

Quels leviers pour construire une stratégie de développement économique dans les contrats de ville ?

11èmes Journées Nationales des professionnels du Développement Social Urbain
8 & 9 septembre 2016
BORDEAUX



Le premier bilan des contrats de ville montre la faiblesse globale du pilier « développement économique » ou sa focalisation sur les questions d'insertion.

Après avoir analysé les situations rencontrées par les participants sur leur territoire, l'atelier a travaillé sur les leviers ou les marges de manœuvre locales qui permettraient de construire une réelle stratégie de développement de l'activité économique dans les contrats de ville.

Il s'est également appuyé sur les leçons d'une mission d'étude confiée par l'IRDSU en 2016 au cabinet MUSE DT pour analyser les besoins d'accompagnement des professionnels de la Politique de la ville en vue de l'élaboration des volets « Développement de l'activité économique et emploi » des contrats de ville.

1- L'enquête 2016 de MUSE DT

L'enquête visait à mieux identifier les besoins de montée en compétences des chefs de projet Politique de la ville.

L'échantillon compte 43 individus. Les répondants ont saisi leurs réponses en juillet 2016 via le questionnaire administré en ligne.

Elle permet de dégager des tendances qui ont été présentées et discutées avec les participants des JN-IRDSU.

Parmi les enquêtés, 58% ont leur poste qui est rattaché à l'intercommunalité de référence (vs la commune).

Ils sont également 77% à exercer leur mission au sein de territoires comptant au moins un Quartier Prioritaire de la Politique de la ville « historique », c'est-à-dire des quartiers dont l'inscription dans la Politique de la ville est antécédente à la réforme de 2014. Cette historicité représente un atout (maîtrise des acteurs et des dispositifs, une ingénierie

consolidée, des effectifs dédiés, etc.). Cependant, une de ses conséquences est la « conduite du changement » qu'elle nécessite du fait de la Politique de la ville renouvelée. Le nouveau pilier du développement économique appelle par exemple des évolutions en termes de métiers avec l'acquisition de nouvelles compétences.

1/5 des répondants ont déclaré être « agent unique dédié aux missions Politique de la ville ». La catégorie « autre » amalgame les répondants travaillant dans les services annexes et/ou portant un autre intitulé comme la rénovation urbaine, la démocratie locale, développement éco, entrepreneuriat et emploi, etc.

Aussi, près de 79% des interrogés interviennent en milieu urbain ou périurbain.

Sans surprise, dans le tableau croisant les effectifs dédiés à la Politique de la ville avec les types d'inscriptions géographiques des Quartiers Prioritaires il est notable que les répondants exerçant en milieu rural ou urbain sont plus enclins à évoluer au sein d'équipes moins importantes.

Il faut retenir de l'enquête deux enjeux primordiaux en matière de besoins et de volontés de montée en compétences des acteurs de la Politique de la ville. Tout d'abord un enjeu de connaissance (des acteurs et des écosystèmes du secteur privé et intervenant dans le champ du développement économique), ensuite un enjeu de méthode (avec le souhait de développer et consolider des aptitudes à mobiliser ces acteurs et animer ces réseaux).

LES LEÇONS DE L'ENQUÊTE



- Pour près de la moitié des interrogés, le chef de projet Politique de la ville a un rôle qui consiste exclusivement en l'animation du volet cohésion sociale.** Les interrogés estiment que le développement économique n'est pas son rôle et/ou qu'il ne dispose pas des moyens pour assumer cette mission.

