

toulouse  
métropole

 UNIVERSITÉ TOULOUSE  
Jean Jaurès

 LISST  
CIEU  
UMR 5193

VIATE

## **QUELS LIENS ENTRE HABITAT ET EMPLOI DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE ?**

**ETUDE COMPAREE ENTRE TOULOUSE ET SARAGOSSE**

**Ninon Barreau - M1 Villes, Habitat et Transition Ecologique**

**Université Toulouse Jean Jaurès**

Maître de stage : Fabrice Escaffre

Responsable pédagogique : Alice Rouyer

**Septembre 2018**

## REMERCIEMENTS

*Je remercie Fabrice Escaffre pour m'avoir confié la réalisation de cette mission, en avoir orienté la démarche, et m'avoir ainsi ouvert une entrée sur le monde de la Recherche.*

*Je remercie Alice Rouyer et Benoît Boldron pour leurs conseils avisés, leurs remarques, et pour avoir lu et commenté mes écrits.*

*J'exprime mes remerciements à Alexandra Veland, Stéphanie Erales-Verleyen et Edouard Guerreiro pour avoir pris le temps de répondre à mes questions et d'avoir éclairé mes recherches.*

*Un grand merci à Marie-Christine Jaillet, Patricia Panegos et une fois encore Fabrice Escaffre pour m'avoir permis de participer aux Journées Jeunes Chercheurs du REHAL, un événement qui permet de valoriser la richesse du partage scientifique.*

*Enfin, mes remerciements à ma famille et à mes amies, Eline Boulanger, Elikie Naulet et Marion Jeanneret pour leur présence et leur écoute au quotidien.*

## Table des matières

<b>Avant-propos</b> .....	<b>5</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>8</b>
<b>Analyse de la situation des quartiers prioritaires en France entre emploi et habitat</b> .....	<b>10</b>
I.    Une Politique de la Ville qui évolue mais qui demeure sectorisée .....	10
1. Une brève histoire de la Politique de la Ville .....	10
2. Les contrats de ville 2015-2020 : cap sur le développement économique et l'emploi .....	11
3. Etude comparée des contrats de ville de Toulouse, Bordeaux et Rennes .....	13
II.   Entreprendre dans les quartiers de la Politique de la Ville .....	18
1. Des dispositifs nombreux mais insuffisants pour la création d'entreprises .....	18
2. L'intensification de l'accompagnement socioprofessionnel et d'entreprises .....	20
3. Le cas toulousain .....	22
III.  L'entrepreneuriat dans les quartiers, au service de l'innovation .....	24
1. L'innovation, un phénomène en vogue .....	24
2. L'innovation et l'économie sociale et solidaire dans les QPV : des bienfaits pour l'emploi et l'habitat .....	25
3. Quelle place pour les bailleurs sociaux et le milieu associatif ? .....	29
<b>Etude comparée avec l'Espagne et la Ville de Saragosse</b> .....	<b>34</b>
I.    L'emploi et l'habitat en Espagne : un contexte différent .....	34
1. Une approche des questions de logement différente de la France .....	34
2. La crise immobilière : de sérieuses conséquences sur l'emploi et l'habitat .....	36
II.   Des politiques de réhabilitation et d'inclusion sociale encore jeunes .....	37
1. Cap sur la réhabilitation et la location : une nouveauté pour l'Espagne .....	37
2. La notion de quartier vulnérable et de logements protégés .....	40

3. Une « Politique de la Ville » espagnole qui peine à se construire .....	41
III. La Ville de Saragosse : un modèle d'initiatives pour l'emploi et l'inclusion sociale.....	44
1. La municipalité au cœur des actions pour l'emploi et l'habitat.....	44
2. La Ville également engagée dans le soutien à l'innovation et à l'ESS.....	47
3. D'autres acteurs engagés contre l'exclusion sociale de publics fragiles : la Communauté d'Aragon et l'Union européenne.....	50
<b>Soutenir les initiatives citoyennes pour l'habitat pour améliorer l'entrepreneuriat et l'emploi dans les quartiers.....</b>	<b>53</b>
I. L'importance d'une Politique de la Ville citoyenne.....	53
1. Savoir créer les bases propices à l'esprit d'entrepreneuriat et à l'insertion socioprofessionnelle des quartiers populaires.....	53
2. A Saragosse, des projets collectifs pour la revalorisation de l'habitat.....	56
II. Le potentiel sous-estimé des tiers-lieux spontanés dans les quartiers populaires.....	57
1. Des lieux hybrides mêlant habitat et emploi.....	57
2. Faciliter l'occupation temporaire de bâtiments vacants : une stratégie gagnant- gagnant.....	59
<b>Perspectives .....</b>	<b>64</b>
<i>Casser les logiques de travail en silo.....</i>	<i>64</i>
<i>L'ESS : Un secteur enclin à tisser des liens emploi/habitat.....</i>	<i>65</i>
<i>Attention au mirage des tiers-lieux.....</i>	<i>66</i>
<i>Les bailleurs : des acteurs fondamentaux et en difficulté.....</i>	<i>67</i>
<i>Développer des partenariats entre Toulouse Métropole et la Ville de Saragosse.....</i>	<i>70</i>
<b>Conclusion .....</b>	<b>73</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>75</b>
<b>Liste des figures .....</b>	<b>78</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>79</b>

## Avant-propos

Le présent rapport rend compte du stage effectué dans le cadre du Master 1 VIHATE, promotion 2017-2018, avec pour objet « l'accompagnement de recherche et d'activités relatives aux thèmes de l'habitat, de l'emploi, de la politique de la ville ». L'activité principale a consisté en la réalisation d'une mission qui m'a été confiée par le laboratoire de recherche LISST-CIEU, sans accueil dans l'organisme, en réponse à une commande du service Habitat de Toulouse Métropole. Une activité complémentaire a consisté à contribuer à l'organisation d'un évènement scientifique, les Journées Jeunes Chercheurs du REHAL (Réseau RECHERCHE HABITAT-LOGEMENT) qui se sont tenues à l'Université Toulouse Jean Jaurès les 28 et 29 mai 2018.

### Le contexte institutionnel de la mission d'étude

Le LISST (Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés et Territoires) est une Unité Mixte de Recherche (UMR 5193) en Sciences Humaines et Sociales, ayant pour tutelles l'**Université Toulouse Jean Jaurès**, le **CNRS**, l'**EHESS** et l'**ENSFEA**<sup>1</sup>. Il est localisé à la Maison de la Recherche sur le campus du Mirail de l'Université Toulouse Jean-Jaurès.

Le LISST regroupe quatre équipes de recherche : le Centre d'Anthropologie Sociale, le Centre d'Études des Rationalités et des Savoirs, le Centre Interdisciplinaire d'Études Urbaines et Dynamiques Rurales, croisant ainsi plusieurs disciplines des sciences sociales et humaines. Afin d'orienter ses travaux, le laboratoire a déterminé cinq axes de recherche.

Le travail de recherche ici présenté s'inscrit davantage dans celui intitulé « Différenciations territoriales et actions collectives » qui interroge l'articulation entre action publique, collectives et modes d'habiter des individus. On peut également lier ce rapport à l'axe « Innovation et société » qui s'intéresse aux activités sociales innovantes et à leurs ancrages dans la société.

Le CIEU (Centre Interdisciplinaire d'Études Urbaines) travaille particulièrement sur les transformations des villes sur diverses échelles (locales, nationales et internationales). Ainsi, les thématiques de recherche abordées sont diverses, touchant au plus près les questions d'habitat, de ville durable, de politiques urbaines, mais encore du fonctionnement social, économique ou citoyen de la Ville. Parmi les formations adossées au CIEU figure le Master Villes, Habitat et Transition Ecologique, dans lequel s'inscrit ce mémoire, et qui entretient une relation continue avec la Ville et la Métropole sous la forme de commandes publiques à l'adresse de ses étudiants à travers notamment des ateliers d'application dans le cursus de formation. Par ailleurs, en Janvier

---

<sup>1</sup> CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique

EHESS : Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales

ENSFEA : Ecole Nationale Supérieure de Formation de l'Enseignement Agricole.

2018, Toulouse Métropole et l'Université Fédérale de Toulouse ont signé un pacte stratégique d'une durée de deux ans, pour développer un réel partenariat politique et technique. Ces deux institutions ont bel et bien compris l'intérêt de travailler de pair, d'échanger des informations et de partager des savoirs, afin de contribuer au rayonnement métropolitain. De cette façon, Toulouse Métropole montre sa volonté de s'associer aux chercheurs et aux étudiants du milieu universitaire toulousain pour travailler ensemble sur des sujets liés notamment à l'ouverture internationale et au développement économique de la métropole, mais également la place de l'étudiant dans la ville, l'aménagement des campus et autres.

C'est dans ce contexte de partenariat entre le Service Habitat de Toulouse Métropole d'une part et le CIEU et le Master VIHATE d'autre part que se situe la mission qui m'a été confiée. Celle-ci trouve son origine dans le questionnement de Toulouse Métropole relativement aux liens existants et possibles entre habitat et emploi dans la Politique de la Ville. Cette étude se concentre sur le cas français, et particulièrement toulousain, en comparaison avec la ville de Saragosse en Espagne (Aragon).

Depuis les années 2000, la Ville de Saragosse, capitale d'Aragon, et celle de Toulouse, chef-lieu d'Occitanie, ont signé plusieurs accords-cadres de coopération, dont le dernier date de 2016. Ces partenariats traduisent une volonté d'échanger dans des domaines économiques, culturels, et universitaires. Fait significatif : la coopération signée en 2016 place parmi ses axes prioritaires le développement économique qui repose notamment sur une facilitation des rencontres entre les entreprises des deux régions, mais également sur l'ouverture aux acteurs de la recherche du monde économique. Les deux villes souhaitent également partager leur expérience dans les domaines du développement social et urbain par exemple par la participation commun à des projets européens<sup>2</sup>.

S'intéresser aux liens entre habitat et emploi dans les quartiers prioritaires semble déjà-vu. Pourtant, la question demeure relativement récente, et les discours ou les politiques publiques font rarement preuve de transversalité entre ces deux grands piliers de la Politique de la Ville. Pour preuve, les textes-cadres de la Politique de la Ville, à savoir les contrats de ville, s'aventurent peu dans des réflexions et des actions transversales applicables sur le terrain. S'intéresser au voisin espagnol ne symbolise pas la quête d'une réponse miracle à la mise en place d'une transversalité complexe, mais bien de s'informer sur un modèle différent dans un pays où la notion de Politique de la Ville est encore inexistante et où les frontières entre les champs des politiques publiques semblent davantage floues.

---

<sup>2</sup> C'est par exemple le cas pour le programme POCTEFA Espagne-France-Andorre, voir p. 51

## **La contribution aux Journées Jeunes Chercheurs du REHAL**

Créé en 1991, le Réseau Recherche Habitat Logement permet de regrouper des chercheurs de diverses disciplines (urbanisme, architecture, sociologie etc.), autour de problématiques liées à l'habitat et au logement. Le 28 et 29 mai dernier se déroulaient les Journées Jeunes Chercheurs du REHAL, qui permettent à de jeunes doctorants de présenter leurs travaux de thèses (en cours ou terminés). Au-delà de l'intérêt de favoriser les échanges scientifiques entre de jeunes chercheurs, ceux-ci ont la possibilité de voir leurs communications valorisées par la publication d'un ouvrage collectif en amont.

Cette année, les JJC du REHAL se sont déroulées à Toulouse, et étaient organisées par le LISST-CIEU, sous la responsabilité de Fabrice Escaffre, Marie-Christine Jaillet et Patricia Panegos. Pendant le déroulement des journées, mon travail a essentiellement consisté en l'accueil des communicants venus de divers laboratoires de recherche en France.

Le séminaire était décomposé en seize sessions, dans lesquelles trois à quatre communicants exposaient leurs travaux, et deux intervenants étaient en charge de tempérer les temps de présentation et de lancer le débat.

A la suite de ces journées, j'ai été chargée de regrouper l'ensemble des communications écrites et d'assurer une cohérence dans leur mise en page. Ce document a pu ensuite être publié – avec l'accord des communicants, sur le blog du REHAL. Egalement, j'ai assuré un contact régulier avec les intervenants, et notamment quant à leur choix des meilleures communications sur les sessions dont ils étaient responsables. Ces choix permettront ensuite de pouvoir sélectionner jusqu'à maximum une vingtaine de travaux pour la publication finale de l'ouvrage qui devrait voir le jour d'ici le début de l'année 2019 aux éditions L'Harmattan, collection Habitat et Sociétés, comme ce fut le cas pour les Journées Jeunes Chercheurs de 2015.

## INTRODUCTION

Après bientôt une quarantaine d'années d'existence, et bien des changements d'objectifs et de périmètres d'application, la politique de la ville connaît aujourd'hui un certain essoufflement et peine à retrouver le caractère ambitieux qu'elle avait à l'origine. Structurée autour de trois grands axes, que sont la rénovation urbaine, le développement économique et la cohésion sociale, elle a connu une certaine efficacité dans le changement des paysages des quartiers, notamment depuis la création de l'ANRU en 2003, mais n'a pourtant pas réussi son pari de les intégrer au reste du tissu urbain. Depuis 2014, les contrats de ville cherchent à déployer davantage de moyens et d'actions pour le développement économique et la création d'emplois au sein des quartiers prioritaires. Il est vrai que le chômage dans les territoires de la politique de la ville est une réalité pesante : en 2016, il était presque trois fois supérieur à la moyenne nationale. Pour enrayer ce phénomène, les dispositifs d'insertion professionnelle et sociale, d'accompagnement d'entreprise ou encore de soutien à l'innovation n'ont cessé de s'accumuler ces dernières années. En effet, le potentiel qui règne dans ces territoires est incontestable tant les ressources, les initiatives et les innovations sociales y sont nombreuses. Pourtant, l'image négative qu'on leur attribue joue sur leur attractivité et pénalise l'installation d'entrepreneurs potentiellement pourvoyeurs d'emplois.

La présente étude s'inscrit dans le souhait de Toulouse Métropole de s'intéresser aux liens entre habitat et emploi dans la politique de la ville, un sujet qui fait sens et qui a pourtant été peu abordé jusqu'à présent. Elle s'attache également à réaliser une comparaison avec la ville de Saragosse en Espagne, où le contexte politico-administratif qui entoure les zones vulnérables est différent, moins vertical ou structuré. Pourtant, nous le verrons, des leçons sont à retenir de ce « flou » qui entoure la gestion de ces territoires marginalisés, notamment quant à la liberté d'action laissée aux collectivités territoriales.

Ainsi, ce travail tâchera d'interroger un mécanisme structuré qui suppose que l'accumulation de dispositifs pour l'emploi est une solution suffisante pour créer de l'activité économique pérenne dans les quartiers prioritaires. En plus de diversifier les dispositifs pour développer l'activité économique et l'entrepreneuriat dans ces territoires, est-ce qu'il ne faudrait pas créer d'abord les conditions propices à la synergie d'acteurs, passant par l'innovation sociale et la formation de tiers-lieux hybrides et intégrant les recompositions à l'œuvre dans les relations entre espaces résidentiels et emploi ?



Dans un premier temps, nous dresserons un panorama de la situation de l'emploi et de l'habitat dans les quartiers prioritaires en France, notamment par une étude des contrats qui régissent leur politique. Nous aborderons également dans cette partie divers dispositifs qui soutiennent et accompagnent l'entrepreneuriat, l'innovation sociale ou l'économie sociale et solidaire, en portant un regard particulier sur le rôle des bailleurs sociaux et du monde associatif. Nous nous intéresserons ensuite à l'Espagne, à son contexte politico-administratif et à ses prémices de « politique de la ville », même si le terme reste propre au cas français. Nous nous appuyerons sur le cas de Saragosse qui démontre l'implication des collectivités locales et la portée de leurs politiques dans les domaines de l'emploi et de l'habitat. Dans un troisième temps, nous soutiendrons un regard croisé sur les deux pays en nous intéressant davantage à l'importance des initiatives citoyennes pour créer des bases propices à l'amélioration du cadre de vie et à l'entrepreneuriat. Une étude de cas particulière sera dédiée aux tiers-lieux hybrides et à leur possible installation temporaire dans des bâtiments vacants pour répondre à des enjeux économiques et d'habitat. Enfin, une dernière partie sera consacrée aux perspectives que les enseignements de cette étude nous laissent envisager pour l'avenir, en ne manquant pas d'avoir un regard critique sur les mesures politiques récentes qui ne vont dans le sens ni de la transversalité ni de l'horizontalité...

Ce travail de recherche s'appuie essentiellement sur de la documentation scientifique (ouvrages, articles, etc.), divers sites internet, notamment issus d'organismes institutionnels français et espagnols (Ministères, CGET, ONPV etc.), mais également de bailleurs sociaux. Mes lectures se sont également orientées vers les contrats de ville de plusieurs villes françaises dans le but de réaliser une étude comparative sur les thématiques qui m'intéressaient. Plusieurs entretiens ont également été menés courant juin afin de compléter ce travail. J'ai également eu l'occasion d'assister à des réunions au sein de Toulouse Métropole ou chez un bailleur social toulousain pour écouter et partager des réflexions sur les notions d'emploi et d'habitat dans les quartiers prioritaires. Je me suis aussi rendue à un pitch des entrepreneurs organisé par l'incubateur d'innovation sociale Première Brique en juin 2018 afin d'appréhender le monde de l'entrepreneuriat social et de me rendre compte de la progression des projets présentés grâce à un accompagnement de la Métropole.

# Analyse de la situation des quartiers prioritaires en France entre emploi et habitat

## I. Une Politique de la Ville qui évolue mais qui demeure sectorisée

### 1. Une brève histoire de la Politique de la Ville

Née d'un constat alarmant de détérioration du bâti et d'enclavement des cités, la Politique de la Ville a été créée en 1981 avec la commission Dudebout, avec pour objectif de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et le reste du territoire, selon un principe de solidarité territoriale. Dans ses premières années, elle se caractérisait par une gestion transversale, incluant dix-sept ministères au sein d'une Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers (CNDSQ), remplacée par un Comité Interministériel de la Ville (CIV) en 1988. Malgré la mise en place d'un Prêt Locatif Aidé dès 1977 qui permet une meilleure qualité des logements HLM, ceux-ci conserveront une image négative et peu attractive qui pénaliseront les équilibres de peuplement. Dans les années 1990, avec la crise immobilière et l'aide à l'accession à la propriété par les prêts à taux zéro (PTZ), le parc social va connaître de réelles difficultés avec un relatif taux de vacance et une paupérisation accélérée.

Ainsi, comment enrayer ce phénomène de ségrégation sociale ? Déjà en 1973, Olivier Guichard dénonçait cette situation dans une circulaire mettant fin à la construction des grands ensembles. Pourtant, entre cette date et le début des grandes opérations de démolition, il faudra attendre une trentaine d'années. Jean-Claude Driant explique cet écart par la difficulté d'inscrire cette démarche dans un contexte assumé, il fallait d'abord « lever le tabou de la démolition et hisser le drapeau de la mixité sociale »<sup>3</sup>. Si la gauche prônait justement la mixité sociale par un remodelage de la carte du logement social, plus équilibré sur l'ensemble des territoires urbains, la droite préférait l'amélioration de l'accueil des populations défavorisées dans les quartiers. La loi Borloo de 2003 marquera alors une rupture dans l'histoire de la Politique de la Ville. Déjà, parce qu'elle met fin au clivage entre la gauche et la droite sur la question de la mixité sociale en proposant des opérations de démolition-reconstruction générant de la mixité sociale qui font consensus. Ensuite, parce qu'elle rompt le caractère transversal de la Politique de la Ville au profit de l'urbain, au nom de la mixité. Cela se traduira également par la simplification du système de financement, qui autrefois était réparti entre divers ministères, et qui est désormais géré par un guichet unique. Enfin, parce-que'elle marque le début de chantiers pharamineux (objectif de 200 000 démolitions en cinq ans) partout en France, qui bénéficient d'ailleurs d'une communication stratégique, comparant le coût des travaux à la masse monétaire de l'Irak par

---

<sup>3</sup> DONZELOT, J. Sous la direction de. [2012]. *A quoi sert la rénovation urbaine ?* PUF. La Ville en Débat. 231 p.

exemple<sup>4</sup>. Ces opérations seront d'ailleurs accueillies avec un grand enthousiasme par les élus locaux, qui se voient attribuer la responsabilité locale du Programme National de Renouvellement Urbain (PNRU). Pourtant, l'ANRU, en fonctionnant par appel à projets, placera ces mêmes élus locaux en compétition pour obtenir des financements dans leurs éventuelles opérations de rénovation urbaine des quartiers. Jacques Donzelot nous dit à ce propos : « *Honnis soient ceux qui ont introduit cette méthode subtile d'action qui permet aux gouvernants d'imposer leurs vues aux gouvernés, aux élus locaux en l'occurrence, lesquels ne deviennent plus tant des partenaires que des clients sous pression, amenés à se concurrencer pour bénéficier des ressources qu'offre l'ANRU et à se rendre complices d'une démarche visant à confondre la visibilité de l'action avec l'efficacité des résultats officiellement recherchés* »<sup>5</sup>.

En effet, le succès des opérations de rénovation urbaine demeure contestable. Derrière des transformations du cadre bâti conséquentes se cachent de faibles résultats quant à la concentration d'une population pauvre et de minorités ethniques, et à la résolution de problèmes économiques et sociaux.

## **2. Les contrats de ville 2015-2020 : cap sur le développement économique et l'emploi**

Avec la nouvelle délimitation de 2014, les quartiers concernés par la géographie prioritaire sont 1600 en France soit 5,5 millions de personnes (plus de 8% de la population totale). Les territoires concernés peuvent très bien se retrouver en milieu urbain dense comme dans les petites villes. Pour déterminer le périmètre de ces quartiers prioritaires, on se base sur un critère unique : celui de la concentration de faibles revenus. Les ZUS (Zones Urbaines Sensibles) sont ainsi remplacées par les « quartiers prioritaires ». Pour cela, on découpe le territoire métropolitain selon des blocs de 200 mètres et on analyse la concentration de population à bas revenus - soit plus de 1000 habitants dont le revenu médian est inférieur à 60% de celui de l'agglomération, selon des données fournies par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE). Les élus locaux discutent ensuite avec l'Etat de la cohérence ou non du périmètre retenu. La Politique de la Ville est formalisée à l'échelle intercommunale avec la signature d'un contrat de ville, valide pour une période de six ans, impliquant l'Etat, les collectivités locales, les services publics, les acteurs économiques et du logement, ainsi que des représentants de la société civile.

---

<sup>4</sup> *Ibid*

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 49

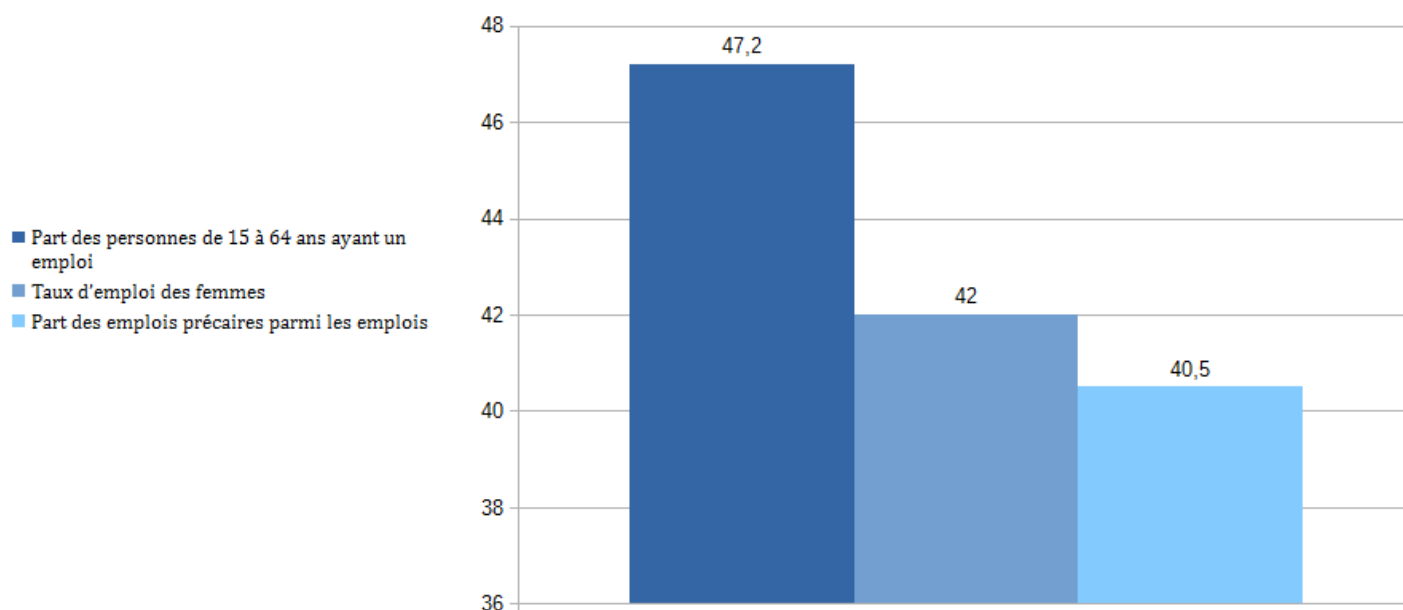
Comme nous l'avons notifié précédemment, les opérations massives sur la réhabilitation du bâti dans les quartiers prioritaires depuis le début des années 2000 n'ont pas réussi leur pari de l'intégration au reste du tissu urbain, notamment en raison de problématiques économiques et sociales. Selon une étude de l'Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV), en 2015 le taux de chômage dans les quartiers prioritaires était de 26,4%, tandis que les indicateurs pour la France entière étaient autour de 10% la même année. La situation est particulièrement alarmante pour les jeunes où il est de 35,9% en 2015 contre 23,6% pour la France métropolitaine.

Les nouvelles générations de contrats de ville pour la période 2015-2020 placent alors comme premier pilier de la Politique de la Ville le développement économique et l'emploi (viennent ensuite la cohésion sociale et le renouvellement urbain). En 2018, celui-ci devra atteindre 20% de la programmation budgétaire pour chaque préfecture. De plus, ces contrats de ville impliquent dans leur élaboration ou leur validation des acteurs économiques de taille – chambres consulaires et Caisse des Dépôts notamment, assurant ainsi leur engagement dans le développement économique des quartiers.

La reconnaissance des problématiques économiques comme prioritaires pour ces territoires en difficulté laisse alors une note d'optimisme quant à la situation du chômage notamment. En effet, bien que les chiffres de 2015 demeurent trop élevés, on enregistre des baisses allant de 0.3 points à 2.5 par rapport aux chiffres de 2014. Par ailleurs, en 2016, le nombre de demandeurs d'emplois de catégorie A aurait baissé de 4,2% dans les QPV<sup>6</sup>: des signes potentiels d'amélioration ?

---

<sup>6</sup> JOUANNEAU, H. [28 juin 2017]. « *C'est la première fois depuis 2007 que le chômage baisse dans les quartiers prioritaires* ». La Gazette des Communes. A la Une.



**Figure 1: Situation de l'emploi dans les QPV, en France et à la Réunion. 2017**  
 Source : INSEE. Réalisation : N. Barreau

### 3. Etude comparée des contrats de ville de Toulouse, Bordeaux et Rennes<sup>7</sup>

#### *Contrat de ville de Toulouse Métropole 2015-2020*

Le contrat de ville de Toulouse Métropole identifie seize quartiers prioritaires répartis sur quatre communes : Toulouse, Blagnac, Colomiers et Cugnaux – dont deux qui sont reconnus d'intérêt national (le Grand Mirail et Empalot). Au total, les quartiers prioritaires représentent 60 448 habitants, soit 8,3% de la population métropolitaine. Ces territoires concentrent une population peu diplômée, en recherche d'emploi et des familles monoparentales à bas revenus. Le taux de chômage est ainsi de 22,8% dans les quartiers prioritaires (38% pour les jeunes) contre 13,8% pour l'ensemble métropolitain (25% pour les jeunes).

Les ambitions du nouveau contrat de ville mobilisent les outils métropolitains en matière d'emploi, et notamment d'accompagnement avec le service public local et d'autres structures soutenues par l'Etat ou les collectivités. Parmi les structures communes à l'ensemble des

<sup>7</sup> Ces trois villes sont en effet comparables d'un point de vue démographique (notamment entre Bordeaux et Rennes), mais aussi parce qu'elles bénéficient du statut de métropole et comptent de nombreux quartiers prioritaires dont les enjeux sont proches

territoires prioritaires, on retrouve les agences de Pôle Emploi, les PLIE, les Missions locales<sup>8</sup> ou les services emploi des collectivités.

