



# Politique de la ville et ESS

Initiatives, analyses et éclairages

Repères

Avec le soutien du CGET





Avec le soutien du CGET



**cget**

Agir pour et avec les habitants, créer des emplois et des activités socialement utiles, répondant aux besoins des habitants : la politique de la ville et l'économie sociale et solidaire (ESS) ont de nombreux objectifs communs.

Les liens existent entre les politiques publiques de l'Économie Sociale et Solidaire et de la Ville. Ils sont toutefois à approfondir et à révéler plus largement.

Bâti sur des expériences réussies et des témoignages de collectivités concernées par la politique de la ville, alimenté par les échanges d'une rencontre organisée le 15 décembre 2015 avec le soutien de Plaine Commune, ce guide doit être une source d'inspiration : il montre ce qui est concrètement possible, et donne quelques éléments de méthode.

Politique de la ville & ESS : initiatives, analyses et éclairages

**RTES**

Adresse du siège : RTES - Hôtel de Ville, BP 667 - 59033 LILLE Cedex

Adresse postale : RTES - 75, rue Léon Gambetta 59000 LILLE

[animation@rtes.fr](mailto:animation@rtes.fr)

[www.rtes.fr](http://www.rtes.fr)



## Édition

Cette publication est éditée par le RTES, avec le soutien du CGET.

Adresse du siège : RTES - Hôtel de Ville, BP 667 - 59033 LILLE Cedex

Adresse postale : RTES - 75, rue Léon Gambetta 59000 LILLE

animation@rtes.fr

www.rtes.fr

Septembre 2016

**Direction de la publication:**

Christiane Bouchart.

**Responsable de la rédaction:**

Anne-Laure Federici.

**Équipe de rédaction:**

Jean-Yves Le Turdu, Triangles et Léonard Roche, Rédaco, entrepreneurs salariés d'Oxalis.

Avec la collaboration au sein du RTES de Martin Besnier, Jacques Dughéra, Anne-Laure Federici, Pierre-Alain Simon et Géraldine Villani.

**Conception graphique et maquette:**

Céline Parat et Martin Besnier.

**Crédits photos**

© RTES, Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, Secrétariat d'Etat du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire, CGET et Didier Blavette, Centre social Les Amarres Keredern, Communauté urbaine de Dunkerque, Plaine Commune, Ville de Lyon et Initiatives d'ESS présentées.

**Imprimeur**

L'Artésienne

Rue François Jacob

62800 LIÉVIN

Imprimé sur papier recyclé *Cyclus Print certifié FSC®*.

**N° ISBN**

978-2-9558553-0-0

**Dépôt légal**

Septembre 2016

## Remerciements

Ce travail a été accompagné par un comité de pilotage présidé par Dounia Besson, vice présidente du RTES et adjointe au maire de Lyon, et composé de :

- Christiane Bouchart, conseillère déléguée ESS à la ville de Lille et présidente du RTES

- Jean Gatel, ancien Secrétaire d'Etat à l'économie sociale

- Ana Larrègle, chargée de mission ESS, Plaine Commune

- Frédéric Léveillé, adjoint au maire d'Argentan, administrateur du RTES

- Mathilde Rondeau, Bureau développement économique et emploi, Direction de la ville et de la cohésion urbaine, CGET.

- Emmanuelle Rousset, vice-présidente du département d'Ille et Vilaine en charge de l'ESS et de la politique de la Ville, administratrice du RTES

- Sabine Thibaud, cheffe du bureau développement économique et emploi, Direction de la ville et de la cohésion urbaine, CGET

- Patrick Vassalo, conseiller délégué à l'ESS, Plaine Commune

Il a bénéficié de la contribution de Seydou Sali, dans le cadre d'un stage de Master 2 management et gestion de collectivités territoriales.

Nous remercions l'ensemble des personnes qui ont contribué à la réalisation de ce Repères, et tout particulièrement pour leurs retours d'expériences :

- Malika Bohem Monnier, cheffe de service à la Métropole Européenne de Lille.

- Danièle Comet, vice-présidente en charge de l'ESS de Plaine Centrale (aujourd'hui regroupé au sein de l'Établissement Public Territorial 11).

- Soufiane Iqouissen, directeur du garage solidaire du Hainaut et Jacques Parent, consultant Inédit Conseil.

- Jacqueline Lorthois, urbaniste, socio-économiste, auteure notamment du *Diagnostic local de ressources* (1996).

- Alissa Mezaber, chef de projet politique de la ville à Saint-Etienne Métropole.

