

Effets de la rénovation urbaine sur le développement économique et l'emploi

Décembre 2016



Directeur de publication :

Jean-Michel Thornary

Responsable de collection :

Jean-Christophe Baudouin

Auteurs :

étude réalisée par les cabinets Geste et Pluricité
(Nicolas Desquinabo, Nicolas Subileau).

Au sein du CGET, le bureau de l'Évaluation (Damien Kacza) et le bureau du Développement économique et de l'Emploi (Sabine Thibaud) ont encadré les travaux et contribué à la rédaction de la synthèse.

Des représentants de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) et de l'Union sociale pour l'habitat (USH) ont participé au comité de pilotage.

SOMMAIRE

| | |
|--------------------------|----------|
| AVANT-PROPOS..... | 4 |
|--------------------------|----------|

| | |
|---------------------------|----------|
| INTRODUCTION | 5 |
|---------------------------|----------|

PARTIE 1. LES POLITIQUES ECONOMIQUES ET LEUR INSCRIPTION DANS LES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE..... 12

| | |
|--|-----------|
| 1. Histoire, outils et acteurs du développement économique et des politiques de l'emploi | 13 |
| 1.1. Du désenclavement des territoires aux dérogations fiscales pour les zones prioritaires | 13 |
| 1.2. Des interventions multiples et peu connues des collectivités locales..... | 14 |
| 1.3. Une multiplication récente des soutiens à la création d'entreprises..... | 17 |
| 1.4. Des politiques de soutien au commerce multiformes et peu évaluées | 19 |
| 1.5. Des soutiens croissants aux « réseaux économiques locaux »..... | 21 |
| 1.6. Des politiques de l'emploi centrées sur la réduction du coût de travail et l'insertion des publics en difficulté..... | 22 |
| 2. Les spécificités des politiques économiques et d'emploi dans les quartiers de la politique de la ville.... | 28 |
| 2.1. Des moyens principalement consacrés aux dispositifs spécifiques d'exonérations fiscales et sociales | 28 |
| 2.2. Un développement des dispositifs centrés sur le soutien au commerce de proximité en zones fragilisées..... | 30 |
| 2.3. Un accompagnement des créations d'entreprises peu ciblé sur les quartiers prioritaires..... | 31 |
| 2.4. Les politiques d'insertion dans les quartiers | 32 |
| 3. Conclusion de la partie 1..... | 37 |

PARTIE 2. LES EFFETS DE LA RENOVATION URBAINE SUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES QUARTIERS 38

| | |
|--|-----------|
| 1. Le rôle des projets de rénovation urbaine dans les dynamiques positives d'implantation d'entreprises dans les quartiers..... | 40 |
| 1.1. Le rôle variable des projets de rénovation urbaine dans les dynamiques positives d'implantation d'entreprises dans les quartiers | 40 |
| 1.2. La rénovation urbaine a permis la constitution d'opérations relativement importantes de locaux d'activité économique | 42 |
| 1.3. Les opérations physiques de la rénovation urbaine sur les locaux d'activité économique ont été accompagnées par des dispositifs complémentaires de soutien aux entreprises..... | 45 |
| 2. Une réussite variable des opérations d'activité économique réalisées dans le cadre de la rénovation urbaine..... | 48 |
| 2.1. Les locaux économiques financés par les PRU sont pour la plupart occupés, signe de la réussite des opérations..... | 48 |
| 2.2. L'attractivité économique dépend des exonérations fiscales mais aussi de la rénovation et de l'amélioration de l'accessibilité des quartiers | 50 |
| 2.3. Les difficultés sont plus importantes pour les opérations commerciales | 51 |
| 3. Des opérations parfois concurrencées par l'offre de proximité, du fait d'une concurrence territoriale mal maîtrisée | 52 |
| 3.1. Une limitation des opérations du fait de l'offre de proximité existante | 52 |
| 3.2. Des opérations économiques s'appuyant diversement sur des études et consultations | 53 |
| 3.3. Les locaux tertiaires sont inoccupés lorsque l'excès d'offre locale n'a pas été anticipé..... | 54 |
| 3.4. L'activité commerciale est généralement en difficulté, notamment lorsque des grands pôles concurrents sont à proximité | 55 |
| 4. Les retombées des chantiers sur l'économie locale limitées aux marchés divisés en « lots réduits »..... | 57 |
| 4.1. Les marchés de la rénovation urbaine ont surtout concernés de grandes entreprises généralistes.. | 57 |
| 4.2. Des stratégies rarement mises en œuvre pour l'attribution des chantiers aux entreprises locales... | 59 |
| 4.3. Une importance du PRU très variable pour les entreprises locales de BTP | 61 |
| 5. Le faible impact des opérations de développement économique sur l'emploi des habitants des quartiers | |

| | |
|--|-----------|
| 5.1. Les nouveaux établissements emploient peu d'habitants des quartiers, sauf dans les commerces et entreprises du BTP..... | 63 |
| 5.2. Les activités « peu qualifiées » ont l'effet le plus significatif sur l'emploi des habitants | 64 |
| 5.3. De rares recrutements liés aux chantiers, principalement pour les bénéficiaires de la clause d'insertion..... | 64 |
| 6. Conclusion de la partie 2..... | 67 |

PARTIE 3. LES EFFETS DE LA RENOVATION URBAINE SUR L'EMPLOI ET L'INSERTION DANS LES QUARTIERS..... 69

| | |
|--|-----------|
| 1. Un développement important des clauses d'insertion dans la rénovation urbaine, selon des approches relativement similaires..... | 71 |
| 1.1. La mise en place systématique de dispositifs spécifiques pour la mise en œuvre des clauses d'insertion, avec des approches parfois différentes..... | 71 |
| 1.2. Des objectifs quantitatifs atteints voire dépassés, malgré une certaine réticence des acteurs au départ | 75 |
| 1.3. Un profil majoritaire de bénéficiaires : les hommes, habitants des ZUS, éloignés de l'emploi et peu qualifiés..... | 78 |
| 2. Une volonté partagée de travailler de manière qualitative sur les clauses, mais qui rencontre des difficultés..... | 81 |
| 2.1 Des pratiques diversifiées de repérage et de recrutement des publics | 81 |
| 2.2 Les modalités d'application majoritaires des clauses d'insertion sont peu propices au développement de parcours qualifiants..... | 83 |
| 2.3 Des modalités hétérogènes et globalement peu formalisées d'accompagnement et de suivi des publics | 87 |
| 3. Les clauses d'insertion produisent des effets globalement positifs pour les bénéficiaires et renforcent les partenariats locaux..... | 90 |
| 3.1 Des apports avérés pour les bénéficiaires dans leurs parcours d'insertion professionnelle..... | 90 |
| 3.2 Des effets sur l'insertion professionnelle des bénéficiaires difficiles à mesurer..... | 92 |
| 3.3 L'expérience de la rénovation urbaine a été un fort levier pour la généralisation des clauses d'insertion dans les territoires..... | 94 |
| 3.4 Le développement des relations entre acteurs de l'emploi et entreprises..... | 96 |
| 4. Conclusion de la partie 3..... | 98 |

PARTIE 4. BILAN ET PERSPECTIVES..... 100

| | |
|---|------------|
| 1. Conclusion générale..... | 100 |
| 2. Les principales recommandations de l'évaluation..... | 103 |
| 2.1 Intégrer les objectifs et opérations économique des PRU dans des stratégies d'agglomération | 103 |
| 2.2 Privilégier les activités porteuses d'emploi local..... | 103 |
| 2.3 Développer les parcours qualifiants d'insertion..... | 104 |

POSTFACE: LES NOUVEAUX PRINCIPES DU NPNRU LIES AUX ENJEUX DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET D'EMPLOI..... 105

| | |
|---|------------|
| ANNEXES..... | 108 |
| Référentiel des questions évaluatives..... | 109 |
| Situation initiale des quartiers de l'échantillon en matière de développement économique..... | 112 |
| Principales modalités de mise en œuvre des opérations économiques..... | 114 |
| Entretiens réalisés..... | 116 |
| Bibliographie..... | 125 |

Avant-propos

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU), lancé en 2003, entendait lutter contre ce qui était identifié comme les principaux dysfonctionnements des quartiers de grands ensembles : leur caractère monolithique, monofonctionnel et le manque de diversité, à la fois sociale et urbaine. Afin de remédier à ces maux, le PNRU a mobilisé plus de 40 milliards d'euros dans près de 600 quartiers dans le but de conduire des opérations de restructuration urbaine, centrées sur la question de l'habitat, mais prenant appui sur des projets urbains globaux.

Ce programme était conçu comme complémentaire aux actions déjà mises en œuvre par la politique de la ville et les dispositifs de droit commun, notamment en matière d'emploi et de développement économique.

En effet, le principal outil de développement économique des quartiers de la politique de la ville utilisé avant le lancement du PNRU était celui des exonérations fiscales et sociales dans les zones franches urbaines (ZFU), au nombre de 100. Compte tenu de la situation économique difficile des quartiers visés par la rénovation urbaine, l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) avait dès 2003 prévu des mesures pour favoriser le développement économique et l'insertion des habitants des quartiers dans le marché du travail.

Douze ans après le commencement du PNRU, le CGET a souhaité lancer une étude sur les effets de la rénovation urbaine sur le développement économique et l'emploi. Objectif : apporter un éclairage empirique sur la situation des quartiers concernés par la rénovation urbaine au niveau du développement de l'activité économique induite, directement ou indirectement, par le PNRU et sur ses répercussions en termes d'emploi.

Lancée en 2015 et confiée au groupement Geste et Pluricité, l'étude a été basée sur dix sites, retenus pour leur caractère représentatif de la rénovation urbaine sur le territoire national. Sur chacun d'eux, des visites et des entretiens individuels auprès de 155 acteurs impliqués dans les projets de rénovation urbaine et/ou dans le développement économique et l'emploi ont été réalisés. En outre, une enquête sur les impacts de la rénovation urbaine sur l'emploi a été menée auprès d'un panel de 89 entreprises du BTP, qui ont intégré une clause d'insertion dans des chantiers menés dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine, ainsi qu'auprès de 87 anciens bénéficiaires des clauses d'insertion.

Ces analyses ont abouti à la formalisation des principaux facteurs contribuant à la réussite des projets de rénovation urbaine en matière de développement économique et d'emploi. Elles ont aussi permis de formuler des préconisations destinées aux acteurs locaux et nationaux impliqués dans les projets, notamment dans le cadre du lancement du nouveau programme national de renouvellement urbain (2014-2024).

Introduction

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU), lancé en 2003, entendait lutter contre ce qui était identifié comme les principaux « maux » des quartiers de grands ensembles : leur caractère monolithique et monofonctionnel et le manque de diversité, à la fois sociale et urbaine. Afin de remédier à ces maux, le PNRU a mobilisé plus de 40 milliards d'euros dans près de 600 quartiers afin de conduire des opérations de restructuration urbaine, centrées sur la question de l'habitat, mais prenant appui sur des projets urbains globaux. Ce programme était conçu comme complémentaire des actions déjà mises en œuvre par la politique de la ville et les dispositifs de droit commun, notamment en matière d'emploi et de développement économique.

Douze ans après la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a souhaité réaliser un bilan des effets de la rénovation urbaine sur le développement économique et l'emploi dans les quartiers concernés.

1. Les enjeux économiques dans les quartiers de rénovation urbaine

En introduction, il est nécessaire de revenir sur le contexte de mise en œuvre du programme de rénovation urbaine, afin de définir les enjeux auxquels ce programme entendait répondre.

1.1. La situation économique dans les quartiers de la politique de la ville au lancement du programme de rénovation urbaine

Les « écarts » de développement économique et d'emploi entre les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les autres territoires urbains constituent un des principaux enjeux de la politique de la ville depuis les années 1980. Cet enjeu est au centre de la loi pour la ville et la rénovation urbaine de 2003.

Au lancement du programme national de rénovation urbaine (PNRU), les données disponibles¹ soulignent une situation économique particulièrement dégradée pour les 751 zones urbaines sensibles (ZUS), dont 428 sont concernés par un projet de rénovation urbaine² (la situation économique de ces derniers étant généralement encore plus dégradée³) :

- Le taux de chômage moyen en ZUS était de 22% contre 8,5% en France métropolitaine et 10,5% dans le reste des unités urbaines incluant une ZUS. De plus, ce taux de chômage progressait de 2 points entre 2003 et 2005 dans les ZUS, alors qu'il était stable en France métropolitaine ;
- Le taux de chômage des 15-24 ans habitant en ZUS atteignait 42% contre 20% en France en moyenne et environ 23% dans le reste des unités urbaines incluant une ZUS. De plus, ce taux de chômage des jeunes en ZUS était en hausse de 5 points entre 2003 et 2005, alors qu'il était stable en France métropolitaine ;

¹ ONZUS, *Rapport 2006*, Editions de la DIV, 2007

² Par ailleurs, le PNRU a concerné 166 quartiers non classés en ZUS, mais en « article 6 » (quartiers dont les caractéristiques urbaines et économiques sont analogues au ZUS ou qui jouxtent des ZUS ayant fait l'objet d'une opération de rénovation urbaine avant le PNRU) Cf. ONZUS, *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et perspectives*, 2013

³ ONZUS, *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et perspectives*, 2013 (p.50-53)

- En lien avec ces taux de chômage importants et les niveaux limités de qualification, le revenu fiscal moyen des ménages habitants en ZUS était en 2002 d'environ 19 000 euros contre plus de 30 000 euros pour les autres quartiers des unités urbaines.

Du point de vue de l'activité économique, environ 100 000 établissements étaient installés dans les ZUS en 2005, dont 40 000 dans les 85 zones franches urbaines (ZFU)⁴, instituées par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Malgré le relatif succès de ce dispositif, le nombre d'établissements par habitants restait en 2004 environ deux fois inférieur à la moyenne nationale, y compris en ZFU (qui regroupaient environ 1,1% des établissements et 1,3% des salariés pour 2,2% de la population). Par ailleurs, les activités économiques en ZUS étaient toujours caractérisées par une proportion importante de salariés dans l'éducation, l'action sociale et la construction et par un déficit d'emplois dans les activités industrielles, de services aux particuliers et d'activité financière, administrative ou immobilière⁵.

1.2. Les objectifs du programme de rénovation urbaine en matière de développement économique et d'emploi

Dans ce contexte, le lancement du PNRU n'évoque les enjeux de développement économique et d'emploi que de manière limitée. En effet, le principal outil de développement économique des quartiers de la politique de la ville utilisé au lancement du PNRU était celui des exonérations fiscales et sociales dans les ZFU. Cela a de fait limité l'importance des opérations de développement économique et d'emploi en termes d'objectifs, d'outils et de moyens programmés directement par le PNRU.

Dans la loi de 2003 et les règlements du PNRU, le développement économique ne figure pas dans les principaux objectifs affichés⁶, même si ces enjeux auraient pu s'inscrire dans l'objectif affiché de « réduction des écarts de développement entre territoires ». Du point de vue des opérations, celles visant les activités économiques sont citées après les autres types d'opérations et n'ont pas d'objectif quantifié. Les opérations visant les activités économiques semblent principalement attendues pour contribuer à une plus grande mixité des « fonctions urbaines » des quartiers et ainsi favoriser une meilleure attractivité auprès de potentiels « nouveaux habitants ».

Pour autant, deux ensembles d'instruments sont prévus dans le PNRU pour développer l'activité économique et l'emploi dans les quartiers concernés par le programme :

- le cofinancement par l'ANRU d'opérations de création ou de rénovation de locaux d'activité économique (commerces, services, bureaux...);
- l'obligation de réserver aux habitants des quartiers de rénovation urbaine en difficulté d'insertion professionnelle une part des heures travaillées et des embauches réalisées dans le cadre des PRU (les « clauses d'insertion »).

Par ailleurs, l'investissement financier du PNRU a constitué une commande publique majeure à destination du monde économique, en premier lieu du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), qui constitue bien souvent un secteur économique important implanté dans les quartiers de la politique de la ville. Cette commande publique générée par la rénovation urbaine aurait donc pu bénéficier substantiellement aux entreprises locales notamment aux petites et moyennes entreprises. Cet effet potentiel ne constitue cependant

⁴ Quartiers de plus de 10 000 habitants ayant les caractéristiques de taux de chômage, de proportion de jeunes non diplômés et de potentiel fiscal les plus défavorables parmi les quartiers prioritaires de la politique de la ville. En 2005, les 85 ZFU regroupaient environ 1,5 millions d'habitants.

⁵ INSEE, L'activité économique dans les zones franches urbaines, 2008

⁶ Loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, article 6 : « *Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible* ».

pas un objectif explicite du PNRU et il n'est assorti d'aucune obligation de moyen ou de résultat.

1.2.1. Les opérations sur les locaux d'activité économique

Compte tenu de la situation économique difficile des quartiers visés par la rénovation urbaine, le règlement général de l'ANRU précise dès 2004 (au Titre 1, article 3) que les mesures prises pour favoriser le développement économique font partie des « actions nécessaires à la réussite du projet » et que « la cohérence entre projet économique et projet urbain conditionne la réussite de l'un et de l'autre, et cela tout particulièrement dans les zones franches urbaines appelées à attirer des entreprises ». Au titre du développement économique, l'ANRU peut verser une subvention « d'équilibre » (complétant les autres aides publiques) aux investissements suivants :

- travaux de création de centres commerciaux et restructuration de centres commerciaux dégradés pouvant nécessiter démolitions et reconstructions,
- travaux de création ou de rénovation de cellules commerciales ou artisanales menés dans le cadre d'une opération d'ensemble sur une structure commerciale,
- relocalisation des commerces actuellement situés en pied d'immeubles restructurés ou voués à la démolition et financés par l'Agence,
- opérations de création ou de restructuration de locaux destinés à l'accueil d'entreprises ou d'activités libérales, de services publics, ou d'associations.

Pour financer ces projets de développement du commerce, de locaux commerciaux et d'affaires et d'entreprises, la Caisse des Dépôts et Consignations est mobilisée, parfois en partenariat avec l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Épareca, qui intervient depuis 1996 principalement sur la restructuration des espaces commerciaux, Cf. ci-dessous) et dispose à ce titre d'une enveloppe de 100 millions d'euros entre 2008 et 2013.

1.2.2. La charte nationale d'insertion de 2005

Pour répondre pleinement à l'ambition de réduction des inégalités sociales et territoriales assignée à la politique de la ville, la loi du 1^{er} août 2003 a souhaité que le PNRU, au-delà de l'amélioration du cadre de vie, puisse aussi être un levier pour dynamiser les parcours d'insertion sociale et professionnelle des habitants de ces quartiers où les taux de chômage sont particulièrement élevés.

Cet objectif s'est traduit par l'adoption en février 2005 par le conseil d'administration de l'Agence d'une charte nationale d'insertion, qui est le premier document à imposer nationalement une obligation de résultat en matière d'insertion. L'ANRU oblige⁷ ainsi les maîtres d'ouvrage subventionnés à réserver à l'insertion professionnelle des habitants des ZUS au minimum :

- 5 % des heures travaillées dans le cadre des investissements financés par l'ANRU ;
- 10 % des embauches effectuées dans le cadre de la gestion urbaine de proximité et de la gestion des équipements financés par l'ANRU.

Cette charte nationale d'insertion se décline dans chaque projet de rénovation urbaine par la signature d'un plan local d'application de la charte nationale d'insertion (PLACI).

Dans le cadre des modalités précisées dans ces PLACI, les attributaires des opérations subventionnées doivent recruter une ou plusieurs personnes en difficulté d'insertion,

⁷ Une note de 2008 prévoit une réduction possible de 5% des subventions pour le maître d'ouvrage en cas de non-atteinte des objectifs, mais cette sanction n'a jamais été appliquée. Lorsqu'un maître d'ouvrage rencontrait des difficultés en matière d'insertion, l'ANRU a privilégié la mise en place d'un appui pour l'aider à rattraper son retard en matière d'insertion, ou la mise en œuvre de mesures compensatoires.

directement (auprès des prescripteurs Pôle emploi, plans locaux d'insertion, missions locales) ou indirectement (via des entreprises de travail temporaire d'insertion ou « classiques »...) et peuvent être accompagnés par des « facilitateurs »⁸.

Extrait de la Charte nationale d'insertion de 2005

La présente charte nationale a été élaborée conformément à la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui stipule, dans son article 10, que « *L'Agence nationale pour la rénovation urbaine élabore et adopte, dans les neuf mois suivant sa création, une charte d'insertion qui intègre dans le programme national de rénovation urbaine les exigences d'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles* ».

(...) La contribution des projets aidés par l'ANRU au développement durable des quartiers concernés résulte notamment de la complémentarité des interventions qu'ils prévoient sur le cadre urbain avec les actions de développement économique et social des quartiers. Les investissements menés sur ces territoires doivent donc améliorer les conditions de vie et d'emploi de leurs habitants, et l'ambition du programme national de rénovation urbaine doit se traduire par un effet de levier majeur pour l'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles.

Les possibilités offertes par le cadre de la commande publique (articles 14 et 30 du code des marchés publics, loi Sapin du 29 janvier 1993 pour les organismes privés d'HLM) doivent être exploitées par les maîtres d'ouvrage pour permettre aux personnes en recherche d'emploi des zones urbaines sensibles d'accéder à des emplois durables de qualité.

Les travaux d'investissement qui font l'objet du projet de rénovation urbaine, mais également les actions de gestion quotidienne du quartier et d'utilisation des équipements créés ou rénovés doivent être une occasion d'embaucher des populations résidentes du quartier.

Pour atteindre ces objectifs, le porteur de projet doit, en lien étroit avec le Préfet, mobiliser l'ensemble des structures locales de l'insertion, tels que l'ANPE, le plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE), et la Mission Locale, ainsi que les futures Maisons de l'Emploi (...)

2. Enjeux, objectifs et méthode de l'évaluation

La présente évaluation porte sur la prise en compte et l'impact des projets de rénovation urbaine sur le développement économique et l'emploi des quartiers faisant l'objet d'un projet de rénovation urbaine.

Plus précisément, cette étude vise à analyser les mises en œuvre, interactions avec les autres politiques et effets sur le développement économique et l'emploi :

- des opérations de développement de l'activité économique financées dans le cadre du PNRU et de la réalisation des chantiers du PNRU en général ;
- de la mise en œuvre de la clause d'insertion dans les chantiers financés par le PNRU.

Les objectifs généraux de ces analyses sont d'évaluer les effets du PNRU sur le développement économique et l'emploi dans les quartiers de rénovation urbaine, d'identifier les principaux facteurs facilitant ou freinant la réalisation des opérations, afin d'élaborer des préconisations visant à améliorer les effets du prochain programme de renouvellement urbain sur l'activité économique et l'emploi.

⁸ Environ 300 facilitateurs étaient reconnus par Alliance Ville Emploi en 2012, principalement dans les PLIE, Maisons de l'Emploi ou services dédiés des Villes ou Agglomérations, pour les opérations ANRU et hors ANRU.

Pour atteindre ces objectifs, cette évaluation s'est appuyée :

- sur l'analyse approfondie de 10 territoires sélectionnés par le CGET et représentatifs de la diversité des quartiers de rénovation urbaine ;
- complétée par une synthèse des bilans et évaluations disponibles sur les politiques de développement économique et d'emploi mises en œuvre sur les quartiers de rénovation urbaine.

Pour chacun des 10 sites étudiés, sont précisées dans un premier temps les modalités de mise en œuvre des politiques étudiées et les interactions avec les autres politiques liées, afin dans un second temps de mieux identifier les impacts (en termes de développement économique et d'emploi) de ces différents types de modalités de mise en œuvre.

2.1. Référentiels des questions évaluatives

Trois questions évaluatives ont guidé le travail de collecte et d'analyse⁹ :

- Q1a : Quels facteurs facilitent ou freinent les effets des opérations de développement d'activité sur le développement économique du quartier ?
- Q1b. Quels facteurs facilitent ou freinent les effets des chantiers des PRU sur l'activité des entreprises locales ?
- Q2 : Quels facteurs facilitent ou freinent les effets des clauses d'insertion sur l'emploi durable des habitants ?

Concernant les effets des opérations de développement d'activité sur le développement économique du quartier, les principaux critères de jugement utilisés pour l'analyse sont les suivants :

- l'augmentation de la mixité des fonctions économiques des quartiers ;
- le développement de l'activité économique et commerciale des quartiers ;
- l'augmentation des emplois directs liés à ces activités.