L'étude du contrat de ville de la métropole toulousaine montre que les orientations stratégiques affichées permettent a priori peu de passerelles entre les volets de l'emploi et de l'habiter. Concernant le travail, l'action des partenaires s'engage notamment à augmenter le taux d'emploi dans les quartiers prioritaires, anticiper les besoins des entreprises, soutenir les initiatives économiques et l'aménagement de centralités commerciales. Pour ce qui est de l'habiter, les axes stratégiques s'intéressent au renouvellement urbain, à la production diversifiée de logements, à une gestion urbaine et sociale de proximité et à l'amélioration de la tranquillité publique des habitants. En somme, des objectifs qui s'ancrent bien dans les axes de la Politique de la Ville sans s'autoriser une réelle transversalité pour autant.

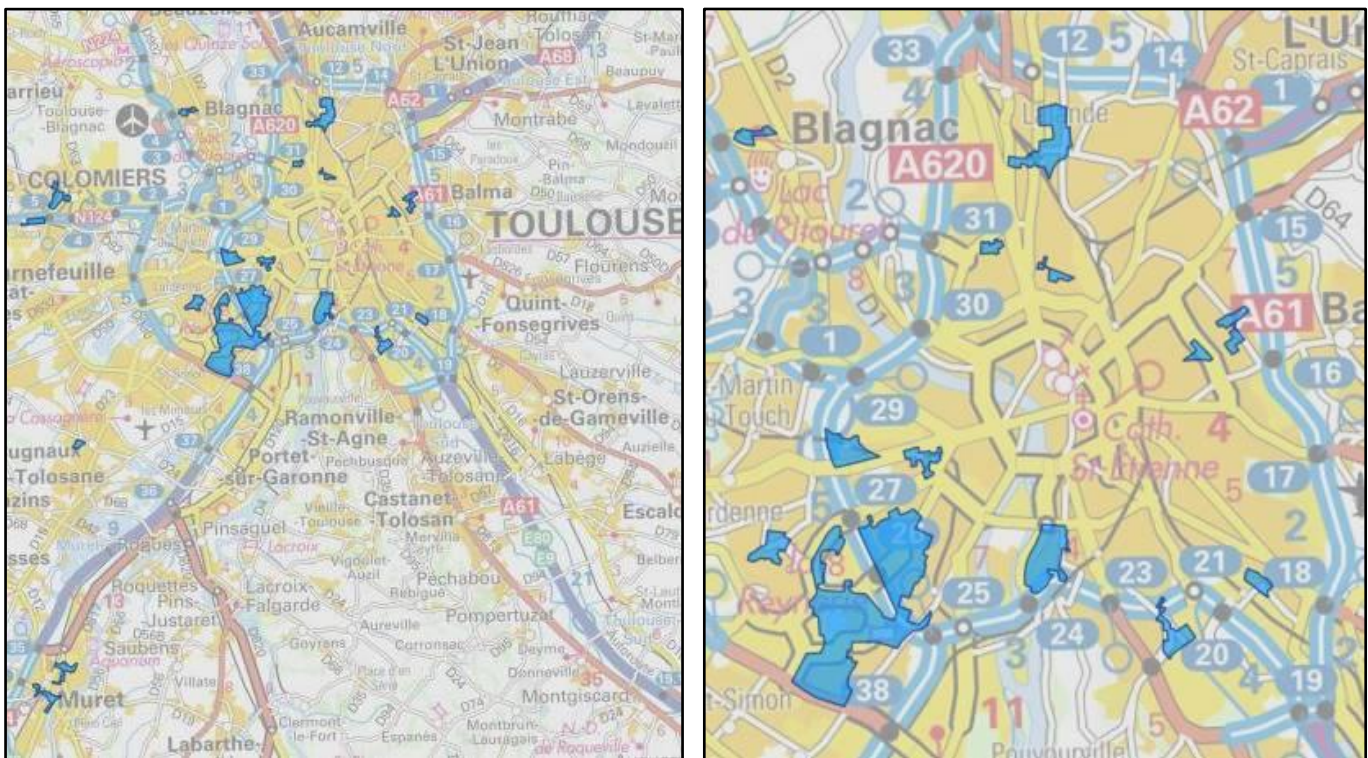


Figure 2: Les quartiers prioritaires de Toulouse Metropole et de la commune de Toulouse  
Source : Géoportail

<sup>8</sup> Les Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) proposent un accompagnement individualisé de demandeurs d'emploi ; Les Missions Locales ont été créées en 1982, elles interviennent pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes

Un entretien avec le responsable du pôle de coordination des thématiques du contrat de ville nous permet de confirmer ce constat : celui-ci nous apprend que, bien que l'emploi et l'habitat soient deux champs structurants de la Politique de la Ville, ils demeurent peu enclins à travailler ensemble, ou à tenir compte des nécessités de l'un ou de l'autre. Pour preuve, depuis la signature du contrat de ville en 2014, la question du lien entre habitat et emploi a seulement été posée à trois reprises. La première lorsque le dispositif Garantie Jeunes a permis de mettre en avant des problèmes d'instabilité d'hébergement chez ses bénéficiaires. En effet, on a constaté de nombreuses erreurs de parcours suites à la perte de logement ou d'hébergement des jeunes, le plus souvent partis du domicile familial dès le début du dispositif pour des raisons d'émancipation et de volonté de décohabitation. Cependant, leur départ mettait fin au dispositif de Garantie Jeunes puisqu'ils ne disposaient plus d'une adresse valide, alors que l'ensemble des autres paramètres leur permettaient de continuer leur parcours. Ce constat a amené les pouvoirs publics et les acteurs de terrain à interroger ce phénomène, et à tâcher de réfléchir à des passerelles entre la question du logement des jeunes et de leur insertion professionnelle. Jusqu'à présent, aucune action concrète pour enrayer le phénomène n'a été mise en place, hormis la formation des conseillers des missions locales pour orienter les jeunes concernés vers des foyers de jeunes travailleurs. Ce problème de fragilité d'hébergement et de rupture de parcours se retrouve également à travers les clauses d'insertion, où les bénéficiaires nécessitent des conditions d'hébergement stables. Là aussi, le sujet a été posé et travaillé avec l'Union Sociale pour l'Habitat, sans solutions concrètes pour le moment. Enfin, il a été fait mention d'une étude commandée par l'Etat pour faire évoluer le plan de lutte contre les discriminations, avec des passerelles possibles entre les secteurs de l'emploi, de l'habitat et de l'éducation, une personne ayant été discriminée dans le champ dans son accès au logement, par exemple, pouvant se trouver en difficulté pour obtenir un emploi.

#### *Contrat de ville de la métropole bordelaise 2015-2020*

La métropole bordelaise compte vingt-et-un quartiers prioritaires répartis sur quatorze communes, soit 7,9% de la population métropolitaine. Quatre grands domaines prioritaires ont été retenus, dont le premier concerne l'amélioration de l'insertion économique, d'accès à l'emploi et de développement d'activité. Cet axe propose des orientations relativement similaires à celles présentées dans le contrat de ville toulousain, bien qu'il s'intéresse également aux problématiques d'inclusion numérique. Le profil socio-démographique reste comparable aux quartiers prioritaires en France : un taux de chômage élevé (2,7 fois plus élevé que dans l'ensemble du territoire métropolitain), de nombreuses familles monoparentales et un contexte de fort décrochage scolaire.

La diversification des activités économiques est une des priorités affichées : elle passe par l'organisation d'accueil des entreprises (à l'aide de zones franches urbaines notamment) et par l'accompagnement d'initiatives privées. Là où le contrat de ville bordelais se démarque, c'est dans la prise en compte de l'économie sociale et solidaire comme un champ d'avenir dans lequel il convient d'investir des moyens et de soutenir les initiatives. Par exemple, par la création de pôles actifs dans certains quartiers avec une restructuration des commerces de proximité.

De même, parmi ses orientations pour l'axe concernant le développement économique, le contrat de ville s'engage à soutenir les actions innovantes en matière d'emploi et d'insertion (ex : ESS, chantiers qualifiants, promotion du modèle coopératif comme les SCOP, les SCIC<sup>9</sup>, etc.). Il souhaite également favoriser la création d'entreprises en soutenant les projets de création (via le dispositif CitésLab), les activités de l'ESS (par des clubs d'entrepreneurs ou le microcrédit social), et les TPE par le développement de pépinières ou de couveuses.

Finalement, si dans ses grands axes, le contrat de ville bordelais reste relativement similaire à celui de la métropole toulousaine, il démarque ses objectifs par l'intérêt qu'il attache à la question de l'économie sociale et solidaire, aux initiatives innovantes et à la création d'entreprises sociales.



**Figure 3: Les quartiers prioritaires de Bordeaux Métropole**  
Source : Géoportail

#### *Contrat de ville Rennes Métropole 2015-2020*

Rennes Métropole possède cinq quartiers prioritaires, ce qui représente 7,5% des habitants métropolitains. Ceux-ci se caractérisent par un cloisonnement dû à l'existence de barrières

<sup>9</sup> SCOP : Société Coopérative et Participative ; SCIC : Société Coopérative d'Intérêt Collectif



urbaines. L'activité économique est mise à mal par des centres commerciaux devenus obsolètes, une mauvaise image des quartiers et une fonction résidentielle largement dominante. Le contrat de ville reconnaît le besoin de structures d'accompagnement d'insertion professionnelle et de création d'entreprises, et fait part de sa volonté de promouvoir l'économie sociale et solidaire, bien que ce volet soit brièvement abordé.

Le contrat de ville de Rennes Métropole semble moins approfondir le contexte et les objectifs que la métropole toulousaine ou bordelaise. Les enjeux restent basiquement formulés (promotion de la mixité fonctionnelle, sociale, diversification de l'habitat, amélioration du cadre de vie, accompagnement des initiatives commerciales,...), et les dispositifs de soutien aux porteurs de projets d'économie sociale et solidaire sont peu détaillés. Finalement, les liens entre les questions d'emploi et d'habitat sont là aussi difficiles à définir et à rattacher.



**Figure 4: Les quartiers prioritaires de Rennes Métropole**  
Source : Géoportail

## **II. Entendre dans les quartiers de la Politique de la Ville<sup>10</sup>**

### **1. Des dispositifs nombreux pour l'aide à la création d'entreprises**

<sup>10</sup> Voir annexe 1 p.79 : l'ensemble des dispositifs relevés sont synthétisés dans un tableau

Les pouvoirs publics ont tardé à s'intéresser aux acteurs économiques des quartiers prioritaires tandis que les créations d'activités sont nombreuses au sein de ces territoires. Ce ne sont pourtant pas les freins à leur lancement qui manquent : faible culture entrepreneuriale, absence d'équipements, mauvaise image des quartiers, peu d'immobilier d'entreprise entre autres. Bien que la Politique de la Ville soit désormais une compétence attribuée aux métropoles, les municipalités ont en réalité toujours la responsabilité sur les instruments d'intervention financiers pour soutenir l'entrepreneuriat. Par exemple, c'est à la Ville de Toulouse qui revient la responsabilité de soutenir les acteurs locaux structurants pour l'entrepreneuriat dans les quartiers prioritaires, comme la Maison de l'Initiative ou Egalité, deux coopératives implantées en QPV qui accompagnent les porteurs de projets pour monter leur entreprise et participer au développement local.

Selon une étude publiée par Bpi France et Terra Nova en 2016, intitulée « *Entreprendre dans les quartiers. Les conditions de la réussite* », et qui se base sur des chiffres relevés entre 2007 et 2013, les entrepreneurs représentent 5% des actifs dans les ZUS. Le lancement d'entreprises est effectivement rendu difficile dans les quartiers où l'accès aux financements est une difficulté majeure. 90% des autoentrepreneurs se sont en effet lancés par leurs propres fonds ou grâce à l'aide de leurs proches. Seulement 23% ont emprunté auprès des banques et 2% des entreprises étudiées se sont lancées grâce à des subventions ou des aides publiques. Face à ce constat, il apparaît primordial d'adapter les financements au contexte des banlieues, sous la forme d'obligations convertibles ou de prêts participatifs par exemple. Ces propositions s'inscrivent dans un contexte où l'Agence France Entrepreneurs s'est engagée à faire passer de 5 à 20% le nombre d'entreprises créées dans les quartiers les plus pauvres, et à augmenter le taux de femmes entrepreneurs à 40%. L'Agence France Entrepreneurs a été créée en avril 2016 pour créer ou reprendre des activités susceptibles de générer de l'emploi et pour soutenir des démarches innovantes, dans les quartiers prioritaires notamment.

Parmi les nombreux dispositifs aidant à la création d'entreprises dans les quartiers de Politique de la Ville, le plus identifié est la Zone Franche Urbaine, devenue ZFU - Territoires Entrepreneurs à partir de 2015. Il consiste à inciter les entreprises à s'installer dans les territoires prioritaires et à y engager une main d'œuvre locale moyennant des exonérations fiscales. Il est vrai que l'immobilier d'affaire peut constituer un obstacle à la création d'entreprises dans les quartiers populaires. D'où le choix de certains acteurs (entrepreneurs, bailleurs sociaux, collectivités,...) de proposer de l'immobilier d'entreprises abordable pour soutenir la création d'entreprises. C'est le cas de la démarche Immobilière 3F du centre d'affaire de Sevran qui aide à la création et à l'accompagnement d'entreprises par la mise à disposition de locaux peu chers en pieds d'immeubles. Pour autant, pour ce qui est des ZFU, plusieurs études

font le constat que les entreprises y étant implantées profitent peu aux habitants des quartiers prioritaires, de même que le lien entre entreprise et territoire est rarement noué. En définitive, les entreprises s'installant dans ces territoires répondent davantage à des opportunités foncières et fiscales qu'à un réel engagement pour le développement économique des quartiers. Egalement, le Prêt Entreprises et Quartiers est un dispositif de co-financement entre la Banque Publique d'Investissement (Bpi France) et des structures bancaires pour financer des projets d'entreprises dans les quartiers prioritaires. Celui-ci va de 10 000 à 50 000 euros sur cinq ans.

A l'échelle régionale, la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) peut soutenir des projets valorisant la création d'entreprises dans les quartiers prioritaires. C'est par exemple le cas de la DIRECCTE d'Occitanie lorsqu'elle a soutenu, avec la Caisse des Dépôts, le programme Open Cité qui s'engage pour la création d'entreprises et l'innovation dans les QPV de Montpellier, Narbonne, Nîmes et Perpignan, par le partage d'outils et l'accompagnement de projets. La Région a par ailleurs une responsabilité quant au soutien à l'innovation et à la formation professionnelle : les Stratégies Régionales d'Innovation sont un exemple de la volonté de spécialisation intelligente des régions dans divers domaines.

La Caisse des Dépôts est aussi un acteur engagé auprès des entreprises grâce notamment à la Fabrique à entreprendre – qui fédère plusieurs acteurs ou réseaux de création et d'accompagnement d'entreprises.

Les dispositifs pour entreprendre dans les quartiers sont donc nombreux, et il ne s'agit pas ici de tous les répertorier. Les nouvelles orientations de la Politique de la Ville, davantage tournées vers l'insertion économique et l'emploi dans les quartiers prioritaires, engagent une multiplication de démarches de soutien et d'accompagnement dans la création d'entreprises. L'ensemble de ces dispositions laisse espérer des résultats conséquents pour pallier au constat initial d'un faible taux d'entrepreneurs parmi les actifs dans les QPV et de réelles difficultés de lancement d'entreprise.

## **2. Davantage d'accompagnement socioprofessionnel et d'entreprises**

En plus des dispositifs d'aide à la création d'entreprises, on retrouve tout un panel de ressources pour l'accompagnement d'entreprises ou d'aide à l'insertion socioprofessionnelle dans les quartiers prioritaires. Il s'agit ici d'en dresser un tableau permettant de démontrer la diversité des procédés mis en place et d'interroger la cohérence de leur superposition.

Parmi les plus populaires, les chantiers d'insertion sont des dispositifs d'insertion et d'accompagnement sur le marché de l'emploi de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. Ceux-ci peuvent être portés par de multiples structures, comme les associations, les communes, les syndicats mixtes etc. Ces chantiers sont intégrateurs du fait des clauses sociales qu'ils comportent. Celles-ci permettent de lutter contre le chômage et l'exclusion en permettant à des publics éloignés de l'emploi de s'insérer dans des appels d'offre publics pour s'engager dans un parcours d'insertion durable. On les retrouve également dans les entreprises d'insertion (ETI), conventionnées par le Programme Départemental d'Insertion (PDI) qui favorisent l'accès à l'emploi de personnes en difficulté sociale ou professionnelle par le biais de parcours intégrés (CDDI) pour une durée de deux ans maximum. En Occitanie, on compte 97 entreprises de ce type, employant en 2015 1953 salariés, essentiellement dans l'ancienne région Midi-Pyrénées.

Egalement, l'Agence pour la Diversité Entrepreneuriale, créée en 2009, contribue à l'accompagnement des entreprises de QPV en mettant en relation les entrepreneurs avec des services achat de multinationales.

Par ailleurs, plusieurs entreprises ou représentants d'entreprises ont des démarches de formation et d'insertion sur le marché de l'emploi, par la signature de la Charte de la Diversité par exemple ou par le biais d'associations comme FACE ou CREPI. La Fondation Agir Contre l'Exclusion (FACE) favorise l'inclusion sociale, l'accompagnement vers l'emploi et forme à la diversité et à l'égalité. Elle est organisée en réseau et compte 5650 entreprises. De même, les Clubs Régionaux d'Entreprises Partenaires de l'Insertion (CREPI) forment un réseau national d'aide à la recherche d'emploi. Ils s'organisent sous la forme de clubs d'entreprises qui, sous une forme associative, s'engagent à fournir de l'emploi à des demandeurs d'emploi par le biais de mises en relation directes.

Quant à la Charte Entreprises & Quartiers, lancée en 2013, elle permet d'engager les entreprises signataires à participer au développement économique et social des quartiers populaires. Cet engagement s'appuie sur des actions concrètes dans divers domaines comme l'emploi, les services de proximité ou encore le soutien aux initiatives locales. Elle est portée au niveau local par un chef de projet (issu d'un service de l'Etat) et se fait en articulation avec les instances d'insertion économique et d'emploi du territoire local. Aujourd'hui, soixante-et-une entreprises ont signé la charte à l'échelon national, et plusieurs centaines de PME à l'échelon local. En guise d'exemple, Véolia fait partie des signataires de la charte : l'entreprise s'est alors engagée à soutenir l'insertion professionnelle et les démarches innovantes en matière de gestion de ressources et de collecte des déchets.

Le contrat aidé en France encourage les employeurs à engager des personnes en situation précaire, moyennant des aides financières de l'Etat. Le Contrat Unique d'Insertion se décline en deux formes de contrat : le Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi (CUI-CAE) pour le secteur non-marchand et le Contrat Initiative Emploi (CUI-CIE) pour le secteur marchand. Pour autant, malgré les apports qu'apportaient les emplois aidés aux collectivités, leur efficacité a largement été remise en question dans la lutte contre le chômage, conduisant ainsi à une réduction conséquente de ces contrats par Emmanuel Macron en 2017. A la place, l'amendement du projet de loi de finances propose d'encourager les *emplois francs* avec la mise en place d'un dispositif d'expérimentation dans plusieurs quartiers prioritaires. A l'aide d'une prime à l'embauche de l'ordre de 5000 euros/an pour un CDI et 2500 euros/an pour un CDD, les entreprises ou les associations seront incitées à embaucher des personnes issues des quartiers prioritaires d'expérimentation. Le 17 avril 2018, deux semaines après le lancement des emplois francs, 280 contrats avaient d'ores et déjà été signés.

Egalement, le Dispositif Parcours Emploi Compétences se veut être une nouvelle alternative aux emplois aidés. Organisé autour d'un triptyque d'actions (accompagnement social, mise en situation professionnelle, formation), il permettra la mise en emploi par l'employeur qui laisserait un temps d'adaptation aux personnes en difficulté. Un suivi régulier opéré par Pôle Emploi s'assurera que l'employeur respecte le triptyque annoncé de manière à pouvoir continuer à bénéficier du dispositif. Reste à voir si le PEC et les emplois francs de demain s'avèreront plus efficaces que les emplois aidés d'hier...

L'accompagnement des jeunes dans les quartiers prioritaires se décline sous plusieurs procédés mis en place par les pouvoirs publics ou des associations d'acteurs. Les Missions Locales par exemple, s'adressent aux jeunes de 16 à 25 ans dans le but de les accompagner dans leur insertion professionnelle et sociale. Dans chaque région, une association coordonne le réseau régional des missions locales, et fait le lien avec la DIRECCTE. En Haute-Garonne, plus de 15 600 jeunes ont été accompagnés par la Mission Locale, dont 4,5% étaient issus de quartiers prioritaires et 6,9% de zones rurales de revitalisation. La Région Occitanie s'implique également dans l'accompagnement professionnel des jeunes apprentis en leur offrant une aide financière allant de 300 à 480 euros, à condition qu'ils soient en situation de double résidence et qu'ils ne perçoivent pas les aides de la CAF.

Egalement, des dispositifs comme « Nos Quartiers ont du Talent » (NQT) permettent d'accompagner les jeunes dans leur projet professionnel. Les entreprises participantes s'engagent dans une relation de parrainage auprès de jeunes talents issus de zones prioritaires

ou de milieux populaires, qui bénéficient alors d'un réseau leur permettant d'accélérer leur insertion professionnelle et de saisir des opportunités d'emploi.

Enfin, on peut également citer l'association Les Déterminés, qui aide de jeunes entrepreneurs de quartiers populaires ou de milieux ruraux, ayant entre 18 et 35 ans, par le biais de formations et en les connectant à des réseaux d'entreprises. Plusieurs dispositifs d'accompagnement sont mis en place, avec des formations au marketing, au commerce, des processus d'évaluation de financement etc. Ces formations intensives durent entre cinq et six semaines, avec à terme le passage devant un jury qui étudie la viabilité des projets des jeunes entrepreneurs. Une douzaine d'entreprises ont ainsi été créées depuis la formation de l'association en 2015.

### **3. Le cas toulousain**

A l'échelle de la métropole toulousaine, divers organismes ou dispositifs permettent d'œuvrer pour l'insertion professionnelle et sociale de publics fragiles comme ceux issus des quartiers prioritaires. On retrouve ainsi au sein de ces territoires des dispositifs nationaux déclinés à l'échelle locale cités précédemment comme les Missions Locales ou le Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) qui facilite la mise en relation entre employeurs et demandeurs d'emploi.

Egalement, le service métropolitain Toulouse Métropole Emploi (TME) gère, en partenariat avec l'USH Midi-Pyrénées, les clauses sociales pour les personnes éloignées de l'emploi, en priorité celles issues de quartiers prioritaires. L'USH coopère alors avec le service public de l'emploi (PLIE, Mission Locale et Pôle Emploi) et d'autres acteurs économiques (Groupement d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification - GEIC, associations). Pour autant, à en croire les chiffres fournis par l'Union Sociale de l'Habitat, le nombre de bénéficiaires et d'heures d'insertion a tendance à baisser (441 participants en 2013, 404 en 2016 etc.), de même que les subventions versées par Toulouse Métropole (20 000€ en 2013, 10 000€ en 2016)<sup>11</sup>.

Autre dispositif présent à Toulouse : le PTCE Dynamique Emploi dans les Quartiers qui permet la mise en relation entre les entreprises et les demandeurs d'emploi avec un accompagnement des porteurs de projets (formation, accompagnement, parrainage,...). En tout, 430 demandeurs d'emploi sont pris en charge et une trentaine de porteurs de projets de l'ESS sont accompagnés tous les ans. De même, la plateforme numérique Jobi Joba, qui bénéficie par ailleurs du soutien de Toulouse Métropole, œuvre pour l'emploi local en mettant là aussi en relation les entreprises et les demandeurs d'emploi.

A l'échelle des QPV de la métropole toulousaine, on retrouve également d'autres structures comme l'Entreprise Initiative et Création (EIC), basée à la Reynerie, qui permet d'accompagner

---

<sup>11</sup> Union Sociale de l'Habitat. 21 juin 2017. « Les clauses sociales dans les marchés des organismes HLM ». Démarche inter organismes sur Toulouse Métropole. En ligne

les porteurs de projets et la création d'entreprises ; la plateforme Emploi Entreprise en collaboration avec la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) et le MEDEF<sup>31</sup> ; des entreprises d'insertion (ETI) comme Neovia, une association qui permet la formation continue de publics en difficulté d'insertion professionnelle ou sociale, et enfin, les régies de quartier, qui sont également pourvoyeuses d'emplois et d'insertion.

Depuis septembre 2017, la métropole toulousaine s'est par ailleurs engagée dans une étude portant sur les actions valorisant le développement économique dans les quartiers prioritaires. Celle-ci est menée par le cabinet d'étude Argo&Silolé, spécialisé dans l'appui aux projets de développement des territoires et des entreprises. Plusieurs groupes de travail ont ainsi été organisés, réunissant des acteurs de la ville, de l'habitat et du secteur économique, pour valider ensemble un diagnostic et développer des plans d'actions à l'horizon septembre 2018. Un d'entre eux, auquel j'ai eu l'occasion d'assister, concernait le rôle des bailleurs sociaux quant à l'entrepreneuriat dans les quartiers.

Pour le moment, le travail repose sur la définition d'un socle commun d'objectifs, qui seront ensuite déclinés et précisés selon les spécificités des quartiers ANRU de la métropole.

Le diagnostic sur la situation économique des quartiers toulousains met ainsi en évidence un découpage entre les centralités, avec des flux, des commerces et des services ; les franges, avec une ouverture sur l'extérieur et un voisinage économique immédiat ; et le diffus, où on retrouve des activités économiques isolées et en réelle difficulté. L'idée qui fait l'unanimité dans ces réflexions ainsi menées est de miser l'avenir économique des quartiers sur les centralités, c'est-à-dire concentrer les aides et les soutiens pour la création d'entreprises dans ces portions de quartier. Pour le Grand Mirail, qui constitue aujourd'hui un véritable pôle d'entrepreneuriat, de nombreux projets, à venir ou réalisés, représentent de réels potentiels pour l'avenir : c'est le cas par exemple de la future installation de l'espace de coworking des Imaginations Fertiles à Bellefontaine, de la création à la Reynerie d'une Ecole du Numérique ou d'un centre d'affaire d'ores et déjà installé.

Ces travaux menés par la métropole, en lien avec les bailleurs sociaux et les acteurs de terrain des quartiers, prouvent l'intérêt grandissant des pouvoirs publics pour la question économique dans les territoires prioritaires, et notamment pour le secteur de l'économie sociale et solidaire. Dans la continuité de ces réflexions, Toulouse devrait être concernée cette année par un appel à projet du programme French Tech Diversité, qui vise à promouvoir la diversité sociale dans l'entrepreneuriat français de type start-ups, notamment dans les QPV. Une preuve là encore que de plus en plus de moyens de financements sont possibles pour les porteurs de projets afin de lancer leur entreprise dans les territoires prioritaires. Cela n'empêche pas l'indispensable volonté politique pour soutenir ces entreprises dans leur lancement. C'est notamment le cas

pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire qui, bien souvent, sont contraintes de s'installer en périphérie de la métropole faute de moyens, ce qui représente une perte économique et sociale pour le territoire urbain dans son ensemble, et notamment pour les quartiers prioritaires qui constituent des terrains d'accueil idéaux pour ces activités.

### **III. L'entrepreneuriat dans les quartiers, au service de l'innovation**

#### **1. L'innovation, un phénomène en vogue**

Le Manuel d'Oslo définit l'innovation selon les formes qu'elle prend. Il distingue l'innovation organisationnelle, de marketing, de modèle d'affaire, technologique, de produit ou service et l'innovation sociale. Une étude du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires datant de 2017<sup>12</sup> en ajoute une autre : l'innovation territoriale qui consiste à l'amélioration du bien-être et du développement local par la mobilisation de ressources locales.

L'intégration du développement économique dans les contrats de ville laisse espérer la reconnaissance des projets innovants et des formes d'économies collaboratives et horizontales qui se développent aujourd'hui dans les quartiers et qui changent des modèles économiques traditionnels. L'innovation est d'ailleurs au cœur des programmes économiques nationaux (ex : le Programme d'Investissement Avenir, lancé en 2010, engage 10 milliards d'euros pour soutenir l'innovation) et européens (Horizon 2020, depuis 2014, a pour objectif d'investir 3% du PIB européen dans la recherche et le développement). Le pilotage des instruments étatiques concernant l'innovation est géré par le Commissariat Général à l'Investissement (CGI) et la Banque Publique d'Investissement (BPI).

