que la trajectoire issue de la mondialisation cristallise les enjeux du développement économique autour des grands pôles urbanisés, ce qui pousse à la marginalité les régions périphériques. Christiane Gagnon (1994) ajoute que plusieurs gouvernements n'hésitent pas à condamner les régions qui demeurent en dehors du circuit industriel de pointe.

Pour que l'imagination puisse prendre la mesure de l'ampleur de la tâche associée à la reconversion, mentionnons qu'elle implique des interventions sur la main-d'œuvre, sur le tissu industriel et sur la communauté, dans l'optique de développer de nouveaux arrimages en lien avec des axes à la fois porteurs et compétitifs. Le but ultime est toujours de reconstruire le milieu pour y ramener emplois et prospérité. Pour Michael Porter (1995), si les territoires en difficulté ne parviennent pas à réunir leurs forces autour d'avantages concurrentiels aptes à permettre la réintégration dans les filières internationalisées, ils risquent d'être condamnés au déclin et de devenir des régions perdantes.

La tentation du repli sur soi est souvent le premier réflexe. L'idée que le milieu n'a, au fond, qu'à établir ses priorités pour que le reste suive, est une illusion. Le milieu est le germe du renouveau, mais il doit nécessairement prendre acte de l'intégration des marchés et de la domination de ces marchés par des forces transnationales. Sur la base de données de 1998, Laurent Carroué (1998) rappelle que 25 % de l'activité économique mondiale s'exerce sous la domination directe des 200 plus grandes firmes multinationales et que ces dernières ont la main haute sur plus de 50 % du commerce mondial. Mais il souligne aussi que la mondialisation s'enracine d'abord dans le territoire et qu'en agissant sur ce territoire, on est aussi susceptible d'agir sur la mondialisation.

En reprenant de plus en plus à leur propre compte la notion de mondialisation à visage humain, les organismes internationaux, les gouvernements et plusieurs entreprises montrent que tout n'est pas encore joué et qu'il reste bien un espace aux communautés et territoires. Mais la seule action des forces du milieu est rarement suffisante, pas nécessairement structurante et pas obligatoirement responsable sur le plan social et environnemental. Ici, il n'y a pas d'absolu. Il y a quelques années, Benko et Lipietz (1992) écrivaient que l'objectif doit être : « de traduire l'intuition du territoire dans une approche suffisamment rigoureuse pour être crédible et défendable dans le contexte d'aujourd'hui ».

Le succès d'un plan de reconversion réside rarement dans une spécialisation centrée sur les seuls avantages économiques comparatifs qu'un territoire peut faire valoir au niveau mondial. Un minimum de diversité est nécessaire à la stabilité économique et au développement des richesses patrimoniales, communautaires et culturelles qui seront les assises du milieu de vie.

À la recherche de pistes susceptibles d'inspirer le cheminement local et régional, diverses expériences menées un peu partout dans les pays industrialisés (Bélanger *et al.*, 1997) se révèlent fort inspirantes. Nous en dégageons sept enseignements :

1. Les démarches de reconversion les plus fructueuses se sont inscrites dans une planification encadrée au plan local ;
2. Les instances politiques et gouvernementales ont joué un rôle important pour faciliter le démarrage de projets et créer les conditions nécessaires aux relances. Mais la reconversion est rarement le seul fruit d'une planification raisonnée par l'État ;
3. Il a fallu développer un plus grand partenariat entre les secteurs public et privé ;
4. Il a également fallu faire émerger un leadership local en appui sur diverses formes de concertation. En fait, l'implication du milieu constitue le principal actif intangible de la reconversion ;
5. L'innovation a été une clé importante du succès dans la mesure où cette innovation a pu s'asseoir sur une collaboration entre des acteurs dédiés à la recherche localement ;
6. De nombreux efforts ont été déployés en vue de modifier l'image du territoire ;
7. Même si des résultats ont pu, parfois, être constatés à court terme, la reconversion est une œuvre qui ne s'accomplit que dans des échéanciers de long terme (souvent dix à vingt ans).

Ces différents éléments permettent de constater qu'il est possible d'optimiser les chances de succès en arrimant localement un processus de reconversion ouvert sur le monde extérieur et disposé à accepter sa transformation.

13.2. ABORDER LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS UN MILIEU EN RECONSTRUCTION

Comment arrimer le processus de reconversion au développement durable ? Comme nous le savons tous, le développement durable postule qu'il est possible d'harmoniser l'environnement et le développement économique. Le concept invite, de ce fait, à la réconciliation entre la responsabilité et la rentabilité.

Même si le cheminement de plusieurs dossiers internationaux, comme celui sur les accords de Kyoto par exemple, peut donner à penser que leur mise en œuvre est difficile à réaliser, le développement durable a progressé de façon significative au cours des dernières années. Par exemple, de nombreuses firmes cherchent aujourd'hui à projeter une image de responsabilité sociale et environnementale ; cette question les préoccupait beaucoup moins il y a seulement quelques décennies.

Raymond Barre, maire de Lyon et ancien Premier ministre français, invitait récemment la communauté internationale à provoquer des inflexions à l'économie mondiale, reconnaissant que la chose ne serait pas facile à faire, mais que cela demeurerait nécessaire. M. Barre considère que le développement durable sera l'un des concepts dominants du XXI^e siècle (Clément, 2002).

Mais si le développement durable est perçu comme un obstacle de plus sur la route déjà cahoteuse de la reconversion, le niveau de pénétration des sensibilités environnementales risque fort d'être limité. La reconversion est un enjeu qui se pose dans des milieux dégradés où, souvent, la résolution de problèmes environnementaux est une condition nécessaire à la relance économique. Or, pour une communauté en reconversion, l'objectif de se repositionner au plan économique est prioritaire, et ce serait une grave erreur de l'oublier. Dans tout processus de reconversion, les lois de l'économie imposent des limites certaines au rythme de mise en œuvre des objectifs environnementaux. Il faut plutôt voir dans la reconversion un mouvement susceptible de bifurquer vers une vision elle-même susceptible d'intégrer les objectifs propres au développement durable.

Les milieux en reconversion doivent nécessairement créer des conditions aptes à améliorer leur compétitivité. Or, l'optimisation de l'utilisation des ressources, comme les matières premières et l'énergie, est un moyen pouvant favoriser l'atteinte de cet objectif. C'est ici qu'entre en scène la notion d'écologie industrielle.

On l'aura compris, un milieu en reconversion est à l'affût d'occasions d'affaires et de projets qui alimenteront son renouvellement. En intervenant en vue de soutenir cette quête, il est possible d'atteindre les objectifs propres au développement durable.

Les milieux en reconversion ont un impérieux besoin de soutien de la part des organismes publics, on le devine aisément, mais aussi de la part des institutions qui œuvrent localement au développement économique, comme les Centres locaux de développement (CLD), les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), les fonds de relance locaux, etc. L'innovation est une des clés du succès des démarches de reconversion. Il est sans doute plus complexe d'intervenir à ce niveau, car, en terre canadienne et québécoise notamment, les programmes de recherche et de développement dédiés à l'environnement comme au développement consacrés demeurent peu nombreux et les ressources sont limitées.

Il est primordial, pour un territoire en reconversion, de changer son image. Il ne fait ici aucun doute que l'image d'une région sensible à l'environnement demeurera toujours meilleure que celle d'une région polluante. Voilà un axe où la notion de développement durable peut s'imposer avec évidence.

Cela a été souligné précédemment, la recherche d'un consensus au niveau de la communauté en ce qui a trait aux objectifs de la reconversion constitue également un facteur de réussite de première importance. Pour poursuivre la mise en place d'activités nouvelles susceptibles d'intégrer la protection de l'environnement, il est essentiel d'en faire un élément de consensus partagé, notamment par le milieu des affaires.

L'arrimage entre le développement durable et la reconversion peut mener à un « plan de match » riche et diversifié. Il se doit, en tout premier lieu, d'être adapté au territoire qu'il cible. Il faut aussi miser sur le fait que la reconversion provoque une ouverture qui ne se limite pas au seul changement d'activité économique, elle modifie aussi la culture et transforme les valeurs communautaires. Le terreau de la reconversion peut être fertile à la promotion du développement durable à une large échelle.

13.3. LA TRAJECTOIRE DU BAS-RICHELIEU : UNE DÉMARCHE RICHE D'ENSEIGNEMENTS

Rappelons que la municipalité régionale de comté (MRC) du Bas-Richelieu comporte une importante zone industrielle créée à l'époque où l'industrie lourde incarnait la modernisation et donnait accès à l'enrichissement collectif et individuel. Avec les années 1980, il est apparu que cette période tirait à sa fin et qu'il allait en résulter d'importants problèmes d'adaptation. Le Bas-Richelieu a vécu avec beaucoup d'intensité et d'angoisse le déclin de son industrie lourde. La région a connu plusieurs fermetures

d'usines (chantier naval MIL en 1988, Beloit et Soreltex en 1994, Tioxide en 2000), pour se retrouver devant des problèmes structurels importants. Entre 1979 et 1996, l'emploi industriel, sur lequel reposait l'économie du territoire, est passé de 9158 à 5810, soit une chute de 36,5%. Comme le souligne René Lachapelle (2001), le milieu « est devenu une région sinistrée ».

Non seulement la communauté a-t-elle vu s'effondrer une partie significative de son économie, mais, déjà pointée du doigt comme la principale source de pollution industrielle du fleuve Saint-Laurent, elle a également dû composer avec un bilan environnemental passablement lourd. Le tissu socioéconomique a suivi dans la glissade, attribuant à la MRC le championnat de la Montérégie (rive sud de Montréal) au plan du chômage, de l'aide sociale et de la détérioration des revenus de ses résidants. Au cours des années 1980, la communauté espérait une relance, tout en se déchirant sur la façon de la mettre en chantier. Elle a pris acte de la nécessité de prendre en main sa reconversion vers 1993, après que différentes revendications formulées à l'endroit des gouvernements supérieurs, tantôt par les syndicats, tantôt par le milieu des affaires, eurent échoué.

En s'appuyant sur un exercice de recherche, d'animation et de concertation qui a mis à contribution l'ensemble des décideurs de la région, des pistes ont été relevées comme autant d'axes de renouveau potentiels. L'environnement figurait au sommet de la liste, car la région espérait bien tabler sur les nouveaux savoir-faire développés sur le territoire pour aider à améliorer la performance environnementale de ses entreprises (le Centre de recherche en environnement UQAM/Sorel-Tracy ou CREUST a ici été un agent de changement important). Mais, d'autres cibles, comme le tourisme et le secteur agroalimentaire, seront également retenues dans la stratégie (Bélanger *et al.*, 1999a).

Notons que la sensibilité au développement durable a pris racine en cours de processus ; en effet, plusieurs intervenants de la région ont bien compris qu'il ne suffirait pas d'effectuer une percée industrielle dans un nouveau marché, soit l'environnement, mais qu'il serait aussi nécessaire de développer une pratique et une image irréprochables. L'objectif sera de devenir un modèle écologique. Le choix de la filière environnementale ne sera pas le fruit du hasard, mais le résultat de convergences et d'une volonté de changement.

Vers 1995, le milieu et ses acteurs économiques manifestaient déjà une ouverture d'esprit et une grande disponibilité face aux idées nouvelles. La communauté avait également repéré ses points forts et analysé ses points faibles dans l'optique de s'engager en priorité dans la reconstruction de son tissu industriel. Après évaluation, le domaine de la fabrication de produits métalliques destinés au marché de l'environnement

sera retenu et des travaux, qui se poursuivent aujourd'hui, seront entrepris en vue d'alimenter une diversification dans des niches en lien avec ce marché (Bélangier *et al.*, 1999b). Les artisans de la reconversion miseront, par exemple, sur la réutilisation des résidus industriels et domestiques. Ainsi, ils donneront naissance à une stratégie des plus intéressantes et des plus prometteuses au plan de l'écologie industrielle.

La région participera par ailleurs très activement à une démarche pour que le lac Saint-Pierre, qui baigne le territoire, obtienne le statut de réserve de la biosphère reconnue par l'UNESCO. Cette valorisation du patrimoine environnemental a rapidement été perçue comme un tremplin susceptible d'appuyer les efforts en vue de changer l'image régionale tout en offrant des possibilités sur le plan touristique. On peut dire que ce dossier a donné lieu à une application intéressante du concept de développement durable.

Parallèlement, des démarches ont été entreprises afin de consolider le réseau institutionnel et les infrastructures locales. Au CREUST viendront s'ajouter un nouveau Commissariat industriel pour dynamiser le travail de prospection, un Carrefour de la nouvelle économie pour soutenir la R-D, un Centre de transfert technologique en écologie industrielle pour seconder le développement des entreprises sur les plans technique et technologique et une Corporation des parcs et ports qui intégrera et développera le potentiel d'accueil de la région. Tous se tourneront vers la promotion de l'environnement.

Au début des années 2000, la région apparaissait déjà comme un milieu avant-gardiste en matière d'écologie industrielle. Dans l'optique de concrétiser par de nouvelles implantations d'entreprises cette avancée et d'autres démarches analogues, des demandes d'aide seront acheminées aux gouvernements supérieurs. Elles se traduiront par l'attribution d'un financement de 21 millions de dollars émanant du gouvernement provincial et l'affectation d'une enveloppe réservée dans des programmes existants totalisant 7 millions de dollars de la part du gouvernement fédéral. En outre, la région se verra attribuer un statut fiscal particulier par le gouvernement québécois.

On peut déjà constater que les objectifs propres au développement durable et à l'écologie industrielle font partie du cadre stratégique régional et il serait étonnant d'assister à leur abandon dans l'avenir. Il reste toutefois de grands défis à relever sur le plan de la diversification industrielle, en ce qui concerne la consolidation des institutions vouées à la recherche et au transfert technologique ainsi que la dévitalisation des vieux quartiers (Lachapelle, 2001).

CONCLUSION

On a déjà écrit qu'une communauté qui fonctionne « est un bien public autour duquel va s'organiser la riposte aux menaces qui la confrontent » (Polèse, 1994). L'absence de prise en compte des dimensions environnementales est certainement une menace dans le monde d'aujourd'hui.

Même si les grands enjeux environnementaux qui occupent actuellement le devant de la scène prennent d'office des dimensions internationales, il n'est possible que localement de tirer profit des occasions d'affaires susceptibles de surgir lorsque se mettent en œuvre des démarches de reconversion.

Il faut garder à l'esprit que la reconversion mène à une ouverture au changement qui peut intégrer de nouvelles valeurs environnementales. Si cette reconversion est réalisée dans une perspective de long terme, elle sera inévitablement amenée à anticiper sur le cheminement de la société au plan environnemental et deviendra, par le fait même, sensible au développement durable.

BIBLIOGRAPHIE

- BENKO, G. et A. LIPIETZ (dir.) (1992). *Les régions qui gagnent*, Paris, Presses universitaires de France.
- BÉLANGER, Y. et al. (1997). *Pour une stratégie de reconversion de l'industrie manufacturière de la MRC du Bas-Richelieu, Rapport final*, MRC du Bas-Richelieu, mars, 323 p.
- BÉLANGER, Y. et al. (1999a). *Les opportunités de diversification de l'industrie manufacturière du Bas-Richelieu dans le marché de l'environnement, version synthèse*, Montréal, Université du Québec à Montréal, GRRI et GRIMS, 31 mars, 150 p.
- BÉLANGER, Y. et al. (1999b). *250 fabricants nord-américains d'équipements dans dix niches en croissance du marché de l'environnement*, Montréal, Université du Québec à Montréal, GRRI et GRIMS, 31 mars, 75 p.
- CARROUÉ, L. (1998). *L'Union européenne de l'UE à l'Europe occidentale*, Paris, Armand Collin.
- CLÉMENT, É. (2002). « Mondialisation, le profit sera-t-il démocratique ? », Montréal, *La Presse*, 25 février 2002.
- GAGNON, C. (1994). *La recomposition des territoires-villes*, Paris, L'Harmattan.
- GUESTIER, B. (1998). « Innovative Milieu and Regional Development », *Revue européenne de géographie*, vol. XX, n° 48.

LACHAPELLE, R. (2001). *La reconversion du site de construction navale de Sorel-Tracy*, ronéotypé.

POLÈSE, M. (1994). *Économie urbaine et régionale, logique spatiale des mutations économiques*, Paris, Economica.

PORTER, M.E. (1995). « The Competitive Advantage of the Inner City », *Harvard Business Review*, mai-juin.

Voir *Le Bas-Richelieu : Stratégie et développement* <www.bas_richelieu.com>

CHAPITRE



SYNDICATS, DÉVELOPPEMENT ET GOUVERNANCE LOCALE ET RÉGIONALE LE CAS DU NORD-EST DE L'ANGLETERRE¹*

Andy Pike

Sortant de leur relatif isolement, les syndicats sont devenus, depuis l'élection du nouveau Parti travailliste en 1997, des acteurs très importants de la gouvernance et du développement local et régional au Royaume-Uni. Au plan national, les syndicats semblent revenir de loin (Centre for Local Economic Strategies, CLES, 1999) en raison de leur implication croissante dans les institutions qui assurent la gouvernance (comme la Low Pay Commission ou le New Deal Task Force) et du renouvellement de leur contribution à l'élaboration des mesures législatives

1. Ce texte a été rédigé en collaboration avec Peter O'Brien et John Tomaney. Il a été écrit en partie d'après les recherches de Peter O'Brien, boursier ESRC. Nous tenons à remercier les participants au projet de recherche et les membres du comité de supervision, Gill Hale (UNISON), Paul Nowak de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) et Kevin Rowan (GMB).

* Traduit de l'anglais par Pascale Émond.

(telles que le droit du travail, l'information et consultation, la santé et sécurité). Au plan infranational, c'est-à-dire aussi bien au plan régional que local, un même changement apparaît alors que la délégation et la « régionalisation » ouvrent des portes à la participation des syndicats dans le développement et la gouvernance locale et régionale. (Pike, O'Brien et Tomaney, 2002 ; Bache et Georges, 1999 ; Heselden, 2001 ; UNISON, 2000). Comme le secrétaire général de la Trades Union Congress (TUC), John Monks le déclarait : « La décentralisation donne l'occasion aux mouvements syndicaux de réaffirmer notre rôle comme partenaires influents et confiants dans la régénération économique et sociale de toutes les régions et les nations du Royaume-Uni » (Monks, 2001, p. 2).

Dans un sens, il peut sembler que le Royaume-Uni adopte des aspects du modèle social européen qui incorpore explicitement le partenariat social et la décentralisation gouvernementale (Matzner et Streeck, 1994). Cette organisation sociale régionale est plus décentralisée, pluraliste et inclusive (Keating et Elcock, 1998). Aux côtés d'autres partenaires sociaux des secteurs privés et bénévoles, les syndicats ont maintenant la possibilité de s'engager – peut-être à un degré plus élevé qu'auparavant – dans le développement et la gouvernance locale et régionale, ce qui représente également un défi (O'Brien, 2001).

Plusieurs courants théoriques et empiriques soulignent ces changements dans l'implication syndicale (O'Brien, Pike et Tomaney et plusieurs autres). En premier lieu, dans les débats sur le « nouveau régionalisme », on s'interroge sur la signification et l'ampleur de la (ré)émergence de la région comme entité économique, sociale et politique pour l'individu et les institutions sociales collectives (Amin, 1999 ; Keating, 1998 ; Lovering, 2001). Les approches institutionnalistes émergentes ont renouvelé l'intérêt pour le contexte et l'infrastructure socio-institutionnels – auxquels participent les syndicats – dans lesquels s'inscrivent les processus de développement régional et de gouvernance (Martin, 1999). En second lieu, les recherches sur les relations industrielles et la géographie du travail ont convergé vers l'importance des contextes local et régional dans les systèmes syndicaux et de relations industrielles au plan infranational (Teague, 1995 ; Martin, Sunley et Wills, 1996). En particulier, des études récentes ont examiné les modalités qu'adopte le partenariat social au-delà des relations sur le lieu de travail entre le capital et le travail, et comment apparaît un nouveau modèle de « syndicalisme communautaire » avec des liens plus profonds avec les dimensions économiques, sociales, environnementales et politiques à l'intérieur des collectivités locales et régionales (Wills, 2000). Ces deux

courants de recherche mettent l'accent sur l'importance de la dimension locale et régionale pour les activités syndicales et appuient une littérature de plus en plus abondante évoquant l'existence possible d'une interrelation positive entre l'engagement local et régional et le renouveau syndical (Pike, O'Brien et Tomaney (2002).

