

Développement économique et développement social dans deux quartiers défavorisés en Allemagne et au Royaume-Uni = un mariage de raison ?

David CHEVALIER

Cette communication s'inspire d'un travail de recherche européen intitulé *Évaluation des initiatives socioéconomiques dans des quartiers défavorisés* auquel j'ai participé pour le Laboratoire de Sociologie du Travail et de l'Environnement Social (Université Nancy2) avec M. Blanc et H. Henrion de 1998 à 2000 dans six pays : Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas et Suède. L'intérêt principal de cette recherche européenne est d'une part l'étude des contextes nationaux qui ont généré les processus d'exclusion sociale et d'autre part, une analyse des initiatives élaborées pour lutter contre cette exclusion. J'ai sélectionné pour cette intervention deux initiatives menées en Allemagne et au Royaume-Uni et qui illustrent parfaitement les enjeux du développement socioéconomique local.

1. Les contextes nationaux

Malgré des différences nationales, politiques et économiques, le développement et le déclin des quartiers de Marxloh à Duisburg en Allemagne et de Govan à Glasgow au Royaume-Uni ont été principalement conditionnés par un processus d'industrialisation et de désindustrialisation. En même temps, frappés par les mêmes problèmes de mise à l'écart et de stigmatisation d'un toujours plus grand nombre de leurs habitants, ces quartiers connaissent des stratégies de développement socioéconomique dont l'orientation n'est jamais un hasard.

En Allemagne, la ville de Duisburg, avec plus de 500 000 habitants, est un centre économique important de la Ruhr. Avec l'industrialisation du XIX^e siècle, la ville s'est développée et est devenue prospère avec une apparence, une population et des infrastructures déterminées par l'industrie du charbon et de l'acier.

L'histoire socioéconomique de Govan au Royaume-Uni est quant à elle étroitement liée à la croissance et au déclin de la ville de Glasgow depuis la révolution industrielle. Avant cela, Glasgow était une petite ville avec une université et une cathédrale au nord de la rivière Clyde, à l'ouest du centre de l'Écosse. En 150 ans, de multiples facteurs ont transformé Glasgow, ville tranquille, en l'une des plus grandes villes d'Europe. Ce genre de production exigeait beaucoup d'espace, un immense terrain était donc occupé par un petit nombre de producteurs.

En Allemagne, dès les années 1960, le déclin de l'industrie s'est mis en route et, de 1976 à 1996, Duisburg est passé de 134 597 à 66 168 emplois manufacturiers. Si le déplacement croissant de l'emploi vers le secteur tertiaire est une tendance nationale, il ne peut compenser à lui seul l'effondrement de l'emploi manufacturier. Ce qui était autrefois la base du développement économique s'est peu à peu réduit à quelques usines menacées de fermeture et par conséquent une menace de perte de milliers d'emplois. Des sidérurgistes ont réussi à obtenir une écoute nationale et ont réussi à mobiliser un vaste public. Ainsi, la ville de Duisburg a développé rapidement un programme nommé « Duisburg 2000 » pour promouvoir

la restructuration économique. Toutefois, Duisburg dépendait toujours de la sidérurgie et rien n'a été fait pour l'adapter aux changements structurels ou pour créer de nouveaux emplois dans des secteurs économiques plus modernes. La domination absolue de quelques grandes usines pendant de nombreuses années a eu une forte influence sur la structure économique, sur le niveau de compétences de la main-d'œuvre locale, sur la structure de la population, sur la qualité des programmes locaux de logement et sur les conditions de vie.

De grandes proportions de terrain qui pourraient convenir à un développement commercial sont toujours la propriété des entreprises industrielles ou, dangereusement souillées, elles ne peuvent offrir qu'un accueil limité aux nouvelles entreprises.

Au Royaume-Uni, après deux guerres mondiales et des ajustements massifs dans le commerce international et la technologie, les industries qui ont fait Govan et Glasgow ont décliné. La grande chute de l'industrie navale a durement touché Govan et une seule entreprise est désormais présente dans la région. Comme en Allemagne, on y trouve de grands terrains laissés à l'abandon et des quartiers lugubres, avec de graves problèmes de chômage et d'enclavement. Il existe à présent un décalage structurel entre le marché du travail et les nouveaux emplois de service créés au centre de Glasgow et d'autres quartiers environnants. Des efforts ont été entrepris ces deux dernières décennies pour promouvoir la ville de Glasgow. De nouveaux hôtels et restaurants de luxe, des immeubles de bureaux et des centres commerciaux majestueux ont ouvert leurs portes dans le centre-ville, mais Govan se caractérise toujours, notamment par un fort taux de chômage de longue durée, surtout chez les jeunes, et par de grands terrains sous-utilisés.

Au sein de quartiers fortement influencés par le monde industriel et frappés par la désindustrialisation, des initiatives tentent d'améliorer leur image ainsi que celle de leurs habitants.

2. Soutien aux entreprises = développement économique = des emplois pour les chômeurs = une évidence ?

De nombreux porteurs d'initiatives sont convaincus qu'il est possible de réitérer la croissance économique et sociale qu'a connu leur quartier à travers une nouvelle stimulation de l'entreprise et donc corriger les effets néfastes de la désindustrialisation. Ce courant se centre sur le cercle présumé vertueux de la promotion de l'entreprise : **soutien aux entreprises = développement économique = des emplois = développement social.**

2.1. L'Initiative de Govan

L'Initiative de Govan au Royaume-Uni a été créée en 1986. Elle a pour but de favoriser le développement économique du quartier de Govan en favorisant le développement de l'entreprise et des opportunités d'embauche qu'elle pourrait créer pour ses habitants.