Aujourd'hui, le contexte se prête aux initiatives innovantes, étant donné les nombreux dispositifs d'accompagnement qui l'entourent et les divers acteurs qui les cultivent. Ceux-ci peuvent s'avérer nombreux dans les QPV, et ils auraient tendance à se manifester davantage avec l'existence d'un tissu associatif et de structures de l'économie sociale et solidaire (associations, fondations, coopératives) dense. Les entreprises individuelles ou collectives jouent également un rôle de taille, de même que les acteurs publics, les bailleurs sociaux, les organismes publics, les entreprises sociales de l'habitat et les collectifs d'acteurs mixtes comme les Fablab par exemple.

---

<sup>12</sup> CGET. [Mars 2017]. « *Etude sur l'innovation dans les quartiers de la Politique de la Ville* ». 136 p. En ligne



Ce phénomène de mode autour de l'innovation – dont le terme peut être utilisé à tout va, s'inscrit dans un contexte d'« uberisation » de la société qui fait particulièrement écho dans les quartiers prioritaires. Il implique la mise en relation de prestataires et de clients via des plateformes numériques. Le secteur du VTC est florissant dans les quartiers populaires : il est d'ailleurs le deuxième secteur de création d'entreprises en Île-de-France, notamment en Seine Saint-Denis. En 2015, 4 600 créations d'entreprises de VTC ont été recensées. Le terme d'uberisation, bien qu'il trouve son origine dans la plateforme Uber, implique aujourd'hui beaucoup plus de secteurs que le simple VTC. Il peut par exemple se retrouver dans le domaine de la santé avec des plateformes comme Doctolib qui permet de repérer le médecin le plus proche et connaître ses disponibilités pour prendre un rendez-vous. L'uberisation peut également concerner le domaine juridique, avec un système comme Captain Contrat qui génère des documents juridiques personnalisés pour les TPE et les PME. Dans le domaine des livraisons également, UberEats est aujourd'hui un incontournable pour se faire livrer rapidement et à faible coût, avec un réseau de partenaires de restauration dense et des employés qui se déplacent à vélo ou en scooter rapidement. En fait, le principe d'uberisation peut se retrouver dans une multitude de domaines, allant de la mise en relation pour la garde d'enfants, à des plateformes facilitant l'acquisition du permis de conduire à bas prix (En Voiture Simone), en passant par des formes de conciergeries originales (BnbSitter) et des mises en relation rapides avec des artisans (HelloCasa).

## **2. L'innovation et l'économie sociale et solidaire dans les QPV : des bienfaits pour l'emploi et l'habitat<sup>13</sup>**

Les quartiers de la Politique de la Ville sont des territoires au fort potentiel innovant, avec un esprit d'entrepreneuriat, une mixité culturelle, une familiarité des jeunes aux nouvelles technologies et des profils disruptifs, c'est-à-dire qui rompent avec des comportements classiques et communs, qui se démarquent. De même, avec les dispositifs déjà présents d'accompagnement financier comme les ZFU-TE, plusieurs bassins d'emploi peuvent se trouver à proximité. Se trouver près ou au cœur d'une métropole dynamique favorise les initiatives innovantes grâce à l'existence d'un réseau de transport qui permet la connexion avec des équipements dédiés à la recherche à des ressources et des réseaux de compétences.

Ainsi, dans les territoires urbains, les projets innovants se développent de plus en plus dans des lieux hybrides d'accueil d'entreprises, ou alors dans d'autres spécialisés dans un type d'activité

---

<sup>13</sup> Voir annexe 4 p. 92: Des initiatives innovantes dans les quartiers prioritaires en France Métropolitaine (carte QGIS)

permettant la création d'un réseau d'acteurs et de compétences spécifiques. Prenons l'exemple de l'incubateur d'innovations sociales et la fabrique à initiatives « Première Brique » à Toulouse : celui-ci accompagne des entreprises spécialisées dans les domaines de l'innovation sociale et durable. En revanche, le pôle d'entrepreneuriat de La Cabucelle à Marseille comprend des bureaux et des espaces de co-working pour accompagner les porteurs de projets, quel que soit leur domaine d'intérêt. Ainsi, on voit progressivement se développer dans les milieux urbains des lieux fonctionnant tels des écosystèmes, proposant des espaces de travail, des équipements et services mutualisés, et parfois même de l'hébergement.

Beaucoup d'initiatives émanant des quartiers populaires souhaitent répondre à des besoins, que ce soit dans la demande d'emploi, l'aide à la garde d'enfants, l'amélioration du cadre de vie, l'apprentissage de compétences ou autre. Les entreprises spécialisées dans la mise en relation entre demandeurs d'emplois et entreprises sont nombreuses, mais certaines se dotent de méthodes innovantes et percutantes. C'est le cas notamment de l'association CV Street à Marseille qui met en avant les compétences des demandeurs d'emploi par l'affichage de CV géants dans plusieurs endroits stratégiques de la ville, notamment en bordure d'axes de communication très empruntés.

A l'échelle nationale, les initiatives innovantes des quartiers prioritaires sont de plus en plus considérées et valorisées. Ainsi, de nombreux concours ont été mis place ces dernières années pour faire connaître et récompenser des projets d'entreprises ou des initiatives citoyennes innovantes dans les quartiers populaires. Parmi eux, le concours Talents des Cités permet à des entrepreneurs de se voir récompenser leur projet de 1000 à 12 000 euros selon la catégorie. Ce concours existe depuis 2002 à l'initiative du Ministère de la Ville (appellation de l'époque) et de l'Agence France Entrepreneurs. En 2018, le concours a été remporté par une toulousaine, Souad Boudjella, qui possède un garage dans le quartier du Mirail répondant à de réels besoins locaux, et proposant aux femmes des stages d'apprentissage d'entretien et de réparation de leur véhicule. Un autre exemple : le concours S'engager pour les Quartiers, issu d'un partenariat entre la fondation FACE et l'ANRU, récompense les projets porteurs d'innovation, de cohésion sociale et de développement économique local dans des quartiers bénéficiant d'opérations de rénovation urbaine. Plusieurs prix sont attribués lors de ce concours, dont un qui concerne l'innovation sociale, un autre pour l'entrepreneuriat social et solidaire, un pour l'insertion professionnelle etc. En somme, plusieurs thématiques qui encouragent les initiatives entrepreneuriales et innovantes. Si ces concours permettent en effet d'être les vitrines d'initiatives innovantes dans les quartiers populaires, ils demeurent dans une logique de mise en compétition pour obtenir des financements, un modèle d'ailleurs similaire aux appels à projet qui sont de plus en plus remis en question aujourd'hui.

Les structures de l'économie sociale et solidaire portent la majorité des projets innovants dans les quartiers prioritaires (environ 41%). Comme nous le précisent J-L Klein et P-A Tremblay dans une étude publiée par l'Université du Québec à Montréal (UQAM) en 2001, l'économie sociale contribue au développement local par le « *renforcement des marchés locaux, la construction de compétences locales, la mise en place d'instances de participation et l'expérimentation de nouvelles façons de répondre aux problèmes sociaux, surtout en termes de services* »<sup>14</sup>. Elle permet la création d'emplois locaux et donc l'insertion des habitants dans le marché de l'emploi et la production de revenus qui participent au renforcement des marchés locaux. De même, l'économie sociale participe à la construction d'une identité collective et d'une « conscience territoriale » (Klein, 2011) qui bénéficie aux territoires. Elle a également des avantages sur le cadre de vie, la création de liens sociaux et l'environnement culturel, ce qu'Alain Lipietz appelle le « halo sociétal »<sup>15</sup>. Prenons l'exemple de la conciergerie Allô Bernard de la coopérative Palanca à Toulouse. Bien qu'il ne fasse pas partie de la géographie prioritaire, ce quartier populaire du centre toulousain propose un service de conciergerie qui répond à de réels besoins sociaux. Allô Bernard offre ainsi des services de proximité pour les personnes âgées ou isolées selon trois formules. D'abord, une conciergerie de quartier qui s'occupe de répondre aux besoins de proximité (services à domicile, ou en boutique), en rendant des coups de main pour le bricolage, les déménagements et en proposant des services de livraison. Ensuite, une conciergerie d'entreprise qui propose des services de livraison de repas, de pressing, de cours (yoga, ostéopathie...), de montage de meubles etc. Enfin, des services spécifiques sont rendus aux personnes âgées du quartier avec un roulement de visites quotidiennes, un accompagnement pour des activités comme l'informatique, et des activités collectives sportives, musicales ou de loisirs. Cette conciergerie améliore de fait le cadre de vie des habitants du quartier en répondant à de réels besoins, et permet notamment le maintien à domicile des personnes âgées par des petites aides qui améliorent leur quotidien. C'est également un exemple probant de lien tissé entre les notions d'emploi et d'habitat issu d'une initiative locale.

Les quartiers prioritaires voient également fleurir de nombreux projets innovants d'économie circulaire. Celle-ci est définie par l'Ademe comme une économie « *limitant le gaspillage des ressources et l'impact environnemental, en augmentant l'efficacité à tous les stades de l'économie des produits* ». Ainsi, le Réseau de Réemploi des deux Rives (R3) à Bordeaux permet la collecte et le traitement d'encombrants dans des quartiers de Bordeaux (Bacalan) ou des communes de la métropole (Cenon, Lormont). Un tri des déchets recyclables permet de les revaloriser en produits pour ensuite les remettre sur le circuit. Ce réseau a permis la création de cinq emplois.

---

<sup>14</sup> Klein J-L., Tremblay P.A., 2011. « L'économie sociale : une plateforme pour le lancement d'initiatives de développement local ? », in Bouchard, M.J. (dir.), L'économie sociale vecteur d'innovation. L'expérience du Québec, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Innovation sociale », p. 187-209.

<sup>15</sup> *Ibid.*

L'économie sociale et solidaire apporte une réelle plus-value sociétale sur les territoires, en plus de créer de l'emploi. Progressivement, les pouvoirs publics tâchent de soutenir l'entrepreneuriat social qui dispose de ses propres outils de fonctionnement et de financement. Les banques se sont en effet encore peu investies dans le secteur de l'ESS, certainement par méfiance quant à un modèle économique qu'elles ne saisissent pas encore suffisamment. Dans la région Occitanie, la métropole toulousaine compte 135 établissements de l'ESS dans ses quartiers prioritaires (périmètre strict), ce qui représente 6,7% de l'ensemble des établissements de la région. Ce pourcentage va jusqu'à 15,9% si l'on considère un périmètre élargi des quartiers de la Politique de la Ville<sup>16</sup>.

Depuis 2009, Toulouse Métropole a créé un poste au sein de sa Direction de l'Action Economique spécialement chargé de la question de l'économie solidaire et de l'innovation sociale. Ainsi, des politiques publiques de soutien à l'entrepreneuriat social ont pu être mises en place à l'échelle de la métropole, par le biais de partenariats conventionnés avec divers acteurs. C'est notamment le cas du parcours ADRESS qui permet d'accompagner les porteurs de projets gratuitement, depuis l'idée jusqu'au développement. La métropole s'est même dotée d'un incubateur d'innovation sociale, Première Brique, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir plus tard. L'idée à retenir est bien que Toulouse Métropole a compris la nécessité d'une volonté politique pour soutenir, accompagner et inciter la formation d'entreprises sociales et solidaires. Pour autant, celle-ci n'en est qu'à ses débuts, les projets de l'ESS formés ou en formation bénéficient d'encre peu de visibilité, et il nous est permis de croire qu'il y a encore beaucoup à faire dans la métropole toulousaine concernant l'économie solidaire et l'innovation sociale.

Pour autant, il ne fait aucun doute aujourd'hui pour les pouvoirs publics, les acteurs de la ville comme ceux du milieu économique que l'ESS est un secteur d'avenir pour les quartiers prioritaires de la métropole. Aujourd'hui, cette économie rencontre de plus en plus de succès dans les centralités de ces quartiers, mais reste encore confrontée à de nombreuses difficultés d'image, d'installation et de financement. La responsable de la coordination stratégique politique de la ville aux Chalets reconnaît d'ailleurs que le champ de l'ESS trouve totalement son écho dans les quartiers prioritaires puisqu'il « *repose sur des préceptes et des prérequis qui sont tout à fait conformes à la fois aux fragilités et aux besoins de ces secteurs : les circuits courts, la proximité, l'économie circulaire, tout ça, ça parle aux quartiers prioritaires de la Politique de la Ville* »<sup>17</sup>.

A ce titre, les bailleurs sociaux, en coopération avec les pouvoirs publics, peuvent soutenir ces entreprises sociales qui apportent une réelle plus-value aux quartiers, en proposant des loyers

---

<sup>16</sup> CRESS Occitanie. [2017]. Panorama de l'économie sociale et solidaire dans les Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville en Occitanie. 24 p.

<sup>17</sup> Citation tirée d'un entretien avec la responsable de la coordination stratégique politique de la ville des Chalets (bailleur toulousain)

abordables voire progressifs. Cela consiste pour les bailleurs à assumer les coûts d'installation et la location au démarrage de l'entreprise, puis à adapter progressivement le loyer selon les bénéfices des activités de l'entreprise.

### 3. Quelle place pour les bailleurs sociaux et le milieu associatif ?

Si le rôle des pouvoirs publics dans les questions d'emploi et d'habitat dans les quartiers prioritaires ne fait aucun doute, il semble pour autant insuffisant à faire basculer les dynamiques économiques de ces territoires. S'intéresser à l'innovation dans les quartiers ne revient pas à considérer seulement l'aspect économique : il s'agit également de s'interroger sur le rôle des innovations et des actions sociales réalisées dans le quartier qui formeraient une base à l'esprit d'entrepreneuriat, dans la mesure où elles créeraient des occasions de rencontres, de partage d'idées et de montage de projets dans des lieux consacrés. Dans ce contexte, les bailleurs sociaux et le milieu associatif jouent ou pourraient jouer un rôle de taille dans la construction d'une synergie d'acteurs potentiellement porteurs de projets, dans un même espace : le quartier.

Déjà, les bailleurs sociaux sont des acteurs locaux qui peuvent s'avérer très impliqués sur la question de l'insertion professionnelle et sociale des habitants du parc HLM éloignés de l'emploi. A l'échelle nationale, l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), véritable porte-parole du mouvement HLM, en partenariat avec d'autres acteurs dont la Caisse des Dépôts, a mis en place en 2017 les Trophées de l'Innovation HLM. Au total, 95 projets ont concouru pour ce trophée, proposant des projets d'innovation sociale, technique ou liée au développement local.

En 2007, le Fonds d'Innovation Sociale des ESH est créé pour soutenir et accompagner des projets innovants dans les quartiers où les associations partenaires des sociétés HLM sont implantées. Ce fonds, issu de contributions volontaires de sociétés, va surtout servir aux activités d'accompagnement social, d'insertion économique ou encore des services de proximité. Aujourd'hui, 220 projets bénéficient de ce Fonds d'Innovation Sociale (FIS).

Egalement, le Groupe Action Logement est un organisme national investi dans la question de l'insertion professionnelle de publics fragiles. Son implication passe notamment par la gestion paritaire de la **Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC)** où les entreprises ou organismes financiers s'engagent à soutenir leurs salariés pour leur logement par un système de collecte d'argent réinvesti dans la construction de logement ou dans l'aide directe aux salariés (prêts / cautionnements). De même, en construisant du logement social dans les zones tendues et dans les bassins d'emploi attractifs, Action logement favorise l'accès au logement social des salariés en mobilité et notamment des jeunes actifs. Le groupe se donne également pour mission d'accompagner les salariés dans leur mobilité résidentielle et professionnelle avec des services et des aides qui leur sont mis à disposition. En 2018, le groupe

s'est d'ailleurs associé avec Arcade pour fluidifier le parcours résidentiel des salariés, en passant par un processus innovant qui consiste à passer d'une logique de stock à une logique de gestion en flux des attributions de logements sociaux. Cela implique notamment la mise en place de mécanismes qui permettent d'accélérer les mutations et les échanges de logements du parc social.

L'étude des organismes de logements sociaux dans les métropoles Toulousaine, Bordelaise et Rennaise a permis de recenser une liste non-exhaustive (mais donnant un large aperçu) des dispositifs possibles pour valoriser l'entrepreneuriat, l'insertion professionnelle et l'innovation dans les quartiers, mais aussi les actions permettant une cohésion sociale à l'échelle du territoire.

Tout d'abord, beaucoup de bailleurs sociaux se dotent de **clauses d'insertion** dans leurs chantiers afin de valoriser l'emploi local de personnes en difficulté. A Toulouse, le groupe Les Chalets a d'ailleurs été le premier organisme HLM à déployé ces clauses d'insertion au-delà des marchés ANRU, c'est-à-dire sur la totalité de leurs opérations. L'organisme est également **employeur d'intérêts généraux** qui, au-delà de leur valeur punitive, permettent de travailler sur l'insertion des participants. En 2016, dix organismes HLM de la métropole toulousaine ont réalisé des heures d'insertion, dont la majorité concernait la production de logements sociaux (36%) ou de réhabilitation (19%). La moitié des participants étaient issus de quartiers prioritaires.

A Rennes, les clauses d'insertion sont gérées par un guichet unique, appartenant à la Maison de l'Emploi, de l'Insertion et de la Formation professionnelle (MEIF), nommé Atouts Clause. Actuellement, dix grands chantiers disposent de clauses sociales, comme par exemple celui concernant le Couvent des Jacobins. Egalement, les quartiers de Blosne et de Maurepas, qui sont des zones prioritaires, font l'objet d'opérations de rénovation urbaine où les personnes travaillant sur les chantiers et bénéficiant de clauses sociales doivent habiter le quartier, permettant ainsi le développement de l'emploi local.

Les organismes HLM peuvent également faire le choix de **prioriser les jeunes actifs ou les salariés précaires dans l'attribution de logements sociaux**. Par exemple, Promologis, implanté entre autres à Toulouse, assure la création ou le soutien de 1400 emplois par an. Il fait part de son engagement concernant l'accès à l'emploi par de l'accompagnement de salariés précaires, de jeunes actifs ou de travailleurs en situation de mobilité professionnelle. Ainsi, l'organisme facilite l'accès à l'emploi pour ces publics, et propose des services adaptés aux difficultés que ces personnes peuvent rencontrer (de mobilité, de signature de bail,...). Leur mot

d'ordre c'est de « *faciliter le logement pour agir sur l'emploi* ». A Rennes, l'organisme Espacil (du groupe Action Logement) s'inscrit dans le champ de l'économie sociale et solidaire et agit pour une meilleure insertion professionnelle des actifs en leur facilitant l'accès ou le maintien dans le logement social.

Egalement, le Comité des Amitiés Sociales de la région rennaise favorise l'insertion professionnelle, notamment des jeunes, par un **accompagnement dans la construction et la réalisation de leurs projets, mais également dans leurs recherches de logements abordables**. A Blagnac (métropole toulousaine), on retrouve un dispositif similaire chez le bailleur La Cité Jardins qui propose des logements à loyer modéré et de l'accompagnement social auprès de jeunes actifs, des apprentis ou des étudiants (dispositif LOG'n Start). Enfin, le constructeur immobilier social aquitain Le Col facilite le parcours résidentiel des locataires par la mise en place d'un **fonds de solidarité** qui aide, en cas de difficulté, à régler le loyer mais également à réaliser des travaux chez les locataires handicapés nécessitant des aménagements d'adaptation.

Les organismes HLM peuvent aussi **développer des partenariats avec des entreprises** pour faciliter la communication avec les demandeurs d'emploi et de fait, favoriser leur insertion professionnelle. Par exemple, à Toulouse, l'ESH Patrimoine a signé début 2016 un partenariat avec un réseau d'entreprises sociales au niveau national (Batigère) pour avoir une meilleure visibilité et créer de nombreux emplois (+40% entre 2010 et 2015). Certains organismes ont même mis en place des **plateformes de communication** entre entreprises et publics en difficulté professionnelle : c'est le cas du bailleur ICF Habitat (implanté dans huit régions en France, dont une agence à Toulouse et à Bordeaux). Celui-ci a créé la plateforme *Handichat* lors de la Semaine pour l'Emploi des Personnes Handicapées, qui permet aux internautes de communiquer avec l'entreprise (transmission de CV, accompagnement vidéo etc.) afin de permettre la concrétisation de projet d'activité ou d'aider à la recherche d'emploi.

Outre les entreprises, les bailleurs sociaux peuvent également établir des **partenariats avec des associations ou des structures de services civiques**, toujours dans le but d'aider à la formation professionnelle. Par exemple, le bailleur rennais Neotoa a fait appel à l'association des Compagnons Bâisseurs de Bretagne pour co-construire de l'habitat participatif avec les familles adhérentes. Egalement, Colomiers Habitat (Toulouse Métropole) a mené plusieurs actions de sensibilisation aux écogestes et aux économies d'énergie auprès d'habitants en partenariat avec des jeunes de service civique appartenant à l'Unis-Cité ou Civigaz. Egalement, en aidant au financement d'associations ou de régies de quartier, les bailleurs contribuent à la création d'emplois au sein de ces structures.

**La mise à disposition par les bailleurs de locaux destinés à des activités économiques** peut également constituer une aubaine pour le développement économique et l'emploi local. Par exemple, Colomiers Habitat compte parmi son patrimoine de nombreux locaux professionnels (dont 34 locaux commerciaux) aux coûts abordables. Lors du groupe de travail à Toulouse Métropole concernant le rôle des bailleurs dans le développement économique des quartiers prioritaires, plusieurs organismes HLM étaient présents et faisaient part de leur difficulté à transférer des activités économiques des zones dites diffuses aux centralités, et notamment pour des raisons de coûts. La réflexion des acteurs a permis de mettre en évidence la responsabilité des bailleurs sociaux et des pouvoirs publics quant à la prise en charge des coûts de transferts et de réhabilitation de locaux pour permettre de densifier économiquement les centralités des quartiers et éviter la dispersion des activités sur le territoire.

Les bailleurs sociaux peuvent aussi **valoriser les initiatives innovantes et les porteurs de projet en lançant des concours**. L'organisme Logevie (Groupe Action Logement) à Bordeaux a par exemple créé le concours Silver Dom'Innov qui récompense un projet de logement sénior d'avenir réalisé par des étudiants. L'équipe gagnante se voit offrir une bourse de 5000 euros et une opportunité de stage ou d'immersion en entreprise, en plus de communiquer le projet dans des événements internationaux. Toujours à Bordeaux, la filiale d'Action Logement DomoFrance a lancé le chantier formation « Faites briller vos résidences » qui permet de former des stagiaires en alternance au métier d'agent de propreté et d'hygiène. A la clé : un certificat de compétences qui leur facilite l'accès à l'emploi.

Egalement, le **Fonds pour l'Innovation Sociale (FIS) peut encourager les bailleurs à porter des projets favorisant l'emploi et la cohésion sociale**. Dans la métropole bordelaise, neuf projets intégrant des bailleurs sociaux ont ainsi pu bénéficier du FIS. C'est par exemple le cas de la Ressourcerie de Cenon, issue d'un partenariat entre DomoFrance et la régie de quartier, qui assure la récupération et la revalorisation de déchets, permettant ainsi un développement durable local et la création d'emplois. De même, l'ESH Mésolia avec l'association Habiter Bacalan, a organisé un compostage collectif dans le quartier bordelais. Ainsi, les bailleurs sociaux peuvent s'engager pour l'emploi et le développement économique local, de même qu'en faveur d'actions permettant une meilleure cohésion sociale.

Enfin, les organismes HLM peuvent consolider leurs engagements à travers **la signature commune d'une charte éthique** comme à Toulouse où plusieurs bailleurs ont signé la Charte



Ethibat qui les engage à privilégier l'emploi local, les fournisseurs et sous-traitants de proximité et à respecter les obligations de formation, d'apprentissage et d'insertion<sup>18</sup>.

Certains bailleurs s'impliquent directement dans la vie de quartier de ses habitants en agissant ou en soutenant des actions améliorant l'habitat, compris dans le sens du quartier. C'est par exemple le cas du bailleur toulousain Patrimoine qui a attribué un de ses locaux à la coopérative Palanca, responsable de la conciergerie Allô Bernard, un organisme véritablement porteur d'emplois, d'esprit solidaire et de cohésion sociale.

De plus en plus, les bailleurs soutiennent ou impulsent de l'animation dans les quartiers prioritaires. Leurs objectifs derrière sont d'améliorer la convivialité entre les habitants, créer du lien social, et de manière plus pragmatique permettre une atmosphère résidentielle agréable et éloigner les activités illicites nocives à la vie de quartier. Pour pouvoir véritablement revendiquer leur statut d'acteurs de territoire et pérenniser ces actions sociales qui apportent de réelles plus-values sociétales au quartier, les bailleurs ont aujourd'hui tendance à mutualiser leurs moyens autour d'opérations concrètes. A titre d'exemple, les bailleurs toulousains Les Chalets, Patrimoine et Toulouse Métropole Habitat se sont regroupés autour d'une identité commune : Coop'IB, qui concrétise des années de partenariats entre les trois organismes. Celle-ci a pour objectif de revaloriser l'image des quartiers de Bellefontaine et Reynerie. Plusieurs actions sont ainsi portées par des associations locales pour proposer des activités vectrices de cohésion sociale pour les habitants. Par exemple, le dispositif « un jour une action » (d'ailleurs candidat retenu pour les Trophées de l'Innovation HLM 2018, dans la catégorie Innovation Sociale), aussi connu sous le nom d'Animons Bellefontaine, comptabilise plus d'une cinquantaine d'opérations dans les quartiers depuis avril 2017 : organisation de petits déjeuners en bas d'immeubles, sensibilisation des déchets avec Déchet'n'toi, organisation d'un marché de créatrices etc. Egalement, avec l'association APSEM, active dans le champ de la formation et de l'emploi, le projet interbailleur a permis à 75% des participants de trouver un emploi ou une formation au sein du quartier.

Ainsi, si l'on peut reprocher à la Politique de la Ville de ne pas s'autoriser de réelles transversalités entre l'emploi et l'habitat dans les quartiers de la géographie prioritaire, les bailleurs sociaux sont des acteurs qui gagnent à s'investir davantage dans l'insertion sociale et professionnelle des habitants du parc HLM, de même que dans la vie des quartiers populaires par des actions valorisant l'habitat, au-delà de la notion de logement. Autrement, un autre acteur

---

<sup>18</sup> Parmi les signataires, on retrouve Toulouse Métropole Habitat, la Cité Jardins, Nouveau Logis Méridional, OPH 31, Colomiers Habitat, Les Chalets, Patrimoine, Ciléo Habitat, Promologis et 3F IMP.

de taille pour remplir ce rôle d'intermédiaire et de catalyseur d'initiatives : le monde associatif. En effet, si la Politique de la Ville s'autorise peu de passerelles entre les problématiques d'emploi et d'habitat, le champ de l'action sociale, lui, dispose d'une culture de la transversalité bien plus ancrée. Au-delà des actions associatives visant à améliorer le cadre de vie des quartiers (notamment les associations culturelles, artistiques et sociales), certaines encadrent directement et physiquement des lieux où sont mêlés dispositifs d'insertion professionnelle et hébergement. Un exemple significatif : l'Aurore est une association d'accompagnement de personnes en situation de précarité ou d'exclusion vers une insertion sociale et professionnelle, en partenariat avec des institutions publiques (Etat, collectivités territoriales, département, région,...). L'association dispose d'un pôle urgence sociale et hébergement qui s'adresse aux personnes en détresse ou sans logis pour qu'elles soient temporairement mises à l'abri dans des centres d'urgences ou des résidences sociales, parfois même dans des lieux vacants occupés temporairement. En tout, 2300 places ont été créées en seulement 2 ans. Les bailleurs sociaux jouent là encore un rôle dans cette démarche puisqu'ils aident l'association à identifier des personnes en situation précaire présentant des souffrances psychiques. Egalement, grâce aux programmes Solibail et Louez Solidaire, l'association loue environ 700 appartements à des propriétaires privés, mis à disposition pour les personnes en difficulté. Un pôle d'insertion également tenu par l'Aurore implique l'accompagnement individualisé de personnes en difficulté pour une insertion sociale et professionnelle : formations, immersion en entreprise, activités économiques ou de socialisation, sont ainsi données.