## CHAPITRE 2

# Renforcer l'articulation politique de la ville et ESS: éléments de méthode

### > SOMMAIRE

#### ANALYSE

p. 24 • L'articulation ESS et politique de la ville

Exemple de la démarche de Plaine Commune

p. 28 • À Saint-Etienne, une démarche transversale pour inscrire l'économie au cœur de la politique de la ville.

#### LEVIERs

p. 29 • Réaliser un diagnostic territorial et une cartographie

p. 32 • Faciliter les transversalités

#### ÉCLAIRAGE

p. 36 • Eclairage sur politique de la ville et ESS en Ile-et-Vilaine

## LEVIERS

# Réaliser un diagnostic territorial et une cartographie

Une politique de la ville de qualité nécessite d'avoir une vision du territoire concerné. Ce qui suppose d'effectuer un diagnostic, outil d'aide à la décision.

Généralement, les quartiers prioritaires sont caractérisés par la négative : taux de chômage ou de pauvreté, nombre de jeunes « décrocheurs », de familles monoparentales, bénéficiaires d'aides sociales, etc. À l'inverse de cette approche stigmatisante, listant des manques et des problèmes propres à décourager, Jacqueline Lorthiois<sup>1</sup> invite depuis de nombreuses années à effectuer un « diagnostic de ressources », qui identifie des critères positifs et des potentiels, qui incitent plutôt à se mobiliser. En effet, à l'instar d'un diagnostic médical, le diagnostic territorial a pour objectif de générer du mieux-être. Cette méthode part de l'étymologie du terme « diagnostic » : « dia » - à travers - et « gnosis » - connaître -. À l'opposé d'une lecture optique du territoire (comme un photographe), il est conseillé de « voir à travers » le visible (comme un radiologue), pour découvrir la signification de ce qui est observé, en étant attentif aux « signes » que nous renvoient les populations et leur territoire.

Un diagnostic pertinent produit un jugement, dont la méthode et les contenus doivent être partagés et assimilés, à toutes ses phases, par celles et ceux qui vont être directement concernés ensuite : décideurs, techniciens et habitants.

Le Contrat de Ville « nouvelle génération » prévoit d'ailleurs un « diagnostic territorial participatif ». Il convient donc de poser ensemble un nouveau regard :

- positif sur les ressources (et non focalisé sur les manques) ;
- sensible, qui prenne en compte l'imaginaire, l'invisible, l'affect.
- critique, en interrogeant non seulement le « quoi » et le « comment », mais aussi le « pourquoi » des actions et du programme envisagés. Le diagnostic n'est en effet qu'un outil au service d'un projet qu'il convient d'élaborer ensemble ;

<sup>1</sup> Jacqueline LORTHIOIS, urbaniste et socio-économiste, *Le Diagnostic Local de Ressources*, 238 p., Adès/W, réédition 2003, voir site : [www.j-lorthiois.fr](http://www.j-lorthiois.fr)

• collectif : qui associe décideurs, techniciens et usagers, pour construire une vision commune par un apprentissage mutuel.

• global, qui assemble les différentes pièces du puzzle pour former une « image » d'ensemble.

J. Lorthiois invite à considérer le territoire local dans sa complexité, en valorisant des « dialogues », inspirées de la « pensée complexe » d'Edgar Morin<sup>2</sup>. Il s'agit de repérer différentes logiques, fonctionnant en couple, dans un rapport à la fois complémentaire et antagoniste, qui participent malgré tout à l'unité et la cohérence du groupe social. En voici quelques-unes :

### Les références : similitude / spécificité

Les caractéristiques du territoire doivent être comparées par rapport à des normes observées dans d'autres sites : l'étude de situations « ordinaires » permettant de construire des modèles de référence par analogie. Mais savoir aussi identifier les spécificités, les « raretés » du territoire, donne accès à des gisements de qualité à faire fructifier.

### Le temps : court / long terme

Le diagnostic ne peut se contenter d'un « état des lieux » figé. Le développement territorial est en perpétuel mouvement, avant, pendant et après la phase d'analyse. Prendre en compte les mécanismes et processus fonctionnels et décisionnels permet d'expliquer la situation actuelle et ce qui peut influer sur le futur. Une articulation est à trouver entre court et long terme, afin de résoudre « l'urgence » sans pénaliser la lente maturation du projet. La montée des incertitudes invite à choisir une démarche de prospective, avec différents scénarios possibles qui permettront d'adapter et de réactualiser le projet en fonction des évolutions du contexte.

<sup>2</sup> Edgar MORIN, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, éd ISE, 1990.

