

La logique sociale du développement territorial

Frank Moulaert
et Jacques Nussbaumer

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
Le Delta 1, 2875, boulevard Laurier, bureau 450
Québec (Québec) G1V-2M2
Téléphone : 418-657-4399 ■ Télécopieur : 418-657-2096
Courriel : puq@puq.ca ■ Internet : www.puq.ca

Diffusion / Distribution :

CANADA et autres pays

PROLOGUE INC.
1650, boulevard Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec) J7H 1N7
Téléphone : 450-434-0306 / 1 800 363-2864

FRANCE

AFPU-DIFFUSION
SODIS

BELGIQUE

PATRIMOINE SPRL
168, rue du Noyer
1030 Bruxelles
Belgique

SUISSE


SERVIDIS SA
Chemin des Chalets
1279 Chavannes-de-Bogis
Suisse



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 ».

février 2009
09-02-09

2008

 Presses de l'Université du Québec
Le Delta 1, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

Nous tenons à remercier en particulier Erik Swyngedouw, Pedro Abramo, Oana Ailenei, Isabel André, Lucia Cavola, Pavlos Delladetsima, Marisol Garcia, Sara Gonzalez, Abdel-Allah Hamdouch, Hartmut Häussermann, Lila Leontidou, Pasquale de Muro, Maurizio Garano, Jean Hillier, Felicitas Hillmann, Bénédicte Lefèbvre, Juan-Luis Klein, Diana MacCallum, Flavia Martinelli, Enrica Morlicchio, Andreas Novy, Arantxa Rodriguez et Serena Vicari qui, grâce à leurs observations critiques et à leur amitié, ont contribué à la réalisation de ce livre.

Le manuscrit a été relu par Isabelle Mermet, qui a réussi à transformer « mon » français flamand dans une variété bien plus élégante de sa langue maternelle. Peut-être aurais-je dû rédiger ce livre en québécois. Remerciements infinis, Isabelle.

Frank Moulaert et Jacques Nussbaumer
Leuven-Newcastle-Montréal-Courtrai, 2007-2008w

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	IX
Liste des figures et tableaux	XVII
Introduction	1
Chapitre 1 La redécouverte de l'espace, de son économie et des liens sociaux	5
1.1. LA PERSPECTIVE ORTHODOXE DE LA CROISSANCE RÉGIONALE	8
1.1.1. Le modèle néoclassique de croissance: intégrer la nouveauté	8
1.1.2. Les limites des modèles néoclassiques traditionnels	10

1.2. LES MODÈLES DE LA CROISSANCE ENDOGÈNE	10
1.2.1. Endogénéiser la croissance	11
1.2.2. La réhabilitation de l'État	12
1.2.3. La croissance endogène régionale	13
1.2.4. Les limites des modèles de croissance endogène	14
1.3. LE DÉVELOPPEMENT SPATIAL ENDOGÈNE.....	16
1.3.1. Les échelles spatiales et le potentiel local.....	17
1.4. LES MODÈLES TERRITORIAUX D'INNOVATION.....	18
1.4.1. L'interaction institutionnelle et l'innovation territoriale...	18
1.4.2. Le rôle des institutions.....	21
1.4.3. Les limites sociales des modèles territoriaux d'innovation.....	22
1.5. LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET LA LOGIQUE SOCIALE	24
Chapitre 2 Développement et territoire: qu'en disent les anciens?	27
2.1. UN PEU D'HISTOIRE: RICHESSE ET DÉVELOPPEMENT DANS LA PENSÉE ALLEMANDE DU XIX ^e SIÈCLE.....	29
2.1.1. Les besoins de la Nation	30
2.2. LA DIMENSION TERRITORIALE DU DÉVELOPPEMENT: QUEL EST LE TERRITOIRE PERTINENT?	30
2.2.1. L'aspect spatial de l'économie politique et le rôle de l'État	30
2.2.2. List et la question du protectionnisme	31
2.3. ORIGINES DES THÉORIES DU DÉVELOPPEMENT AU XX ^e SIÈCLE.....	32
2.3.1. Les origines des théories du développement.....	32
2.3.2. Les fondements de l'économie du développement	33
2.4. LE DÉVELOPPEMENT COMME PROBLÈME THÉORIQUE...	34
2.4.1. Le paradoxe de l'économie du développement	34
2.4.2. Les caractéristiques des principaux travaux sur le développement.....	35
2.5. LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL AU CŒUR DE LA RÉFLEXION	35
2.5.1. Les théories du développement fondées sur les théories de la croissance	35
2.5.2. L'approche historique et interdisciplinaire.....	36

2.6. REMISE EN CAUSE DES THÉORIES DU DÉVELOPPEMENT: LA QUESTION DE LA DIVERSITÉ TERRITORIALE.....	37
2.6.1. Le développement remis en cause.....	37
2.6.2. L'apport de l'analyse historique: prise en compte de la diversité.....	38
2.6.3. La diversité et la remise en cause des théories du développement	39
2.7. LA DYNAMIQUE SOCIALE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL – QUEL RÔLE POUR LES ACTEURS?	39
2.7.1. Coordination, organisation et dynamique de développement	39
2.7.2. Entrepreneur et producteur	40
2.7.3. L'entrepreneur schumpetérien	41
2.7.4. La dynamique entrepreneuriale comme théorie de la déviance	41
2.7.5. L'entrepreneur marqué par la coopération.....	42
2.7.6. La coordination, une dialectique entre culture et déviance	43
2.8. VERS UNE DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL.....	44
2.8.1. L'éthique et le progrès économique.....	44
2.8.2. Le développement comme processus durable.....	45
2.8.3. L'évaluation critique du développement: le problème de la mesure	45
2.8.4. Mesure et indicateur	46
2.8.5. Vers une définition du développement territorial.....	47
Chapitre 3 Les lectures de l'innovation sociale	49
3.1. LES ANTÉCÉDENTS HISTORIQUES DE LA PENSÉE ET DE LA PRATIQUE DE L'INNOVATION SOCIALE	50
3.2. L'INNOVATION SOCIALE: APPROCHES CONTEMPORAINES	52
3.3. LES ENTREPRISES ET L'INNOVATION SOCIALE	55
3.3.1. Les ouvertures disciplinaires	55
3.3.2. Les théories de l'organisation – l'innovation organisationnelle	57
3.3.3. Le capital social.....	58
3.3.4. L'ouverture des finalités des entreprises	60

3.4. L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SES ENTREPRISES	63
3.5. L'INNOVATION SOCIALE PAR LA CULTURE ET LES ARTS. .	64
3.6. INNOVATION SOCIALE ET DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL	66
3.6.1. L'ontologie	68
3.6.2. La culture	68
3.6.3. Le capital social.	69
Chapitre 4 La région sociale, la production et la reproduction régionales	71
4.1. LES RÉGIONS COMME TERRITOIRES D'INNOVATION SOCIALE.	71
4.2. LES RÉGIONS DANS L'ÉCONOMIE MONDIALISÉE.	72
4.2.1. Les régions dans l'économie mondialisée: pressions et opportunités	72
4.2.2. La production et la reproduction régionales: quelques concepts et dynamiques	75
4.3. UNE THÉORIE DES CAPITAUX ET DE LEUR REPRODUCTION.	76
4.3.1. Les divers types de capitaux.	77
4.3.2. La logique de la reproduction interdépendante	80
4.3.3. Le rôle de la vision du développement social	81
4.3.4. Le rôle du comportement stratégique	82
4.4. QU'EST-CE QU'UNE « RÉGION SOCIALE » ?	82
4.4.1. L'ontologie de la région sociale par opposition aux régions économiques de marché	83
4.4.2. Les spécificités de la reproduction interdépendante des capitaux.	86
4.4.3. Le rôle du comportement stratégique et les nouvelles activités	87
4.5. LA RÉGION SOCIALE ET SES DYNAMIQUES D'INNOVATION.	89
4.5.1. Les visions de l'innovation et de la politique d'innovation dans la « région sociale »	89
EN CONCLUSION	91