Avec ces profonds changements récents qui se poursuivent, relativement peu de chose sont connues quant à l'influence nouvelle ou retrouvée des syndicats dans les champs économiques, sociaux et politiques aux plans local et régional ; cela doit être documenté et analysé. Le présent chapitre est une contribution à cet effort de recherche. Notre hypothèse est que la décentralisation et la régionalisation exercent des pressions croissantes sur les syndicats pour qu'ils adoptent une approche organisationnelle à niveaux multiples à travers les différentes échelles – locale, infrarégionale, régionale, infranationale et nationale –, dans le but de se mettre en phase avec l'évolution des structures de gouvernance de l'économie politique du Royaume-Uni. La décentralisation du pouvoir, de l'autorité et des ressources à l'intérieur du mouvement sera nécessaire – posant ainsi un défi aux acquis nationaux et centralisés obtenus par les négociations collectives passées – afin d'établir les relations entre l'engagement local et régional et le renouvellement syndical.

Notre contribution se base sur un projet de recherche conjoint, entre le Center for Urban and Regional Development Studies (CURDS) (Centre d'études sur le développement urbain et régional) et la Northern Trade Union Congress (NTUC), qui examine le rôle des syndicats dans le développement régional et la gouvernance à partir d'études de cas dans les régions Nord-Est et Nord-Ouest de l'Angleterre et le pays de Galles (O'Brien, Pike et Tomaney, à paraître). Plus de 80 entrevues avec des représentants syndicaux, des militants, des politiciens et des représentants des secteurs public et privé ont été menées entre 1999 et 2001. L'analyse de sources secondaires et l'observation participante dans les rencontres, les séminaires et les conférences complètent ces entrevues. Ici, nous nous attarderons plus particulièrement sur l'expérience du Nord-Est de l'Angleterre. Cette région représente un cas pertinent pour l'exploration de l'engagement des syndicats dans la gouvernance et le développement local et régional en raison de ses problèmes sociaux et économiques, de sa grande densité syndicale, de sa tradition politique travailliste, ainsi que de son rôle de meneur à l'intérieur des débats concernant la décentralisation et la régionalisation dans les régions anglaises.

14.1. LES SYNDICATS ET LE PROBLÈME RÉGIONAL DANS LE NORD-EST DE L'ANGLETERRE

Aux côtés du Nord-Ouest, de l'Écosse, du pays de Galles et des West Midlands, la région du Nord-Est de l'Angleterre est de longue date le « centre de gravité » du syndicalisme au Royaume-Uni (Martin, Sunley et Wills, 1996 ; Tomaney, 1993). Le lent déclin des industries traditionnelles régionales, ponctué par des pics de désindustrialisation au début des années 1980 et, plus tard dans les années 1990, ainsi que le caractère souvent non syndicaliste des plus récentes vagues d'industrialisation ont érodé la base du *membership syndical*. Malgré ces changements, la région du Nord-Est reste fortement syndiquée. Au plan national, elle arrive deuxième, après le pays de Galles, avec près de 40 % de tous les travailleurs régionaux affiliés à un syndicat ; elle détient des taux plus élevés de syndicalisation chez les cols bleus hommes et femmes ; enfin, elle occupe la quatrième (hommes) et la troisième (femmes) position dans la catégorie des cols blancs (tableau 14.1). En raison du caractère prolongé, de la profondeur et de la persistance du déclin industriel, les syndicats ont souvent été des partenaires très actifs à l'intérieur des stratégies et des institutions dans la reconversion économique régionale (O'Brien, Pike et Tomaney, à paraître). La crise industrielle chronique a apporté un certain degré de pragmatisme et a servi à galvaniser l'action du mouvement syndical régional. Ainsi, la Northern Trade Union Congress (NTUC) s'impliqua aux côtés du milieu des affaires et du gouvernement local pour instituer l'une des premières organisations de développement régional en Angleterre (Northern Development Company), au milieu des années 1980, faisant écho à la création d'agences territoriales de développement en Écosse et au pays de Galles, une décennie plus tôt. Le rôle de la NTUC consistait à reproduire les arrangements tripartites et corporatistes qui caractérisaient l'action des syndicats dans les régions à forte tradition travailliste, telles que le Nord-Est (Shaw, 1993) et le pays de Galles (Morgan et Rees, 2001), même durant les périodes peu favorables aux syndicats des administrations conservatrices.

En dépit des nombreuses tentatives de transformations structurelles à partir de l'État et du marché depuis les années 1930, la région du Nord-Est de l'Angleterre s'est maintenue à la queue des régions souffrant de disparités profondes et persistantes au Royaume-Uni tout au cours du *xx^e* siècle (HM Treasury, 2001 ; Mohan, 1999). Une liste d'indicateurs montre les domaines où le Nord-Est demeure en retard (tableau 14.2). Le chômage reste obstinément au-dessus de la moyenne nationale. Des disparités intrarégionales sont aussi notées : de profondes poches de chômage où les taux dépassent largement le taux régional existent dans Middlesbrough (12,4 %), South Tyneside (11,9 %) et Newcastle Upon Tyne

TABLEAU 14.1

Pourcentage de travailleurs syndiqués par région au Royaume-Uni (automne 2000)*

Région/Nation	Manuel			Non manuel			Tous employés**
	Homme	Femme	Tous employés	Homme	Femme	Tous employés**	
Royaume-Uni	33	21	29	28	32	30	30
Nord-Est	44	34	41	35	40	38	39
Nord-Ouest	37	23	33	36	38	37	35
Yorkshire et Humber	34	24	30	31	35	33	32
Comtés de l'Est	31	23	28	29	32	31	30
Comtés de l'Ouest	33	24	30	29	32	31	30
Est	27	13	22	21	27	24	23
Londres	28	22	26	19	28	24	24
Sud-Est	27	13	22	23	25	24	23
Sud-Ouest	30	15	24	27	28	28	26
Angleterre	32	20	28	26	31	29	28
Pays de Galles	40	26	35	43	44	44	40
Écosse	36	28	33	33	39	36	35
Irlande du Nord	36	25	32	38	42	40	37

* Pourcentage de tous les employés dans chaque région, incluant les forces armées et ceux dont on ne sait s'ils appartiennent ou non à un syndicat.

** Incluant ceux qui n'ont pas précisé s'ils étaient des travailleurs manuels ou non.
Source : Labour Force Survey, Office for National Statistics.

(11,0 %) (Office for National Statistics, 2002). À l'instar des autres vieilles régions industrielles du Royaume-Uni, l'inaccessibilité aux avantages sociaux reliés à l'emploi pour certains travailleurs plus âgés ou moins protégés révèle l'existence d'un niveau élevé de « chômage caché » (Fothergill, 2001). En termes de richesse et de prospérité, le Nord-Est affiche un revenu par habitant inférieur de presque 25 % à celui du pays. Étant très inférieur à la moyenne nationale (-10 %), le revenu disponible des ménages se retrouve à égalité avec celui de l'Irlande du Nord et à peine plus élevé que celui du pays de Galles.

Certains travaux ont établi une relation entre les niveaux élevés de syndicalisation et la piètre performance économique de certaines régions (Minford, 1985). Ces travaux confondent corrélation et causalité et fournissent souvent des analyses ouvertement politiques (et biaisées) de changements régionaux beaucoup plus complexes. Des indices provenant du Royaume-Uni, tout comme de l'Écosse, ou du pays de Galles, dans le Nord-Est, le Yorkshire et le Humber, et d'ailleurs en Europe, révèlent qu'un taux élevé de syndicalisation peut promouvoir plutôt que

TABLEAU 14.2

**Chômage, produit national brut (PNB) et revenu des ménages
par région au Royaume-Uni**

Régions/ Royaume-uni	Chômage ^a		PNB		Revenu des ménages	
	Niveau (000)	Taux	Par habitant (£)	Index (RU = 100)	Par habitant (£)	Index (RU = 100)
Nord-Est	91	7,6	10 000	77	9 018	89
Nord-Ouest	169	5,1	11 300	87	9 501	94
Yorkshire/ Humber	124	5,0	11 400	88	9 325	92
Comtés de l'Est	101	4,7	12 100	94	9 409	93
Comtés de l'Ouest	147	5,6	11 900	92	9 541	94
Est	110	3,8	15 100	116	10 638	105
Londres	260	6,8	16 900	130	12 207	120
Sud-Est	144	3,3	15 100	116	11 055	109
Sud-Ouest	90	3,5	11 800	91	10 073	99
Pays de Galles	71	5,3	10 400	81	8 870	87
Écosse	168	6,6	12 500	97	9 870	97
Irlande du Nord	46	6,1	10 100	78	8 998	89
Royaume Uni	1520	5,1	13 000	100	10 142	100

^a Décembre 2001 à février 2002.

Source : Labour Force Survey, Office for National Statistics.

de faire obstacle à la prospérité économique régionale et que les syndicats peuvent encourager l'équité territoriale dans la distribution de la croissance (CEC, 1996; Etherington, 1997).

À cause de ses problèmes économiques persistants, le Nord-Est a été une région dépendante de l'administration étatique (Hudson, 1998) et une cliente des politiques régionales pendant la majeure partie de son histoire. Les syndicats se sont étroitement impliqués, occupant des sièges aux commissions régionales de développement industriel et aux comités administratifs du programme européen qui gèrent les financements nationaux et européens. La politique régionale au Royaume-Uni a fluctué au cours des ans; elle a été marquée par des périodes plus et moins actives, avec un financement graduellement en décroissance (Taylor et Wren, 1997). Toutefois, depuis 1997, l'approche a nettement changé sous le Parti travailliste. La « nouvelle politique régionale » du gouvernement actuel (Balls, 2000) s'appuie sur :

- un rejet des approches traditionnelles de première et seconde génération;
- l'élévation des performances économiques de toutes les régions (pas seulement de celles en retard);

- l'augmentation de la productivité et de la compétitivité à partir d'interventions sur l'offre de services pour mettre en valeur les connaissances, les compétences, l'innovation et les entreprises ;
- l'amélioration de « l'employabilité » ; et
- une approche « ascendante » qui considère les régions comme les auteurs de leur propre développement, dotées de nouvelles institutions – les Development Regional Agencies dans les régions anglaises – qui sont mandatées par le gouvernement central d'apporter des améliorations durables dans la compétitivité et la prospérité régionales.

Certains soutiennent que cette approche constitue une absence de politique régionale en raison du vide en ce qui concerne les « mesures discriminantes encourageant spécifiquement le développement dans les régions en retard » (Regional Studies Association, 2001, p. 2).

Pour le Nord-Est, l'objectif d'établir une « région apprenante » (*learning region*) représente peut-être une tentative pour recréer l'innovation et la prospérité qu'ont apportées les pionniers industriels régionaux et leurs syndicats au cours du XIX^e siècle (Austrin et Beynon, 1994). Étant donné les changements dans la politique régionale, le programme de reconversion du gouvernement a misé sur des approches plus localisées, des approches territoriales, et a conduit à une multitude de partenariats public-privé à l'échelle locale (Oatley, 1998), faisant parfois appel aux branches locales des syndicats. Le contexte politique et institutionnel national changeant a permis aux syndicats de participer au développement et à la gouvernance locale et régionale ; l'expérience de la NTUC dans la région du Nord-Est fournit quelques indications sur l'extension et la nature de telles interventions syndicales.

14.2. LE CAS DE LA NORTHERN TRADE UNION CONGRESS (NTUC)

La Trades Union Congress (TUC) est la plus vieille organisation syndicale nationale internationalisée et, en raison de son manque relatif de ressources, elle est lourdement dépendante de ses syndicats affiliés, particulièrement des plus grands, en ce qui concerne sa légitimité (Van Ruyseeveldt et Visser, 1996). Historiquement, son influence dans les affaires économiques, sociales et politiques s'est fait principalement sentir au plan national. Les dimensions régionales et infranationales de la TUC se sont développées lentement au tournant des années 1970. Les conseils syndicaux affiliés à la TUC se sont adaptés aux structures réorganisées des

gouvernements locaux. Ils ont subi une pression importante pour constituer un regroupement syndical collectif distinct pour le pays de Galles. La régionalisation fut ralentie en raison de la résistance des structures nationales centralisées de la TUC, du refus de la part des syndicats affiliés de fournir le financement et de la crainte que la décentralisation puisse diminuer le pouvoir et l'influence du syndicat. Les secrétariats régionaux de la TUC fonctionnaient sur une base volontaire ou à temps partiel, avec peu ou pas de soutien administratif. Leur implication de première heure au sein du Conseil régional de planification économique avec le gouvernement local, le (CBI) et d'autres institutions, a favorisé ces tiers joueurs émergeant au plan régional. Cependant, l'augmentation de la charge de travail ainsi que leur faible capacité administrative et de recherche mettaient en danger l'aptitude des représentants régionaux à approfondir substantiellement et substantivement l'engagement syndical. L'isolement relatif des syndicats, durant les années sauvages du milieu de la décennie 1970, a réduit cette implication à la simple nomination – plutôt que l'élection – d'individus (souvent âgés) aux conseils et comités des organisations publiques et des organisations non gouvernementales. Cela s'est aussi produit dans les années 1980 pour les organismes de développement régional, les comités d'entreprises pour la formation de la main-d'œuvre, les établissements d'enseignement supérieur et les corporations de développement urbain (O'Brien, Pike, Tomaney, à paraître). La TUC fut perçue comme un résidu indésirable et inutile des échecs de l'expérimentation corporatiste du début des années 1970. L'incapacité de la NTUC et de ses représentants à fournir une contribution appréciable des syndicats régionaux aux débats sur les politiques régionales (Tomaney, 1993) a fait en sorte que cette organisation est demeurée en marge du processus décisionnel régional dont la direction fut prise par d'autres institutions.

Cependant, vers la fin des années 1990, les approches politiques et la structuration institutionnelle du développement local et régional ont changé radicalement sous le nouveau Parti travailliste. La décentralisation et la régionalisation ont conduit à l'adaptation des organisations existantes et à la création de nouvelles. Des agences de développement régional furent implantées dans les régions anglaises. Témoignant d'une innovation institutionnelle modeste avec des ressources et des pouvoirs limités (Robinson, 2000), la réforme a toutefois fourni aux syndicats un siège à la table, aux côtés des autorités locales, du secteur privé et des représentants ruraux. Chaque agence a donc au moins un membre syndical au conseil de direction (tableau 14.3). Certaines régions ont dû joindre les rangs de l'Agence de développement régional du Nord-Est. Par exemple, Cumbria fait partie de la région couverte par la NTUC, mais elle est située dans la région du Government Office du Nord-Est. De plus, l'Agence de développement régional du Nord-Est a inclus les Sub-Regional

TABLEAU 14.3

Répartition des membres des agences régionales de développement, 1999*

Région	Autorités locales	Privé	Enseignement supérieur	Secteur public	Bénévolat et OSL	Syndicats	Rural
Est	4	4	0	2	1	1	1,5
Comtés de l'Est	3,5	5	1	0	0,5	1	1,5
Nord-Est	3,5	3	1	2	1	1	1,5
Nord-Ouest	3,5	5	1	0,5	1,5	1	0,5
Sud-Est	3,5	3	1	0	1	1	1,5
Sud-Ouest	4	3	1	2	0	1	1,5
Comtés de l'Ouest	4	3	2	0,5	0,5	1	1,5
Yorkshire et Humber	4	3 (+1)	1	0	2	1	0,5

*L'unité 0,5 indique une représentation partagée par plus d'un membre.

Source : Communiqué de presse du DETR 1079/98, cité dans Benneworth (2001).

Partnerships (Northumberland, Tyne et Wear, County Durham, Tees Valley) et chacun y délègue un représentant syndical. Les syndicats ont maintenu leur place à l'intérieur de la Commission régionale de développement industriel et des comités administratifs du programme à travers les structures du Government Office et de l'Agence de développement régional. Chacun des nouveaux conseils syndicaux locaux délègue leurs représentants. Les expériences de partenariats public-privé au plan local et infrarégional, tels les groupes des tribunaux d'emploi, les comités d'orientation ICT, les agences intermédiaires régionales, telle la Corporation de développement économique Tyne et Wear (Tyne and Wear Economic Development Company, TWEDCO), sont caractérisées par la présence d'une représentation syndicale. De façon générale, les représentants officiels régionaux tendent à faire partie du « gratin » de l'élite corporatiste et s'impliquent dans les organisations régionales et subrégionales, tandis que les membres réguliers s'inscrivent dans les partenariats locaux.

Le contexte changeant du développement et de la gouvernance locale et régionale a continué d'exercer son influence sur l'organisation régionale de la TUC. À la fin des années 1990, on pouvait compter sept secrétariats permanents régionaux de la TUC en Angleterre et au pays de Galles (la TUC écossaise est une instance indépendante), et en reconnaissance de leur importante croissance, les bureaux régionaux ont récemment été renforcés par l'intégration des officiers régionaux de formation et d'éducation, des secrétariats régionaux et des services de formation de la TUC. Les possibilités offertes par la participation ont soulevé la question de la capacité ainsi que du niveau et de la flexibilité

des ressources. Les secrétariats régionaux de la TUC sont subventionnés par le gouvernement, principalement pour payer les salaires et assumer les dépenses de bureau. Dans certaines régions, des revenus supplémentaires sont tirés des contributions volontaires des syndicats affiliés au Conseil régional de la TUC, malgré que cela représente des sommes relativement modestes qui demeurent insuffisantes pour subventionner un programme extensif de campagnes et de projets. Des revenus extérieurs ont été recherchés, généralement avec succès, à travers le programme du Fonds social européen et du ministère de l'Éducation du Royaume-Uni qui octroie des subventions limitées mais qui est souvent circonscrit à des projets spécifiques et à long terme.

Avec les responsabilités prises dans le cadre des nouveaux arrangements institutionnels, les syndicats affiliés et régionaux de la TUC sont fortement incités à s'engager et à tirer parti des nouvelles possibilités offertes. Les syndicats ont un rôle central à jouer dans la gouvernance du développement local et régional dans au moins quatre domaines étroitement liés. Premièrement, avec leur participation à la formulation des objectifs des politiques gouvernementales (apprentissage et compétences, partenariat social au travail), ils gagnent en crédibilité et consolident leur participation. Deuxièmement, en élargissant les sujets discutés à l'intérieur du débat dominant (c'est-à-dire l'équité et la diversité) et en maintenant l'équilibre indispensable entre les priorités économiques, sociales et environnementales qui caractérisent le « nouveau centrisme » dans la politique du développement économique (Geddes et Newman, 1999). Troisièmement, en mettant le focus du débat sur des alternatives plus localisées et « providentielles » (*welfarist*) en lieu et place de « l'étroite optique de la " mondialisation-compétitivité " » (Lovering, 2001 ; 352) qui semble dominer présentement l'agenda régional (Foley, 2002). Et, finalement, en donnant l'occasion à d'autres acteurs de la société civile locale et régionale (c'est-à-dire le secteur communautaire et bénévole) de se mobiliser autour d'un programme progressiste élargi. La NTUC a joué un rôle central en coordonnant de telles actions dans le Nord-Est de l'Angleterre.

14.2.1. LIER LES SYNDICATS AUX ACTEURS RÉGIONAUX DE LA RECHERCHE

Le renforcement des capacités de recherche des syndicats a été la principale action posée pour leur permettre de jouer un rôle significatif dans les débats régionaux et d'améliorer leur image de « partenaire » crédible auprès des autres acteurs. Le manque d'autonomie de recherche a limité

l'efficacité de leurs interventions précédentes dans le débat régional. L'objectif de relier les syndicats à la base de recherche régionale peut être atteint par l'établissement de relations avec les universités (Copeland et Philo, 2000). Historiquement, cette capacité de recherche a été de nature *ad hoc*, morcelée et sporadique (O'Brien *et al.*, à paraître). Toutefois, cela a pris progressivement une forme organisée et plus influente, comme par exemple autour de la Trade Union Studies Information Unit (TUSIU), issue du mouvement des délégués d'usines à Tyneside. Les demandes croissantes adressées à la NTUC pour participer au débat régional ont permis plusieurs innovations. Premièrement, profitant d'une longue histoire de relations et de collaborations de recherche, le CURDS et la NTUC ont mené un projet conjoint pour examiner le rôle des syndicats dans la gouvernance du développement régional. Le financement de ce projet a été assuré par le programme ESRC's CASE et des contributions additionnelles des syndicats affiliés. Par ces nombreuses retombées, ce projet a démontré l'importance de la problématique régionale pour le mouvement syndical à la fois régional et national (O'Brien, 2001). Deuxièmement, la NTUC a mis sur pied un groupe de travail permanent sur l'économie, relevant du Conseil régional, afin de réunir les syndicalistes, les universitaires et les décideurs des politiques locales et régionales pour débattre et agir à l'échelle régionale et locale. Ce groupe a ainsi constitué un réseau de contacts et de liens de recherche qui permet de satisfaire les besoins en recherche des syndicats régionaux. En effet, un projet formalisant cette coopération à l'intérieur d'un réseau universitaire, comme c'est le cas en Écosse (Scottish Trade Union Research Network) et à Londres (London Union Research Network), serait sur la planche à dessin.