### La dimension : micro / macro

La culture du local représente davantage une somme d'expérimentations qu'un véritable savoir organisé. Entre la micro-économie, qui s'intéresse à l'unité (consommateur, entreprise, habitant) et la macro-économie, qui observe des systèmes plus globaux, il y a la place pour une « méso-économie » ou économie « médiatrice » articulant ces deux dimensions. Elle nécessite de porter des lunettes à double foyer, pour voir de loin et de près, en tenant compte des emboltements d'échelles territoriales, qui intègrent « l'espace de proximité » (l'îlot, le quartier) dans le « grand territoire » (l'intercommunalité, le bassin d'emploi, la métropole...).

### L'origine : endogène / exogène

Le diagnostic s'intéressera aux caractères endogènes du développement, pour valoriser les ressources internes et les interactions exogènes, sur lesquelles le territoire a moins prise. La politique de la ville étant dévolue aux intercommunalités, un travail au sein d'un quartier sensible doit intégrer les interactions avec le centre-ville et les autres quartiers. Examiner comment les ressources

endogènes/exogènes se combinent permet de déterminer un développement territorial inscrit dans un système ouvert : ni trop centré sur lui-même, ni trop dépendant du miracle extérieur.

### L'insertion : inclusion / exclusion

Le diagnostic doit dépasser une simple appréciation comptable des « personnes » insérées (supposées « casées ») et celles « exclues », vues uniquement à travers le prisme de l'emploi. Cette approche stigmatisante renvoie à la personne la responsabilité de sa situation, au lieu de reconsidérer l'exclusion à l'intérieur du système économique qui l'a produite et les processus qui y conduisent. Une vision aussi mécaniste occulte la notion de parcours et sous-estime les effets positifs d'une progression partielle du parcours, qui ne conduit pas forcément à l'emploi mais favorise par exemple une remotivation du sujet ou l'acquisition de compétences sociales.

J. Lortholais propose également une grille de lecture identifiant les catégories de ressources du diagnostic, regroupées en 3 champs de force qui devraient fonctionner en étroite symbiose (Voir encadré ci-dessous).

Jacqueline Lortholais proposait en 2002 une grille de lecture en trois champs de force :

<p>1. Les ressources institutionnelles</p>	<p>Ce qui relève de la collectivité, à tous niveaux : communes, intercommunalités, métropoles ou pays, départements, régions, Etat, structures dérivées, organismes publics et semi-publics.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Repérer la capacité des institutions à concevoir un processus de transformation territoriale et à mobiliser autour du projet.</li> <li>• Evaluer la volonté des collectivités, exprimée par des dispositifs et programmes</li> <li>• Analyser les compétences et le dynamisme des partenaires des collectivités.</li> <li>• Identifier les forces, faiblesses, mais aussi lacunes des structures, des personnels et des services de la collectivité, qui sont autant d'outils d'accompagnement.</li> </ul>
<p>2. Les ressources communautaires</p>	<p>Peu organisée, la population locale ne bénéficie pas d'une légitimité reconnue.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Structurer une fonction médiation qui pratique l'écoute, la maïeutique (terme d'origine grecque vulgarisé par Socrate, fils de sage-femme : « art d'accoucher les esprits des pensées qu'ils contiennent sans le savoir »), afin d'aider cette communauté de vie à prendre conscience de ses capacités, ses besoins et demandes.</li> <li>• Inciter les institutions à accepter les contraintes de cette participation : « les modalités de travail et de langage, les temps nécessaires aux apprentissages, la liberté de l'inédit dans les solutions aux problèmes, la moindre rigidité des normes de fonctionnement... » (Niques de VARINE, Jean-Michel MONTFORT, Villes, culture et développement, Syros, 1995).</li> </ul> <p>Exemples de ces ressources : l'identité collective (histoire, culture, milieu, territoire) ; les relations d'échanges et de solidarité ; les idées et projets en gestation, les capacités d'initiatives des structures associatives, des réseaux informels...</p> <p><i>Depuis, le loi de février 2014 a permis partiellement de prendre en compte ces ressources communautaires via le création des conseils citoyens (voir page 46).</i></p>
<p>3. Les ressources économiques</p>	<p>Intégrer les tensions et influences extérieures (centres de décision, capitaux, mutations technologiques, activités en crise) qui déterminent le degré de dépendance de l'économie locale.</p> <p>Examiner la situation du tissu local d'entreprises :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• son évolution ;</li> <li>• les tendances connues et potentiels prévisibles ;</li> <li>• les filières d'activités existantes et les gisements possibles ;</li> <li>• le dynamisme des établissements, l'existence d'entreprises « civiques » sensibilisées aux problèmes d'insertion, de qualification de la main-d'oeuvre ;</li> <li>• les capacités de développement et notamment la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, l'appareil de formation...</li> </ul>