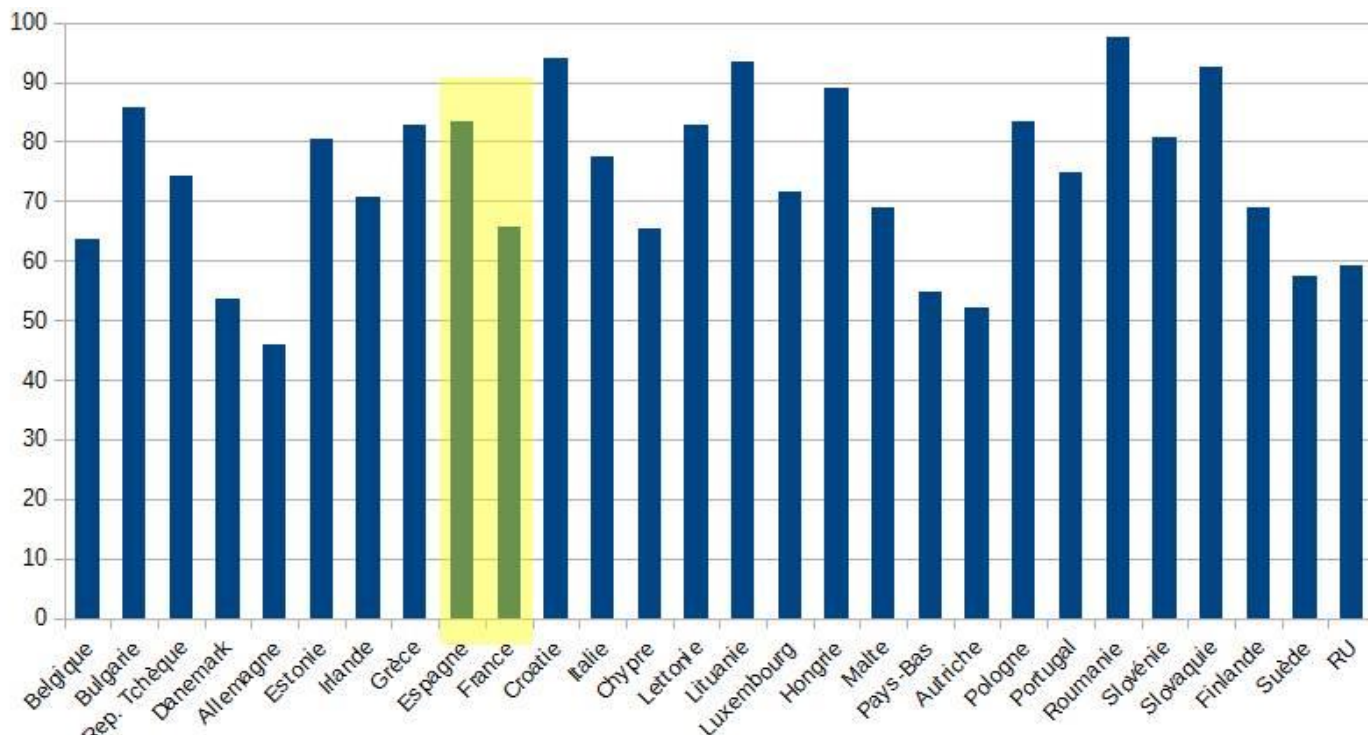
## **Etude comparée avec l'Espagne et la Ville de Saragosse**

### **I. L'emploi et l'habitat en Espagne : un contexte différent**

#### **1. Une approche des questions de logement différente de la France**

L'Espagne compte un des plus forts taux de propriétaires d'Europe : parmi la totalité du parc de logement, 83,6% sont des propriétés, et 16% sont locatifs. Le logement social ne représente que 2,5% du parc. Plusieurs raisons historiques et juridiques peuvent expliquer cette *culture de la propriété* en Espagne. Avant 2013, le marché locatif était strictement régulé, c'est-à-dire que les propriétaires ne disposaient pas de marge de manœuvre concernant l'augmentation du loyer : celle-ci était basée sur des indices du coût de la vie. D'ailleurs, plusieurs logements étaient issus de la période de gel des loyers de 1964, un cas comparable à celui de la France en 1948. Egalement, la fiscalité ne jouait pas en faveur de la location : la propriété bénéficiait de

déductions fiscales qui encourageaient l'acquisition plutôt que la location, même en matière de logement social. La sécurité juridique insuffisante pour les propriétaires ne les encourageait pas à louer, bien que cela soit encore le cas aujourd'hui. De plus, en Espagne, être propriétaire est un symbole de réussite sociale, une norme qui s'applique même aux jeunes adultes.



**Figure 5: Taux de propriétaires en Europe en 2016**

Source : Eurostat. Réalisation : N. Barreau

La politique du logement est placée sous la responsabilité du Ministère de l'Équipement (*Ministerio de Fomento*), mais les principales compétences sont attribuées aux communautés autonomes ainsi qu'aux municipalités. Le Plan d'État de Logement trace des lignes directrices nationales où chaque communauté dispose d'une large marge de manœuvre pour les appliquer selon ses propres directives, son cadre juridiques et ses actions. L'État central apporte les financements. L'attribution de la politique du logement au Ministère de l'Équipement depuis 2010 témoigne d'une corrélation entre cette dernière et la politique économique, où la première est encadrée dans les objectifs de la seconde.

Pour étudier de plus près les liens possibles entre habitat et emploi d'un point de vue juridique, il semble intéressant de s'intéresser à la question des baux mixtes qui permettent la reconnaissance d'un usage d'habitation et d'un à caractère professionnel. En Espagne, ceux-ci permettent à un propriétaire de louer sa propriété en tant qu'espace commercial et d'habitation (partiellement). Il faut dès la rédaction du bail préciser quel usage sera majoritaire, de manière à ce que le locataire puisse continuer un usage unique s'il choisit de cesser le second. Si un usage professionnel vient s'ajouter à une location à usage d'habitation déjà établi, on peut rédiger un

second bail précisant l'activité professionnelle pour la même propriété : l'addition des baux sera considérée comme un usage mixte.

La location d'un local, d'un bureau ou d'un entrepôt est régie selon des normes commerciales. Lorsque dans une même propriété, on trouve à la fois un usage d'habitation et un à vocation commerciale/professionnelle, le bail retenu (commercial/professionnel ou d'habitation) sera déterminé selon l'usage principal (pourcentage le plus élevé de surface).

En France, les baux mixtes ne sont pas tout à fait soumis aux mêmes règles. La loi permet à un local commercial d'avoir pour partie un usage d'habitation, le logement sera tout de même soumis aux statuts de baux commerciaux.

Un bail portant sur la location d'une habitation et d'un local commercial est dit indivisible (bail à usage mixte). Cependant, *« la Cour de cassation a jugé qu'aucune indivisibilité ne pouvait lier deux locaux servant l'un à usage professionnel, l'autre à usage d'habitation. La divisibilité du bail peut même être expressément stipulée si elle n'est pas de nature, en fonction des circonstances de fait, à troubler l'exploitation commerciale »*.

Si un locataire souhaite utiliser une partie de son habitation à des fins commerciales, il n'y a pas nécessairement entente au préalable avec le propriétaire. Dans ce cas, le bail reste celui d'habitation et non commercial, même si le propriétaire accepte l'activité commerciale dans une partie du logement.

Autrement, il existe la possibilité d'un bail mixte professionnel (donc non commercial), qui reconnaît ainsi le double usage d'habitation et d'activité professionnelle, souvent libérale. Avant signature du bail, il faut avoir l'accord du propriétaire et de la copropriété si son règlement permet un usage multiple à ses logements.

## **2. La crise immobilière : de sérieuses conséquences sur l'emploi et l'habitat**

La crise du logement en Espagne résulte d'une « folie des grandeurs » immobilière qui a entraîné une véritable crise de surproduction de logements à partir de 2007-2008. En effet, le pays a toujours compté sur le secteur immobilier pour tirer les indicateurs économiques nationaux vers le haut. Il est vrai qu'en 2005, le secteur représentait 17% du PIB et 14% de l'emploi total. La politique fiscale dans les années 2000 favorisait encore largement les logements neufs, entraînant de fait une dégradation rapide du parc ancien. Cette construction massive en périphérie des villes espagnoles a produit un urbanisme diffus et peu dense, avec une forte consommation d'espace, entraînant des conséquences non-négligeable sur l'environnement et les espaces agricoles notamment. Ce processus d'expansion débute dans les années 1990 dans un contexte démographique et économique (éclatement du modèle familial, hausse des revenus,

pays d'immigration...) qui incite à la construction de logements neufs. On estime qu'en 1997 et 2005, 5,5 millions de logements neufs seront mis en chantier.

Les banques ont participé à ce phénomène en prenant davantage de risques dans leur offre de crédits. Ainsi, la dette résidentielle des Espagnols est passée de 23,9% du PIB en 1998 à 61,6% en 2007<sup>19</sup>. Dans les années 2000, on dénote beaucoup d'achats de logement ou terrains motivés par des espoirs de plus-value, une forte spéculation généralisée se met en place et on se retrouve avec une très forte proportion de logements vides : en 2001, ils représentaient 15% du parc total. De même, des millions de mètres carrés non-construits demeurent, alors que leurs propriétaires espéraient voir gonfler leurs investissements.

En 1998, la loi de dérégulation permettait de rendre tout terrain urbanisable, menaçant alors les terres agricoles et les espaces naturels de résidentialisation. Les municipalités, dont le foncier est un moyen de revenus indispensable, encourageait alors ce processus et se constituait elle-même de nombreuses réserves foncières dont l'usage était souvent irrégulier. En 2007, la loi du sol revient sur cette politique de dérégulation et met fin au « tout urbanisable ».

L'éclatement de la bulle immobilière en 2008 a considérablement fait chuter les prix de l'immobilier (chute des prix de 13,7% en 2012) et a laissé un nombre conséquent de logements invendus (environ 700 000). Dans ce contexte de crise, des milliers de personnes seront concernées par des mesures d'expulsion : entre 2008 et 2013, on les estime à 253 000. Certains partis politiques comme Podemos se sont d'ailleurs emparés de la question et ont rapidement réclamé aux banques de mettre à disposition leurs logements vides pour ces personnes expulsés. En 2013, celles-ci ont mis 9900 logements à disposition, un effort certes, pourtant largement insuffisant compte tenu du nombre d'expulsions dans le pays.

## **II. Des politiques de réhabilitation et d'inclusion sociale encore jeunes**

### **1. Cap sur la réhabilitation et la location : une nouveauté pour l'Espagne**

La crise immobilière a montré les limites de la construction systématique de logements neufs plutôt que la réhabilitation d'un parc ancien, souvent en centre urbain. Dès lors, plusieurs réformes juridiques permettront non seulement de lancer des chantiers de réhabilitation, mais également de promouvoir la location, notamment auprès des jeunes. Ces mesures iront alors à contre-courant de cette culture profondément ancrée de la propriété, ce qui explique leur échec partiel.

---

<sup>19</sup> VORMS, Charlotte. [12 mai 2009]. « Surproduction immobilière et crise du logement en Espagne ». La vie des idées.fr. En ligne

Dès 2007, des mesures d'urgence sont établies pour faire face à la crise, notamment pour aider le secteur locatif et le logement aidé. Le gouvernement Zapatero met d'ailleurs en place un plan de soutien à l'émancipation et d'encouragement à la location pour aider les jeunes aux revenus modestes dans le paiement de leur loyer (jusqu'à 10%). Le plan simplifie également les mesures d'expulsion pour les mauvais payeurs. En 2013, l'Espagne lance un plan d'aide au logement de 2,4 milliards d'euros pour soutenir la location et la rénovation des logements des plus démunis. Ainsi, la loi du 4 juin 2013 réforme le logement locatif en réduisant notamment le bail de 5 à 3 ans, en permettant aux propriétaires de s'entendre avec les locataires sur une augmentation progressive de loyer (auquel cas on revient sur la base de l'indice du coût de la vie), et en facilitant la résiliation d'un bail pour le propriétaire. Cette même année, les aides fiscales accordées aux ménages voulant accéder à la propriété ont été partiellement supprimées.

Aujourd'hui, le pays opte pour un urbanisme économe en espace, et privilégie les opérations de rénovation et de réhabilitation des logements. L'Etat s'engage à travers ce plan d'aide à payer 40% du loyer des ménages ayant un revenu inférieur à 1600€/mois (avec un maximum de 2400€ par an d'aides).

Aujourd'hui encore, le Plan d'Etat de Logement 2018-2021 promeut entre autres la location et la réhabilitation urbaine et rurale pour réactiver le secteur immobilier. Des programmes sont dressés selon les grands objectifs établis, dont un qui concerne les aides à la location de logement, pouvant aller jusqu'à 40% du loyer, voire 50% pour les personnes de plus de 65 ans et jusqu'à 30% dans des zones définies par les communautés autonomes. Les personnes en situation d'expulsion sont orientées vers des logements locatifs sociaux où l'Etat peut prendre en charge la totalité du loyer, à condition qu'il n'excède par la limite fixée à 400€/mois. On a également un programme de développement du parc locatif avec la promotion de logements neufs ou issus de la réhabilitation (publics ou privés) durant 25 ans. Cette promotion passe par un soutien financier de l'Etat apporté aux administrations publiques, aux organismes de droit privés du marché du logement, aux entreprises sociales ou encore aux associations. Les aides vont jusqu'à 36 750 €/logement (avec une limite de 50% de l'investissement) ou jusqu'à 31 550€/logement (limite de 40% de l'investissement), selon le prix du logement au m<sup>2</sup>.

**Tableau 2. Évolution de la réglementation sur le marché locatif**

	Durée du bail	Encadrement des loyers
<b>Loi de 1946</b>	Reconduction automatique et illimitée des baux et possibilité de transmission à un tiers (conjoint ou parent jusqu'au troisième degré)	Gel des loyers sauf pour les baux conclus avant la fin de la Guerre civile (1939) pour lesquels une revalorisation est possible
		Gel des loyers. sauf pour les

**Figure 6: Evolution de la réglementation sur le marché locatif espagnol**

Source : Mora-Sanguinetti J., L'atonie du marché locatif espagnol. 2013

Depuis quelques années, le gouvernement espagnol cherche à promouvoir davantage la location, notamment comme soutien à la politique de l'emploi puisqu'il agit sur la mobilité professionnelle et le meilleur accès au monde, certaines communautés ou municipalités autonomes se sont aussi prêtées au jeu. La Communauté d'Aragon par exemple a fait le choix d'appliquer des allocations logement (*bolsa vivienda*), phénomène peu courant en Espagne. Egalement, le *plan joven* tenu par la municipalité de Saragosse souhaite attirer les jeunes vers les logements rénovés de la vieille ville. De manière générale, les politiques du logement actuelles sont destinées à modifier en priorité le comportement des jeunes pour les diriger vers la location mais ces plans se soldent souvent par des échecs ou de faibles résultats. Ainsi, en 2007, la Ministre du Logement avait proposé la création de petits appartements individuels de 30m<sup>2</sup> pour les jeunes, appelés *minipisos*, afin de les inciter à quitter le domicile familial : cette opération avait été mal reçue par la population espagnole et s'était soldée par un échec. En 2008 est mise en place une rente pour l'émancipation des jeunes, ainsi que des aides à la location pour les jeunes émancipés de l'ordre de 210 euros pendant quatre ans, mais seuls 4% de ces jeunes en avaient finalement bénéficié.

## 2. La notion de quartier vulnérable et de logements protégés

Les opportunités multiples qu'offre la ville attire des ménages fragiles avec peu de ressources qui ont tendance à se concentrer dans de mêmes espaces. Il se forme alors des quartiers défavorisés, vulnérables – *barrios vulnerables*, où on retrouve une forte proportion d'immigrés, de minorités ethniques, de chômeurs ou de travailleurs précaires<sup>20</sup>. Si elle est porteuse de nombreuses opportunités, la ville génère également de l'exclusion sociale, d'autant plus accélérée dans un contexte économique en crise. Les chercheurs espagnols M. Garrido et G. Jaraiz nous expliquent que la formation de ces poches de pauvreté urbaine est issue d'une confluence de conditions historiques, de pratiques sociales et de politiques publiques qui ont entraîné ce phénomène de marginalisation.

L'appellation de « quartier vulnérable » rend compte de la fragilité qui touche ses habitants. Par vulnérabilité, on entend une forte exposition à des risques ou des incertitudes, avec une faible capacité à y faire face. En urbanisme, la vulnérabilité urbaine désigne un espace social et géographique affecté par des circonstances ponctuelles ou par une fragilité structurelle comportant des risques d'exclusion. Les zones de vulnérabilité en Espagne sont alors considérées comme des espaces intermédiaires entre des lieux d'intégration et d'autres d'exclusion (Castel).

Le Ministère de l'Équipement espagnol distingue plusieurs facteurs de vulnérabilité urbaine : socio-démographique – avec le vieillissement de la population, la complexification des structures familiales et le boom de l'immigration, la vulnérabilité socio-économique – avec le chômage, la précarité du travail et le faible niveau d'éducation des travailleurs, la vulnérabilité résidentielle – qui ne se limite pas qu'aux logements mais à l'environnement sociale autour, et la vulnérabilité subjective qui concerne l'ensemble des représentations qu'ont les habitants de leur quartier.

La délimitation des zones vulnérables a été réalisée à la suite d'études et d'analyses par le Ministère de l'Équipement et l'INE (équivalent de l'INSEE français). La reconnaissance de la vulnérabilité d'un quartier se fait selon trois critères :

- Le taux de chômage est supérieur à **21,24%** (50% supérieur à la moyenne nationale)
- Le pourcentage de personnes analphabètes ou sans diplôme est supérieur à **23%** (50% supérieur à la moyenne nationale)
- Le pourcentage de personnes vivant sans toilettes ou salle de bain est supérieur à **2%** (le double de l'indice national)

---

<sup>20</sup> Voir l'annexe 2 p. 87 : Caractéristiques des « *barrios vulnerables* »



En Espagne, le modèle de logements protégés – dit VPO (Vivienda de Protección Oficial), permet d'accéder à un logement à prix limité, subventionné en partie par l'administration publique espagnole. Ce modèle s'apparente au logement social en France, et les bénéficiaires des logements sont soumis à plusieurs critères : les unités familiales ne doivent pas avoir un revenu de 1,5 IPREM<sup>21</sup> pour une location et 2,5 IPREM pour une propriété. Les prioritaires sont les jeunes (- 35 ans) ou les personnes âgées (+ 65 ans), les familles monoparentales, les personnes devant faire face à des accidents de la vie (divorce, violence,...) ou toute autre personne connaissant une situation propice à l'exclusion sociale. Un logement protégé dispose d'une superficie allant de 30m<sup>2</sup> à 90 m<sup>2</sup> maximums. Trois options sont possibles : la location (avec un bail allant de 10 à 25 ans), l'option d'achat – inscrite dans le bail, et l'achat. Parmi la VPO, 96,6% sont des propriétés, contre 3,3% des locations (et moins d'1% d'autopromotion). Malgré une forte demande en logements protégés, notamment due aux retombées de la crise, l'Espagne n'en a attribué en 2017 qu'un peu plus de 5000, un chiffre jugé trop faible et vivement critiqué dans le pays.

Ainsi, la conception du logement social en Espagne repose davantage sur un modèle résiduel, avec une attribution prioritaire pour les personnes très vulnérables dans un contexte où le taux de propriétaires sur le marché privé est très élevé. En revanche, on bascule dans un modèle généraliste similaire à la France pour ce qui est de l'accession sociale à la propriété pour des ménages aux profils divers, ne pouvant accéder à la propriété dans le parc privé.

### **3. Une « Politique de la Ville » espagnole qui peine à se construire**

Les politiques territoriales pour l'inclusion en Espagne ont véritablement pris leur essor à partir des années 1990, avec pour objectif la réduction de la pauvreté et des inégalités. Cette tendance s'explique d'ailleurs au-delà des frontières espagnoles puisque c'est à partir de cette période que se multiplient des programmes et des stratégies de divers organismes internationaux (Agenda 21, ONU Habitat,...). On observe alors le passage d'une problématique prioritaire d'équipements publics, de services et d'infrastructures dans les quartiers défavorisés à l'importance d'une gouvernance et d'une participation des habitants issus de ces quartiers.

En Espagne, les politiques sociales d'inclusion s'appliquent à travers plusieurs plans ou dispositifs. Tout d'abord, le Plan National d'Action pour l'Inclusion Sociale (PNAIN), coordonné avec l'UE dans chaque Etat membre, donne plusieurs instruments d'actions pour lutter contre la pauvreté infantile, le chômage et prévient les risques d'exclusion par la mobilisation auprès de

---

<sup>21</sup> L'IPREM est un indice de référence par l'attribution d'aides et de subventions en fonction du salaire. En 2018, celui était fixé à 537,84€ par mois.

publics vulnérables. Egalement, le Plan d'Etat de Logement définit des zones à réhabiliter (ARIS) et des zones à rénover (ARUS), où les opérations s'appliquent surtout dans ces fameuses zones vulnérables dont les indicateurs montrent une dégradation sociale et économique. On peut également trouver des plans d'inclusion propres aux communautés autonomes : les *Planes Automicos de Inclusion Social*. Ceux-ci doivent respecter les grandes lignes du plan national, mais laissent la possibilité pour les provinces de se démarquer : c'est le cas de la Catalogne avec sa Loi des quartiers et des aires urbaines de 2004. A l'échelle locale, certaines municipalités se sont également dotées de leur propre plan d'inclusion.

Ces dernières années, la coordination transversale de différents services ou délégations sociales œuvrant dans les quartiers vulnérables s'est améliorée. Pour autant, M. Garrido et G. Jaraiz nous rappellent que des processus d'intervention prenant en considération différentes dimensions fondamentales comme l'emploi, l'éducation ou encore la sécurité, sont encore à créer : la culture du travail social reste encore trop sectorisée. Les chercheurs estiment par ailleurs que les politiques des quartiers défavorisés ne semblent pas avoir suffisamment intégré les innovations sociales qui s'y trouvent. A ce titre, parmi les orientations stratégiques qu'ils proposent, une préconise un développement local inclusif et basé sur l'innovation sociale, en se reposant sur les plans communautaires intégrés (PCI), améliorant de fait la résilience des habitants en soutenant des mécanismes d'autosuffisance et de solidarité.

L'Union Européenne s'avère très présente dans les politiques d'inclusion espagnoles, de même que dans les programmes de réhabilitation urbaine. Ce phénomène ne s'applique pas qu'à l'Espagne : dès les années 1990, l'Union Européenne expérimente une européanisation des modes de gestion des problèmes urbains : cela passe notamment par l'application de normes européennes à des programmes nationaux. Il est vrai qu'au sein de l'UE, seuls la France et le Royaume-Uni se sont dotés d'une véritable Politique de la Ville.

En 1989, la Commission Européenne décide alors de cofinancer les Projets Pilotes Urbains (PPU) proposés par les Etats membres. Ces projets ont pour ambition de résoudre un large éventail de problèmes urbains, comme l'abandon des centres historiques, les friches industrielles, le déclin économique et social d'un quartier etc. Entre 1990 et 1996, ce sont 33 projets pilotes urbains qui sont menés dans 11 états membres européens, dont l'Espagne (à Madrid, Poble de Lilet, Bilbao, et Valladolid).

De même, en 1994 débute le premier programme d'initiative communautaire Urban où chaque pays européen peut proposer des sites pour bénéficier du financement du programme. Celui-ci se veut être comme un « *modèle pour la politique nationale et comme vecteur pour la diffusion de*

*meilleures pratiques* » (Commission européenne, 2002)<sup>22</sup>. En Espagne, la plupart des projets issus du programme Urban 1 (1994-1999) concerne la rénovation du bâti et la régénération urbaine. Les programmes Urban 1 et 2 (2000-2006) incitent également au décloisonnement de politiques sectorielles à l'échelle locale.

Ainsi, à travers les Projets Pilotes Urbains et les programmes Urban, l'Union Européenne a cherché à fournir un modèle européen de gestion des maux urbains. R. Pasquier et G. Pinson nous disent à ce propos : « *La politique européenne de la ville est clairement une politique constitutive qui fournit à des acteurs locaux des ressources qu'ils peuvent capter et valoriser dans des stratégies qui leurs sont propres, mais qui crée également un cadre d'interaction structurant les comportements et favorisant une convergence des méthodes et des contenus des politiques urbaines* »<sup>23</sup>.

En matière d'inclusion, l'Union Européenne joue là aussi un rôle dans les politiques sociales espagnoles, notamment à travers le Fonds Social Européen (FSE) et le FEDER. Bien que les objectifs du FSE ne concernent pas particulièrement les quartiers vulnérables, ils s'intéressent aux ressources humaines en relation avec l'emploi, la déscolarisation ou la création d'entreprises. Les Stratégies de Développement Urbain Durable et Intégré permet aux collectivités de plus de 20 000 habitants de bénéficier de fonds européens pour les centres historiques dégradés, les quartiers vulnérables ou les banlieues à problèmes.

Ainsi, la culture de la propriété est profondément ancrée en Espagne, et les tentatives aujourd'hui pour stimuler le marché locatif, et notamment auprès des jeunes, se soldent par des résultats peu concluants. La folie des grandeurs immobilière qui a gagné l'Espagne depuis les années 1990 a contribué à former un urbanisme diffus et peu dense, et aujourd'hui, le gouvernement espagnol cherche à réparer les erreurs d'un passé pas si lointain. Ce changement brusque de paradigme, où l'on passe d'un modèle de construction massive de logements neufs à celui d'un urbanisme économe en espace, est encore difficile à intégrer pour les espagnols, de même que les choix politiques qui en découlent. Promouvoir la location, encourager la réhabilitation du parc de logements, favoriser l'inclusion sociale de publics fragiles...ces notions semblent s'installer progressivement en Espagne depuis une dizaine d'années tandis que la France a déjà commencé à les intégrer depuis la Commission Dudebout de 1983. D'ailleurs, les *barrios vulnerables* espagnols diffèrent des quartiers prioritaires en de nombreux points. Si les premiers s'intéressent à des critères d'emploi, d'éducation et d'habitat pour définir leur vulnérabilité, les seconds ne prennent en considération qu'un unique critère : celui de la concentration de la pauvreté. Ces différents indicateurs ne donnent pas à voir la même réalité

---

<sup>22</sup> Dans Romain Pasquier, Gilles Pinson « Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie », Politique européenne 2004/1 (n° 12), p. 42-65.

<sup>23</sup> *Ibid.*

bien que des similitudes peuvent être observées dans les publics visés. Toutefois, la Politique de la Ville française semble plus structurée qu'en Espagne (où elle est d'ailleurs inexistante à proprement parler) car la délimitation d'espaces vulnérables implique derrière une mobilisation des pouvoirs publics en matière d'insertion professionnelle, d'amélioration de l'habitat et de cohésion sociale. En Espagne, les opérations de réhabilitation semblent encore trop récentes et trop diffuses pour pouvoir être comparées au renouvellement urbain massif des quartiers prioritaires en cours depuis 2003. Même les politiques sociales semblent manquer cruellement de coordination, comme si la question de l'inclusion sociale n'était apparue que récemment en Espagne. Le modèle français en matière de politique sociale est pourtant loin d'être parfait, mais les réflexions et les actions qui la structurent datent déjà de plusieurs décennies. La reconnaissance de l'importance des innovations sociales dans les quartiers vulnérables fait d'ailleurs partie intégrante des contrats de ville actuels. L'Union Européenne pourrait alors accompagner l'Espagne dans cette construction d'une politique adaptée à ses zones urbaines marginalisées qui concentrent des publics fragiles. Pour autant, la tentative de « Politique de la Ville européenne » se limite aujourd'hui à des programmes ponctuels et diffus, ce qui n'aide pas la formation d'un modèle fort qui inspire les Etats membres à s'emparer de la question des problèmes urbains. On peut alors espérer qu'à l'avenir, l'UE saura établir un schéma de référence, traçant des lignes directrices pilotes, tout en laissant à chaque Etat une large marge de manœuvre pour s'adapter et former sa propre Politique de la Ville selon les spécificités locales.