Une configuration particulière, une conjonction d'intérêts : l'Initiative de Govan est une agence privée, fortement liée au secteur public pour son administration et son soutien financier. Les organisations fondatrices étaient l'Agence de Développement Écossaise *Glasgow Opportunities* et deux usines locales. Le conseil d'administration a été nommé par les organisations membres, dont la moitié sont des politiciens locaux (président et vice-président) et l'autre moitié des représentants des entreprises. Cette initiative s'est implantée à Govan pour plusieurs raisons : c'est un quartier en difficulté mais qui a un bon potentiel pour

le développement économique grâce à la base industrielle qui lui reste. D'autres raisons, plus politiques, conditionnent l'orientation entrepreneuriale de l'Initiative de Govan. Le système de subventions au Royaume-Uni engendre une compétition. Govan est en concurrence directe avec les autres localités à travers Glasgow et l'Écosse et doit pouvoir drainer de nouveaux investissements, retenir et étendre les entreprises existantes.

Des arrangements financiers rendent l'Initiative de Govan dépendante du Conseil de Ville et de l'Agence de Développement de Glasgow¹ qui alimentent plus de la moitié du budget de l'Initiative. D'un côté, l'Initiative de Govan pense que son travail est de lutter pour l'emploi local ; d'un autre côté, l'Agence de Développement de Glasgow s'intéresse au développement économique de la ville et pas seulement à celui de Govan.

Les effets en matière de recrutement : l'Initiative de Govan, pour permettre l'insertion professionnelle des habitants, veut augmenter leur « employabilité » à travers des programmes de formation et d'éducation visant à les adapter collectivement à la demande des entreprises. Par exemple, il y a eu des programmes pour améliorer les compétences dans l'industrie de la construction pour répondre aux besoins des grands projets de développement. D'autres formations concernent la technologie de l'information, l'accès à l'université, les soins ou les centres de télétravail. D'un autre côté, l'Initiative de Govan s'emploie à faire reculer les préjugés des employeurs et des investisseurs à l'encontre des habitants, et cela ne peut se faire selon elle qu'en améliorant leurs compétences. En théorie, un bon programme local pourrait faire en sorte que le recrutement au sein des PME bénéficie aux chômeurs locaux.

En 1997, l'Initiative de Govan a mené une enquête auprès des entreprises pour connaître leur opinion sur le marché local de l'emploi, le genre de projets au sein desquels elles sont impliquées et les effets de l'Initiative sur les stratégies de recrutement sur le long terme. 18 entreprises ont participé à des programmes de recrutement local. Toutes ont exprimé une volonté d'embaucher des habitants. Certaines entreprises ont même fait part de leur devoir, leur obligation culturelle ou morale de soutenir le marché de l'emploi local lorsque cela était possible. D'autres fournissaient des raisons plus économiques pour stimuler le recrutement local : la main-d'œuvre locale pourrait être plus fiable, car moins dépendante d'un système de transport aléatoire et des embouteillages. Elle pourrait aussi être plus flexible, travailler à des heures irrégulières... De plus, Les habitants peuvent suivre les programmes de formation proposés par l'Initiative de Govan et qui sont inaccessibles aux employés qui ne font pas partie du quartier. Dans la même enquête, nous apprenons que 12 entreprises qui ont voulu recruter des habitants proposés par l'Initiative ont constaté qu'ils n'étaient pas prêts pour l'emploi. 4 entreprises estiment qu'ils ne se sont rendus aux entretiens que pour bénéficier de certaines allocations sociales. 8 entreprises mentionnent le problème de l'adéquation entre les emplois qu'elles proposent et la main-d'œuvre locale. Les entreprises du secteur des services par exemple, ont remarqué que les habitants n'arrivaient pas à s'adapter à leurs nouveaux emplois et ce, malgré les efforts de l'Initiative de Govan en matière de formation. Mais toutes les entreprises ne sont pas négatives à propos des habitants proposés par l'Initiative de Govan. 7 étaient même positives. 4 d'entre elles en ont recruté et trois autres ont estimé que les personnes qui sont venues pour un entretien d'embauche avaient une attitude positive, mais ne correspondaient pas au poste de travail proposé. Sur les 18 entreprises qui ont eu des contacts avec des habitants par le biais de l'Initiative, seulement 5 ont été positives au sujet des possibilités de recruter localement dans l'avenir. 13 étaient plus négatives, car elles avaient eu

¹ . L'Agence de Développement de Glasgow est l'alliance de plusieurs organisations de Glasgow qui tentent de maximiser les subventions de la ville pour améliorer la production, l'emploi et la productivité au sein des entreprises de Glasgow. L'Agence apporte une contribution financière importante à l'Initiative de Govan.

de mauvaises expériences avec la main-d'œuvre locale. Toutefois, cette presque moitié des répondants a envisagé de contacter l'Initiative lorsqu'elle voudra recruter de nouveau.

En général, les effets des programmes de Développement des Ressources Humaines de l'Initiative sont variables sur les stratégies de recrutement des PME. Pour la majorité, les décisions majeures de recrutement sont déterminées par les besoins de l'entreprise.

Par exemple, toutes les entreprises sauf 2 ont effectué leur recrutement (et pour quasiment tous les employés qualifiés) à travers des annonces dans la presse locale, des contacts professionnels existants ou des « chasseurs de têtes ». La plupart des entreprises ne s'adressent à l'Initiative que pour des emplois à temps partiel, faiblement qualifiés ou mal payés. Les entrepreneurs qui ont recruté localement, sont critiques et moins disposés à « se servir » de la main-d'œuvre locale dans l'avenir.

Le taux de chômage à Govan a constamment baissé de 1988 à 1998. Le taux officiel était de 26,2% en 1988 et il est tombé à 19,1% en 1993 et à 13,3% en 1998. La différence entre le taux de chômage à Glasgow et à Govan a diminué en 10 ans de 6,4% en 1988 à 1,9% en 1997. Toutefois, on ne peut attribuer cette baisse qu'aux activités de l'Initiative, car au niveau national, ce ne sont pas seulement les chiffres « bruts » qui évoluent, mais le système de comptage, de définition des chômeurs, de radiations, etc. Ces réductions ne concernent pas de la même manière tous les groupes sociaux, notamment les chômeurs de longue durée et les jeunes.