Concernant les effets des chantiers des PRU sur l'activité des entreprises locales, les principaux critères de jugement utilisés pour l'analyse sont les suivants :

- l'augmentation de la part des marchés publics réalisés par les entreprises « locales », dont notamment les petites et très petites entreprises ;
- l'augmentation de l'activité des entreprises locales de BTP et de maîtrise d'œuvre.

Enfin, pour la question des effets des clauses d'insertion sur l'emploi durable des habitants, les principaux critères de jugement utilisés pour l'analyse sont les suivants :

- le volume et la part des heures d'insertion réalisées par les habitants du quartier dans les chantiers de rénovation urbaine ;
- la qualité de l'accompagnement et des formations des bénéficiaires des clauses ;
- l'insertion (durable) dans l'emploi des bénéficiaires des clauses.

2.2. Méthode générale

Afin de répondre à ces questions, cette évaluation s'est appuyée sur l'analyse approfondie de 10 territoires sélectionnés par le CGET complétée par une synthèse des bilans et évaluations disponibles sur les politiques de développement économique et d'emploi mises en œuvre dans les quartiers de la politique de la ville.

⁹ Cf. Annexes pour le détail du référentiel d'évaluation utilisé.

Pour la synthèse des bilans et évaluations disponibles, les outils et sources mobilisées ont été les suivantes :

- 70 rapports et études, dont 38 portant sur les politiques spécifiques aux quartiers prioritaires (dont la liste est en annexes) ;
- 10 entretiens et auditions d'experts des questions de développement économique et d'emploi dans les quartiers prioritaires.

Pour chacun des 10 sites sélectionnés pour l'évaluation approfondie, les outils et sources mobilisés ont été les suivants :

- analyse des conventions, avenants et bilans des PRU ;
- collecte et analyse des bilans et études disponibles sur le développement économique et l'emploi (bilans sur les clauses d'insertion, bilans des implantations et créations d'entreprises, études commerciales, etc.) ;
- analyse des données économiques et démographiques de l'INSEE sur ces quartiers ;
- 155 entretiens auprès des acteurs locaux¹⁰ sur les stratégies et politiques mises en œuvre, résultats et principaux facteurs freins et leviers, dont pour chacun des sites :
 - o 4 à 5 des principaux acteurs locaux du PRU (élu en charge du quartier et/ou de l'urbanisme, chef de projet PRU, principal bailleur) ;
 - o 4 à 8 acteurs économiques locaux (agence de développement et/ou service agglomération, association de commerçants et/ou principaux nouveaux commerçants ou chefs d'entreprises) ;
 - o 4 à 5 acteurs de la mise en œuvre des clauses (structure pilote, service agglomération, principales structures d'insertion) ;
- 89 entretiens avec un panel d'entreprises du BTP (7 à 13 entretiens par site), qui ont intégré une clause d'insertion dans des chantiers menés dans le cadre du PRU (sur les spécificités et le poids des marchés PRU, l'intégration des clauses d'insertion ...) ;
- 87 entretiens avec d'anciens bénéficiaires des clauses d'insertion (4 à 14 entretiens par site), sur les modalités d'accompagnements, les suites, les difficultés et les apports des contrats réalisés dans le cadre de la clause d'insertion.

2.3. Sélection des sites de l'échantillon

L'échantillon des 10 sites étudiés de manière approfondie a été sélectionné parmi les 90 conventions ANRU conclues en 2004 et 2005 à partir des critères suivants :

- diversité des contextes en termes de taille de l'agglomération et de dynamique démographique¹¹ ;
- représentativité de la répartition régionale des conventions signées en 2004 et 2005 ;
- sélection ou non, et sous quelle forme (projet d'intérêt national ou régional), du quartier et/ou de la ville (sur un autre quartier) dans le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Au-delà de ces critères, les 10 sites étudiés représentent une diversité de contextes en termes de type de zonage (6 sont des ZFU et 8 sont des ZUS) et de dynamique économique de leur territoire.

Les sites sélectionnés ont été les suivants :

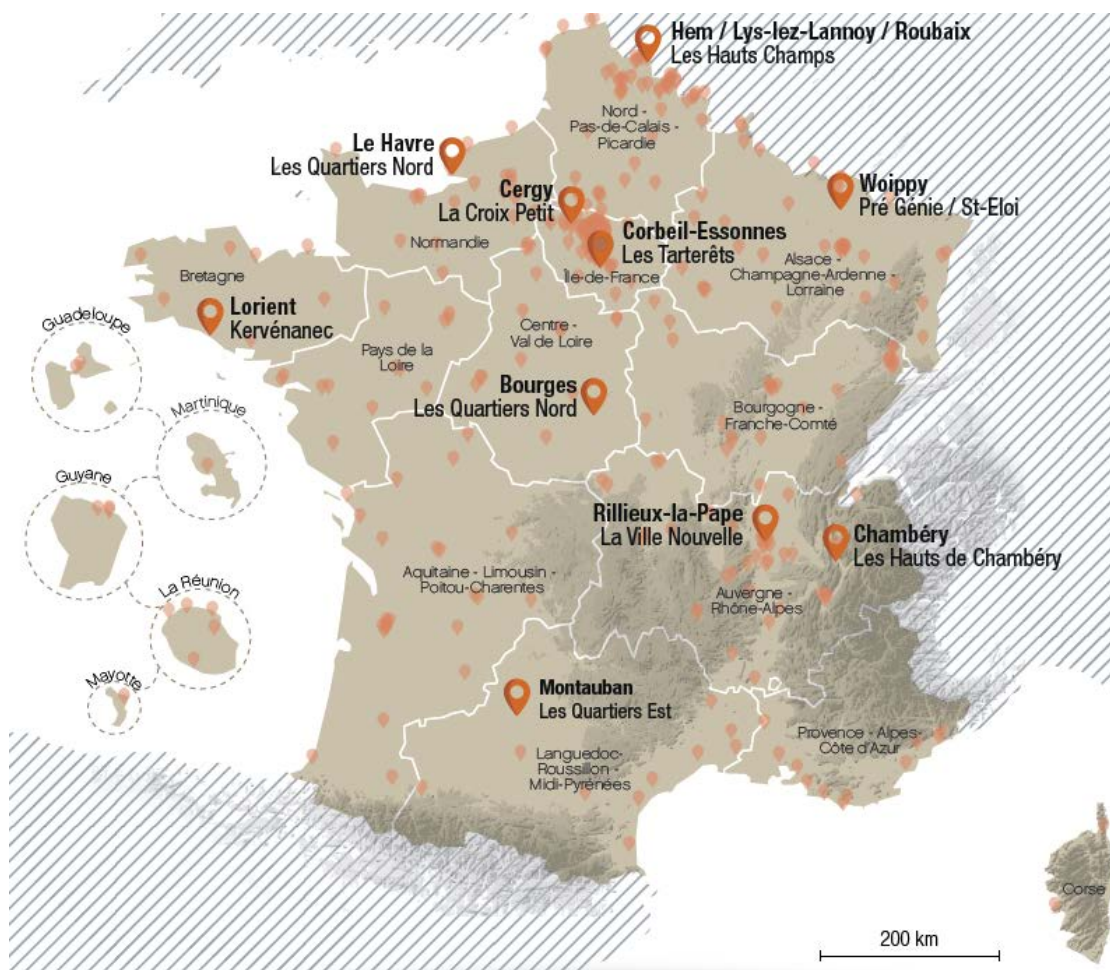
- Bourges – Quartiers Nord

¹⁰ Cf. Annexes pour le détail des entretiens réalisés.

¹¹ Un indicateur conçu par Christophe Noyé dans son travail de typologisation des quartiers du PNRU a été retenu. Cet indicateur offre une classification en cinq principales catégories :

1. les aires urbaines en décroissance (Bourges et Le Havre)
2. les aires urbaines < à 500 000 habitants en croissance moyenne (Lorient)
3. les aires urbaines < à 500 000 habitants en forte croissance (Chambéry, Montauban et Woippy)
4. les secteurs dévalorisés des aires urbaines > à 500 000 habitants (Corbeil et Rillieux-la-Pape)
5. les secteurs situés en marché tendu des aires urbaines > à 500 000 habitants (Cergy et Hem)

- Chambéry – Les Hauts
- Cergy – Croix Petit, Chênes d'Or
- Corbeil-Essonnes – Les Tarterêts
- Le Havre – Quartiers Nord
- Hem-Lys-Roubaix – Hauts Champs Longchamp
- Lorient – Kervenanec
- Montauban – Quartiers Est
- Rillieux-la-Pape – Ville Nouvelle
- Woippy – Pré Génie / Saint-Eloi



SOURCES : ANRU, 2016, IGN GEOFLA, 2016 • RÉALISATION : CGET/DST/CELLULE CARTO, KH, AG, 2016

LES 10 SITES DE L'ÉTUDE



Sites retenus dans le cadre de l'étude



Commune possédant au moins un quartier concerné par le programme national de rénovation urbaine

Partie 1. LES POLITIQUES ECONOMIQUES ET LEUR INSCRIPTION DANS LES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les opérations de développement économique et les clauses d'insertion mises en œuvre dans le programme national de rénovation urbaine (PNRU) s'inscrivent dans une histoire des politiques de développement économique et d'emploi dont les acteurs et outils ont fortement évolué depuis 30 ans, notamment avec la décentralisation, entraînant une multiplication des acteurs et des dispositifs intervenant dans ces domaines.

Dans ce contexte général, se sont développées des politiques visant spécifiquement les quartiers prioritaires de la politique de la ville, en particulier à partir de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (qui a lancé les ZFU). L'action économique en direction des quartiers de la politique de la ville constitue dès lors le prolongement et une adaptation des politiques de droit commun.

Cette première partie revient sur l'histoire, les principaux acteurs et les dispositifs mis en œuvre en faveur du développement économique et de l'emploi dans le cadre des politiques de droit commun, avant de détailler les politiques spécifiques menées dans les quartiers de la politique de la ville.

Cette partie historique est nécessaire afin de comprendre comment, selon les contextes locaux des projets de rénovation urbaine, une configuration variable de ces acteurs et outils a pu être mobilisée pour accompagner, cofinancer ou renforcer les mises en œuvre et les effets des opérations sur l'implantation d'entreprises et l'insertion par l'économie.

1. Histoire, outils et acteurs du développement économique et des politiques de l'emploi

L'histoire des politiques en faveur du développement économique et de l'emploi a été profondément marquée au tournant des années 1980 par deux phénomènes émergents : la montée du chômage liée à la crise économique ainsi que la décentralisation des pouvoirs de l'Etat vers les collectivités locales.

1.1. Du désenclavement des territoires aux dérogations fiscales pour les zones prioritaires

Suite à la loi de 1982 sur la décentralisation, l'intervention de l'Etat pour le développement économique local s'est accompagnée d'une montée en puissance progressive de l'action des collectivités territoriales, notamment des Régions. Les premiers contrats de plan Etat-Région (CPER) entre 1984-1989 ont ainsi accompagné la progression des diverses primes régionales qui s'ajoutèrent à la prime d'aménagement du territoire (PAT) de l'Etat. La PAT visait des projets industriels devant dépasser des seuils importants d'investissements ou d'emplois « créés », principalement dans les zones en mutations industrielles et les zones rurales les plus fragiles. Ces subventions devaient ainsi compléter le soutien de l'Etat au développement des infrastructures de transport visant à désenclaver certains territoires régionaux (ex. Bretagne ou Auvergne) ou infrarégionaux (ex. zones de montagne).

Cette perspective de « réduction des inégalités » entre territoires à travers l'amélioration de l'accessibilité des territoires enclavés et le versement de subventions aux territoires les plus fragiles était également celle du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Compte tenu de cette convergence des perspectives et des projets financés, la 3^{ème} génération de CPER s'est ainsi alignée sur la périodicité des FEDER (1994-2000). Dans le cadre de ces politiques partenariales, la part consacrée au « développement économique » (aides directes aux PME, au commerce, au tourisme, à l'agriculture et aux transferts de technologie) était alors très variable selon les régions, autour d'une moyenne d'environ 20% des financements inscrits dans les CPER et dans les programmes FEDER (soit environ 1 milliard d'euros par an sur un total consolidé d'environ 5 milliards d'euros par an entre 1994 et 2000, incluant environ 20% de financement FEDER).

Dans les années 1990, l'axe d'intervention principal de l'Etat pour le développement économique reste le désenclavement des territoires, qui est perçu comme la condition première de leur développement. Cet axe mobilise en particulier 40% des financements CPER et FEDER (consacrés aux infrastructures de transport dont notamment les routes¹²) et les moyens spécifiques consacrés par l'Etat au développement des grandes infrastructures dont l'objectif global est de ne pas laisser une commune à plus de 35 km d'une autoroute ou d'un TGV¹³. Ces objectifs de couverture du territoire sont complétés progressivement par un soutien au développement des réseaux de télécommunication « haut-débit » afin de rendre possible sur tout le territoire l'implantation d'entreprises « high-tech ».

Cette perspective de réduction des inégalités entre territoires est également centrale dans la loi LOADT dite « Pasqua » de 1995 qui définit 5 types de zones économiquement prioritaires pour le versement de subventions (ex. PAT) et surtout pour le bénéfice de dérogations fiscales ou sociales. Ces dérogations étant alors utilisées de manière croissante dans les politiques publiques en général et dans les politiques de l'emploi en particulier (Cf. ci-dessous). Les 5 types de zones prioritaires instaurées en 1995 sont les suivantes :

¹²CESE, Rapport sur les politiques de développement et d'aménagement du territoire, 1998 (pp.65-68)

¹³ CESE, Rapport sur les politiques de développement et d'aménagement du territoire, 1998 (pp.104)

- les zones urbaines sensibles (700 ZUS en 1996, caractérisées par la présence de grands ensembles et par un déséquilibre « entre habitat et emploi ») ;
- les zones de redynamisations urbaines (350 ZRU en 1996, sélectionnées parmi les ZUS ayant un taux de chômage et une proportion de jeunes non diplômés particulièrement élevés et un potentiel fiscal de la commune particulièrement faible) ;
- Les zones franches urbaines (44 ZFU en 1996 parmi les ZRU de plus de 10 000 habitants ayant les caractéristiques de taux de chômage, de proportion de jeunes non diplômés et de potentiel fiscal les plus défavorables) ;
- Les territoires ruraux de développement prioritaire (les TRDP recouvrent les zones rurales les moins développées et/ou les zones en conversion industrielles les plus rurales¹⁴) ;
- Les zones de revitalisation rurale (sélectionnées parmi les TRDP les plus touchées par le déclin démographique en particulier).

1.2. Des interventions multiples et peu connues des collectivités locales

Parallèlement à ces évolutions de l'intervention de l'Etat et des Régions, les interventions des collectivités locales ont connu une évolution importante entre les lois de décentralisation de 1982 et de 2004. En effet, depuis 1982, deux types d'aides étaient clairement distinguées :

- les aides « directes » aux entreprises (versées sous forme de subventions ou de prêts bonifiés) étaient fortement encadrées et réservées aux Régions (les autres collectivités pouvant compléter l'aide régionale, mais dans la limite d'un plafond et avec les mêmes modalités que la Région) ;
- les aides « indirectes » aux entreprises (notamment octroyées sous formes de loyers « modérés » dans les bâtiments industriels et zones d'activités) étaient en revanche libres de toute contrainte et constituaient l'essentiel des interventions des autres collectivités locales, en particulier au sein du bloc communal.

A partir de 2004, les aides directes peuvent également être versées par les Communes, Intercommunalités et Départements, toujours avec l'accord de la Région, mais sans limite de formes et de montants, hormis celles de la réglementation européenne, dont notamment le règlement « de minimis »¹⁵. Au-delà des multiples difficultés d'application occasionnées par ces modifications réglementaires¹⁶, le principe de l'autonomie des collectivités locales a ainsi été préféré à l'affirmation du rôle de chef de file économique de la Région et à l'objectif de mise en cohérence des interventions économiques locales, pourtant régulièrement invoqués par le législateur¹⁷.

Du point de vue des documents stratégiques, le rôle de chef de file des Régions est resté également limité. Ce rôle devait pourtant être renforcé par les Schémas Régionaux de Développement Durable et d'Aménagement du Territoire (SRADDT) et les Schémas Régionaux de Développement Economique (SRDE). Les SRADDT, créés en 1995, devaient notamment définir les localisations des infrastructures et des grands projets économiques à moyen terme. Les SRDE, créés en 2004, devaient entre autres permettre de hiérarchiser et

¹⁴ Ce zonage a rapidement été critiqué dans la mesure où il recouvrait plus de 58% du territoire et 23% de la population nationale, soit la plupart des zones rurales, alors que les ZRR ne couvrent que 8% de la population nationale (Cf. CESE 1998, pp.148)

¹⁵ Ce règlement, dont l'objectif est de ne pas fausser significativement la « concurrence » sur les marchés de biens et de services au niveau européen, permet le versement d'aides (directes ou indirectes) aux entreprises sans nécessiter la validation par la Commission européenne, dans une limite globale de 100 000 euros (puis 200 000 euros depuis 2007) tous les 3 ans pour une même entreprise. Ce plafond incluant toutes les aides confondues, hors celles versées dans le cadre d'un régime d'aide approuvé par la Commission (ex. le régime cadre des aides aux PME 2014-2020).

¹⁶ Notamment relevées par la Cour des Comptes (2008, pp. 25-32)

¹⁷ A noter que la LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (Loi NOTRE) a rétabli le rôle de chef de file des Régions concernant les aides directes aux entreprises, dans un format proche de celui existant avant 2004.

coordonner les soutiens aux entreprises et de hiérarchiser les filières et modalités de soutien prioritaires. Pour autant, ces documents se sont avérés généralement trop peu précis pour être prescriptifs et trop peu articulés entre eux pour faciliter une meilleure coordination des politiques de développement économique¹⁸.

Les interventions de l'ensemble des collectivités locales consacrées à l'« action économique » ont été estimées en 2004 par le ministère de l'économie à 6 milliards d'euros, soit en moyenne 4% de leurs dépenses totales et plus du quart des recettes captées via la taxe professionnelle¹⁹. Le rapport de la cour des comptes de 2008 souligne néanmoins que ces montants sont très approximatifs, notamment en raison du peu de précision et de l'instabilité des nomenclatures budgétaires et comptables²⁰.

Dépenses des collectivités territoriales pour l'« action économique » en 2004 (hors coûts de gestion)

| | Dépenses pour l'action économique (en M€) | Part dans le total des dépenses |
|--------------------------------|---|---------------------------------|
| Communes | 1032 | 1,7% |
| Groupements à fiscalité propre | 958 | 5,5% |
| Départements | 1690 | 3,3% |
| Régions | 2379 | 12,2% |
| Total | 6 059 | 4% |

Sources : Minefi (2005) repris dans Cour des Comptes (2008)

Le suivi dans le temps de ces dépenses est rendu très difficile par l'absence de données de la direction générale des collectivités locales (DGCL)²¹ sur des dépenses économiques des communes de moins de 10 000 habitants (environ 40% des dépenses des communes) et des communautés de commune (environ 30% des dépenses des groupements de communes)²². Ainsi, l'estimation de 5,3 milliards d'euros de dépenses locales consacrées à l'action économique du rapport du Sénat de 2013²³ est sous-estimée et ne recouvre pas le même périmètre que l'estimation du ministère de l'économie de 2004. Pour autant, les données disponibles pour les Départements et les Régions en 2011 semblent indiquer une légère diminution des dépenses consacrées à l'action économique (d'environ 10%) et une forte diminution du poids de ces dépenses dans le total des dépenses des Régions (qui passeraient de 12,2% en 2004 à 7,8% en 2011).

La part globale des aides directes et indirectes, ainsi que les diverses modalités d'aides et de ciblage au sein de ces catégories ne semblent pas connues ou diffèrent fortement selon les estimations. Les nomenclatures budgétaires²⁴ et études disponibles²⁵ permettent simplement d'avoir un ordre de grandeur des principaux types de dépenses.

¹⁸ Sénat, *Les collectivités locales et le développement économique*, 2013 (pp.11-12 et 31-32).

¹⁹ La taxe professionnelle a été supprimée en 2010 et remplacée pour partie par une cotisation foncière et une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (l'ensemble formant la contribution économique territoriale). Un mécanisme de compensation par l'Etat des pertes de recettes des collectivités locales a accompagné cette réforme.

²⁰ Cour des Comptes, *les aides des collectivités territoriales au développement économique*, 2008 (pp.6-8).

²¹ Observatoire des finances locales, *les finances des collectivités locales en 2013* publié en 2015 pour les données de 2011 (pp.63-70)

²² Depuis 2013, des données par type « fonctionnel » de dépenses sont disponibles pour les communautés de communes de plus de 10 000 habitants.

²³ Sénat, *Les collectivités locales et le développement économique*, 2013 (p.26).

²⁴ Observatoire des finances locales, *les finances des collectivités locales en 2013* (pp.63-67)

²⁵ Minefi, les dépenses des collectivités locales pour l'action économique, 2005 et AdCF/ISM, *L'action économique des communautés*, 2010 (p.9). Cette seconde étude souligne par ailleurs les limites des estimations de dépenses d'aménagement des zones économiques dans la mesure où celles-ci peuvent autant être imputées au budget de l'action économique qu'à celui de l'aménagement de l'espace.

Principaux types de dépenses des collectivités territoriales pour l' « action économique » en 2013

| | Principal type d'intervention économique | Autres types d'intervention |
|--------------------------------|--|--|
| Communes | Tourisme (~35%) | Aménagement de zones (~25%*) Foires et marchés (~10%) |
| Groupements à fiscalité propre | Aménagement de zones (~35%*) | « Non classés » (~ 35%) Tourisme (~15%) |
| Départements | Tourisme (~25%) | « Non classés » (~ 30%) Agriculture et pêche (~20%) |
| Régions | Recherche et innovation (~30%) | Interventions « transversales » (~20%) Industrie, commerce et services (~20%) |

Source : Observatoire des finances locales, les finances des collectivités locales en 2013

*données de 2004 (Minefi, les dépenses des collectivités locales pour l'action économique, 2005)

Ces interventions souvent croisées des collectivités locales et de l'Etat sont mises en œuvre par leurs différents services, mais également par une forte diversité d'opérateurs chargés par une ou plusieurs collectivités et/ou l'Etat des diverses interventions, dont notamment :

- Plus de 400 chambres consulaires (chambre des métiers, chambres d'agriculture et chambres de commerce et d'industrie aux niveaux départemental et régional) ;
- Plus de 120 agences de développement économique qui se répartissent au niveau local (environ 1/3), au niveau des comités d'expansion économique départementaux (environ la moitié) et au niveau régional (environ 20%) ;
- Plus de 1000 implantations d'associations, dont la plupart sont fédérées au sein de 5 grandes réseaux associatifs de soutien à la création (245 Plates-Formes d'Initiatives locales fédérées au sein de France Initiative, 240 permanences de l'association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), 42 représentations du réseau Entreprendre, 430 implantation des boutiques de gestion et plus de 40 fonds territoriaux de France Active²⁶) ;
- Les sociétés d'économie mixte en charge de la gestion des zones d'activités ou des pépinières d'entreprises, etc.

Au total, le nombre de structures intervenant a ainsi été estimé à plus de 100 dans chacune des régions par la Cour des Comptes en 2008. Ces structures géraient environ 5000 aides et financements publics en 2008²⁷ et plus de 7000 dispositifs en 2012, soit entre 600 et 1200 aides par région²⁸.

Ce « système » global des aides aux entreprises versées par les collectivités locales est régulièrement critiqué, notamment par la Cour des Comptes, comme étant particulièrement complexe et illisible, mais également peu efficace. L'impact global de ces aides est jugé limité pour plusieurs raisons²⁹ :

- Le rapport entre le nombre d'entreprises aidées et le nombre total d'entreprises créées ou déjà installées est très limité (1% des entreprises créées et 2% des entreprises installées en 2005) ;
- Un taux de pérennité à 4 ans des entreprises aidées (sur une région étudiée) inférieur à celui de la moyenne nationale des entreprises en 2004-2005 (mais un renforcement des entreprises aidées déjà bien ancrées commercialement et un taux de pérennité à 5 ans plus important pour les entreprises ayant bénéficié de montants importants) ;

²⁶ Cour des Comptes, les dispositifs de soutien à la création d'entreprises, Tome 2, 2012

²⁷ Cour des Comptes, les aides des collectivités territoriales au développement économique, 2008 (pp.15-16)

²⁸ Sénat, Les collectivités locales et le développement économique, 2013 (p.28).