Chapitre 5 Le développement territorial intégré	93
5.1. ANALYSER LA DÉPENDANCE DU SENTIER AU NIVEAU LOCAL	95
5.2. LE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET LE BESOIN D'UNE APPROCHE INTÉGRÉE.	98
5.3. DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL INTÉGRÉ ET INNOVATION SOCIALE.	103
5.4. LE RÔLE SPÉCIFIQUE DES MOUVEMENTS SOCIAUX DANS L'INNOVATION SOCIALE.	111
5.5. LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL INTÉGRÉ FACE AUX RAPPORTS SOCIAUX	116
Chapitre 6 De l'innovation sociale à l'innovation sociale territoriale	119
6.1. DE LA CROISSANCE FONCTIONNELLE AU DÉVELOPPEMENT HUMAIN TERRITORIAL	121
6.2. DES IMAGES DE L'INNOVATION SOCIALE VERS SA REPRODUCTION TERRITORIALE	126
6.3. LA GENÈSE DE L'INNOVATION SOCIALE DANS LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL	128
6.4. VERS UNE SOCIOLOGIE DES CONNAISSANCES SUR L'INNOVATION SOCIALE TERRITORIALISÉE.	132
6.5. L'INNOVATION SOCIALE DANS LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL: LE RÔLE DE LA SCIENCE.	136
Bibliographie	141

territoriaux et interrégionaux de chercheurs et d'agents collectifs s'occupant de la cohésion sociale dans les territoires. En définissant la cohésion sociale comme « la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, à minimiser les disparités et à éviter la polarisation » (Coe, 2004, p. 1), le Conseil de l'Europe fait appel à un principe de *coresponsabilité* ou responsabilité partagée des acteurs publics et privés, y compris les citoyens eux-mêmes. Dans le but de donner corps à cette idée de *coresponsabilité pour le bien-être de tous* et de faciliter l'expression de nouvelles formes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'organisation a engagé depuis 2003 un processus de dialogue politique entre ses institutions représentatives et les réseaux européens des initiatives éthiques et solidaires, notamment dans le domaine de la finance éthique et solidaire, de la consommation responsable (y compris du commerce équitable) et de l'insertion par l'activité économique. Ce processus a abouti à la mise en place d'une *Plate-forme de dialogue politique sur les initiatives éthiques et solidaires des citoyens pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale* (fin 2004) ainsi qu'à la création, avec le soutien de la Commission européenne, d'un *Inter-réseau européen des initiatives éthiques et solidaires*, IRIS (début 2007). Cette approche de responsabilité partagée pour la cohésion sociale a été expérimentée à travers deux concepts intégrateurs, le « contrat social multipartite » et le « territoire responsable pour l'inclusion/la cohésion sociale ». Ce dernier – défini comme « un territoire où l'ensemble des acteurs, y compris les citoyens, se concertent et s'engagent pour pouvoir répondre aux attentes en termes de bien-être et de cohésion sociale » (CPLRE, 2007) – permet de prolonger le concept de responsabilité et de développement social au niveau régional et local, comme cadre de valeur aux notions de concertation sociétale et d'approche intégrée et comme une base de construction de stratégies locales pour assurer le développement de la cohésion sociale.

Dans le cinquième chapitre nous nous concentrons sur le niveau « très local » du quartier urbain. Nous lions l'analyse de son développement aux possibilités de reproduction des agences et des actifs permettant une renaissance d'un territoire social offrant des possibilités d'émancipation pour la majeure partie de sa population.

CHAPITRE

5

LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL INTÉGRÉ

L'objectif de ce chapitre est d'explorer les possibilités du développement territorial tel qu'il est structuré par le concept d'innovation sociale – présenté plus loin en détail sous l'appellation *développement territorial intégré* – pour les quartiers « fragilisés » des grandes villes. L'approche utilisée est celle de l'analyse du développement en fonction de son histoire. Ainsi, on « instituera » le développement alternatif de type « innovation sociale » sur la base de l'analyse du contexte historique, institutionnel et culturel des territoires en question. La formation des stratégies de développement s'alimente donc des expériences provenant du sentier historique suivi par le territoire, sans que celui-ci devienne contraignant aux options possibles pour l'avenir. Plus encore que dans le chapitre précédent sur la région sociale, où la « dépendance de sentier » concernait en premier lieu le capital social et sa reproduction, ici on aborde une variété de registres à potentiel de développement territorial par l'innovation sociale : la structure

économique et ses potentialités pour l'économie sociale, le rapport de la gouvernance du quartier au régime politique local, le rôle des forces sociales alternatives (et notamment des mouvements sociaux), etc. Ainsi, le modèle du développement territorial intégré, beaucoup plus que celui de la région sociale, est enraciné dans l'existant : la structure spatiale de l'économie, les stratégies collectives en vigueur, la culture locale, les rapports quartier-hôtel de ville, les possibilités offertes par la politique nationale et régionale, etc. Ce chapitre déploie donc également les instruments analytiques disponibles pour l'analyse de ces diverses dimensions de la « dépendance du sentier » et les possibilités qu'elle offre selon la façon dont elle contraint ou promeut le développement territorial alternatif.

La diversité des expériences individuelles, les orientations disciplinaires des chercheurs du développement local, les collaborations occasionnelles entre praticiens et théoriciens, l'histoire récente de l'étude du développement local : tous ces facteurs expliquent la nature plutôt empirique et dispersée de la littérature sur le développement local (Moulaert et Demazière, 1996a, b ; Cersosimo, 2006). Toutefois, malgré ou grâce à cette diversité d'expériences et d'approches, dans ce domaine très politico-social, on acquiert des connaissances, en particulier par des analyses comparatives d'expériences de différents pays, régions, communautés et par le vécu d'une variété de traditions culturelles, sociales et politiques (Jacquier, 1991 ; Laville, 1994 ; Moulaert *et al.*, 1994 ; Wilson, Moulaert et Demazière, 1997 ; Favreau et Lévesque, 1999 ; Moulaert, Martinelli, Swyngedouw et Gonzalez, 2007 ; Fontan, Klein et Tremblay, 2004). Pour la comparaison des expériences de développement alternatif, un cadre de référence commun est nécessaire. De nombreux efforts ont été faits afin d'élaborer un « guide de lecture » commun au développement local (Wilson, Moulaert et Demazière, 1997 ; Moulaert, Rodriguez et Swyngedouw, 2003 ; Favreau et Lévesque, 1999 ; Moulaert, Martinelli, Swyngedouw et Gonzalez, 2007 ; Fontan, Klein et Tremblay, 2004). L'étude du développement des localités sur la base de la notion de « gouvernance locale » (Swyngedouw, 2005 ; Garcia, 2006 ; Novy et Hammer, 2007) et – de « régime urbain » (Vicari et Molotch, 1990 ; Moulaert, Martinelli, Swyngedouw et Gonzalez, 2007) a ouvert une voie vers une analyse plus cohérente des relations entre les politiques, l'économie et la société au sein des localités urbaines et rurales. Ces contributions ont principalement montré leur importance théorique, voire normative, pour l'étude des régimes et systèmes socioéconomiques qui reproduisent l'inégalité sociale et l'exclusion au sein des sociétés locales. Mais elles signalent également un besoin urgent de recherches reliant les rapports sociaux communautaires et la gouvernance urbaine aux modèles de développement territorial. Ainsi, elles font un appel au moins implicite à l'intégration de groupes et individus fragilisés à la société

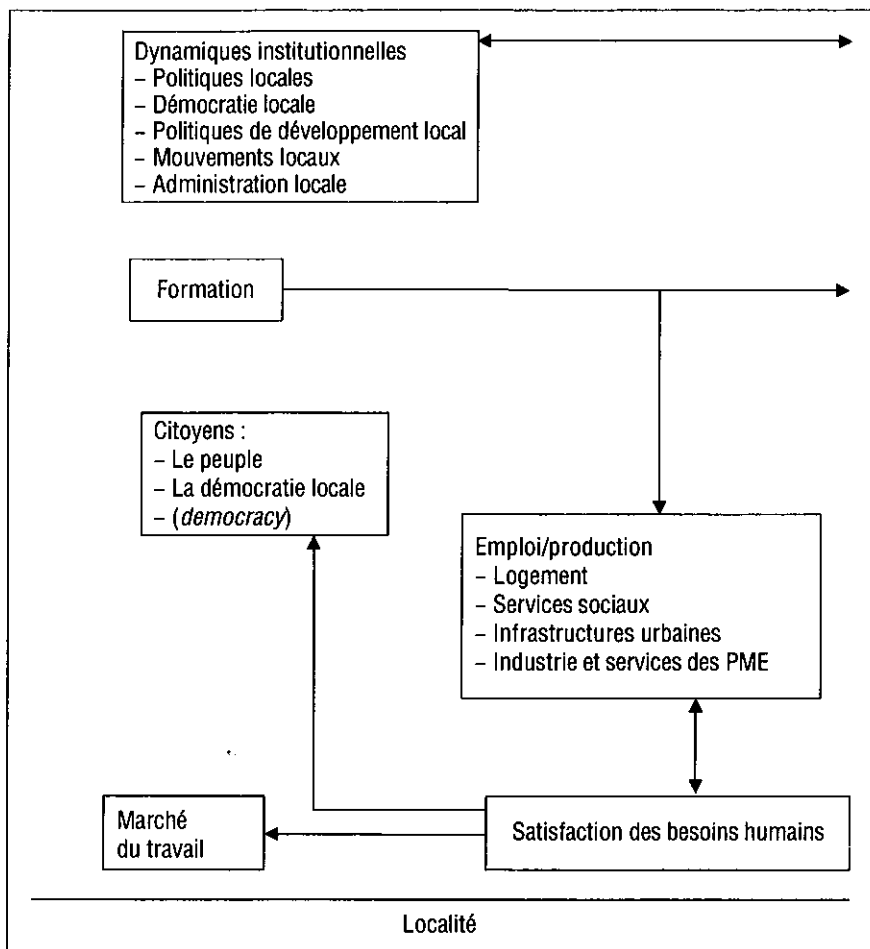
et l'économie locale. Cette intégration requiert un réexamen du rôle de la démocratie locale autant représentative que directe, des associations socio-culturelles et des mouvements sociaux en tant qu'acteurs importants de la société civile, comme des coalitions *ad hoc* d'intérêts politiques locaux, économiques et socioculturels pour la gouvernance. *Cette revalorisation du rôle de la gouvernance est un des piliers principaux de l'innovation sociale dans le développement territorial.*