La création d'entreprise : l'Initiative de Govan a créé une unité qui promeut les PME industrielles, car elle considère qu'elles résistent mieux en cas de récession et que leur développement engendre des emplois dans des secteurs multiples. En revanche, l'Initiative est réticente devant le secteur des services. Elle considère en effet que la création d'entreprises individuelles par les chômeurs qui se mettent à leur compte est trop risquée, notamment faute de compétences et de ressources nécessaires. Certains programmes proposent un soutien « léger » avec des conseils en gestion, sur les financements, etc, pour que les entreprises demeurent compétitives. D'autres programmes sont plus ciblés, ils tentent de répondre aux besoins d'entreprises spécifiques en échange, par exemple, d'une implication pour la création d'emplois. L'Initiative peut proposer des prêts à intérêts réduits (jusqu'à 13 400 euros par entreprise), un soutien pour l'amélioration de locaux, des conseils en sécurité et en financement, l'accès à d'autres subventions (comme par exemple pour l'insertion des femmes dans l'entreprise) et aux formations qu'elle anime.

Pour évaluer la portée de l'Initiative de Govan (ELSES, 2000), 28 entreprises ont été analysées entre septembre et octobre 1998. L'effet le plus positif concerne les compétences en gestion, la formation, le marketing, le financement et la stratégie d'entreprise. En revanche, les effets sont moindres dans le domaine de la gestion du personnel, des techniques de production, des coûts de production... La plupart des répondants ont eu du mal à quantifier les effets de l'aide de l'Initiative. Pour les entreprises bien installées, les conseillers ont une influence limitée. En revanche, les entreprises plus petites et plus jeunes sont particulièrement positives sur les effets des conseillers sur leur compétitivité et leur croissance à venir. Peu de répondants ont noté un effet majeur sur les emplois créés directement grâce à l'aide de l'Initiative. C'est seulement le cas pour deux entreprises. Mais il est très difficile de lier directement (ou pas) l'embauche de personnel aux actions de l'Initiative.

2.2. Le Projet Marxloh

A Marxloh, les infrastructures commerciales locales ont subi de grands changements ces dernières décennies. Une perte de pouvoir d'achat ainsi qu'une image négative des quartiers ont conduit de nombreux magasins et entreprises à fermer ou à délocaliser. Les stratégies économiques locales ont débuté à la fin des années 80, début des années 1990 suite à la désindustrialisation et à l'augmentation du chômage, principalement à l'initiative de la politique européenne (initiative URBAN).

La ville de Duisburg a désigné le Projet Marxloh comme unité responsable des stratégies de revitalisation locale en 1994. Une première aile du Projet Marxloh est l'Agence de Développement de Marxloh (EGM) pour le développement économique, tandis que la seconde aile, le Projet de quartier, s'intéresse à l'emploi, la formation et à l'insertion socioculturelle.

L'aide aux créateurs d'entreprises pour favoriser l'auto-emploi : le BfW, bureau d'aide aux créateurs d'entreprise, s'est mis en place grâce à des subventions européennes URBAN et a été intégré à l'Agence de Développement de Marxloh. Les services de ce bureau concernent particulièrement l'information et le conseil. Parallèlement au développement économique « traditionnel » orienté vers l'offre, l'agence économique veut analyser les besoins des habitants, vus comme des employés ou des consommateurs potentiels. Outre les activités économiques des institutions établies depuis longtemps à Duisburg et ses environs, un développement économique local pourrait créer des revenus supplémentaires aux groupes « exclus ». Les objectifs du bureau d'aide aux créateurs d'entreprise sont de soutenir et d'encourager les créateurs locaux, de manière plus poussée que les institutions qui agissent au niveau de la ville. Le groupe cible du bureau d'aide aux créateurs d'entreprise sont les commerces existants et les créateurs d'entreprise potentiels. L'action du bureau d'aide aux créateurs d'entreprise en direction des entreprises déjà existantes se concentrait au début sur les problèmes d'espace (soutien à la demande de permis, magasins, sites commerciaux...) avec parfois une diffusion de l'information et une stimulation des réseaux. En ce qui concerne la création d'entreprise, les chômeurs qui composent une grande partie de la clientèle du bureau d'aide aux créateurs d'entreprise ne souhaitent pas spécialement faire des affaires au départ, mais ils ont fini par penser que le travail à son compte était une alternative au fait de ne pas pouvoir être embauchés par d'autres. Le bureau d'aide aux créateurs d'entreprise s'est impliqué depuis sa création dans une centaine d'actions d'informations et de conseils aux créateurs d'entreprise. Dans le domaine de l'information et des services personnels, le bureau d'aide aux créateurs d'entreprise a aussi coopéré avec d'autres institutions économiques, en présentant le travail à son compte comme une opportunité pour les personnes recrutées dans les programmes d'emploi aidé du Projet de Quartier. La population concernée par la création d'entreprise possède un niveau de qualification faible, ne connaît pas bien le marketing, la comptabilité, l'accès aux aides publiques et est même parfois réticente aux aides extérieures. L'objectif du bureau d'aide aux créateurs d'entreprise est aussi de soutenir les créateurs d'entreprise qui diversifient l'économie du quartier. Celles qui sont encouragées doivent valoriser le quartier et créer des emplois. L'insertion passe également par la formation, car le bureau d'aide aux créateurs d'entreprise octroie aux chômeurs de Marxloh une formation à la création d'entreprise et une évaluation quant à la viabilité de leur projet.

Selon l'équipe du bureau d'aide aux créateurs d'entreprise et une enquête téléphonique, l'Agence a pu aider 4 créations d'entreprises depuis septembre 1998.² Une autre entreprise a été créée après le travail de terrain en décembre 1998. Ce client attendait toujours un crédit

² Une grande partie de la clientèle du bureau d'aide aux créateurs d'entreprise n'a pas pu être jointe, surtout lorsqu'elle ne venait que pour des conseils ponctuels. Seulement un faible pourcentage de clients ont pu être joints par téléphone (30%).

lorsqu'il a été joint par téléphone. Ainsi, 12 emplois à temps plein, 1 temps partiel, des places en apprentissage ont été créés (avec la cinquième entreprise, on peut compter 13 temps pleins). Les quatre nouvelles entreprises sont une école de musique, une librairie, une entreprise de paysagisme et la dernière concerne le secteur du chauffage et sanitaire. Bien que deux des quatre créateurs soient dans une situation économique précaire, ils ne regrettent pas d'avoir créé leur entreprise.