²⁹ Cour des Comptes, les aides des collectivités territoriales au développement économique, 2008 (pp.43-49).

- Une absence de corrélation entre les montants des aides accordées et le nombre d'entreprises créées dans la plupart des régions et des zones d'emploi.

Compte tenu de ces indices d'efficacité limités et des montants versés, l'efficacité de ces aides est jugée globalement très limitée, d'autant plus que le coût de gestion des aides versées par les collectivités locales est estimé entre 2000 et 2005 à plus ou moins un tiers des sommes versées, soit environ 2 milliards d'euros de coûts de gestion qui s'ajoutent aux 6 milliards d'euros d'aides en 2004³⁰. Par ailleurs, l'efficacité (ou l'efficience) de ces aides est très rarement évaluée par les collectivités locales, y compris par les intercommunalités dont plus des trois-quarts déclaraient ne pas pratiquer l'évaluation en 2009³¹.

Ces critiques globales de la lisibilité, de l'efficacité et de l'efficience des aides aux entreprises visent également les dispositifs portés par l'Etat et les partenaires sociaux, en particulier dans le domaine plus spécifique des soutiens à la création d'entreprise.

1.3. Une multiplication récente des soutiens à la création d'entreprises

Le soutien à la création ou à la reprise de petites entreprises s'appuyait dès avant les années 1990 sur des associations, souvent initiées par des collectivités locales et généralement en charge de la distribution de prêts d'honneur (à 0% sans garantie de remboursement) et de l'accompagnement technique et juridique des créateurs d'entreprises. Ce type de soutien s'est développé à la fin des années 1990, à travers les prêts bonifiés et garanties bancaires du Fonds national de développement des entreprises mis en œuvre par la DATAR. Depuis, les principaux dispositifs mis en place ont été l'Aide aux Chômeurs Créateurs ou Repreneurs d'Entreprises (ACCRE) en 1997, qui exonère de cotisations sociales les créateurs d'entreprises demandeurs d'emploi (mais également les publics de moins de 26 ans ou résidants en ZUS), l'Aide à la Reprise et à la Création d'Entreprise (ARCE) en 2006, qui permet à ces demandeurs d'emploi de bénéficier de 45% du reliquat de leurs allocations chômage et le régime de l'auto-entrepreneur en 2009.

Principaux dispositifs de soutien à la création d'entreprise

| Type de soutien à la création | Principaux dispositifs | Nombre de bénéficiaires (2011) | Coût public (2011) |
|---------------------------------|--|--------------------------------|--------------------|
| Exonérations et « subventions » | Aide à la Reprise et à la Création d'Entreprise (ARCE) | 110 000 | 980 M€ |
| | Régime simplifié de l'Auto-Entrepreneur | 800 000 | 250 M€ |
| | Aide aux Chômeurs Créateurs ou Repreneurs d'Entreprises (ACCRE) | 180 000 | 250 M€ |
| | Possibilité de cumul avec les allocations chômage | 30 000 | 230 M€ |
| Prêts bonifiés et garanties | Prêt d'honneurs à taux 0 | 12 000 | 80 M€ |
| | Nouvel Accompagnement pour la Création-Reprise d'Entreprise (NACRE) | 7 000 | 70 M€ |
| Accompagnements | 5 principaux réseaux (hors CCI et CMA) | 140 000 | 120 M€ |
| | Espaces Entreprendre des CCI | 80 000 | Non chiffré |
| Hébergement | Pépinières d'entreprises (loyers réduits, services et soutien juridique) | Inconnu | Inconnu |
| Autres | Incitations fiscales à l'investissement dans les PME | - | >300 M€ |

³⁰ Cour des Comptes, les aides des collectivités territoriales au développement économique, 2008 (pp.66-67).

³¹ AdCF/ISM, L'action économique des communautés, 2010 (p.27).

| | | | |
|--------------|--|----------------|---------------------------------------|
| Total | | Inconnu | >2,5 Mds € ³² |
|--------------|--|----------------|---------------------------------------|

Source : Cour des Comptes, les dispositifs de soutien à la création d'entreprises, Tome 1, 2012

Plus récemment, le nouvel accompagnement à la création ou la reprise d'entreprise (Nacre) a été introduit en 2009 par l'Etat. Il cible les demandeurs d'emploi et combine un prêt à taux zéro avec un accompagnement renforcé, de l'aide au montage (4 à 6 mois maximum) à la post-crédation (jusqu'à 3 ans après la création ou la reprise).

Plusieurs rapports d'évaluation ont récemment été consacrés aux dispositifs de soutien à la création-reprise d'entreprise³³. Avant l'instauration du régime de l'auto-entrepreneur, environ 350 000 entreprises ont été créées en 2008 avec une dynamique croissante depuis 2003 (+7,5% par an en moyenne). En revanche, le taux de pérennité était jugé limité, avec environ 50% des entreprises créées en 2006 qui étaient toujours en activité après 5 ans, notamment en raison de caractéristiques peu favorables à leur développement (taille réduite, capital limité et forme individuelle pour la plupart). La couverture et le ciblage des soutiens sont globalement jugés insuffisants dans la mesure où plus de la moitié des entreprises créées l'ont été sans aide publique (et plus de 70% sans accompagnement) et que les soutiens sont concentrés sur la phase de création (alors que le problème principal est la pérennité de ces créations). Enfin, l'ensemble du système de soutien est peu coordonné et jugé trop complexe et peu lisible pour la plupart des bénéficiaires.

Plus spécifiquement, plusieurs études ont récemment évalué le dispositif national NACRE³⁴. Le taux de pérennité de 78% à deux ans³⁵ est supérieur à la plupart des autres dispositifs et à celui des créations non accompagnées et ceci pour un coût global jugé limité (830 euros par bénéficiaire pour le volet accompagnement et 2 600 euros par bénéficiaire pour le volet prêt). Mais le dispositif bénéficie largement à des publics qui ne sont pas dans sa cible prioritaire : les difficultés d'insertion sociale et d'accès au financement bancaire ne sont pas toujours démontrées et 43% de ses bénéficiaires sont des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi depuis moins de six mois.

Par ailleurs, le régime des auto-entrepreneurs (AE) a connu un déploiement particulièrement important depuis son instauration en janvier 2009. Ce régime permettant d'exercer une activité artisanale, commerciale ou libérale avec un prélèvement réduit³⁶ et proportionnel au chiffre d'affaire réalisé³⁷ et des modalités d'immatriculation et de comptabilité simplifiées, plus de la moitié des créations d'entreprises sont depuis 2009 réalisées sous ce régime (environ 300 000 par an sur 600 000 créations au total). En conséquence, le nombre total de création d'entreprises qui était passé de 216 000 à 330 000 par an entre 2000 et 2008, a atteint 580 000 en 2009 (+75%) et s'est stabilisé depuis autour de ce niveau. L'évaluation de l'inspection générales des finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de 2013³⁸ ne dispose pas de données assez complètes et fiables pour évaluer l'efficacité de ce régime, mais souligne que ce volume important d'immatriculations s'accompagne d'un poids économique globalement très limité :

³² Dont au moins 300 M € pris en charge par les collectivités locales, l'essentiel des dépenses étant financées par l'Etat et l'UNEDIC.

³³ Voir notamment Cour des Comptes, *les dispositifs de soutien à la création d'entreprises*, 2012 et Assemblée Nationale, *Rapport sur l'évaluation des dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises*, 2013. A noter également le rapport sur l'Évaluation du dispositif d'aide et d'accompagnement des entreprises du SGMAP qui ne semble pas publié à ce jour (septembre 2015)

³⁴ IGF/IGAS, *Évaluation du dispositif NACRE*, 2013 et DARES, Amnyos et IRES, *Enquêtes monographiques sur le dispositif NACRE*, 2014.

³⁵ Taux constaté par la mission sur la base d'un échantillon d'environ 1 000 entreprises entrées dans le parcours NACRE en 2009

³⁶ Les taux de prélèvements sur le chiffre d'affaire ont été rapprochés de ceux du régime « micro » des travailleurs indépendants depuis le 1^{er} janvier 2013.

³⁷ Dans la limite de 81 500 euros pour les commerçants et de 32 600 euros pour les prestations de services et activités libérales)

³⁸ IGF/IGAS, *Évaluation du régime de l'auto-entrepreneur*, 2013.

- Seulement la moitié des AE réalise un chiffre d'affaire non nul entre 2010 et 2012 ;
- Les revenus générés sont inférieurs au SMIC pour plus de 90% des bénéficiaires ;
- Plus de 40% des AE ont un autre emploi et exercent leur activité à titre secondaire
- Moins de 3% des créations annuelles dépassent les plafonds de chiffre d'affaire (le rôle de « sas » vers l'entreprise indépendante est donc très rarement attesté) ;
- Le chiffre d'affaire global déclaré sous ce régime est d'environ 5 milliards d'euros en 2012, soit moins de 0,3% du PIB.

En revanche, dans les secteurs de la construction et de la coiffure, la part des AE économiquement actifs est nettement plus importante, ce qui est source de contestations de ce régime de la part des entreprises artisanales, jugeant ce régime source de distorsions de concurrence.

Les pépinières d'entreprises, qui associent généralement un accompagnement des créateurs d'entreprise à une aide immobilière en termes de coûts et de services adaptés (ex. partage de salles de réunion et de personnel d'accueil...) sont peu connues en raison de l'absence de données au niveau national sur ce type de dispositif. Plusieurs rapports³⁹ citent un bilan de 2005 recensant environ 300 pépinières sur le territoire national, dont la moitié connaissaient des difficultés en raison de taux d'occupations insuffisants manifestement liés à des concurrences locales de projets non coordonnés et portés par diverses communes, intercommunalités ou départements.

Plus généralement, les données nationales sur les zones d'activités économiques n'étant pas suivies, leur recensement et évaluations reposent sur des estimations approximatives et des dires d'expert⁴⁰: il y aurait entre 25 000 et 30 000 zones (en 2010) pour une superficie équivalente à un département français (soit environ 15% des sols artificialisés et l'équivalent des surfaces bâties). La plupart sont des petites zones généralement mal équipées et trop nombreuses, donc en perte d'attractivité et menaçant de devenir des friches. La multiplication des acteurs et les enjeux financiers importants de ces zones pour les différentes collectivités (notamment en termes de taxe professionnelle, puis de contribution économique territoriale) semblent expliquer cette suroffre et ces échecs. Certaines implantations en périphérie immédiate des agglomérations étant mêmes à l'origine de conflits récurrents entre ces agglomérations et les communautés frontalières profitant ainsi de l'attractivité des agglomérations pour transférer des montants importants de taxe professionnelle⁴¹.

1.4. Des politiques de soutien au commerce multiformes et peu évaluées

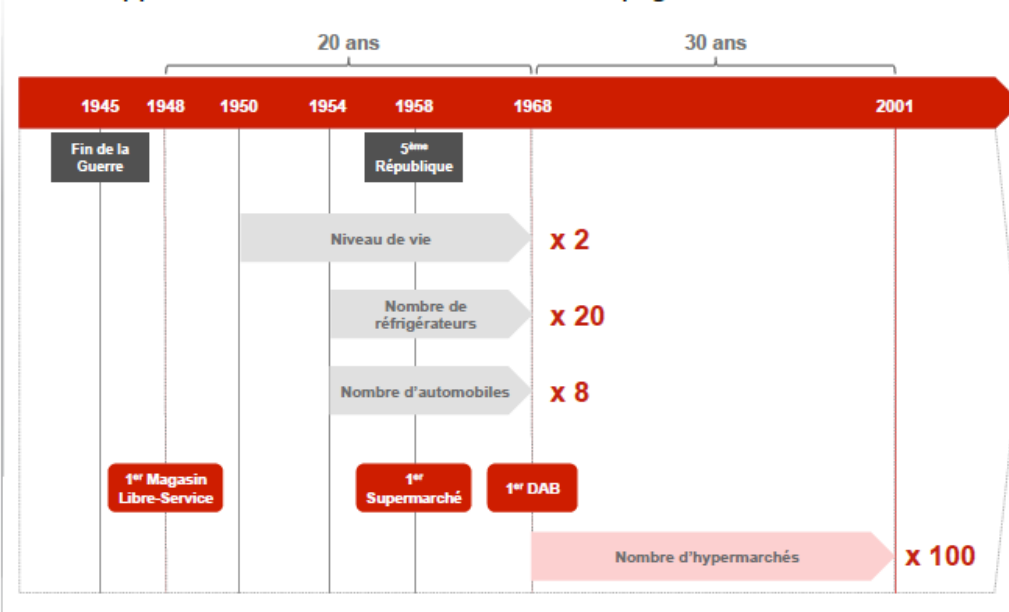
Les politiques de soutien au commerce s'inscrivent dans une transformation très importante du secteur commercial à la fin du siècle dernier, marqué par le développement très important des hypermarchés, dans les grandes villes puis dans les villes moyennes, qui proposent des produits alimentaires et non-alimentaires en libre-service et à bas prix.

³⁹ Cour des Comptes, les aides des collectivités territoriales au développement économique, 2008 (pp.37-38) et Cour des Comptes, les dispositifs de soutien à la création d'entreprises, Tome2, 2012

⁴⁰ AdCF/ISM, L'action économique des communautés, 2010 (p.9)

⁴¹ AdCF/ISM, L'action économique des communautés, 2010 (p.38)

Le développement du commerce moderne a accompagné l'évolution de la société



Durant les dernières décennies, le paysage du commerce et de la distribution a connu de nouvelles transformations, le secteur des hypermarchés semblant stagner parallèlement au réinvestissement de la proximité par la grande distribution (notamment dans les centres urbains) et à l'essor du secteur du hard discount, dans un contexte de décrochage du pouvoir d'achat des ménages.

Dans ce contexte et dans le cadre réglementaire fixé à l'échelle de la communauté européenne, se sont développés des dispositifs de soutien visant notamment à redonner sa place au petit commerce dans les différents types d'espaces (urbain et rural) et de quartiers (centre-ville, petites villes et quartiers prioritaires). Ces politiques se traduisent aujourd'hui dans les apports de la loi du 18 juin 2014, relative à l'artisanat, au commerce et aux TPE dite loi « Pinel »⁴².

Les interventions publiques en faveur du petit commerce prennent aujourd'hui plusieurs formes :

- Le soutien à la création d'entreprises ou à la reprise d'une activité commerciale ;
- La redynamisation des zones commerciales existantes via des mesures d'incitation à l'implantation;
- Le soutien et l'incitation aux actions collectives (réseaux et associations de commerçants, organisation de manifestations commerciales...).

Ces politiques de soutien sont portés par de nombreux acteurs, dont notamment:

- Les Communes et Intercommunalités (ex. fonds de garantie artisanat-commerce, soutien à l'animation commerciale de quartiers...) ;
- les conseils départementaux (qui financent des opérations urbaines en faveur du commerce (OUC) ainsi que les investissements réalisés pour sécuriser les abords des commerces) ;
- L'Etat (FISAC et EPARECA et politique de soutien à la création, au développement et à la reprise d'activité plus largement),
- Les représentants consulaires (Chambres de commerce et d'industrie, Chambres de métiers et de l'artisanat) dans la promotion des aides / dispositifs et l'accompagnement des entreprises.

⁴² Cette loi instaure notamment une protection renforcée du commerce dans le plan local d'urbanisme en instituant une restriction de mutation des commerces de proximité dans les périmètres de sauvegarde.

Afin de conserver les commerces de centre-ville, les interventions des communes et intercommunalités ajoutent aux aides directes aux entreprises et groupements d'entreprises une diversité d'interventions généralement comptabilisées dans d'autres secteurs (desserte en transports en commun, piétonisation partielle ou complète, stationnements, signalétique...).

Enfin, au-delà de la gestion physique des centres ville, les communes sont également actives dans l'animation commerciale et économique des quartiers, notamment à travers des sociétés d'économie mixte (SEM).

Dans ce contexte de soutiens multiformes, le commerce reste le second secteur en termes de création d'entreprises (193 063 créations en 2011, soit 35% du total de création d'entreprises, puis 33% avec 181 272 créations en 2014, se plaçant derrière la création d'activités de services, qui représentent 45% des créations⁴³). Pour autant, l'ensemble de ces interventions relevant d'objectifs et de politiques variées et étant généralement peu évaluées, peu d'éléments précis de bilan et peu d'évaluations semblent disponibles sur l'efficacité de ces politiques en faveur du commerce.

1.5. Des soutiens croissants aux « réseaux économiques locaux »

Les nombreux travaux soulignant les performances des « districts industriels italiens » ou d'autres exemples de spécialisations industrielles territoriales (Silicon Valley aux Etats-Unis, Bade-Wurtemberg en Allemagne...) ⁴⁴ ont fondé le développement progressif de soutiens publics à divers « réseaux » économiques locaux. Sous différentes formes, ces réseaux territoriaux devaient constituer une adaptation à la concurrence internationale portant principalement sur les coûts, en développant une offre « spécifique » au territoire ⁴⁵, liée à son histoire industrielle, à sa situation géographique ou à la proximité de structures de recherche publique complémentaires à l'industrie (par exemple dans les « pôles de compétitivité »), voire à un terroir ou à un savoir-faire local reconnu (par exemple les « appellations d'origine contrôlées »).

Les systèmes productifs locaux » (SPL) ⁴⁶ soutenus à partir de 1998 par la DATAR (et cofinancés par les collectivités locales et l'Union Européenne) étaient caractérisés par une spécialisation productive territoriale (ex. « Mécanique Vallée » entre Rodez et Tulles) et une volonté commune d'entreprises (pour la plupart de moins de 50 salariés), de mutualiser des moyens pour se développer à l'international (ex. participation à des salons) et améliorer leurs compétences (ex. formations communes). Environ 160 projets de ce type ont été labellisés et soutenus à hauteur d'environ 5 millions d'euros par an au total (environ 2 ETP d'animation et d'administration spécifiques à chacun des SPL en moyenne) durant 10 ans.

Sur ce modèle ou dans des configurations proches, des « clusters régionaux » ont par ailleurs été soutenus de manière croissante par la plupart des Régions, en particulier en Rhône-Alpes, en Alsace ou en Provence-Alpes-Côte-D'azur.

Beaucoup plus ambitieux et coûteux, les « pôles de compétitivité » ont été développés par l'Etat à partir de 2005. 71 pôles regroupant en moyenne 187 membres étaient labellisés en 2012. Au-delà de leur taille importante, ces pôles sont caractérisés par des activités dans lesquelles les efforts de recherche et développement (R&D) sont importants en termes de montants consacrés et d'avantage concurrentiel. En conséquence, ces pôles regroupent généralement des PME avec des pôles universitaires et de recherche et des grands

⁴³ APCE, *La création d'entreprises en 2014*, 2015

⁴⁴ Daumas J-C., *A propos des districts industriels : trajectoires d'un concept et questions historiques*, 2006

⁴⁵ Pecqueur, B. *Pôles de compétitivité et spécificité de la ressource technologique : une illustration grenobloise*, 2008.

⁴⁶ BPI, *Étude portant sur l'évaluation des systèmes productifs locaux*, 2008

groupes. Les financements publics visant principalement à soutenir directement les projets de R&D en plus de l'animation (11 ETP en moyenne soutenus dans chaque pôle), les montants concernés atteignent globalement 500 millions d'euros par an pour plus de 150 projets par an (soit moins de 5% des dépenses nationales de R&D). Une première évaluation de cette politique n'a pas permis d'en estimer les effets économiques, mais souligne les résultats en termes de brevets déposés et d'augmentation de l'activité des entreprises participantes⁴⁷. Une autre évaluation⁴⁸ plus quantitative confirme l'effet de ces soutiens sur les dépenses totales consacrées à la R&D dans les PME et ETI participant à un pôle, mais ces dépenses supplémentaires (environ 120 000 euros en moyenne) étant couvertes à plus de 85% par les aides publiques, l'effet d'entraînement est jugé très limité.

1.6. Des politiques de l'emploi centrées sur la réduction du coût de travail et l'insertion des publics en difficulté

Face au chômage de masse qui marque le marché du travail français depuis une trentaine d'années, les politiques de l'emploi sont mises en œuvre pour accroître celui-ci et réduire le chômage, en tentant d'accompagner les transformations du travail. Ces interventions constituent un paysage complexe dans lequel on peut d'une part distinguer des mesures dites actives, c'est-à-dire un traitement économique du chômage en cherchant à augmenter le niveau d'emploi, de mesures dites passives, qui renvoient à un traitement social en cherchant à atténuer les conséquences du chômage. D'autre part, une seconde distinction oppose des mesures générales et des mesures ciblées, ces dernières bénéficiant à des catégories particulières (par exemple les jeunes, les chômeurs de longue durée...). L'ensemble de ces politiques se traduit par des formes variées : exonérations de cotisations sociales, subvention à l'embauche, contrats aidés, formation professionnelle, suivi et accompagnement vers et dans l'emploi, indemnisation, accompagnement des mutations économiques... Parmi elles, un certain nombre ont une connexion et une résonance plus particulières en lien avec la question de l'emploi dans les quartiers de la rénovation urbaine.

1.6.1. Les politiques de réduction du coût du travail

Les politiques de réduction du coût du travail, compris comme les dépenses incombant à l'employeur en contrepartie de l'emploi d'un salarié (le salaire brut et l'ensemble des cotisations sociales), sont une composante essentielle de la politique de l'emploi en France. Elles considèrent le coût du travail comme un déterminant du chômage et ont été activées en France avec l'objectif plus particulier de réduire le chômage des peu qualifiés.

C'est à partir de 1993 que ce levier a particulièrement été actionné avec des premiers dispositifs qui se sont ensuite étendus et succédés. Cette politique vise principalement des allègements de charges sociales et la diminution des coûts d'embauche et de licenciement.

Les politiques d'allègement peuvent être classées selon trois grandes catégories :

- Les allègements généraux, qui concernent toutes les entreprises (avec un avantage pour les plus petites) quel que soit leur secteur d'activité et qui portent sur les salaires versés inférieurs à 1,6 fois le SMIC. Ils ouvrent droit à une réduction des cotisations patronales (réduction dite « Fillon ») dues au titre des assurances sociales (maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès) et des allocations familiales⁴⁹.

⁴⁷ Bearing Point, Erdyn et Technopolis, Evaluation des pôles de compétitivité, 2012.

⁴⁸ Insee Analyses n°14, La participation aux pôles de compétitivité : quels effets pour les PME, 2013

⁴⁹ Pour les rémunérations versées depuis le 1^{er} janvier 2015, cette réduction concerne également la contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL), la contribution solidarité autonomie (CSA) et les cotisations patronales AT/MP (accidents du travail/maladies professionnelles). C'est dans ce cadre qu'est mis en œuvre le dispositif « zéro cotisations Urssaf » au niveau du Smic prévu par le Pacte de responsabilité et de solidarité.

- Les exonérations ciblées pour privilégier l'emploi pour un groupe, un territoire ou un type d'emploi spécifique : des exonérations géographiques (cf. ci-dessous les éléments relatifs aux ZFU notamment), des exonérations sur des publics prioritaires (dont les contrats aidés) et des exonérations sur les services à la personne.
- Les exonérations des heures supplémentaires mises en œuvre en 2007 et modifiées au 1^{er} septembre 2012⁵⁰.

Malgré la difficulté à évaluer les impacts de ces politiques par la variabilité de résultats issus de méthodes différentes, et selon les périmètres et les mesures observés, nombre d'études admettent que les baisses de cotisations sociales ont permis de créer des emplois⁵¹. Pour autant, ces politiques sont très coûteuses (environ 21 milliards d'euros par an pour les allègements généraux et 6 milliards d'euros par an pour les exonérations ciblées⁵²) et leurs effets apparaissent cependant conditionnés par la conjoncture économique. Elles atteignent dans tous les cas des limites qui questionnent plus particulièrement leur ciblage, pour privilégier davantage les plus petites entreprises, ou des secteurs d'activité exposés à une concurrence internationale.