14.2.2. CONSTRUIRE DES STRAGÉGIES RÉGIONALES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

Avec une capacité de recherche rehaussée, la NTUC a coordonné plusieurs interventions stratégiques dans les débats économique, social et politique au plan régional. En premier lieu, la NTUC a mandaté le CURDS pour la production d'un mémoire pour la consultation de l'Agence régionale de développement sur sa Stratégie économique régionale. En plus de présenter des commentaires détaillés sur les priorités, ce rapport mettait l'accent sur la contribution éventuelle des syndicats (en tant que composantes des grappes d'acteurs du développement régional), sur le besoin de ressources pour accroître la capacité d'action des régions, sur la nécessité d'inclure l'imputabilité comme partie importante de la décentralisation et sur le rôle crucial des secteurs publics et

bénévoles (Pike et O'Brien, 1999a). Présentement, la NTUC rassemble les points de vue syndicaux sur le bilan de la Stratégie économique régionale. Deuxièmement, une version régionalisée du débat national sur le secteur manufacturier a été pilotée par la NTUC (Pike et O'Brien, 2000) et un « Sommet manufacturier » régional a regroupé les employés, les syndicats et les organisations publiques dans le but de maintenir le profil du secteur manufacturier et d'élaborer des solutions à ses problèmes. Cela a conduit à la production d'un livre blanc du gouvernement sur les entreprises, l'innovation et les compétences (Department of Trade and Industry/Department for Education and Employment, DTI/DTEE, 2001), et à la création d'un « Centre pour l'excellence du secteur manufacturier » dans la région qui fait partie du réseau national DTI. Troisièmement, la NTUC a renforcé la dimension régionale dans le débat national sur les services publics de concert avec UNISON. Par exemple, il a mené des recherches sur la « qualité totale » à l'échelle locale en soulignant le rôle du secteur public dans la mise en œuvre de la Stratégie économique régionale. Les services publics sont particulièrement importants dans les régions périphériques, comme le Nord-Est, où ils assurent plus de 30 % des emplois (Pike et O'Brien, 2001). Finalement, la CSN a coordonné une recherche sur l'histoire du syndicalisme et le travail accompli dans le cadre de sa participation à la coalition territoriale Newcastle-Gateshead qui faisait une tentative pour être reconnue « Capitale de la Culture, 2008 » (O'Brien et Stirling, 2001). Chacune de ces interventions substantielles donne des indices de la valeur des contributions des syndicats dans la formulation des stratégies pour le développement et la gouvernance des collectivités locales et régionales.

14.2.3. MOBILISER LES SECTEURS BÉNÉVOLES ET COMMUNAUTAIRES

Comme conséquence de leur niveau d'organisation et de ressources relativement plus élevé, les groupes d'intérêts, tels que les organisations publiques et privées, et les syndicats, ont été incorporés aux nouvelles structures de gouvernance régionale avec des institutions de partenariat social de type européen. Toutefois, les segments moins financés et moins organisés de la société civile locale et régionale, incluant le secteur bénévole et communautaire, les femmes, les minorités ethniques, les jeunes, les groupes environnementaux et les groupes religieux représentent un plus grand défi à l'engagement civique. De tels groupes ont été relativement marginalisés et sous-représentés dans la gouvernance régionale, à cause souvent de leur désengagement du processus politique. À l'instar du débat national, la NTUC a reconnu ce problème et le besoin d'inclure ces groupes ; premièrement, pour créer un système de gouvernance

renouvelé et pluraliste et une citoyenneté active comme partie prenante du processus de décentralisation et, deuxièmement, pour créer un potentiel d'amélioration des services publics. Sous le large parapluie du « tiers secteur », la NTUC a financé une recherche (Pike et O'Brien, 1999b) et organisé une conférence régionale sur les secteurs bénévole et communautaire. Cette rencontre a contribué à mobiliser ces secteurs autour de l'agenda régional et à renforcer leur habileté à tirer parti des réseaux et des ressources disponibles.

14.2.4. AMÉLIORER L'APPRENTISSAGE ET CRÉER DES COMPÉTENCES

La formation sur les lieux de travail, principale activité traditionnelle au cœur de l'action syndicale, s'est retrouvée au centre des préoccupations gouvernementales concernant la « compétitivité » et l'impulsion à donner pour élever la productivité régionale dans le contexte de l'« économie du savoir » (HM Treasury, 2001). Dans le Nord-Est, la NTUC a été reconnue comme un partenaire clé de la Stratégie économique régionale de l'Agence de développement pour la réalisation de son objectif de former un bassin de main-d'œuvre régional compétent et flexible (ONE Nord-Est, 1999). Cela a conduit à la création d'un Forum régional sur l'éducation, l'apprentissage et les compétences, qui intègre le travail du Service d'éducation et du Service de formation de la TUC. Ce forum a regroupé les représentants syndicaux qui siègent à l'Agence régionale de développement, aux conseils locaux d'apprentissage et de compétences et qui collaborent au programme du Partenariat de formation continue (Lifelong Learning Partnerships), ainsi que l'Office régional d'éducation et les responsables des cours de formation de la TUC. De plus, la NTUC travaille avec les quatre LSC infrarégionaux du Nord-Est pour mettre sur pied un projet de formation continue, Learning for All. Ce projet, qui reprend l'approche développée par Lifelong Learning Partnerships, établi durant les années 1990 (Clough, 1997), cherche à rendre les ressources publiques plus flexibles et plus accessibles pour appuyer les initiatives syndicales régionales visant l'amélioration de l'apprentissage (NTUC, 2002). Le projet régional est perçu comme un complément au Fonds national pour l'éducation syndicale du ministère de l'Éducation, qui constitue une réponse aux préoccupations des syndicats de la TUC de la région du Nord qui avaient un accès limité au Fonds national, contrairement à leurs collègues de Londres et du Nord-Ouest (DfES, 2002a). Renforçant son rôle de gardien du programme « Chances égales » (Equal Opportunities), la NTUC est allée chercher du financement européen pour soutenir la recherche sur les barrières à l'emploi et la formation des femmes et des minorités ethniques (NTUC, 2001 et 2002b). Assurer la mise en œuvre des principales dispositions des politiques gouvernementales

et élargir les termes du débat sur la nature du développement économique et social régional constituent des mandats importants dont peuvent se charger les syndicats.

14.2.5. AMÉLIORER LA CAPACITÉ D'ACTION

Le fait de mettre en place des moyens d'action a été un facteur critique pour la crédibilité et le succès de l'implication du mouvement syndical dans le développement local et la gouvernance régionale. Cependant, la croissance rapide des possibilités de participation a posé un défi de taille aux ressources organisationnelles de la NTUC. Trop souvent, le fardeau de la participation aux réunions, dans les comités et dans l'administration de la gouvernance régionale incombe à un nombre relativement restreint d'individus. Alors que ceux-ci s'engagent dans un processus d'apprentissage « sur le tas », ils deviennent rapidement surchargés et détachés du mouvement ouvrier comme tel, et ce, en raison de leur expertise et des réseaux qu'ils ont formés. Les mécanismes pour assurer les liens entre les activités des syndicalistes dans les organisations régionales et les activités syndicales ordinaires ont été limités. De plus, le besoin d'élargir le bassin d'individus capables de participer et disposés à le faire est devenu primordial pour la NTUC. Cela l'a obligée, premièrement, à s'assurer d'un financement de l'Agence de développement régional pour la création d'un poste d'agent de politiques régionales à l'intérieur de la NTUC – dont l'importance a été soulignée par le projet de recherche conjoint CURDS-NTUC. Ce travail implique l'élargissement et l'approfondissement de la capacité du mouvement syndical à s'engager dans la gouvernance du développement régional dans le Nord-Est. Deuxièmement, les liens étroits avec les universités régionales ont encore été mis à profit dans le développement par le CURDS d'un cours sur la gouvernance régionale qui est en voie de recevoir l'accréditation du National Open College Network et du ministère de l'Éducation de la TUC. Ce cours est assuré à l'échelle nationale par les Agences de développement régional et la TUC ; il a pour but de développer les compétences et les aptitudes des travailleurs et de leurs représentants, des responsables syndicaux aussi bien que des secteurs bénévoles et communautaires, pour qu'ils s'engagent d'une manière significative dans le développement et la gouvernance en région. Finalement, la NTUC a encouragé une approche plus orientée vers les problèmes politiques, une plus grande participation et une meilleure capacité de communiquer avec ses syndicats affiliés et avec les organisations politiques de l'exécutif et du Conseil régional et ce, au-delà de la région. Cela a permis la création du site Internet *UnionsNorth* (www.unionsnorth.org.uk/), qui comprend

de l'information sur les événements, les services d'apprentissage et le membership syndical, une stratégie communicationnelle, des journaux et l'annuaire des contacts nationaux et régionaux du mouvement ouvrier de la TUC.

14.2.6. PARTICIPER AU DÉBAT SUR LA GOUVERNANCE RÉGIONALE

De nouveaux accords politiques ont été établis pour l'Irlande du Nord, Londres, l'Écosse et le pays de Galles, mais le gouvernement régional élu des régions anglaises demeure incomplet dans la perspective des accords de décentralisation au Royaume-Uni (Tomaney, 2000). Le Nord-Est a été au cœur du débat en raison de son importante expérience du déficit démocratique, de son identité régionale particulière et de sa position par rapport aux ententes politiques établies en Écosse. Appuyés sur leurs antécédents en matière d'engagement civique, les syndicats régionaux ont participé activement à ce débat, et ce, à plusieurs niveaux. Le rapport du *Delegation and the Trade Union Movement* (O'Brien, 2001) a provoqué un débat à l'échelle nationale, déjà en cours dans les régions et une rencontre entre le TUC et le maire de Londres. Dans les nouvelles institutions, un syndicaliste siège au conseil de l'Agence de développement régional, cinq sont membres de l'assemblée régionale dont l'un est vice-président et quatre ont été désignés pour siéger aux comités du Conseil de l'apprentissage et des compétences de la région. En raison de leur proximité historique avec le Parti travailliste, quelques membres des syndicats ont fait la promotion de l'agenda régional. Parmi les nouvelles institutions qui font campagne, la NTUC occupe la présidence de la Convention constitutionnelle du Nord-Est et pousse continuellement le débat concernant la création d'assemblées régionales élues dans les régions Anglaises. Le Livre blanc sur le gouvernement régional en Angleterre (Cabinet Office/DTLR, 2002), publié en mai 2002, constitue un progrès évident et les syndicats joueront vraisemblablement un rôle clé dans tout éventuel référendum.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons analysé et documenté la participation des syndicats dans le développement et la gouvernance en milieu local et régional. Nous en concluons que la régionalisation et la décentralisation ont interpellé les syndicats. Ils ont répondu en s'organisant à divers plans, local, infrarégional, régional, infranational et national. Ainsi, l'expérience de la NTUC, dans la région du Nord-Est, soulève plusieurs

constats en regard d'une implication significative des syndicats dans le développement et la gouvernance en milieu local et régional. Ces constats peuvent être mis à profit dans d'autres régions du Royaume-Uni et dans d'autres pays. Premièrement, les syndicats ont besoin de trouver et de renforcer leur voix dans le débat politique public. Élever le niveau du débat régional exige le développement d'une capacité de recherche indépendante afin de fournir un argumentaire susceptible de soutenir les points de vue du mouvement syndical. Par l'articulation d'arguments bien documentés, les syndicats peuvent établir leur crédibilité et démontrer qu'ils peuvent contribuer à un programme progressiste visant le développement économique, social et politique de leurs régions. Avec un leadership clair, dynamique et stratégique, les syndicats régionaux affiliés possèdent le potentiel pour coordonner et articuler ces points de vue. Deuxièmement, les syndicats pourraient mieux faire avancer leur agenda dans les nouveaux arrangements de la gouvernance en agissant comme un « ami critique » qui est prêt à appuyer et à maintenir des relations étroites avec les institutions pertinentes, mais qui est préparé, si nécessaire, à être critique et à fournir un canal pour que s'exprime la dissidence au sein du consensus. Une telle attitude peut contrer les critiques qui voient dans la nouvelle position syndicale une démarche corporatiste. Troisièmement, une approche inclusive – le partenariat social en dehors du milieu de travail – peut s'avérer heureuse si elle mène à un consensus entre les organisations industrielles et politiques du mouvement ouvrier et les organisations communautaires et celles représentant d'autres groupes relativement marginalisés comme les jeunes, les femmes, les minorités visibles et ethniques, les environnementalistes et les groupes religieux. Construire et faire progresser de telles alliances peut toutefois se révéler exigeant et difficile. Il existe encore des résistances au sein du mouvement syndical en ce qui concerne la participation au développement et à la gouvernance en milieu local et régional. Ces résistances proviennent de secteurs qui ont des visions centralistes et qui sont indifférents à la problématique locale et régionale. Il y a aussi des structures organisationnelles qui ne correspondent pas aux limites territoriales régionales ; des difficultés à être reconnus comme influents et légitimes ; des traditions culturelles et politiques lourdes ; le niveau et la flexibilité des ressources financières et la capacité de mener des recherches qui posent problème (Copeland et Philo, 2000 ; O'Brien et Stirling, 2001). En dépit de ces obstacles, l'expérience de la NTUC dans la région du Nord-Est de l'Angleterre illustre la contribution potentielle que peuvent apporter les syndicats dans la gouvernance et le développement en milieu local et régional.

BIBLIOGRAPHIE

- AMIN, A. (1999). « An Institutionalist Perspective on Regional Economic Development », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, p. 365-378.
- AUSTRIN, T. et H. BEYNON (1994). *Masters and Servants : Class and Patronage in the Making of a Labour Organization*, Londres, Rivers Oram Press.
- BACHE, I. et S. GEORGE (1999). *Towards Inclusion : Trade Union Participation in EU Structural Fund Partnership*, Sheffield, Department of Politics, University of Sheffield.
- BALLS, E. (2000). « Britain's New Regional Policy: Sustainable Growth and Full Employment for Britain's Regions », dans E. Balls et J. Healey (dir.), *Towards a New Regional Policy*, Londres, The Smith Institute.
- BENNEWORTH, P. (2001). *Regional Development Agencies: The Early Years*, Seaford, RSA.
- CABINET OFFICE/DTLR (2002). *Your Region, Your Choice: Revitalizing the English Regions*, Londres, Cabinet Office/DTLR.
- CEC (1996). *At the Regional Level on Behalf of Europe's Regions: Developing a New Field of Trade Union Activity*, Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities.
- CENTRE FOR LOCAL ECONOMIC STRATEGIES (CLES) (1999). « Coming in from the Cold: Trade Unions in Economic Development Partnerships », *Local Work*, vol. 11, mars, p. 1-4.
- CLOUGH, B. (1997). « Union Partnerships for Lifelong Learning », *Local Economy*, vol. 12, n° 3, p. 262-267.
- COPELAND, R., et P. PHILO (2000). *Strengthening Co-operation between University Research Institutions and Trade Unions*, Londres, Centre for Trade Union Studies, University of North London.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS (2001). *An Evaluation of the Union Learning Fund in Year 3*, Sheffield, DfES.
- DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY – DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT (2001). *Opportunity for All in a World of Change: A White Paper on Enterprise, Skills and Innovation*, Londres, DTI/DfEE.
- ETHERINGTON, D. (1997). « Trade Unions and Local Economic Development – Lessons from Denmark », *Local Economy*, vol. 12, n° 3, p. 267-274.
- FOLEY, K. (2002). « Local Economies and the Impact of the Privatization of Public Services », *Local Economy*, vol. 17, n° 1, p. 2-7.

- FOTHERGILL, S. (2001). « The True Scale of the Regional Problem in the UK », *Regional Studies*, vol. 35, n° 3, p. 241-246.
- GEDDES, M. et I. NEWMAN (1999). « Evolution and Conflict in Local Economic Development », *Local Economy*, vol. 13, n° 5, p. 12-25.
- HESELDEN, L. (2001). « Coming in from the Cold: The Role of Trade Unions on Public Policy Bodies at a Regional Level, with a Focus on London, the Southeast and the East of England », *Antipode*, vol. 33, n° 5, p. 753-762.
- HM TREASURY (2001). *Productivity in the UK: 3 – The Regional Dimension*, Londres, HM Treasury.
- HUDSON, R. (1998). « Restructuring Region and State: The Case of Northeast England », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 89, p. 15-30.
- KEATING, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Elgar, Cheltenham.
- KEATING, M. et H. ELCOCK (1998). *Remaking the Union: Devolution and British Politics in the 1990s*, Londres, Frank Cass.
- LOVERING, J. (2001). « The Coming Regional Crisis (and How to Avoid it) », *Regional Studies*, vol. 25, n° 4, p. 349-354.
- MARTIN, R. (1999). « Institutional Approaches in Economic Geography », dans T.J. Barnes et E. Sheppard (dir.), *Companion to Economic Geography*, Oxford, Blackwell, p. 1-28.
- MARTIN, R., P. SUNLEY et J. WILLS (1996). *Union Retreat and the Regions: The Shrinking Landscape of Organized Labour*, Londres, Jessica Kingsley.
- MATZNER, E. et W. STRECK (1991). *Beyond Keynesianism*, Elgar, Cheltenham.
- MINFORD, P. (1985). *Unemployment: Cause and Cure*, Oxford, Blackwell.
- MOHAN, J. (1999). *A United Kingdom? Economic, Social and Political Geographies*, Londres, Arnold.
- MONKS, J. (2001). « Foreword », dans P. O'BRIEN (dir.), *Devolution and the Trade Union Movement*, Newcastle Upon Tyne, Centre for Urban and Regional Development Studies (CURDS).
- MORGAN, K. et G. REES (2001). « Learning by Doing: Devolution and the Governance of Economic Development in Wales », dans P. Chaney (dir.), *New Governance – New Democracy*, Cardiff, University of Wales Press.
- NORTHERN TRADE UNION CONGRESS (NTUC) (2001). *Tackling Barriers to Skills and Learning*, Newcastle Upon Tyne, NTUC.

- NORTHERN TRADE UNION CONGRESS (NTUC) (2002a). *Learning for All Fund : Guidelines for Planning a Bid*, Newcastle Upon Tyne, NTUC.
- NORTHERN TRADE UNION CONGRESS (NTUC) (2002b). *Women at Work : Gender Inequality in the North-East Labour Market*, Newcastle Upon Tyne, NTUC.
- OATLEY, N. (1998). « Transitions in Urban Policy : Explaining the Emergence of the "Challenge Fund" Model », dans N. Oatley (dir.), *Cities, Economic Competition and Urban Policy*, Londres, Paul Chapman Publishing, p. 21-37.
- O'BRIEN, P. (2001). *Devolution and the Trades Unions*, Newcastle Upon Tyne, Centre for Urban and Regional Development Studies (CURDS), Newcastle Upon Tyne, University of Newcastle Upon Tyne.
- O'BRIEN, P., A. PIKE et J. TOMANEY (à paraître). « Devolution, the Governance of Regional Development and the Trades Union Congress (TUC) in the North-East Region of England », *Geoforum*, Special Issue: Geographical Challenges and the Future of Organized Labour.
- O'BRIEN, P. et J. STIRLING (2001). *Bread and Roses : Trade Unions and the Newcastle/Gateshead Capital of Culture Bid 2008*, Newcastle Upon Tyne, Northern TUC.
- ONE NORTH EAST (1999). *Unlocking Our Potential : The Regional Economic Strategy for the North-East*, Newcastle Upon Tyne, ONE.
- OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS (2002). *Labour Market Statistics April 2002 : North-East*, Londres, ONS.
- PIKE, A. et P. O'BRIEN (1999a). *The NTUC Response to the RDA's Regional Economic Strategy*, Newcastle Upon Tyne, Centre for Urban and Regional Development Studies (CURDS), University of Newcastle.
- PIKE, A. et P. O'BRIEN (1999b). *The Third Sector in the Northern Region*, Newcastle Upon Tyne, Centre for Urban and Regional Development Studies (CURDS), University of Newcastle.
- PIKE, A. et P. O'BRIEN (2000). *The North Can Make it : A Strategy for Modern Manufacturing*, Newcastle Upon Tyne, Centre for Urban and Regional Development Studies (CURDS).
- PIKE, A. et P. O'BRIEN (2001). *The Economic and Social Implications of Best Value in the Northern Region*, Newcastle Upon Tyne, Centre for Urban and Regional Development Studies (CURDS).
- PIKE, A., P. O'BRIEN et J. TOMANEY (2002). « Regionalization, Devolution and the Trade Union Movement », *Antipode*, vol. 34, n° 5, p. 819-828.