Au bout du compte, deux nouveaux entrepreneurs du quartier semblent avoir un potentiel pour s'étendre et donc potentiellement créer des opportunités de revenus pour des habitants de Marxloh. Les deux autres sont dans une situation financière plus précaire qui ne fournit pas de revenus suffisants. Pour améliorer les services de l'agence, les clients réclament des offres moins nombreuses mais plus ciblées et de meilleure qualité, davantage d'activités en réseau et de ressources personnelles pour les entreprises existantes (soutien plus actif, négociations avec les banques, une aide financière). La place du bureau d'aide aux créateurs d'entreprise varie selon les entreprises créées. Dans le premier cas, le client aurait créé son entreprise même sans son intervention. Si cela n'avait pas fonctionné à Marxloh, l'entrepreneur se serait installé ailleurs. La gratuité des conseils du bureau d'aide aux créateurs d'entreprise a joué un rôle important dans un second cas où l'entrepreneur avait un capital financier personnel faible. Chômeur à l'époque, le créateur voulait tout de même créer une entreprise, et les conseils du bureau d'aide aux créateurs d'entreprise, selon lui, ont été un facteur décisif pour la qualité du lancement de son entreprise. Ce client vit à Marxloh depuis 20 ans et y a recruté ses employés. Mais comme il n'a pas pu avoir de permis à Marxloh, il a installé son entreprise au centre de Duisburg. Dans ce cas, on peut noter la marge de manœuvre limitée du bureau d'aide aux créateurs d'entreprise qui n'a pu permettre l'installation de l'entreprise à Marxloh et proposer des emplois aux chômeurs locaux. L'idée de créer une entreprise n'était pas nouvelle pour le troisième client. Il avait acheté des locaux avec les permis adéquats pour créer son entreprise à Marxloh avec sa prime de licenciement. Il s'est implanté à Marxloh car il y était plus facile d'avoir les permis nécessaires pour y installer son entreprise. Le quatrième bénéficiaire qui n'avait aucune expérience de la création d'entreprise et ne maîtrisait pas l'allemand, a pu être aidé par un employé bilingue du bureau d'aide aux créateurs d'entreprise pour les négociations avec les banques, les problèmes administratifs et la recherche de permis à Marxloh.

Dans l'auto-évaluation de son travail, l'équipe du bureau d'aide aux créateurs d'entreprise a constaté que pendant sa présence sur le terrain, beaucoup de nouvelles entreprises se sont installées et ont échoué dans le quartier, sans que l'agence n'ait pu faire quoi que ce soit. 18 clients sur 23 suivis par l'initiative n'ont pas pu s'auto-employer à la fin. Les causes d'échecs sont financières dans 11 cas (pas de prêt des banques ni de subventions publiques), le manque de viabilité de l'entreprise (6 cas) par manque de qualification, d'expérience dans le milieu des affaires ou après une étude de marché défavorable. 6 personnes avaient une idée d'entreprise claire tandis que la majorité n'avait qu'une idée vague sur comment et dans quel secteur il était possible de créer leur entreprise. Le bureau d'aide aux créateurs d'entreprise a souvent informé ses clients au sujet d'une orientation professionnelle qui ne serait pas la création d'entreprise.

Si les capacités créatives des entrepreneurs et plus particulièrement ceux d'origine turque (néanmoins sous-représentés dans le projet) contribuent au développement économique local et favorisent la participation de leur communauté, il n'en reste pas moins que cet impact doit être mesuré sur le long terme : combien d'entreprises vont survivre et s'étendre ? Combien vont disparaître ? D'ailleurs, est-il vraiment opportun de créer des entreprises dans un quartier peu attractif et à faible pouvoir d'achat ?

3. Soutien au développement économique = développement économique + x ?

Le recrutement des chômeurs locaux est optionnel : nous avons vu que dans le cas allemand les résultats positifs sont très peu nombreux et l'initiative ne réussit pas toujours à favoriser l'implantation des entreprises sur Marxloh et le recrutement de ses habitants. De même, les programmes d'aide à l'implantation des entreprises sur Govan ne réussissent pas à favoriser efficacement le recrutement de ses habitants. L'évaluation des activités de l'Initiative de Govan nous apprend que le soutien au développement économique permet avant tout le développement économique de l'entreprise tandis que le développement social n'est souvent qu'un effet positif indirect et conditionnel sur lequel il est difficile de faire reposer une politique de développement social.

La création d'entreprise est un parcours difficile : pour la plupart des chômeurs, l'entreprise individuelle est plus un rêve qu'une réalité. Seule une minorité disposant de compétences, de fonds et d'une forte motivation pourra y parvenir. A Marxloh, les conseillers d'aide à la création d'entreprise ont alors souvent le pénible devoir d'expliquer pourquoi un projet n'est pas viable. Les chiffres démontrent que les réussites sont peu nombreuses.

L'entreprise ne peut pas à elle seule revitaliser un quartier défavorisé : il est très difficile de transformer un quartier résidentiel en zone mixte de résidence et d'activité économique. En France, en termes d'emploi, dans le cas de l'implantation de petits supermarchés par exemple, même si des prix réduits peuvent intéresser les habitants les plus défavorisés, tout y est organisé de manière à ce que les frais généraux soient le plus bas possible, par conséquent ils n'offrent que peu de perspectives d'emploi pour les chômeurs locaux.

Mais n'en demande-t-on pas trop aux politiques de développement économique ? De même qu'il n'existe pas de médicament universel contre toutes les maladies, le rôle principal de l'entreprise n'est pas de rendre meilleur le quotidien des personnes précaires ou de lutter pour la justice sociale et le développement des quartiers sensibles. Les politiques de développement de l'entreprise, lorsqu'elles sont exclusives et sous-entendent que les problèmes sociaux se résoudraient comme par magie en même temps que la marge de bénéfice des entreprises, tendent à reproduire l'exclusion des plus précaires qui ne sont pas recrutés et la stigmatisation des quartiers lorsqu'elles échouent : elles atomisent les problèmes rencontrés par les quartiers difficiles au lieu d'adopter une approche globale et multidimensionnelle.