1.6.2. Les contrats d'aide à l'insertion professionnelle

Nés à la fin des années 1970 pour favoriser l'accès à l'emploi, notamment des publics les plus vulnérables, en soutenant une logique de formation et de mise en activité, les Contrats aidés constituent un contrat de travail dérogatoire au droit commun, accessibles prioritairement à des publics cibles et pour lequel l'employeur bénéficie d'aides (subventions à l'embauche, exonérations de certaines charges, aides à la formation). Ils varient selon qu'ils sont passés sur le secteur marchand (le contrat unique d'insertion marchand – CUI CIE notamment) ou non marchand (par exemple le contrat unique d'insertion non marchand – CUI CAE), selon la typologie de publics touchés ou l'objectif poursuivi (l'emploi d'avenir pour les jeunes par exemple). Entre 2005 et 2011, 2,2 millions de conventions initiales de contrats aidés ont ainsi été signées, dont les trois quarts dans le secteur non marchand⁵³.

Si les contrats aidés sont régulièrement critiqués et réformés, leur bilan⁵⁴ dresse un certain nombre de constats positifs. Encourageant l'embauche (plutôt dans le secteur non marchand), discriminant celle d'un public éloigné de l'emploi, s'ajustant à des situations conjoncturelles de façon à amortir les effets sociaux négatifs d'une crise économique, les Contrats aidés génèrent également des impacts positifs sur le parcours des personnes : une expérience professionnelle ouverte, renforcée ou réactivée, une reprise de confiance en soi, une situation financière améliorée ou encore un projet professionnel identifié. Leur effet sur le retour durable à l'emploi est plus discuté : il est d'autant plus vrai pour les bénéficiaires de contrats en secteur marchand ou encore pour ceux qui ont suivi une formation en cours de contrat, tandis que les bénéficiaires de minimas sociaux s'insèrent plus difficilement.

1.6.3. L'insertion par l'activité économique

L'insertion par l'activité économique constitue un secteur de l'économie sociale et solidaire qui œuvre pour faciliter l'insertion sociale et professionnelle de personnes considérées comme très éloignées de l'emploi par le biais d'un contrat de travail spécifique. Ce secteur

⁵⁰ La loi de finances rectificative a supprimé le dispositif d'exonération salariale et maintenu une déduction forfaitaire des cotisations sociales patronales dans les TPE (20 salariés ou moins).

⁵¹ Parmi les études les plus récentes, Impact des allègements de cotisations sociales patronales sur la croissance des entreprises et des établissements (septembre 2014), Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES).

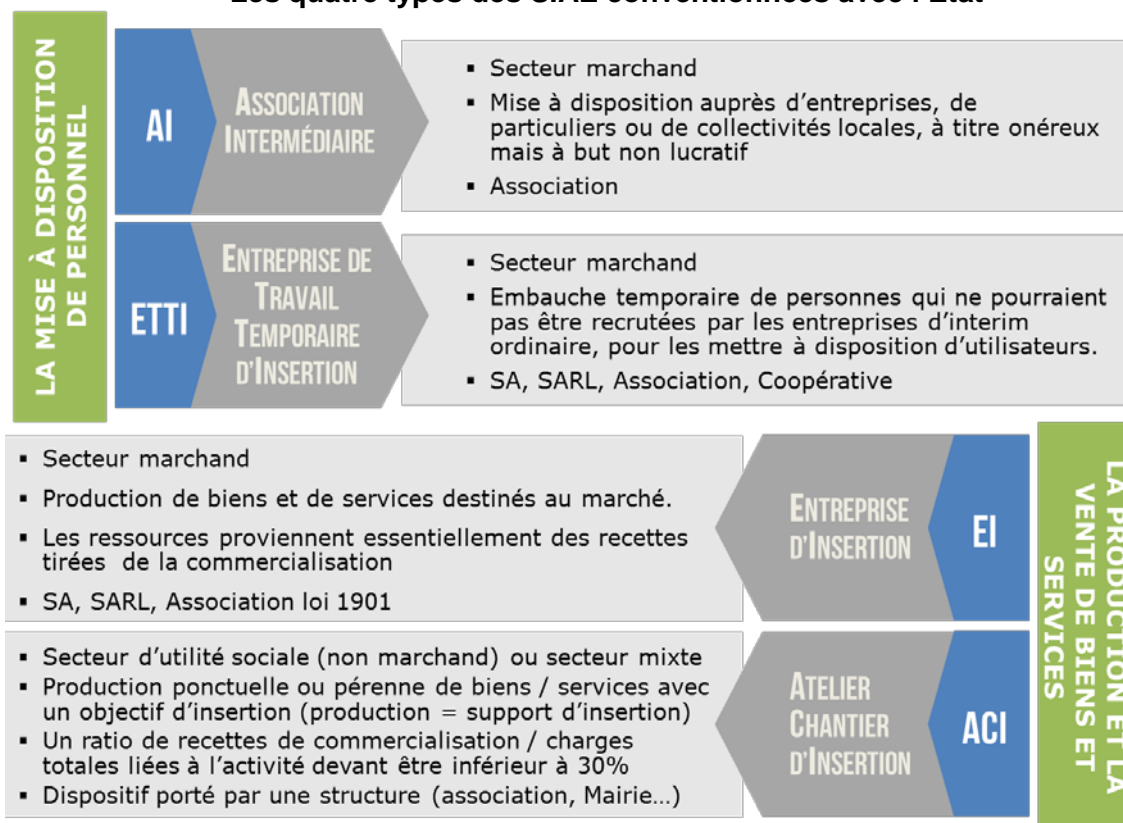
⁵² Source : PLFSS 2013 Annexe 5 (p. 240-241).

⁵³ DARES Analyses N°011 Février 2014 – Les contrats aidés de 2005 à 2011.

⁵⁴ Parmi des études récentes : Quels effets du recrutement en contrat aidé sur la trajectoire professionnelle ? – DARES – Juillet 2015 ; DARES Analyses N°058 Août 2015 – Recrutements en contrat aidé ; Les contrats aidés dans la politique de l'emploi – Cour des Comptes – Octobre 2011 ; DARES Analyses N°066 Octobre 2012 – Le devenir à six mois des personnes sorties de contrats aidés en 2010.

recouvre quatre types de structures et dispositifs, les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), les associations intermédiaires (AI), les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), auxquels peuvent s'adjoindre les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ), couvrant ainsi un vaste champ de secteurs économiques marchands et non marchands, de métiers, de formes d'emploi (structures de production et structures de mises à disposition) et de publics cibles en fonction des profils et difficultés d'éloignement au marché du travail.

Les quatre types des SIAE conventionnées avec l'Etat



Via un agrément du service public de l'emploi, les structures de l'IAE (SIAE) embauchent des personnes qu'elles positionnent sur un poste de travail pour les professionnaliser, voire les qualifier, en leur proposant conjointement un accompagnement socioprofessionnel.

Le modèle économique des SIAE s'appuie sur une hybridation des ressources, avec des recettes de commercialisation et des financements publics. Le financement de l'IAE par les pouvoirs publics s'organise depuis 2014 selon une seule modalité, sous la forme d'une aide au poste comportant un montant socle (indexé sur le SMIC) et un montant modulé.

Quelques données permettent d'en apprécier la réalité et la performance, avec un système d'observation, de suivi et d'évaluation qui reste perfectible quoiqu'il se soit fortement renforcé au cours des dernières années⁵⁵ :

- L'IAE a mobilisé en 2011 entre 1 et 1,3 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 247 millions d'euros d'exonérations sociales ;
- En 2013, 127 600 salariés en insertion ont travaillé en moyenne chaque mois (120 000 salariés en 2010 et 108 000 en 2007) dans une des 3 800 SIAE conventionnées avec l'Etat ;

⁵⁵ Le Financement de l'Insertion par l'Activité Economique – Rapport de l'IGF et de l'IGAS – 2013 ; DARES Analyses N°046 Juin 2015 – L'Insertion par l'Activité Economique en 2013 ; Enquête auprès des salariés en parcours d'insertion 2012, DARES ; Analyse de l'impact de l'IAE dans les quartiers prioritaires – SG CIV et Pluricité – Juin 2010. Nota : ces études intègrent les GEIQ ou les excluent du champ de l'IAE.

- Parmi ces 3 800 structures de l'IAE, la moitié sont porteuses d'ACI, qui accueillent un tiers des salariés en insertion ;
- Le niveau de difficulté des profils accueillis peut faire débat : quand le rapport de l'IGF et de l'IGAS indiquent qu'avec 25 % de salariés qui ont moins de 6 mois d'ancienneté en chômage lors de leur entrée, l'IAE n'est pas centrée sur les publics les plus en difficultés, le bilan de juin 2015 de la DARES relève que l'IAE s'adresse à des publics en grande difficulté avec de faibles niveaux de formation à l'embauche (80% des salariés recrutés ont un niveau inférieur au bac en 2013, dont une part importante est sans diplôme).
- En matière d'effets sur l'emploi, si l'enquête DARES de 2012 a permis de constater qu'un an et demi après leur embauche, 40% des personnes sorties de l'IAE sont en emploi (dont 35% en CDI), l'IGF et l'IGAS pointent l'insuffisance des outils d'évaluation pour apprécier l'efficacité du secteur. Des effets massifs peu visibles (une impression de « stocks » constants) n'obèrent pas des impacts, notamment dans l'évolution et la dynamisation de parcours.

Les groupements d'employeur pour l'insertion et la qualification (GEIQ) et le contrat de professionnalisation

Au nombre de 140 structures en 2013, les GEIQ sont des associations regroupant des entreprises, qui ont pour objet d'organiser des parcours d'insertion et de qualification au profit de personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle et en vue de satisfaire les besoins de main d'œuvre de leurs membres. Ils ont embauché 5 500 salariés en contrat d'alternance en 2013 (principalement en contrat de professionnalisation), dont les 2/3 sont des publics dits prioritaires (personnes peu ou pas qualifiées, bénéficiaires de minimas sociaux...). Compte-tenu de ce public, une évaluation de l'IGAS⁵⁶ considère que les résultats obtenus par les GEIQ en matière d'insertion dans l'emploi sont très satisfaisants.

Créé en 2003 par un accord national interprofessionnel, le contrat de professionnalisation est un contrat en alternance qui a connu une forte montée en charge depuis 2005 malgré un repli des embauches avec la crise économique (156 000 nouveaux contrats en 2012, en baisse de 10% en un an après une hausse de 13% entre 2010 et 2011)⁵⁷. Identifié comme un dispositif à promouvoir pour les personnes les plus éloignées de l'emploi⁵⁸, il connaît cependant une baisse du nombre de personnes sans qualification et la stagnation du nombre de demandeurs d'emploi parmi ses bénéficiaires⁵⁹. Le dispositif présente d'importants résultats au regard du retour à l'emploi : trois quart des anciens bénéficiaires d'un contrat de professionnalisation sont en emploi six mois après la fin dudit contrat à échéance en 2011⁶⁰.

1.6.4. Les clauses sociales, l'achat public comme outil pour faciliter l'accès ou le retour à un emploi durable

Les dispositifs qui permettent de prendre en compte l'insertion sociale et professionnelle dans la commande publique sont désignés sous le terme de « clauses sociales ».

Les clauses sociales activent un principe simple : utiliser les achats de la commande publique pour lutter contre le chômage et favoriser l'emploi.

De fait, en insérant une clause d'insertion dans la rédaction d'un marché public, le maître d'ouvrage peut utiliser le marché pour promouvoir l'emploi en fixant des objectifs d'insertion de publics en difficulté. L'entreprise qui se voit attribuer un marché incluant une telle clause

⁵⁶ IGAS, Evaluation des Groupements d'Employeur pour l'Insertion et la Qualification, 2014.

⁵⁷ DARES Analyses N°075, Le contrat de professionnalisation en 2012, 2013

⁵⁸ IGAS, Promotion de l'accès des publics éloignés de l'emploi au contrat de professionnalisation, 2009 ;

⁵⁹ Cour des Comptes, Rapport public annuel de 2012.

⁶⁰ DARES Analyses N°033, Six mois après un contrat de professionnalisation arrivé à échéance en 2011, 2014

est contrainte de respecter des engagements en matière d'insertion, sous peine de sanctions.

Formalisées dans le code des marchés publics en 2001, les clauses sociales renvoient à une série d'expérimentations pionnières et d'actions juridiques qui leur ont fait barrière au cours des années 1990. Ces premières initiatives s'inscrivaient dans un mouvement plus général d'achats responsables et visaient déjà à promouvoir l'insertion socioprofessionnelle des publics éloignés de l'emploi : on parle alors de clauses du mieux-disant social.

Reconnue en mars 2001 comme condition d'exécution des marchés, la clause peut encore être l'objet même du marché puis mobilisée en tant que critère de sélection dans le processus d'attribution d'un marché depuis 2005⁶¹.

Les articles du code des marchés publics relatifs à la clause sociale

L'article 5 du code des marchés publics impose de prendre en compte dans la définition des besoins, avant tout appel à la concurrence, des objectifs de développement durable, lesquels incluent le développement écologiquement soutenable, l'efficacité économique et l'équité sociale. L'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi relève de ces objectifs. L'introduction d'une clause sociale dans une commande publique répond à cette exigence en permettant de conditionner l'exécution ou l'attribution d'un marché en fonction des critères liés à l'emploi ou à la lutte contre les exclusions.

L'insertion, condition générale d'exécution du marché

L'article 14 du code des marchés publics donne la possibilité de faire de l'insertion une condition d'exécution du marché. Le choix de l'entreprise attributaire continue de s'effectuer selon des critères classiques (prix, valeur technique, délai de réalisation, etc.). L'entreprise qui soumissionne s'engage cependant, si elle est retenue, à réserver une part des heures de travail générées par le marché à la réalisation d'une action d'insertion. Cette part s'exprime soit en nombre d'heures, soit en pourcentage. Une offre qui ne respecte pas cette obligation est réputée irrégulière.

L'insertion, critère d'attribution du marché

Le code des marchés publics donne la possibilité d'intégrer parmi les critères d'attribution du marché un critère de performance en matière d'insertion professionnelle. Ainsi, l'article 53-1 permet de noter, dans le cadre d'une pondération raisonnable, les actions envisagées par l'entreprise soumissionnaire pour prendre en compte dans le marché les personnes éloignées de l'emploi. Dans la pratique, il est souvent utilisé avec l'article 14, pour que l'évaluation des performances en matière d'insertion garde un lien avec l'objet du marché. Cela permet notamment de pouvoir valoriser les offres qui proposent une démarche d'insertion socioprofessionnelle de qualité.

L'insertion, objet du marché

L'article 30 du code des marchés publics donne la possibilité d'acquérir directement des prestations d'insertion, celles-ci pouvant prendre appui sur différents supports d'activité (nettoyage de la voirie, entretien des espaces verts, etc.). Ces marchés sont dits « de services de qualification et d'insertion professionnelles ». Leur objet est l'insertion. Ils relèvent d'une procédure allégée (marché à procédure adaptée - MAPA). Les critères de jugement des offres sont généralement axés sur la pertinence de la démarche d'insertion (formations proposées aux salariés en insertion, qualifications du personnel d'encadrement technique, dispositifs d'accompagnement et de soutien socioprofessionnels, etc.).

⁶¹ Les différents textes qui ont consacré la démarche : Circulaire NOR-ECOM9140030C du 25 septembre 1991 ; Circulaire interministérielle CAB. TEPF 14/93 du 29 décembre 1993 ; Circulaire n° 95-94 du 14 décembre 1995 ; arrêt du Conseil d'Etat du 10 mai 1996 et Jugement du Tribunal administratif de Strasbourg de 1999 ; décrets n°2001-210 du 7 mars 2001 et n°2004-15 du 7 janvier 2004 portant Code des Marchés Publics.

Marchés ou lots réservés à des structures employant une majorité de travailleurs handicapés

Parmi les moyens juridiques facilitant l'accès à l'emploi de personnes qui en sont éloignées, le code des marchés publics identifie d'ailleurs la possibilité de marchés réservés via l'article 15, qui permet en effet de réserver des marchés ou des lots à des entreprises adaptées (EA), aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ou à des structures équivalentes employant principalement des personnes handicapées.

1.6.5. Les acteurs de l'accompagnement vers et dans l'emploi

Les politiques d'emploi développent des services et fonctions d'accueil, d'orientation, d'accompagnement, d'appariement et de placement, toute une gamme d'interventions auprès du public portée par des organismes, des institutions publiques ou liées à l'Etat, des acteurs de proximité... au premier rang desquels le Service public de l'emploi (SPE).

Le SPE est constitué principalement d'un opérateur national, Pôle Emploi, né de la fusion de l'ANPE (mission sur le retour à l'emploi des chômeurs) et des Assédic (mission d'indemnisation des demandeurs d'emploi), et des Missions locales, associations ancrées sur des territoires définis qui mettent en œuvre des dispositifs nationaux ainsi que des priorités spécifiques à leur contexte local à l'attention des 16-25 ans. Le SPE porte à lui seul la complexité des interventions auprès des personnes en recherche d'emploi qui conjuguent une territorialisation inégale de dispositifs nationaux à des mesures et dispositifs territoriaux, plus ou moins centrés sur le retour et l'accès à l'emploi et dont la gouvernance, notamment territoriale, est régulièrement questionnée⁶². De fait, les volontés de collaboration peuvent se heurter aux cadres de travail et de concertation avec des enjeux de mise en cohérence des acteurs et des moyens⁶³.

Le chômage de masse auquel les acteurs font face et la cristallisation des difficultés de publics en particulier, comme les demandeurs d'emploi de longue durée, oblige tous les professionnels de la médiation active et de la construction de parcours vers et dans l'emploi à interroger leurs modalités de personnalisation des services et d'accompagnement des personnes⁶⁴.

⁶² IGAS, Evaluation de la politique territoriale de l'emploi, 2013.

⁶³ SGMAP, Evaluation de la gouvernance des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion, 2013.

⁶⁴ Notamment, Cour des Comptes, Pôle Emploi à l'épreuve du chômage de masse, 2015.

2. Les spécificités des politiques économiques et d'emploi dans les quartiers de la politique de la ville

Dans ce contexte général de territorialisation progressive des politiques de développement économique et d'attention croissante à la création d'entreprises, des dispositifs spécifiques ou ciblant en particulier les quartiers prioritaires de la politique de la ville se sont développés. En lien avec l'utilisation croissante des outils d'exonérations fiscales et sociales dans les politiques publiques en général et dans les politiques de l'emploi en particulier, diverses exonérations de cotisations sociales et d'impôts, spécifiques aux quartiers prioritaires, ont été mises en œuvre à partir de 1995. Ces exonérations concentrent depuis la majorité des moyens consacrés au développement économique et à l'emploi de ces quartiers et sont complétées par un ciblage plus ou moins effectif de dispositifs de droits commun et par quelques outils spécifiques de soutien au commerce, à la création d'entreprise ou à l'insertion dans ces quartiers.

2.1. Des moyens principalement consacrés aux dispositifs spécifiques d'exonérations fiscales et sociales

Mis en place à partir de 1996 dans le cadre du « pacte de relance pour la ville », le dispositif des zones franches urbaines (ZFU) est depuis la principale mesure de soutien au développement économique visant des quartiers de la politique de la ville. Par ailleurs, différentes exonérations sont prévues pour les zones de redynamisation urbaine (416 ZRU en 2011) et les zones urbaines sensibles (751 ZUS en 2011)⁶⁵ avec des modalités nettement plus restrictives ou limitées.

Le dispositif d'exonérations en ZFU accorde des exonérations d'impôts et de cotisations sociales aux entreprises de moins de 50 salariés⁶⁶ qui sont installées, s'implantent ou se créent dans les ZFU (44 en 1996, 85 en 2004 puis 100 depuis 2006). Les principales exonérations ont les modalités suivantes (entre 2009 et 2014) :

- l'exonération de cotisations patronales (hors accidents du travail et retraite complémentaire) est maximum pour les rémunérations jusqu'à 1,4 Smic puis régressive jusqu'à 2,4 Smic (2,2 Smic en 2010 et 2 Smic depuis 2011). Cette exonération est à taux plein durant 5 ans puis est réduite progressivement sur les 3 ou 9 années suivantes (entreprises de plus ou moins de 5 salariés). Elle est réservée aux embauches en CDI ou en CDD de plus d'1 an. En contrepartie, les entreprises bénéficiaires doivent réserver au moins 33% de leurs embauches ou emplois aux habitants de la ZFU ou d'une ZUS de l'unité urbaine (50% pour les entreprises implantées après le 1^{er} janvier 2012)⁶⁷.
- les bénéficiaires sont exonérés d'impôt jusqu'à 100 000 euros par an (ou 61 000 euros par an selon les cas), majoré de 5000 euros par an pour chaque salarié embauché résidant dans une ZFU ou ZUS et ayant travaillé plus de 6 mois à temps plein dans l'année. Cette exonération s'applique sur l'ensemble du bénéfice (plafonné) durant 5 ans, puis de manière dégressive durant les 9 années suivantes⁶⁸.
- les exonérations de taxe professionnelle (« contribution économique territoriale » depuis 2011) et de taxe foncière s'appliquent également durant 5 ans, puis de manière

⁶⁵ Les ZRU sont des ZUS dont les indices de « difficulté » socio-économique sont les plus importants et les ZFU sont des ZRU de plus de 10 000 habitants ayant le taux de chômage, la proportion de jeunes non diplômés et le potentiel fiscal les plus défavorables (et dont le périmètre est parfois élargi).

⁶⁶ Cette exonération s'applique également aux associations (dans la limite de 15 salariés) et aux non-salariés.

⁶⁷ Ce dispositif est fermé pour les implantations depuis le 1^{er} janvier 2015.

⁶⁸ Depuis le 1^{er} janvier 2015, le plafond d'exonération des bénéfices a été ramené à 50 000 euros/an, la dégressivité est limitée à 3 ans après la 5^{ème} année et l'exonération est conditionnée à une « clause d'embauche » (à partir du 2nd salarié, au moins la moitié des salariés doivent être en CDI ou en CDD de plus d'1 an et résider dans un quartier prioritaire).

dégressive durant 3 à 9 ans selon le nombre de salariés (Cf. modalités d'exonération des cotisations patronales).

Le nombre de bénéficiaires de l'exonération de cotisations patronales a culminé à environ 18 000 établissements et 110 000 salariés en 2008 (soit environ 35% des emplois en ZFU) et se situe à hauteur de 11 500 établissements et 45 000 salariés exonérés en 2012. Le nombre d'embauches étant passé d'environ 10 000 en 2005 à 4200 en 2012⁶⁹. Les montants estimés de dépenses fiscale et sociale engagées par ce dispositif sont les suivants :

Estimation des dépenses fiscales et sociales « ZFU » (en millions d'euros par an)⁷⁰

| | 2005 | 2010 | 2012 |
|--|------------|------------|------------|
| Exonération de cotisations patronales ⁷¹ | 290 | 230 | 120 |
| Exonération des bénéfices | 170 | 200 | 210 |
| Autres exonérations (notamment taxe professionnelle) | 80 | 70 | 30 |
| Total Dispositif ZFU | 540 | 500 | 360 |

D'autres exonérations sont également prévues pour les zones de redynamisation urbaine (416 ZRU en 2011) et les zones urbaines sensibles (751 ZUS en 2011), mais leurs modalités sont nettement plus restrictives ou limitées :

- l'exonération de cotisation patronale en ZRU est limitée à 1 an et ne concerne que les nouveaux embauchés ;
- l'abattement de taxe foncière sur les immeubles en ZUS est d'environ 100€/an par entreprise bénéficiaire).

Diverses évaluations des effets des exonérations ZFU sur les implantations d'entreprises et l'emploi ont été réalisées⁷², principalement sur les ZFU de 2^{ème} génération. Les principaux constats de ces évaluations sont convergents :

- Les exonérations ZFU ont stimulé l'implantation de nouveaux établissements principalement pendant les premières années du classement (1997-2001), cet effet s'est ensuite fortement réduit en raison du développement de l'allègement « général » des cotisations patronales (ex. loi « Fillon » de 2003) qui a fortement réduit l'écart de cotisation entre ZFU et non-ZFU (qui est passé de 10 points en 1997 à 2 points en 2006 au niveau du Smic).
- Pour autant, au moins 2/3 des nouvelles installations liées au dispositif ZFU sont des transferts d'établissements de zones proches. Cet effet important de transfert était déjà noté dès 1997 par un rapport de l'Association Nationale des Villes qui soulignait que plus de 40% des 1123 premières installations en ZFU étaient des transferts d'entreprises déjà existantes dans des zones voisines⁷³ ;
- Malgré l'augmentation du nombre d'établissements dans les premières années des ZFU de 1^{ère} génération, la part locale de l'augmentation des emplois est très limitée. L'essentiel des emplois supplémentaires sont « déplacés » des zones à proximité immédiate vers les ZFU ;

⁶⁹ Rapport ONZUS 2013 (p.76) et PLFSS 2013 Annexe 5 (p.72-77 et 240).