Dans les sections suivantes, nous nous focalisons sur le développement territorial au niveau des quartiers urbains (Moulaert *et al.*, 2000 ; SINGOCOM, 2003-2006). D'abord, nous soulignons l'importance de l'analyse du développement du système socioéconomique dans les villes et les quartiers, comme un des points de départ pour la définition de stratégies et de politiques urbaines. Puis, nous présentons le modèle du développement territorial intégré, qui consiste en une réflexion sur la logique territoriale de l'innovation sociale au niveau des quartiers. Cette logique est, on le verra, enracinée dans le sentier du développement urbain et du quartier. L'intégration de la « dépendance de sentier » au modèle du développement territorial intégré (DTI), présenté dans la figure 5.1, nous mène vers un modèle heuristique de l'analyse de développement territorial à la façon d'ALMOLIN, Alternative Model of Local Innovation ou Modèle alternatif de l'innovation locale (MAIL). Nous illustrons ALMOLIN ou MAIL par le cas d'Anvers, tout en renvoyant à un échantillon plus large d'expériences d'innovation sociale telles qu'elles ont été étudiées au sein de SINGOCOM (voir par exemple le numéro spécial d'EURS, 2007, sur l'innovation sociale et la gouvernance dans les villes européennes).

5.1. ANALYSER LA DÉPENDANCE DU SENTIER AU NIVEAU LOCAL

L'approche du développement territorial intégré est basée sur une intégration de l'analyse du développement local et des stratégies du développement local dans les arènes institutionnelles des secteurs d'intervention et des agences du développement territorial. L'analyse ne précède pas seulement la construction de stratégies, elle en fait partie et constitue ainsi un pilier important d'une stratégie réflexive. Focalisons-nous d'abord sur l'analyse du développement, qui doit prendre en compte sa trajectoire historique et son encastrement spatial. Suivant cette perspective, pour l'analyse de la nature et des causes de la désintégration socioéconomique d'un quartier urbain ou d'une localité et de son potentiel de reprise, nous proposons une approche régulationniste « spatialisée » combinée avec une perspective d'économie politique culturelle (Jessop et Sum, 2006 ; Moulaert,

FIGURE 5.1.
Développement territorial intégré et innovation sociale



Source : Moulaert, 2000.

1996 ; Moulaert, Martinelli, Swyngedouw et Gonzalez, 2007). Nous partons du constat que le sort de certains groupes ou de la population entière est (re)produit par le processus d'intégration ou de désintégration du territoire qui les « héberge », mais qui a également été transformé par leurs actions. Une lecture détaillée des forces du déclin et du redressement dans chaque localité, suivant un lexique régulationniste, permet non seulement d'identifier des mécanismes de désintégration, mais aussi les atouts spécifiques qui permettraient à une localité de se redresser. Ces atouts font entièrement partie de la dynamique de souffrance et de lutte contre la submersion. La

préservation de la culture traditionnelle, le renouveau des activités économiques, la valorisation de compétences et d'expériences professionnelles, la vie socioculturelle, les relations informelles dans tous les secteurs de la vie sociale, etc., sont des vecteurs de la renaissance locale. C'est au sein de ce *melting-pot existentiel* que les dialectiques du développement territorial intégré prennent vie et que la nouveauté connectée au sentier de développement pourra se déployer.

Une perspective régulationniste mobilisée pour l'analyse locale, notamment celle d'un milieu urbain à diversité de quartiers, développe dans son cadre les thèmes suivants :

- la position du système économique urbain au sein de ses constellations spatiales plus larges, avec tous ses cycles et tendances par rapport à la restructuration des activités, des marchés du travail, les rapports avec l'économie plus large, etc. ;
- la diversité des activités économiques principales, avec leurs impacts sur les marchés finals et intermédiaires et le système foncier, les lobbies, les dynamiques de la régulation, tous articulés à une variété d'échelles spatiales, exprimée également dans des formes institutionnelles spécifiques ;
- la nature locale des luttes sociopolitiques (y compris de classe), ainsi que la façon dont elles se reflètent dans la gouvernance des collectivités locales, des agendas politiques ainsi que les relations de gouvernance plus larges, y compris les rapports avec la société civile en général (qui de leur côté reflètent également la nature diverse ainsi que la multitude des niveaux spatiaux des initiatives prises par les mouvements sociaux) ;
- la diversité et la coexistence de diverses forces socioéconomiques et sociopolitiques, matérialisées dans les groupes de pression capitalistes, les syndicats, les groupements socioculturels et exprimées dans les alliances et projets hégémoniques, qui affectent la constitution et les pratiques des gouvernements locaux, mais également régionaux ou nationaux.

En partie dans les traces des critiques « culturelles » et « institutionnelles » de l'approche régulationniste (Moulaert, 1996), l'économie politique culturelle (EPC) a promu le « tournant culturel » (*cultural turn*) dans l'analyse du développement socioéconomique, ses institutions, ses pratiques dominantes, etc. (Jessop, 2004 ; Sum, 2005), et a reconnu l'importance des acteurs extra-économiques ainsi que le rôle des significations, pratiques et langages (Hudson, 2000 ; Jessop, 2002). Ainsi, l'EPC souligne l'importance des autres dimensions existentielles des processus économiques et considère

l'économie comme « *socially and culturally embedded* » (Sayer, 2001). Pour l'analyse urbaine, et des quartiers ayant des problèmes de restructuration économique et de (re)développement social, le concept de « régime urbain » est peut-être le concept le plus utile. Il permet de lier les thèmes du développement économique, social et politique proposés par l'approche régulationniste à une perspective culturelle telle qu'elle est mobilisée par l'EPC. Celle-ci est intégrée à l'analyse par l'identification de discours utilisés par les agents dirigeants ou dominants influençant la politique économique urbaine ou autre (Moulaert, Martinelli, Swyngedouw et Gonzalez, 2007). Ces discours sont analysés autant du point de vue de leur « message » que de leur impact réel sur les agendas politiques et économiques, les politiques des villes, etc. En plus de cela, cette analyse culturellement enrichie du développement urbain consacre une partie de ces catégories analytiques à la conceptualisation de « technologies discursives » et comment celles-ci se déploient dans la vie publique, mais aussi aux pratiques et à l'institutionnalisation de la nouvelle gestion publique (Sum, 2005 ; Jessop et Sum, 2006). Ainsi, cette approche du régime urbain basée sur une combinaison de la théorie régulationniste localisée enrichie d'un point de vue culturel est particulièrement pertinente pour saisir la diversité existentielle, les antagonismes stratégiques et les tensions entre forces sociales existant au sein de quartiers ayant à faire face à des problèmes de désintégration socioéconomique.

5.2. LE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET LE BESOIN D'UNE APPROCHE INTÉGRÉE

La réalité du développement local montre une panoplie d'approches analytiques, stratégiques et politiques. Les chercheurs signalent nombre de problèmes de recherche à surmonter et d'incertitudes sur les méthodes d'analyse à suivre. Ces incertitudes sont en grande partie la conséquence de l'osmose entre « narratifs » et « analyse scientifique », allant de pair avec un estompage des normes pour la dernière ; mais les défis des recherches sur le développement local émergent également de la diversité des expériences, des approches politiques, des stratégies des acteurs, etc. Paradoxalement, cette complexité des expériences n'a pas empêché qu'au niveau des analyses – souvent plus liées aux grands débats théoriques et idéologiques –, on parvienne à distinguer facilement des alternatives aux modèles orthodoxes de développement. Dans la pratique, on trouve une combinaison impressionnante de principes orthodoxes de développement (croissance économique pure, projets de planification à grande échelle, dérégulation de l'immobilier et du marché du travail) et de principes

alternatifs (satisfaction des besoins essentiels, démocratie directe pour les citoyens et les groupes de citoyens exclus, application de principes d'auto-gestion et d'autoproduction) comme de principes appartenant à différentes traditions de planification urbaine (aménagement du territoire, planification stratégique, planification intégrée). De nos recherches, nous avons observé à la fois des éléments encourageants et décourageants pour le futur des stratégies alternatives de développement (Moulaert *et al.*, 2000).