L'entreprise et le développement économique ont néanmoins un rôle social : à moins de construire un nouveau projet collectif faisant abstraction de la valeur travail, valorisant d'autres modes de production, d'échange et de consommation et minorant les rapports économiques, la démarche visant à soustraire la dimension économique du développement social est tout aussi inefficace. Les problèmes engendrés par les programmes d'emploi aidé et d'économie sociale montrent leur limite lorsqu'il s'agit de parler d'insertion sociale durable qui passe inévitablement par une stabilité professionnelle et des revenus. Soit ils ne préparent pas les personnes précaires à intégrer le marché du travail concurrentiel, soit ils deviennent hyper-sélectifs de manière à permettre l'insertion des précaires les plus performants et dans

les deux cas, ils contribuent à mettre à l'écart les personnes les plus en difficulté, ce qui est pour le moins paradoxal dans le cadre de politiques d'insertion sociale. D'un point de vue plus optimiste, même si un projet de création d'entreprise n'aboutit pas, ce qui est certes déprimant, il s'agit néanmoins d'un apprentissage qui apporte une expérience constructive aux participants : construction d'un projet, rapports institutionnels, préparation d'un budget, etc. Il est par ailleurs valorisant pour des personnes précaires de voir qu'un organisme officiel puisse prendre au sérieux leurs projets de création d'entreprise tout en les accompagnant avec respect et réalisme.

4. L'intérêt d'une approche participative

Les deux initiatives présentées ont plusieurs mérites dont il est possible de s'inspirer : elles tentent réellement de valoriser les quartiers défavorisés et de concevoir une approche globale stratégiquement cohérente et ambitieuse sur un territoire donné. Les limites auxquelles elles se sont confrontées ne sont pas insurmontables et prouvent que l'insertion et le développement des quartiers sont multidimensionnels : améliorations physiques, développement économique, aide sociale, éducation, formation, etc. Sans une prise en compte de cette multidimensionalité dès le départ, les promoteurs d'initiatives ne peuvent faire face aux tensions contradictoires qui naissent inévitablement entre par exemple, les objectifs sociaux et économiques, comme dans le cas de l'équilibre instable entre aide à l'entreprise et recrutement des habitants à Govan. C'est également le cas en Allemagne où les participants aux programmes de développement social sont peu informés sur les activités proposées par l'aile plus entrepreneuriale du Projet Marxloh. Les résultats limités des deux initiatives en ce qui concerne le nombre d'entreprises créées et installées et le recrutement des chômeurs locaux incite également à beaucoup d'humilité.

D'après mes recherches sur le développement socioéconomique, il me semble que le problème principal de l'échec ou de la réussite de ces initiatives ne réside pas seulement dans la nature des emplois aidés, dans l'aide aux entreprises ou dans les initiatives hors-travail, mais au niveau de l'état d'esprit qui les anime et qui prend plus ou moins en compte à la fois de la multidimensionalité des problèmes sociaux et des aspirations des populations précaires au sujet du sens qu'elles veulent donner à leur vie. En regardant de plus près le processus d'exclusion, nous comprenons qu'il n'y a pas *des exclus*, mais des groupes de personnes *qui sont exclus*, c'est-à-dire mises à l'écart dans des étapes importantes qui concernent la prise de décision. Les anciens ouvriers des chantiers de Govan et les anciens métallurgistes de Marxloh ne sont pas des disques durs qu'on peut formater du jour au lendemain selon les besoins de l'économie locale pour devenir, après avoir été attachés à un territoire et une entreprise, même après une formation appropriée, des travailleurs individuels, autonomes, sans attaches ni passé, informaticiens, puis commerciaux, puis chefs d'entreprise...

Pour tenter de mieux répondre à ces difficultés, il semble indispensable de s'inspirer de l'approche stratégique des initiatives allemande et écossaise, mais également de négocier et de partager le pouvoir de décision, de mise en œuvre et d'évaluation. Les stratégies de développement socioéconomique local peuvent donc constituer dans ce sens un apprentissage permanent du partenariat, de l'action collective et d'une démocratie capable de porter un regard critique sur elle-même et de remettre constamment en cause ses propres fondements, d'admettre ses propres dysfonctionnements et d'évoluer.

D. Chevalier, LASTES/Université Nancy2
Dchevali54@aol.com/david.chevalier@univ-nancy2.fr

Sources

- BLANC, M. CHEVALIER, D. et HENRION, A. Insertion sociale et professionnelle dans six villes européennes. Territoires, sept. 2002, n°430, p.50-52.
- CHEVALIER, D. « Les Chemins de l'insertion ». Thèse pour le Doctorat en sociologie. LASTES/Université Nancy 2, 2003, 300p.
- Evaluation of Local Socio-Economic Strategies In Disadvantaged Urban-Areas. DG 12, Programme de recherches socio-économiques finalisées, 2000.
- Good Practice Manual. Evaluation of Local Socio-Economic Strategies In Disadvantaged Urban-Areas. DG 12, Programme de recherches socio-économiques finalisées, 2000.
- Routes into job and the society. Evaluation of Local Socio-Economic Strategies In Disadvantaged Urban-Areas. DG 12, Programme de recherches socio-économiques finalisées, 2000.