- REGIONAL STUDIES ASSOCIATION (2001). *Labour's New Regional Policy: An Assessment*, Seaford, RSA.
- ROBINSON, F. et K. SHAW (2000). *Who Runs the North... Now?*, Durham, Department of Sociology and Social Policy, University of Durham.
- ROBINSON, P. (2000). *Does the Government Really Have a Regional Policy? The New Regionalism: Strategies and Governance*, Manchester, Centre for Local Economic Strategies (CLES).
- SHAW, K. (1993). «The Development of a New Urban Corporatism: The Politics of Urban Regeneration in the North-East of England», *Regional Studies*, vol. 27, n° 2, p. 251-259.
- TAYLOR, J. et C. WREN (1997). «UK Regional Policy: An Evaluation», *Regional Studies*, vol. 31, n° 9, p. 835-48.
- TAYLOR, R. (2000). *The TUC: From the General Strike to New Unionism*, Basingstoke, Palgrave.
- TEAGUE, P. (1995). «Europe of the Regions and the Future of National Systems of Industrial Relations», *Economic and Industrial Democracy*, vol. 16, n° 3, p. 327-352.
- TOMANEY, J. (1993). «On Living in a Dual Economy – Trade Unions and the New Economic Landscape in North-East England», Communication présentée à la conférence «The experience and prospects of trade union policy in the traditional industrial regions of the EC», Genshagen.
- TOMANEY, J. (2000). «End of the Empire State? New Labour and Devolution in the United Kingdom», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, n° 3, p. 677-690.
- UNISON (2000). *Towards Regional Government*, Londres, UNISON.
- VAN RUYSSSEVELDT, J. et J. VISSER (1996). «From Pluralism to... Where? Industrial Relations in Great Britain», dans J. van Ruysseveldt et J. Visser (dir.), *Industrial Relations in Europe: Traditions and Transitions*, Londres, Sage Publications.
- WILLS, J. (2000). *Unions and Community: Geographies of Trade Union Renewal*, Londres, Department of Geography, Queen Mary and Westfield College.

CHAPITRE



AIRBUS, ZONE AÉROCONSTELLATION UN ÉQUIPEMENT STRUCTURANT DE L'AGGLOMÉRATION TOULOUSAINNE

**Guy Jalabert
Jean-Marc Zuliani¹**

Les équipements et opérations d'aménagement d'envergure ont toujours fait partie du développement urbain et régional, leur contenu et leur ampleur variant selon les objectifs recherchés : protection contre les risques naturels, et notamment maîtrise et usages de l'eau (digues, polders, régulation des débits des fleuves, barrages, fourniture d'énergie, politiques d'irrigation et construction de grands ouvrages et canaux, etc.) ; infrastructures liées aux transports (routes et autoroutes, chemins de fer, dont les formes modernes sont les plates-formes multimodales et les gares TGV, ports et leurs extensions ; grands aéroports) ; zones d'activités de natures diverses, industrielles ou tertiaires ; grandes zones liées à l'habitat, ou à de grands équipements (campus universitaires, lieux culturels, de loisirs et touristiques, etc.). La liste n'est pas exhaustive, et les exemples, sur le seul territoire français, sont multiples. Il est rare cependant que ces grandes opérations, si elles relèvent d'un objectif principal,

1. jalabert@univ-tlse2.fr et zuliani@univ-tlse2.fr

ne combinent pas plusieurs types d'équipements (notamment d'infrastructures de communications pour une grande zone aéroportuaire, par exemple) nécessitant une multiplicité d'intervenants et de procédures. Dès lors, il est nécessaire, si l'on tente d'en analyser le contenu, d'une part, de bien saisir l'origine du projet, ses raisons, les éléments qui ont prévalu au moment des choix et, d'autre part, d'envisager comment a été prise la décision et a été défini le contenu, dans ses différentes dimensions juridiques, financières, opérationnelles, avant même d'en décrire la réalisation. De plus, le contexte législatif du fonctionnement des collectivités territoriales ayant rapidement évolué depuis 1999 (loi sur l'intercommunalité, loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain), etc.) se pose la question de savoir comment les projets actuels de grands équipements peuvent être insérés et menés à bien dans les cadres nouveaux de l'intercommunalité, de la planification urbaine, des solidarités pluricommunales. De même, dans un contexte sociétal où certaines franges de la population sont de plus en plus sensibles, pour des raisons diverses, soit de protection de l'environnement, soit de défense d'intérêts particuliers, à toute action sur l'espace, les oppositions ou critiques plus ou moins constructives de la part d'associations ou de groupes, voire les conflits entre acteurs, peuvent conduire à modifier le contenu d'un projet. Enfin, l'action et le rôle parfois prépondérants des acteurs économiques ne peuvent être ignorés, tant dans l'origine du projet d'équipement que dans sa réalisation.

15.1. POURQUOI LE PROJET AÉROCONSTELLATION²?

15.1.1. LE MARCHÉ MONDIAL DE L'AÉRONAUTIQUE CIVILE ET LA SITUATION DU CENTRE PRODUCTIF TOULOUSAIN

On ne reviendra pas en détail ici sur l'histoire de l'activité aéronautique toulousaine, maintes fois étudiée (Jalabert et Zuliani, 2002). En juin 2000, la situation de l'industrie aéronautique civile européenne, à l'exclusion de l'aviation d'affaires et de tourisme, est la suivante : Airbus et Boeing se partagent le marché mondial des avions de ligne (moyens et longs

2. L'opération d'aménagement présentée ici, celle du nouveau site économique où sera produit l'avion très gros porteur Airbus A380, se situe dans un contexte complexe dont on peut ainsi définir les caractéristiques :

- le choix européen d'un site toulousain pour le montage final du plus gros appareil civil jamais construit, en concurrence avec d'autres sites potentiels en Europe, au moment même où se réalisait une opération de concentration des industries aérospatiales européennes en juin 2000 ;

courriers) ; les industriels européens se sont réorganisés, d'une part, en créant EADS, European Aeronautic Defence and Space Company (fusion française Aérospatiale-Matra, puis avec DASA en Allemagne et CASA en Espagne), d'autre part, en créant AIC (Airbus Incorporated Corp.), regroupant la partie Airbus d'EADS et une partie de l'aviation civile de British Aerospace, SAS (Société Anonyme Simplifiée) dont le siège social est fixé à Blagnac et dont les actionnaires sont les industriels ci-dessus cités (une partie du capital à travers l'ancienne Aérospatiale relevant toujours de l'État). De son côté, Boeing, après avoir absorbé Douglas, est devenu le seul producteur américain d'avions civils. Cette situation de duopole mondial se traduit par une guerre des gammes où Airbus ne disposait pas d'avion rival du long courrier gros porteur B747, qui équipait toutes les compagnies aériennes jusqu'aux années 1990, alors que dans la famille des moyens et petits porteurs (du A319 au A321), Airbus devenait majoritaire sur le marché mondial (en nombre d'avions, mais non en valeurs financières, le prix d'un B747 assurant à Boeing de plus importantes recettes). Le lancement des A330, puis A340 (et désormais 340-500 et 340-600) permettait à Airbus de prendre des parts de marché aussi dans cette gamme des gros porteurs longs courriers. La question était posée de savoir quel type d'appareil proposer aux compagnies aériennes pour les deux ou trois décennies à venir dans un contexte de croissance rapide du trafic et de saturation prévisible des grands aéroports. La prospective effectuée par les deux constructeurs mondiaux aboutit à des conclusions divergentes : pour Boeing, l'offre d'un B747 allongé serait suffisante, l'avenir étant à un semi-supersonique dit *Sony Cruiser*, et à une utilisation relais d'aéroports régionaux désengorgeant les grands *hubs*. Airbus préconise au contraire, compte tenu de l'augmentation des trafics à grandes distances et transocéaniques, en Asie notamment,

-
- l'accessibilité de ce site depuis les autres centres de production de l'appareil pour l'acheminement des parties d'avion qui ne peuvent l'atteindre que par la voie terrestre Bordeaux-Toulouse, ce qui a nécessité une procédure nationale spéciale d'urgence dite « voie à grand gabarit » ;
 - le positionnement des acteurs industriels et des collectivités locales dans ce choix, notamment en termes d'offres foncière, financière, opérationnelle ;
 - les différentes composantes du projet qui, au-delà d'une zone d'activité, elle-même élément d'un ensemble diversifié de produits immobiliers relatifs au programme industriel se localisant dans d'autres zones proches, se présentent comme un complexe urbain diversifié, d'habitat, d'équipements de proximité, d'infrastructures de transports, l'opération AéroConstellation, venant à la fois renforcer la ville de Blagnac comme centre secondaire de l'agglomération toulousaine et tenter de structurer le développement rapide de l'espace nord-ouest de l'agglomération grâce à la maîtrise foncière (Zone d'aménagement concerté - ZAC - d'habitat et d'équipements) ;
 - les oppositions, moins d'ailleurs au projet industriel qu'au tracé de la voie d'accès, particulièrement dans la partie ouest de l'aire urbaine.

une offre de très gros porteurs qui permettrait de diminuer le nombre d'étapes et d'alléger la charge des grands aéroports en nombre de vols. À vrai dire, le projet était dans les cartons des bureaux d'études depuis plusieurs années. La finalisation dépendait d'abord de la restructuration industrielle, d'accords gouvernementaux, de précommandes des compagnies aériennes. Celles-ci s'élevant à près de 100 en 2000, après d'actives campagnes de promotion des services commerciaux d'Airbus, la décision fut prise de lancer le programme, les caractéristiques de l'avion étant celles d'un appareil deux-ponts pouvant transporter de 550 à 750 passagers sur des distances de 14 500 km sans escale³.

Restait à déterminer le lieu de montage de l'appareil. Car si l'ensemble des autres avions de la gamme bénéficiait, dans le mécano industriel et la firme-réseau qu'était devenue Airbus, du transport aérien par les avions spécialisés Béluga, les « avions-baleines » produits par Airbus à Toulouse (filiale SATIC), permettant d'acheminer les ailes depuis l'Angleterre (Bristol, puis Chester) vers Toulouse ou Brême et Hambourg, les tronçons depuis Hambourg, Nantes et Saint-Nazaire vers Toulouse ou Hambourg, les dérives de Madrid ou Séville vers Hambourg et Toulouse, selon qu'il s'agissait des A320, A330 ou A340 montés à Toulouse, ou des A319, A318, A321 montés à Hambourg, ce système devenait impossible pour l'A380 dont le volume des pièces dépassait les capacités des Béluga. La solution la plus rationnelle pouvait apparaître comme le choix d'un site portuaire, l'acheminement par bateau étant le plus rationnel, les pièces moins importantes pouvant continuer à bénéficier des avions-cargos d'Airbus. En fait, c'est le site de Toulouse qui a été choisi. Pourquoi ?

15.1.2. LE CHOIX DU SITE TOULOUSAIN

Deux arguments ont joué en faveur de Toulouse et, plus précisément, des communes du nord-ouest toulousain, essentiellement Blagnac.

Le premier, primordial, est celui du fonctionnement même de la production des avions. Peu à peu, depuis 1970 où fut lancé le premier Airbus A300, en collaboration franco-allemande, puis britannique et espagnole, les différents sites se sont spécialisés, tant en matière de recherche et développement que d'outils de production. En schématisant, aux sites britanniques sont dévolues la R-D en matière d'aérodynamique et la production

3. Les innovations diverses sont nombreuses sur l'appareil (nouveaux matériaux dont le *glare*, puissance des moteurs plus silencieux et plus économes, systèmes électroniques embarqués, contrôle de vol et sécurité, etc.). Toutefois, les principes de pilotage demeurent les mêmes que sur les autres Airbus, ce qui facilite l'adaptation des pilotes et permet d'abrèger leur formation. Voir pour le détail Angrand *et al.* (2002).

des voilures. À Hambourg, la R-D sur les structures et sur les fluides, mais aussi l'habillage interne des avions (la « customisation »). Les sites madrilènes se sont spécialisés dans la R-D sur les matériaux (mais aussi à Nantes, à Delft aux Pays-Bas, à Toulouse), tandis que Nantes et Saint-Nazaire ont mis au point de nouvelles techniques de soudure et collage sur grandes pièces de fibres de carbone. Quant à Toulouse, outre le bureau conception et études (2200 salariés), le bureau gestion informatique, coordinateur de l'ensemble des données et documentations de la firme (600 salariés), ses différents sites sont chargés de l'informatique et l'électronique embarquée et de la production des mâts moteurs de tous les Airbus (pièces vitales accrochant les moteurs à la voilure, assurant alimentation et commandes). Si le montage final se partage avec Hambourg pour les moyens et petits porteurs, les essais en vol et la certification par les organismes compétents ainsi que les livraisons sont assurés depuis Toulouse. De plus, la plupart des partenaires de premier niveau, ou « systémiers » assumant R-D et responsabilités financières, sont localisés dans l'agglomération : Goodrich, Aircelle, Honeywell, SNECMA, Latécoère, Liebherr, Rockwell Collins, Thalès Aerospace, pour ne citer que les principaux, auxquels s'ajoutent la plupart des filiales des grandes sociétés d'informatique spécialisées dans l'aéronautique et l'espace, comme Cap Gemini, GFI, Dassault Systèmes, STERIA, IBM, Eurogiciel, Sogclair, Silogic. L'organisation « en plateau » (travail réunissant sur le site temporairement les représentants d'Airbus et de ses différentes entreprises) permet, par la fonction de coordination centrale, le développement des programmes.

De plus, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) dénombre près de 500 sous-traitants et fournisseurs, contre 200 pour le site allemand. S'ajoutent les grandes écoles d'ingénieurs aéronautiques, celle d'électronique et d'informatique, les centres de recherche et d'essais de l'État (CERT, 300 salariés ; CEAT, 680 salariés), le centre d'entraînement des équipages Airbus Training et de formation des personnels Euresas, etc. Bref, un « complexe » d'activités qui n'a pas d'équivalent en Europe.

Le choix de sites portuaires en fait ne pouvait que bénéficier à Hambourg qui dispose du deuxième centre aéronautique européen, mais où n'est pas représentée la diversité des structures d'appui à l'industrie existante à Toulouse, et surtout, on le verra, le site hambourgeois présentait des handicaps longs à surmonter. La Grande-Bretagne et BAe ayant renoncé au montage d'avions complets installaient cependant une nouvelle unité de production des voilures au pays de Galles, tout près de Chester, à Broughton. L'Espagne et CASA réservaient leurs sites de Séville et Cadix au montage de l'avion militaire A400M, qui leur est dévolu compte tenu de leur expérience en matière de transport militaire. Selon les différents interlocuteurs rencontrés au sein de la profession, tant à Hambourg

qu'à Toulouse, le choix du site de Blagnac s'est imposé par l'accumulation des compétences et une sorte de division intellectuelle et technique du travail mise en place au fil des ans au sein des divers établissements, où Toulouse a développé le savoir-faire dans l'assemblage, le contrôle, les tests, les essais des avions longs-courriers de grande envergure (A330 et A340); et aussi par un compromis: le montage final, les essais des appareils, s'effectueront à Toulouse; l'achèvement (customisation) se fera à Hambourg, les livraisons étant partagées entre les deux sites, selon les clientèles, européennes pour Hambourg, le reste du monde pour Toulouse. Il apparaissait peu concevable que les compétences d'études, de conception technique, de moyens de calculs, de tests, de contrôles et d'essais accumulées puissent être transférées sur un autre site, ou dédoublées, car elles contribuent aussi à améliorer les avions existants, à diversifier la gamme, à préparer enfin de nouveaux modèles éventuels. D'autant plus que l'évolution des rapports entre avionneur et principaux partenaires fait de ces derniers des entreprises responsables de leur propre recherche, passant contrats avec les universités ou les organismes et entreprises informatiques et laboratoires locaux, et assumant elles-mêmes le financement de parties entières de programmes. Tissu complexifié de relations croisées dans le tissu métropolitain à la fois basées, en deçà du contrat, sur des jeux d'interconnaissances entre acteurs, de confiance réciproque, ce qui ne signifie toutefois pas absence de concurrence, qu'il est difficile de déstructurer sans dommage pour l'ensemble.

Le responsable du programme déclare: « il est impensable de séparer l'assemblage final de la conception initiale: il y un lien continu entre l'avion virtuel conçu dans les bureaux d'études jusqu'aux essais ». Et de développer l'image de **l'entreprise étendue** avec partenaires et sous-traitants du complexe toulousain où se trouve l'activité majeure de développement et de coordination technique des projets qui est aussi le centre de **l'entreprise-réseau** de production où chaque élément a acquis des compétences particulières qui convergent vers Toulouse.

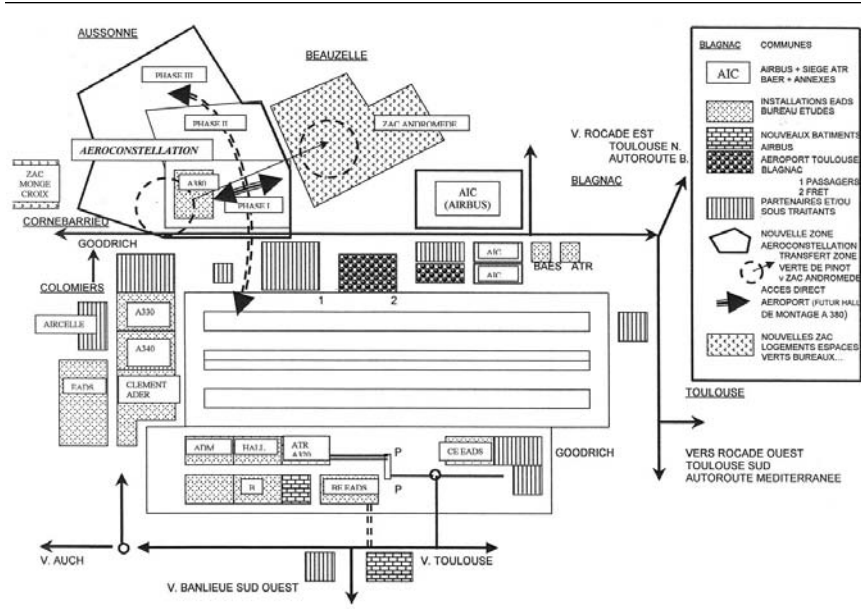
Le deuxième facteur qui a joué en faveur de Toulouse est celui de l'offre foncière et du projet d'aménagement d'AéroConstellation. Le site de Hambourg, Finkenwerder, en aval de la zone portuaire, sur la rive sud de l'Elbe, coïncé entre des zones urbanisées et les installations du port, ne pouvait s'agrandir qu'en gagnant des territoires sur un bras du fleuve classé réserve naturelle, d'une part (140 hectares), projet de polder coûteux et, surtout, contesté par de nombreuses associations de l'environnement qui ont recouru à plusieurs procès et obtenu le report des travaux jusqu'au début de 2002, et, d'autre part, à travers l'allongement sur l'Elbe de la piste interne aux usines, ce dont ne voulaient pas les résidents aisés des quartiers très « résidentiels » de la rive droite, juste en face des établissements de DASA-Airbus.

Au contraire, le groupement de communes du nord-ouest de Toulouse, le SIVOM Constellation, dont la principale ville est Blagnac, où se trouvent l'aéroport, les sièges sociaux d'Airbus, d'ATR, d'autres installations d'Airbus, de nombreux partenaires et sous-traitants (voir la figure 15.1) et dont le maire est issu des milieux de l'aéronautique (ancien chargé des relations publiques à l'Aérospatiale), proposait d'aménager un site jouxtant l'aéroport dans sa partie nord-ouest, à cheval sur trois communes, qui, moyennant le transfert de diverses activités (une base de loisirs, déplacement du système radar de contrôle de l'aéroport, etc.), un nombre limité d'expropriations dont peu de bâti (voir ci-dessous), la disponibilité existante d'une centaine d'hectares par les collectivités publiques et, à terme, la possibilité de mobiliser près de 360 hectares, offrait la possibilité d'aménager un ensemble sur des terrains plats sans difficultés majeures d'équipement, terrains avec déjà une vocation industrielle dans le Schéma directeur. L'opération de lancement de l'A3XX devenu A380, projet présenté comme un défi industriel, mais aussi un créateur d'emplois⁴, mobilisa tous les acteurs publics locaux : Administrations, notamment le Préfet et la DDE, Conseil régional, Conseil général, Communauté de communes puis Communauté d'agglomération du grand Toulouse, Chambre de commerce et d'industrie (dont le président était aussi PDG du groupe aéronautique Latécoère ; son récent successeur est, quant à lui, ex-directeur de l'Aérospatiale) et, bien sûr, les directions d'EADS et d'Airbus, afin de réaliser cette opération.

L'offre foncière n'a, de fait, que conforté une décision de type industriel, mais qui constituait tout de même un double pari, celui de la réussite commerciale de l'avion, celui d'un aménagement de grande ampleur, bien au-delà d'une simple zone industrielle, mais dépendante elle-même du pari industriel. Aménagement qui vise aussi à regrouper des installations de sous-traitants de premier niveau, d'entreprises de services et des compétences de maintenance aéronautique à proximité immédiate de l'aéroport.