Une *première* observation est qu'il existe une foule de domaines et d'objectifs stratégiques dans la planification et la politique locales de développement. Le tableau 5.1 présente une vue d'ensemble des domaines de politique locale du développement local et de leurs objectifs, tels qu'ils ont été observés dans une recherche-étude menée pour la Commission Européenne (Moulaert 2000, *op. cit.*). Cinq domaines d'intervention ont été identifiés : la planification physique, la planification culturelle, le développement économique, politique du marché du travail et l'intégration et la protection sociales. Comme cela peut être observé sur la figure, au sein de ces cinq domaines, différents objectifs stratégiques et/ou de développement ont été identifiés. Une telle myriade de domaines et d'objectifs stratégiques induit dans le même temps la reconnaissance des spécificités de chaque domaine, comme le besoin de les connecter à un principe structurant général sur lequel nous reviendrons plus tard. Une *seconde* observation porte sur la dispersion des efforts des acteurs. Le tableau 5.2, qui est sensiblement plus dense que le tableau 5.1, est une illustration des acteurs impliqués dans les domaines de planification uniquement au niveau municipal ou de la ville. Cette dispersion des compétences fut plutôt décourageante du point de vue d'une approche intégrée de la planification et du développement local. Sur la base de l'échantillon de la recherche-étude, qui contient vingt et une localités, nous voyons que pour les cinq domaines d'intervention, presque quarante différents types d'acteurs locaux sont impliqués. Cela rend la coordination et la communication assez complexes, bien sûr. Une *troisième* observation est que les philosophies budgétaires observées pour la planification du développement local dans les localités sont de nature plutôt orthodoxe ; parlant de soutien au développement local, d'un point de vue économique, sont principalement soutenus la haute technologie et des projets de services professionnels ou, d'un point de vue culturel et politique, des investissements soutenant un marketing municipal prestigieux, la revalorisation physique de l'espace et des programmes de revitalisation. Une *quatrième* observation générale est que les relations entre les politiques sociales et économiques sont souvent antagonistes. Cela est en partie attribuable à la prédominance des objectifs économiques dans le budget local. Si la plupart de l'argent est drainé vers des programmes économiques et

TABLEAU 5.1.
Les objectifs des différents domaines d'aménagement
et de politiques locales de développement

Planification physique	Planification culturelle
<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement du territoire - Promotion de l'environnement - Infrastructures - (routes, communications) - Logement 	<ul style="list-style-type: none"> - Protection de l'héritage culturel - Rénovation urbaine - Programmes culturels (expositions, festivals)
Développement économique	Marché du travail
<ul style="list-style-type: none"> - Investissements - Diversification - Restructuration des activités et des entreprises - Marketing 	<ul style="list-style-type: none"> - Éducation et formation professionnelle - Insertion par le travail
Intégration et protection sociales	
<ul style="list-style-type: none"> - Services sociaux: soins médicaux, protection des enfants, assistance aux personnes âgées, aux handicap 	

Source: Moulaert *et al.* (2000).

architecturaux prestigieux (projets urbains à grande échelle, par exemple; voir Moulaert, Rodriguez et Swyngedouw, 2003), très peu de moyens financiers sont laissés à des programmes sociaux pour la réorientation professionnelle des non qualifiés, pour l'habitat des sans-abri – ou quasi sans-abri – c'est-à-dire des personnes dont la qualité de l'habitat est très pauvre. Cet antagonisme – et espérons que ce ne soit qu'un paradoxe – doit être surmonté si nous souhaitons arriver à une approche intégrée du développement local. La *cinquième* observation générale est que la relation antagoniste entre les politiques sociales et économiques pèse lourdement sur les relations entre le secteur privé et le secteur public. Le secteur public, qui a été traditionnellement le principal acteur des stratégies et politiques sociales, se voit lui-même de plus en plus forcé dans une position où, au nom de l'intérêt général, une portion croissante des dépenses publiques va dans la soi-disant restructuration économique et dans des programmes de revitalisation physique du territoire (Moulaert, Swyngedouw et Rodriguez, 2003). La *sixième* observation générale concerne la relative impuissance du secteur public. Les compétences sont dispersées, pas seulement au niveau local, mais aussi entre le local et les autres niveaux du

secteur public. Qui plus est, et quoique cette situation s'améliore rapidement, il y a un manque d'objectifs managériaux et stratégiques et de ressources financières pour équilibrer les différents domaines afin de mettre en œuvre une action planifiée de développement intégré. La *dernière* observation générale sur le développement de stratégies dans notre ensemble de localités est la négation du potentiel local. Cela peut être l'observation la plus décourageante pour les aires urbaines ayant de sévères problèmes de désintégration. Quand des mécanismes de désintégration socioéconomique sont en mouvement, quand le pessimisme collectif et l'inertie prédominent, des modèles orthodoxes de développement, qui mènent apparemment à quelques résultats positifs dans d'autres localités ayant moins de problèmes sévères, sont idéalisés et suivis sans esprit critique. Les décideurs et planificateurs tombent facilement dans le piège de « l'imitation de l'impossible ». La confusion entre « narratif » (grand discours) et l'analyse scientifique bien fondée est renforcée par l'incertitude sur l'avenir et par des capitaux sociaux, souvent endogènes ou fragmentés et peu proactifs à se former des orientations de développement local réalistes. Les localités ayant des problèmes de restructuration, qui selon la logique de la nouvelle politique économique, sont en train de se rêver du jour au lendemain des Centres de services professionnels de haut niveau, ou de développer un Centre urbain commercial (CBD) avec une forte propension à l'exportation, des échanges financiers internationaux et des infrastructures maritimes, sont les victimes d'un stress politique et économique inacceptable, qui s'exprime dans le multiplex de stratégies expérimentées et des narratifs déployés. C'est comme si leurs potentialités locales étaient emportées par la sévérité de la crise et l'imposition de recettes orthodoxes basées sur un professionnalisme lié à la haute technologie et à des projets architecturaux urbains prestigieux à grande échelle, mais déconnectés des besoins des populations dans les quartiers souffrant d'une désintégration socioéconomique.

Cependant, certaines des localités désintégrées socioéconomiquement ont un fort potentiel local en termes de culture, de construction de relations sociales, de tourisme et d'activité artisanale. Et même si les activités dans ces champs sont en elles-mêmes insuffisantes pour résoudre les problèmes sévères du chômage, elles doivent être mobilisées et incluses dans une approche de développement territorial intégré où le potentiel local devrait jouer un rôle majeur; et où la mobilisation de ressources locales et « extra » locales, soutenue par un modèle de prise de décision enraciné dans la communauté, est un facteur clé du développement local basé sur l'innovation sociale.

TABLEAU 5.2.
Acteurs impliqués dans les domaines de planification au niveau municipal (ville)

Planification physique	Préservation culturelle et progrès	Développement économique	Marché du travail	Intégration et protection sociales
Publics: - Service municipal d'aménagement du territoire - Services environnementaux - Service municipal des infrastructures territoriales (routes, système des eaux usées, etc.) - Fournisseurs de logements sociaux Privés: - Sociétés de développement du territoire - Construction et propriété réelle des entreprises	Publics: - Service culturel municipal - Service municipal de rénovation urbaine - Services techniques municipaux - Centres culturels, musées, théâtres Privés: - Centres culturels privés, musées, théâtres - Fondations culturelles	Publics: - Agences de développement économique municipales et régionales - Chambres de commerce municipaux/régionaux Privés: - Sociétés de développement privées et privatisées - Holdings, sociétés d'investissement - Associations de développement - Groupements populaires/mouvements sociaux	Publics: - Agences pour l'emploi et d'emploi - Comités de formation - Centres professionnels de formation - Administration de contrôle du droit du travail - Écoles et internats Privés: - La plupart des institutions publiques mentionnées ci-dessus ont des équivalents privés.	Publics: - Agences de services sociaux (centres de santé, crèches, etc.) - Services municipaux et agences d'aide sociale - Logements et services pour les personnes âgées, les handicapés, etc. Privés: - Services privés des entreprises

Source: Moulaert (2000).

5.3. DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL INTÉGRÉ ET INNOVATION SOCIALE

Le principal problème des aires désintégrées face au (re)développement est la désintégration et la fragmentation parmi et au sein des divers sous-systèmes de la société locale. En fait, cette fragmentation n'affecte pas seulement l'activité socioéconomique mais aussi le cadre de vie, la société civile et la vie politique. Même si certains problèmes liés à une administration inefficace de l'organisation et au fonctionnement des autorités politiques locales sont reconnus comme étant de nature générale, l'atmosphère spécifique de déclin dans une localité particulière semble les renforcer. Comme nous l'avons vu, des problèmes spécifiques à la réorientation de stratégies dans les aires désintégrées peuvent être expliqués par la grande diversité de domaines et d'objectifs d'intervention, la dispersion des agents et des actions, des logiques stratégiques contradictoires (et en premier plan, le contraste entre les logiques économiques et sociales, ou socioéconomiques et écologiques), le faible poids donné aux besoins des groupes les plus démunis dans la société urbaine et la sous-estimation du pouvoir (de mobilisation) du « potentiel local » (Moulaert, Delvainquière et Delladetsima, 1997). En termes d'analyse de la reproduction des différents types de capital, on pourrait dire qu'on a affaire à une fragmentation du capital social, à une inégalité dans les rapports avec le capital économique et symbolique, ainsi qu'à un manque de cohérence dans les agendas de développement; celui-ci s'exprime en premier lieu par une absence d'intégration des différentes logiques d'action et les dynamiques institutionnelles nécessaires pour réaliser cette intégration (Moulaert et Delvainquière, 1994).