ANNEXE1

Glasgow/Govan

Figure 4.2: Summary of the Strategic Plan for Govan Initiative 1996-2001

MISSION STATEMENT	Govan Initiative shall ensure that the Greater Govan Area will establish itself as one of the best performing inner areas of any city in the United Kingdom. The company shall focus the efforts of all of its employees upon the pursuit of excellence		
GOALS	Work to regenerate the local Govan Economy	Provide opportunities to Govan people through social & economic prosperity	Create a learning community (both business & residential)
	Improve living & working environment of Govan	Establish & maintain Govan Initiative Ltd as a leader in economic development through its excellence, effectiveness, innovation & collaboration	
STRATEGIES	Develop a highly skilled, appropriate and flexible mobile workforce	Maintain & develop a large & diverse base of dynamic companies	Support the development & implementation of area regeneration strategy
	Provide the long term financial security of the company	Improve quality of living	Develop and secure employment opportunities for local people
	Bring investment into Govan	Continually improve Govan Initiative Ltd company performance	Maximise earned income
	Pursue quality excellence relentlessly at all levels		

Source: Govan Initiative (no date)

Figure 5.1 Govan Initiative's Business Support Activities

Support	Objectives	Target Groups	Delivery Bodies	Number of Clients	Resources
'Aftercare' and general business advice for established companies	<ul style="list-style-type: none"> assist firms in the day-to-day running of their activities boost managerial capacities and confidence increase local awareness of GI's activities enable firms to access other support programmes 	<ul style="list-style-type: none"> Established SMEs in Govan and South West Glasgow All types of firm, except start-ups 	<ul style="list-style-type: none"> South Side Business Shop (run by GI officers) 	<ul style="list-style-type: none"> Any local firms can make an appointment to see an adviser 	<ul style="list-style-type: none"> Not directly quantifiable - staff time and overheads Overall expenditure of business development in 1998-99, 520,000ECUS
Special assistance for selected, 'Target 90', firms	<ul style="list-style-type: none"> target limited resources on 'growth companies' assist firms to increase their output by at least 10% per annum develop close, face-to-face, relationships between PBAs and successful firms enable firms to access GI's range of support services (property, training etc.) access national and city-wide funds for local businesses 	<ul style="list-style-type: none"> approximately 90 'growth' companies, as selected by PBAs SMEs in any sector, except retail firms which are likely to generate additional employment, growth in sales and/or looking to export and expand 	<ul style="list-style-type: none"> 3 business advisers and officers from other GI departments South Side Business Shop 	<ul style="list-style-type: none"> Currently 94 - each adviser has approximately 30 clients at any one time The list is dynamic and subject to change at the advisers' discretion 	<ul style="list-style-type: none"> Majority of the business advisers' time Receive the bulk of SME assistance available from GI

Box 1: Examples of young firms with growth potential

Image Systems and Technology: Founded in August 1995 by two family members. One had expertise in electronics, and the other had previously worked for Scottish Enterprise and had a wide grasp of the availability of public sector support. The company specialises in installing and maintaining security equipment, such as CCTV, which has been a growing market in recent years and initially contacted GI to enquire about available property in the area. It has received a variety of support from GI, which has included a place in the Festival Business Centre, frequent visits from a PBA, a low interest loan of 7,800ECUS, and assistance in accessing grants from other sources, such as GCC's Women in Business Grants (3,900ECUS) and money from the Glasgow Regeneration Fund. The company has doubled its turnover year on year (from 39,000ECUS in 1996 to 78,000ECUS in 1997 and an estimated 169,000ECUS in 1998) and has concrete plans for further expansion. They currently employ three people and intend to cover their own maintenance work, which at present is subcontracted, thereby increasing the numbers of people they employ to ten or more within the next year.

MJM International: Started in 1996. The firm supplies public and private sector buyers with external silicon breast enhancers. These cater for both cosmetic and medical markets. In 1996/97 it had a turnover of 520,000ECUS, which rose to 1.8MECUS in 1997/98 and which the owners estimate will increase to 5-6MECUS if a major contract with the (UK) National Health Service is successfully completed. The firm currently employs six people, four of whom have been recruited in the past year, with another ten jobs in the pipeline over the next six months. GI has supported the company since its inception. It was originally assisted under GI's Business Start-up Programme which provided the firm with initial advice and assisted in the development of business and marketing strategies. After 18 months of trading the firm was handed over to the Business Development Team which has continued to assist the firm as it has moved to its high growth stage, with advice on funding, cash flows, bank relations, accounts, shifting marketing strategies (to forms of Telesales) and exporting advice.

Table 6.9: What Types of HRD Support Has the Firm Received?

<i>Type of Support</i>	<i>Number of Companies</i>
Management training courses	9
Staff training courses	11
Accessing training and enterprise grants	2
Quality management training	4

Note: Not all categories mutually exclusive

Figure 6.8: Placements on GI training and vocational programmes, 1994-1998

<i>Objectives</i>	<i>1994/1995</i>	<i>1995/1996</i>	<i>1996/1997</i>	<i>1997/1998</i>	<i>Totals</i>
Provide access to skills acquisition and vocational qualifications	306	334	300	137	1077
Improve local labour market skills base by addition of qualifications	32	100	150	103	385
Facilitate access into further education and training opportunities	37	92	40	30	199
Support progress into employment	16	81	59	18	174

Note: 1997/1998 is for 6 month period only

Figure 12: Rates of unemployment amongst different social sectors, 1996

	Glasgow
	%
Male unemployment	19.3
Female unemployment	6.2
Total unemployment	13.6
Youth unemployment (<25 years)	17.2
Long-term unemployed (+6 months)	57
Long-term youth unemployment	44.6

Figure 11: Unemployment Rates (%) in Govan District and Comparable Wards, 1988-1998

District	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Govan	26.2	23.5	21.6	19.4	19.6	19.1	19.4	16.6	15.3	14.0	13.3
City Centre	23.7	18.6	18.5	24.2	27.7	26.9	22.3	21.4	21.7	18.2	16.0
Yoker	14.9	13.4	11.6	11.0	12.2	12.6	14.9	12.9	11.4	10.1	8.6
Drumchapel	29.0	26.2	21.9	20.3	20.7	20.5	30.1	25.5	21.2	17.0	16.5
Maryhill	22.2	19.1	16.4	16.4	17.8	16.8	18.3	15.8	13.4	13.0	10.8
Spingoum	22.9	20.7	18.8	18.3	20.8	19.9	22.9	20.3	20.4	18.7	16.6
Milton	25.0	22.5	19.4	19.6	19.2	19.4	23.8	20.0	18.9	17.5	13.7
Parkhead	22.4	19.5	18.3	17.6	18.4	18.4	19.2	14.9	12.7	11.6	10.1
Gerugod	30.8	24.7	22.0	20.8	20.7	20.1	22.3	18.2	16.9	15.6	14.3
Gorbals	23.7	20.5	19.4	17.2	18.2	18.7	20.8	18.8	17.4	16.3	14.7
Pollock	22.2	18.9	17.1	15.8	16.8	16.9	21.3	17.3	16.4	15.0	13.0
Glasgow City	19.8	17.1	15.3	14.5	15.8	15.6	17.1	14.3	12.8	12.1	10.4