### **III. La Ville de Saragosse : un modèle d'initiatives pour l'emploi et l'inclusion sociale<sup>24</sup>**

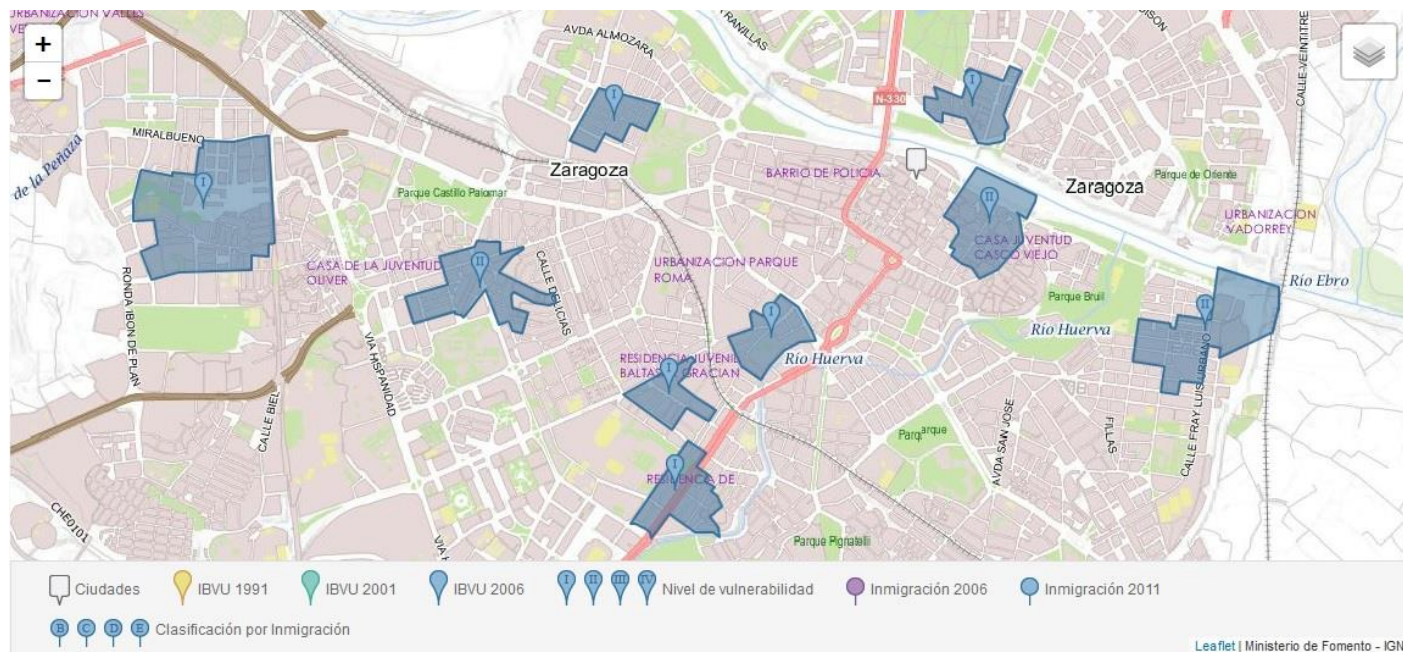
#### **1. La municipalité au cœur des actions pour l'emploi et l'habitat**

La délimitation des quartiers vulnérables à Saragosse, comme partout ailleurs en Espagne, manque sérieusement d'actualisation. En effet, les seules études existantes datent de 1991, 2001 et 2006. Les facteurs de vulnérabilité et les analyses de quartier sont rares et peu détaillées : à Saragosse en 2006, les informations apparaissent peu denses et ne semblent concerner que deux quartiers : Delicias et San Pablo- Caso Historico. Pour Delicias, le seul « facteur » de vulnérabilité affiché dans la fiche statistique ne concerne que le taux élevé d'immigrés (21,88%), tandis que pour San Pablo, on y ajoute également un contexte de centre historique dégradé.

---

<sup>24</sup> Voir annexe 3 p. 87: Ensemble des acteurs et des dispositifs relevés pour la création d'activités économiques, l'emploi et l'innovation sociale à Saragosse, Espagne

En revanche, parmi les aires vulnérables identifiées dans la ville, on compte de nombreuses portions de quartiers au sein d'Almozara, d'Oliver, de Casco Antiguo, Delicias, Casablanca, Las Fuentes et Arrabal.



**Figure 7: Quartiers ou aires vulnérables de Saragosse**  
Source : Ministerio de Fomento

Sur les questions d'emploi et d'habitat, la municipalité de Saragosse semble présente sur tous les fronts, et notamment grâce à son institution Zaragoza Vivienda, bailleur social de la ville faisant le lien avec les programmes de réhabilitation urbaine et de revitalisation sociale. La société municipale va notamment apporter de l'accompagnement et du soutien auprès de personnes ayant des problèmes de dettes hypothécaires (et de fait, menacés de perte de leur logement), de paiement de leur loyer, mais également de menaces d'expulsion. Ayant en charge les logements protégés VPO, la société dispose de responsabilités sociales auprès de ménages quant à la gestion de leur logement. Pour cela, elle bénéficie d'un partenariat continu avec les services de gestion comptable, avec les sociétés d'immeubles et avec de nombreux acteurs sociaux associatifs. De ce fait, pour les familles ne pouvant payer leur loyer appartenant à la municipalité, cette dernière a la possibilité de réduire le prix du logement où le m<sup>2</sup> ne peut, dans tous les cas, pas excéder 3,75€. Ce dispositif de diminution peut aller jusqu'à 20% du revenu s'ils gagnent un salaire 1,25 fois inférieur à l'IPREM. L'ensemble des subventions qui permettent de compléter les loyers représentent 1,4 millions d'euros par an pour la municipalité.

Zaragoza Vivienda est l'organisme le plus présent et pesant dans le domaine du logement protégé et dans les politiques d'inclusion. Pour autant, un autre organisme, Ibercaja Llaves Solidarias, agit également auprès des familles défavorisées pour leur permettre un logement décent avec une bourse de logement issue de l'organisme. Depuis 2003, plus de 2 200 personnes ont bénéficié de leurs services.

En termes de gestion sociale, la société Zaragoza Vivienda propose plusieurs projets communautaires. Par exemple, dans le quartier Oliver un programme expérimental a été mis en place pour aider les habitants à s'intégrer socialement et à créer du lien social par des activités participatives, de l'aide au quotidien et des initiatives vectrices de cohésion sociale (sportives, culturelles, culinaires,...). De même, dans le quartier Actur qui concentre de nombreux logements sociaux, un centre a été mis à disposition pour améliorer l'insertion sociale et professionnelle. Nommé le CEDIS – Centre de Dynamisation Sociale et de Travail, il établit des programmes de prévention auprès de la population, d'insertion socio-professionnelle et de dynamisation communautaire. Cela passe notamment par des formations aux nouvelles technologies de communication et d'information, et par du soutien ou du renforcement scolaire.

La municipalité assume également de nombreux dispositifs qui visent à valoriser la formation et l'insertion professionnelle de personnes éloignées de l'emploi. Zaragoza Dinámica en est un bon exemple : cet institut municipal, chargé de l'emploi et de la promotion de l'entrepreneuriat, permet l'orientation, la formation et l'insertion professionnelle des individus. Cela passe notamment par un accompagnement des chômeurs dans leur intégration au marché du travail (cours gratuits, bourses de mobilité, recrutement dans des entreprises locales et projets d'insertion). L'institut encourage également la création d'entreprises et aide à la compétitivité des PME. Par ailleurs, Zaragoza Dinámica dispose d'une plateforme internet qui recense plusieurs offres d'emploi et de formation gratuites et diverses, avec à la clé un certificat de professionnalisation.

Plusieurs dispositifs ou actions sont portés par la municipalité via Zaragoza Dinámica. Parmi eux, le label « Made in Zaragoza » représente un réseau d'entrepreneurs locaux qui appuie l'artisanat local et les produits locaux. L'ambition est de former un cluster urbain qui bénéficie d'un réseau de professionnels fort afin de soutenir l'entrepreneuriat et l'emploi local. De même, le programme Remolacha Hackmab permet l'apprentissage, la formation de projets et l'expérimentation, notamment auprès de groupes scolaires, mais aussi pour toute personne souhaitant monter un projet communautaire ou bénéficier de formations et d'ateliers dans le domaine informatique et robotique. L'espace Zempleo est également mis à disposition par la

municipalité : il s'agit d'un carrefour d'information et d'aide à la recherche d'emploi, ainsi qu'un accompagnement dans l'orientation professionnelle.

Tout comme en France, il existe des concours en Espagne qui permettent de valoriser des porteurs de projets, bien que ceux-ci soient davantage portés au niveau local. A Saragosse, le concours Explorer est mis à la disposition de jeunes entre 18 et 31 ans et leur offre une formation, un soutien et de l'accompagnement dans la réflexion et la réalisation de leurs projets. Tous les participants peuvent alors bénéficier de locaux propices à l'incubation d'entreprises et à l'innovation, au sein de Zaragoza Activa ou dans l'incubateur de l'Université de Saragosse. Pendant cinq mois, Explorer offre des ateliers de formation à la création d'entreprise et au montage de projet, invite des professionnels à apporter leur expérience. Les meilleurs retenus se voient offrir un voyage à la Silicon Valley et se disputeront le prix final : 60 000 euros.

Enfin, la municipalité soutient l'emploi en finançant des projets valorisant l'entrepreneuriat. Ainsi, le SACME (Service de soutien à la création de microentreprises) est financé par la Ville tandis qu'il est géré par la confédération d'entrepreneurs de Saragosse (CEOE Zaragoza). Comme son nom l'indique, ce dispositif permet d'informer et de soutenir la création de microentreprises qui passe par l'appui à la formation et à la réalisation de projets. Les entreprises validées entrent alors dans le réseau municipal SACME.

## **2. La Ville également engagée dans le soutien à l'innovation et à l'ESS**

Outre les questions d'emploi et de gestion de logements protégés, la municipalité multiplie les programmes visant à soutenir l'économie sociale et solidaire et les innovations au sein de la ville. L'organisme Zaragoza Activa est encore présent dans ces domaines d'action, à travers son antenne « Las Armas » située dans le cœur historique de la ville. Celui-ci est destiné à promouvoir et impulser un écosystème d'entrepreneurs, d'innovations et de collaborations en vertu d'une revitalisation culturelle, urbanistique, sociale et économique dans le quartier San Pablo et le centre historique de Saragosse. L'antenne dispose notamment du laboratoire ThinkZAC, une plateforme connectant les citoyens, l'administration publique, les entreprises et le tissu associatif de Saragosse autour de projets innovants permettant de résoudre des problèmes urbains. Les groupes résidents sont là pour chercher, expérimenter et agir pour l'innovation urbaine à travers le développement de projets. Ceux sélectionnés à la fin du cycle obtiennent une bourse de 3000 euros, et 3000 supplémentaires pour passer du projet à l'action. Les projets prioritaires concernent le quartier San Pablo, où se situe le siège de Zaragoza Activa Las Armas.

Zaragoza Activa a également mis en place son *Semillero de Ideas*, une formation qui permet aux participants de créer douze start-ups au fort impact social et innovant. Cette initiative permet à des jeunes, des diplômés et des entrepreneurs d'échanger, d'innover et de partager des compétences et des projets. Dans la même idée, le Collaborateur (*Colaboradora*) est un espace où des personnes peuvent échanger et collaborer sur leurs projets commerciaux, sociaux ou créatifs. Ce dispositif aide à la création et la réalisation de projets collaboratifs, dans un espace co-géré par la municipalité de Saragosse et les participants eux-mêmes. Actuellement, le Collaborateur a lancé un appel pour trente nouveaux projets qui bénéficieront du programme Comaster avec des formations faisant intervenir des entrepreneurs et des dirigeants d'entreprises. Ils seront ensuite accompagnés dans la réalisation du projet et dans l'élaboration d'un Plan d'Action et de mise en marche de groupe durant deux mois. Parmi les projets innovants lancés par *La Colaboradora*, on peut par exemple citer « Sentido Gourmet », un commerce virtuel de produits artisanaux (alimentaires, vin ou bières locales). L'entreprise propose même des produits directement issus du producteur, privilégiant ainsi les circuits courts et le commerce local.

N'oublions pas que Saragosse a des ambitions de ville intelligente. Outre ceux annoncés plus haut et directement assumés par la mairie, la ville regorge de dispositifs soutenant l'entrepreneuriat, l'innovation et l'économie sociale. A ce titre, l'Open Urban Lab se veut être le laboratoire urbain de la capitale provinciale. Il s'agit d'un point de rencontres entre citoyens, entreprises et acteurs de l'administration publique pour créer des projets ensemble et faire de Saragosse une ville intelligente. Par exemple, le groupe Oeisa y a monté le dispositif Intellitrafic qui permet d'avertir les utilisateurs des espaces libres pour se garer dans une ville souvent sujette à la congestion. Egalement, pour le quartier vulnérable Delicias, le laboratoire urbain a permis de faire travailler ensemble techniciens municipaux, étudiants et professeurs de l'Université de Saragosse autour d'une initiative « Mapea Tu Barrio » pour aider la population à améliorer leur environnement.

Au sein de l'Université de Saragosse, on retrouve les laboratoires Cesar qui comptabilisent au total onze laboratoires destinés à la science citoyenne. Egalement, le programme MIE (Médiation – Innovation – Entrepreneuriat), issu d'un partenariat entre l'Université et la municipalité de Saragosse, permet de valoriser sept projets innovants, pourvoyeurs d'emplois et de soutenabilité économique et sociale. Sur 127 candidatures, seules 7 sont retenus, et le projet gagnant remporte une dotation de 200 000 euros. Parmi les projets finalistes, on retrouve entre autres *Arquitectura Mutante*, une initiative qui permet d'identifier des problèmes avec les habitants de quartiers et d'apporter de l'architecture éphémère dans les espaces publics pour les revaloriser. L'idée est de faire participer de jeunes architectes et designers pour les aider à se faire connaître.



Autre élément qui prouve l'investissement de l'établissement universitaire pour l'économie sociale et solidaire et l'innovation : le LAB\_ES, implanté au sein de la faculté, est un espace où les étudiants peuvent expérimenter des projets collectifs et économiques viables liés à l'ESS.

La Ville semble également attachée à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale. Ainsi, le Centre de Ressources pour l'Innovation Sociale est une plateforme créée à l'initiative de la municipalité de Saragosse et du REAS d'Aragon (Réseau d'Economie Alternative et Solidaire d'Aragon). Composé de 322 entreprises ou entités, le centre promeut les projets d'ESS, entretient une culture d'entrepreneuriat social et sensibilise les politiques publiques à la question de l'économie sociale. Accessible via la plateforme [Emprendes.net](http://Emprendes.net), le programme accompagne la reconversion d'entreprises en difficulté avec des alternatives innovantes, et accompagne les initiatives d'entrepreneuriat pour intégrer l'innovation sociale au sein de projets d'entreprises déjà en cours. Divers programmes sont entretenus par le centre de ressources pour soutenir l'innovation sociale, le développement local et l'économie solidaire et coopérative. Par exemple, les jeudis coopératifs permettent d'échanger des expériences dans l'innovation sociale, entre projets naissants et d'autres plus expérimentés. Les CafESS permettent là aussi de partager des expériences entre au moins deux porteurs de projet autour d'un café.

Par ailleurs, Saragosse soutient l'économie sociale et solidaire en participant aux journées de l'Economie Solidaire organisées par le REAS d'Aragon. Ces événements permettent de rendre visibles des actions de l'économie solidaire, de partager des expériences et de développer des coopérations.

Egalement, la municipalité valorise la transversalité pour gérer ses quartiers ou ses aires vulnérables. Celle-ci a d'ailleurs annoncé la mise en place d'antennes municipales dans chaque quartier de la ville avec des services transversaux. Le quartier Oliver fut le premier à se doter d'un plan intégral 2015-2022 qui propose, entre autres, un programme de formation pour adultes comprenant des cours d'espagnol pour les immigrants, des classes d'alphabétisation ou de préparation à des concours. Il comprend également tout un volet sur la formation et l'emploi avec un soutien affiché à l'économie sociale et à l'entrepreneuriat par la création d'un service d'orientation et d'accompagnement au bénéfice de porteurs de projets et de chercheurs d'emploi. Pour soutenir les coopératives, les sociétés ou les entreprises de l'économie sociale, le plan annonce un soutien aux actions orientées pour la revitalisation commerciale et la mise à disposition d'espaces publics pour partager des initiatives d'emploi. Enfin, il promet l'investissement de 5,52 millions d'euros dont 91% pour soutenir l'économie sociale, 5,8% pour le service d'orientation et d'accompagnement et 2,9% pour la formation permettant un meilleur accès à l'emploi.

Les initiatives de la Ville pour soutenir l'économie sociale et solidaire sont donc nombreuses et diverses, et Saragosse se démarque ainsi de nombreuses autres grandes villes espagnoles en misant sur ce secteur d'avenir. La présence très marquée de la municipalité dans les programmes d'aide à l'emploi, à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation diffère également de la France où les pouvoirs publics ne sont finalement qu'un maillon d'une chaîne d'acteurs divers qui se déclinent sur plusieurs échelles. Lorsque nous indiquons qu'en France, l'intercommunalité est l'échelle la plus pertinente pour créer des conditions à l'entrepreneuriat dans les quartiers populaires, l'exemple de la Ville de Saragosse s'impose comme un modèle d'accompagnement public efficace, quoique légèrement monopolistique. De plus, les partenariats récurrents tissés entre la municipalité et l'Université de Saragosse font preuve d'efficacité pour avancer des projets d'innovation sociale, de science citoyenne et d'entrepreneuriat, ce qui pourrait constituer une piste intéressante à suivre pour Toulouse Métropole. Dernière différence importante à relever : à Saragosse, les politiques liées à l'emploi et à l'habitat vont davantage se concentrer sur le centre-ville, sans nécessairement faire de distinction entre les zones vulnérables et le reste de l'unité urbaine. En France, les moyens seront bien plus conséquents dans les quartiers définis comme prioritaires, car malgré la reconnaissance grandissante des richesses spécifiques de ces quartiers, la logique de « rattrapage des retards » reste profondément ancrée.

### **3. D'autres acteurs engagés contre l'exclusion sociale de publics fragiles : la Communauté Autonome d'Aragon et l'Union Européenne**

Nous avons déjà souligné l'engagement de la Communauté Autonome d'Aragon pour l'économie sociale et solidaire et l'innovation, notamment à travers le REAS. Celle-ci s'engage également pour soutenir l'emploi et l'insertion professionnelle de publics vulnérables. Ainsi, l'INAEM est un service de la communauté autonome qui gère les politiques d'emploi et l'intermédiation dans le marché du travail. La plateforme INAEM Orienta recense des offres d'emplois, de formations, d'ateliers, d'aides ou de subventions qui peuvent intéresser tant les particuliers que les entreprises aragonaises.

Egalement, le gouvernement d'Aragon a publié en 2013 sa Stratégie Aragonaise d'Investigation et d'Innovation pour une spécialisation intelligente. Celle-ci dresse le constat d'une spécialisation technologique et scientifique et du potentiel d'innovation de la communauté, avec des secteurs d'activités privilégiés : les transports, l'énergie, l'agroalimentaire et la

communication avant tout, bien que le tourisme et l'énergie disposent d'un fort potentiel d'avenir. De même, le programme régional InnovAragon, permet de donner à la communauté autonome la capacité d'expérimenter et d'innover dans les domaines comme la technologie, la communication et l'information. Ce programme est à l'initiative de la Direction Générale de Politique Régionale de la Commission Européenne : il est alors co-financé par le FEDER et le gouvernement d'Aragon.

Ainsi, l'Union Européenne s'implique elle aussi dans les initiatives favorables à l'emploi et à la lutte contre l'exclusion sociale, notamment à travers le FEDER et le FSE. D'ailleurs, le programme du Fonds Social Européen 2014-2020 marque la priorisation pour l'accès au marché du travail aux chômeurs et aux personnes éloignées de l'emploi. Plusieurs subventions fournies vont dans le sens d'une amélioration de leur employabilité et de leur insertion. Pour cela, le programme FSE finance des formations pour acquérir de nouvelles compétences professionnelles, notamment dans les secteurs de l'informatique, de la communication et de l'audiovisuel. Quant à l'inclusion sociale, le programme FSE 2014-2020 s'engage à lutter contre la pauvreté et toute autre forme de discrimination par une meilleure insertion professionnelle de publics fragiles et un meilleur recrutement de personnes risquant l'exclusion sociale.

Egalement, le Fonds Social Européen a établi un programme pour l'emploi des jeunes (*FSE Empleo Juvenil*) en Aragon pour la période 2014-2020. Celui-ci lutte contre le chômage des jeunes risquant l'exclusion sociale et pour de meilleures formations et qualifications. Cela est notamment rendu possible par le dispositif Garantie Jeunes, une initiative européenne qui permet un meilleur accès au marché de l'emploi grâce à des offres de travail, des formations et de la pratique.

Enfin, parmi les interventions de l'UE qui s'inscrivent à l'échelle locale, on peut citer le projet Rehabitat qui s'inscrit au sein du POCTEFA (Programme Opérationnel de Coopération Territoriale Espagne France Andorre) de 2007-2013. Ce projet a consisté en l'échange de bonnes pratiques entre les collectivités de ces trois régions européennes pour améliorer la cohésion sociale et la qualité environnementale de l'habitat. Cela passait notamment par la réhabilitation de logements dans les villes partenaires du projet, mais aussi par la valorisation des initiatives pour l'emploi.

Le projet a duré de 2009 à 2012 et le budget a été de 2,6 millions dont 75% était assumé par le FEDER (UE). Les villes partenaires impliquées étaient Saragosse, Aureilhan, Bilbao, la Catalogne (agence de l'habitat de Catalogne) et Toulouse.

A Saragosse, deux « aires vulnérables » étaient concernées : Miralbueno et Oliver. Pour le premier, la zone résidentielle de Peñetas a été réhabilitée pour fournir 50 habitations à loyer modéré à destination de familles issues de bidonvilles ou des familles appartenant au quartier. L'organisme Zaragoza Vivienda gère la location sous contrat de ces habitants. Pour le quartier Oliver, la zone urbaine Gabriela Mistral était concernée : composée de 288 habitations, le parc de logement est vieillissant et un conflit social perdure entre les habitants.

Un processus de participation dans ces quartiers a été mis en place pour améliorer la cohabitation et créer du lien social. De même, plusieurs opérations d'insertion professionnelle ont été menées, notamment grâce à la création d'une Ecole de Formation pour l'Emploi. Dans le quartier de Miralbueno, des cours de jardinage et de techniques basiques en maçonnerie ont été mis en place pour douze personnes sans emplois, dont sept ont été embauchées pour une durée de six mois à l'issue de la formation, afin de travailler sur la rénovation des espaces communs du quartier.

Ainsi, l'Union Européenne semble être un partenaire privilégié dans le soutien aux opérations économiques ou portant sur l'habitat pour la communauté autonome d'Aragon tout comme pour la capitale provinciale. Ce soutien, il est vrai, est moindre en France mais, comme nous l'avons précisé plus haut, l'Espagne ne dispose pas d'une Politique de la Ville assumée. L'Union Européenne concentre davantage de moyens pour ce pays, davantage en difficulté sur les paramètres d'emploi et d'habitat par ailleurs, pour l'accompagner dans des opérations de création d'activités économiques et d'amélioration du cadre de vie. Finalement, l'Europe, par le biais du FEDER ou du FSE, joue un rôle important de financeur et d'impulseur de projets en Espagne : elle le fait dans une moindre mesure en France, qui dispose en revanche d'un soutien plus fort de l'Etat.

# **Soutenir les initiatives citoyennes pour l'habitat afin d'améliorer l'entrepreneuriat et l'emploi dans les quartiers**

## **I. L'importance d'une Politique de la Ville citoyenne**

### **1. Savoir créer les bases propices à l'esprit d'entrepreneuriat et à l'insertion socioprofessionnelle des quartiers populaires**

En France comme en Espagne, il existe tout un panel possible d'accompagnement socioprofessionnel et d'entrepreneuriat, qui passe par des politiques et des dispositifs créés en ce sens. Pour autant, la situation de l'emploi dans les quartiers populaires reste inquiétante : les taux de chômage sont élevés (plus de 2 fois supérieurs dans les QPV français que dans le reste du pays), et les problématiques sociales nombreuses. Tandis qu'en Espagne, la Politique de la Ville à proprement parlé est inexistante, en France, celle-ci demeure trop sectorisée et c'est peut-être là la « clé du blocage ».

Le monde associatif et le champ de l'action sociale sont dotés d'une culture de la transversalité bien plus formée et expérimentée que les politiques publiques ne l'ont jamais été. Ce constat nous amène à s'interroger sur la pertinence de réfléchir les axes de la Politique de la Ville comme des entités à part entière, sans s'autoriser de liens ou d'axes complémentaires.

Il est vrai que la Politique de la Ville française reste largement gérée par le haut, tandis que les principes annoncés lors de la Commission Dudebout de 1983 préconisaient de faire des habitants des acteurs du changement. Aujourd'hui, bien que les discours politiques récents sur la question des « banlieues » insistent sur le rôle des habitants comme des acteurs à part entière, les actions politiques qui en découlent sont moins convaincantes. Beaucoup déplorent d'ailleurs les difficultés rencontrées par le monde associatif depuis les années 1990, particulièrement pesantes dans les quartiers prioritaires, où l'obtention de financements passe par des logiques d'appels d'offres et de mise en compétition. Ce même principe se retrouve dans les concours, évoqués précédemment, où les projets d'entreprises innovants se font concurrence pour obtenir financements et valorisation de leur image.

L'importance du tissu associatif est rappelée dans le récent rapport sur les banlieues de Jean-Louis Borloo, commandé par Emmanuel Macron à la mi-novembre 2017 et remis au gouvernement le jeudi 26 avril 2018. Ce rapport, constitué de 19 programmes d'action, vise à dresser un état des lieux fidèle des quartiers prioritaires aujourd'hui et proposent des solutions ambitieuses pour réduire les fractures qui s'y forment. Parmi eux, le programme n° 16 rappelle l'importance des associations qui forment « le cœur des quartiers » et qui sont pourtant systématiquement mises en difficulté par la recherche continuelle de financements. Pour cesser

ce mécanisme et véritablement faire vivre la créativité associative dans les quartiers sans obstacles, le rapport préconise de cesser le système d'appels à projet et de financer les associations via un unique dossier de financement. Il encourage également le développement des emplois francs et des services civiques dans le monde associatif.

Les opérations de renouvellement urbain depuis la création de l'ANRU dans le début des années 2000 se sont évertués à « rattraper les retards » des quartiers, les « remettre à niveau ». Or, n'est-il pas préférable d'encourager leurs spécificités, de valoriser la créativité qu'on y retrouve, qui pourrait d'ailleurs être source de création d'activité, et donc d'emplois ? Dans leur rapport remis au Ministre délégué chargé de la Ville en juillet 2013, M. Mechmache et M-H Bacqué reproche ce manque de considération pour l'identité des quartiers, qui s'exprime par la voix des habitants, par leurs pratiques. « *La rénovation urbaine est passée à côté de la mobilisation collective qu'elle aurait pu susciter* »<sup>25</sup> nous disent-ils. Le rôle des associations de quartier, souvent mal connues et confrontées à des difficultés financières qui les affaiblissent, est fondamental. Ces mêmes associations répondent à des besoins dans le quartier que la puissance publique peine à satisfaire, ou même à identifier. Prenons l'exemple de la crèche associative Les Lucioles à Argenteuil (95). Celle-ci répond à des besoins dans le quartier prioritaire où elle est implantée de garde d'enfants, mais propose également un accompagnement vers l'emploi pour des parents en situation de difficulté sociale. A Toulouse, le Collective Urgence d'Acteurs Culturels (COUAC), implanté dans le quartier du Mirail, est un collectif associatif composé d'individus et de structures culturelles qui réfléchissent sur les politiques culturelles et établissent des actions à Toulouse et dans la région. Des compagnies, des lieux de fabrique et de création, des espaces de rencontres composent le collectif. Il permet un dialogue continu entre des acteurs de champs variés pour identifier des problèmes sociaux, économiques et politiques et proposer des actions collectives. C'est un laboratoire d'idées et d'expérimentations qui touchent des domaines très variés, s'intéressant ainsi à la culture populaire, à l'audiovisuel, à la question des femmes, au théâtre etc. Confronté à une baisse des aides financières de l'Etat comme des collectivités locales, un phénomène symptomatique des associations aujourd'hui, plusieurs postes ont dû être supprimés au cours des dernières années, réduisant de fait leurs actions.

Ainsi, cette richesse associative, culturelle et solidaire constitue un potentiel de taille pour le quartier. En agissant sur le cadre de vie des habitants et sur ses pratiques, en somme ce qui constitue leur habitat, les occasions de rencontres et de partages sont plus récurrentes,

---

<sup>25</sup> BACQUE, M-H., MECHMACHE M. [Juillet 2013]. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires. Rapport au Ministre délégué chargé de la Ville. Le Pouvoir d'Agir. 97 p.

favorisant de fait le montage de projets citoyens, associatifs mais aussi entrepreneuriaux. C'est bien sur cet aspect que les liens entre habitat et emploi sont les plus à même de se former : à l'échelle du quartier, par l'organisation d'occasions de rencontres, voire par la matérialisation de ces occasions dans un même espace (voir ci-après la partie sur les tiers-lieux). Les pouvoirs publics, de même que les bailleurs sociaux, ont un rôle à jouer pour favoriser cette créativité citoyenne qui peut donner lieu à de l'activité dans les quartiers porteuses d'emploi. A ce titre, le Fonds d'Initiative et de Participation, devenu Agir dans mon Quartier et porté par la Métropole, est un bon début. Il permet à des habitants des quartiers prioritaires toulousains de soumettre des projets valorisant l'entraide ou l'organisation d'événements permettant une meilleure cohésion sociale. Ces propositions sont soumises à un comité de gestion qui peut décider de l'attribution d'une aide (allant jusqu'à 800€) pour la réalisation du projet. Ce dispositif a donné lieu dans les quartiers à des activités de jardinage, des repas entre voisins, des événements sportifs et autres. En soutenant ainsi des projets citoyens, les pouvoirs publics font le choix d'ouvrir l'avenir des quartiers à leurs habitants. Certains souhaiteraient même une co-élaboration de la Politique de la Ville : une piste ambitieuse, mais qui pourrait donner lieu à de véritables innovations dans les quartiers, qui ne pourraient être que favorables à leur activité économique.