4. Les chiffres les plus divers ont circulé dans la presse ou dans les milieux aménagistes sur les emplois potentiels à créer par ce nouveau programme de l'A380. Les constructeurs raisonnent de manière différente plus globale et plus conjoncturelle à la fois : prévisions de départ à la retraite, ou volontaire (rares pour ces derniers), prévisions en fonction des commandes des autres programmes, indécisions qui ont pesé sur le lancement et le calendrier de l'avion militaire de transport A400M, capacité à rapatrier certaines sous-traitances, et variations conjoncturelles liées à l'évolution du transport aérien. En juin 2002, 2400 personnes sont mobilisées sur la réalisation du projet à Toulouse, sur 4000 au total, 1600 étant réparties sur les autres sites. Le site d'assemblage devrait employer 2000 personnes dans un premier temps, non compris les personnels d'Airbus impliqués sur les autres établissements toulousains, et chez les partenaires et sous-traitants. Au total, en pleine production, l'ensemble des personnels travaillant à la réalisation des avions, y compris les sous-traitants japonais ou chinois, représenterait 40 000 salariés.

FIGURE 15.1
Le complexe aéronautique du nord-ouest de l'agglomération toulousaine et la Zone AéroConstellation



15.2. AÉROCONSTELLATION ET ROUTE À « GRAND GABARIT »

L'aménagement et l'équipement de la nouvelle zone s'inscrivent dans deux logiques, l'une industrielle, l'autre urbaine, qui tentent de se compléter dans les stratégies des acteurs.

Logique industrielle qui consiste à faire converger vers le site de Blagnac et des communes voisines, Cornebarrieu, Aussonne, les éléments **du produit** avion fabriqués dans les multiples sites européens, complétant le puzzle peu à peu tissé par l'aéronautique toulousaine d'établissements autour de l'aéroport de Blagnac (environ 350 hectares) tant dans sa partie toulousaine de Saint-Martin du Touch (bureaux d'études, halls de montage des A320 et ATR, services administratifs et informatiques) qu'à Colomiers (halls de montage des A330 et 340, Goodrich, Aircelle) et Blagnac ou même Cornebarrieu (SIDMI, sous-traitant). C'est cet ensemble qui emploie près de 20 000 personnes, sur les 26 000 de l'aéronautique toulousaine réparties entre ingénieurs, cadres, techniciens (65 % des emplois), compagnons et ouvriers (35 %), dans des dosages différents selon les entreprises (70 % de cadres pour Airbus).

C'est là qu'ont choisi de résider une très grande partie des salariés (et des retraités) de l'aéronautique, de leur famille et des employés des secteurs indirects induits (hôtellerie, restauration, services divers d'entretien, de nettoyage) mais aussi de services à la personne. La hausse des emplois du secteur, dont l'arrivée depuis quinze ans de nombreux ménages britanniques et allemands y travaillant, avec l'augmentation des productions des divers avions de la gamme Airbus (près d'un avion par jour ouvrable en 2000) a favorisé la périurbanisation dans tout le quadrant nord-ouest de l'agglomération et accéléré une hausse des valeurs foncière et immobilière déjà existante avec l'annonce du programme A380, à peine ralentie depuis les difficultés du troisième trimestre 2001. D'où le projet pour les acteurs locaux, non seulement de réaliser la zone d'activité d'AéroConstellation, mais au-delà de mener en concomitance des opérations d'urbanisation et d'équipement qui lui soient liées sous forme d'urbanisme contrôlé, par le biais de deux ZAC (Andromède à Blagnac, Monge-Croix du Sud à Cornebarrieu).

Il reste que cet ensemble n'avait de sens que si l'acheminement des sous-ensembles de l'A380 pouvait être réalisé par un itinéraire aménagé entre Bordeaux et Toulouse, en fait entre Langon et Blagnac, selon un calendrier fixé par la première livraison commerciale prévue en 2006, le premier vol d'essai, fin 2004, l'arrivée des premiers tronçons, fin 2003. Calendrier serré qui explique la diligence des acteurs à réaliser ces divers équipements.

15.2.1. LA ZONE D'ACTIVITÉ ET LES OPÉRATIONS D'ÉQUIPEMENT

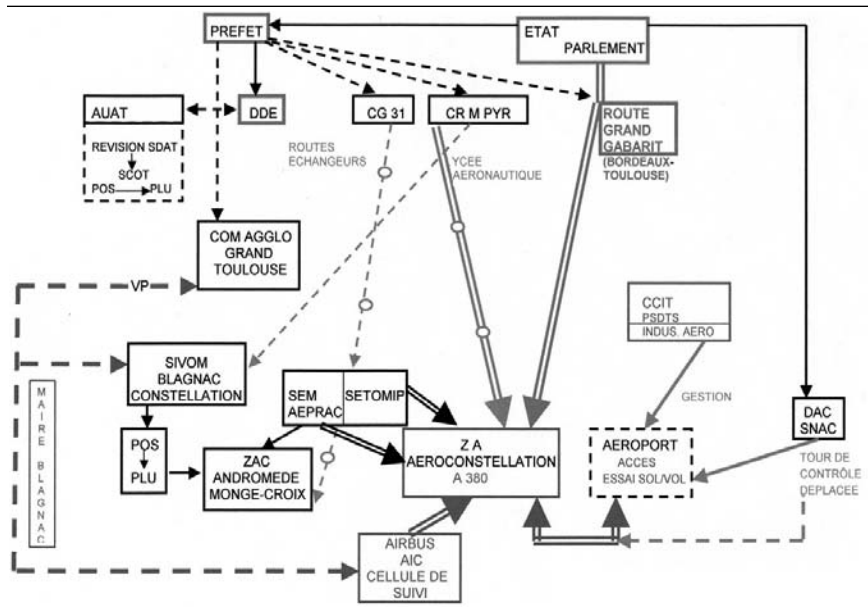
À l'origine du projet, il y avait le SIVOM Blagnac Constellation, regroupement de six communes du secteur nord-ouest de l'agglomération, dont deux jouxtent l'aéroport au nord et nord-ouest, soit Cornebarrieu et Blagnac. La municipalité de Blagnac disposait déjà de terrains acquis au titre d'une ZAC, dénommée Grand Noble II, de 156 hectares, prolongeant les différentes zones d'activités s'égrenant le long de l'aérodrome. Mais une base de loisirs, inachevée, avait commencé à être aménagée dans ce secteur. Les terrains plus au nord, sur les communes d'Aussonne et de Beauzelle, n'étaient quasiment pas construits et offraient donc des opportunités foncières, de même qu'une partie de la commune de Cornebarrieu. Encore fallait-il réviser les plans d'occupation des sols (POS) de ces communes, mais aussi revoir le schéma directeur de l'aménagement du territoire (SDAT) de l'agglomération, tant pour le zonage que pour le tracé des infrastructures. Car le projet élaboré par le SIVOM recouvre au total près de 600 hectares, se décomposant en une zone d'activité sous forme

de ZAC de 260 hectares, extensible à 370 hectares ultérieurement, aménageable en trois phases successives de 110, 110 et 150 hectares. La première est propriété de l'État et des collectivités locales, la deuxième partiellement, mais sur laquelle la base de loisirs de Pinot devra être déménagée (commune de Blagnac) et une cinquantaine de propriétaires expropriés. La troisième, sur la commune d'Aussonne, sera réservée, au fur et à mesure qu'émergeront les besoins, à l'installation de sous-traitants et d'entreprises de services. Cet espace à vocation économique aéronautique sera flanqué de deux autres ZAC. La première, sur les communes de Blagnac et d'Aussonne, baptisée *Andromède*, recouvre 200 hectares ; on y retrouvera à la fois des logements (2000), des équipements publics (dont un nouveau lycée qui ouvrira à la rentrée 2004, voué à l'enseignement des techniques aéronautiques), des commerces, des bureaux, et la zone de loisirs « transférée » au centre de cette ZAC sous forme de coulée verte de 60 hectares dotée de nombreux équipements sportifs. La seconde, dénommée *Monge-Croix*, sur la commune de Cornebarrieu, s'étendra sur 57 hectares et comprendra 600 logements mi-collectifs, mi-individuels.

Le concepteur a donc été la SEM au service de Blagnac Constellation. Mais à partir de 2001, le SIVOM a été intégré à la Communauté d'agglomération du grand Toulouse (CAGT), ce qui permet à cette dernière de prendre le relais et d'assurer la maîtrise d'ouvrage du projet pour la partie ZAC d'activité, qui est déléguée à deux SEM, celle de Blagnac et la SETOMIP (Société d'économie mixte Toulouse Midi-Pyrénées) : la municipalité de Blagnac tenait à être présente dans le pilotage de l'opération afin d'en contrôler le contenu, notamment lors de l'établissement d'un plan d'aménagement de zone (PAZ). Pour la partie ZAC d'habitat, par le système de l'intervention déléguée, la SEM Blagnac Constellation demeure l'opérateur.

Le projet n'aurait pu voir le jour sans la participation de l'ensemble des acteurs locaux (voir la figure 15.2). Les services de l'État ont été d'emblée associés au projet et le préfet, dès 1999, a apporté son soutien et permis l'établissement d'un protocole d'accord associant le Conseil général, le district de Toulouse, devenu après la loi Chevènement sur l'intercommunalité, la CAGT, et le SIVOM de Blagnac. Un groupe de travail et de suivi, auquel étaient associés Airbus, EADS et la Chambre de commerce et d'industrie gérante de l'aéroport, a été mis en place. Les services de l'aviation civile ont été partie prenante, à titre de propriétaires des terrains au sud du projet (30 ha), car ils avaient à donner leur accord pour l'accès direct à l'aéroport depuis la nouvelle zone et pour déplacer le radar de l'aéroport (soit 32 MF). La DDE 31 intervient en tant qu'assistant à la maîtrise d'ouvrage, et avec l'AUAT (Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine), en sept mois, ont pu être révisés les POS, le SDAT

FIGURE 15.2
Les acteurs de l'aménagement du site AéroConstellation



(application anticipée), l'ancien PAZ de la ZAC du Grand Noble. L'AUAT, outre ses interventions en matière de zonage (habitat, zone verte Garonne – Save – Aussonnelle), a eu à préparer un schéma de desserte et de voiries, et particulièrement, à établir les perspectives de desserte par transport en commun (ligne E) de Toulouse au centre de Blagnac et jusqu'aux nouvelles zones.

Procédures d'urgence donc, qui se sont déroulées tout au long de l'année 2000 et le début de l'année 2001, où les études de faisabilité technique, financière et opérationnelle du projet n'ont été réalisées que par une concertation où le rôle régulateur de l'État s'est affirmé, tant pour favoriser le lancement initial du projet que pour assurer sa cohérence, dans une conjoncture, il est vrai, de transition institutionnelle, de passage des districts aux communautés d'agglomération. Les communes de Blagnac, Beauzelle et Cornebarrieu ont été aussi les premières à adopter une procédure de plan local d'urbanisme (PLU) dans le courant de l'année 2001 (en application de la loi SRU), qui intègre étroitement les ZAC concernées dans la planification urbaine communale et donc assure un contrôle plus affirmé de l'opérateur public dans la politique foncière.

15.2.2. LE SITE INDUSTRIEL⁵

Le coût d'aménagement foncier de la ZAC d'activité représente 180 MF de travaux, et les investissements d'équipements généraux 350 MF (estimations 2000). En contrepartie, la CAGT récupère avec AéroConstellation une zone « d'intérêt communautaire » à partir de laquelle, à terme, s'opérera le partage de la taxe professionnelle (TPU). Le financement procède d'apports bancaires (groupe DEXIA), les terrains étant revendus à Airbus et autres industriels au prix prévu de 280 à 300 F le mètre carré. Le protocole insiste sur ce point, car dans le cadre de la surveillance réciproque Boeing-Airbus, il s'agit d'éviter que le constructeur américain puisse reprocher des subventions déguisées au constructeur français.

Quelle a été la part d'EADS et aujourd'hui d'Airbus, dans ce processus d'élaboration ? Sans aucun doute importante, puisque sa stratégie était de pouvoir disposer d'un espace productif aménagé à la mesure du projet et en fonction de ses besoins, notamment pour la partie où la firme étendra ses installations. Elle a donc été présente tout au long de la conception du projet, et l'est évidemment au moment de la réalisation. Au sein d'Airbus, une cellule spécialisée s'est installée sur le site, chargée d'assurer le suivi des aménagements tant de la zone d'activité que de la route à « grand gabarit ». L'entreprise occupera directement 50 hectares, selon un projet d'ensemble de bâtiments baptisé STAR qui comprend l'usine d'assemblage de l'A380 (2,5 milliards de F ou 380 millions d'euros), conçue dans un premier temps pour assembler quatre avions par mois en 2008, avec possibilité de porter la cadence à huit avions mensuels. Les tronçons de l'avion qui arriveront au nord du site dès le dernier trimestre 2003 seront assemblés dans cet ensemble de bâtiments qui couvriront 10 hectares (soit 320 000 tonnes de structures industrielles et charpentes métalliques, où seront ajustés éléments de fuselage, voilures, pointe avant, moteurs, trains d'atterrissage). Puis l'avion, toujours à l'abri des halls, subira divers tests de contrôle avant d'être acheminé à l'extérieur pour passer aux essais de carburants, de gonflage. Au terme des essais au sol, puis en vol, prévus en avril 2005, le premier avion, certification obtenue, partira vers Hambourg où il sera peint et décoré aux couleurs de la compagnie cliente et habillé intérieurement et, enfin, soit livré sur place pour les acquéreurs européens, soit retourné à Toulouse pour tous les autres. Le bâtiment central, vaste nef métallique, mesurera 500 m de long, 250 m de large, 46 m de hauteur, et sera construit selon les mêmes principes que ceux de l'usine voisine Clément

5. Initialement, avant même le projet de l'A380, une première version du site prévoyait d'aménager 80 ha destinés aux activités de maintenance et de services à l'aéronautique (projet Pégase à Blagnac couplé à la zone « Cassiopée » à Cornebarrieu).

ADER à Colomiers, où sont assemblés les A330 et A340. Les dimensions de l'appareil, 73 m de long, 79,8 m d'envergure, 24,1 m de hauteur exigent des portes coulissantes de 27 m de haut sur 90 m de large pour permettre le passage des avions vers les zones extérieures de tests. Le pôle d'essais, où sera installé l'*Iron Bird* (système d'essais « extrêmes » pour l'A380 et l'A400M), dont le bâtiment représente un investissement de 41,16 millions d'euros, représentera 19 000 m² bâtis. Enfin, comme la réglementation de sécurité exige pour le stationnement des avions des distances telles que sur les zones d'attente chaque appareil doit occuper un hectare, 15 hectares seront mobilisés à cet effet⁶.

Les autres terrains vendus sont destinés au Centre de réparation d'Air France (AFI, Air France Industrie) soit 8 hectares, qui quittera le site historique de Montaudran où œuvrent 650 salariés dans le sud-est de la ville de Toulouse pour rejoindre le complexe ouest, et donner plus d'ampleur à cet établissement : 34 200 m² d'ateliers de maintenance, 4000 de bureaux.

L'aménagement d'un tel site n'est pas sans susciter les réactions des Associations des communes proches, qui redoutent une détérioration du paysage (hauteur et volume des bâtiments), l'accroissement du bruit, les risques chimiques liés aux dépôts de carburants. À quoi la municipalité réplique par le détail du plan d'aménagement : conservation de parcelles de bois, notamment du côté de l'entrée nord, plantation d'arbres, site sécurisé et protégé. Et Airbus fait remarquer que les essais en vol du A380 ne représenteront qu'un faible accroissement du trafic de l'aéroport (moins de 2%), une grande partie étant effectuée à Istres. Quant aux cuves de kérosène, elles n'excéderont pas 2000 m³, la directive Seveso ne s'appliquant qu'à partir de 5000 m³.

En l'état actuel des travaux (juillet 2002), outre les travaux de nivellement et de consolidation des terrains, le groupe ELYO (pôle énergétique du groupe Suez), chargé de la fourniture de toutes les énergies sur le site, construit une centrale technique ; Airbus a installé un centre de suivi de la réalisation des travaux, tandis qu'OTH (un bureau d'études d'ingénierie du bâtiment) assure la maîtrise d'œuvre du pôle d'essais, livrable fin 2002. Les entreprises de construction des halls ont été sélectionnées et les travaux devraient démarrer à la fin de l'été.

6. Les autres constructions réalisées par Airbus durant les deux dernières années sont multiples : bâtiment de 9000 m² pour exposer en grandeur réelle les maquettes intérieures des A340 et A380 afin que les compagnies aériennes puissent choisir leurs aménagements intérieurs ; Bureaux d'études pour le développement des nouveaux Airbus à Saint-Martin-de-Touch, reliés par passerelle au bureau central, au-dessus de la voie rapide, de 17000 m² ; Direction des programmes : 6500 m².

15.2.3. LE DÉVELOPPEMENT URBAIN

La commune de Blagnac (20 800 habitants au recensement de 1999) abritera, à l'est du site industriel, l'opération de la ZAC Andromède. Si celle-ci fait l'objet de critiques de l'opposition au sein du Conseil municipal ou de la part d'associations (trop proche du site industriel, risques liés aux dépôts de kérosène et d'acides), la municipalité défend son projet en faisant valoir plusieurs arguments :

1. charte de l'urbanisme et du paysage préalable élaborée par des professionnels ;
2. construction financée par la région Midi-Pyrénées d'un nouveau lycée qui ouvrira en 2004, à « vocation » aéronautique ;
3. arrivée de la ligne E, dont la maîtrise d'ouvrage a été déléguée au SMAT (Société du métro de l'agglomération toulousaine) pour le compte du SMTC (Syndicat mixte des transports en commun) chargé de concevoir une liaison avec la ligne A du métro qui, depuis la station des Arènes ou de la Patte d'Oie, reliera les quartiers péri-centraux de l'ouest toulousain au centre de Blagnac, à Andromède et à AéroConstellation (tramway ou métro, 10 km, 18 stations, 132 M €) ;
4. des équipements de portée intercommunale pour Blagnac et Beauzelle (écoles, équipements sportifs et de loisirs, pistes cyclables, etc.).

Cette ZAC s'étalera sur 200 hectares, dont 60 de coulée verte, y compris le transfert de l'ancienne zone de loisirs et sportive de Pinot. La répartition entre logements, dont 20 % d'habitat social, s'effectue entre petits collectifs (1200), semi-individuels (650) et individuels (350). Le long de l'axe principal pourront s'installer commerces, autres équipements et bureaux pour des activités de services.

À l'ouest de la ZAC d'activité, pendant d'Andromède, sur la commune de Cornebarrieu (près de 4000 habitants) jouxtant le centre du village, sera édifiée une deuxième ZAC d'habitat, au lieu dit Monge-Croix, mobilisant 34 hectares et offrant 600 logements : 270 en habitat collectif du type R+2, 130 « maisons de ville », 200 maisons individuelles, une médiathèque et autres équipements (sociaux, scolaires).

Au total, ces deux opérations accueilleront quelque 7000 nouveaux résidents. Quelques opérations supplémentaires, programmées parallèlement dans les communes voisines de Seilh et Mondonville (environ 900 logements), suffiront-elles à limiter le développement périurbain des communes proches et plus lointaines ? Notamment jusqu'à 30 km de Toulouse, tel le bourg de Grenade et ses environs, et au-delà de la forêt de la Bouconne, dans la vallée de la Save (voir ci-dessous), qui ont connu

ces dernières années, avec la croissance de l'emploi à l'ouest de l'agglomération, tant dans la partie toulousaine (hôpital, commerces) qu'à Blagnac (aéroport, zones d'activités), une croissance plus ou moins éclatée des constructions, et ce, bien au-delà du périmètre du SDAT? Et à juguler une hausse en partie spéculative, de l'ordre de 20%, tant sur le coût du foncier que de la revente des maisons individuelles?