Si la dernière réforme renouvelle l'ambition de la Politique de la ville, il n'y a pas véritablement d'explicitation des attendus et des nouvelles responsabilités qui incombe aux chefs de projet Politique de la ville. **Aussi, ces nouvelles missions, s'inscrivant dans l'univers méconnu et moins bien maîtrisé du développement économique, se révèlent parfois anxiogènes.**

- 37% des interrogés estiment que dans le cadre du nouveau pilier « développement économique », le chef de projet Politique de la ville doit revêtir les rôles de pilotage et d'animation de ce pilier ;** contre 14% des répondants déclarant que le rôle du chef de projet doit se limiter à l'animation de ce pilier.
- Comparativement aux répondants intervenant en milieu urbain, les chefs de projet intervenant en milieu rural ont nettement tendance à avoir une vision plus élargie des rôles que doit assumer le chef de projet dans le cadre du développement économique.** Sans doute la faiblesse des effectifs oblige à une plus grande souplesse et implique des fiches de postes aux contours moins rigides.
- Lorsqu'on observe le désir de monter en compétences sur les champs du développement économique, les répondants qui identifient deux rôles clefs (pilotage/animateur) pour le chef de projet Politique de la ville sont aussi les plus enclins à déclarer que leur montée en compétence est une priorité.**

Piloter et animer dans le cadre de ce nouveau pilier nécessite le développement de nouvelles connaissances et aptitudes. Aussi, 67% de l'échantillon déclare comme faisant partie de ses priorités la montée en compétences sur ces enjeux du développement économique. **Il existe donc une tendance partagée à vouloir se former pour mieux assumer ces nouvelles missions.**

- Sur cette question de la montée en compétences, on remarque une sorte d'« effet boule de neige ». **Plus il y a d'ingénierie et plus les effectifs sont conséquents au sein des collectivités, plus la volonté de monter en compétences est forte.**

Cette tendance se confirme d'ailleurs avec les professionnels de la catégorie « autre », dont les profils sont supposés avoir une connaissance plus approfondie du développement économique.

- Lorsqu'on évalue chez les chefs de projet Politique de la ville la connaissance et l'appropriation des acteurs du développement économique, **deux types d'acteurs sont assez méconnus** :

1. Les acteurs parapublics et/ou missionnés dans le champ du développement économique : Les agences de développement économique ; Les CCI (Chambres de Commerce et d'Industrie) ; L'AFE (Agence France Entrepreneur) ; L'EPARECA (Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux)...

Il n'y a pas véritablement de surprise, ce sont les acteurs avec qui les chefs de projet n'ont pas eu l'habitude d'entretenir des relations.

Pour ce qui est des acteurs publics et parapublics, le paysage évolue ; on retrouve des acteurs relativement récents comme l'Agence France Entrepreneur ou d'autres acteurs comme les Agences de développement dont le positionnement et la visibilité diffèrent d'un territoire à l'autre. Selon les territoires des rapprochements sont déjà en cours, certains de ces acteurs parapublics ont été associés aux étapes d'élaboration du contrat de ville.

2. Les acteurs du privé : les grandes entreprises ; les entreprises du type TPE/PME ; les clubs d'entreprises ; les commerces...

C'est assez révélateur du cloisonnement des univers de la cohésion sociale et de l'économie. Ces acteurs présentés dans le questionnaire diffèrent grandement les uns des autres et n'entretiennent pas le même rôle avec le territoire.

Aussi, la méconnaissance des acteurs économiques est la première barrière à franchir avant d'aller plus loin et d'envisager des logiques de partenariat. Si de la part des chefs de projet il n'y a pas de réelle appropriation de la réalité des acteurs économiques (leurs besoins, leurs logiques d'actions, etc.), la nouvelle ambition de la Politique de la ville risque d'être largement compromise. Les clubs et les réseaux d'entreprises sont susceptibles de représenter une porte d'entrée idéale pour accélérer cette appropriation.

- Enfin, lorsque l'on demande aux répondants de préciser leurs besoins de montée en compétences, **trois objectifs se dégagent comme prioritaires** :

1. Savoir mobiliser les entreprises 67.4%

Ce qui signifie que 67,4% des répondants identifient cet objectif comme prioritaire. En ces temps de baisse des crédits publics, le rapprochement avec le secteur privé semble s'imposer. Bien au-delà du levier financier, ce rapprochement doit permettre de créer de la valeur localement via le développement de passerelles vers l'emploi, du mécénat de compétences, de prise en charge de stagiaires et d'activités économiques mettant en synergie les acteurs locaux. Un outil comme la charte « Entreprises et Quartiers » vise à aider en cela. Cependant, la mobilisation des acteurs économiques ne va pas de soi sans connaissance ni méthodologie d'approche et d'engagement. Aussi, l'atteinte de cet objectif passe nécessairement par une meilleure compréhension des entreprises, de leurs réalités, leurs besoins, leurs contraintes.