## **2. A Saragosse, des projets collectifs pour la revalorisation de l'habitat**

La municipalité de Saragosse, nous l'avons vu, semble présente sur les questions d'accompagnement de l'emploi et les dispositifs d'inclusion sociale. En proposant des espaces où peuvent se former des projets d'entreprises donnant lieu à de l'emploi, la Ville souhaite démontrer son engagement, particulièrement poussé en comparaison d'autres villes espagnoles. Pour autant, l'emploi n'est pas sa seule priorité. Nous l'avons vu, la crise immobilière et les choix politiques de logement qui l'ont précédée ont entraîné une véritable détérioration du bâti dans les centres anciens notamment. Saragosse n'échappe pas à la règle, et l'antenne municipale de la ville ZAC Las Armas, implantée dans le quartier historique San Pablo, a formé un véritable écosystème d'acteurs pour encourager la revitalisation culturelle, urbanistique, sociale et économique du quartier. Parmi les groupes résidents actuels, intégrés dans le réseau RedZAC, le cas d'*Arte Urbano Transformador* est particulièrement intéressant. Il s'agit d'un dispositif permettant la revalorisation des espaces publics et des non-lieux grâce à l'art urbain : peinture, graff, installations temporaires, mais aussi spectacles et danses urbaines sont ainsi proposés.

De même, le Plan d'Inclusion Socioprofessionnelle de la Ville de Saragosse impulse des actions dans l'espace public visant à son amélioration (réhabilitation de logements sociaux locatifs, activités de peinture, jardinage,...) via des programmes d'insertion. En 2016, 237 actions avaient

été réalisées dans la ville par les bénéficiaires du programme, qui sont choisis en accord avec le dispositif Zaragoza Incluye. En 2017, 67 contrats ont été passés et 557 actions entreprises. Pour 2018, le Plan dispose d'un budget renforcé, à hauteur d'1 million d'euros.

Dans la même idée, l'entreprise d'insertion Consolida Oliver S.L.U permet à des personnes en situation d'exclusion de réaliser des opérations de réhabilitation du bâti (plomberie, peinture des façades,...), de jardinage et d'aide à domicile.

A Saragosse, comme à Toulouse, on retrouve des espaces matérialisés qui permettent la rencontre d'acteurs et la formations de projets, notamment d'entreprises. Si les incubateurs d'entreprises, nombreux en France, peuvent être considérés comme des lieux multifonctionnels, ils ne répondent pas forcément au caractère d'hybridité puisqu'ils regroupent des activités souvent issues du même secteur. Pour ce travail, nous nous intéresserons davantage à des espaces hybrides qui voient naître des projets collectifs destinés à résoudre des problèmes urbains. Ainsi, le centre Joaquín Roncal à Saragosse, porté par la fondation CAI-ASC<sup>26</sup>, propose une salle de réunion de 136 places, modulable car pouvant également servir de salle de spectacle ou de concert, des espaces de formation équipés, des salles d'exposition, informatiques, adaptés à des cours de cuisine, un jardin urbain, un espace de commerce équitable etc. Donc, un lieu qui tire sa richesse d'une diversité d'activités de loisirs, professionnelles et/ou professionnalisantes. Si ce lieu n'agit pas directement sur l'habitat, il est un modèle d'hybridité intéressant puisqu'il mêle divers acteurs dans un même espace, donnant lieu à la formation de projets communs.

Ce qui se passe à Saragosse n'est pas totalement absent du paysage toulousain : il existe également des initiatives citoyennes, parfois même soutenues par les pouvoirs publics ou les bailleurs sociaux, pour améliorer le cadre de vie des quartiers. Il existe également des espaces « hybrides », se traduisant par des fablabs ou des espaces de coworking, bien que ceux-ci n'aient pas encore accédé aux quartiers prioritaires (mais cela ne saurait tarder avec le projet de relocalisation des Imaginations Fertiles à Bellefontaine, Toulouse). Cependant, ces actions citoyennes portées sur l'habitat sont encore trop diffuses et peu valorisées. L'enjeu à l'avenir, pour les pouvoirs publics notamment, ne serait-il peut-être pas d'apprendre à déléguer davantage aux citoyens et aux bailleurs, les plus à même de tisser des liens entre habitat et emploi ?

---

<sup>26</sup> CAI-ASC : Caja de Ahorros de la Inmaculada - Acción Social Católica



## II. Le potentiel sous-estimé des tiers-lieux spontanés dans les quartiers populaires

### 1. Des lieux hybrides mêlant habitat et emploi

La notion de tiers-lieu a été introduite pour la première fois en 1989 par le sociologue américain Ray Oldenburg dans son ouvrage *The Great, Good Place*. Il désignait alors un espace de rencontres et d'interactions dans un lieu en dehors du travail ou du domicile, comme un café par exemple. Aujourd'hui, un tiers-lieu renvoie davantage à l'idée d'expérimentation de modes de vie ou de travail, des lieux de partage, de disruption et d'innovation. Ils constituent en quelque sorte les avant-gardes des mutations du travail et de l'habitat.

Avec un mode d'organisation horizontale laissant libre cours à la créativité citoyenne, ils constituent une véritable richesse pour la ville et pour créer des projets répondant à des enjeux urbains et sociétaux. En France, on reproche à l'urbanisme d'être trop planificateur, héritage des années d'après-guerre, laissant alors peu de place à une approche ascendante, participative, bien que cette réalité soit de moins en moins vraie aujourd'hui. Dans les métropoles notamment, on voit en effet de plus en plus d'opérations d'urbanisme spontanées et citoyennes selon une approche dite de *bottom up*. Le véritable enjeu aujourd'hui concerne la responsabilité des pouvoirs publics, et notamment de la Ville, pour se doter d'une stratégie urbaine laissant libre cours à la créativité et à la formation spontanée de tiers-lieux. Il s'agit avant tout de choix politiques, plus que de questions juridiques ou financières. Preuve que les pouvoirs publics commencent à considérer sérieusement la question des tiers-lieux, le secrétaire d'Etat chargé de la Cohésion des Territoires, Julien Denormandie, a réuni en juin 2018 des élus locaux et des professionnels de tiers-lieux pour partager, réfléchir ensemble et développer des projets dans le cadre de la mission « Tiers-lieu et Coworking ».



**Figure 8: Les Grands Voisins, un projet de tiers-lieu hybride temporaire à Paris**

Source : Le Monde

L'exemple de la Ville de Paris est intéressant, étant donné le nombre de tiers-lieux hybrides qui sont apparus ces dernières années. Parmi eux, l'un des plus emblématiques est certainement le

projet des Grands Voisins : implanté dans l'ancien hôpital Saint-Vincent-de-Paul, il s'agit d'une occupation transitoire en attendant la reconversion urbaine totale du bâtiment. Dans un même lieu, on retrouve ainsi des associations, des startups, des artisans attirés par un loyer abordable pour la capitale, mais également plus de 600 places d'hébergement accueillant des personnes en situation de vulnérabilité. Sur place, on peut également trouver un café-restaurant (La Lingerie) qui attire un large public et qui a la particularité d'être tenu par des personnes en réinsertion, une serre hydroponique, un espace de co-working, une Ressourcerie créative (pour recycler et réemployer des objets), et même un camping. Destiné à être temporaire, le projet prendra fin en 2020 après plusieurs années de franc succès. Parmi les créateurs du projet, on retrouve l'association Aurore, spécialisée dans l'accompagnement de personnes en situation de précarité pour les mener vers une insertion sociale et professionnelle.

A Toulouse, les tiers-lieux compris dans le sens espaces de coworking ou incubateurs sont relativement nombreux, mais peu s'intéressent aux problématiques d'habitat. Seule exception : l'incubateur d'innovation sociale Première Brique, accueilli au sein de l'espace de coworking Le Multiple des Imaginations Fertiles, permet d'accompagner des entreprises de l'économie sociale et solidaire depuis l'idée jusqu'au développement du projet. Ces entreprises sociales poursuivent toujours un objectif d'amélioration du cadre de vie, rattaché à diverses thématiques comme l'environnement, le vieillissement, l'exclusion et autres. Elles sont donc particulièrement investies pour ce qui est de l'habitat à l'échelle du quartier. Par exemple, une des entreprises actuellement accueillie au sein de Première Brique propose une solution originale aux problématiques de logement d'urgence, mais pas seulement. L'initiative, appelée Toit et Compagnie, portée par l'association Bois et Compagnie, conçoit des habitations démontables en bois, de deux étages. Celles-ci ne nécessitent donc pas de permis de construire puisqu'elles peuvent tout à fait être montées dans des jardins privés par exemple. Outre une solution idéale pour l'hébergement d'urgence, ces habitations peuvent également profiter aux personnes âgées pour avoir des aidants actifs à proximité par exemple, et ainsi être maintenues à domicile. On peut même imaginer que les pouvoirs publics souhaitant s'engager auprès des populations précaires sans logement, pourraient utiliser ces habitations démontables en bois sur des terrains de la ville inoccupés.

Première Brique a en réalité deux métiers : celui d'incubateur d'entreprises sociales, et celui de *Fabrique à initiatives*. Ce dispositif fonctionne selon une démarche inversée, c'est-à-dire qu'il s'attache d'abord à détecter des besoins et des opportunités socio-économiques d'un territoire. Cet état des lieux passe par une concertation permanente avec les acteurs de terrain, et donc notamment les conseils citoyens, les associations et les régies de quartier. De la détection de ces besoins, la fabrique cherche à déterminer si la création d'une entreprise sociale peut permettre

d'y répondre. Il s'agit alors d'identifier un porteur de projet pertinent, et de l'accompagner jusqu'au développement de son entreprise.

Dans ce processus, les bailleurs sociaux ont aussi un rôle à jouer notamment pour faire remonter les besoins des habitants du parc social à la métropole. Première Brique a déjà eu l'occasion de travailler de pair avec un bailleur social toulousain, en l'occurrence Patrimoine, pour mettre en place un groupement d'achats alimentaires de qualité sur cinq quartiers en ayant manifesté le besoin. Il s'agit de la duplication d'une initiative lyonnaise appelée VRAC. Dans ce cas précis, le bailleur a fait remonter un manque d'offre alimentaire de qualité, et a proposé ce projet à l'incubateur Première Brique qui a ainsi pu aider à la formation de ce projet d'entreprise interquartier dans le territoire toulousain.

L'espace des Imaginations Fertiles est d'autant plus intéressant qu'à Toulouse, aucun tiers-lieu de ce type n'a encore fait le pari de s'installer en QPV. Celui-ci, obligé de quitter son siège à Patte d'Oie pour des raisons de projet immobilier, a fait le choix significatif, et soutenu par la Métropole, de s'installer à Bellefontaine, en plein cœur d'un quartier prioritaire emblématique. La preuve que la volonté politique est une condition indispensable à la possible installation pérenne d'un tiers-lieu permettant la création d'emploi et l'amélioration du cadre de vie ; un soutien qui peut s'exprimer par un véritable partenariat public/privé par exemple. Ainsi, les pouvoirs publics locaux ont une responsabilité quant à la formation de ces espaces hybrides, reflets des mutations du travail et de la société, au sein des quartiers prioritaires.

## **2. Faciliter l'occupation temporaire de bâtiments vacants : une stratégie gagnant-gagnant**

Dans son article concernant le rôle des tiers-lieux dans la fabrique des villes contemporaines, R. Besson nous dit que « *les expériences d'animation et de gestion temporaire des espaces et des équipements publics vacants constituent des stratégies privilégiées pour le déploiement de tiers-lieux à l'échelle des villes.* » En France, la réflexion sur l'occupation temporaire de bâtiments vacants pour en faire des tiers-lieux « spontanés », ou disons issus d'initiatives citoyennes, fait progressivement son chemin. Il est vrai qu'on est là dans une stratégie gagnant-gagnant, du côté des utilisateurs temporaires qui peuvent bénéficier de locaux moins chers que sur le reste du marché (par des baux de sous-location notamment) pour y déployer diverses activités, mais également pour les propriétaires, exemptés de frais de gardiennage des lieux qui peuvent s'avérer coûteux. Symbole de cette nouvelle tendance, des collectifs se spécialisent dans l'identification de ces lieux vacants et le montage de projets d'occupations temporaires hybrides. Le cas le plus connu est certainement celui du collectif Plateau Urbain qui souhaite proposer des alternatives à la complexité juridique de changement d'usage des baux et au manque de

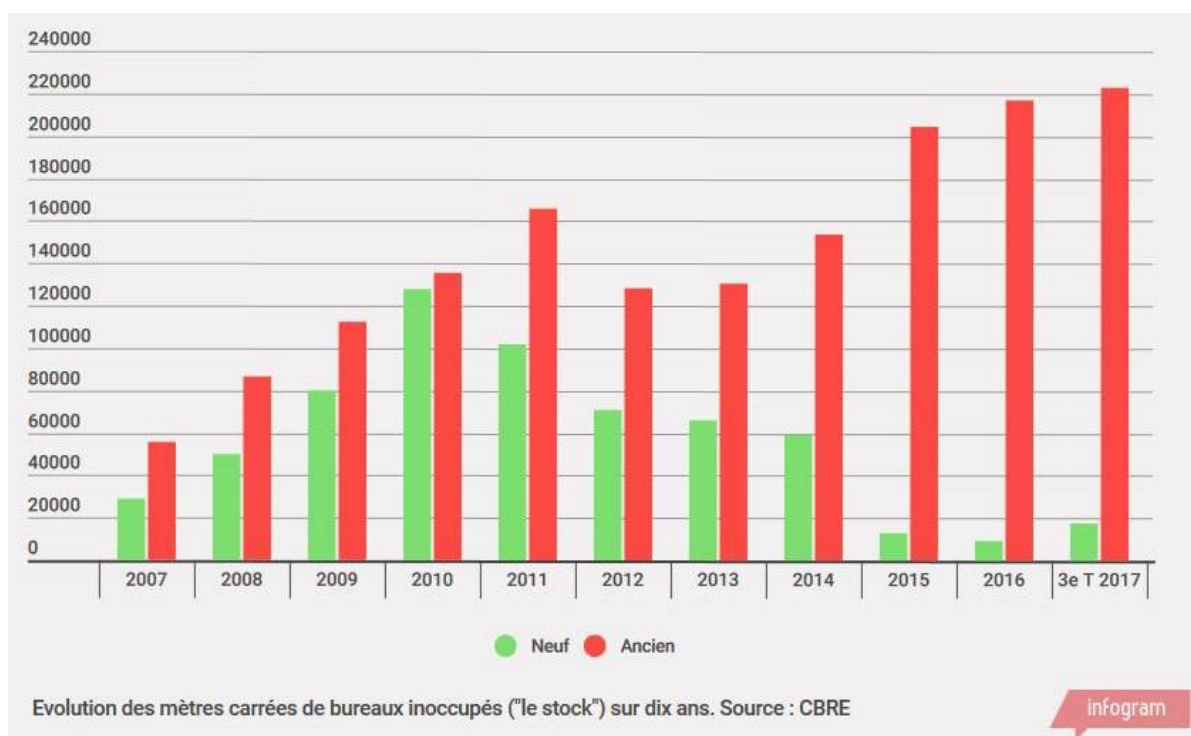
flexibilité des locaux en réhabilitant des lieux vacants et en les occupant de façon transitoire. Le collectif était d'ailleurs l'un des porteurs de projet des Grands Voisins, au côté de l'association Aurore et du collectif Yes We Camp, spécialisé dans l'aménagement temporaire d'espaces partagés. L'Archipel à Paris, là encore porté par l'Aurore, regroupe dans un même lieu des espaces de coworking, salles de réunion, des entreprises sociales et des places d'hébergement d'urgence temporaire. Implanté dans l'ancien Institut National de la Propriété Industrielle (INPI), il s'agit là aussi d'une occupation transitoire en attendant un projet immobilier sur site. Ces initiatives n'excluent pas les quartiers prioritaires, c'est du moins le cas dans la capitale avec l'implantation temporaire de lieux hybrides comme Le Python où une partie d'un hôtel en rénovation accueille désormais 32 structures différentes. En Province, on peut citer l'exemple du Centre Olympie, dans un quartier prioritaire de Béthune (62). Ce centre commercial est actuellement en cours de rénovation pour en faire un tiers-lieu avec une activité commerciale moindre mais conservée, des espaces de coworking, des associations et un café solidaire. Donc, un tiers-lieu propice aux échanges et à la cohésion sociale qui fait d'ailleurs participer les habitants du quartier au projet, et permet de redynamiser un espace qui souffrait d'une offre commerciale appauvrie.

Les bâtiments vacants, loin d'être des éléments gênants pour la Ville, sont porteurs d'un potentiel d'usages innovants et créatifs, et peuvent apporter bien souvent une plus-value économique et sociale au quartier dans lequel ils s'implantent, même si cela suppose que leur installation éphémère soit portée par une réelle volonté politique. Comment faciliter ces occupations temporaires ? Déjà, en modifiant légèrement le cadre légal en incitant la réhabilitation de locaux vacants, mais également en attribuant plus de souplesse dans les baux quant à la définition d'un usage. Il est surtout la responsabilité des pouvoirs publics de rendre possible des occupations temporaires d'intérêt général, qu'il s'agisse de logements ou d'activités culturelles et citoyennes. Il n'est pas impossible d'ailleurs de mobiliser le patrimoine public ou les locaux vides des bailleurs, notamment en pieds d'immeuble, pour accueillir des entreprises, des activités citoyennes d'animation de quartier ou même des logements d'urgence.

Dans la métropole toulousaine, on estime que les surfaces de plancher de bureaux inoccupés représentent 220 000m<sup>2</sup> en 2017, un chiffre qui a doublé en une dizaine d'années. Pour donner une image de cette surface, cela représenterait l'équivalent de 7333 studios de 30 m<sup>2</sup>.

L'exemple emblématique dans la ville rose d'une concentration forte de locaux vacants concerne la tour 4 des « Portes du Sud » de Bordelongue, complètement vide alors même qu'elle est située au cœur d'une ZFU en quartier prioritaire. Cette situation est le fruit de stratégies financières de promotion immobilière, qui n'a finalement pas tenu compte du peu de demandes préalables en bureaux de cette taille. Les habitants du quartier sont les premiers pénalisés, ne pouvant profiter

de ces locaux neufs –mais vides, et ayant abandonné l’espoir de voir implanté sur ces terrains des espaces verts ou publics. D’un autre côté, la métropole continue de monter de grandes opérations de construction de bureaux, que ce soit dans le futur écoquartier de la Cartoucherie, à Marengo ou même à Montaudran. Résulte alors un déséquilibre au sein de l’espace urbain, avec des locaux spacieux et prometteurs qui ne trouvent preneurs, et des quartiers voués à accueillir toujours plus d’activités d’entrepreneuriat et économiques. Il est vrai que la reconversion des espaces inoccupés comme à Bordelongue se heurte à de nombreux obstacles, et notamment de coûts puisque bien souvent, les propriétaires sont frileux à l’idée de se lancer dans une reconversion, tandis que leur investissement premier n’est toujours pas amorti. Donc, des freins financiers, techniques mais aussi politiques. L’idée d’occuper temporairement les locaux permet de passer outre les obstacles juridiques, d’offrir à un quartier un nouveau souffle et permet d’avoir un urbanisme moins consommateur d’espaces par le recyclage des locaux existants, une solution valorisante pour la ville.



**Figure 9: Evolution des bureaux inoccupés à Toulouse**  
Source : Médiacités

A Toulouse, l’idée fait doucement son chemin. Actuellement en formation, l’Agence Intercalaire, une duplication du collectif Plateau Urbain, souhaite se spécialiser dans l’occupation temporaire d’espaces vacants. Sur leur plateforme internet, on peut retrouver un Observatoire des besoins, permettant à des entreprises, des autoentrepreneurs, des startups ou des associations de déclarer leurs besoins en locaux auprès de l’agence, pour éventuellement se voir offrir une

proposition d'installation temporaire au cours de leurs futurs projets. Par ailleurs, l'Agence Intercalaire est actuellement accompagnée par le parcours ADRESS, mis en place par la métropole pour orienter les porteurs de projets dans le développement de leur entreprise.

Dans l'idée précédemment évoquée de miser sur le secteur de l'ESS dans les quartiers prioritaires de la métropole toulousaine, l'Agence Intercalaire pourrait jouer un rôle de taille en assumant une fonction d'intermédiaire entre porteurs de projets et bailleurs sociaux ou privés, détenteurs de locaux inoccupés.

Outre l'occupation temporaire, une installation plus pérenne d'activités hybrides cristallisées dans des lieux vacants est possible à Toulouse, notamment dans des locaux industriels symboliques. C'est le cas pour les Halles de la Cartoucherie, destinées à devenir un tiers-lieu dès 2020, accueillant ainsi plusieurs points de restauration, un espace de coworking, ainsi que des activités culturelles et de loisirs.

Enfin, une dernière piste intéressante pour appliquer un lien entre habitat et emploi dans un même espace et passer au-delà des possibles barrières juridiques de baux : les volumes capables. Actuellement expérimentés dans un quartier en devenir à Bordeaux, nommé « Brazza », ils permettent d'accueillir à la fois des activités artisanales, des bureaux, des commerces mais aussi des logements. Ces volumes capables sont des locaux neufs comprenant les sols, les murs et les équipements essentiels. A l'acheteur de définir ensuite son usage et de réaliser les plans et les travaux adaptés. Cette solution lui permet également d'acheter moins cher le m<sup>2</sup> que sur le reste du marché. Ayant une certaine liberté d'usage, on peut tout à fait imaginer que ces volumes capables seront demain les outils privilégiés pour permettre la formation d'espaces hybrides mêlant emploi et habitat dans un même lieu. Toulouse semble d'ailleurs s'intéresser à ces volumes capables puisque la ville s'en est dotée d'une centaine à Saint-Martin-du-Touch, proche de Purpan.

En Espagne également les réflexions sur les tiers-lieux et le potentiel des espaces vacants sont amorcées. Si le pays est considéré comme le deuxième d'Europe à avoir le plus grand nombre d'espaces de coworking, c'est bien parce qu'en raison de la crise immobilière, on y retrouve un grand nombre de bureaux vacants à faibles coûts. Certaines villes espagnoles comme Madrid ou Barcelone sont même des terrains d'expérimentation pour la formation de tiers-lieux dans des espaces inoccupés ou vacants. Issus d'initiatives spontanées de citoyens, les *Laboratorios ciudadanos* sont créés pour constituer de nouvelles formes de travail et d'habiter la ville. Parfois hybrides, parfois spécialisés dans un domaine particulier, ces laboratoires urbains sont de véritables espaces de participation citoyenne qui donnent naissance à des projets et des événements culturels, sportifs, artistiques, de même que des projets d'entreprises.

Certaines municipalités, comme Oviedo dans les Asturies, se sont par ailleurs engagées à occuper les bâtiments vacants ou sous-utilisés pour des activités culturelles initiées par des groupes de citoyens ou des associations. Plusieurs projets sont en cours de réflexion, comme la création d'une Université populaire, d'un théâtre ou encore de salles polyvalentes.

En Aragon, et notamment à Saragosse, les bâtiments vacants ou sous-utilisés sont particulièrement nombreux. 20% des dossiers d'urbanisme traités au sein de la communauté autonome concernent des bâtiments abandonnés et/ou en ruine<sup>27</sup>. A Saragosse, on peut dénoncer un certain manque de contrôle de la municipalité concernant l'occupation et l'entretien des bâtiments, souvent en situation de vacance dans les zones urbaines consolidées et les centres historiques. Ce manque de contrôle retarde la déclaration d'état de ruine qui permet d'obliger le propriétaire à prendre ses responsabilités concernant l'obligation de conservation de bâtiment.

D'autre part, les banques auront davantage tendance à saisir l'opportunité financière de démolir et reconstruire des lots désaffectés, plutôt que de faire le choix coûteux de la réhabilitation. C'est le cas particulièrement à Barcelone, Madrid et Saragosse où on voit se multiplier les rachats de bâtiments vacants pour récupérer la parcelle et construire à la place. Les banques sont propriétaires de nombreux lots désaffectés, les ayant récupérés lors de la crise immobilière où les propriétaires étaient contraints de leur céder. Or, celles-ci peuvent se trouver pénalisées par la possession de ces actifs toxiques, d'où leur intérêt à opérer des démolitions/reconstructions. Un problème se pose pour l'avenir : que faire des milliers de logements qui seront construits à l'issue de ces opérations ? En Irlande, des milliers de nouvelles maisons ont dû être démolies du fait de fortes taxes de maintenance alors qu'elles restaient inoccupées. Ce contexte nous amène là encore à nous tourner vers la solution de l'occupation temporaire de ces nombreux lots vacants, pour la plupart hérités de la récente crise immobilière, pour répondre à des enjeux urbains d'habitat notamment, mais aussi économiques puisque la vacance joue sur l'attractivité des quartiers.

Saragosse semble déjà avoir entamé des réflexions sur le potentiel de ses nombreux bâtiments vacants. Dans le quartier vulnérable de San José, un projet avait même vu le jour concernant La Minoterie, qui devait être réhabilitée en centre culturel et artistique pour les jeunes. Après y avoir investi plusieurs millions, la municipalité avait dû cesser les travaux, faute de liquidités. Pour autant, on retrouve toujours des initiatives citoyennes soutenues par la ville pour valoriser ces espaces. C'est notamment le cas du mouvement citoyen d'« *Esto no es un Solar* » qui permet de trouver une utilisation – concertée entre les autorités locales et les citoyens, à des terrains

---

<sup>27</sup> El Heraldo. [29 février 2016]. « *Edificios ruinosos o solares abandonados suponen el 20% de los expedientes sobre urbanismo* ». Justicia de Aragón. En ligne.

vagues ou abandonnés, permettant tout à fait la création d'activités porteuses d'emploi selon l'usage choisi. Également, l'initiative « *Mapea tu barrio* », portée par le laboratoire Open Urban Lab, a permis de faire travailler ensemble techniciens municipaux, étudiants, et professeurs de l'Université de Saragosse pour aider la population du quartier vulnérable Delicias à améliorer leur cadre de vie, leur habitat.

## Perspectives

L'Espagne et la France, nous l'avons vu précédemment, ne disposent pas d'un système politico-administratif similaire : si en France, les questions d'emploi et d'habitat demeurent principalement dans les clous des politiques nationales, en Espagne les collectivités locales disposent de plus larges marges de manœuvre. Pour autant, de nombreux points communs peuvent être dressés entre les deux contextes nationaux, notamment lorsqu'il est question de tendances contemporaines dans l'amélioration des quartiers urbains et dans la création d'emplois – notamment pour des secteurs comme l'ESS – qui dénotent une plus grande considération pour les habitants dans la ville.

Les perspectives dressées ici s'adresseront davantage au contexte français, où le système de politique de la ville est plus structuré et, de fait, où il est aussi plus aisé d'en percevoir les failles et d'y proposer des recommandations.

### *Casser les logiques de travail en silo*

Les divers champs de la politique de la ville, à l'instar des politiques publiques de façon générale, demeurent trop souvent sectorisés du fait d'instruments et de logiques qui leur sont propres. Si, dans la réalité, les problématiques d'emploi et d'habitat sont étroitement liées, les services administratifs qui y sont rattachés dans le cadre de la politique de la ville ont en revanche peu l'occasion de travailler de pair. A Toulouse, depuis la signature du contrat de ville, le lien habitat et emploi a été posé à trois reprises<sup>28</sup>. Il est vrai que le champ de l'emploi dispose de ses propres stratégies balisées, ses propres jeux de pouvoir. De même, introduire des logiques économiques et d'emploi dans les stratégies d'habitat revient à s'immiscer dans des stratégies d'ores et déjà construites, normées. C'est ainsi que coordonner deux grands secteurs des politiques publiques et de la politique de la ville se heurte souvent aux stratégies individuelles des acteurs. Pourtant,

---

<sup>28</sup> Information tirée d'un entretien avec le responsable de la coordination des thématiques du contrat de ville toulousain, juin 2018



casser ces logiques de silo dans les politiques publiques dégagerait une collaboration entre des secteurs essentiels des politiques urbaines au bénéfice des habitants.