⁷⁰ Sources : PAP « Ville » 2013 (p.143-145), PLFSS 2013 Annexe 5 (p.72-77 et 240) et Rapport ONZUS 2006 (p.43).

⁷¹ A noter que l'évaluation du coût des exonérations de cotisations patronales est réalisée à partir des « taux de droit commun » et non du taux « effectif » payé qui inclut l'allègement général de cotisations patronales sur les bas salaires. La plupart des emplois concernés par cette exonération étant rémunérés à proximité du SMIC, son coût effectif est donc probablement très inférieur s'agissant des cotisations patronales (Cf. « politiques de l'emploi » ci-dessus).

⁷² INSEE, L'activité économique dans les zones franches urbaines, 2008 ; Havet N., L'impact des politiques d'exonérations territoriales : méthodes d'évaluation et résultats, 2012 ; ONZUS, rapport ONZUS 2010, 2011 ; Briant A., Lafourcade M. & Schmutz B./DARES-SGCIV, Hétérogénéité des Zones Franches Urbaines : le rôle de l'isolement géographique des quartiers, 2012.

⁷³ Cité dans de le rapport du CESE sur les politiques de développement et d'aménagement du territoire de 1998 (pp.149)

- Enfin, les impacts sur le développement des implantations sont nettement renforcés pour les territoires dont l'accessibilité est forte, en particulier en transports en commun (la proximité de 2 gares-voyageurs supplémentaires augmente de plus de 70% l'efficacité des exonérations ZFU).

2.2. Un développement des dispositifs centrés sur le soutien au commerce de proximité en zones fragilisées

Depuis les années 1990, deux dispositifs nationaux de soutien au commerce de proximité dans les zones « fragiles » (rurales et/ou urbaines) se sont développés : le fonds d'intervention de l'artisanat et du commerce (FISAC) et l'intervention de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

2.2.1. Le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC)

Le FISAC a été créé par la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social avec pour objectif principal de permettre le maintien des services artisanaux et commerciaux de proximité dans les zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales.

Le dispositif repose sur un mécanisme de solidarité financière entre les petites entreprises commerciales et artisanales et la grande distribution, financé par les recettes fiscales liées à la taxe au commerce et à l'artisanat (TACA). Interviennent au titre de co-financeurs l'Etat, l'Europe, les entreprises (fonds propres), les chambres consulaires et les collectivités territoriales.

Le principal levier d'action du dispositif consiste en l'attribution de subventions pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement, notamment sur le volet de modernisation d'activité. Le taux et le plafond de ces subventions varient en fonction de la taille de la commune d'accueil de la zone commerciale, pour un maximum de 50% des dépenses de fonctionnement et 30% des dépenses d'investissement.

Sur la période 1999-2007, le taux de survie des entreprises aidées par le FISAC atteint globalement 93% à 3 ans et 90% à 5 ans. En termes d'évolution du chiffre d'affaires des entreprises aidées, 57% des bénéficiaires aidés en 2007 déclarent une augmentation de leur chiffre d'affaires consécutivement à l'obtention d'une subvention du FISAC. Ces mêmes entreprises déclarent 241 créations d'emploi en 2007.

Sur la période 1992-2011, le montant des aides allouées s'élève à 1 257 millions d'euros pour 15 180 décisions attributives de subventions. La part relative aux dépenses d'investissement (661 millions d'euros) dépassant celle afférente aux dépenses de fonctionnement (596 millions d'euros).

2.2.2. L'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)

L'EPARECA a été créé par la loi du 14 novembre 1996, relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville et agit comme gestionnaire, investisseur et promoteur des surfaces commerciales et artisanales dans les quartiers prioritaires.

Opérateur dans le cadre de la politique de la ville, l'EPARECA est spécifiquement mobilisé

sur les problématiques de restructuration et sur la redynamisation des centres-commerciaux dans le cadre des chantiers de réhabilitation et de rénovation des quartiers prioritaires :

- Maintien d'un service de proximité pour les habitants des quartiers fragiles,
- Conduite d'un projet commercial (programmation, réalisation, exploitation),
- Remise d'espaces commerciaux sur le marché de l'investissement et de la gestion privés après intervention.

En complément des travaux de rénovation urbaine, la mission de l'EPARECA consiste à mobiliser l'activité commerciale afin de conforter la revalorisation de l'image du quartier d'intervention. Pour ce faire, un contrat de partenariat a été signé entre l'EPARECA et l'ANRU au titre de l'intervention d'EPARECA dans le cadre des projets de rénovation urbaine pilotés par l'agence pour la période 2013-2016.

Depuis le début de son activité en 1999, l'EPARECA a été saisi par 243 villes dans le cadre de 346 demandes d'intervention. Il a permis de réaliser plus de 40 centres commerciaux ou artisanaux.

A noter enfin que des actions collectives spécifiques sont menées conjointement par le FISAC et EPARECA au niveau national. Les interventions du FISAC comme de l'EPARECA interviennent le plus souvent en parallèle de la mobilisation d'aides ou l'intervention d'acteurs dans le domaine de la création ou du maintien d'entreprise.

2.3. Un accompagnement des créations d'entreprises peu ciblé sur les quartiers prioritaires

La proportion importante de demandeurs d'emploi en ZUS et la culture entrepreneuriale souvent importante dans ces quartiers n'ont motivé que récemment le développement de dispositifs d'accompagnement à la création d'entreprise spécifiques ou ciblant en priorité les habitants des ZUS.

La loi de 1995 avait prévu un « fonds national de développement des entreprises » ciblant prioritairement les créations et reprises d'entreprises dans les territoires ruraux et quartiers urbains prioritaires. Pour autant, les montants prévus étaient limités à 30 millions d'euros de prêts chaque année et ce fonds n'a été mis en œuvre par la DATAR (associée à la Caisse des dépôts et consignations) qu'à partir de 1998⁷⁴.

Parmi les multiples dispositifs créés ou développés depuis, seul le SAP (devenu CitéLab) est dédié aux habitants des quartiers prioritaires⁷⁵, alors que ces derniers n'ont bénéficié que de manière limitée des autres dispositifs disposant d'enveloppes ou de services plus importants. Par exemple, sur plus de 43 000 bénéficiaires des mesures NACRE entre 2009 et 2012, seuls 10% résident dans les quartiers prioritaires (jusqu'à 20% en Ile de France⁷⁶). Pourtant, au titre de la dynamique « espoir banlieues », le NACRE devait permettre d'apporter un financement à 5 000 créateurs dans les ZUS parmi les 20 000 créateurs d'entreprises par an visés par le dispositif. Plus récemment, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ont été incitées à renforcer l'accueil des porteurs de projet résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville, afin de doubler le nombre de bénéficiaires de NACRE résidant en ZUS d'ici à fin 2015.

⁷⁴ CESE, Rapport sur les politiques de développement et d'aménagement du territoire, 1998 (pp.77)

⁷⁵ A noter également le dispositif expérimental CreaJeunes porté par l'ADIE.

⁷⁶ SGCIV, Etat des lieux NACRE, 2012. A noter qu'en dehors de cet état des lieux réalisé en mars 2012, il n'existe pas de travaux de recherches ou d'évaluation menés spécifiquement sur la mobilisation de NACRE dans les quartiers politique de la ville.

2.3.1. Le dispositif CitésLab de la Caisse des dépôts

Le service d'amorçage des projets (SAP), devenu CitésLab en 2009, est un dispositif d'appui à l'émergence de projets de création d'activité dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville mis en place en 2002. Il vise principalement à repérer les projets potentiels et à mobiliser et coordonner les réseaux d'accompagnement existant à proximité.

En 2012⁷⁷, ce réseau porté au niveau national par la Caisse des dépôts comptait 65 chefs de projets locaux (contre 20 en 2005), principalement portés par des maisons de l'emploi, des Boutiques de gestion et des collectivités locales. Dans près de 500 quartiers « politique de la ville », près de 6 500 personnes ont participé à au moins une action collective de sensibilisation et environ 7700 bénéficiaires ont été reçus en entretien individuel dont les $\frac{3}{4}$ résident en quartier « politique de la ville », avec une surreprésentation des profils jeunes, demandeurs d'emploi et peu qualifiés.

2.3.2. L'ACSé et l'appui au développement économique

A travers le volet dédié à l'emploi dans les contrats de ville (anciennement Cucs), l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) a consacré une part importante de ses crédits d'intervention au développement économique et à l'emploi (à hauteur d'environ 35 millions d'euros en 2013). Avec le financement des Ecoles de la deuxième chance (E2C) et le soutien à l'insertion par l'activité économique, une des priorités d'intervention de l'Acsé était l'appui à la création et à la reprise d'entreprise.

Ainsi, selon les résultats de l'enquête annuelle de suivi 2013, 25 600 personnes ont pu bénéficier en 2012 d'un appui à la création ou à la reprise d'entreprise. L'Acsé est intervenue à travers 277 actions qui ont permis à 7 400 entreprises d'être créées ou reprises. 50 % des bénéficiaires sont issus des quartiers prioritaires et 50% ont un niveau de formation initiale inférieure au bac. L'accès au microcrédit, l'appui à la réalisation d'études de marché, l'accès à des formations techniques, l'intermédiation bancaire en constituent les principaux outils avec 3,4 millions d'euros engagés sur cette thématique (+5 % par rapport à 2012).

2.4. Les politiques d'insertion dans les quartiers

Les difficultés d'insertion professionnelle et sociale des populations vivant dans les quartiers de la politique de la ville en font un public a priori prioritaire des politiques d'insertion dans l'emploi. Le taux de chômage en ZUS s'est en effet établi de manière permanente à plus du double de la moyenne nationale (22,7% en 2011 chez les actifs de 15 à 64 ans contre 9,3% en France métropolitaine⁷⁸). Pourtant, la plupart des dispositifs utilisés avant et depuis 2005 ne sont pas spécifiques aux ZUS même si des instructions ont visé à cibler « en priorité » les habitants de ces quartiers. De fait, l'intervention en matière d'emploi et d'insertion dans les quartiers prioritaires repose en premier lieu sur la recherche d'une territorialisation des politiques de droit commun, à laquelle s'ajoutent des dispositifs locaux et quelques mesures nationales dédiées, à l'exemple des emplois francs ou du programme des adultes relais qui vise spécifiquement les habitants des quartiers prioritaires, mais avec un objectif d'insertion secondaire (sa visée principale étant la médiation sociale et culturelle et la prévention).

2.4.1. Territorialiser les politiques de droit commun pour répondre davantage aux besoins identifiés dans les quartiers

⁷⁷ Caisse des dépôts et consignations, CitésLab activité 2012, 2013

⁷⁸ Source : ONZUS

Soulignée dans un rapport de l'IGAS en 2010 comme un des facteurs principal expliquant les difficultés persistantes d'accès à l'emploi dans les quartiers, la relative absence de dispositifs emploi spécifiques à la Politique de la ville fait principalement écho à la faible prise en compte des publics de ces quartiers par les dispositifs de droit commun, et leur nécessaire mobilisation accrue. Pour favoriser cette mobilisation via le volet emploi constitutif de l'architecture stratégique des contrats partenariaux établissant les interventions locales sur les sites de la politique de la ville, une convention d'objectifs interministérielle est passée entre le ministère de la ville et le ministère de l'emploi. La convention, signée en 2013 en amont de la loi de 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, cible cinq objectifs principaux. Enfin, le comité interministériel à la citoyenneté et l'égalité des chances du 6 mars 2015 précise la mise en place d'une mesure n°2 visant à « s'assurer de l'accès effectif des résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville aux principaux dispositifs de la politique de l'emploi ». Pour ce faire, le gouvernement s'engage à s'assurer de l'accès effectif des résidents des QPV aux mesures de la politique de l'emploi en se fixant, dispositif par dispositif, des objectifs chiffrés, en termes de ratio entre le nombre de bénéficiaires habitants dans les quartiers prioritaires et le nombre total de bénéficiaires :

- Contrat initiative emploi : 13%.
- Contrat accompagnement dans l'emploi : 13%.
- Emplois d'avenir : 30%.
- Garantie jeunes : 21%.
- Autres dispositifs 2e chance : École de la 2^{ème} chance : 40% ; EPIDE : 50% ; Dispositif « réussite apprentissage » : 40% ; Formation 2^{ème} chance : 40%.

Le Contrat Unique d'Insertion dans les ZUS

Depuis le 1^{er} janvier 2010, le Contrat Unique d'Insertion (CUI) est entré en vigueur en France métropolitaine, succédant aux contrats aidés issus de la loi de cohésion sociale de 2005. Il cible les personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi et se décline en deux versions, le contrat initiative emploi CUI-CIE (dans le secteur marchand – aidé à hauteur de 47% du SMIC au maximum) et le contrat d'accompagnement dans l'emploi CUI-CAE (dans le secteur non marchand – aidé à hauteur de 95% du SMIC au maximum ou 105% pour les Ateliers et Chantiers d'Insertion)⁷⁹. Une circulaire de la DGEFP du 20 décembre 2010 cible explicitement les habitants des ZUS comme public prioritaire des CUI, en particulier dans le secteur non-marchand. En 2012, cette priorisation était encore peu effective, ces contrats aidés bénéficiant à peu près autant aux demandeurs d'emploi des ZUS qu'à ceux résidant en dehors de ces quartiers. En effet :

- Les embauches en contrat unique d'insertion (CUI) ont concerné 55 000 résidents des ZUS embauchés en 2012 (dont 1500 premiers emplois d'avenir), soit environ 12 % du total des entrants en France Métropolitaine (pour environ 7% de la population et 11% des demandeurs d'emploi), une proportion relativement stable dans le temps⁸⁰ ;
- À caractéristiques sociodémographiques identiques, les demandeurs d'emploi résidant en ZUS ont accédé (en 2011 et 2012) un peu plus fréquemment au CUI-CAE et, dans les mêmes proportions au CUI-CIE que les demandeurs d'emploi des quartiers hors ZUS des mêmes agglomérations ;
- Par ailleurs, les résidents des ZUS embauchés en CUI occupent plus souvent des emplois manuels et le poids des associations est plus fort pour les nouveaux CUI-CAE signés en ZUS (65 %) que dans les quartiers environnants (56 %).

⁷⁹ Cf. chapitre plus haut sur les politiques d'emploi

⁸⁰ DARES Analyses N°021 de mars 2015 et N°051 de Juin 2011

2.4.2. Une offre d'accompagnement modulée pour les publics des quartiers

L'activation des mesures nationales pour les publics des quartiers prioritaires suppose un accompagnement adapté.

Du côté du service public de l'emploi, Pôle Emploi cherche ainsi à rapprocher son offre des publics les plus fragilisés parmi lesquels les demandeurs d'emploi des quartiers prioritaires, avec un effort de personnalisation des services de proximité. Partenaires dans la mise en œuvre des dispositifs vers les quartiers prioritaires, en particulier sur le champ de l'insertion socioprofessionnelle, les missions locales comptent plus de 15% de résidents en ZUS parmi les jeunes en premier accueil en 2011, un public pour lequel elles mettent en œuvre des actions en partie fléchées vers les quartiers politique de la ville (emplois d'avenir, contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)).

Les territoires complètent le paysage du SPE, notamment avec des outils contractuel, en particulier les Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE), qui se sont généralisés depuis la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998. Proposant un accompagnement individualisé et renforcé des publics ainsi qu'un système de gouvernance locale partagée, les PLIE ont longtemps constitué le volet Emploi de la Politique de la ville au regard de leurs deux missions. Aux côtés des Maisons de l'Emploi et de la Formation, les PLIE ont contribué au développement d'une ingénierie pour la mise en œuvre, la capitalisation et la diffusion des clauses sociales.

2.4.3. Le soutien financier de la politique de la ville pour « doper » l'offre d'insertion à destination des quartiers

Compte tenu des difficultés aiguës liées à l'accès à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires et au développement économique dans ces territoires, le volet dédié à l'emploi dans la Politique de la ville constitue une priorité d'action de ses partenaires et du CGET en particulier.

En complément des orientations issues de la convention interministérielle et du positionnement des acteurs de l'emploi, des crédits d'intervention de la politique de la ville contribuent au financement d'actions dans le champ de l'emploi et de l'insertion dans les quartiers prioritaires. En 2013, 6,3 millions d'euros ont été consacrés à l'insertion par l'activité économique (IAE). Plus de 600 actions ont permis d'accompagner plus de 38 000 personnes dont 66 % issues d'un quartier prioritaire. 87 % de ces bénéficiaires avaient un niveau de formation initiale inférieure au bac et 51 % étaient sans diplôme. Le soutien s'est surtout concentré (à 85 % des actions conventionnées) sur le financement d'ateliers et chantiers d'insertion accueillant les personnes éloignées ou très éloignées de l'emploi. 60 chantiers d'insertion ont ainsi été développés au bénéfice de près de 1 300 personnes, dont les deux-tiers sont issus des quartiers prioritaires, avec des taux de sorties positives et des emplois durables supérieurs aux chantiers d'insertion classiques.

L'Acsé et l'ANRU ont mis en place un partenariat innovant en développant un programme national « insertion et rénovation urbaine » dont l'objectif était de faciliter la mise en œuvre de chantiers d'insertion ou de chantiers-écoles dans les projets de renouvellement urbain, par un appui financier de l'Acsé (dans le cadre du plan de relance) permettant de renforcer le volet "accompagnement/formation" de ces dispositifs, et ainsi de toucher des personnes très éloignées de l'emploi. Lancé en 2009, le programme a connu un certain succès et les partenaires des deux agences ont été fortement sollicités par les porteurs de projet pour la création de plus d'une cinquantaine de chantiers dans les principaux sites de la rénovation urbaine.

2.4.4. Des dispositifs dédiés

A l'échelle nationale et aux côtés des mesures fiscales devant favoriser l'emploi des habitants des quartiers (ZFU), les réponses dédiées sont peu nombreuses. Depuis 2000, le programme adultes-relais permet de confier des missions de médiation sociale et culturelle à des résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville, âgés de plus de 30 ans, précédemment sans emploi ou en contrat aidé. Ce programme vise à valoriser le rôle des adultes et la fonction parentale et à favoriser le lien social dans les territoires de la politique de la ville. Les associations, collectivités locales ou établissements publics (notamment scolaires) employeurs d'un adulte-relais bénéficient d'une aide d'environ 1 500 euros par mois. Les éléments de bilan à retenir sur ce dispositif :

- Il y a en moyenne 3 800 adultes-relais en poste (82% ont été en poste en 2013, 77% en 2012 et 70% en 2011, alors que 15% ont une durée d'activité inférieure à un an et 11% sont en poste depuis plus de 8 ans). Les employés sont relativement diplômés (65% ont le bac ou plus). Les bénéficiaires sont plus ou moins qualifiés selon les domaines (prévention vs. accès aux droits ou médiation scolaire) ;
- Les adultes-relais ont un fort accès à la formation (69% en 2012, dont 88 % étaient supérieures à 20 heures) et environ 90% des sortants (+ou- 25% sortent chaque année) sont en emploi ou en formation qualifiante, dont environ un tiers dans la structure qui les accueillait mais avec un statut différent (ASP 2011) ;
- Les adultes-relais sans formation connaissent le plus fort taux de sortie en recherche d'emploi renforçant ainsi le lien observé entre formation et mobilité professionnelle (ASP 2011).

Plus récemment, le dispositif des Emplois francs est mis en place en février 2013 avec un ciblage spécifique sur l'emploi des jeunes habitants en ZUS. Le dispositif cible des entreprises qui peuvent être implantées hors ZUS en leur apportant une aide forfaitaire (plutôt qu'une exonération fiscale, l'aide attribuée est de 5 000 euros) pour l'embauche de jeunes de 16 à 29 ans habitant des quartiers sensibles, quel que soit leur niveau de formation et de qualification. Faiblement utilisés, les emplois francs souffrent semble-t-il de la concurrence d'autres dispositifs emploi, notamment les emplois d'avenir ainsi que de critères d'éligibilité qui peuvent avoir un « effet repoussoir », questionnant les modalités de ce dispositif et sa place parmi l'ensemble des mesures emploi en direction des jeunes⁸¹.

C'est au niveau territorial que les dispositifs dédiés sont davantage développés par des acteurs dits informels et qui cherchent à combiner leurs interventions en complémentarité des interventions du SPE, constituant un ensemble hétéroclite d'actions œuvrant au retour et au maintien dans l'emploi des habitants des quartiers politique de la ville, ainsi qu'au « raccrochage » à l'offre de droit commun⁸².

2.4.5. Des acteurs présents dans les quartiers, les structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) notamment

Nombre d'acteurs, notamment associatifs, qui interviennent en matière d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement, ont un lien de proximité avec les quartiers prioritaires, de par leur implantation ou l'accessibilité de leur offre aux habitants des quartiers. Parmi eux, les SIAE occupent une place privilégiée : elles sont également des employeurs, et ce malgré une lisibilité institutionnelle limitée dans les quartiers prioritaires⁸³ (pas d'entrée infra départementale, pas de stratégie intégrant un volet « quartiers prioritaires » dans les CDIAE⁸⁴). Pour autant, on constate que près d'une SIAE sur cinq est

⁸¹ Rapport d'analyse évaluative de la mise en place des Emplois francs – SG CIV – par Pluricité et Geste – Janvier 2014.

⁸² Etude sur les dynamiques de coopération sur l'emploi, entre le SPE et les autres acteurs des quartiers de la politique de la ville – Pluricité – Geste – CGET – 2015.

⁸³ Analyse de l'impact de l'IAE dans les quartiers prioritaires – SG CIV et Pluricité – Juin 2010.

⁸⁴ CDIAE : Conseils départementaux de l'IAE, instances départementales de pilotage de l'offre d'IAE.

implantée dans un quartier prioritaire et qu'environ un tiers des salariés en insertion des SIAE habitent dans un quartier prioritaire. Reconnues comme des partenaires incontournables pour accompagner les participants aux clauses sociales à chaque étape de leur parcours d'insertion⁸⁵, les SIAE trouvent principalement leur légitimité dans l'adéquation aux besoins des quartiers prioritaires lorsqu'elles s'inscrivent dans un maillage territorial ouvert sur un bassin d'emploi allant au-delà des limites du quartier. Les principaux effets relevés de l'IAE dans les quartiers sont les suivants :

- Un effet de renforcement de l'égalité des chances face à l'emploi déjà existant, par la levée des freins notamment ;
- Un effet créateur direct d'emplois de droit commun, les acteurs de l'IAE se positionnant comme des explorateurs de nouvelles niches d'emploi ;
- Un ensemble d'effets sur la dynamisation des parcours des personnes salariées en insertion ;
- Des effets sur la citoyenneté et la vie des quartiers, à lier en particulier aux Régies de quartier.

S'institutionnalisant sous leur forme actuelle au début des années 1980 en lien notamment avec le mouvement de rénovation urbaine des quartiers sensibles, les régies de quartier sont des associations dont l'objet social est le développement économique, social et culturel du quartier pour lequel elles agissent. Portant un projet partagé par des habitants, des élus, des représentants des bailleurs sociaux et des acteurs socio-économiques, elles sont régulièrement conventionnées comme Entreprise d'insertion ou Atelier Chantier d'Insertion, les plaçant dans le champ de l'IAE. Parmi les 206 ateliers et chantiers d'insertion (ACI) identifiés en ZUS, plus de 70 d'entre eux (soit plus d'un tiers) sont portés par une régie de quartier. Plus encore, parmi les 188 EI recensées comme étant implantées en ZUS, 95 d'entre elles (soit un peu plus de 50%) sont portées par une régie de quartier.