2. Maîtriser l'écosystème de l'accompagnement des Entreprises 60.5%

Les chefs de projets Politique de la ville sont généralement des acteurs de terrain donc potentiellement au contact des porteurs de projet. Ils pourraient en effet avoir un rôle de conseil, mais surtout d'orientation au sein des réseaux d'acteurs de l'accompagnement. L'écosystème de l'accompagnement est tortueux et peu lisible.

Aujourd'hui, il n'y a pas véritablement d'acteurs qui s'impose comme facilitateur à l'échelle locale. Il y a là également des réflexions à mener pour repérer et soutenir les différentes formes d'entrepreneuriat. Par exemple, les entrepreneurs de l'ESS inventent des modèles d'entrepreneuriat collectifs et souvent hybrides, à la croisée de l'économique et du social, et ils ne trouvent pas facilement de formes d'accompagnement adaptées (qui tiennent compte de leurs spécificités). La Politique de la ville peut contribuer à les repérer mais aussi à formuler des solutions d'accompagnement pour ces modèles empruntant les voies de l'innovation sociale.

3. Animer des partenariats avec les acteurs économiques 58.1%

L'animation des partenariats avec les acteurs économiques pose plusieurs difficultés. Ne possédant ni la connaissance des acteurs ni l'expertise des thématiques associées au champ économique, les chefs de projet [Pol vil] peuvent se sentir démunis pour assumer ce nouveau rôle. Il convient de rappeler leur vocation de généraliste et revenir sur les fondamentaux de la posture d'animateur de projet afin de travailler sur ce déficit de légitimité. Par ailleurs, ce travail collaboratif, invitant à interagir aussi bien en face à face que durant des séquences en collectif, est de fait extrêmement chronophage.

L'absence de méthodologie dans la conduite de ces démarches mobilisant des acteurs pluriels peut se révéler usante, surtout quand les avancées tardent à se matérialiser. Enfin, la mobilisation de l'ensemble des acteurs dans le cadre de ces nouveaux objectifs initie parfois des démarches innovantes. Ces dernières peuvent être anxiogènes du fait de la nouveauté qu'elle représente. Les chefs de projet [Pol vil] sont dans ce cas à la manœuvre d'une réelle conduite du changement avec toutes ses résistances associées.



2- Trois témoignages d'acteurs locaux

Trois témoignages d'acteurs de terrain ont permis de parfaire la connaissance des acteurs économiques ainsi que de montrer comment les points méthodologiques vus au cours de la journée pouvaient être concrètement appliqués.

1. Développer la relation aux entreprises

Clément Jeandet est en charge du développement économique pour la ville de Mérignac. Selon lui la clef d'entrée efficace pour développer la relation aux entreprises est une offre de service répondant aux besoins des entreprises. Afin d'intéresser les entreprises, l'acteur public doit avant tout s'imposer comme un facilitateur auprès d'elles. Pour cela, il doit comprendre leurs besoins concrets : implantation, recrutement, sécurité, aménités urbaines, démarches administratives...

Pour y parvenir, Clément précise que les contacts avec les entreprises doivent être nombreux, conséquents, intenses et stratégiques.

Pour réussir à les mobiliser, il n'existe pas de « one shot ». Il décline une méthodologie avec une progression par palliers successifs.

Tout d'abord, une première rencontre d'interconnaissance vise la découverte des besoins de l'entreprise. Une seconde rencontre précise la relation à partir de l'estimation des besoins. Ensuite, il amorce le partenariat sur les aspects qui intéressent l'entreprise. C'est seulement une fois la relation établie et animée que la ville va proposer aux entreprises d'autres formes d'engagements.