La thèse qui est défendue ici est que les forces de la désintégration et l'incohérence des approches stratégiques devraient disparaître en plaçant les besoins et l'organisation sociopolitique des groupes démunis ou exclus au cœur des stratégies de redéveloppement local (Jacquier, 1991; Gibson-Graham, 2003). La philosophie du développement territorial intégré est basée sur la satisfaction des besoins essentiels. Cette satisfaction devrait s'effectuer par la combinaison de plusieurs processus: la révélation de besoins par des mouvements sociaux et par des dynamiques institutionnelles; l'intégration des groupes démunis dans le marché du travail et dans les systèmes de production locaux (construction de logements, activités de production écologiques, infrastructures urbaines de développement, services sociaux, PME dans l'industrie et le commerce); et la formation permettant de s'introduire sur le marché du travail autant que

de participer significativement à la consultation et à la prise de décision politique sur l'avenir des territoires. Les dynamiques institutionnelles jouent un rôle prédominant dans le processus de capacitation, de « saisir ou de donner droit du pouvoir », qui devrait conduire les dynamiques économiques (Moulaert, Delvainquière et Delladetsima, 1997). Les dynamiques institutionnelles devraient enrichir durablement la démocratie locale, les relations avec les autorités locales et avec les autres partenaires publics et privés situés hors de la localité, mais participant au développement local. La communauté locale pourrait par cette voie à nouveau prendre possession de sa propre gouvernance, et par conséquent placer ses propres mouvements au centre du processus de renaissance (Vanden Eede et Martens, 1994; Mayer, à paraître).

Le développement territorial intégré est socialement innovant, du moins en deux sens. *Premièrement*, d'un point de vue sociologique, dans le sens de l'innovation telle qu'elle a été abordée par Max Weber: innovation dans les relations entre les individus et entre les groupes, et considérée comme différente de l'innovation technique (voir de nouveau le chapitre 3). L'organisation des groupes défavorisés, l'établissement de canaux de communication entre les citoyens privilégiés et défavorisés dans la société urbaine, la création d'une démocratie populaire au niveau local (quartier, petites communautés, groupes de sans-abri, chômage de longue durée) jouent un rôle clé dans l'innovation des relations sociales. À un niveau analytiquement plus compréhensif, on considère les rapports de gouvernance comme faisant partie des rapports sociaux du développement territorial intégré; sans transformations des institutions et des pratiques de gouvernance, il s'avère pratiquement impossible de surmonter les fractures causées par les différents facteurs de désintégration (Garcia, 2006; Le Galès, 2002).

Le *second* sens de l'innovation sociale renforce le premier: c'est celui de l'économie sociale et du travail social. Le défi ici est de satisfaire les besoins de base de groupes de citoyens démunis d'un minimum vital, d'un logement, de l'accès à une éducation de qualité et exclus des bénéficiaires de la société et de l'économie développée. Il y a des divergences d'opinion sur la nature des besoins de base, mais la convergence d'opinions sur ce point va de plus en plus vers une définition contextuelle, le panier de besoins de base « de référence » dépendant du niveau de développement de l'économie nationale ou régionale à laquelle une localité appartient (de Muro, 2006). Pourtant, cette définition contextuelle est pleinement ouverte aux critiques du point de vue du développement durable, où les balances des poids écologiques de la consommation n'ont pas seulement une signification contextuelle, mais également absolue.

La combinaison de ces deux lectures de l'innovation sociale met l'accent sur l'importance de la création d'institutions de type « *bottom-up* » pour la participation, la prise de décision et la production. La mobilisation des forces politiques, qui seront à même de promouvoir le développement intégré, est basée sur la capacitation des citoyens démunis des biens matériels essentiels, des droits sociaux et politiques. Cette mobilisation devrait également inclure un processus de révélation des besoins, différent de celui du marché, qui ne révèle que les besoins des acteurs de marché de type « demandeur » soutenus par un pouvoir de marché réel. Les agents démunis de pouvoir d'achat pourraient s'adresser aux systèmes classiques d'assistance de l'État-providence pour la satisfaction de leurs besoins. Mais ces registres d'allocation de biens et de services sont souvent cicatrisés par la politique d'austérité de l'État néolibéral ou par la domination de critères d'allocation basés sur les mérites individuels, et ne mènent pas toujours à une qualité de satisfaction acceptable. On constate que la définition de l'innovation sociale au niveau local (du quartier, dans la plupart des cas) est proche de celle utilisée dans le modèle de la région sociale, où l'innovation sociale était le facteur structurant de l'ontologie communautaire (chapitre 4).

Quelques exemples de stratégies alternatives de développement inspirées par l'innovation sociale ont déjà été trouvés dans différentes localités de nos études. Une vue d'ensemble générale des actions innovantes les plus frappantes est donnée au tableau 5.3.

Les exemples du tableau 5.3 illustrent différents aspects de la double définition de l'innovation sociale au niveau des villes et des quartiers urbains. La formation professionnelle est destinée à réintégrer des chômeurs sur le marché du travail régulier, mais aussi par le biais de nouvelles initiatives de production dans le secteur de la construction (plusieurs localités), des biens de consommation, des activités écologiques (Hambourg). La satisfaction des besoins essentiels est particulièrement matérialisée par l'implication de maçons sans emploi ou d'autres artisans dans la construction de nouveaux logements ou la rénovation d'installations existantes. Dans de nombreuses localités, la constitution de réseaux pour la production, la formation et la gouvernance de quartier est explicitement présente. Ainsi, plusieurs caractéristiques de base du modèle du développement territorial intégré – se référer à nouveau à la figure 5.1 – ressortent des cas étudiés.

Mais afin de réaliser les ambitions du développement territorial intégré, tous ces piliers évoqués du développement territorial intégré doivent effectivement être liés. Loin de vouloir imposer « l'intégralité de

TABLEAU 5.3.
Illustrations d'initiatives innovantes dans les stratégies de développement local

Réorientation professionnelle et intégration sur le marché du travail (1)	Nouvelles initiatives de production (2)	Formation professionnelle adaptée aux besoins et aux possibilités de la population (3)	Actions développant des activités spécifiques répondant aux besoins locaux avec un potentiel de nouveaux emplois pour la population locale (4)	Renforcement du système productif local (5)	Actions en faveur de liens plus forts entre les stratégies économiques et les politiques sociales (6)	Amélioration du logement et lutte contre la pauvreté (7)	Réseaux d'agences pour le développement économique local (8)	Développement de stratégies - Mise en œuvre problématique (9)
Hambourg: Création d'emplois, formation et éducation de personnes sans emploi pour les besoins actuels et futurs de l'économie privée	Rostock: Initiatives pour soutenir les départs d'emplois protégés vers le marché du travail ouvert	Valenciennes: Centres de formation professionnelle en coopération avec de grandes entreprises situées dans la zone	Hambourg: Création d'emplois, formation et éducation de personnes sans emploi pour les besoins actuels et futurs de l'économie privée	Roanne: Promotion de l'économie locale, amélioration du système éducatif et professionnel	Barakaldo: Conscience générale du besoin d'une intervention intégrée. Fort accent sur la politique sociale	Hambourg: Stratégies de redéveloppement urbain dans les démunies (Pauvreté III)	Valenciennes: Force de travail locale. De nombreux programmes ambitieux	Rothopos: Pas de stratégies de développement. Génération des interventions venant de l'extérieur ayant un caractère destructif
Dormund: Programmes de réorientation professionnelle particulièrement pour ceux qui sont employés dans les PME et l'informatique	Hambourg: Initiatives pour soutenir les <i>surfers</i>	Comarca Montes de Oca: Développement d'une infrastructure stable de formation (P III)	Hambourg: Création d'emplois, formation et éducation de personnes sans emploi pour les besoins actuels et futurs de l'économie privée	Ostiglia: Initiatives pour des analyses comparatives, mise en réseau avec d'autres centres de services d'affaires et des localités concernées par des problèmes similaires	Nord-est d'Anvers: Il existe un cadre pour une stratégie globale	Brème: Création d'emplois dans des aires urbaines souffrant d'importants problèmes sociaux (quartiers en crise)	Barakaldo: Force de travail locale. De nombreuses propositions	Agueda: Conception d'une politique de développement qui reflète des compétences limitées

Nord-est d'Anvers: Centre de formation aux nouvelles technologies	Brème: Initiatives pour l'incubation de nouvelles entreprises	Elgoibar: Cours de formation avec un caractère sectoriel et expérimental	Dormund: Activités spécifiques visant à créer des emplois tant utiles pour l'environnement que socialement	Vigevano/Lomellina: Soutien formation à la culture des affaires, formation professionnelle	Nord-est d'Anvers: Conseils pour la reconversion, pour la rénovation de logements	Lawrion: Force de travail locale. Syndicalisme fort	Sykes: Quelques types d'intervention, uniquement en planification urbaine
Charleroi: Motivation professionnelle et formation <i>on-the-job</i> soutien pour accéder à des emplois qualifiés (P III)	Argandil: Initiatives pour la création d'une école professionnelle orientée vers le secteur agro-forestier	Argandil: Initiatives pour la création d'une école professionnelle orientée vers le secteur agro-forestier	Brème: Plans de création d'emplois: politique du marché du travail active	Urbana: Création/Initiation d'un comportement solidaire, promotion de l'autonomie des entreprises locales sur le marché	Gerona: Régénération urbaine et stratégies de logement (Pauvreté III)	Beira-Mar: Force de travail locale. Sensibilité sociale non suffisante	Castres-Mazanet: Jusqu'en 1991, pas de stratégie pour un nouveau développement local. Initiatives seulement pour l'amélioration du système éducatif.
	Fistguard: Formation professionnelle pour la communauté locale		Nord-est d'Anvers: Implantation d'entreprises qui fournissent des services spécifiques à de grandes entreprises pour l'embauche de personnel non qualifié		Charleroi: Fondation d'une société de logements sociaux pour intervenir dans les problèmes de logements sociaux vécus par les locataires (Pauvreté III)	Nord-est d'Anvers: Innovation dans le partenariat	
		Comarca Montes de Oca: Cours spécifiques pour la formation de prestataires de services sociaux (Pauvreté III)				Rhondda: Innovation dans le partenariat (Agence de Développement Galloise)	
						Sud de Cardiff: Innovation dans le partenariat	