La transversalité entre des acteurs de divers horizons est davantage ancrée dans la culture de l'action sociale. Les acteurs institutionnels, associatifs et privés ont l'habitude de se rencontrer, de partager des idées et des méthodes et de travailler ensemble. En matière de transversalité donc, le champ de la cohésion sociale au sein de la politique de la ville semble être le plus pertinent pour montrer une technique de travail qui fonctionne, plus ouverte et plus collaborative. Ne faudrait-il pas que les futures générations de contrat de ville, dont l'échéance approche, imposent, ou du moins incitent, des stratégies horizontales ? Cela suppose, de la part de l'Etat comme des collectivités locales en charge de la rédaction et du pilotage de ces contrats d'investir des moyens pour des réflexions et des actions multisectorielles et concertées.

#### *L'ESS : un secteur enclin à tisser des liens emploi/habitat*

Le secteur de l'économie sociale et solidaire pourrait à ce titre être le fer de lance pour faire progresser les liens entre habitat et emploi dans les quartiers et développer des modèles hybrides d'actions. Ce champ de l'économie, bien qu'il demeure aujourd'hui encore largement incompris et insuffisamment soutenu, fait l'unanimité auprès des acteurs de la ville quant à sa compatibilité avec les quartiers prioritaires. En effet, ces territoires urbains bénéficient à la fois d'un tissu associatif dense, de nombreuses initiatives répertoriées, et de besoins sociaux insatisfaits. A côté de ça, ce sont aussi des lieux disposant d'opportunités foncières et immobilières. A ce titre, l'implantation d'activités de l'économie sociale et solidaire, à condition qu'elles répondent à de réels besoins locaux, permettrait à la fois d'améliorer le cadre de vie des habitants tout en créant de l'activité économique et de l'emploi dans les quartiers prioritaires. Cependant, lister l'ensemble des avantages pour les entrepreneurs de l'économie sociale et solidaire en QPV ne suffit pas, et bien souvent, l'image ternie des territoires de la politique de la ville pénalise l'implantation d'activités économiques.

De plus, le secteur du travail social, qui pourrait constituer un soutien quant aux activités de ces entreprises, demeure méfiant quant à l'ESS malgré le partage de valeurs et d'objectifs sociaux, ou sociétaux, communs. Finalement, l'analyse de la responsable de la coordination stratégique politique de la ville chez le bailleur toulousain Les Chalets semble justifiée quand elle nous dit « *l'ESS de mon point de vue souffre des affres dont a souffert la politique de la ville dans ses premières années* »<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Citation tirée d'un entretien avec la responsable de la coordination stratégique politique de la ville des Chalets (bailleur toulousain) datant de juin 2018

Pour autant, miser l'essentiel de l'avenir économique et social des quartiers prioritaires sur l'économie sociale et solidaire serait une erreur. Admettons qu'une entreprise passe au-dessus des obstacles classiques d'installation en QPV, essentiellement liés à une image négative et à des difficultés de financements, cela ne signifie pas qu'elle parviendra à rayonner dans le quartier. Le critère essentiel, c'est qu'elle réponde à des besoins économiques et sociaux identifiés. Ainsi, il faut rester prudent quant au mirage de l'ESS : certes, il est porteur de potentiels et les acteurs publics comme privés s'en rendent compte. Pour autant, il ne faut pas tomber dans « *l'arrogance institutionnelle* »<sup>30</sup> et imposer des modèles économiques qui ne s'adaptent pas à ces territoires. A ce titre, le fonctionnement de la Fabrique à Initiatives à Toulouse mériterait d'être dupliqué dans tout projet d'entreprise sociale, c'est-à-dire de partir d'un diagnostic des besoins identifiés sur un territoire pour formuler ensuite un projet économique viable et trouver un porteur capable de le réaliser.

Cela nous renvoie aussi aux logiques opportunistes de certains acteurs économiques qui peuvent être tentés de proposer des projets d'entreprise dans les territoires de la politique de la ville pour les avantages que les subventions accordées apportent. A ce titre, l'économie sociale et solidaire, parce-qu'elle suppose la recherche du non-profit ou du profit minimal, et par ses ressources hybrides de financements (RSE, cotisation des adhérents, financement participatif...), devrait présenter des projets moins opportunistes et plus concernés par les territoires dans lesquels elle s'implante.

#### *Attention au mirage des tiers-lieux*

Comme nous l'avons souligné précédemment, les tiers-lieux pourraient constituer des lieux hybrides mêlant activités d'entreprises et projets améliorant l'habitat dans un même espace matérialisé. Cependant, plusieurs conditions sous-tendent cette « réussite », et la première concerne évidemment la volonté du tiers-lieu de nouer des liens avec le territoire. La majorité des espaces partagés, des fablabs ou autre espace hybride, s'implante dans un quartier selon des avantages de situation géographique ou des opportunités immobilières. Finalement, si certains s'intéressent aussi au contexte économique et social du quartier d'accueil, il s'agit rarement de quartier prioritaire. Même l'implantation future des Imaginations Fertiles dans le quartier de Bellefontaine à Toulouse répond avant tout à une opportunité immobilière avantageuse. Cela ne signifie pas pour autant que le tiers-lieu ne souhaite pas s'intégrer au quartier, et tâcher de répondre à des besoins identifiés, au contraire. Mais, avant de souhaiter l'installation de tiers-lieux dans les quartiers prioritaires, il faut bien s'intéresser aux projets développés dans cet

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

espace et aux valeurs que celui-ci porte, pour éviter de se retrouver avec un lieu totalement déconnecté du quartier dans lequel il vit, et donc ignoré, ou pire, rejeté par ses habitants.

Ainsi, si les problématiques actuelles liées aux mobilités pendulaires des travailleurs, qui dépendent un temps précieux au quotidien dans les transports, nous pousseraient à envisager des tiers-lieux dans des lieux de « porte d'entrée » de la ville –qui s'avèrent souvent être des quartiers prioritaires – il ne faut pas pour autant exclure leur intégration aux quartiers et à leurs habitants. Pour illustrer ce propos, prenons l'exemple de Toulouse : de nombreux travailleurs perdent un temps conséquent au quotidien pour se rendre sur leur lieu de travail. L'implantation de tiers-lieux, et notamment d'espaces de travail partagés, près de nœuds multimodaux, permettrait non seulement d'enrayer partiellement la saturation des réseaux, mais également d'alléger les temps morts perdus dans les transports. A Toulouse, des secteurs prioritaires comme La Vache ou Empalot pourraient être des lieux privilégiés pour accueillir ces travailleurs nomades. D'un autre côté, ces quartiers gagneraient à héberger ce type d'espaces, pas seulement pour l'attractivité dont ils bénéficieraient alors, mais également par l'installation de possibles activités économiques autour et par leur apport social au quartier, à condition – comme nous l'avons indiqué précédemment- qu'une part des activités développées ou des travailleurs accueillis viennent du quartier ou lui apportent une plus-value autre qu'économique.

#### *Les bailleurs : des acteurs fondamentaux et en difficulté*

Aujourd'hui, les bailleurs sociaux ont compris l'importance d'assurer une animation dans les quartiers en association avec des acteurs locaux. Lorsqu'ils participent ainsi à la vie locale des habitants et à leur bien-être résidentiel, ils prouvent qu'au-delà de leur rôle de produire et de gérer des logements sociaux, ils constituent aussi des acteurs de territoire essentiels. Par des actions d'animation « légères », comme celles que produit Coop'IB dans les quartiers prioritaires toulousains, ils apportent des bienfaits au quartier et génèrent du lien social. Derrière ces actions de convivialité, les bailleurs y voient surtout un intérêt pragmatique du fait de leur utilité sociale et de leur apport au bien-être et à la sécurité de leurs résidents.

Aujourd'hui, les quartiers prioritaires ne bénéficient pas d'une image très valorisante, ce en quoi les médias participent fortement. Pourtant, ils sont des lieux de ressources, de grande solidarité humaine et d'innovation sociale : des qualités que cherchent à mettre aujourd'hui en avant les bailleurs pour renverser ces images négatives stigmatisantes qui pénalisent les résidents et le déploiement d'activités économiques.

Malgré la reconnaissance de leur plus-value sur le territoire, les bailleurs sociaux ont récemment été mis en difficulté par deux mesures juridiques : la loi de finances 2018 et le projet de loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

La loi de finances 2018 aura en effet de sérieuses conséquences sur les financements des bailleurs puisqu'ils doivent désormais assumer la récente baisse de l'aide personnalisée au logement (APL) et la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS). De cette manière, l'Etat prévoit d'économiser 3 milliards d'euros à l'horizon 2020. En revanche, les bailleurs perdront une grande partie de leurs financements : le Groupe des Chalets à Toulouse estime par exemple qu'ils passeront d'une production avoisinant les 1100 logements/an à 250 d'ici cinq ans.

Si cette loi pénalise les bailleurs en leur accordant moins de moyens, le projet de loi Elan devrait leur permettre de capitaliser de nombreuses recettes avec, à terme, la possibilité qu'ils puissent s'autofinancer. Ainsi, la loi incitera les bailleurs à vendre leur patrimoine sans consultation préalable aux maires des communes. Afin de contourner la loi SRU de 2000 imposant aux collectivités un certain pourcentage de logements sociaux, les logements vendus pourront conserver leur statut social pendant dix ans. Avec cette loi, les projections annoncent la vente de 40 000 logements par an, de quoi apporter suffisamment aux bailleurs pour les rendre autonomes et pouvoir reconstruire ensuite du logement neuf : on estime que pour un logement vendu, trois pourront être construits.

Si, sur le papier, la loi Elan profite alors aux bailleurs, il est cependant permis d'émettre quelques réserves. Les locataires de logements sociaux seront les prioritaires pour acheter leur logement et ainsi devenir propriétaires. Pour autant, et comme nous le rappelle la responsable de la coordination stratégique politique de la ville des Chalets (bailleur toulousain), « *vendre du logement social à des publics qui sont fragiles, parce-que notre public est fragile, c'est une vraie fausse bonne idée dans le temps* »<sup>31</sup>. Premièrement, parce-que vendre du collectif revient à produire des copropriétés. Or, cela implique de confier l'entretien des logements à leurs propriétaires qui, bien souvent, ne pourront l'assumer longtemps : dès qu'ils seront sur le marché libre, les logements autrefois sociaux seront ouverts à la spéculation, les charges seront élevées et on peut douter qu'un ménage ayant bénéficié d'un logement HLM puisse du jour au lendemain assumer de tels frais. Si l'on regarde en bout de chaîne, on devine quels acteurs profiteront alors de cette « aubaine immobilière » : les investisseurs privés. Ceux-ci pourront en effet acquérir rapidement et en grande quantité des logements sociaux et les revendre à court terme. Il faut bien entendu avoir en tête toutes les conséquences sociales que ce mécanisme

---

<sup>31</sup> Entretien réalisé en juin 2018, portant sur la politique de la ville et le rôle des bailleurs sociaux en tant qu'acteurs de territoire

implique, de faire du logement social un bien marchand, en le dépouillant de son caractère social et commun. De plus, même si l'on annonce en contrepartie davantage de production de logements HLM, le quotient un pour trois laisse craindre des économies dans la maîtrise d'ouvrage qui pénaliseront l'aspect qualitatif du logement social.

Quelles perspectives pour les bailleurs à l'avenir ? En les obligeant à assumer les baisses d'aides au logement et en les incitant à vendre leur patrimoine, l'Etat semble peu à peu se dégager du champ de l'habitat social en le léguant à un système autonome privé. Cela ne laisse rien présager d'optimiste sur la qualité du logement social à l'avenir – voire même la quantité, et n'incitera pas les bailleurs à perpétuer leur rôle d'acteur du territoire apportant de réelles plus-values sociétales aux quartiers puisqu'ils ne pourront plus l'assumer financièrement.

### *Un engagement politique nécessaire*

Les perspectives qu'offrent le secteur de l'économie sociale et solidaire et la formation de tiers-lieu dans les QPV pour créer de l'activité économique et améliorer l'habitat ne pourront se réaliser si en amont, il n'existe aucune aide publique. La volonté politique est la condition première pour forger un environnement économique et social stable. Les entreprises sociales par exemple réussiront difficilement leur démarrage sans un partenariat public/privé fondé sur des aides publiques. Comme nous l'avons évoqué précédemment, les bailleurs peuvent là aussi participer à l'installation de ces entreprises en proposant des loyers progressifs en pieds d'immeubles, où là encore les pouvoirs publics assumeront les frais d'installation et les premiers loyers.

Soutenir ainsi des projets d'entreprise qui correspondent et qui s'adaptent aisément aux territoires prioritaires permettrait ainsi un meilleur contexte économique local et des conditions d'habitat améliorées. Trop souvent, les objectifs recherchés dans les politiques menées dans les QPV tendent à l'acculturation de ces quartiers, or ne faudrait-il pas que l'Etat s'acculture de ces territoires lui aussi et de la qualité de ce qui s'y fait ?

La loi de finances 2018 témoigne d'un effort financier de l'Etat en faveur des associations : en effet, 67,8 millions d'euros sont annoncés, soit 5,8 millions de plus qu'en 2017. En revanche, le secteur de l'ESS – qui représente, rappelons-le, 10% de l'emploi total en France – demeure insatisfait des mesures portées par la loi. Déjà, parce-qu'il estime que l'écart de traitement entre entreprises à but lucratif et entreprises sociales reste trop élevé, malgré des mesures de

compensation tentées<sup>32</sup> ce qui ne permet pas une réelle compétitivité entre les deux secteurs. Ensuite, parce-que la loi réduit considérablement les contrats aidés ce qui pénalise là aussi le secteur associatif. Enfin parce-que, malgré la hausse du budget alloué à l'ESS, celle-ci est pénalisée par la baisse du même montant accordé aux dispositifs locaux d'accompagnement, qui avaient prouvé leur utilité sociale.

Pour le moment, l'avenir de la politique de la ville dessinée par le gouvernement demeure peu innovante, la sécurité semble être un axe structurant avec le redéploiement d'une police de proximité. Les liens entre habitat et emploi sont encore difficiles à percevoir, à l'exception de la mesure annoncée de doubler le NPNRU, ce qui pourrait avoir des conséquences sur le paysage économique et commercial des QPV. Concernant l'emploi, les emplois francs semblent être la grande mesure à retenir, bien qu'elle demeure un recyclage de dispositifs précédents. Lorsque le gouvernement a « enterré » le rapport Borloo avec toutes les propositions ambitieuses qu'il contenait, il s'est justifié en disant « *l'enjeu n'est pas de réinventer de grands dispositifs d'en haut* »<sup>33</sup>. Pourtant, d'un côté l'Etat double les fonds alloués à la rénovation urbaine, gérés par le guichet unique qu'est l'ANRU et pénalise les acteurs de terrain locaux (comme les bailleurs) en leur attribuant de moins en moins de moyens. Ainsi, on peut se demander si l'Etat, à défaut de réinventer, n'est pas en train de renforcer un pouvoir vertical sur les quartiers prioritaires ?

#### *Développer des partenariats entre Toulouse Métropole et la Ville de Saragosse*

Malgré des contextes politico-administratifs différents, Toulouse et Saragosse ont beaucoup à apprendre l'une de l'autre : celles-ci voient de plus en plus fleurir des initiatives citoyennes, privées ou publiques innovantes allant dans le sens d'une amélioration de l'habitat urbain et du développement économique. Les deux villes gagneraient ainsi à se rapprocher, à travers un ou plusieurs partenariats, afin d'entretenir des relations pérennes qui valorisent leurs différences et le partage de savoir-faire ou de projets. Il s'agira ici de proposer des partenariats possibles et crédibles entre divers organismes d'ores et déjà évoqués dans ce travail.

- ❖ A Saragosse, l'antenne municipale de Zaragoza Activa Las Armas, située dans le quartier historique et déclaré vulnérable San Pablo, se donne pour objectif d'encourager la revitalisation culturelle, urbanistique, sociale et économique du quartier. Pour cela, elle accueille au sein de son laboratoire (ThinkZAC) des groupes résidents qui, grâce à ce soutien public, vont pouvoir appliquer leurs ambitions sur le terrain et participer à l'amélioration de problèmes urbains. A Toulouse, l'incubateur d'innovation sociale Première Brique, co-porté par la Métropole, permet

---

<sup>32</sup> Avec la transformation du Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et du Crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS) en baisse des cotisations patronales en 2019

<sup>33</sup> Le Point. [18 Mai 2018]. « *Banlieues : Macron enterre le rapport Borloo* ». Politique. En ligne.

lui aussi d'accompagner des porteurs de projets, depuis l'idée jusqu'au développement d'une entreprise sociale poursuivant des objectifs d'amélioration du cadre de vie urbain. Si les fonctionnements des deux organismes peuvent différer, les ambitions poursuivies demeurent comparables. Ainsi, nous pourrions envisager d'établir un rapprochement entre ZAC Las Armas et Première Brique, sous la forme d'un partenariat ou par l'organisation d'événements communs permettant le partage d'idées, voire la réflexion autour de projets communs avec les groupes résidents des deux institutions.

Dans la même idée, on peut envisager un rapprochement entre les deux municipalités via les Imaginations Fertiles, qui accueillent Première Brique dans ses locaux, et l'espace municipal de La Colaboradora ou l'Open Urban Lab de Saragosse, dans l'idée de développer des projets communs entrepreneuriaux, sociaux et créatifs au service de la ville.

- ❖ A Saragosse, un partenariat existe d'ores et déjà entre l'Université et la Municipalité, notamment à travers le programme MIE (Médiation – Innovation – Entrepreneuriat) qui permet de valoriser des projets innovants et pourvoyeurs d'emplois à travers l'obtention d'une dotation de 200 000 euros. Les meilleurs projets peuvent ainsi être concrétisés sur le terrain et participer à l'amélioration de problèmes urbains, comme c'est le cas d'*Arquitectura Mutante* (voir p. 48), qui permet de revaloriser des espaces publics à travers de l'architecture éphémère. Egalement, le campus universitaire accueille les laboratoires Cesar, tous dédiés à la réflexion autour de la science citoyenne. Il semblerait intéressant pour l'Université Jean Jaurès de Toulouse de s'inspirer de ces initiatives qui mêlent le monde public et universitaire au bénéfice de l'Urbain. Un partenariat peut même être envisagé entre les deux facultés pour aboutir à des réflexions et des projets concrets sur lesquels des étudiants de formations diverses pourraient apporter des solutions à des problématiques urbaines communes aux deux villes. Cela pourrait même faire l'objet d'un futur atelier pour les étudiants d'urbanisme du Master Villes, Habitat et Transition Ecologique.
- ❖ A Toulouse comme à Saragosse, les réflexions autour du potentiel des bâtiments vacants sont amorcées, et on perçoit çà et là quelques initiatives innovantes pour les revaloriser, voire les occuper temporairement. Ces mêmes espaces peuvent donner lieu à la formation de tiers-lieux hybrides mêlant entreprises, activités associatives ou lieux d'hébergements. A Toulouse, l'agence Intercalaire, rattachée à la coopérative Plateau Urbain, et actuellement accompagnée par la Métropole (parcours ADRESS), souhaiterait à termes pouvoir revaloriser des locaux vacants par de l'occupation

temporaire. Ainsi, si des tiers-lieux hybrides venaient à voir le jour au sein de la Ville Rose, à l'instar des Grands Voisins à Paris, pourquoi ne pas profiter de ces espaces pour valoriser l'entrepreneuriat espagnol ? De la même manière que Saragosse pourrait accueillir des entrepreneurs ou artisans français dans ses locaux vacants, Toulouse pourrait se faire l'hôte de produits locaux issus de l'artisanat espagnol, notamment ceux portant le label « Made in Zaragoza », appuyé là encore par l'organisme municipal Zaragoza Activa.

- ❖ Comme nous l'avons constaté précédemment, les concours pour valoriser des projets entrepreneuriaux innovants sont en vogue : Talents des Cités, S'engager pour les Quartiers, Explorer... En France comme en Espagne, ils permettent de faire connaître des entreprises qui améliorent la qualité de vie urbaine, et permettent d'obtenir des financements plus ou moins élevés. Un concours pourrait ainsi être lancé à l'attention d'entrepreneurs toulousains et *zaragozanos*, pour des projets améliorant des problématiques urbaines se retrouvant dans les quartiers prioritaires et vulnérables. Ce projet de concours pourrait d'ailleurs être en partie porté par la Confédération d'Entrepreneurs de Saragosse (CEOE Zaragoza) ou encore la Direction de l'Action Economique de Toulouse Métropole.

Finalement, ces éventuels partenariats pourraient s'inscrire au sein du Programme européen Interrégional Espagne-France-Andorre 2014-2020. Le POCTEFA permet en effet de financer des programmes transfrontaliers entre ces régions afin de soutenir leur intégration économique et sociale, une ambition compatible avec celles poursuivies par les projets de coopération présentés ci-dessus.



## CONCLUSION

La multiplication des dispositifs d'aide à la création et à l'accompagnement d'entreprises dans les quartiers prioritaires, accélérée depuis 2014, prouve que l'on souhaite faire de ces territoires de véritables pôles d'entrepreneuriat innovants. L'économie sociale et solidaire à ce titre semble être un secteur d'avenir, bien qu'il demeure incompris et encore imprécis. Les quartiers de la politique de la ville se sont en effet forgé une culture de la disruption, de la solidarité et ont les ressources nécessaires pour développer des projets qui sortent des modèles économiques classiques. Pour autant, cela reste largement l'affaire de politiques ou de dispositifs décidés d'« en haut » qui, à l'instar du système politico-administratif en général, demeurent dans des logiques de travail en silo. Même à l'échelle locale, la politique de la ville est répartie selon divers services liés au développement économique, à l'habitat, à l'aspect social, et il peut s'avérer difficile de les faire travailler ensemble puisque chacun dispose de stratégies individuelles et d'objectifs qui lui sont propres. Pourtant, les axes structurants qui constituent la politique de la ville sont bel et bien complémentaires, et sont les moteurs les uns des autres. L'intérêt de regarder de plus près le modèle espagnol se trouve bien là : certes, la comparaison peut ne pas paraître pertinente puisqu'aucune politique de la ville n'y a été véritablement formulée et que les réflexions sur les quartiers vulnérables y sont peu développées et obsolètes. Pour autant, il peut être intéressant de s'inspirer du flou qui entoure les frontières administratives et la liberté accordée aux collectivités territoriales pour gérer les politiques d'emploi et d'habitat entre autres. La Ville de Saragosse par exemple n'a pas à traiter avec une multiplicité d'acteurs et services pour gérer ces questions-là, ce qui constitue des économies de temps et d'énergie conséquentes. Cependant, il nous est permis là aussi d'émettre des réserves sur ce modèle quelque peu monopolistique où la municipalité, on l'a vu, assume à la fois le rôle de bailleur, d'incubateur d'entreprises, de porteur de projets communautaires, et d'impulseur d'innovations. Il faudrait alors réfléchir à un modèle à la croisée des deux cas étudiés, c'est-à-dire s'inspirer de la transversalité naturelle espagnole et de la diversité d'acteurs de terrain propre à la France. Parmi les acteurs essentiels qui font avancer le tissu économique des quartiers prioritaires, il ne suffit plus désormais de s'en remettre aux acteurs économiques classiques : l'avenir de ces territoires appartient également aux porteurs de projets innovants, aux associations et même aux bailleurs qui sont les acteurs privilégiés pour tisser des liens évidents entre habitat et emploi. En laissant davantage de marge de manœuvre à ces acteurs, les pouvoirs publics permettraient ainsi de voir fleurir des projets collectifs nés d'initiatives locales, et donc répondant à des besoins locaux, qui pourraient mêler dans un même espace diverses activités économiques, des animations de quartier, des projets artistiques etc. A Toulouse, des dispositifs

comme la Fabrique à Initiatives de Première Brique, la récente installation de l'agence Intercalaire ou la future installation des Imaginations Fertiles à Bellefontaine dessinent un avenir optimiste pour les quartiers prioritaires : poursuivre dans cette voie peut être une opportunité intéressante à saisir...

## BIBLIOGRAPHIE

### RAPPORTS ET OUVRAGES GENERAUX

- ❖ BACQUE, M-H., MECHMACHE M. [Juillet 2013]. *Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*. Rapport au Ministre délégué chargé de la Ville. Le Pouvoir d'Agir. 97 p.
- ❖ BESSON, Raphaël. [Novembre 2017]. « *Rôle et limites des tiers-lieux dans la fabrique des villes contemporaines* », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement* [En ligne], 34
- ❖ Bpi France, Terra Nova. [2016]. « *Entreprendre dans les quartiers. Les conditions de la réussite* ». En ligne
- ❖ CGET. [Mars 2017]. « *Etude sur l'innovation dans les quartiers de la Politique de la Ville* ». 136 p. En ligne
- ❖ DONZELOT, J. Sous la direction de. [2012]. *A quoi sert la rénovation urbaine ?* PUF. La Ville en Débat. 231 p.
- ❖ GARCIA ALMIRALL, Pilar. [Febrero 2012]. *Vivienda social en España*, Centre de Política de Sol y Valorizacions Universitat Politecnica de Catalunya. 15 p.
- ❖ GARRIDO FUEGO M., JARAIZ ARROYO G. [15 mars 2017]. *Políticas inclusivas en barrios urbanos vulnerables*. Universidad Pablo de Olivade. 12 p.
- ❖ GAVIRIA, Sandra. « *Politique de logement et autonomie résidentielle de la jeunesse en Espagne* », *Informations sociales*, vol. 165-166, no. 3, 2011, pp. 146-154.
- ❖ Gobierno de Aragón. [Décembre 2013]. *Estrategia Aragonesa de Investigación para un Especialización Inteligente*. RIS3 Aragón. En ligne.
- ❖ HERNANDEZ AJA, A. [Sous la dir. de]. *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerable*. Zaragoza. 2009-2011. En ligne
- ❖ Klein J-L., Tremblay P.A., 2011. « *L'économie sociale : une plateforme pour le lancement d'initiatives de développement local ?* », in Bouchard, M.J. (dir.), *L'économie sociale vecteur d'innovation. L'expérience du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Innovation sociale », p. 187-209.
- ❖ Kokoreff M. et Lapeyronnie D., *Refaire la cité. L'avenir des banlieues*, Seuil, 2013
- ❖ Ministerio de Fomento [2017]. *Plan Estatal de Vivienda 2018-2021*. Arquitectura, vivienda y suelo.
- ❖ MORA-SANGUINETTI J., « *L'atonie du marché locatif espagnol. Les effets de la réglementation, de la protection juridique et de la fiscalité* », *Revue de l'OFCE* 2013/2 (N° 128), p. 217-242.

- ❖ Observatoire National de la Politique de la Ville, Rapport 2016, 152 p.
- ❖ PASQUIER Romain, PINSON Gilles. « Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie », *Politique européenne* 2004/1 (n° 12), p. 42-65. DOI 10.3917/poeu.012.0042

## CONTRATS DE VILLE

- ❖ Bordeaux Métropole. [2015]. *Convention cadre du contrat de ville de la métropole bordelaise*. En ligne
- ❖ Rennes Métropole. [2015]. *Contrat de ville de la métropole Rennaise 2015-2020*. En ligne.
- ❖ Toulouse Métropole. [Juillet 2015]. *Contrat de ville 2015-2020*. En ligne.