2. Se rapprocher de la réalité de terrain

Abdessamad Bouzizi est dirigeant d'entreprise et anime actuellement un club d'entrepreneurs qui participe au développement de l'entrepreneuriat. Il a également été en poste au sein de la ville de Bordeaux. Il présente le décalage entre son approche d'agent de la collectivité et celle qu'il anime aujourd'hui au travers de son club.

Avant, en tant qu'acteur public, il pouvait vivre les dispositifs comme des carcans ne permettant pas de répondre aux besoins réels des publics. Ces dispositifs lui semblaient mal dimensionnés et également inadaptés aux besoins de leurs bénéficiaires. Aujourd'hui ce qui l'intéresse c'est de partir des publics, de leur réalité, des barrières effectives auxquelles ils se confrontent.

Pour ce faire il insiste sur deux points. Le premier est de s'intéresser à l'humain au-delà de l'accompagnement technique des entrepreneurs. C'est ce qu'il met en œuvre au travers d'une déclinaison de formes de « coaching » individuels et collectifs. Le second point concerne les formats de rencontres qu'il repense et fait varier afin d'attirer, retenir et proposer un cadre bienveillant aux porteurs de projets issus des quartiers.

3. Pallier aux « trous dans la raquette »

Hazim Bernoussi anime le dispositif de la Caisse des Dépôts « Citéslab » à Pau. Il va au-devant des habitants des quartiers pour détecter de futurs entrepreneurs. Sa mission est de les inspirer, de les mobiliser et de les orienter vers les acteurs de la création.

Il apporte une solution aux acteurs de l'accompagnement qui ne parviennent pas à atteindre les habitants des quartiers, et aux entrepreneurs pour qui le monde de l'accompagnement est illisible. Il explique qu'il n'y a pas d'acteur qui intervient à ce niveau de proximité qui est pourtant nécessaire si l'on cible les publics des quartiers.

Par ailleurs, il montre qu'en suivant les publics tout au long de leur parcours, il pallie au manque de suivi et à la faiblesse des synergies entre les acteurs de l'accompagnement.

Cela est rendu possible grâce à la relation de confiance qu'il bâtit avec les entrepreneurs qu'il accompagne. Ainsi, ces derniers reviennent naturellement vers lui, et bien au-delà de sa mission initiale, il s'impose comme un référent à leurs yeux.

3- En conclusion : 4 étapes pour animer la démarche

Il a été rappelé que les acteurs de la Politique de la ville n'ont pas vocation à devenir des développeurs économiques.

Avec le nouveau pilier « Développement économique », il s'agit de clarifier comment avec leurs compétences de généralistes des territoires, et leur valeur ajoutée Politique de la ville, ils sont en capacité d'intervenir dans le champ du développement économique.

Ainsi, il est important de préciser comment leurs compétences et expériences acquises peuvent représenter un avantage pour définir et déployer les stratégies de développement économique local.

Des freins sont évoqués par les participants, comme le peu de légitimité que leur accordent les acteurs traditionnels de l'économie ou leur relative ignorance des logiques d'actions des acteurs du secteur privé.

En proposant la formalisation d'une méthode en 4 étapes du déploiement de démarches d'adhésion, il s'agissait de mettre en évidence leurs acquis, en tant que chef de projet, et d'éclairer d'un jour nouveau des aptitudes dont ils détiennent au moins l'intuition.

1. Appropriation de l'écosystème thématique élargi : repérer et maîtriser le réseau d'acteurs et les dispositifs mobilisables.

Il s'agit de développer sa compréhension du champ thématique dans lequel s'inscrit l'action, d'identifier les jeux d'acteurs et de repérer les leaders parmi les parties-prenantes dans la perspective de bâtir des alliances locales.

- Commencer par dresser les contours de cet écosystème est nécessaire afin d'identifier dès le départ les parties prenantes à associer au sein d'un dispositif de réflexion et d'action. Cette démarche commence au sein de la collectivité avec les services concernés.