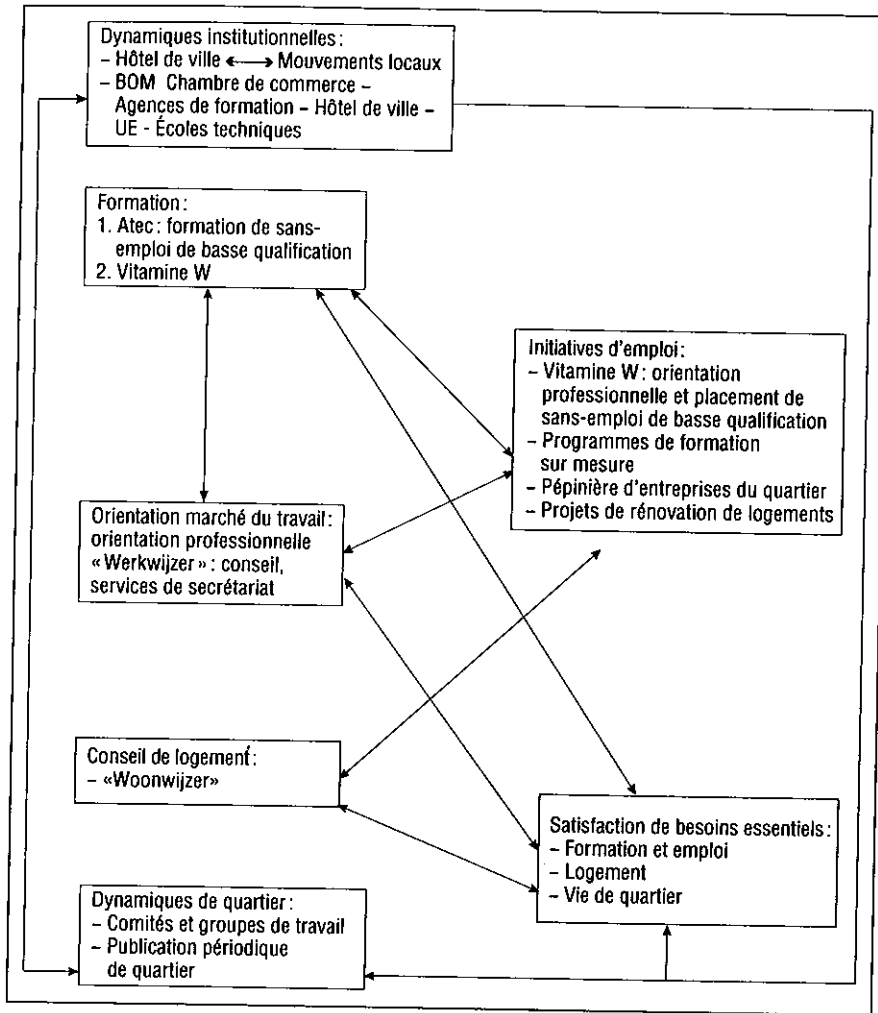
l'intégration», avec tous les volets de l'approche connectés entre eux, nous considérons des projets de développement territorial comme intégrés si au moins deux des secteurs d'intervention (formation, marché du travail, emploi et production locale) sont liés, et qu'un volet actif de gouvernance y correspond. L'innovation dans la gouvernance a comme but la démocratisation du développement local, en activant les politiques locales, simplifiant les institutions et attribuant un rôle plus significatif aux mouvements sociaux (Novy *et al.*, 2005).

Regardons un exemple de plus près. À Anvers, première ville portuaire de la Belgique et deuxième d'Europe, certains quartiers souffrent depuis quelques décennies de désintégration socioéconomique et sociopolitique. Depuis les années 1980, Anvers Nord-est a été le terrain de mobilisation sociopolitique et d'initiatives socioéconomiques initiées par divers mouvements sociaux et sociopolitiques (Christiaens, Moulaert et Bosmans, 2007). L'expérience qui nous intéresse le plus est celle d'Anvers Nord-est, où la Société de développement de quartier (en néerlandais *Buurtontwikkelingsmaatschappij*) BOM a été l'agent de développement stratégique le plus significatif; pourtant, BOM n'était ni une société publique appartenant à l'appareil étatique de la ville, ni un acteur de marché, mais une association de la société civile née des forces sociales du quartier, de la ville d'Anvers autant que de réseaux à portée spatiale plus large. Sur la période 1970-1995, ce quartier a subi une perte de sa population active de plus de 40%; comparée à un déclin de la population de 22% sur la même période, cette perte d'implication dans la vie économique active se traduit par une augmentation spectaculaire du chômage. D'un quartier assez vivace dans les années 1970 trouvant ses revenus dans le travail lié aux activités portuaires, au commerce de détail, à l'industrie chimique, etc., il connaît aujourd'hui des problèmes de désintégration significatifs. La population souffre actuellement de la pénurie d'emplois et de l'inadéquation des profils proposés par rapport au travail disponible. Le niveau de basse qualification parmi la population étrangère explique en partie le problème. Mais, loin de vouloir retomber dans le piège de l'observation micromissima, il est clair que ce «village urbain» manque d'éléments pour constituer une base socioéconomique saine. C'est en partant de cette réalité de désintégration socioéconomique du quartier par rapport à Anvers dans son ensemble, et des forces sociales existantes et mobilisables que BOM a développé sa stratégie de développement territorial intégré (Moulaert, 2000, p. 97; Christiaens, Moulaert et Bosmans, 2007). Les stratégies de BOM, ses rapports avec les forces sociales et les communautés locales (l'État local) se sont développés au début des années 1990 jusqu'à sa disparition en 2005. On distingue trois périodes dans ces rapports, et nous nous focalisons sur la période 1990-1997, où la stratégie de développement

territorial intégré était la plus «pure». La figure 5.2 traduit le modèle «générique» du développement territorial intégré pour les stratégies, intégrations et domaines d'action à la situation concrète à Anvers Nord-est pendant la période concernée. L'intégration se réalise autant spatialement qu'au niveau des partenaires (agents représentant les stratégies significatives soutenues par les forces sociales) et des domaines d'action. Quatre types d'actions réalisant les liens d'intégration ont été identifiés: *i*) actions en faveur, ou sur la base de la mobilisation de la population locale et la construction d'une conscience ou d'une identité locale (reconstruire la culture locale...); *ii*) actions renforçant les liens entre les stratégies économiques et les politiques sociales (multi-échelles); *iii*) formation professionnelle adaptée aux besoins et aux capacités de la population locale; *iv*) actions développant des activités de production satisfaisant des besoins locaux, et ayant un potentiel de créer de l'emploi pour la population locale. Réfléchissons un peu sur ce dernier type d'action. BOM a soutenu et a fonctionné comme développeur de projet pour la création d'un centre d'activité (*business center*) NOA (Noord-Oost Antwerpen) au sein du quartier. Ce projet compliqué, impliquant nombre de partenaires de natures institutionnelles diverses, n'est devenu opérationnel qu'en 1996. Au début, le projet a favorisé la création d'activités économiques par les résidents du quartier, et en particulier les chômeurs. Mais vu l'incertitude accompagnant maints projets de l'économie sociale, BOM a graduellement ouvert l'initiative vers le secteur économique concurrentiel. Pendant une certaine période, la sélection des projets s'inspirait des effets directs pour le quartier: la rénovation des bâtiments, ou des activités tertiaires permettant la réinsertion de personnes au marché du travail. Cette poursuite d'objectifs sociaux n'était pas tout à fait en harmonie avec les agendas de certains partenaires de la BOM. Ainsi, il fut décidé que le centre d'activité devrait fonctionner entièrement au sein de l'économie formelle, et que les autres initiatives économiques de la BOM – voisinant ou faisant partie de l'économie sociale – devraient être hébergées dans d'autres secteurs d'activité de la BOM (projets de rénovation de logements, Vitamine W, par exemple). Malgré ce positionnement dur des partenaires privés, au début peu d'initiatives «pur marché» ont trouvé le chemin vers le centre d'activité; à cette étape initiale c'était la CE (Urban Pilot Project; Projet Pilote Urbain) qui était le financeur le plus important. Au milieu des années 1990, le centre hébergeait des «*start-ups*» de PMI actives dans les services administratifs et professionnels, la production artisanale ainsi que la distribution.