⁸⁵ Clause Sociale d'Insertion et de Promotion de l'Emploi et Politique de la ville, Alliance Villes Emploi et CGET – Décembre 2014

3. Conclusion de la partie 1

Globalement, les politiques de développement économique et d'emploi dans les quartiers prioritaires n'ont pas permis de réduire les écarts de développement économique entre ces quartiers et les autres territoires. Les rapports de l'ONZUS⁸⁶ ou de la Cour des Comptes⁸⁷ soulignent même :

- une aggravation des écarts de taux de chômage ou d'activité depuis 2003 : l'écart avec les quartiers « hors ZUS » augmente en effet de plus de 50% entre 2006 et 2012 ;
- un arrêt de la réduction des écarts en termes de nombre d'établissements par habitants : alors que l'écart avec les quartiers « hors ZUS » se réduisait progressivement depuis 1996, l'écart reste significatif et ne se réduit plus depuis 2010.

Ces évolutions défavorables se sont nettement accentuées depuis la dégradation de l'activité économique de 2008-2009, dont l'effet sur le chômage des populations les moins qualifiées et les plus précaires est particulièrement important. De plus, les mobilités résidentielles sont importantes dans les ZUS et les profils des populations entrantes sont plus exposés au risque de chômage que les populations sortantes⁸⁸. En période de hausse du chômage, la dégradation de l'emploi est donc structurellement plus importante pour les habitants de ces quartiers : les individus entrant ou restant dans ces quartiers sont les plus exposés à la hausse du chômage, alors qu'une part plus importante des personnes les moins exposées quitte le quartier.

Au-delà de ces facteurs contextuels défavorables, le taux de chômage reste deux fois plus important dans ces quartiers à niveau de diplôme équivalent (y compris pour les non-immigrés) et l'implantation des entreprises reste plus limitée qu'ailleurs, malgré les transferts importants d'établissements attirés par les exonérations fiscales et sociales des ZFU. Ces effets limités n'étant guère surprenant dans la mesure où les moyens de droit commun n'ont pas toujours été effectivement priorisés sur ces quartiers (ex. contrats aidés), voire ont été moins mobilisés que sur les autres territoires (ex. aides aux créations d'entreprises ou soutien aux zones d'activité).

C'est dans ce contexte que le PNRU a été mis en œuvre à partir de 2005, avec l'ambition de contribuer au développement économique « durable » de ces quartiers⁸⁹ (Cf. chapitre 2 sur les effets des opérations de locaux d'activité et des chantiers) et avec l'intention d'utiliser les investissements générés pour faciliter l'insertion dans l'emploi de ses habitants (Cf. chapitre 3 sur les effets de la mise en œuvre des clauses d'insertion). Quel bilan douze ans après le début de ce programme en matière de développement économique et d'emploi ?

⁸⁶ ONZUS, *Rapport 2012*, Editions de la DIV, 2013

⁸⁷ Cour des Comptes, *La politique de la ville, une décennie de réformes*, 2012

⁸⁸ ONZUS, *Rapport 2005*, Editions de la DIV, 2006 (pp. 118-145)

⁸⁹ Cf. Loi du 1^{er} août 2003, article 6

Partie 2. LES EFFETS DE LA RENOVATION URBAINE SUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES QUARTIERS

Le PNRU, lancé en 2003, était conçu comme complémentaire des actions et dispositifs déjà mis en œuvre en matière de politique de la ville et des politiques de droit commun en matière d'emploi et de développement économique, notamment dans leurs volets sociaux et économiques.

Compte tenu de la situation économique difficile des quartiers visés par la rénovation urbaine, l'ANRU a précisé que les mesures prises pour favoriser le développement économique font partie des « *actions nécessaires à la réussite du projet*⁹⁰ » et prévoit une subvention « d'équilibre » (complétant les autres aides publiques) aux opérations de création ou de rénovation de locaux d'activité économique (commerces, services, bureaux...) dans le cadre des projets de rénovation urbaine.

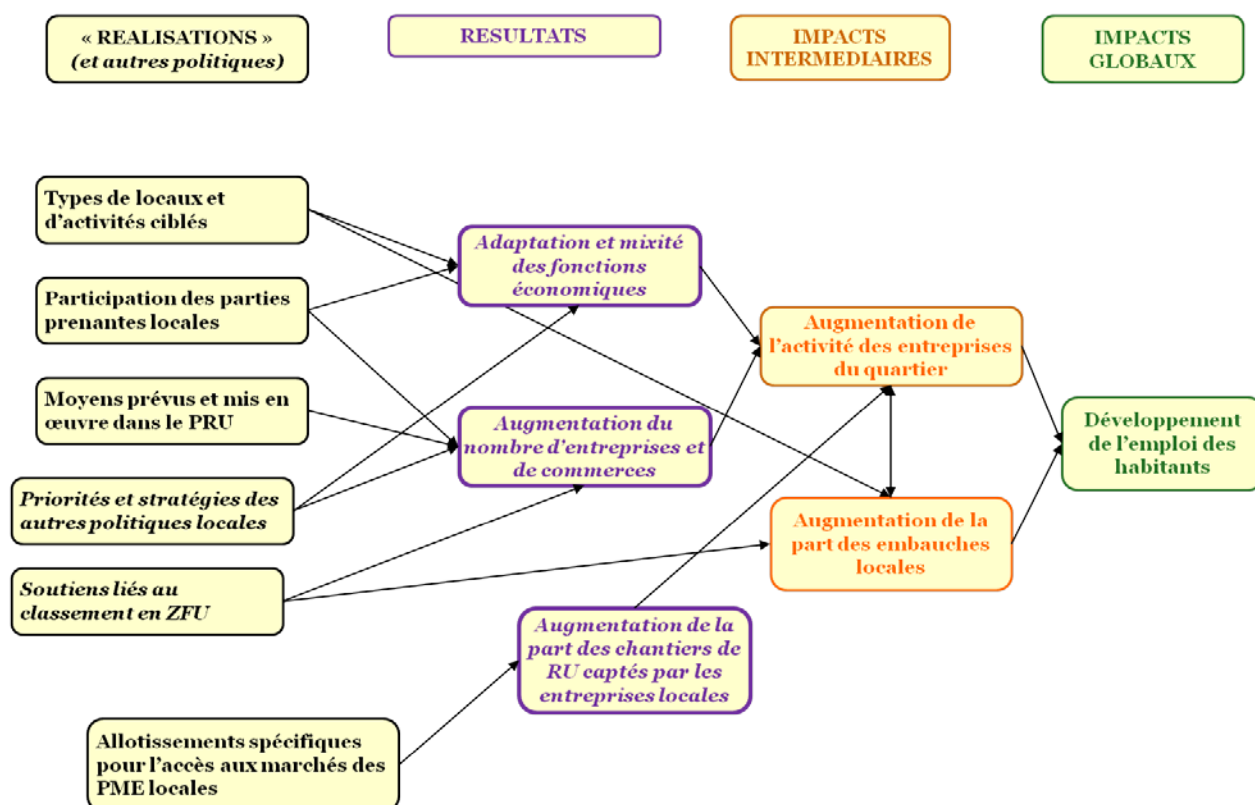
Par ailleurs, l'investissement financier du PNRU constitue une commande publique majeure à destination du monde économique, en premier lieu du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), qui constitue bien souvent un secteur économique important implanté dans les quartiers de la politique de la ville. Cette commande publique générée par la rénovation urbaine aurait donc pu bénéficier substantiellement aux entreprises locales notamment aux petites et moyennes entreprises (PME) voire aux très petites entreprises (TPE).

C'est l'ensemble de ces actions qui sont l'objet de la présente évaluation, ainsi que leur articulation avec les autres dispositifs publics concourant aux mêmes objectifs. L'enjeu est de déterminer si les actions économiques entreprises dans le cadre des PRU ont produit les effets escomptés et de déterminer les facteurs essentiels pour leur réussite.

Le schéma ci-dessous résume ainsi les liens de causalité à préciser entre les politiques mises en œuvre et leur contribution attendue en termes de résultats et d'impacts sur le développement économique et l'emploi. A noter que ces logiques d'intervention ne visent pas à représenter la réalité des actions et des effets mais plutôt à préciser les différentes étapes a priori favorables pour obtenir un effet sur les parties prenantes « cibles » (porteurs de projet de commerces, entreprises locales de BTP...) et les bénéficiaires finaux (demandeurs d'emploi des quartiers de rénovation urbaine).

⁹⁰ RGA de l'ANRU 2004 Titre 1, article 3

Logigramme des impacts attendus des opérations de développement économique et de la mise en œuvre des chantiers de rénovation urbaine



Après avoir présenté les évolutions économiques globales observées dans les quartiers de la rénovation urbaine lors des années de déploiement des projets de rénovation urbaine (2004-2014), nous reviendrons sur l'impact économique de ces transformations avant d'évoquer leur impact en termes d'emploi pour les habitants des quartiers. Puis, nous présenterons les principaux éléments de bilan sur les retombées économiques locales des chantiers financés par les projets de rénovation urbaine.

1. Le rôle des projets de rénovation urbaine dans les dynamiques positives d'implantation d'entreprises dans les quartiers

Depuis le lancement du PNRU, le rythme d'implantation d'activités économiques dans les quartiers de la politique de la ville s'est accéléré. Cette accélération est pour partie liée aux effets des projets de rénovation urbaine.

1.1. Le rôle variable des projets de rénovation urbaine dans les dynamiques positives d'implantation d'entreprises dans les quartiers

La situation économique des quartiers de la politique de la ville au début des années 2000 est difficile. En 2004, le nombre d'établissements (et de salariés) par habitants était environ 2 fois inférieur à la moyenne nationale, y compris dans les ZFU (qui regroupaient environ 1,1% des établissements et 1,3% des salariés pour 2,2% de la population). Néanmoins, des différences fortes existaient entre quartiers, certains bénéficiant d'implantations de locaux d'entreprises et de commerces performants, tandis que d'autres représentaient de véritables déserts économiques.

Parmi les 10 sites de l'enquête, cette diversité de situation économique est réelle, mesurée en 2004, en amont des projets de rénovation urbaine.

Offre initiale (en 2004) de commerces et de locaux d'activité dans les 10 quartiers de l'enquête

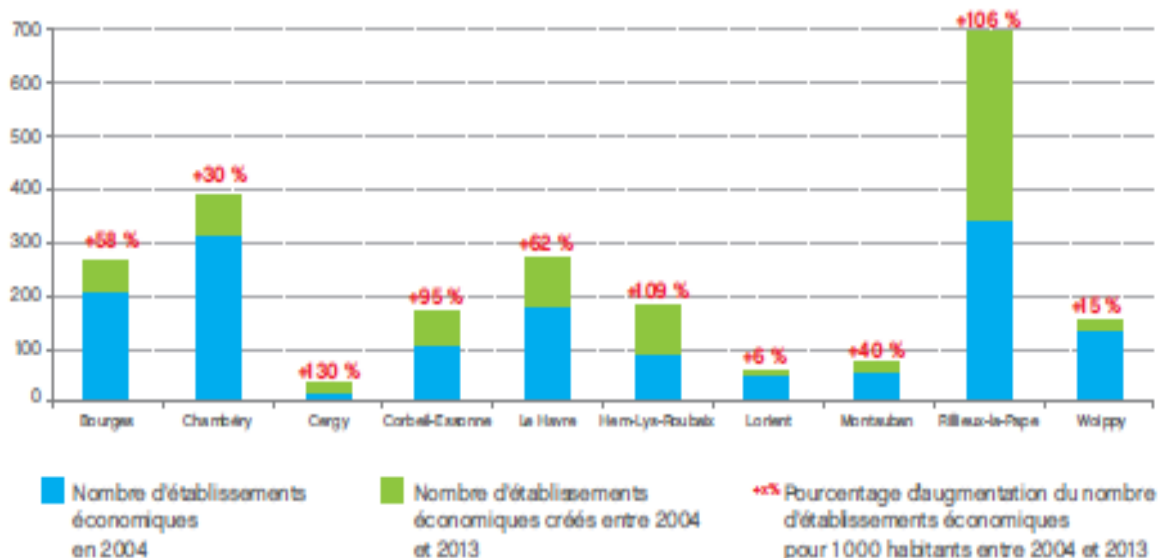
| | Offre initiale |
|---|--|
| Bourges – Quartiers Nord | - 1 centre commercial (moyenne surface) - 1 centre commercial de proximité - Parc d'activité Comitec |
| Chambéry – Les Hauts | - 3 pôles commerciaux dans le quartier - Proximité directe d'une zone commerciale importante (ChamNord) - Parc d'activité de Côte Rousse (5000m ² et 80 entreprises implantées) |
| Cergy - Croix Petit, Chênes d'Or | - Aucun commerce et bureau sur le quartier - Proximité directe d'un centre commercial « régional » et de 2 petites polarités - Proximité directe du principal quartier de bureaux de l'agglomération |
| Corbeil-Essonnes - Les Tarterêts | - 2 petits centres commerciaux et un marché sur un parking découvert - Proximité immédiate de 5 parcs d'activité de taille importante |
| Le Havre - Quartiers Nord | - 3 petits centres commerciaux sur le quartier - Proximité immédiate d'un centre commercial « régional » - 1 zone d'activité principale (17 entreprises et environ 120 emplois) |
| Hem-Lys-Roubaix – Hauts Champs | - 2 pôles commerciaux sur le quartier - Proximité de 2 moyennes surfaces et d'1 drive - Magasin d'usine et entreprise Jules (250 emplois) |
| Lorient – Kervénanec | - 1 petit centre commercial en cœur de quartier principalement - Proximité de 4 pôles commerciaux concurrents (notamment Intermarché) |
| Montauban – Quartiers Est | - 1 centre commercial dans le quartier - Proximité directe des commerces du centre-ville de Montauban |

| | |
|---|---|
| Rillieux-la-Pape - Ville Nouvelle | - Pas de grand centre commercial à proximité - 2 centre d'affaires et entreprise Inseo (environ 45 bureaux pour des TPE) |
| Woippy - Pré Génie / Saint-Eloi | - 2 petits pôles commerciaux et proximité directe d'un grand pôle commercial |

Les évolutions multiples des politiques économiques depuis cette période ont amené une évolution sensible de la composition économique de ces quartiers. L'analyse des données de l'INSEE sur les évolutions relatives et absolues du nombre d'établissements dans les dix villes de l'échantillon montre une diversité de situations :

- 4 sites sont en dynamique forte à très forte (Corbeil, Le Havre, Hem et surtout Rillieux) ;
- 3 sites sont dans une dynamique positive mais limitée (Bourges, Chambéry et Montauban) ;
- 2 sites sont dans une dynamique plutôt négative en volume (Lorient) ou relatif (Woippy).

Evolutions relatives des stocks et des implantations d'établissements, entre 2004 et 2013



Source : Insee, 2013.

Dans la plupart des sites, la hausse du nombre d'établissements repose principalement ou au moins pour une part importante sur la création du statut d'auto-entrepreneur. Lorsqu'un bilan précis existe comme pour la ZFU du Havre, les données indiquent que ce statut est responsable d'au moins 50% des créations sur la période et les données INSEE indiquent sur la plupart des sites une forte augmentation des créations en 2009 et/ou 2010 (année de création du statut). Cette tendance a été également constatée au niveau de l'ensemble des ZFU, le taux d'installation sous le régime de l'auto-entrepreneur étant de 32% en 2011 puis de 37% en 2012 et l'écart avec ce même taux d'installation dans le reste des unités urbaines (39% en 2012, en légère régression), se réduisant progressivement depuis 2009⁹¹.

Dans au moins trois sites où l'augmentation est importante en pourcentage et/ou en valeur (Le Havre, Hem et Bourges), la dynamique repose également sur la forte augmentation du nombre de professionnels de santé, en lien avec les exonérations d'impôts ZFU. Par exemple, sur la ZFU du Havre, au moins 40 professionnels de santé supplémentaires ont été transférés d'autres quartiers sur la période 2004-2013 (sur 89 établissements supplémentaires). Cette composante de l'augmentation du nombre d'établissements est

⁹¹ Editions de la DIV, Rapport ONZUS 2013, 2014 (pp. 73-74).

également importante dans la plupart des autres sites, y compris pour Lorient dont la baisse du nombre total d'établissements est limitée par l'arrivée de 3 professionnels de santé.

1.2. La rénovation urbaine a permis la constitution d'opérations relativement importantes de locaux d'activité économique

Le bilan réalisé en 2013 par l'ONZUS⁹² souligne que les opérations de développement d'activités économiques et commerciales représentent un investissement marginal dans le PNRU : elles ne comptent que pour 1,5% des investissements et des subventions du PNRU entre 2004 et 2012 (soit moins de 50 millions d'euros par an), avec une subvention moyenne de l'ANRU d'environ 25% du montant des investissements. En 2013, on comptait 425 opérations de développement d'activités économiques dans les projets de rénovation urbaine. Malgré des montants limités (au regard des autres investissements du PNRU) et des objectifs économiques peu évoqués dans les PRU, l'offre de locaux d'activité financée est relativement importante au regard de l'offre initiale très limitée de la plupart des quartiers. Faut de données disponibles, il est généralement difficile de préciser la contribution de ces locaux à l'augmentation du nombre total d'établissements⁹³. Mais dans certains cas (par exemple à Lorient, Montauban et Woippy), le nombre d'établissements installés dans les nouveaux locaux construits dans le cadre des PRU peut représenter plus de la moitié de l'augmentation totale du nombre d'établissements sur le site lors des dix dernières années. Cette part se situant entre 25% et 50% pour au moins 3 autres cas étudiés (Hem, Le Havre et Bourges).

Les volumes et montants d'investissement concernés sont très variables selon les sites (de 0 à 19,5 millions d'euros sur notre échantillon), mais dans la plupart des cas, au moins une opération de locaux commerciaux s'ajoute à une opération de développement de locaux tertiaires.

Principaux objectifs et opérations économiques des PRU étudiés

| | Objectifs économiques initiaux | Principales opérations financées | Montants programmés (% PRU) |
|-----------------|--|--|---|
| Bourges | Développer l'offre immobilière pour les entreprises Redynamiser les espaces commerciaux | 1. Immeuble de bureaux Comitec (900m ² de bureaux livrés fin 2012) 2. Centre de la Chancellerie (2000 m ² de bureaux + 14 cellules livrées fin 2011) 3. <i>Restructuration Cap Nord (projet prévu à partir de 2011, non réalisé à ce jour)</i> | 19,5 M€ (5%) (dont 4 M prévus pour Cap Nord) |
| Chambéry | Développer et moderniser l'offre commerciale du quartier | 1. Extension (+ 1600 m ² en 2006) et réhabilitation du parc d'activité Côte Rousse (5000m ² en 2011) 2. Restructuration des locaux commerciaux de l'Avenue d'Annecy (aménagement et rénovation de 23 cellules en pieds d'immeuble terminée en 2012) 3. Restructuration du centre commercial des Combes (13 | 9 M€ (5%) |

⁹² ONZUS, *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et perspectives*, 2013

⁹³ Le nombre d'établissements installés dans ces locaux et la part d'entre eux étant déjà installés sur le site précédemment ne sont pas toujours précisés.

| | | | |
|-------------------------|---|--|--------------------------|
| | | cellules et 1 moyenne surface livrées en 2013) ⁹⁴ | |
| Cergy | Améliorer les liaisons avec les quartiers voisins déjà équipés | Aucune opération de développement de locaux d'activité / Réhabilitation de 2 passerelles piétonnes vers les quartiers voisins | 0 M€ (0%) |
| Corbeil-Essonnes | Accueillir de nouvelles activités économiques par la création de deux pôles de centralité | 1. Aménagements pour la construction (privée) d'un centre commercial sur la RN7 (10 cellules et 1 moyenne surface livrées en 2009) 2. Construction d'une halle de marché alimentaire (terminée en 2005) | 3,3 M€ (1,5%) |
| Le Havre | Redynamiser le centre commercial Mare Rouge Soutenir l'installation de professions médicales | 1. Restructuration du centre commercial Mare Rouge (déplacement d'un supermarché et réhabilitation de 8 cellules terminée en 2005) 2. Construction du parc Notre Dame de Grâce (2300 m ² de locaux tertiaires livrés en 2008) 3. Changement d'usage de logements en « pôle médical » à Mont Gaillard (19 locaux livrés en 2011) | >5 M€ (>2%) |
| Hem-Lys-Roubaix | Aucun objectif affiché dans le PRU initialement | 1. Relocalisation d'une supérette et de 3 cellules (offre de 2 nouvelles cellules) livrée en 2005 2. Rénovation du centre commercial Schweitzer (10 cellules) 3. Changement d'usage de pieds d'immeubles (9 cellules livrées en 2013-2014) 4. Parc d'activité Blanchisserie (8 terrains viabilisés) | >3 M€ (>2%) |
| Lorient | Renforcer l'activité économique | 1. Construction de 2 bâtiments de locaux tertiaires (1500 m ² livrés en 2012) 2. Changement d'usage de 6 locaux en pied d'une tour (livrés en 2012) | 3 M€ (3%) |
| Montauban | Maintenir l'offre commerciale | 1. Réimplantation d'un supermarché et construction de 8 cellules de commerces et services (2011) | 0,7 M€ (0,5%) |
| Rillieux-la-Pape | Diversifier les fonctions | 1. Restructuration du centre commercial du Bottet en espace multifonctionnel (dont 2 000 m ² tertiaires et 2 000 m ² de | 3 M€ (3%) |

⁹⁴ La moyenne surface a été restructurée sous maîtrise d'ouvrage EPARECA et en dehors des subventions ANRU, avec une diminution de l'espace commercial et des places de stationnements.

| | | | |
|---------------|--|---|---------------------|
| | | commerces) = projet toujours en cours 2. Changement d'usage de logements en 675 m ² de bureaux dont 250 m ² de pépinière (2008) 3. Requalification des auvents des commerces sur Verchères et Piamateur | |
| Woippy | Maintenir l'activité commerciale et renforcer les services | 1. Déplacements de 6 cellules de 1300 m ² en pieds de tours démolies et ajout de 700m ² de cellules de commerces et services sur le nouveau pôle de centralité | 3 M€ (3%) |

Sur l'ensemble des quartiers de rénovation urbaine, les opérations « économiques » sont majoritairement des créations de commerces en rez-de-chaussée d'immeuble, principalement sous maîtrise d'ouvrage des bailleurs sociaux et des Villes ou EPCI. S'agissant des centres commerciaux en particulier, 10 opérations de réhabilitation étaient engagées en 2009 et 10 autres étaient prévues pour 2010-2011 (pour une dotation de l'Etat d'environ 10 millions d'euros par an). L'EPARECA n'est maître d'ouvrage que de 7% des opérations de développement économique, mais celles-ci représentent 14% des investissements et 23% des subventions ANRU dans ce domaine⁹⁵.

Peu d'éléments ont été transmis sur les autres parties prenantes associées à ces opérations, mais il semble que les associations de commerçants, entreprises ou porteurs de projets « ciblés » par les opérations aient rarement été associés à l'élaboration de ces projets, hormis dans le cas du Havre où les opérations sont conçues à partir de demandes de locaux « explicites ». Dans une seule opération (à Corbeil-Essonnes), un promoteur privé s'est chargé de l'ensemble des constructions et commercialisation, la Ville ne prenant en charge que les aménagements.

Bien que majoritaires en volume, les opérations sur les commerces financées dans le cadre des PRU ont dans la plupart des cas une dimension limitée et sont principalement des réhabilitations. Celles-ci augmentent donc peu l'offre initiale des quartiers. Par exemple, dans l'échantillon de sites étudiés, les surfaces commerciales restructurées sont d'une surface équivalente dans 8 des 13 opérations portant sur des locaux commerciaux. Les surfaces ont même été réduites à Woippy et sur l'opération « Combes » à Chambéry. Les surfaces commerciales sont significativement supérieures uniquement dans l'opération portée par un promoteur privé à Corbeil-Essonnes. En revanche, d'un point de vue qualitatif, l'amélioration est sensible, tant les centres commerciaux des ZUS étaient souvent dans des états de dégradation avancés.

L'offre nouvelle de locaux tertiaires financée est généralement plus conséquente que l'offre initiale (généralement très limitée). C'est notamment le cas à Bourges où plus de 3000m² de locaux ont été construits (sur une offre initiale d'environ 2 000 m²) et à Lorient où environ 2 000m² de locaux ont été construits (sur une offre initiale de moins de 500m² dans quelques pieds d'immeubles). Les opérations financées à Rillieux, à Hem et au Havre sont également conséquentes par rapport à l'offre initiale (environ 3 000 m² sur moins de 4 000m² initialement). De plus, elles sont accompagnées par des opérations financées hors PRU encore plus conséquentes (environ 10 000 m² au Havre et à Rillieux et 13 500 m² à Hem).