## ARTICLES ET DOCUMENTS DIVERS

- ❖ AVV Oliver-Aragón. [Juin 2014] *Plan Integral de Oliver II 2015-2022*. En ligne.
- ❖ Ayuntamiento de Zaragoza. [15 juin 2017]. *Siete Proyectos innovadores echan a andar con el programa MIE de Zaragoza Activa y la Universidad de Zaragoza*. Noticias. En ligne.
- ❖ BARCELO, R., LOPEZ D. [11 Septembre 2016]. *Se reactiva el interés por los edificios abandonados del centro de Zaragoza*. El Periódico de Aragón. En ligne
- ❖ BARROT, J. [6 Mars 2018]. *Les occupations temporaires, une solution contre les bureaux vides*. Médiacités Toulouse. En ligne.
- ❖ Capital. [04 Mai 2016]. « *Les secteurs où l'uberisation offre de nouvelles opportunités de business* ». Votre Carrière. En ligne
- ❖ Centres de ressources pour la Politique de la Ville. [Mars 2015]. « *Le volet économique des contrats de ville* ». En ligne.
- ❖ Centro de Recursos para la Innovación Social. *Quienes somos y qué hacemos*. REAS Aragon y Emprendes.net 2017-2018. En ligne
- ❖ CGET. « *Les projets innovants dans les quartiers prioritaires* ». Lab et Territoires. En ligne.
- ❖ CGET. [Juin 2016]. « *Déclinaison locale de la Charte Entreprises et Quartiers* ». Charte Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports. En ligne.
- ❖ CGET. [2017]. « *L'innovation dans les quartiers prioritaires de la Politique de la Ville* ». Publications. En ligne.
- ❖ CGET, CNGRESS. [Septembre 2017]. « *Les entreprises de l'économie sociale et solidaires dans les quartiers Politique de la Ville* ». En ligne.
- ❖ D.L.G. [16 août 2017]. *Más de 17000 pisos podrán pasar a ser libres en los próximos 5 años*. El Periódico de Aragón. En ligne

- ❖ EMERY, P. [07 février 2018]. *Coop'IB : le plein d'initiatives à Reynerie et Bellefontaine*. La Dépêche. En ligne
- ❖ EUGENIA CARREY, M. [23 juillet 2015]. *Dos barrios de Zaragoza tendrán nuevo plan integral*. El Periódico de Aragón. En ligne
- ❖ Gouvernement, [9 novembre 2017]. « *Emplois francs : début de l'expérimentation* ». Les Infos du Gouv. [En ligne]
- ❖ Heraldo. [29 Février 2016]. *Edificios ruinosos o solares abandonados suponen el 20% de los expedientes sobre Urbanismo*. En ligne.
- ❖ Instituto Aragones de Empleo INAEM. En ligne :
- ❖ JOUANNEAU, H. [28 juin 2017]. « *C'est la première fois depuis 2007 que le chômage baisse dans les quartiers prioritaires* ». La Gazette des Communes. A la Une. En Ligne.
- ❖ LEON J., GARCIA CARPINTERO, G. [2017]. *Mapa de Riesgo social de Zaragoza. Una visión alternativa a los análisis urbanísticos de vulnerabilidad urbana*. Clivatge. En ligne.
- ❖ MAGNET, J-C. [12 Décembre 2017]. *Bureaux vides à Toulouse : le grand gaspillage*. Médiacités Toulouse. En ligne
- ❖ MARTIN, Yannick. [2014]. « *La politique du logement de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo* ». Grand Reporter Logement à Madrid. En ligne.
- ❖ Ministerio de Fomento [2010]. *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España sobre la vulnerabilidad urbana*. Instituto Juan de Herrera Duyot.
- ❖ Paisaje transversal. [20 janvier 2016]. *Open Urban Lab : la cocina de la innovación urbana*. En ligne.
- ❖ Le Point. [18 Mai 2018]. « *Banlieues : Macron enterre le rapport Borloo* ». Politique. En ligne.
- ❖ Recherches et solidarités. [Juin 2016]. *Economie sociale : bilan de l'emploi en 2016*. En ligne.
- ❖ REHABITAT. *Le projet européen Rehabitat*. En ligne.
- ❖ RésoVilles. [Février 2018]. « *Le développement économique des quartiers. Quelles nouvelles alliances porteuses d'innovations ?* ». En ligne.
- ❖ THEPOT, Mathias. [19 mars 2013]. « *Crise de l'immobilier : l'Espagne en a pour 10 ans de galère* ». La Tribune. En ligne
- ❖ VELOSO, Moncho. [01 avril 2018]. *VPO : España se queda a la cola de Europa en vivienda social*. ABC Actualidad. En ligne.
- ❖ VORMS, Charlotte. [12 mai 2009]. « *Surproduction immobilière et crise du logement en Espagne* ». La vie des idées.fr. En ligne

## Liste des figures

Figure 1: Situation de l'emploi dans les QPV, en France et à la Réunion. 2017.....	13
Figure 2: Les quartiers prioritaires de Toulouse Métropole et de la commune de Toulouse.....	14
Figure 3: Les quartiers prioritaires de Bordeaux Métropole.....	16
Figure 4: Les quartiers prioritaires de Rennes Métropole.....	17
Figure 5: Taux de propriétaires en Europe en 2016.....	35
Figure 6: Evolution de la réglementation sur le marché locatif espagnol.....	39
Figure 7: Quartiers ou aires vulnérables de Saragosse.....	45
Figure 8: Les Grands Voisins, un projet de tiers-lieu hybride temporaire à Paris.....	57
Figure 9: Evolution des bureaux inoccupés à Toulouse.....	61

## ANNEXES

### Annexe 1 : Ensemble des acteurs et des dispositifs relevés pour la création d'activités économiques, l'emploi et l'innovation sociale dans les QPV en France

ORGANISME	ECHELLE	ACTION/DISPOSITIF	BENEFICES
<b>Union Européenne</b>	Internationale	Fonds Social Européen  Initiative pour l'Emploi des Jeunes (IEJ)	Création d'emplois, insertion professionnelle, réduction des écarts entre régions européennes  Formation, insertion professionnelle et éducative de jeunes NEET (Not in Education Employment or Training)
<b>Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine et Fondation Agir Contre l'Exclusion</b>	Nationale	Concours « S'engager pour les quartiers »	Innovation, développement économique local, insertion professionnelle
<b>Mouvement HLM</b>	Nationale	Prix H'Expo	Projet d'innovation récompensé
<b>Association Nos Quartiers ont du Talent (NQT)</b>	Nationale	Accompagnement de jeunes professionnels avec système de parrainage	Insertion professionnelle
<b>Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH)</b>	Nationale	Fonds pour l'Innovation Sociale (FIS)	Soutien aux projets d'innovation sociale

		Projet Stratégique ESH 2020	Insertion professionnelle de jeunes peu qualifiés
<b>Union Sociale pour l'Habitat (USH)</b>	Nationale	Trophées de l'Innovation	Projets d'innovation récompensés
<b>Organismes multiples (collectivités, associations, syndicats mixtes,...)</b>	Nationale	Ateliers Chantiers d'Insertion	Accompagnement et insertion professionnelle de personnes éloignées de l'emploi
<b>Entreprises d'Insertion (ETI) Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI)</b>	Nationale	Embauche de personnes en difficulté sociale et professionnelle par des CCDI et des emplois temporaires	Insertion professionnelle et sociale
<b>Associations Intermédiaires</b>	Nationale	Mise en relation de salariés, particuliers, associations, collectivités, entreprises pour diverses activités	Orientation de personnes en difficulté vers de l'emploi durable
<b>Groupe Action Logement</b>	Nationale	Gestion paritaire de la PEEC (Participation des Employeurs à l'Effort de Construction)  Construction de logements en zones tendues et proches de bassins d'emplois attractifs	Soutien aux salariés pour leur logement  Meilleur parcours résidentiel, meilleur accès à l'emploi
<b>Fondation Agir Contre l'Exclusion (FACE)</b>	Nationale	Via l'emploi  Bienvenu.e.s	Maintien ou retour à l'emploi pour des personnes âgées  Accompagnement professionnel et social de primo-arrivants



		Faceal'emploi  EU Talent  Eurovip	Insertion professionnelle  Formation, insertion professionnelle  Accompagnement, insertion professionnelle
<b>Ministère de l'emploi et Man Power</b>	Nationale	Job Academy	Formation et insertion professionnelle
<b>Caisse des Dépôts (CDC)</b>	Nationale	La Fabrique à entreprendre  CitésLab	Création, soutien aux TPE et entreprises ESS  Aide à la création d'entreprise
<b>Ministère de la Cohésion des Territoires</b>	Nationale	Charte Entreprises et Quartiers	
<b>Agence France Entrepreneur</b>	Nationale	Soutien à l'entrepreneuriat, coordination d'actions locales et nationales	Création ou maintien d'entreprises dans territoires fragiles
<b>Ministère de l'Economie et des Finances</b>	Nationale	Zone France Urbaine – Territoire Entrepreneur	Création d'entreprises et d'emplois dans territoires fragiles
<b>Agence pour la Diversité Entrepreneuriale (ADIVE)</b>	Nationale	Mise en relation entrepreneurs de QPV/ grandes entreprises françaises et internationales  Programme « Qualifions nos quartiers »	Développement économique, soutien aux entreprises locales  Création d'emplois temporaires

<b>Banque Publique d'Investissement (Bpi France)</b>	Nationale	Prêt Entreprises et Quartiers	Développement d'entreprises en QPV
<b>Association Les Déterminés</b>	Nationale	Mise en relation jeunes entreprises à des réseaux d'entreprises. Formations intensives avec évaluation de projet	Formation, accompagnement, insertion professionnelle
<b>Commissariat Général à l'Investissement</b>	Nationale	Programme d'Investissements d'Avenir (PIA)	Soutien à l'innovation
<b>Ministère de la Cohésion des Territoires et Agence France Entrepreneur</b>	Nationale	Concours Talents des Cités	Soutien, valorisation de projets innovants
<b>Gouvernement</b>	Nationale	Dispositif « emplois francs »	Accès à l'emploi pour les personnes issues de QPV
<b>Gouvernement</b>	Nationale	French Tech Diversité	Promotion de la diversité sociale dans l'écosystème start-up français et de l'entrepreneuriat dans les QPV
<b>Ministère du Travail</b>	Nationale	<p>CONTRATS AIDES :</p> <p>Pour le secteur non-marchand :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- CUI-CAE (contrat d'accompagnement)</li> <li>- Contrats d'avenir (EAV)</li> </ul> <p>Pour le secteur marchand :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- CUI-CIE (contrat d'initiative)</li> <li>- CIE-Starter</li> <li>- Contrats d'Avenir (EAV)</li> </ul>	Insertion professionnelle de publics fragiles
<b>Haut-Commissariat à l'Economie Sociale et</b>	Nationale	French Impact	Accompagnement, soutien aux projets

<b>Solidaire et Caisse des Dépôts</b>			d'innovation sociale
<b>Ministère du Travail</b>	Nationale	Parcours Emploi Compétences	Accompagnement social, formation, insertion professionnelle
<b>Etablissement Public pour l'Insertion dans l'Emploi (EPIDE)</b>	Nationale	Internat avec formations civiques et comportementales pour les jeunes en difficulté (30% QPV)	Formation, débouchés professionnels
<b>DIRRECTE d'Occitanie</b>	Régionale	Programme Open Cité	Soutien à la création d'entreprises
<b>Régions</b>	Régionale	Stratégie Régionale d'Innovation	Spécialisation intelligente de la Région
<b>Région Occitanie</b>	Régionale	Chambre Régionale de l'Economie Sociale et Solidaire Occitanie (CRESS)	Regroupement des réseaux coopératifs, mutualistes et associatifs de l'économie sociale et solidaire de la Région
<b>Département de Haute-Garonne</b>	Départementale	Programme Départemental d'Insertion 2016-2021 : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantie Jeunes</li> <li>- Inscription dans l'ESS</li> <li>- Valorisation des métiers artistiques et culturels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insertion professionnelle des jeunes</li> <li>- Valorisation des ESS</li> <li>- Accompagnement de 300 parcours/an</li> </ul>
<b>Toulouse Métropole</b>	Locale	PLIE	Insertion professionnelle et emploi local
<b>Toulouse Métropole et USH</b>	Locale	Gestion des clauses sociales	Insertion professionnelle de publics éloignés de l'emploi
<b>Toulouse Métropole</b>	Locale	Parcours ADRESS	Accompagnement gratuit d'entreprises de l'économie et solidaire depuis l'idée jusqu'au développement

<b>Missions Locales</b>	Nationale / Locale	Accompagnement de jeunes de 16 à 25 ans	Insertion professionnelle et sociale
<b>Entreprise Initiative et Création (Toulouse)</b>	Locale	Accompagnement de porteurs de projets et création d'entreprises	Création d'emploi, insertion professionnelle
<b>Chambre de Commerce et d'Industrie et MEDEF31 (Toulouse)</b>	Locale	Plateforme Emploi Entreprise	Insertion professionnelle
<b>Première Brique</b>	Locale	Incubation d'innovation sociale et Fabrique à Initiatives	Aide à la création d'entreprises d'innovation sociale, analyse de besoins locaux pour déboucher sur une activité économique viable
<b>Les Chalets (Toulouse)</b>	Locale	Contrats d'Avenir	Embauche de 12 jeunes sur 3 ans : insertion professionnelle
<b>Multiples organismes (ex : MEIF Rennes)</b>	Locale	Mise à disposition de clauses d'insertion (ex : quartiers de Maurepas et Blosne)	Création d'emploi local, insertion professionnelle et sociale
<b>Multiples organismes (ex : Promologis)</b>	Locale	Jeunes actifs, étudiants ou salariés précaires prioritaires pour l'accès au logement social	Meilleur accès à l'emploi
<b>Comité des Amitiés Sociales (Rennes)</b>	Locale	Accompagnement de projets et recherche de logements abordables	Insertion professionnelle (notamment des jeunes)
<b>Cité Jardins (Blagnac - Toulouse Métropole)</b>	Locale	Loyers modérés et accompagnement social de jeunes actifs	Insertion professionnelle, meilleur accès à l'emploi
<b>Le Col (Bordeaux)</b>	Locale	Fonds de Solidarité	Meilleur parcours résidentiel des locataires, maintien de l'emploi
<b>Patrimoine SA Languedocienne</b>	Locale	Partenariat avec un réseau national	Création d'emplois

<b>(Toulouse)</b>		d'entreprises sociales	
<b>ICF Habitat (Toulouse et Bordeaux)</b>	Locale	Plateforme de communication entreprises/demandeurs d'emplois	Accompagnement, insertion professionnelle
<b>Colomiers Habitat (Toulouse Métropole) / Neotoa (Rennes)</b>	Locale	Partenariat avec des structures de service civique ou associations	Formation, création d'emplois
<b>Colomiers Habitat (Toulouse Métropole)</b>	Locale	Mise à disposition de locaux d'activités abordables	Développement économique local
<b>Logevie (Bordeaux)</b>	Locale	Concours Silver Dom'Innov	Valorisation projet d'étudiants, opportunité de stage ou immersion en entreprise
<b>DomoFrance (Toulouse)</b>	Locale	Chantier « Faites briller vos résidences »	Formation, meilleur accès à l'emploi
<b>DomoFrance (Bordeaux)</b>	Locale	La Ressourcerie (avec le FIS)	Création d'emplois, développement durable local
<b>Mesolia et Habiter Bacalan (Bordeaux)</b>	Locale	Compostage collectif	Création lien social
<b>Divers organismes HLM Toulousains</b>	Locale	Charte Ethibat	Valorisation emploi et ressources locales, formation, insertion professionnelle

Réalisation : N. Barreau

## Annexe 2 : Caractéristiques des « *barrios vulnerables* » en Espagne

Facteurs	Impacts	Caractéristiques
<b>Urbanisme et environnement</b>	Logement et bâtiments	Typologies constructives inadéquates ; pathologies structurelles ; densités résidentielles excessives ; superficies réduites ; mauvais état de conservation et/ou carences d'habitabilité
	Infrastructure du quartier	Manque d'entretien des rues, des trottoirs et des espaces publics ; déficit de zones vertes et d'équipements etc.
	Intégration dans la ville	Isolation géographique ; bas niveau d'accessibilité aux principaux centres d'emploi, de mobilité, de divertissement et de commerce de la ville etc.
	Environnement	Faible qualité paysagère ; hauts niveaux de pollution acoustique et atmosphérique dus à la proximité de sources polluantes comme les zones industrielles, les infrastructures de transports, les décharges etc.
<b>Profil de population</b>	Démographique	Vieillesse de la population : présence élevée de familles monoparentales et /ou déstructurée ; présence de foyers rencontrant des problèmes d'invalidité, de toxicomanie ou socialement inadaptées ; concentration de familles d'origine gitane et/ou de population immigrante avec des langues, des cultures, des habitudes et des religions diverses ; sur-occupation des logements etc.
	Socioéconomique	Fort taux d'échec scolaire ; concentration d'une population à bas revenus avec des difficultés d'insertion dans le marché travail comme conséquence d'un bas niveau d'éducation, une faible qualification professionnelle et/ou une formation obsolète ; présence élevée de chômeurs ou d'emplois précaires etc.
<b>Capital social</b>	Réseaux sociaux	Réseaux sociaux concentrés dans le quartier ; conflits entre voisins, notamment entre les autochtones et les immigrants ou les personnes d'origine gitane ; indices élevés de délinquance ; présence d'activités économiques informelles etc.
	Participation	Forte mobilisation politique et peu d'influence de la population résidente dans la prise de décisions politiques au niveau local
	Identité	Stigmatisation interne et externe du quartier, perception que dans le quartier ne vivent

		que les ménages sans autre option de localisation, et acquisition d'une image collective négative d'abandon et de marginalité irrémédiable
<b>Economiques</b>	Comercio	Démantèlement de petits commerces de proximité ; dépendance aux grandes surfaces commerciales etc.
	Entreprises	Marginalisation des activités économiques traditionnelles qui structurent l'activité productive et l'emploi dans ces quartiers, comme les petits ateliers ou industries
<b>Administration publique</b>	Services publiques	Ecoles publiques de mauvaise qualité ; mauvaise accessibilité en transports publics ; manque de sécurité citoyenne ; maintien du déficit de parcs ou autres lieux de divertissement etc.

Source : GARRIDO FUEGO M., JARAIZ ARROYO G. [15 mars 2017]. *Políticas inclusivas en barrios urbanos vulnerables*. Universidad Pablo de Olivade.

Traduction : N. Barreau

### Annexe 3 : Ensemble des acteurs et des dispositifs relevés pour la création d'activités économiques, l'emploi et l'innovation sociale à Saragosse, Espagne

ORGANISME	ACTION/DISPOSITIF	MOYENS
Zaragoza vivienda	CEDIS (Centre de Dynamisation Sociale et de Travail)	Formations, insertion professionnelle, dynamisation communautaire
Zaragoza Vivienda	Plan Intégral Oliver 2015-2022	Formations, Service d'orientation et d'accompagnement, mise à disposition d'espaces publics, soutien à l'économie sociale et à l'entrepreneuriat
Zaragoza Dinámica	Accompagnement de chômeurs vers le marché de l'emploi	Cours, formations, bourses, recrutement dans les entreprises locales
Zaragoza Dinámica	Zaragoza Incluye	Collaboration de services sociaux municipaux, insertion professionnelle, amélioration de l'employabilité
Zaragoza Activa	Semillero de Ideas	Formation à l'entrepreneuriat et au montage de projet,

		création de 12 start-ups
<b>Zaragoza Activa</b>	La Colaboradora	Création et réalisation de projets collaboratifs
<b>Zaragoza Activa</b>	« Made in Zaragoza »	Appui à l'artisanat local et aux produits locaux
<b>Zaragoza Activa</b>	Remolacha Hackmab	Formations et ateliers dans les domaines du virtuel, de l'informatique et de la robotique
<b>Zaragoza Activa</b>	Concours « Explorer »	Incubation d'entreprises, formation et accompagnement de projets
<b>Zaragoza Activa</b>	Zempleo	Orientation, information, aide recherche d'emploi
<b>Zaragoza Activa</b>	Zaragoza Activa Las Armas  ThinkZAC	Promotion d'un écosystème d'entrepreneurs et d'innovation, revitalisation des quartiers San Pablo – Centre Historique  Expérimentation de projets innovants pour résoudre des problèmes urbains
<b>CEOE Zaragoza + Ville de Saragosse</b>	SACME (Service de Soutien à la Création de Microentreprises)	Soutien aux microentreprises, formations, réalisation de projets
<b>Ville de Saragosse</b>	CIPAJ (Centre d'Informations pour les Jeunes)	Information sur les services, ressources pour les jeunes
<b>Open Urban Lab</b>	Laboratoire urbain	Carrefour entre citoyens, entrepreneurs, acteurs publics et associations pour la réalisation de projets
<b>La Caixa (fondation bancaire)</b>	Obra Social La Caixa	Actions sociales, bourses, dispositifs pour favoriser la création d'emploi et l'insertion professionnelle de personnes éloignées de l'emploi + logements sociaux
<b>Fondation El Tranvia</b>	Association de voisins du quartier Las Fuentes	Agence pour l'emploi et la formation, insertion socio-



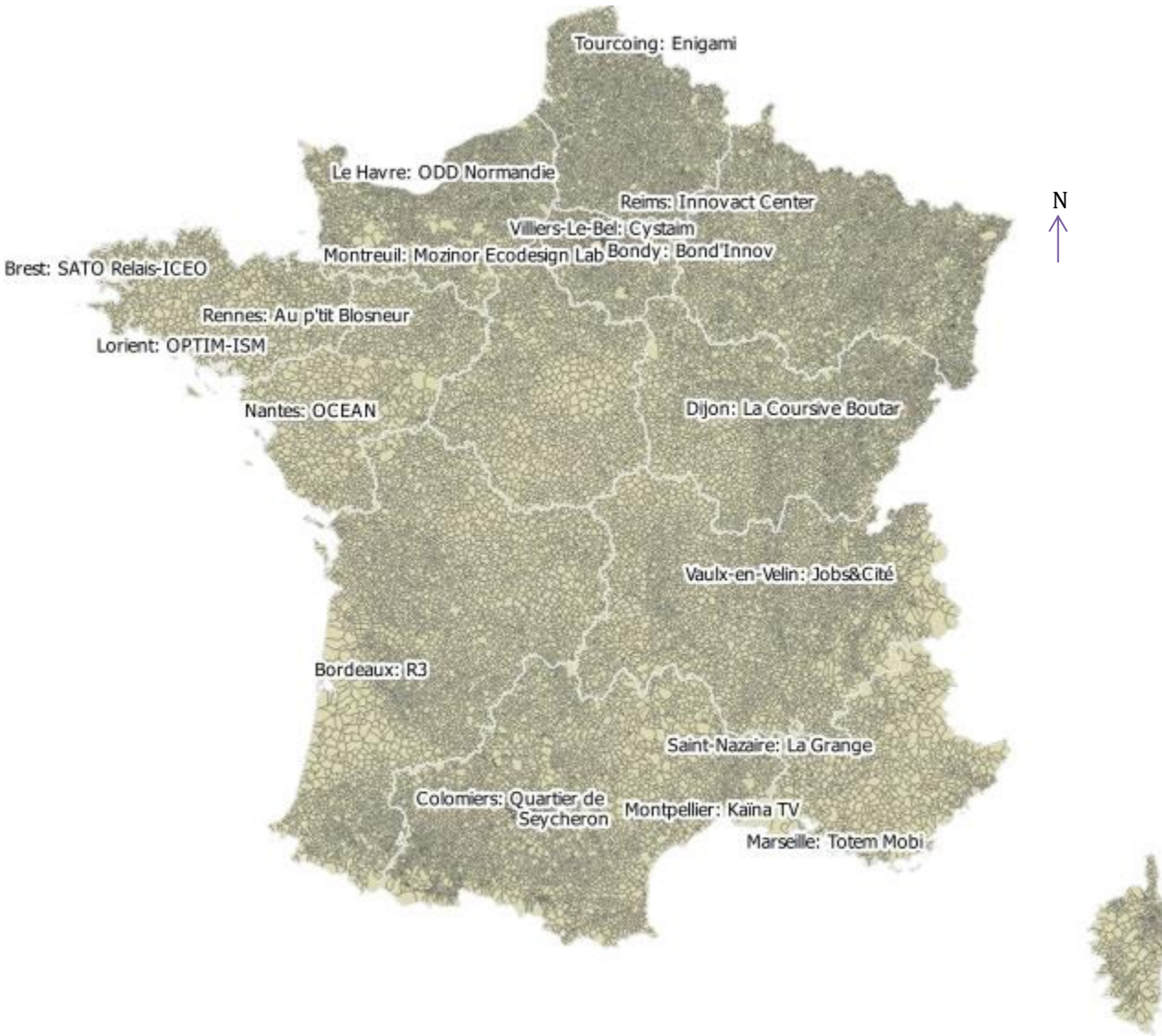
		professionnelle, accompagnement personnalisé. Divers programmes : PIMEI, Innovation pour l'Inclusion Sociale, ProInser,...
<b>Fondation CAI-ASC</b>	Centro Joaquín Roncal	Espace hybride mêlant salles de spectacles, de réunion, de commerce équitable, de cours de cuisine, un jardin urbain etc.
<b>Fondation Caritas</b>	Entreprise d'insertion A Todo Trapo	Donne une seconde vie à des vêtements usagés, permet la création d'emplois sociaux et de fournir à des familles en difficulté de quoi s'habiller. Boutique Latido Verde créée.
<b>Fondation Adunare</b>	Programme d'insertion professionnelle	Orientation, accompagnement d'entreprises, de chercheurs d'emploi
<b>Fondation APIP-ACAM</b>	Actions sociales et d'insertion professionnelle	Formations diverses pour des personnes en difficulté, insertion professionnelle, accompagnement, réhabilitation de logements, services de proximité
<b>Acción Laboral</b>	Programmes d'Insertion Professionnelle + Programmes de Formation Professionnelle	Informations, conseils, formations pour une meilleure employabilité et insertion de personnes éloignées de l'emploi
<b>Université de Saragosse</b>	Laboratoires Cesar	Réflexions sur la science citoyenne
<b>Université de Saragosse</b>	LAB_ES	Expérimentation de projets collectifs et économiquement viables liés à l'économie sociale et solidaire
<b>Université de Saragosse + Ville de Saragosse</b>	Programme MIE (Médiation – Innovation – Entrepreneuriat)	Valorisation de projets innovants
<b>Ville de Saragosse + REAS Aragon (Réseau d'Economie Alternative et Solidaire d'Aragon)</b>	Centre de Ressources pour l'Innovation Sociale (Emprendes.net)	Promotion de l'économie sociale, accompagnement d'entreprises en difficulté, innovation sociale
<b>Ville de Saragosse + REAS Aragon (Réseau d'Economie Alternative et Solidaire d'Aragon)</b>	Journées de l'Economie Sociale et Solidaire	Partage d'expériences et coopérations entre acteurs de l'ESS

<b>Ville de Saragosse + AREI (Association Aragonaise d'Entreprises d'Insertion)</b>	Plan d'Inclusion Socioprofessionnelle	Actions dans les espaces publics de la ville pour l'insertion socioprofessionnelle de personnes risquant l'exclusion sociale
<b>Ville de Saragosse</b>	Forums de promoteurs issus de l'ESS	Rencontres et collaborations entre acteurs de l'ESS et acteurs publics
<b>Ville de Saragosse</b>	Banque d'Initiatives durables	Plateforme de recensement d'initiatives et communication entre porteurs de projets
<b>Communauté Autonome d'Aragon</b>	INAEM ↓ Programme pour l'Amélioration de l'Employabilité et de l'Insertion	Gestion des politiques d'emploi, offres d'emploi, formations, aides et subventions  Accompagnement, informations, formations, insertion professionnelle et qualification professionnelle
<b>Communauté Autonome d'Aragon</b>	Stratégie Aragonaise d'Investissement et d'Innovation pour une spécialisation intelligente	Identification de secteurs d'innovation d'avenir
<b>Union Européenne + La Caixa</b>	Programmes « Más empleo de La Caixa » et « La Caixa Empleo Joven » (inclut dans les programmes européens POISES et POEJ)	Cofinancement FSE + La Caixa pour soutenir des projets d'inclusion sociale et professionnelle
<b>Union Européenne</b>	InnovAragon	Innovations dans la technologie, la communication et l'information
<b>Union Européenne</b>	Programme Fonds Social Européen 2014-2020	Amélioration de la professionnalisation et du recrutement de personnes éloignées de l'emploi, lutte contre la pauvreté et

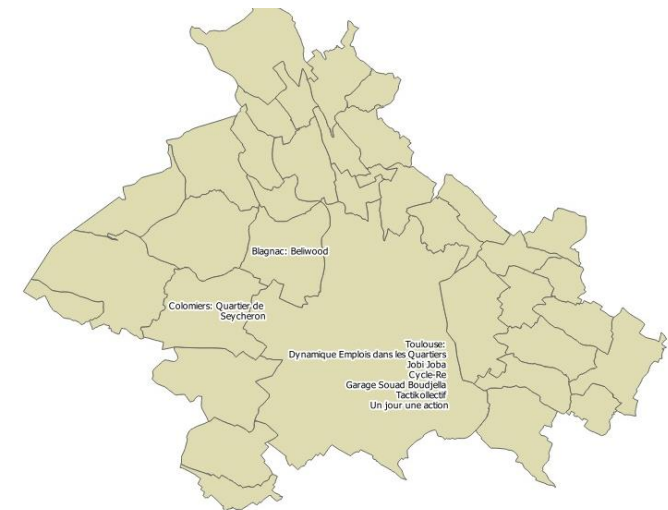
		l'exclusion sociale
<b>Union Européenne</b>	Fonds Social Européen Empleo Juvenil	Meilleur accès au marché de l'emploi pour les jeunes, formations, pratiques
<b>Union Européenne</b>	Programme Rehabitat	Réhabilitation des quartiers Miralbueno et Oliver, Ecole de Formation pour l'Emploi, formations professionnalisantes pour les habitants en maçonnerie et jardinage

Réalisation : N. Barreau

## Annexe 4 : Des initiatives innovantes dans les quartiers prioritaires en France



La Seine Saint-Denis : un département qui multiplie les initiatives innovantes



Regard ciblé sur les zones prioritaires de Toulouse Métropole