À cause d'une histoire institutionnelle compliquée (économies d'échelle trop importantes à gérer par une association, conflits politiques, rivalité d'autres associations, changement du régime politique local urbain de partenariat égalitaire vers les principes de «la nouvelle gestion publique»

FIGURE 5.2.
Développement territorial intégré à Anvers



Source: Moulaert (2000).

ou de « new public management » mobilisant des principes de gestion privée dans la gestion du secteur public, etc.), la BOM a disparu en 2005. Mais la plupart de ces activités ont été intégrées soit au sein des services réguliers de la ville, soit au sein de VITAMINE W, qui aujourd'hui est une entreprise de l'économie sociale employant plus de 200 personnes.

Maintes autres initiatives de développement territorial intégré pourraient être analysées dans ce contexte. Il y a les initiatives plus anciennes analysées par Jacquier (1991), il y a les initiatives canadiennes présentées et évaluées par CRISES (site Internet), ainsi que les expériences analysées moyennant le modèle ALMOLIN dans le cadre du projet SINGOCOM (<users.skynet.be/frank.moulaert/singocom>). Le modèle ALMOLIN offre une amélioration du modèle du développement territorial intégré, dans le sens qu'il reconnaît mieux la dépendance de sentier et de contexte institutionnel que ce dernier; de plus, il dynamise les rapports dialectiques entre les besoins à satisfaire, les visions de l'innovation sociale (en rapport avec la construction de la culture et de l'identité locales) et les stratégies de développement. Cette dynamisation se matérialise en premier lieu par la confrontation directe entre les mécanismes d'exclusion économique, sociale et politique d'un côté, et les initiatives d'innovation de l'autre. SINGOCOM a appliqué le modèle ALMOLIN à seize expériences d'innovation sociale. Le tableau 5.4 présente un riche échantillon des façons dont l'innovation sociale peut contribuer à satisfaire les besoins individuels et collectifs.

Dans la prochaine section, nous nous concentrons sur le rôle des mouvements sociaux dans l'innovation sociale au niveau local. Les mouvements sociaux sont des agents du changement social, des expressions des forces sociales défendant des projets d'innovation sociale anti-hégémoniques, et en particulier des innovateurs de la gouvernance. En effet, leur apparition signifie généralement une modification des relations sociales de développement et de gouvernance, car ils sont des catalyseurs dans la révélation des besoins essentiels des populations et généralement, ils sont également des innovateurs des modes de coordination et de gestion des systèmes d'allocation désignés à satisfaire ces besoins.

5.4. LE RÔLE SPÉCIFIQUE DES MOUVEMENTS SOCIAUX DANS L'INNOVATION SOCIALE¹

Dans l'optique qui nous intéresse, il est essentiel d'identifier les processus qui déterminent l'origine, la vie et le rôle des mouvements sociaux dans la stratégie de développement local. En effet, nos études de cas ont démontré leur rôle souvent irremplaçable dans les processus ainsi que dans la réalisation des agendas de l'innovation sociale (Moulaert, 2000; SINGOCOM, 2005, rapport final, voir site Internet; Swyngedouw, 2005;

1. Cette section est une actualisation de Moulaert, Delvainquière et Delladetsima (1997).

TABLEAU 5.4.
Initiatives socialement innovantes et satisfaction des besoins

Type d'innovation sociale	Initiatives socialement innovantes															
	Rhonda	Buteown	Ouseburn	New Deal, Ncl	AQS, Naples	Pazzamoci	Leoncavallo	Olinda	BOM, Apen	Limite/Limite	CityMined	Alentour	Marzahn	KF Wedding	LA21 Vienna	Area Manag. Vienna
Améliorer les relations de gouvernance	X	X	X		X		X	X	X	X	X		X	X	X	X
Processus d'apprentissage partagé de la communauté	X	X			X			X	X	X	X					
Développement endogène enchaîné au niveau du quartier	X							X	X			X				X
Intégrer la satisfaction des besoins dans différents champs (logement, marché du travail, apprentissage professionnel, espace public, services sociaux)	X				X			X	X			X				
Incorporer les arts et la culture dans le développement local	X	X	X													
Créer de l'espace et des opportunités nécessaires à une culture libre et à l'émergence de liens de sociabilité (sociality)		X	X		X		X	X	X	X	X					
Préserver l'héritage social	X	X	X													
Améliorer la gestion urbaine locale	X			X												X
Améliorer la qualité de l'aide et des services sociaux				X											X	
Combiner l'innovation des relations sociales à la satisfaction des besoins humains				X										X		
Lier les échelles de gouvernance - Partenariats	X				X									X		X
Utiliser la ville comme une ressource collective			X												X	
Surmonter l'aliénation politico-institutionnelle des citoyens		X														
Démocratiser les dynamiques gouvernementales de l'hôtel de ville au bénéfice des quartiers					X									X	X	X
Renforcer les liens sociaux au niveau des quartiers			X		X									X	X	X
«Capacitation» engendrée par les conditions d'exclusion et d'aliénation	X	X														
Intégrer les migrants dans la gouvernance et les dynamiques du gouvernement	X	X			X											

Source : SINGOCOM.

Swyngedouw, 2008; Novy et Leubolt, 2005; Garcia, 2006; Mayer, 2000). De plus, l'impact indirect de ces mouvements sur l'innovation sociale dans plusieurs secteurs de la société a également été reconnu : l'influence sur les agendas politiques, la responsabilisation sociale des entreprises, l'accessibilité augmentée des organes politiques, la création d'une conscience écologique et de solidarité...

Tout d'abord, comme pour le développement territorial, une approche historique est indispensable. Elle est par exemple nécessaire pour mettre en évidence la mutation de macro-mouvements de gauche sur de «grands» thèmes comme les droits civils aux États-Unis (Fisher, 1993) et l'émancipation sociale en Europe (Mayer, 1995), vers des mouvements plus ciblés thématiquement, tels que les comités de voisinage, de développement durable local (par exemple, autour de l'Agenda 21) ou des organisations qui s'occupent d'éducation par le bas et de réintégration sociale. Il est également important de comparer les mouvements urbains contemporains avec ceux des années 1960 et 1970, qui portent souvent les bases d'initiatives coopératives actuelles (Topalov, 1989; Castells, 1975; Castells, 1983; Vanden Eede et Martens, 1994). Les «macro-racines» de nombre de ces micromouvements sont claires historiquement : c'est le cas des comités de voisinage à Anvers, inspirés du «mouvement de 1968», ou dans les villes allemandes où les traditions écologistes ou coopératives partagent des principes écologiques communs.

Puis, la reconstruction historique des mouvements sociaux impliqués dans le développement socioéconomique local contemporain exige une ouverture idéologique vers les mouvements et les grandes organisations honorant des principes de solidarité. L'observation de la situation sur le terrain laisse entrevoir souvent l'action des églises, des groupes socioculturels qui leur sont attachés ou opérant en marge de mouvements politiques avec une tendance soit progressiste, centriste ou conservatrice. Mais l'expérience de terrain révèle également les mouvements de protestation animés par des agents dont la satisfaction des besoins essentiels est menacée ou supprimée. Si le dernier style de mobilisation est plus en accord avec la logique du développement territorial intégré, en réalité, on observe que les mouvements sociaux, qui sont aujourd'hui les plus impliqués dans des stratégies de développement concrètes, témoignent souvent d'un flou idéologique et combinent des logiques d'action relevant autant de luttes directes pour les intérêts économiques et politiques menacés, que des mouvements «réformistes» qui cherchent à collaborer de façon efficace avec les autorités locales.

Il faut s'abstenir de faire une analyse trop simpliste, dans le style de « cycles de vie des mouvements sociaux » et qui pourrait être caractérisée de la manière suivante : « à l'origine : la lutte radicale – puis un programme d'exigences politiques – puis la collaboration avec les autorités locales – et pour finir l'intégration aux services de développement des communautés locales, résultat de la collaboration avec le système de gouvernance local ». Certes, cette interprétation de l'histoire des mouvements sociaux absorbés par le re-développement urbain et ses acteurs publics est trop mécanique et ne correspond pas aux constats de nos recherches. Ainsi, des rôles tels que l'observation critique et l'initiation de nouvelles politiques ne doivent pas empêcher la collaboration étroite avec les autorités locales. Les modèles d'action « de la vie réelle » dépendent des traditions de la gouvernance locale (par exemple, les municipalités travaillistes avec une vieille tradition de collaboration avec divers mouvements sociaux), des modes d'intégration des innovateurs sociaux dans l'administration locale, de la diversité des points d'action, de la diversification des collaborations et des sources financières des mouvements. Même si des mouvements sociaux de longue date se transforment, cela ne signifie pas que leur rôle d'innovateurs sociaux radicaux disparaît. Cela peut même être le cas contraire qui se produise : dans un certain nombre de cas, lors de leur institutionnalisation, des mouvements parviennent à réduire leur dépendance vis-à-vis des organismes politiques de l'administration publique locale ou d'agences de financement exerçant une influence trop importante sur les programmes des mouvements.