⁹⁵ ONZUS, *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et perspectives*, 2013

Plus globalement, l'évolution entre 2005 et 2012 de l'offre de locaux d'activité constituée hors des PRU est dans la majorité des cas nulle ou très limitée, mais des sites sont caractérisés par des opérations significatives, voire très importantes :

- à Corbeil-Essonnes : livraison d'une pépinière 2006 (environ 30 TPE avec services mutualisés) ;
- au Havre : ajout de plus de 4 000 m² de commerces en bordure de ZFU et de plus de 10 000 m² de locaux tertiaires sur le site), (sur 3 zones d'activité et 1 hôtel d'entreprise) ;
- à Hem : création du parc d'activité Stein (reconversion de friche) avec environ 13 500 m² de locaux d'activité ;
- et à Rillieux : création du parc d'activité Sermenaz (9 500m² occupés par environ 20 PME).

1.3. Les opérations physiques de la rénovation urbaine sur les locaux d'activité économique ont été accompagnées par des dispositifs complémentaires de soutien aux entreprises

En dehors des exonérations d'impôts dans le cas des ZFU, les autres politiques de développement économiques mises en œuvre dans les sites étudiées sont principalement des soutiens à la création d'entreprise (en « régie » et/ou à travers le soutien à des Boutiques de Gestion, au dispositif d'amorçage CitésLab ou à l'ADIE). Dans la plupart des cas, ces soutiens semblent limités à la sensibilisation et à l'accompagnement de l'amorçage. Et les Villes et/ou Agglomération n'interviennent que comme co-financeurs pour des montants non précisés mais manifestement limités. Les pépinières d'entreprises ou soutiens à l'installation dans des locaux sont également mis en œuvre dans plusieurs sites (Bourges, Chambéry, Montauban et Rillieux). Enfin, dans de rares cas (principalement au Havre), le FISAC a été mobilisé pour soutenir des restructurations de pôles commerciaux.

Exemples de politiques globales de soutien à la création d'entreprise

A Bourges :

- l'ADIE et la Boutique de gestion Cher ANNA interviennent sur le soutien à la création d'entreprises sur le quartier.
- Bourges Plus propose des services de soutien aux créateurs et aux dirigeants d'entreprises sous la forme d'un accompagnement à l'installation sur des terrains ou dans des bâtiments Bourges Plus et à travers le versement de subventions liées à la création et/ou la pérennisation d'emplois, au développement de l'innovation et de la recherche.
- Le centre de la Chancellerie fait l'objet actuellement d'un projet de « Centre d'Affaire de Quartier » (CAQ)⁹⁶ consistant en l'implantation d'une pépinière d'entreprises au sein de cet espace, animée par la boutique de gestion d'entreprise (BGE Cher ANNA).

A Corbeil :

- une des premières Maison de la Création d'Entreprises (MCE) créée en 2006 avec le soutien de l'Agence pour la Création d'Entreprises (APCE), accompagne chaque année plus de 150 porteurs de projet (sensibilisation, amorçage puis orientation vers les partenaires). D'après le bilan de la CCI, environ 10% des 1 600 entreprises créées dans la Communauté d'Agglomération depuis 2008 ont bénéficié d'un accompagnement de la part de la MCE et de ses partenaires ;
- la Mission Intercommunale Vers l'Emploi (MIVE) porte depuis 2004, un dispositif « Aide à la création-reprise d'activité » soutenu par la Maison de l'Emploi (pour l'accompagnement à la création), ainsi que par le PLIE, la Boutique de Gestion et la Caisse des Dépôts et Consignations (pour le suivi post-crédation). Cette action a conduit au cours de l'année

⁹⁶ Appel à projet du CGET, de la Caisse des Dépôts, de l'ANRU et de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH).

2008 à la création de 12 entreprises, à la reprise d'une licence, au retour à l'emploi de 2 demandeurs d'emploi et à la création de 17 emplois.

Au Havre :

- le Service d'Amorçage des Projets (CitésLab) a permis l'accompagnement de 579 projets entre 2006 et 2012 dont 442 accompagnements à la création. Parmi ces projets, 95 ont abouti à une création avec 126 emplois générés et un taux de survie à 3 ans d'environ 70% (vs. 50% en moyenne sur la ZFU).
- Après l'arrêt des financements de la Caisse des dépôts (limités à 6 ans), Planet Adam continue la même mission sur la même ZFU (avec 2 ETP et un budget annuel d'environ 90 000 euros), avec davantage d'accompagnement (délégué à des Boutiques de gestion avec le SAP) et des cofinancements Acsé, Caisse des dépôts, Pôle Emploi, Ville et Fondations privées.

A Rillieux :

Le Pôle Entrepreneurial de la Ville regroupe au sein d'une pépinière d'entreprises portée par l'association Cap Nord, l'ensemble des structures d'accompagnement à la création d'entreprise (CitésLab, les services d'appui à la création de la Ville, de l'Agglomération et de la CCI et le centre national d'information sur le droit des femmes). Le pôle accueille plus de 200 porteurs de projets par an. La Pépinière d'entreprises propose aux créateurs d'entreprises (moins d'un an) une solution d'hébergement à prix attractifs avec des loyers progressifs (26 bureaux de 15 à 30 m² à la location pour quatre années maximum), un dispositif d'accompagnement personnalisé (CCI de Lyon), des formations collectives et une mutualisation de services (salle de réunion, photocopieur, etc.).

A Lorient :

L'essentiel des soutiens de l'agence de développement local vise les entreprises innovantes et l'animation de filières stratégiques (nautisme, TIC, ...). Par ailleurs, une plateforme d'aide à la création (Initiative Pays de Lorient) intervient localement à travers des prêts d'honneurs aux créateurs d'entreprises, mais ces soutiens ne sont pas particulièrement ciblés sur le quartier et les ZUS de manière générale. Par ailleurs, la Ville (en tant que copropriétaire) a soutenu le centre commercial en 2011 en prenant en charge les travaux d'embellissement du toit (de la tôle au bois) et de décoration intérieure et l'amélioration des signalétiques. Au-delà de ces interventions, l'agence de développement local et la Ville n'interviennent pas sur le soutien au commerce alimentaire.

A Montauban :

Le travail sur la reprise et la création d'activité fait l'objet d'un travail entre les services de l'agglomération et la Chambre des métiers, sur les quartiers Est comme sur l'ensemble de la ville, face au constat d'une difficulté pour les commerçants à trouver des repreneurs de leur fonds de commerce d'une part et celle de trouver des locaux où s'installer pour les porteurs de projet. Par ailleurs, le territoire dispose de deux pépinières d'entreprises, l'une relevant du Département et située en centre-ville, l'autre portée par l'agglomération et sise sur la ZA Albasud.

A Woippy :

L'agence de développement de Metz Métropole intervient sur les enjeux de création d'entreprise avec la mise en place en 2010 d'un CitésLab avec des permanences à la Maison de l'emploi de Woippy.

A noter enfin que les attentes en termes de développement quantitatif et qualitatif des activités commerciales liées à la modification du peuplement du quartier étaient limitées dans la quasi-totalité des sites, hormis pour Chambéry (attente de montée en gamme des commerces Place Demangeat en lien avec la diversification de l'offre de logements de la rue

des Combes) et pour Woippy (création d'un pôle central de commerces et de services à proximité des pavillons en accession sociale).

2. Une réussite variable des opérations d'activité économique réalisées dans le cadre de la rénovation urbaine

La construction de locaux d'activité économique ou la restructuration de polarités commerciales dans les quartiers constituaient souvent un pari. Les risques étaient réels de situation de vacance face à la crainte supposée des entrepreneurs d'investir dans ces quartiers « qui font peur » ou l'impossibilité pour un commerçant de faire un chiffre d'affaire suffisant auprès d'une population paupérisée. Or, les résultats de l'enquête montrent qu'une grande majorité des opérations économiques lancées dans le cadre des projets de rénovation urbaine ont rencontré un succès, avec cependant des différences selon les contextes et les types d'activité.

2.1. Les locaux économiques financés par les PRU sont pour la plupart occupés, signe de la réussite des opérations

Les locaux financés par les PRU sont occupés à plus de 80%. Pour l'ensemble des opérations de petites cellules commerciales (8 des 10 sites concernés), les taux d'occupations sont même proches de 100%. En revanche, 2 des 3 opérations portant sur des moyennes surfaces alimentaires financées dans le cadre des PRU connaissent d'importantes difficultés.

Pour la quasi-totalité des opérations de locaux tertiaires étudiés (6 des 10 sites concernés), les taux d'occupations sont situés entre 80% et 100%, sauf pour deux opérations dont les occupations sont situées entre 5 et 20% (Centre chancellerie à Bourges et locaux en pieds d'immeuble à Lorient). A noter également à Bourges, un taux de remplissage d'environ 80% des nouveaux locaux d'entreprise du parc Comitec, mais une vacance importante dans les autres bâtiments de ce parc.

Occupations des principales opérations de locaux financés par les PRU

| | Principales opérations prévues | Occupation |
|-----------------|--|--|
| Bourges | Immeuble de bureaux Comitec (900m ² de bureaux livrés fin 2012) | 80% d'occupation (entreprises de conseil et professionnels libéraux) |
| | Centre commercial et de services de la Chancellerie (2000 m ² de bureaux + 14 cellules livrés fin 2011) | 5% de la surface des bureaux occupés 100% des locaux commerciaux occupés (une supérette + 11 locaux + annexe Mairie et La Poste) dont quelques commerces nouveaux |
| Chambéry | Extension (+ 1600 m² en 2006) et réhabilitation du parc d'activité de Côte Rousse (5000 m ² terminés en 2011) | 92% d'occupation sur l'ensemble du parc d'activité (chiffres juin 2013) |
| | Requalification des locaux commerciaux de l'Avenue d'Annecy (23 cellules livrées en 2012) | 100% d'occupation (vs. 5 cellules vacantes sur 23 avant le PRU, dont 3 situées en « tête de gondole » aux extrémités de l'Avenue) |

| | | |
|-------------------------|---|--|
| | Restructuration du centre commercial des Combes (13 cellules et moyenne surface livrées en 2013) | Moyenne surface inoccupée depuis le départ de ED en 2011 |
| Corbeil-Essonnes | Aménagements pour un nouveau centre commercial aux abords de la RN7 (2009) | 100% d'occupation (dont la pharmacie démolie en cœur de quartier) |
| | Construction d'une halle de marché alimentaire (2005) | Accueil deux fois par semaine d'un marché d'environ 60 commerçants non sédentaires |
| Le Havre | Restructuration du centre commercial Mare Rouge (terminée en 2005) | 100% des locaux occupés (vs. 2 vacants sur 8 avant 2004) |
| | Construction du parc tertiaire Notre Dame de Grâce (2300 m ²) terminée en 2008 | 90 à 95% d'occupation (dont 4 propriétaires-occupants et 5 petites structures locataires) |
| | Changement d'usage de 19 logements en « pôle médical » à Mont Gaillard terminé en 2012 | 90 à 95% d'occupation (dont une pharmacie et 17 professionnels de santé) |
| Hem-Lys-Roubaix | Construction d'un nouveau centre commercial avec relocalisation de 2 commerces et 3 autres cellules | 100% d'occupation (une supérette, une boucherie Hallal, une boulangerie et un call box) + installation d'un pôle médical sur foncier libre |
| | Changement d'usage de pieds d'immeubles (9 cellules livrées en 2013 - 2014) | 100% d'occupation (professions médicales, auto-école, agence de voyage et micro-crèche) |
| | Parc d'activité Blanchisserie (8 terrains viabilisés) | 75% des lots commercialisés (trois entreprises, un hôtel d'entreprises de petits surfaces et 6 cellules commerciales) |
| Lorient | Construction de locaux tertiaires sur 1500 m ² terminés en 2012 | 80% des surfaces occupées (1000m ² par l'UDAF et 200 m ² par des dentistes) |
| | Changement d'usage de 6 locaux en pied d'une tour (livrés en 2012) | 20% d'occupation aujourd'hui (50% au maximum) |
| Montauban | Réimplantation d'un supermarché et construction de 8 cellules de commerces et services (2011) | Leader Price réimplanté et 100% d'occupation des cellules commerciales (tabac, boulangerie, snack, pharmacie et fleuriste) et de services (La Poste, CCAS et DGA Solidarité) |
| Rillieux-la-Pape | Changement d'usage de logements en 675 m ² de bureaux dont 300 m ² en pépinière (2008) | 100% d'occupation pour la pépinière (17 entreprises actuellement sur 50 depuis 2008) Entre 80 et 100% d'occupation pour les autres locaux |

| | | |
|---------------|---|---|
| Woippy | Déplacements de 6 cellules commerciales en pieds de tours démolies sur le pôle de centralité et ajout de cellules sur ce pôle (1800m ²) | Les cellules ne sont pas encore toutes livrées (début 2016), mais la plupart semblent réservées, hormis une surface de 600m ² qui devait accueillir une locomotive alimentaire |
|---------------|---|---|

2.2. L'attractivité économique dépend des exonérations fiscales mais aussi de la rénovation et de l'amélioration de l'accessibilité des quartiers

Sur les 11 opérations incluant des locaux tertiaires (hors extension du parc Côte Rousse à Chambéry), plus de la moitié des surfaces sont occupées par des professionnels libéraux, dont notamment des professionnels de santé, les autres surfaces sont occupées par divers types d'entreprises et 2 opérations connaissent des difficultés pour finaliser leur occupation (Lorient), voire pour l'essentiel des bureaux concernés (Centre de la Chancellerie à Bourges).

Dans la quasi-totalité des sites concernés (Le Havre, Bourges, Woippy, Hem), il est constaté un lien fort et explicite entre l'importante installation de professionnels libéraux (dans les opérations PRU et hors PRU) et les exonérations d'impôts consenties. Au Havre en particulier, les transferts très importants de professions de santé sont attribués au rôle de ces exonérations combinées à la construction de l'Hôpital privé au nord du site. Le contexte de pénurie médicale semble faciliter ces transferts en permettant de surcroît à ces professionnels de conserver leur clientèle du centre-ville.

En dehors des cas d'installations de professionnels de santé ou libéraux, le rôle des exonérations ZFU semble plus variable et en déclin progressif. Ce rôle moins important a été constaté sur la plupart des sites en ZFU avant la fin de l'exonération des cotisations sociales. En parallèle, les rôles de la rénovation du quartier et de la forte amélioration de son accessibilité semblent avoir été plus décisifs pour l'implantation de la plupart des nouveaux établissements (hors auto-entrepreneurs et professionnels de santé).

Dans le cas du Havre, la mise en place des infrastructures (Rocade, tramway et très haut débit) et la localisation « à l'écart » des nouveaux parcs d'activité sont davantage évoquées que les exonérations et pourraient expliquer l'occupation importante des plus de 12 000 m² de locaux tertiaires livrés sur la période sur le site, dans un contexte de marché pourtant « détendu ».

Dans le cas de Rillieux, le rôle des exonérations fiscales est évoqué en complément de la transformation d'un quartier monofonctionnel en un quartier plus diversifié (accueillant la Pépinière Cap Nord, le centre chorégraphique Maguy Martin et la nouvelle MJC) et plus accessible (desserte par la ligne de bus « forte » C2 depuis 2011).

A Woippy, les opérations de locaux d'activité sont encore en cours de réalisation, mais les indications d'une probable occupation importante sont avant tout expliquées par l'attractivité nettement plus importante du nouveau pôle de centralité, à la fois en raison de sa rénovation et de son accessibilité nettement renforcée grâce à la mise en service d'une ligne de bus à haut niveau de service (BHNS) depuis 2012.

A Bourges, l'occupation très supérieure des bureaux de Comitec (par rapport au Centre de la Chancellerie) est principalement expliquée par son accessibilité nettement plus importante, cette opération étant située en bordure de site et à proximité de la gare, alors que l'opération

de la Chancellerie est située en cœur de quartier, sans liaison de transport fréquente et rapide vers la gare ou le centre-ville.

2.3. Les difficultés sont plus importantes pour les opérations commerciales

Les opérations portant sur des moyennes surfaces alimentaires financées dans le cadre des PRU ont connu plus de difficultés, notamment sur les sites de Chambéry et Woippy. Seule l'opération de Corbeil-Essonnes ne connaît pas de problème d'occupation, mais celle-ci est principalement portée par un promoteur privé et dispose d'un emplacement particulièrement privilégié (bordure de la RN7 qui relie Paris à Fontainebleau et traverse l'aéroport de Paris Orly). Dans les cas de Chambéry et Woippy, le manque de candidat semble principalement lié à la proximité directe d'une grande zone commerciale, donnant lieu à Chambéry à une réorientation globale du projet. Et à Bourges, ce même facteur explique l'abandon du projet de restructuration du centre commercial.

Pour les acteurs interrogés, les PRU ont un effet « pervers » sur l'activité commerciale, qui se traduit par la baisse de la population dans la zone de chalandise. En effet, la mise en œuvre des PRU se traduit dans la plupart des cas par la réalisation dans un premier temps de démolitions, puis par une reconstitution de l'offre de logements sociaux et de logements diversifiés. Cette baisse de la population du quartier s'observe notamment à Bourges (-17% soit -2000 habitants sur la ZUS entre 2004 et 2011) ou à Lorient. Pour autant, dans la plupart des cas (hors Bourges), cette baisse de la population est généralement temporaire et les sites ont déjà retrouvé leur niveau de population initial ou sont en voie de retrouver une population équivalente, voire plus importante (notamment à Corbeil ou à Cergy).

Par ailleurs, les nuisances liées aux travaux sont également évoquées notamment dans les cas de Bourges et de Lorient, mais ces effets semblent nettement moins importants et limités dans le temps.

Dans les trois cas où l'activité commerciale semble s'être maintenue (halle du marché à Corbeil, avenue d'Annecy à Chambéry et la plupart des centres commerciaux au Havre), la restructuration importante de l'espace commercial semble avoir facilité le maintien de l'activité (voire pour Chambéry un gain d'activité), dans un contexte général récessif. Dans le cas du Havre, les aménagements du PRU et l'arrivée du tramway ont plus généralement contribué à la fois au développement de l'activité du « petit » centre commercial Mare Rouge et à celle de l'hyper-centre commercial Auchan (même si cette dynamique affichée par les acteurs, semble plus fragile à l'observation et n'est pas étayée par des données).

3. Des opérations parfois concurrencées par l'offre de proximité, du fait d'une concurrence territoriale mal maîtrisée

Dans la plupart des sites, la principale raison évoquée pour expliquer la limitation du nombre, le dimensionnement réduit ou la faible occupation des opérations économiques et commerciales est la présence d'une offre de proximité importante, qu'il s'agisse de commerces ou de locaux tertiaires. En effet, le succès des opérations de développement économique et commercial dans les quartiers dépend en grande partie de la maîtrise des effets de concurrence territoriale.

Depuis 2008, la crise économique persistante a conduit dans de nombreux territoires à une suroffre de locaux tertiaires et commerciaux. Or, dans les territoires étudiés, la programmation économique et commerciale des projets de rénovation urbaine a été le plus souvent faite indépendamment des réflexions stratégiques conduites par les EPCI, occasionnant par endroit des difficultés.

3.1. Une limitation des opérations du fait de l'offre de proximité existante

Sur le site de Cergy-Croix Petit, les acteurs justifient l'absence d'opération de locaux commerciaux par l'existence d'un centre commercial d'importance régionale (les Trois Fontaines comprenant un magasin Auchan de 13 000 m² et environ 150 magasins et restaurants) et par la présence de deux pôles de commerces de proximité situés sur les places des Chênes et des Linandes. Le choix opéré par la Ville de Cergy a consisté à ne pas développer une offre concurrentielle aux deux pôles de commerces de proximité souffrant déjà de la concurrence du centre commercial Trois Fontaines. Les résultats de cette stratégie de jonction du quartier avec son environnement immédiat font débat entre les acteurs. Les uns considérant que le quartier « manque de vie » et de commerces de proximité (pouvant favoriser une vie de quartier) et les autres considérant que les commerces ne manquent pas et que l'offre commerciale disponible à proximité est suffisante à l'heure actuelle.

Sur le site des Tarterêts (Corbeil-Essonnes), l'absence d'opération de locaux tertiaires semble s'expliquer par la proximité immédiate de 5 parcs d'activités sur le territoire de l'agglomération, dont le site du groupe SNECMA et la pépinière « Le Trident » en bordure de la ZUS (et en ZFU). De plus, plusieurs projets étaient prévus sur la période à proximité du site, dont 24 000 m² de locaux dans 2 parcs sur les secteurs du Quai de l'Apport Paris et de la ZI Gustave Eiffel (sur la ZFU mais hors ZUS et PRU) qui accueilleraient déjà environ 300 entreprises en 2010 (dont Eiffage attributaire important du PRU).

Sur les sites où un volume plus important d'opérations a été réalisé, la principale explication est identique :

- à Bourges, la présence de pôles commerciaux concurrents en périphérie directe de la ville explique l'abandon du projet de restructuration du centre commercial Cap Nord (désengagement du principal partenaire) ;
- à Lorient, la progression rapide de l'offre de locaux tertiaires sur l'agglomération et notamment dans la zone maritime à proximité du site de rénovation urbaine avait été anticipée (bien que sous-estimée) en 2002 et a permis de limiter les surfaces financées par le PRU.

A noter que dans la quasi-totalité des cas étudiés, la disponibilité du foncier n'est pas évoquée comme un facteur éventuellement problématique pour le développement de locaux commerciaux ou tertiaires. Le seul cas évoqué est un projet abandonné de petites cellules

tertiaires à Woippy, en raison de la mobilisation du foncier pour la construction de logements par l'association Foncière Logement (il n'y avait pas d'autre foncier disponible). A noter que sur ce site, il n'y a pas eu de pilotage spécifique de la ZFU, ni de coordination entre équipes du PRU et de la ZFU⁹⁷.

3.2. Des opérations économiques s'appuyant diversement sur des études et consultations

Dans la plupart des sites et pour la plupart des opérations, une étude a été réalisée pour en préciser le potentiel. La quasi-totalité des opérations commerciales ont ainsi été précédées par une étude portant sur le potentiel de la zone de chalandise pour les locaux commerciaux restructurés ou construits. Dans deux cas (Restructuration du centre commercial des Combes à Chambéry et Restructuration du centre commercial Cap Nord à Bourges), les études ont préconisé un abandon du projet ou ont souligné les difficultés potentielles au regard des modalités envisagées, ce qui a abouti à une décision d'abandon pour le projet de Bourges comme à Chambéry. De nouveaux projets portés par Epareca ont depuis été définis sur ces deux sites. Par ailleurs, la Ville de Cergy a plus récemment sollicité Epareca pour mener une étude commerciale sur les quartiers Les Linandes et Les Chênes ainsi qu'une étude juridique et foncière sur la polarité commerciale des Linandes. Mais il semblerait que ces études aient été engagées plus comme un outil de veille que dans la perspective de mettre en œuvre un plan d'action.

S'agissant des projets de locaux tertiaires, 3 des 8 opérations (deux au Havre et une à Lorient) ont donné lieu à une étude de la demande. Pour les opérations du Havre, il s'est agi d'une analyse « informelle » des demandes directes adressées par des professionnels, alors qu'une étude plus formelle de la demande potentielle de locaux sur le quartier a été réalisée à Lorient et a permis de limiter le projet à 1500m². Sur le site de Bourges, les acteurs justifient l'absence d'étude de marché concernant l'offre et la demande commerciale locale par la nature du projet (reconstitution d'espaces commerciaux démolis), mais il ne semble pas y avoir d'explication à l'absence d'étude pour les opérations de locaux tertiaires, a fortiori au regard du caractère détendu du marché des locaux d'entreprises sur l'agglomération. Sur Chambéry, une étude commerciale a été menée à l'échelle du quartier confirmant l'opportunité de la redynamisation du pôle commercial de l'Avenue d'Annecy.

L'utilisation d'une étude commerciale d'opportunité Le cas de la requalification de l'Avenue d'Annecy

L'avenue d'Annecy est un pôle de centralité à vocation commerciale, avec la présence de commerces de proximité, d'une moyenne surface en entrée de quartier et d'un marché hebdomadaire très fréquenté et rayonnant à l'échelle de l'agglomération.