Note: Figures for January of each year

Figure 6.7: Unemployment rates (%) and differences in Govan and Glasgow City, 1988-1998

Year	Govan	Glasgow City	Difference
1988	26.2 (100)	19.8 (100)	6.4
1989	23.5 (89.7)	17.1 (86.4)	6.4
1990	21.6 (82.4)	15.3 (77.2)	6.3
1991	19.4 (74.0)	14.5 (73.2)	4.9
1992	19.6 (74.8)	15.8 (79.8)	3.8
1993	19.1 (72.9)	15.6 (78.8)	3.5
1994	19.4 (74.0)	17.1 (86.4)	2.3
1995	16.6 (63.4)	14.3 (72.2)	2.3
1996	15.3 (58.4)	12.8 (64.6)	2.5
1997	14.0 (53.4)	12.1 (61.1)	1.9
1998	13.3 (50.8)	10.4 (52.5)	2.9

Note: Figures for January of each year; figures in brackets represent % of 1988 unemployment rate

ANNEXE2 : MARXLOH/DUISBURG

Tab. 4.1: Chronology of important milestones in the history of the Duisburg Marxloh regeneration approach

1985	➔ Beginning of some physical regeneration/environmental measures
1987	➔ „Marxloh Urban Renewal Programme“
Nov. 1987	➔ KRUPP AG announces plans to close its steel works in Rheinhausen, followed by broad industrial action, and the subsequent development of the programme „Duisburg 2.000“
1991	➔ „Special programme Hamborn-Marxloh“, component of „Duisburg 2.000“
May 1993	➔ Duisburg-Conference
May 1993	➔ „Interdepartmental Urban Renewal Scheme for Hamborn-Marxloh“
Aug. 1993	➔ final closure of the KRUPP steelworks
Summer 1993	➔ Neighbourhood Project and EGM are beginning first activities in Marxloh
Oct. 1993	➔ Marxloh (and Bruckhausen) become participating neighbourhoods in the new integrated state aid programme for „Urban Neighbourhoods with a Special Need for Regeneration“.
Nov. 1993	➔ Immediate action programme: 72 unemployed start work in Marxloh. Setting up of first group of women starting re-education to children's nurse.
Nov. 1993	➔ Fine-tuning of the first integrated action programme for Marxloh with representatives of nine state ministries
June 1994	➔ resolutions of the council as regards the setting up of EGM and Neighbourhood Project
July 1994	➔ official start of work of EGM and Neighbourhood Project
1994/5	➔ gradual expansion of Neighbourhood Project to 250 employees
Oct. 1994	➔ application for EU-URBAN-funds
Dec. 1995	➔ approval of EU-URBAN funds, that allow for an expansion of local economic strategies
1996	➔ Establishment of the Local Economic Development Agency BfW as a subunit to EGM
3/1997	➔ Formal resolution of the vision for the area, developed in the course of 1996

According to its establishment act, the purpose of EGM is as follows

- (Physical) renewal of the Marxloh area
- Improvement of the residents' living conditions
- with involvement of local population.

Its objectives are

- the physical revitalisation of the Marxloh area by means of
 - physical upgrading and modernization of buildings; including the conversion of listed buildings into social and cultural facilities according to the city's instruction
 - new housing schemes and infill development
 - upgrading of the environment
- Information, participation and public relations work by means of
 - keeping the local population informed about all physical urban renewal schemes
 - making the local population participate in planning processes
 - acting for the local population as a sort of guide through administration in all matters of concern
 - mobilisation and information of local associations and stakeholders

Tab. 4.2: Project Marxloh as existent until end of 1998: Scale of activities and leading state actors involved

		Project Marxloh		
		Duisburg-Marxloh Development Corporation EGM		Neighbourhood Project
		Urban (physical) regeneration	Local Economic Development Agency BfW	
Business Development	<ul style="list-style-type: none"> information, advice and facilitation of further support to new businesses 		●●●	●
	<ul style="list-style-type: none"> information, advice and facilitation of further support to established businesses 		●●●	
People Development	<ul style="list-style-type: none"> work experience and subsidised employment for the unemployed 			●●●
	<ul style="list-style-type: none"> advice and training for unemployed 			●●●
Physical Development	<ul style="list-style-type: none"> improvement of derelict land, provision of commercial premises for business development and inward investors 		●●●	
	<ul style="list-style-type: none"> Other environmental improvements for business development and inward investment. 	●●●	●●●	●●●
Neighbourhood Development	<ul style="list-style-type: none"> housing investment and maintenance programmes 	●●●		●●●
	<ul style="list-style-type: none"> environmental investment and maintenance 	●●●		●●●
	<ul style="list-style-type: none"> Strengthen the business communities' identification with their neighbourhood, activating self-help 	●	●●●	
	<ul style="list-style-type: none"> Improving the social infrastructure, provision of additional services 	●	●	●●●
Social Economy	<ul style="list-style-type: none"> improve local skills, secure local jobs, extend the local offer from providing community services 		●	●

Note: The table indicates the responsibilities of actors based on an analysis of their goals and objectives as stated in official documents. For the overall structure of this table, see Turok et al. 1998 For the Local Economic Development Agency, table 5.3 is detailing their activities according to this structure