15.3. L'ITINÉRAIRE À « GRAND GABARIT » : CONTESTATIONS ET LANCEMENT

Acheminer les tronçons et les voilures de l'A380, à partir du moment où le transport par avion-cargo n'était plus possible, supposait d'autres choix de transport. Diverses solutions ont été envisagées, soit par les constructeurs (par exemple, fixer les ailes sur le dos d'un A330 aménagé, ce qui ne résolvait pas la question des tronçons de fuselage depuis Hambourg ou Saint-Nazaire), soit par divers industriels ou associations qui préconisaient l'utilisation de nouveaux ballons dirigeables, mais encore expérimentaux, capables de transporter des cargaisons très lourdes. Solution peut-être d'avenir, mais rejetée pour l'instant, au profit du transport maritime et terrestre⁷. Cette option a donné lieu à une décision de l'État, approuvée à l'unanimité par le Parlement, autorisant la mise en place d'un itinéraire à grand gabarit pour la partie terrestre. Une telle mesure permet la déclaration d'urgence et l'accélération des procédures, notamment les expropriations nécessaires aux emprises des voies (utilisée pour les lignes TGV, le Stade de France); assortie toutefois d'un label « haute qualité environnementale » prévoyant le traitement paysager du tracé. Les pièces de l'avion arriveront le même jour depuis Broughton, Cadix, Hambourg, Saint-Nazaire par bateaux (navires spéciaux conçus par Louis Dreyfus Armateur et le norvégien Leif Hoëgh) jusqu'au bec d'Ambès, seront ensuite chargées sur des barges qui les conduiront, à marée basse, afin de pouvoir passer sous le Pont de Pierre à Bordeaux, jusqu'à Langon. Là, se formeront des convois de cinq camions spéciaux, de 50 mètres de long, dont l'emprise sera de 14 m de hauteur et 8 m de large, le poids de 120 à 150 tonnes de charge roulante (soit au total, avec les espacements,

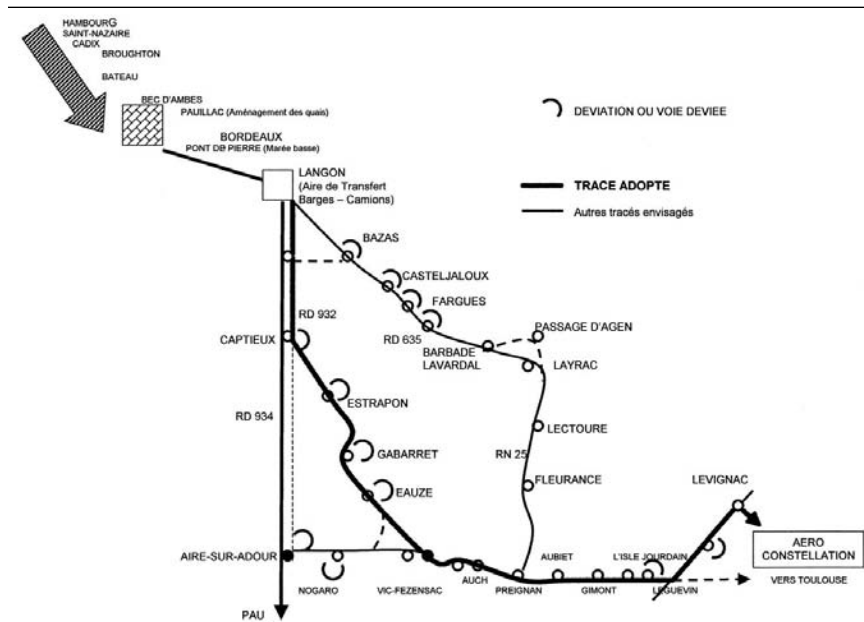
7. Ce n'est certes pas la première fois qu'une telle opération a lieu : des hydravions Latécoère fabriqués à Toulouse étaient acheminés tout assemblés par la route jusqu'à l'étang de Biscarosse dans les années 1930 (ce qui nécessitait de couper des branches, reculer des poteaux télégraphiques). De même, avant l'utilisation des Super-Guppy puis des Béluga, le transport des pièces des premiers airbus s'effectuait par voie terrestre de Bordeaux à Toulouse via Eauze et Auch, convois spéciaux ayant nécessité élagages ou tronçonnages d'arbres, déplacement et création de lignes téléphoniques, etc.

un convoi de près de un kilomètre). Les camions, équipés d'essieux multidirectionnels, de protections acoustiques, de systèmes antivibrations parcourront en trois nuits à 20 km/h, les 240 kilomètres du parcours dont certaines parties seront équipées de techniques de téléguidage.

Le choix du tracé excluait l'autoroute Toulouse-Bordeaux, au trafic trop dense et dont la hauteur des ponts ne s'accommodait pas de celle des pièces transportées. Un itinéraire par le nord (Landes, Lot-et-Garonne, puis le Gers par la RN 124) ne fut pas retenu, à la fois parce que nécessitant plus de travaux, et par refus du Conseil général du Lot-et-Garonne qui arguait des coûts et du fait que seule l'agglomération toulousaine bénéficiait des avantages d'Airbus. En revanche, les élus des Landes et du Gers se montraient favorables à un tracé par le sud, insistant sur les bienfaits supposés d'améliorations des voies et les déviations, certaines prévues à long terme, mais réalisables à brefs délais. Le trajet sera donc celui de la traversée d'une partie des Landes (Losse, Captieux, Estampon, Gabarret), puis du Gers (Eauze, Vic-Fezensac, Auch, Gimont, L'Isle-Jourdain), et enfin la Haute-Garonne, par la vallée de la Save, puis les communes de Mondonville et Beauzelle pour aboutir, par le nord, au site d'AéroConstellation (voir la figure 15.3).

Le choix de la procédure et du tracé de l'itinéraire à grand gabarit ont donné lieu à diverses oppositions. Les unes générales, durant l'été 2001, des écologistes d'abord, notamment de leaders nationaux qui, soit par principe, soit pour des raisons plus personnelles, préconisaient la localisation de l'assemblage de l'avion à Bordeaux, et d'autres à Saint-Nazaire. Certains évoquaient une « super-autoroute » inutile, la destruction de milliers d'hectares de cultures et de forêts, fustigeaient « la ministre verte qui n'avait rien fait », recommandaient le site de Hambourg (dont les « verts allemands » ne voulaient pas). L'ex-ministre de l'Environnement parlait, elle, « d'ineptie » et « d'un crime contre la démocratie » à propos de la procédure. Et l'adjointe « verte » à la mairie de Paris recommandait le transport par dirigeable, auquel s'opposait, selon elle, le « lobby routier » (voir *Le Monde*, 13 et 25 juillet et 3 août 2001). Les réponses des élus régionaux n'ont pas tardé, depuis le président du CES de la région, jusqu'aux élus locaux, dont le maire de Blagnac pour qui, l'ineptie aurait été de localiser le site à Hambourg et les critiques n'auraient alors pas manqué : pertes d'emploi, perte de capital technique. Le préfet, dans la presse locale, rappelait que les expropriations ne concernaient au total que 150 hectares, que l'essentiel du financement des travaux était assuré par l'État et par Airbus. Débat vite éteint à la fin de l'été, avec l'attentat de New York, et surtout l'explosion d'AZF à Toulouse (Centre interdisciplinaire d'études urbaines, 2002).

FIGURE 15.3
L'itinéraire à « grand gabarit » Bordeaux – Toulouse
Transport des ailes et tronçons de l'A380



Plus immédiates étaient les revendications locales, donnant lieu le long du tracé à des réactions très différentes. Dans l'ouest du Gers s'est développée une opposition de principe des élus et des responsables du site thermal de Barbotan alors, qu'au contraire, les acteurs institutionnels, comme le Conseil général, voyaient l'éventuel désenclavement routier de l'ouest du département et l'occasion d'une modernisation et d'une mise à niveau d'une infrastructure routière majeure pour le département. De même, si des Néo-Gersois autour d'Eauze s'opposent au tracé, les quelques viticulteurs indemnisés de l'Armagnac acceptent sans difficulté les expropriations, tandis qu'était prévu un ouvrage de protection contre les crues.

Dans l'est du Gers, accord et soutien unanimes au projet, car l'adaptation autoroutière de la RN 124 (Toulouse-Auch) est couplée à la possibilité de bénéficier d'effets induits de l'aéronautique dans les bourgs ruraux les plus à l'est du département : implantation de sous-traitants de l'aéronautique à L'Isle-Jourdain (deux PME) et de l'usine d'un des partenaires majeurs d'Airbus, Latécoère, qui édifie à Gimont (40 km de Blagnac) une usine qui réalisera des modules pour l'A380, localisée au contact même de la route à grand gabarit, tout en bénéficiant de terrains meilleur marché que ceux d'AéroConstellation, et d'aides européennes à la création d'emplois en zone rurale.

Mais c'est dans la partie terminale du tracé, le Val-de-Save, en Haute-Garonne, la plus périurbanisée, que les oppositions ont été les plus manifestes, qu'elles émanent d'associations locales de résidants, de collectivités directement touchées par les travaux ou de groupes écologistes, regroupés sous le collectif NAPA (Non au passage de la route A380), tandis que d'autres associations développaient des arguments hors-tracé : risque de chute de l'avion au moment des essais, bruit intense au-dessus des zones survolées, etc. Les arguments avancés contre le parcours : faible utilisation d'un itinéraire très coûteux, ou au contraire, risque d'intensification du trafic (itinéraire évitant la traversée de Toulouse depuis la vallée de la Garonne vers les Pyrénées centrales) ; destruction de zones agricoles ; saccage d'une partie de la forêt de Bouconne, à l'ouest de Toulouse. Les slogans « Oui à l'avion, non aux camions » ou encore, « Oui à l'emploi, non à la route » n'étaient pas sans rappeler ceux des anti-TGV : « Oui aux gares et non aux rails ».

L'enquête publique, qui s'est déroulée d'avril à août 2001, a permis de modifier dans le détail une grande partie du tracé, mais, d'une manière générale, les élus et les communes traversées, qui bénéficient soit de déviations, soit de pistes dédiées d'évitement, soit d'aménagement de parcours, ont accepté la procédure (Loos, Estampon, Gabarret dans les Landes, entrée ouest de Vic-Fezensac remodelée, réalisation de nombreux giratoires ; trois déviations créant neuf kilomètres de voies nouvelles ; cinq aires de stationnement ; virages redressés). Certes, des centaines d'arbres seront abattus, mais la convention exige d'en replanter le double. Les lignes électriques et téléphoniques seront enterrées, et les élus locaux ont obtenu l'équipement du câblage haut débit tout au long du parcours. Enfin, le fait que peu de bâtiments seront détruits et le nombre d'expropriations réduit a facilité l'adoption du tracé. La forêt de Bouconne sera seulement longée par une piste de six mètres de large, qui évite les communes de Mondonville et Cornebarrieu où une déviation par le nord permet l'accès à la zone d'activité. Il reste une question non résolue : la traversée du village de Lévigac, à 18 km de Toulouse, commune qui s'est fortement urbanisée depuis une décennie, où une déviation n'est pas prévue. Durant l'enquête, les résidants et les élus de la commune se sont les plus mobilisés, et les commissaires enquêteurs, qui ont approuvé le dossier fin 2001, ont préconisé dans leur rapport de la part de l'État : *un engagement formel pour l'étude et la réalisation de la déviation de la commune.*

Les coûts d'aménagement de l'ensemble de l'itinéraire sont évalués à 204 millions d'euros : 34 millions seront affectés aux travaux fluviaux sur la Gironde, majoritairement financés par Airbus, notamment l'embarcadère de Langon (6,5 ha). Pour la partie terrestre, dont le coût est évalué à 171 millions d'euros, l'État prend en charge 72,8 millions et Airbus,

98,1 millions. L'ensemble de ces chantiers devrait fournir 2600 emplois jusqu'en 2004. Les acquisitions foncières, qui devront être achevées en octobre 2002, représentent 158 ha, détenus par 455 propriétaires, 125 promesses de vente étant signées fin mai 2002. Un préfet a été nommé Chargé de mission de service public, plus particulièrement du suivi de l'itinéraire à « grand gabarit », expression juridico-administrative qui prête à confusion, car une bonne partie de l'itinéraire utilisé ne subit aucune modification, et qu'il s'agit plus du grand gabarit des engins de transport et des éléments transportés que du tracé des routes.

Le 5 juin 2002, le ministère de l'Équipement a signé le décret de Déclaration d'utilité publique (DUP). Le Collectif d'associations, opposé à la route Airbus, envisage de déposer un recours devant le conseil d'État contre la déclaration de DUP, sans qu'un tel recours ait un effet suspensif sur les travaux qui débutent en juillet 2002.

CONCLUSION

La presse locale a baptisé les aménagements et équipements de l'aéronautique toulousaine « Airbusville ». Si l'époque où l'industrie générait et contrôlait directement urbanisation et contenu social (Turin/Fiat, Clermont-Ferrand/Michelin, Sochaux/Peugeot, etc.) est révolue, le lien demeure étroit entre développement de complexes d'activités et grands équipements et aménagements urbains. Le projet industriel aéronautique de l'avion A380, qui est aussi un pari sur l'avenir, dont on attend d'abord la création d'emplois directs et induits, a mobilisé l'État, les administrations, les collectivités locales et régionales, les acteurs économiques de manière suffisamment unanime pour accélérer les procédures, faire les investissements, lancer les opérations, réaliser un grand projet. Un tel processus suscite deux types de réflexions.

En premier lieu, il convient de signaler le rôle et la place pris peu à peu dans le système local de gestion de la Cité par une activité à la fois mythique (le souvenir toujours célébré et réactivé des avions Latécoère, de l'Aéropostale, de l'hôtel du Grand Balcon, de Mermoz et Saint-Exupéry, mais aussi de Caravelle et Concorde) et d'un réalisme techniciste et commercial de l'entité Airbus, bien actuel, et dont les cadres ont pénétré les milieux gestionnaires locaux (mairie de Blagnac, certains élus de Toulouse et Colomiers, Chambre de commerce et d'industrie de Toulouse), médiateurs entre l'activité économique et la ville.

En second lieu, on doit relever la constitution à l'ouest de l'agglomération d'un pôle secondaire, avec deux des communes les plus peuplées de l'agglomération après Toulouse (Colomiers, 30 000 résidants ; Blagnac, 20 000) où sont localisés les sièges sociaux européens d'Airbus (AIC) et d'ATR, dotées de nombreux équipements à l'échelle de l'agglomération, non seulement l'aéroport (cinquième en France, 5,5 millions de passagers), mais d'un centre culturel actif Odysud, d'un Institut universitaire de technologie, de deux lycées dont l'un international, de grandes surfaces commerciales, d'un complexe nautique, etc. ; cet ensemble doit en grande partie son existence aux recettes de l'activité aéronautique (et autres activités installées sur les zones dont ces communes se sont dotées précocement) qui lui ont permis de mener un urbanisme relativement contrôlé, notamment sur le plan foncier. Centre secondaire, *edge city* exerçant une influence sur l'Ouest toulousain, en face de Toulouse ? En partie seulement. La configuration géographique autour d'un aéroport en partie localisé sur les trois communes, la proximité immédiate et l'appartenance à une même communauté d'agglomération sont autant d'éléments qui l'intègrent à l'ensemble toulousain, même si la spécificité aéronautique y demeure dominante.

BIBLIOGRAPHIE

- ANGRAND, A., N. BEAUCLAIR, Y. COCHENNEC et J. DUPONT (2002). « De l'A340 à A380 : le pari de l'innovation », *Air et Cosmos*, n° 1849, p. 24-53.
- AUFFRAY, D. (2001). « A380 : une seule solution : le Zeppelin », *Le Monde*, 3 août.
- CANS, R. (2001). « A380 : Un crime écologique contre le Sud-Ouest », *Le Monde*, 13 juillet 2001.
- CHAUZY, J.L. (2001). « A380 : Nous sommes heureux du choix de Toulouse », *Le Monde*, 25 juillet.
- CIEU (2002). « L'explosion de l'usine AZF à Toulouse : une catastrophe inscrite dans la ville », *Mappemonde*, vol. 65, n° 1, p. 23-28.
- JALABERT, G., F. LERICHE et J.-M. ZULIANI (2002). « Système productif, réseaux internationaux de villes, dynamiques urbaines : les villes européennes de l'aéronautique », Rapport pour le ministère de la Recherche et de la Technologie, Toulouse, CIEU, 343 p.
- VOYET, D., N. MAMERE, G. ONESTA et E. BRUGAROLAS (2001). « A380 : un crime contre la démocratie », *Le Monde*, 15 juillet.

CHAPITRE



ORGANISATION SOCIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE UN PARC INDUSTRIEL À VILLA EL SALVADOR (LIMA, PÉROU)

**Louis Favreau
Lucie Fréchette¹**

Villa El Salvador (VES) est un bidonville de 350 000 habitants, en banlieue de Lima au Pérou. Ce bidonville, devenu une municipalité, se caractérise par son degré élevé d'organisation sociale (plus de 3000 associations de quartier et sectorielles y œuvrent), mais aussi par son parc industriel cogéré par la municipalité et les associations locales d'entrepreneurs. Comment s'organisent ces 350 000 habitants et comment ce bidonville a-t-il pu en arriver à planifier son décollage économique et à le réussir? Issu d'une enquête de terrain et de plusieurs échanges entre

1. louis.favreau@uqo.ca et lucie.frechette@uqo.ca

Péruviens et Québécois, engagés dans la coopération internationale et l'économie sociale², ce texte synthèse veut rendre compte de l'expérience de développement local de VES sur trente ans³.

Villa El Salvador naît à la faveur d'une conjoncture particulière, celle de 600 familles qui occupent en 1970-1971 un coin de désert à 30 km du centre-ville de Lima. Le gouvernement réformiste, nouvellement arrivé au pouvoir, est sensible à la question des bidonvilles. Il saisit l'occasion qui lui est présentée pour introduire une politique de planification urbaine qui accorde priorité aux bidonvilles et encourage la participation de la population dans l'aménagement de leur territoire.

16.1. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'ORGANISATION SOCIOPOLITIQUE À VILLA EL SALVADOR

16.1.1. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

À Villa El Salvador, les prises de terrain ne seront pas qu'une simple occupation des lieux parmi tant d'autres. Au point de départ, avec le concours de militants chrétiens, de militants de mouvements politiques de gauche et de professionnels d'organisations non gouvernementales liméniennes, Villa El Salvador (VES) se dote d'une forme particulière d'organisation sociale de son espace en faisant du groupe résidentiel l'unité de base de l'organisation de son territoire. Le groupe résidentiel comprend en moyenne 384 familles organisées par pâtés de maison, soit entre 2000 et 2500 personnes. Les familles disposent de maisons regroupées autour d'une place commune réservée aux services de base qu'elles utilisent : l'école maternelle, le centre de santé, le local communal, le terrain de jeu. VES planifiera son développement en créant en quelques années 120 places communes. Chaque place a son groupe résidentiel et, chaque groupe résidentiel, ses délégués à la Communauté autogérée de Villa El Salvador (la CUAVES).

-
2. Depuis 1999, dans le cadre du Groupe de recherche sur la société civile et l'économie sociale (programme STEP), Bureau international du travail, Genève et, depuis 1989, dans le cadre d'une coopération Québec-Pérou de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC) et le Centre d'études et de recherches en intervention sociale (CÉRIS) de l'Université du Québec en Outaouais (UQO) avec des ONG péruviennes.
 3. Un rapport complet de 150 pages est disponible à la Chaire de recherche en développement des collectivités de l'Université du Québec en Outaouais (cfdc@uqo.ca); Favreau, Fréchette, Boulianne et van Kemenade (2002).

Ce faisant, Villa El Salvador innove surtout en brisant le modèle colonial classique des villes d'Amérique latine (Zapata, 1996 ; Tovar, 1992). En effet, les villes héritées de la colonisation espagnole sont construites autour de la *Plaza de armas*, une Place d'armes centrale bordée par le Palais du gouverneur, l'église, le Palais de justice et la prison. Cette place possède une grande valeur symbolique puisque, autour d'elle, se construisent les édifices qui symbolisent le pouvoir de l'État et de l'Église. Dans le cas de Villa El Salvador, au contraire, la place commune, conçue de façon communautaire avec une démocratie à l'échelle micro-sociale, est un concept favorisant la décentralisation. Ces 120 places forment plutôt un ensemble d'espaces démocratiques favorisant la structuration de la société civile : à Villa El Salvador, la place commune participe d'une conception décentralisée du pouvoir puisque chaque place se substitue à la Place d'armes en tant que centre d'un milieu de vie.

16.1.2. L'ORGANISATION SOCIOPOLITIQUE

En 1983-1984, Villa El Salvador se détache de la municipalité de Lima et peut élire son propre maire. Cette nouvelle structure politique introduit alors une première institution de caractère public fondée sur la citoyenneté et la démocratie représentative. L'organisation de la ville se modifie alors en conséquence : le pouvoir est partagé entre l'organisation communautaire de la population et la municipalité. Le nouveau fonctionnement est le suivant : comme avant, chaque pâté de maisons, soit 24 familles, continue d'élire son délégué qui participe à l'assemblée générale du groupe résidentiel (chaque groupe résidentiel est formé d'une vingtaine de pâtés de maisons). Des délégués, nommés par chacun des 120 groupes résidentiels, forment la Communauté urbaine autogérée de Villa El Salvador ou CUAVES (Tovar, 1992). La CUAVES, une fois mise en place en tant qu'administration, a été reconnue par la municipalité et ses élus, puis, les deux parties ont passé un accord pour confier le pouvoir à une commission mixte composée des élus municipaux, des fonctionnaires et des délégués de la CUAVES chargés de traiter de toutes les questions qui les concernent avec la municipalité (*Comunidad*, 1990)⁴.

4. Depuis la reconnaissance de VES en tant que municipalité, la majorité des élections à la mairie ont été remportées par la gauche (à l'exception d'un épisode assez court en 1993-1995). Pour l'analyse des tensions liées à la transition de communauté autogérée à municipalité, voir notre rapport et Zapata (1996).