- Nous avons insisté sur l'adoption d'une vision élargie de l'écosystème afin d'y intégrer des acteurs n'appartenant pas au champ du développement économique tel que traditionnellement défini.

C'est un avantage de la Politique de la ville d'atteindre et de mobiliser des acteurs susceptibles d'apporter une valeur ajoutée aux stratégies de développement économique local. Exemple 1 : les éducateurs spécialisés mobilisés pour atteindre les jeunes diplômés sans emploi. Exemple 2 : les agents sont susceptibles de connaître les associations œuvrant à l'échelle microlocale et qui ne seront pas repérées à un niveau plus macro.

2. Démarche d'adhésion en face-à-face : évaluer et identifier l'expertise et les moyens dont disposent les parties prenantes, mais également leurs motivations et les intérêts qu'ils recherchent, etc. Cette étape parfait la maîtrise du jeu d'acteurs.

- Nous avons évoqué la nécessité de diversifier les démarches d'aller-vers pouvant aller jusqu'à la mobilisation d'outils en ligne (ex : facebook municipal pour faire connaître les offres d'emploi).

Cependant, ici l'intérêt est d'amorcer la construction d'une relation avec les acteurs locaux et cette étape de face-à-face vise à mieux les connaître. Pour le cas des entreprises, au travers de l'exemple de la Charte Entreprises et Quartiers, nous avons mis en évidence l'importance de détecter les motivations et intérêts factuels des entreprises. Cet aspect se déroule dans le cadre d'une première rencontre exploratoire qui est une démarche de découverte. Le parallèle a été fait avec les techniques d'action commerciale.

3. Constitution et animation du tour de table : initier une démarche d'adhésion et progresser pas-à-pas : d'un écosystème de parties prenantes à un réseau de partenaires.

Ce qui est évalué est la capacité à réunir puis à coproduire (processus ; vision partagée ; chef de file/animateur)

- Nous avons insisté d'une part sur l'importance du travail d'adhésion en face-à-face pour mobiliser les acteurs lors de cette étape (sans quoi, le risque est que les acteurs se contentent de faire acte de présence sans jamais réellement se mobiliser). Pour illustration, dans le cadre d'une expérimentation pour l'emploi des jeunes diplômés des quartiers, l'« implication de façade » de certains acteurs (ex : mission locale) ne pouvait être saisie sans comprendre comment ils étaient tenus par des contraintes financières des objectifs en matière de publics cibles.

D'autre part, il a été vu que la légitimité/créibilité de l'animateur se construit dans la durée. L'exemple de Toulouse montre qu'au fur et à mesure des réunions, les parties prenantes changent de posture pour mieux s'impliquer.

Dans l'interaction avec les autres parties prenantes, il est notamment nécessaire de mettre en scène cette légitimité (elle repose sur plusieurs aspects : interconnaissance, gage de confiance, détentrice d'un mandat, valorisation d'une expertise reconnue, posture, etc.).

4. Approche créative de la problématique en s'appuyant sur un éclairage

Politique de la ville : préciser la valeur ajoutée d'une approche Politique de la ville afin de faire évoluer les visions, les modes de faire, la relation au territoire et aux publics, etc.

- Les mêmes causes produisent les mêmes effets, et l'approche Politique de la ville a le potentiel pour renouveler les pratiques et optimiser l'efficacité des démarches de développement économique.

Trois aspects peuvent caractériser cette approche : la proximité (la relation au public et au terrain), l'inclusion (la capacité à repenser les postures et les méthodes afin d'atteindre des publics que l'on peine à toucher), la transversalité (la familiarité avec les approches décloisonnées utiles pour envisager des écosystèmes élargis). Il a par exemple été évoqué que dans le cadre de l'urbanisme commercial, la maîtrise des dynamiques et des acteurs locaux représentait une très forte valeur ajoutée pour faciliter le sourcing d'entrepreneurs locaux/commerçants et pour connaître les dynamiques à l'échelle de la parcelle.