Tab. 5.2: Overall view on the Activities and Input of BfW

		Activities	Input of Human Resources
Business Development	information, advice and facilitation of further support to new businesses	<ul style="list-style-type: none"> Information and personal advice for starters and businesses moving into the area (to Marxlöh population as well as interested from outside) (Co-laboration in the) development of projects, such as the construction of business creation centres in the north of Duisburg Presentation of self-employment as a prospect for employees of the Neighbourhood Project 	<ul style="list-style-type: none"> Until 5/98 the BfW got active in 97 cases of extended advice for business starters (29) advice for businesses moving into the area (2) intensive discussions with potential investors (7) information and advice for business starters and general enquiries (59)
	information, advice and facilitation of further support to established businesses	<ul style="list-style-type: none"> Information and personal advice to established businesses (mainly those established in Marxlöh) Keeping a register on demand and supply as regards premises, shops, commercial sites, real estate in Marxlöh Guiding local businesses through the city's administration in all matters of concern Promotion of co-operation among local business community (Co-laboration in the) development of projects, such as factory outlet center, eco-department store) area-wide survey amongst the local business and residential community, for gaining relevant Marxlöh area-related economic data information events, for example on regulations for apprenticeships indirect support of BfW in the frame of an ADAPT project that gives targeted support to some 30 established businesses in Marxlöh 	<ul style="list-style-type: none"> Until 5/98 the BfW got active in 45 cases of advice and help for businesses as regards demand for new premises, shops, commercial sites, real estate. 27 cases of advice and help for businesses as regards supply of premises, shops, commercial sites, real estate Promoting local business networks or supporting interest groups such as TIAD, the local association of retail traders, Interest group Egonstraße
Physical Development	Improvement of derelict land and provision of commercial premises	<ul style="list-style-type: none"> (Co-laboration in the) Development of industrial and commercial sites 	<ul style="list-style-type: none"> Development of a concept for the use of (derelict) sites in co-operation with the owners, Duisburg Economic Development Agency, and the Department of Planning; Schacht 2/5, Im Holtkamp, Schlachthofstraße, since 5/98: Thyssen-site
	Other environmental improvements for business development and inward investment.	<ul style="list-style-type: none"> Programme for the improvement of facades of business premises; Programme for the exhibition of art in empty shop windows 	<ul style="list-style-type: none"> As regards the programme for the improvement of business facades: about 35 cases of advice and help. Initiation of 8 measures in the framework of a special programme for the Pollmannkreuz
Neighbourhood Development	Strengthening the business communities' identification with their neighbourhood, and activating self-help potential	<ul style="list-style-type: none"> Involvement of local business and residential community for the remodeling of „Weseler Straße“ Promotion of co-operation among local business community Activities for improving the image of Marxlöh as residential and business location 	<ul style="list-style-type: none"> Dealing with about 120-150 requests connected with the remodeling of the „Weseler Straße“ Public relation work, such as a CD-Rom
	Improving the social infra-structure, provision of additional services	<ul style="list-style-type: none"> Supporting a local exchange trade system, as promoted by a social body 	
Social Economy	efforts to improve local skills, secure local jobs and extend the local offer from providing various community services	<ul style="list-style-type: none"> Support in transforming sub-projects of the Neighbourhood Project to social enterprises/more economically oriented units, esp. Neighbourhood Cafe and „Nahtstelle“ 	

Table 6.8: Profile of the clients of BfW according to the telephone survey

Nationality	Established businesses	Starters	Investor	Diverse requests	Σ
German	11	5	3	9	28 (55%)
Turkish	2	15	1	1	19 (37%)
Other nationality	-	2	-	-	2 (4%)
na/nr	-	1	1	-	2 (4%)
Σ	13	23	5	10	51 (100%)
Age structure	Established businesses	Starters	Investor	Diverse requests	Σ
21 and under 25	1	1	-	-	2 (4%)
25 and under 35	1	9	1	2	13 (25%)
35 and under 45	6	9	2	2	19 (37%)
45 and under 60	4	2	1	1	8 (16%)
60 and older	1	-	-	4	5 (10%)
nr/na	-	2	1	1	4 (8%)
Σ	13	23	5	10	51 (100%)
Gender	Established businesses	Starters	Investor	Diverse requests	Σ
male	10	22	5	9	46 (90%)
female	3	1	-	1	5 (10%)
Σ	13	23	5	10	51 (100%)

Tab. 8.1: Overall view on the socio-economic approach in Marxloh

Factors influencing the effects/the impact of the socio-economic approach in Marxloh

LARGE EXTERNAL INPUT INTO MARXLOH THROUGH THE PROJECT

- enabled visible signs of the regeneration process and the commitment of the municipality for Marxloh in relatively short time
- might prove to have impacts on the sustainability of effects and capacity of local initiatives

POLITICAL SUPPORT

- Political support by Council members and the former Mayor in the phase of establishment and later on
- There seemed to be in consequence in how to balancing city-wide and Marxloh interests: The promotion of Marxloh commerce and economic activities should not get into competition with economic activities in neighbouring local centres or city-wide interests

INTEGRATED APPROACH

- Interdepartmental co-operation, the establishment of Project Marxloh on the spot enhanced integrated action

CO-OPERATION BETWEEN THE NEIGHBOURHOOD PROJECT AND EGM

- different philosophies of neighbourhood work and lacking communication affected the social economy projects/the establishment of business projects out of the subsidised labour schemes
- lacking communication between Neighbourhood Project and EGM/BfW as regards information and advice through BfW (70 of 109 questioned employees of the Neighbourhood Project didn't know about the services of BfW)

ROLE AND POSITION OF THE BOARD

- Reluctance of politicians to devolve power and/or resources
- Exclusive policy: The board was composed of politicians only and not open towards other societal groups

UNCLEAR AND VAGUE POLICY OBJECTIVES, NO BROADLY BASED VISION FOR THE AREA

- There was a need for action, but what to target economically, and single measures and projects were not clear, when the URBAN proposal formulated objectives
- A vision for the area has been developed late and in short time, no broad participation of local stakeholders in the process;
- missing clear priorities and missing statements as regards balancing of social and economic objectives
- Low strategic analysis

INVOLVEMENT OF LOCAL POPULATION

- Local stakeholders feel informed but not really involved; knowledge of local population on the Project's objectives and activities rather low, even amongst the workforce of the Neighbourhood Project
- There seemed to be little individual gain for community actors for getting involved in the Project's renewal activities.