En 1999, un nouveau plan sur dix ans, basé sur les principes administratifs de la planification stratégique, est dressé ; signalons qu'en 1983 un plan avait été élaboré surtout par des professionnels appartenant à des ONG qui collaboraient avec VES. Cette fois-ci, VES, en tant que municipalité, a créé ses propres instances de la formulation du Plan : d'abord, des assemblées publiques, puis des tables de concertation territoriales et sectorielles, enfin, au bout de huit mois, une consultation publique, réalisée à domicile par 2500 jeunes, auprès de la population des 16 ans et plus, afin de tâter le pouls sur les priorités ressenties. Par ordre d'importance, les priorités relevées ont été les suivantes, la première ayant rallié 50 % des répondants :

1. une ville saine, propre et verte ;
2. une communauté éducative ;
3. un district productif et générateur de richesses ;
4. une communauté solidaire ;
5. une communauté démocratique.

Le Plan de 1999 repose sur le paradigme de la concertation. En effet, participeront à sa réalisation non seulement la municipalité, mais également des ONG, des institutions du secteur public, d'autres du secteur privé ainsi que des organisations populaires.

Des tables de concertation sectorielles, mises sur pied au moment de l'élaboration du Plan, contribuent maintenant à le concrétiser. Lors de notre dernier séjour (automne 1999), il y en avait cinq en fonction : éducation, petites et microentreprises, santé et hygiène, jeunes et, finalement, commerce. À la table de la santé, qui souscrit au mouvement « Villes et villages en Santé », on trouve la CUAVES, la Fédération des femmes (la FEPOMUVES), des dirigeants de quartier, le ministère de la Santé, la pastorale de la santé et quelques ONG dont Médecins sans frontières.

Le Plan de développement intégral a aussi prévu la réalisation d'un budget participatif (Genro et de Souza, 1998). En mars 1999, une session plénière s'est déroulée sur la Place de la Solidarité. Quelque 500 dirigeants de huit secteurs de la municipalité ont alors travaillé à établir les priorités dans chacun de ces secteurs, lesquels ont reçu une part à peu près équivalente d'un budget provenant des transferts du gouvernement central (2 millions de soles, environ 580 000 dollars). Dans les prochaines années, la municipalité veut élargir la consultation pour faire en sorte que l'ensemble du budget soit soumis à une planification participative.

16.2. LE PARC INDUSTRIEL ET SES PRINCIPAUX ACTEURS

16.2.1. LE PARC INDUSTRIEL

L'origine du Parc industriel remonte aux années 1970-1972, lorsque le ministère de la *Vivienda* (logement) avait réservé une aire pour la création d'un parc industriel dans le cadre d'un Plan de développement urbain de Lima. Postérieurement, les changements de régime politique allaient paralyser ce type de projets. L'administration du parc industriel est finalement transférée au ministère de l'Industrie qui destine alors les terrains à la localisation de grandes industries dans le but de créer des emplois pour la population migrante des districts désertiques du Sud. Les autorités cherchent ainsi à contrer la traditionnelle concentration industrielle sur l'axe est-ouest qui traverse l'ancienne partie urbaine de Lima et qui accueille plus de 80% des unités microentrepreneuriales.

Mais, comme la grande industrie montre peu d'intérêt pour ce projet, elle laisse ainsi une porte ouverte à la communauté de Villa El Salvador (la CUAVES), à l'Association de petits industriels (APEMIVES) et à la municipalité pour demander le transfert de ces terrains. C'est ainsi qu'en juin 1987 se constitue l'*Autoridad Autónoma*, entité mixte formée par trois représentants du gouvernement national et trois de VES ; cette dernière étant représentée par une personne de la municipalité, une personne de la CUAVES et une troisième de l'APEMIVES.

Les principaux objectifs deviennent alors les suivants :

- a) promouvoir l'installation et le développement de projets de petites entreprises en leur fournissant, en contrepartie de leur présence dans le parc industriel, une infrastructure de base et une assistance technique ;
- b) réaliser des études, des designs, des programmes de financement, de commercialisation, de construction et de développement des petites unités productives.

Demeurée jusque-là une ville-dortoir, VES cherchait ainsi à développer sa propre économie. Le Parc est le résultat d'un travail d'organisation des petits entrepreneurs déjà présents à VES, mais disséminés un peu partout dans le bidonville et très faiblement organisés.

L'*Autoridad Autónoma* a dû affronter des obstacles qui ont limité sa capacité d'atteindre ses objectifs. Parmi les premiers, la période 1990-1992 a été particulièrement difficile, en raison de la violence politique qui secouait le pays en général et VES, en particulier. C'est cependant en 1992 que la relation entre la Ville et les entrepreneurs se renforce. On assiste,

à ce moment-là, à une proposition de développement intégral basée sur la commercialisation, l'assistance technique à la production, le financement et la formation entrepreneuriale.

Au cours des dernières années de la décennie 1990, l'activité industrielle de VES a été soutenue par l'émergence de services de soutien technique. En plus du *Centro de promoción empresarial*, service de soutien aux entrepreneurs, qui relève directement de la municipalité de VES, d'autres centres de soutien technique ont vu le jour. C'est le cas notamment du Centre de soutien *Aconsur*, une institution à but non lucratif, créée à l'initiative de la coopération italienne et du ministère de l'Industrie du Pérou. Ce Centre offre des services aux micro- et petites entreprises, particulièrement au secteur textile et aux groupes de femmes tricoteuses appartenant aux secteurs populaires de Lima.

En misant sur le regroupement de petites unités de production locales plutôt que sur une hypothétique implantation de grandes entreprises, VES a incité les artisans de la production locale à s'organiser par champ professionnel au sein d'entreprises débordant le seul cadre familial et à mettre en commun leurs achats, leur machinerie et la commercialisation de leurs produits. Aujourd'hui, après dix ans d'efforts, les résultats sont probants : sur une population active de 100 000 habitants, VES réussit à regrouper, à partir de son parc industriel comme pôle de développement, 30 000 postes de travail répartis dans 8000 petites et microentreprises, dont 5000 dans le commerce, 2000 dans l'industrie et 1000 dans les services (Velasquez Ramos, 1997).

16.2.2. LES ASSOCIATIONS D'ENTREPRENEURS, D'ARTISANS ET DE COMMERÇANTS DE VES

L'histoire des associations d'entrepreneurs est plus ancienne que le Parc industriel. En effet, dans la dynamique de renforcement des organisations populaires de VES et, parallèlement à la consolidation de la CUAVES, les entrepreneurs se sont regroupés en créant des organisations diverses.

En 1985, les petits entrepreneurs fondent l'APIAVES (*Asociación de Pequeños Industriales y Artesanos de Villa El Salvador*) afin de développer le Parc industriel de VES. L'APIAVES cherche à élargir son membership dans le but de coordonner l'effort pour canaliser les entrepreneurs de VES vers le Parc industriel. C'est ainsi que l'*Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios de Villa El Salvador* (APEMIVES) naît en 1987 en lançant, conjointement avec la CUAVES et le gouvernement municipal, un appel exigeant la signature d'une entente avec le ministère de l'Industrie pour la création du Parc industriel.

16.3. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE, LES ONG ET LE DÉVELOPPEMENT LOCAL À VES

La coopération internationale a toujours été très présente à Villa El Salvador, que ce soit auprès de la CUAVES, de la Fédération des femmes, de la municipalité ou d'organisations populaires locales. Pendant les années 1980, sous l'administration de Michel Azcueta, plusieurs projets ont pu se concrétiser grâce à du financement extérieur. Ce fut le cas, par exemple, du Centre de communication populaire, après qu'il eut été reconnu comme projet pilote par l'UNESCO au début des années 1980 (Zapata, 1996).

Le Parc industriel a lui aussi reçu l'appui d'organismes de coopération internationale. C'est le cas, par exemple, de CARE Canada qui a fait don d'outils usagés ou de la coopération espagnole qui a contribué à la construction de l'édifice du Centre de promotion industrielle.

Outre l'intervention d'agences multi- ou bilatérales d'aide au développement, le jumelage entre villes a également constitué une source de financement ou de coopération technique pour la réalisation de projets particuliers. Par exemple, la Ville d'Amstelveen (Pays-Bas) a signé un accord de coopération internationale avec la municipalité de VES pour améliorer le service de collecte des ordures (1994) et la Ville de Rezé (France) a, quant à elle, financé des ateliers de formation dirigés par des professionnels de l'éducation (1999).

Des ONG liméniennes ont aussi joué un rôle important dans l'expérience de Villa El Salvador, notamment DESCO (un centre d'études et de promotion du développement au Pérou) et le Mouvement Manuela Ramos. Certaines de ces ONG comptent même des professionnels ayant travaillé au sein du gouvernement Velasco (1970-1971), et qui ont quitté l'appareil étatique afin de faire valoir leurs idées dans un cadre plus autonome.

DESCO est présent à Villa El Salvador depuis le milieu des années 1970. L'organisation s'est d'abord impliquée dans un projet de densification urbaine avec la CUAVES. À la fin des années 1980, DESCO travaillait plus étroitement avec la municipalité, notamment au plan de la formation. Aujourd'hui, ses projets concernent à nouveau directement la population sans pour autant négliger le gouvernement local. DESCO a récemment acquis une maison à Villa El Salvador et, au cours de l'année 1999-2000, l'équipe du programme de développement urbain y a installé ses bureaux, ce qui représente un mouvement de déconcentration de ses activités d'appui au développement local. À DESCO, on considère que le développement local passe par différentes étapes. La première concerne la mise en place des conditions assurant une certaine qualité de

vie ; la deuxième correspond à la consolidation organisationnelle du mouvement social ; la troisième implique la consolidation des capacités de gestion locale.

16.4. LE DÉVELOPPEMENT LOCAL À VES : PARTICIPATION CITOYENNE ET PREMIER DÉVELOPPEMENT

16.4.1. PARTICIPATION CITOYENNE

Villa El Salvador est une expérience dont les modalités de développement local et de l'économie solidaire sont particulières. Mais elle n'est pas seule pour autant. Plusieurs initiatives du même type, au Pérou comme dans l'ensemble de l'Amérique latine, le montrent bien ; les brésiliennes entre autres, pour ne nommer que celles-ci et notamment celles de Porto Alegre (Genro et de Souza, 1998) ou de Fortaleza (Collombon, Manoury et Parodi 2000). L'étude de VES est venue confirmer l'existence d'une approche de développement local transversale, multiactivité, intégrant l'économique et le social et favorisant un premier développement (un système local de production et d'échange) dans un environnement politique moderne.

En premier lieu, Villa El Salvador illustre bien ce que peut être l'aménagement de l'espace urbain à l'échelle d'une région et non plus seulement sur le registre du microprojet : une population de 350 000 habitants, organisée autour de 120 places communautaires par groupes résidentiels et représentée par une assemblée générale, celle de la CUAVES et mettant progressivement en place une politique décentralisée de développement à l'échelle des quartiers, politique dite des budgets participatifs.

Deuxièmement, Villa El Salvador a fait la démonstration de la possibilité de mettre en place un processus participatif, inscrit dans le cadre d'une collectivité publique possédant les attributs politiques de la modernité, en combinant la démocratie directe (par une assemblée des délégués des groupes résidentiels) et l'implication partenariale de centaines d'associations dans le cadre d'une démocratie représentative (suffrage universel, élection d'un maire et de conseillers, développement d'un service public municipal, la cogestion d'un parc industriel, etc.).

Troisièmement, Villa El Salvador fait voir comment, par une approche de développement local à la fois économique et social, il est possible d'impulser des entreprises et des organisations à partir du « rez-de-chaussée » de l'économie, à partir de l'économie de subsistance communautaire (Braudel, 1985 ; Verschave et Boigallais, 1994). Les activités

économiques informelles de VES étaient des activités de petites entreprises familiales, peu ou pas réglementées, utiles à la survie de ces familles, mais pratiquement pas inscrites dans un processus d'accumulation. La politique de développement local de VES, par son parc industriel, est venue amorcer la sortie du « rez-de-chaussée » de cette économie de survie en faisant prendre l'escalier qui conduit à l'accumulation dans un cadre pour partie collectif, pour partie privé.

Quatrièmement, Villa El Salvador a su mettre intégralement en œuvre un principe essentiel de développement local : « Aide-toi et l'État t'aidera. » Ce principe forme la pierre angulaire de l'organisation sociale de Villa El Salvador. Le même principe s'est appliqué plus tard à la coopération internationale : la municipalité, des organisations de solidarité internationale (OSI), des municipalités ou des fondations du Nord, etc., ont pris le relais d'un État national défaillant qui, à partir des années 1980 et, sous la pression des programmes d'ajustement structurel du FMI, n'assumait plus sa fonction de régulation par le service public.

C'est en additionnant et en combinant tous ces éléments que les habitants de Villa El Salvador ont pu jusqu'à maintenant influencer le processus décisionnel de la municipalité mais aussi, et peut-être surtout, mettre en œuvre avec le concours de leurs partenaires, la construction d'écoles, de marchés, de centres de santé, de réseaux de microentreprises, etc. Et même d'avoir su planter, dans ce coin de désert, des centaines de milliers d'arbres (plus de 500 000).

Villa El Salvador n'a pas réussi ce développement sans tensions ni débats, mais, à travers ses trente ans d'histoire, une culture démocratique s'est en quelque sorte greffée sur la culture communautaire préexistante, en croisant la démocratie municipale, les dispositifs participatifs mis en place par ses habitants (la CUAVES) et des réseaux associatifs partenariaux. Une conviction soutient ses dirigeants et nombre de ses habitants : la démocratie ne peut résoudre tous les problèmes, mais elle demeure encore la meilleure option dans un contexte de crise de l'État ou de dérive majeure de l'économie du pays. Dans les années 1980-1990, les organisations populaires de VES ont réussi à ne pas se laisser emporter ni par la dérive militariste du Sentier lumineux, ni par celle du gouvernement Fujimori.

Formulons ici succinctement cinq propositions qui ont trait à la participation citoyenne à VES :

1. Villa El Salvador, comme beaucoup d'autres expériences de ce type dans les sociétés du Sud en Afrique ou en Amérique latine (Develtere, 1998 ; Jacob et Lavigne-Delville, 1994), est le produit d'une rencontre

entre une population marginalisée et des leaders associatifs inscrits dans le sillage de mouvements sociaux de type communautaire issus de la tradition paysanne et indienne.

2. Villa El Salvador est le produit d'une rencontre entre une population marginalisée et des ONG nationales et internationales qui ont fourni, par leurs compétences, le soutien professionnel nécessaire à son développement comme municipalité et comme communauté organisée au plan sociospatial et socioéconomique.
3. Villa El Salvador est aussi le produit d'une rencontre entre une population organisée et la coopération internationale décentralisée, celle qui favorise par exemple des jumelages de municipalités, d'écoles, de centres de santé, etc., et des soutiens techniques divers.
4. Villa El Salvador doit sa création à une population qui, en s'organisant, a su obtenir par la mobilisation de ses membres, la reconnaissance et le soutien des pouvoirs publics au moment opportun : au plan national, dans sa phase de démarrage et, au plan régional dans une seconde phase, lorsqu'elle s'est formée en tant que municipalité.
5. Villa El Salvador est finalement le produit d'une rencontre entre des leaders locaux et leur communauté, leaders qui ont su miser sur une approche constamment renouvelée de développement local dans leur travail d'animation, voire de codéveloppement, avec le mouvement des femmes, le mouvement des jeunes, le mouvement des petits entrepreneurs et celui des communautés chrétiennes de base.

16.4.2. LE PREMIER DÉVELOPPEMENT À VES

Ce qui précède illustre bien une première condition de la réussite de VES, soit un mouvement social local vigoureux. Mais ce n'est pas suffisant pour expliquer la réussite de VES. Il existe d'autres facteurs qu'il convient d'explicitier, notamment certains fondements de caractère culturel, économique et politique sur lesquels VES a misé et qui, en dernière instance, ont contribué à forger cette municipalité :

1. VES a su miser, au plan socioculturel et sociospatial, sur une organisation sociale à partir du niveau micro, soit le groupe résidentiel. Ce faisant, la municipalité a mis en marche un des moteurs oubliés du développement, soit l'enracinement sur un territoire et l'« œuvre communautaire », c'est-à-dire la satisfaction d'un travail accompli en commun.

2. VES a misé, au plan économique, sur ce qu'il est convenu d'appeler le premier développement, c'est-à-dire des systèmes locaux d'échange, l'économie de « rez-de-chaussée ». VES a su soutenir les réseaux économiques et sociaux traditionnels sur son territoire en les transformant en circuits de petite production marchande, rendant ainsi possible un processus d'accumulation. Dès lors, le marché intérieur de survie a commencé à s'insérer dans une économie de marché, économie de marché à l'intérieur de laquelle les microentreprises, dont une partie relève de l'économie sociale et solidaire (coopératives de travail, coopératives d'achats, etc.), ont pu se positionner de façon relativement significative.
3. VES a misé, au plan sociopolitique, sur la démocratie directe combinée à la démocratie représentative. À VES, une population a appris à cohabiter dans un nouvel espace à travers la planification démocratique de son développement : logement, emploi, santé et éducation, transport court, agriculture urbaine, etc. Villa El Salvador est ainsi devenue, non seulement un terrain fertile pour des activités économiques et sociales, mais simultanément un terrain fertile de démocratie locale. La population de Villa El Salvador a su structurer son réseau de voisinage par-delà l'entraide (corvées collectives, par exemple) et devenir une société civile active inscrite dans le développement d'une institution de gouvernance locale moderne et intégrée, assumée en bonne partie par son leadership associatif. L'accompagnement d'ONG et d'OSI, engagées à leurs côtés avec une expertise (compétences professionnelles) et une offre adéquate de services, a fait le reste.

16.5. LE SYSTÈME LOCAL DE PRODUCTION À VES

Dans le cadre d'une économie où le secteur informel occupe une place prépondérante, créer ou soutenir des entreprises qui s'inscrivent dans un processus d'accumulation plutôt que de simple survie sert à deux choses : 1) offrir un tremplin pour mobiliser les principaux acteurs économiques et sociaux d'une communauté et donc contribuer à l'affermir ; 2) soutenir la très petite entreprise (TPE) pour refaçonner l'économie locale en la modernisant.

Notre recherche sur Villa El Salvador a pu démontrer l'importance du développement économique et social de territoires, à partir de la TPE locale. En d'autres termes, VES a favorisé la transformation de la microentreprise informelle locale en entreprise sur le marché en fournissant un accompagnement adapté, c'est-à-dire :

1. l'organisation d'une offre de services en fonction de ce type de travailleurs et d'entreprises et une logique tournée vers le potentiel des projets et des porteurs de projets (plutôt que sur les garanties, logique habituelle des institutions financières);
2. une offre de services développant un accompagnement de proximité que des ONG ont aidé à opérationnaliser.

Le Parc industriel de VES est devenu un territoire favorisant en amont et en aval la mise en réseau de centaines de TPE incapables, sur leur seule base individuelle, de sortir de la stricte survie. Ce n'est pas le seul facteur, mais un territoire réservé à des fins virtuellement industrielles finit par devenir structurant parce que celui-ci devient :

1. un espace de proximité favorisant un système d'aide mutuelle;
2. un espace de mobilisation favorisant des démarches partenariales et le fonctionnement associatif de petits entrepreneurs et de petits commerçants locaux;
3. un espace d'intervention pour le soutien à des projets (en matière de formation, de commercialisation des produits, de transport, de promotion, etc.);
4. un lieu privilégié de développement de nouvelles mesures municipales liées à la mise en place de l'infrastructure urbaine (électricité avec voltage approprié, système d'égouts, proximité des routes, etc.).

16.6. UN « LOCAL » DE CONCERTATION À VES

Dans un contexte de réorganisation du système productif national, de mondialisation des échanges économiques et de réorientation du rôle des États, l'État, les collectivités publiques et les communautés locales sont appelés à jouer un nouveau rôle dans la production de services collectifs. La dynamique sociale, présente de façon manifeste à VES et dans d'autres expériences apparentées, est davantage faite aujourd'hui de concertation et de partenariat. Elle a suscité à VES de nouvelles formes d'institutionnalisation à l'échelle d'un bidonville de plus de 350 000 habitants : 1) le développement local de VES n'a pas été seulement un développement par le haut (*top down approach*) au sein d'une communauté par l'intermédiaire de transferts sociaux en provenance d'aides de l'État national ou d'institutions internationales, même si cette approche a eu un certain élan dans sa phase initiale ; 2) le développement local à VES n'a pas été non plus exclusivement alternatif et par en bas (*bottom up process*). Le processus à VES a engagé plus d'acteurs et ce, à l'intérieur de nouveaux dispo-

sitifs souvent partenariaux et de nouvelles règles, de nouvelles activités, de nouveaux modes de financement et de nouveaux modes d'intervention mettant à contribution des pouvoirs publics (locaux, nationaux ou même internationaux comme certaines villes du Nord, la Communauté européenne et des institutions comme l'UNESCO). VES a la conviction qu'il n'y a pas de développement local réussi sans l'État, ni contre l'État.