En général, malgré des origines radicalement différentes, la focalisation sur la satisfaction des besoins essentiels est fondamentale pour tous les mouvements sociaux. Des tendances assez nettes se manifestent au sein des majorités des mouvements engagés dans les stratégies de développement local :

- La collaboration institutionnelle avec des institutions publiques, semi-publiques ou privées (locales, régionales, nationales, européennes, etc.). Ce type de collaboration résulte souvent de partenariats établis par des associations, services et organisations responsables de l'animation sociale, de la formation et de la production (exemple : économie sociale) au niveau des districts urbains ou des quartiers ;
- La coopération professionnelle de techniciens, de spécialistes de haut niveau et d'ingénieurs de diverses disciplines (architecture et construction, conseil en technologie et en organisation, conseil en gestion des ressources humaines, sociologie et psychologie, économie, administration et gestion). Cette coopération résulte

souvent d'un échange de professionnels entre les initiatives d'innovation sociale et d'autres activités (bureaux d'étude, universités, communautés locales, services de l'État, etc.) ;

- L'adoption de modèles d'organisation, de gestion et de production de firmes privées, d'organisations sans but lucratif ou d'administrations publiques, est un autre aspect du nouveau professionnalisme des mouvements ;
- « Le réformisme » : certains des objectifs plus radicaux souvent à l'origine des mouvements ont été « réformés » au long du parcours de mise en application ou d'action de politique concrète. Cependant, il n'y a pas de corrélation évidente entre la professionnalisation et les stratégies de réformes radicales au sein des mouvements sociaux ;
- La protestation contre l'aliénation des objectifs initiaux par les pratiques politiques ou les stratégies de développement actuelles. Le « cycle de vie » théorique peut aider à éclaircir ce phénomène. Les nouveaux mouvements sociaux (en réaction au réformisme) se profilent contre les associations qui semblent avoir « perdu leurs orientations » présentes à leur origine. Dans le cas des mouvements populaires, réagissant en premier lieu à l'aliénation observée, les germes de la protestation résident toujours dans la négligence des besoins essentiels (économiques, sociaux et politiques) ;
- Une fonction représentative et de « porte-parole » est assurée par des mouvements radicaux ou par des mouvements institutionnalisés, qui croient à la reproduction de leur modèle d'action dans d'autres communautés locales ayant des conditions problématiques similaires ;
- La mise en œuvre de la consultation va dans le même sens : l'expérience et l'expertise sont mises à la disposition de groupements défavorisés et d'agents mobilisateurs afin de les aider à mettre en place leurs propres initiatives ;
- Dans la logique poussée des partenariats, les autorités locales intègrent souvent les programmes et les ressources des mouvements sociaux. Une « partie » du personnel des mouvements sociaux devient impliquée dans le développement d'organisations créées par le biais des partenariats entre les mouvements et les autorités. Les autorités locales agissent souvent comme gestionnaires de ces organisations ou comme leur cofondateur ou cofinanceur, ou même leur directeur « externe » – toujours au nom de la démocratie locale. De cette « incorporation » des programmes

des mouvements résulte souvent deux dynamiques : la consolidation des dynamiques de développement local accompagnée « de retour à la base » de différents mouvements sociaux qui étaient à leur origine. En fait, ces derniers se retrouvent dans une position de confrontation directe avec la population concernée, qui peut provoquer une radicalisation politique.

Mais il y a des gradations significatives dans l'implication des démunis dans les mouvements sociaux et les associations œuvrant dans le développement local. Le « faire pour » (les défavorisés) par les associations peut signifier une reproduction du paternalisme, un abandon des besoins de base et des mécanismes de décision et de gestion démocratique. En tout cas, la dimension éthique des mouvements sociaux soulève une discussion difficile, qui nous rappelle l'ambiguïté de l'ouverture des entreprises vers l'entrepreneuriat éthique et durable (chapitre 3). En réalité, comme le suggère la méthodologie de l'analyse du développement local présentée à la section 5.1, les questions éthiques et la (re)production des systèmes de valeurs font partie de la dynamique du développement local même ; ainsi, la suggère l'approche régulationniste enrichie par des éléments de l'économie politique culturelle. Ce constat nous fait souligner l'importance d'une vision d'innovation pour la localité ou le quartier et de la création d'une culture et d'identité locales, y compris les points de vue sur des questions éthiques concernant l'intégration d'individus et de groupes démunis, qui valorise une ontologie de la diversité existentielle comme base des agendas de développement local.

5.5. LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL INTÉGRÉ FACE AUX RAPPORTS SOCIAUX

Ce chapitre 5 s'est focalisé sur la partie la plus empirique de l'analyse de l'innovation sociale dans le développement territorial telle que présentée dans ce livre, celle qui couvre les expériences au niveau des quartiers. Il existe, nous l'avons vu, une diversité d'orientations pour les stratégies d'innovation sociale au niveau des quartiers (orientation culturelle, technologique, artistique, artisanale, provision équitable de services de proximité, etc.). Mais nous avons limité notre analyse aux travaux sur les approches intégrées signalées dans ce chapitre, qui visent à combiner une diversité d'initiatives à des partenariats basés sur les forces sociales organisées à des échelles spatiales articulées, afin de satisfaire les besoins existentiels des habitants, et en premier lieu ceux des individus privés de

ressources². La vaste quantité et diversité de ces travaux permettent de poser des questions plus explicites sur les rapports entre dépendance de sentier, présence et avenir des quartiers, ainsi que sur le lien entre analyse et stratégies de développement. Ces rapports sont difficiles, et renvoient autant aux problèmes posés par les déterminismes provenant de l'histoire socioéconomique, qu'au potentiel que la confrontation « passé – présent – avenir » peut générer. En tout cas, l'analyse de la dépendance du sentier au sein du développement territorial a contribué à dépasser une lecture déterministe du passé comme du contexte institutionnel.

Ainsi, le va-et-vient entre passé et présent-futur, développement subi et développement activé, a généré nombre d'observations sur le *nexus* rapports sociaux et développement territorial. Anticipant les élaborations dans le chapitre suivant, nous croyons devoir retenir déjà maintenant les éléments suivants :

- Les rapports sociaux du développement territorial ne sont pas lisibles en termes généraux, mais requièrent une explicitation dont les paramètres dépendent de la nature du développement, du type de mobilisation sociopolitique, du caractère des acteurs stratégiques et des rapports avec le territoire – dans toutes ses dimensions économiques, sociales, politiques, etc.
- Il en est de même pour l'analyse du capital social au sein des rapports sociaux territoriaux. Aux chapitres 3 et 4 nous avons critiqué l'interprétation instrumentale du capital social. Nous avons souligné son caractère socialement encastré et ses liens avec le capital économique, culturel et symbolique d'individus appartenant à des groupes ou communautés sociales spécifiques. *De ce point de vue, l'innovation sociale ne signifie pas seulement la mobilisation du capital social en fonction de la réalisation d'agendas de développement, mais également la valorisation de sa spécificité territoriale et communautaire, le dépassement de la fragmentation et de la segmentation des capitaux sociaux par la mise en réseaux de groupes et territoires exclus ou défavorisés.*

Nous concluons que l'innovation sociale dans le développement territorial doit être abordée par une analyse fine des imbrications entre logique sociale et logique territoriale. En termes lefebvriens on devrait en effet se poser les questions suivantes : *i)* l'innovation sociale, comment se rapporte-t-elle à la production sociale de l'espace ? *ii)* doit-elle uniquement

2. Travaux réalisés par Jacquier, Laville, Klein, Gibson-Graham, Moulaert, Delladetsima, Vicari, Delvainquière, Demazière, ainsi que les scientifiques ayant contribué à SINGOCOM.

être interprétée en termes de « production » (et d'espace perçu) ou fait-elle partie de l'élan de l'espace conçu et vécu? Dans la majeure partie de la littérature, l'innovation sociale dans sa dynamique territoriale est identifiée à la représentation de l'espace, voir la pratique spatiale. Mais en réalité, sa matérialisation dépend largement de ses rapports avec l'espace vécu et sa perception; en effet, c'est celle-ci qui va rendre les images et les symboles permettant de développer le langage et les outils d'imagination pour conceptualiser l'espace (social) futur à partir de l'espace vécu, car existant.

CHAPITRE



DE L'INNOVATION SOCIALE À L'INNOVATION SOCIALE TERRITORIALE

Le moment est venu de faire le point. Dans ce livre, nous avons examiné à la lumière de deux trajectoires les rapports entre l'innovation sociale et le développement territorial. L'une a eu pour objet l'étude des progrès faits en matière d'analyse du développement territorial. Elle a permis de montrer comment le développement humain et l'innovation sociale y ont progressivement été pris en compte; l'autre trajectoire a porté sur la pluralité et le progrès de l'utilisation du concept d'innovation sociale même et sur sa territorialisation (6.1).

L'objectif de ce dernier chapitre est de mieux confronter les deux trajectoires, tout en les intégrant selon une démarche épistémologique rigoureuse. À cette fin, nous allons nous arrêter sur plusieurs questions conceptuelles et analytiques.