Globalement, VES a tiré sa force du croisement de trois dimensions étroitement liées : 1) la production de biens et de services (dimension économique) ; 2) l'activité d'une population sur un territoire donné pour qui le « vivre-ensemble » offre de la pertinence sociale (la dimension sociospatiale) et 3) le « communautaire » comme dispositif associatif local de revitalisation dans une perspective où l'on ne sépare plus l'« économique » du « social » (dimension associative).

Certes, ce nouveau local de concertation et de partenariat peut, à première vue, sembler traversé par l'idéalisme et le consensus. L'histoire du développement local de VES révèle, bien au contraire, que tout cela s'est construit et a été obtenu à l'arraché : de nouveaux acteurs n'entrent jamais en scène sans bousculer habitudes, traditions, préjugés et intérêts de ceux qui sont déjà en place. Concertation et partenariat n'excluent pas le conflit. Mais le partenariat fournit un autre aboutissement : les populations concernées ne laissent plus aux autres le soin de construire de nouvelles institutions ; elles y participent de plain-pied en forçant la porte, lorsque cela s'impose.

16.7. LA GESTION DES TENSIONS DANS LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Comme l'expriment fort bien, Arocena (1999) et Peemans (1999) dans leurs travaux, l'économie sociale et le développement local s'inscrivent dans un rapport de force entre acteurs. Le développement local n'est pas seulement un phénomène économique, il est politique, car un rapport de force prend forme autour de l'occupation de l'espace (à l'intérieur du bidonville) et autour de l'utilisation des ressources publiques pour le développement d'une communauté ou d'une région. Les uns interviennent au nom de la reconstruction du tissu social, au nom de la gestion collective de l'environnement naturel pour un développement durable, au nom du contrôle par les communautés et les régions elles-mêmes de leur développement, bref, au nom des droits économiques, sociaux et environnementaux des citoyens. Tandis que les autres interviennent au nom de l'inscription des métropoles dans la mondialisation, au nom de l'insertion des entreprises sur le marché mondial, au nom de

l'initiative entrepreneuriale individuelle par opposition aux initiatives locales collectives adossées à des politiques publiques volontaristes. Tel est le contenu sous-jacent de la composante conflictuelle du développement local et de l'économie sociale.

Pour trouver des solutions aux tensions engendrées par ces visions divergentes, le développement local doit produire des avenues de négociation, en fait, pour être plus précis, des filières institutionnelles où s'exprimeront ces tensions autour d'enjeux concrets à transformer en projets collectifs.

Les expériences de développement local, comme celle de VES au Pérou, ou d'autres en Amérique latine, nous amènent à formuler la proposition suivante : dans les politiques de développement, il faut prendre acte que certaines conditions sont généralement présentes (ce qui est la plupart du temps sous-estimé) : une intervention de soutien de l'État aux initiatives locales, des systèmes locaux d'échange, la présence de gouvernements locaux, la nécessité d'un environnement favorable à l'entrepreneuriat, des mouvements sociaux locaux vigoureux. Et, partant de là, une cohabitation des trois pôles de développement d'une société (le marché, l'État et l'associatif).

Entre autres, des gouvernements locaux offrent les avantages de la proximité, c'est-à-dire la possibilité d'intervenir sur des questions qui concernent l'organisation de la vie quotidienne. L'économie sociale, de son côté, favorise le décollage de communautés locales et leur insertion dans le développement économique général du pays. Comme le disent si bien Verschave et Boisgallais (1994, p. 138) :

L'essentiel est allé à l'aide globale ou macro-économique [...] Il manque le chaînon du premier développement, celui qui vise la prise en charge, par les populations elles-mêmes, des éléments clés de leur subsistance. Ce développement du pays profond, des « pays » et des quartiers, est le fondement incontournable d'un développement moderne, urbain, industriel et tertiaire, car il restaure ou instaure un marché intérieur.

CONCLUSION

La recherche que nous avons entreprise sur le développement local en Amérique latine et son croisement avec l'économie sociale demeure largement embryonnaire, surtout si l'on veut rendre compte de l'évolution récente qui implique le dépassement des initiatives locales telles qu'elles se sont déployées dans les décennies précédentes. La dynamique enclenchée dans des dizaines de municipalités de plusieurs pays d'Amérique

latine autour de la coproduction de services et les budgets participatifs qui l'accompagnent, sous l'impulsion de l'initiative phare en la matière, Porto Alegre (1988-2001), nous incite à croire que, par-delà l'effet médiatique de cette expérience⁵, il faut enquêter sur les nouvelles formes de développement local, sur les nouvelles formes de décentralisation du service public local, sur les nouveaux croisements entre l'économie publique locale et l'économie sociale. Pour connaître leur potentiel en fonction de l'établissement de futures politiques du BIT et d'autres institutions ou programmes internationaux (le PNUD ou des organisations non gouvernementales internationales [ONGI], par exemple). Pour faire progresser le développement des sociétés du Sud par autre chose que les politiques du FMI et de la Banque mondiale, politiques aujourd'hui de plus en plus fortement contestées (Lévy, 2000 ; Rodrik 1997 et 1998).

Simultanément à nos recherches-terrain sur le développement local et son croisement avec l'économie sociale, il faut revoir, en termes d'analyse politique, la transformation de la conjoncture internationale (et ses incidences sur le développement de l'économie sociale), notamment les rapports entre les institutions internationales et la société civile internationale pour voir comment les initiatives locales d'aujourd'hui s'inscrivent ou pas dans une autre mondialisation (Favreau et Fréchette, 2002 ; Fall et Diouf, 2000 ; Favreau *et al.*, 2003).

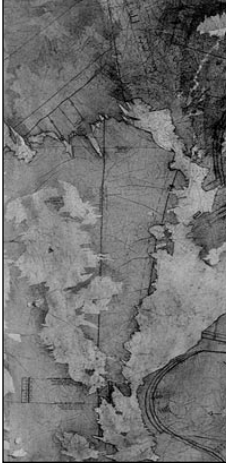
BIBLIOGRAPHIE

- AROCENA, J. (1999). « Les approches latino-américaines du développement local » dans F. Debuyst et I. Yopez del Castillo (dir.), *Amérique latine. Espaces de pouvoir et d'identités collectives*, Paris, L'Harmattan, p. 39-64.
- BRAUDEL, F. (1985). *La dynamique du capitalisme*, Paris, Flammarion, coll. « Champs ».
- COLLOMBON, J.-M., L. MANOURY et M. PARODI (2000). « Le croisement du développement local et de l'économie solidaire à Fortaleza », *Économie et Solidarités*, vol. 31, n° 2.
- DEVELTERE, P. (1998). *Économie sociale et développement : les coopératives, mutuelles et associations dans les pays en développement*, Paris/Bruxelles, De Boeck Université.

5. Portée en milieu francophone par le *Monde diplomatique* et au plan international par le Forum social de Porto Alegre de 2001, 2002 et 2003.

- FALL, A.S. et M. DIOUF (2000). « La société civile en Afrique de l'Ouest : configurations et défis », *Économie et Solidarités*, vol. 31, n° 2.
- FAVREAU, L. et L. FRÉCHETTE (2002). *Mondialisation, économie sociale, développement local et solidarité internationale*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- FAVREAU, L., L. FRÉCHETTE, M. BOULIANNE et S. VAN KEMENADE (2002). *Développement local et économie populaire en Amérique latine : l'expérience de Villa El Salvador*, Gatineau, CRDC, RR1, Université du Québec en Outaouais.
- FAVREAU, L. et R. LACHAPPELLE et G. LAROSE (2003). *Économie sociale et solidaire. Une perspective Nord-Sud*, *Économie et Solidarités*, numéro hors série, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- GENRO, T. et U. DE SOUZA (1998). *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville*, Paris/Lausanne, Éditions Charles Léopold Mayer.
- JACOB, J.-P. et P. LAVIGNE-DELVILLE (1994). *Les associations paysannes en Afrique : organisations et dynamiques*, Paris, APAD/Karthala/IUED.
- LÉVY, M. (dir.) (2000). « La nouvelle question Nord-Sud », *Esprit*, n° 264, juin, p. 79-175.
- PEEMANS, J.-P. (1999). « L'importance de la dimension conflictuelle dans l'institutionnalisation du développement local », dans F. Debuyst et I. Yopez del Castillo (dir.), *Amérique latine. Espaces de pouvoir et d'identités collectives*, Paris, L'Harmattan, p. 65-88.
- RODRIK, D. (1997). *Has Globalization Gone Too Far*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- RODRIK, D. (1998). « Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses », Londres, CEPR, Document de travail, n° 1789.
- TOVAR, T. (1992). *Pobladores, organización, democracia y politica en Villa El Salvador*, Lima, Centro de estudios y promoción del desarrollo (DESCO).
- VELASQUEZ-RAMOS, S. (1997). *Hacia un plan estrategico de promoción empresarial para VES desde las PyMEs*, Lima, Dirección de promoción empresarial y cooperación, Municipalidad de Villa El Salvador.
- VERSCHAVE, F.-X. et A.-S. BOISGALLAIS (1994). *L'aide publique au développement*, Paris, Syros.
- ZAPATA, A. (1996). *Sociedad y poder local*, Lima, DESCO.

ÉPILOGUE



LE MESSAGE DE MONTRÉAL LES INITIATIVES DE RECONVERSION INDUSTRIELLE À PARTIR DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Christian Yaccarini¹

Nous étions plus de 200 personnes provenant de 12 pays, issues des milieux associatifs, gouvernementaux, syndicaux ou universitaires, réunies pendant trois jours, ici à Montréal, pour analyser les initiatives de reconversion industrielle à partir de la société civile. Un certain nombre de constats se dégagent de ces travaux.

- Premier constat : nous ne sommes pas seuls. Il ne s'agit pas seulement de quelques expériences sympathiques que l'on peut tolérer, voire encourager, mais d'un véritable mouvement international, porteur d'enseignements importants sur les modalités de reconversion industrielle. Il s'agit d'un mouvement irréversible qui, lui-même, converge avec d'autres mouvements porteurs de projets et d'aspirations pour une autre mondialisation, pour une autre vision du développement économique et social.

1. cycarini@technopoleangus.com

- Deuxième constat : il n'y a pas de modèle unique. Ces expériences sont en effet, à plusieurs égards, très différentes dans leur forme, leur fonctionnement et leur histoire. Il serait donc vain de chercher une recette universelle, applicable partout et de la même façon.
- Troisième constat : au-delà de leurs différences, ces expériences ont un certain nombre de points communs :
 - Elles sont nées à l'initiative des communautés locales ; loin d'être subies, les reconversions y sont voulues, planifiées, organisées à partir des objectifs et de la volonté des communautés et leurs organisations et associations. Ces initiatives se sont la plupart du temps manifestées par des mobilisations constantes de ces communautés pour mettre en œuvre leurs projets.
 - Elles sont l'expression du refus du déclin, du refus du fatalisme, là où ni le marché ni les pouvoirs publics ne voyaient *a priori* de perspectives de redéploiement industriel ; si elles prennent appui dans un refus, elles s'enracinent aussi dans des aspirations, porteuses de projets, voire de rêves.
 - Elles ont pour objectifs la revitalisation des espaces industriels, le maintien et le développement de l'emploi et la qualité de vie pour les résidentes et résidents des quartiers concernés.
 - Elles s'enracinent dans leurs communautés, dans un véritable tissu associatif ; elles s'enracinent dans la fierté de ces communautés.
 - Elles misent sur des modalités novatrices de gouvernance pour faciliter la mobilisation des acteurs et des ressources.
 - Elles constituent autant de nouvelles façons de faire, d'approches, de pratiques, bref, des innovations sociales. Ces innovations sociales sont porteuses d'enseignement sur le développement industriel et l'arrimage avec les besoins des populations.
 - Elles ont toujours réussi (parfois avec difficulté, il est vrai) à être soutenues – y compris financièrement – par les pouvoirs publics. À un degré ou à un autre, elles font également souvent place à un partenariat avec le secteur privé.

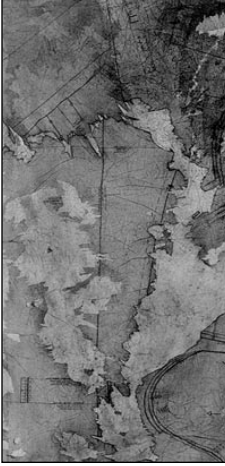
Il importe de reconnaître l'impact social des actions menées par des acteurs de la société civile sur la cohésion sociale et le développement des régions et des localités. Force est de constater que les grandes politiques économiques tiennent peu compte ou ne prennent pas en considération les stratégies de reconversion développées localement ou régionalement.

L'appui que ce colloque a reçu de certains ministères à vocation économique permet cependant de penser qu'un pas a été franchi vers la reconnaissance par l'État de ces interventions. Un autre pas est toutefois nécessaire. Il s'agit pour les gouvernements d'adapter les politiques économiques et sociales, à tous les niveaux, pour appuyer le travail des acteurs locaux et régionaux lorsqu'ils décident d'aller de l'avant avec des projets innovants en matière de maintien ou de création d'emplois et de richesses.

S'il y a un message qui se dégage de ce colloque, c'est bien que la société civile est un acteur incontournable de la reconversion industrielle et du développement économique et social en général ; mais ce rôle est encore méconnu et trop peu reconnu. Loin d'être un accident de l'histoire, ces initiatives constituent un élément moteur de la reconversion de nombreuses zones industrielles et sont appelées à se développer.

« Rendez-vous Montréal 2002 » met en valeur la richesse des interventions de reconversion industrielle à partir de la société civile. Nous avons appris les uns des autres, et nous devons continuer de le faire pour systématiser nos connaissances, développer de meilleurs outils d'intervention, obtenir une meilleure reconnaissance, et viser une meilleure intégration de nos initiatives avec celles des pouvoirs publics : bref, pour organiser le transfert de nos connaissances. Le partenariat avec le milieu universitaire peut se révéler ici des plus féconds.

« Rendez-vous Montréal 2002 » a été l'occasion d'une rencontre. C'est un moment privilégié d'un travail que tous souhaitent poursuivre.



LES AUTEURS

Yves Bélanger est directeur du Groupe de recherche sur la reconversion industrielle et professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Ses travaux sont consacrés à la reconversion économique, notamment dans les domaines de l'armement et du désarmement. belanger.yves@uqam.ca

Georges Benko est maître de conférences à l'Université Panthéon-Sorbonne et à l'Institut d'études politiques de Paris, chercheur au CEMI (Centre d'études des modes d'industrialisation) à l'EHESS (Paris). Il est le fondateur de la revue *Géographie, Économie et Société* et auteur de plusieurs publications sur le développement local et régional dont *Les régions qui gagnent* en 1992 en collaboration avec A. Lipietz et, plus récemment, *La nouvelle géographie économique* en 2000. gb@univ-paris1.fr

Louis Favreau est professeur en travail social et sciences sociales à l'Université du Québec en Outaouais. Il a réalisé plusieurs travaux sur le développement communautaire et l'économie sociale au Canada et dans

les pays du tiers-monde. Il est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC) de l'UQO. louis.favreau@uqo.ca

Jean-Marc Fontan est professeur de sociologie à l'Université du Québec à Montréal et membre du Centre de recherches sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats (CRISES). Il est spécialisé dans le domaine de l'anthropologie économique et de la sociologie du développement. Ses travaux sont principalement liés à l'étude des modalités de développement en milieu métropolitain montréalais. fontan.jean-marc@uqam.ca

Lucie Fréchette est professeure au Département de travail social de l'Université du Québec en Outaouais. Elle est spécialisée en psychologie communautaire. Engagée depuis quinze ans dans des projets de coopération internationale, elle collabore depuis dix ans à la revue *Nouvelles pratiques sociales* et coordonne le Centre d'étude et de recherche en intervention sociale (CÉRIS) de l'UQO. Lucie.frechette@uqo.ca

Laurent Gardin est socioéconomiste à Sociologie économique et démocratie (SED), équipe membre du Laboratoire de sociologie du changement des institutions (LSCI); ses travaux portent plus particulièrement sur l'analyse et l'évaluation du fonctionnement des initiatives locales et des organisations d'économie solidaire. Sa thèse de sociologie porte sur « La réciprocité, principe dominant de l'économie solidaire? ».

Xavier Greffe est professeur d'économie des arts et des industries culturelles à l'Université de Paris I-Sorbonne, où il dirige le programme d'études doctorales. Il est consultant auprès de l'Union européenne et de l'OCDE sur les problèmes d'économie de la culture. Son dernier livre, *Arts et artistes au miroir de l'économie*, est paru aux Éditions de l'UNESCO; traduit en anglais, il est distribué par Brookings. Xavier.Greffe@univ-paris1.fr

Michel Grossetti est professeur de sociologie à l'Université de Toulouse-Le Mirail et membre du Centre d'étude des rationalités et des savoirs (CERS). Ses travaux portent sur la dimension territoriale des relations science-industrie, l'histoire des organisations scientifiques et les réseaux sociaux. Michel.Grossetti@univ-tlse2.fr

Régis Guillaume est maître de conférences au Département de géographie de l'Université de Toulouse-Le Mirail et chercheur au Centre interdisciplinaire d'études urbaines (CIEU). Ses travaux de recherche sont consacrés à l'étude des rapports entre économie et territoire et des dispositifs de gestion des aires métropolitaines. rguillau@univ-tlse2.fr

Guy Jalabert est professeur émérite à l'Université Toulouse II-Le Mirail. Il a été directeur du CIEU-CNRS de 1983 à 1992 et vice-président de l'Université, chargé de la recherche entre 1981 et 1985. À ses travaux classiques sur la ville de Toulouse, il faut ajouter de nombreux travaux sur la géographie de l'économie et sur les mutations des systèmes productifs. jalabert@univ.tlse2.fr

Bernard Jouve est professeur au Département de géographie de l'Université du Québec à Montréal et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en étude des dynamiques territoriales. Ses travaux portent sur les politiques urbaines et la gouvernance métropolitaine dans une perspective comparée (Amérique du Nord, Europe de l'Ouest). jouve.bernard@uqam.ca

Juan-Luis Klein est professeur au Département de géographie de l'Université du Québec à Montréal et membre du Centre de recherches sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats (CRISES). Ses travaux portent sur le développement régional et local, ainsi que sur la reconversion économique. klein.juan-luis@uqam.ca

Peter Karl Kresl est professeur de relations internationales et d'économie à l'Université Bucknell aux États-Unis. Il s'intéresse aux relations économiques canado-américaines, à l'Union européenne ainsi qu'à la métropolisation. Il a été président de l'Association américaine d'études canadiennes et directeur du Conseil international pour les études canadiennes. kresl@bucknell.edu

Jean-Louis Laville est directeur du Laboratoire de sociologie du changement des institutions (LSCI), CNRS, Paris. Il dirige la collection « Sociologie économique » et a publié de nombreux ouvrages et de nombreux articles sur l'économie solidaire et sur l'économie sociale. lsci@iresco.fr

Benoît Lévesque est professeur de sociologie à l'Université du Québec à Montréal. Fondateur et directeur du Centre de recherches sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats (CRISES), ainsi que du consortium ARUC Économie sociale, il est le principal leader de la recherche en économie sociale au Québec. levesque.benoit@uqam.ca

Bernard Pecqueur est économiste et ancien élu local de la ville de Grenoble (France). Il est actuellement professeur à l'Institut de géographie alpine de l'Université Joseph-Fourier de Grenoble. Il a écrit de nombreux ouvrages et articles sur le développement territorial et les stratégies d'action publique des acteurs locaux. Bernard.Pecqueur@ujf-grenoble.fr

Andy Pike est professeur et chercheur au Centre for Urban and Regional Development Studies (CURDS) à l'Université de Newcastle Upon Tyne au Royaume-Uni. Ses recherches portent sur l'économie politique du développement local et régional et sur le rôle des syndicats dans la gouvernance locale et régionale. a.j.pike@ncl.ac.uk

Gilles Sénécal est professeur à l'INRS-Urbanisation, Culture et Société. Ses travaux portent sur les métropoles, l'environnement et la nature en ville, ainsi que sur la requalification des friches urbaines. Gilles_Senecal@INRS-UCS.Uquebec.Ca

Walter B. Stöhr est professeur émérite au Department of Urban and Regional Development de l'University of Economics and Business Administration, de Vienne en Autriche où il a fondé et dirigé l'Institut de planification urbaine et régionale. En plus de l'ouvrage classique intitulé *Development from Above or Below* (Stöhr et Taylor, 1981), il a produit ou contribué à produire des nombreux travaux sur le développement régional. walter.stoehr@wu-wien.ac.at

Christian Yaccarini est le principal leader du projet de Technopôle Angus à Montréal. Il est directeur général de la Société de développement cyaccarini@technopoleangus.com/

Jean-Marc Zuliani est maître de conférences à l'Université Toulouse-Le Mirail et rattaché au Centre interdisciplinaire de recherches urbaines et sociologiques (CIRUS-CNRS). Il travaille sur les rapports entre les nouvelles modalités des activités économiques (nouvelles industrialisations et services aux entreprises) et les processus d'urbanisation. zuliani@univ-tlse2.fr