La moyenne surface située en entrée de quartier joue un rôle de captage de flux circulant sur l'avenue Daniel Rops, axe qui borde le quartier et représente une des liaisons routières principales



Vue initiale du projet – Source : Bilan mars 2014

⁹⁷ Cette absence de pilotage de la ZFU et de coordination ZFU/PRU est constatée sur 4 des 5 autres sites étudiés en ZFU (hors Le Havre, cf. ci-dessous).

entre Chambéry et Aix-les-Bains (D991).

Les acteurs soulignent que le secteur a connu un ralentissement commercial après le départ de plusieurs commerces et services « moteurs » (un laboratoire d'analyse notamment) au début des années 2000, se traduisant par une vacance croissante des locaux commerciaux en pieds d'immeuble (5 cellules vacantes sur 23 avant le PRU, dont 3 situés en position de « têtes de gondole » aux extrémités de l'Avenue). Certains acteurs locaux avancent le coût de la mise aux normes des cellules comme facteur déclencheur des départs.

Face à ces constats, une « étude prospective de développement commercial » a été confiée par la Ville, l'Agglomération et la société d'économie mixte locale à un bureau d'étude, servant de base à la définition des orientations et des opérations du PRU en termes de développement économique et commercial, notamment autour de l'Avenue d'Annecy. L'étude formule comme constats la « faible valorisation du linéaire commercial », des « difficultés de stationnement », l'aspect « disparate » des vitrines ainsi qu'un manque d'animation et de visibilité des commerces.

L'essentiel des interventions du PRU a ainsi été réfléchi à l'appui de cette étude diagnostic, qui confirmait l'opportunité de dynamiser le secteur de l'avenue d'Annecy.

3.3. Les locaux tertiaires sont inoccupés lorsque l'excès d'offre locale n'a pas été anticipé

Les rapports réalisés sur les opérations de développement économique financées dans le cadre du PNRU⁹⁸ ont généralement souligné l'importance de privilégier une offre nouvelle de petits locaux « abordables » (souvent insuffisante dans les quartiers prioritaires) et de services mutualisés (notamment pour les très petites structures) dans le cadre d'une gouvernance économique transversale associant les partenaires économiques locaux.

S'agissant des deux cas étudiés les plus difficiles (Lorient et Bourges), les locaux ont généralement une taille et un prix réduit, mais le principal frein aux occupations semble être l'excès d'offre de bureaux dans l'agglomération au moment de la livraison des locaux. En effet, sur ces deux sites, les loyers proposés sont moins élevés que la moyenne de l'agglomération, mais celle-ci connaît un excès d'offre particulièrement importante :

- A Lorient, environ 30% des surfaces totales de bureaux de l'agglomération ont été livrées dans la dernière décennie et l'excès d'offre dans le neuf atteint environ 2 ans de stock (soit 6000m² disponibles dans le neuf pour 3500m² placés en 2013) ;
- A Bourges, 6 parcs d'activité ont été livrés sur la période (plus de 400 entreprises installées).

Dans les deux cas, aucune étude n'avait été réalisée en début de PRU pour estimer l'état et l'évolution de l'offre et de la demande de locaux tertiaires sur l'agglomération en général ou pour le projet en particulier. A Lorient, une étude avait bien été réalisée en 2002 et avait déjà préconisé la limitation des surfaces à proposer à Kervénanec. Mais l'augmentation de l'offre s'est accélérée ensuite et l'étude n'a pas été actualisée en 2005.

Dans le cas des Tarterêts, il n'y a pas eu besoin d'étude spécifique pour décider de mieux dimensionner ou d'abandonner un projet de locaux d'entreprises, en raison de la dimension très importante des projets de locaux tertiaires déjà prévus en début de PRU à proximité du site (Cf. détails ci-dessus).

⁹⁸ Caisse des dépôts/ANRU 2011 + Goulard-Pupponi 2010

Plus généralement, l'excès d'offre de locaux tertiaires dans l'agglomération menace également les sites et opérations dans lesquels le développement économique est important. Au Havre en particulier, il est souligné que les commercialisations et locations auraient été nettement plus difficiles après 2012, dans la mesure où l'excès d'offre est constaté depuis cette date, principalement en raison d'importantes livraisons de locaux tertiaires en 2012-2014 (portés par des promoteurs privés en général dans d'autres parties de l'agglomération). Le problème de vacance va donc probablement se développer à la fin des baux (6 ou 9 ans) et des exonérations fiscales (environ 14 ans).

Par ailleurs, les politiques de soutien à la création d'entreprises ont un rôle plutôt limité sur les nouvelles implantations, hormis dans certains cas (Cf. exemples du Havre et de Rillieux ci-dessous). En effet, dans la plupart des sites, les locaux commerciaux sont principalement occupés par des commerçants déjà présents sur le quartier et la plupart des implantations sont des transferts (notamment de professions libérales). La plupart des créations enregistrées sont donc des auto-entrepreneurs, dont l'activité est difficile à préciser et les besoins en locaux généralement réduits (travail occasionnel à domicile).

En revanche, la présence du pôle entrepreneurial dans la pépinière de Rillieux semble avoir facilité le développement de la création d'entreprises sur le quartier. En effet, parmi les 35 entreprises sorties de la pépinière et accompagnés par le pôle, 25 sont toujours en activité et se sont réimplantées sur le territoire, dont 38% à Rillieux-la-Pape, correspondant à plus de 25 emplois.

Au Havre, l'accompagnement du SAP (devenu CitéLab puis Planet Adam) a bénéficié à 579 projets entre 2006 et 2012 dont 442 accompagnements à la création. Parmi ces projets, 95 ont abouti à une création avec 126 emplois créés et à un taux de survie à 3 ans d'environ 70% (vs. 50% en moyenne sur la ZFU).

Du point de vue de l'occupation de locaux, il est également à noter que « hors PRU », d'importantes opérations de locaux d'artisans à Hem et au Havre ainsi que plusieurs parcs d'activités à Corbeil connaissent des occupations importantes (80 à 100%). Selon plusieurs acteurs de différents sites (Le Havre, Lorient, Hem et Rillieux), les opérations visant des artisans (ou des associations) présentent un potentiel de commercialisation toujours plus important que des bureaux destinés aux services administratifs ou commerciaux dans les sites de rénovation urbaine. En effet, pour ces types d'activités, des offres nettement plus attractives (en termes d'accessibilité et/ou de « prestige ») sont généralement disponibles dans les centres villes, dans les grandes zones d'activité ou près des gares.

Dans la plupart des sites, l'absence de locaux d'artisans dans les projets réalisés dans le cadre des PRU n'est pas ou peu justifié, hormis à Lorient, où les acteurs du PRU précisent qu'ils avaient des demandes de locaux de ce type par des habitants du quartier, mais qu'il s'agissait principalement de demandes de « garages » et que la volonté de « banaliser » le cœur du quartier a conduit à privilégier la construction de locaux tertiaires pour accueillir des professionnels de santé ou des bureaux.

3.4. L'activité commerciale est généralement en difficulté, notamment lorsque des grands pôles concurrents sont à proximité

Très peu de données sont disponibles sur l'évolution de l'activité commerciale en général dans les quartiers de rénovation urbaine et dans les locaux restructurés ou créés en particulier. Les acteurs interrogés soulignent plus généralement une baisse de l'activité des commerces du quartier, notamment à Bourges et à Lorient (et à Cergy pour les commerces situés aux alentours du quartier). A Lorient, l'activité du supermarché du centre commercial s'est dégradée au point que le propriétaire du principal supermarché menace de fermer (déjà 4 ETP supprimés sur les 10 ETP en 2012), alors que le marchand de journaux et la

boulangerie ont fermé ces deux dernières années.

A Bourges et à Cergy, l'intensité de la dégradation est moins précisée, mais elle se manifeste notamment par la fermeture récente de plusieurs petites cellules. A Bourges, les commerçants nouvellement installés sur le centre de la Chancellerie témoignent d'un niveau d'activité commerciale assez faible par rapport à ce qu'ils attendaient en s'y installant, principalement du fait de la vacance encore élevée des locaux d'entreprises et des nouveaux immeubles alentour.

En revanche, il semble que l'activité commerciale évolue plus favorablement ou du moins ne diminue pas à Corbeil (halle du marché), Chambéry (avenue d'Annecy) et au Havre (ensemble des centres commerciaux). Pour les acteurs locaux, la requalification de l'Avenue d'Annecy (piétonisation partielle, travail sur la signalétique et les devantures des cellules commerciales) a permis de limiter un phénomène de « dent creuse » induit par une vacance progressive sur le linéaire commercial (départ de services structurants et de commerces, laboratoire d'analyse médicale notamment), de nature à constituer un frein pour l'ensemble des activités situées sur l'Avenue. Les effets en sont l'installation de nouveaux commerces et services et la disparition de la vacance.

Le principal frein au développement, voire au maintien de l'activité commerciale dans les sites de rénovation urbaine semble être la proximité de grandes zones commerciales, en particulier lorsqu'elles proposent des prix peu élevés. L'importance de ce facteur est en effet soulignée dans l'ensemble des cas où l'activité d'un ou plusieurs centres commerciaux est en forte diminution (Lorient, Bourges, Chambéry), par les acteurs interrogés⁹⁹ et parfois par des études réalisées dans le cadre du PRU ou hors PRU.

Exemples d'études sur les difficultés des commerces locaux

A Lorient, la principale raison des difficultés du supermarché est la pratique de prix trop élevés dans un contexte de forte concurrence locale « low cost » pour le commerce alimentaire. En effet, l'étude réalisée sur la zone de chalandise souligne ce facteur « *malgré un bon niveau de fréquentation locale du centre commercial d'environ 65% des ménages de la zone, dont 47% de manière régulière, soit 2.500 ménages-clients venant au moins une fois par mois dont la moitié venant du quartier* ». L'importance du prix est également attestée par une fréquentation importante de 2 Leclerc, pourtant très éloignés, par les habitants de Kervéanec et par une emprise très forte de l'Intermarché pour les habitants de la zone en général (> à 20% des achats alimentaires).

A Cergy, la récente étude Epareca de 2014, sur les quartiers Cucs dresse un état des lieux pessimiste de la situation de la polarité des Chênes, une des deux polarités à proximité du quartier. Elle fait état d'un taux de vacance de 44% des surfaces commerciales, « *souvent signe annonciateur d'un mitage irréversible* ». Cette situation est principalement attribuée à une offre doublon avec la polarité des Linandes sur une échelle de consommation très limitée et une mauvaise accessibilité qui ne lui permet pas de bénéficier des flux extérieurs au quartier et provoque la fuite de la clientèle captive de la Croix Petit vers le centre commercial des Trois Fontaines, ce qui a été confirmé par les différents entretiens réalisés auprès des acteurs locaux.

⁹⁹ A Lorient, le propriétaire du supermarché cite également ce facteur, mais souligne qu'avec un emplacement plus favorable (permettant d'être visible de l'avenue passant à proximité), son activité pourrait être redressée.

4. Les retombées des chantiers sur l'économie locale limitées aux marchés divisés en « lots réduits »

Le PNRU représente un investissement d'argent public considérable : plus de 40 milliards d'euros au total, et des projets locaux d'environ 100 millions d'euros en moyenne. Cette importante manne financière, essentiellement dirigée vers le secteur du BTP, aurait pu être en partie captée par l'activité économique présente dans les quartiers ou leurs alentours.

Trois types d'effets sur l'économie locale des chantiers réalisés dans le cadre des PRU ont été analysés :

- La part des marchés réalisés par des entreprises du quartier et de l'agglomération et la part des marchés attribués à des TPE ou PME en général (en lien avec les éventuelles stratégies d'allotissements) ;
- La part des marchés réalisés dans le cadre des PRU dans l'activité des entreprises attributaires et de l'ensemble des entreprises locales du BTP ;
- Les recrutements liés à la réalisation des chantiers des PRU hors clause d'insertion et à l'issue des clauses d'insertion.

4.1. Les marchés de la rénovation urbaine ont surtout concernés de grandes entreprises généralistes

Dans la quasi-totalité des sites, très peu d'entreprises du quartier ont participé aux chantiers du PRU. Une part importante des grandes entreprises ou PME ayant réalisé les chantiers sont situées dans les grandes zones d'activité de l'agglomération concernée et peuvent avoir dans leurs effectifs des habitants du quartier, mais il est difficile d'en estimer la proportion.

Par ailleurs, la quasi-totalité des entreprises interrogées ont eu recours à leurs fournisseurs et sous-traitants habituels pour les chantiers du PRU, ceux-ci étant également localisés sur l'agglomération dans la plupart des cas, mais très rarement sur le quartier de rénovation urbaine (seuls quelques cas sont cités par les entreprises interrogées).

Dans au moins 6 cas (Bourges, Cergy, Corbeil-Essonnes, Le Havre, Hem et Woippy), les marchés les plus importants ont même été remportés par des grandes entreprises ou des PME implantées en dehors de l'agglomération, notamment s'agissant des marchés de gros-œuvre.

En revanche, dans les 3 sites dans lesquels une stratégie de « lots réduits » a été mise en œuvre, la grande majorité (Chambéry), voire la quasi-totalité des marchés (Lorient et Montauban) ont été remportés par des entreprises de l'agglomération et la majorité des marchés ont été remportés par des PME ou des TPE.

Stratégies et principaux résultats en termes d'attribution des marchés aux entreprises locales et aux TPE/PME

| | Stratégie explicite de « lots réduits » | Part des marchés réalisés par des entreprises du quartier (et de l'agglomération ¹⁰⁰) | Taille des entreprises attributaires | Nombre d'entreprises de BTP en 2013 sur le quartier * sur la ville* (et évolution 2004-2013) |
|-------------------------|---|---|---|--|
| Bourges | Non (voire « lots importants ») | Nulle ou quasi-nulle (environ 20% ¹⁰¹ et limitée au 2 nd œuvre) | Grandes Entreprises principalement | 28 (-2) *350 (+117)* |
| Chambéry | Oui | Nulle ou quasi-nulle (grande majorité) | GE pour démolition TPE et PME pour 2 nd œuvre | 77 (+6) *379 (+119)* |
| Cergy | Non | Aucune entreprise locale (quelques sous-traitants) | Grandes Entreprises et PME pour les maisons individuelles | 5 (+5) *285 (+99)* |
| Corbeil-Essonnes | Non | Nulle ou quasi-nulle (minoritaire et limitée au 2 nd œuvre) | GE pour TP et Gros œuvre PME pour 2 nd œuvre | 25 (-6) *369 (+101)* |
| Le Havre | Non | Très limitée (minoritaire et principalement pour 2 nd œuvre) | GE pour TP et Gros œuvre PME pour 2 nd œuvre | 40 (+4) *450 (+70)* |
| Hem-Lys-Roubaix | Non | Nulle ou quasi-nulle (environ 10% pour des sous-traitants) | Grandes Entreprises principalement | 10 (+5) *835 (+ 374)* |
| Lorient | Oui | Nulle ou quasi-nulle (quasi-totalité) | GE pour TP PME pour Bâtiment | 20 (-6) *256 (-18)* |
| Montauban | Oui | Nulle ou quasi-nulle (quasi-totalité) | PME surtout GE pour TP et Gros œuvre | 19 (-6) *429 (+115)* |
| Rillieux-la-Pape | Non | Très limitée (quasi-totalité) | GE et PME TPE en sous-traitance | 102 (+63) *228 (+108)* |
| Woippy | Non | Nulle ou quasi-nulle (très limitée) | PME (TP surtout) | 37 (+18) *701 (+264)* |

Nous n'avons pas eu accès à des données précises et exhaustives sur les localisations et tailles des entreprises attributaires nous permettant d'estimer les résultats de ces attributions en termes de part de l'activité captée par les entreprises locales et par les TPE et PME en général. Les résultats décrits dans le tableau sont donc des estimations réalisées à partir des entretiens auprès des donneurs d'ordre et de quelques fichiers d'entreprises attributaires

¹⁰⁰ Pour les sites situés dans des grandes ou très grandes agglomérations (Corbeil-Essonnes, Cergy, Rillieux-la-Pape et Hem), l'échelle « locale » considérée est la commune et ses alentours directs.

¹⁰¹ Sur 227 entreprises mobilisées sur les chantiers du PRU, 44 sont ou étaient localisées à Bourges.

et sont complétés par l'interrogation d'un échantillon de 7 à 13 entreprises attributaires par site.

4.2. Des stratégies rarement mises en œuvre pour l'attribution des chantiers aux entreprises locales

Des retombées économiques de la mise en œuvre des chantiers de rénovation urbaine étaient attendues, mais celles-ci n'ont pas donné lieu à des objectifs ou dispositifs permettant d'en concentrer les effets pour les entreprises et/ou habitants des quartiers concernés par la rénovation urbaine. Dans la quasi-totalité des sites étudiés, aucune stratégie n'a été mise en œuvre pour mobiliser en priorité les entreprises locales du BTP.

Peu d'explications sont formulées par les acteurs interrogés (bailleurs et Villes) sur cette absence de stratégie. Les habitudes d'utilisation de lots importants, jugés par certains plus « faciles » à gérer, semblent importantes dans la plupart des cas et l'intérêt potentiel des « lots réduits » pour mobiliser les entreprises locales ne semble pas connu ou peu envisagé. Sur ce plan, aucun bilan général n'a été réalisé, mais il est souvent constaté une préférence des maîtres d'ouvrages pour l'attribution de marchés en lot global, que seuls les majors et généralistes du BTP peuvent remporter¹⁰². La rareté du pilotage intercommunal, entraînant une multiplicité d'interlocuteurs, a également été identifiée comme peu favorable à la participation des TPE aux chantiers¹⁰³. Dans quelques cas (Cergy, Corbeil et Bourges), l'absence d'entreprise de gros œuvre dans la commune (ou aux alentours) peut également expliquer en partie cette absence de stratégie, mais elle n'explique pas l'absence de stratégie visant la mobilisation des entreprises locales sur les chantiers de second œuvre.

Sur une minorité de sites, les bailleurs ont privilégié la division des marchés en lots réduits avec l'objectif de permettre aux entreprises locales de participer au chantier. Dans les trois cas étudiés (Lorient, Montauban et Chambéry), il s'agissait de permettre aux entreprises locales de pouvoir répondre aux marchés, notamment pour le second œuvre, mais également pour le gros œuvre, afin de préserver le tissu local existant, imposer une concurrence aux majors « régionales » et ainsi maintenir à moyen terme des coûts maîtrisés. En revanche, dans la plupart des sites, les opérations de travaux publics semblent avoir donné lieu à des lots plus importants, les Villes étant manifestement encore moins mobilisées sur cette question que les bailleurs.

Exemples de mises en œuvre d'une stratégie de « lots réduits »

A Lorient, cette stratégie de « lots réduits » a été utilisée par le bailleur y compris pour le gros œuvre. L'objectif était de maintenir un tissu local suffisant pour garantir une concurrence lors des appels d'offre et permettre de limiter les risques d'appels d'offre infructueux ainsi que les dérives sur les prix (constatées dans d'autres départements ou régions, par exemple en Haute-Normandie).

A Chambéry, le bailleur et l'Agglomération ayant une « préférence » (non explicitée) pour les entreprises locales, une attention particulière a été portée sur la constitution de lots réduits et la limitation de la publicité de leurs appels d'offre à l'échelle départementale, hormis dans les cas où le tissu local était estimé insuffisant (principalement pour les opérations de démolition, attribuées notamment à des entreprises de Saint-Etienne).

¹⁰² CES de l'ANRU, *Les quartiers en mouvement : pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, 2012

¹⁰³ ANRU, *Les clauses d'insertion, un levier pour l'emploi*, 2012

A Montauban, la majorité des commanditaires n'a pas mis en place de stratégie particulière, mais un des deux bailleurs a rédigé la plupart de ses marchés en corps séparé, pour des raisons non explicitées.

Enfin, à Hem-Lys-Roubaix, une stratégie de « lots réduits » n'a pas été mise en place, mais la participation des entreprises locales au PRU devait être favorisée par un travail initié avec la fédération française du bâtiment (FFB) et les consulaires (CCI et CMA) visant à réaliser des modules de formations sur la réponse aux marchés publics et sur les clauses d'insertion.

Dans la plupart des cas, très peu d'entreprises du quartier semblent donc avoir participé aux chantiers du PRU. En effet, malgré le nombre parfois important d'établissements de « construction » situés dans les sites sur la période (entre 15 à 20 à Montauban ou Lorient et environ 90 à Chambéry ou Rillieux), la plupart sont des TPE ou des auto-entrepreneurs et/ou travaillent sur des chantiers de construction individuelle. Pour les sites de Cergy et de Hem, l'absence ou la quasi-absence d'établissements de construction implantés sur le quartier rend encore plus difficile, voire impossible la mobilisation d'entreprises locales de BTP.

S'agissant de la participation des entreprises locales au PRU, le principal facteur identifié est très clairement la taille des allotissements. En effet, alors que les PRU ayant mis en œuvre une stratégie d'allotissements « réduits » sont caractérisés par la participation de nombreuses entreprises locales (Chambéry, Lorient et Montauban, cf. ci-dessus), les PRU qui ont le moins profité à des entreprises locales (Bourges, Cergy, Corbeil-Essonnes, Hem ou Le Havre) sont caractérisés par une absence de stratégie d'allotissement et par une taille effective importante des lots utilisés, notamment pour le gros œuvre.

Dans le cas de Bourges, les prix proposés par les grands opérateurs nationaux (Bouygues, Vinci et Eiffage) sont également avancés comme explication de la faible participation des entreprises locales. En revanche, au Havre, le bailleur souligne que les prix proposés pour le gros œuvre sont particulièrement élevés, en raison du peu de concurrences entre grandes entreprises de gros œuvre au niveau régional, voire d'ententes régionales sur les prix. Sur les autres sites, les acteurs évoquent également la « volumétrie » comme raison pour privilégier les grands lots (et en conséquence des majors régionales généralement non implantées dans leur agglomération). L'absence d'entreprise locale n'est que rarement citée comme explication, hormis pour les rares cas d'entreprises régionales attributaires dans les sites ayant mis en œuvre une stratégie visant à favoriser les entreprises locales.

Enfin, à Hem-Lys-Roubaix, la seule mise en place de « modules de formations sur la réponse à des marchés publics » initié avec la FFB et les consulaires (CCI et CMA), n'a pas été suffisante pour faire participer les entreprises locales au PRU dans la mesure où seuls 10% des marchés (environ) ont été réalisés par des entreprises locales, principalement en sous-traitance de majors régionales.

Dans les 3 cas où une stratégie de « lot réduit » a été mise en œuvre, le tissu des entreprises locales a donc été suffisant pour répondre et réaliser la majorité ou la quasi-totalité des chantiers des PRU. Peu de grandes entreprises étaient implantées sur ces sites (hormis quelques-unes à Chambéry). Le levier des « lots réduits » a permis d'augmenter la participation des PME, voire des TPE aux marchés des PRU. En effet, les PRU qui ont le moins profité à des entreprises locales (Bourges, Cergy, Corbeil-Essonnes, Hem ou Le Havre) sont caractérisés par une absence de stratégie d'allotissement et par une taille effective importante des lots utilisés, notamment pour le gros œuvre. Cet effet de concentration des grandes entreprises sur les marchés de gros œuvre a donc été amplifié.

Dans la plupart des sites, des entreprises locales ont néanmoins remporté une part significative de marchés dans le second œuvre, mais le gros-œuvre est le type de marché qui est le plus attribué aux grandes entreprises (principalement situées dans d'autres sites

de la région). Cette difficulté manifeste du gros œuvre pour les PME locale est confirmée par la plupart des entreprises interrogées qui soulignent que les marchés de gros œuvre sont les plus difficiles à remporter.

4.3. Une importance du PRU très variable pour les entreprises locales de BTP

Afin d'estimer l'importance globale du PRU pour l'activité du BTP local, nous avons combiné la part approximative des marchés attribués aux entreprises locales (Cf. ci-dessus), au montant des chantiers effectivement réalisés.

Estimation de l'activité induite pour le BTP local par les PRU

| | Montant des marchés PRU réalisés ¹⁰⁴ | Estimation de l'activité induite pour le BTP local |
|-------------------------|---|--|
| Bourges | 200 M€ | < 50 M€ |
| Chambéry | 150 M€ | > 100 M€ |
| Cergy | 110 M€ | < 20 M€ |
| Corbeil-Essonnes | 200 M€ | < 80 M€ |
| Le Havre | 310 M€ | < 120 M€ |
| Hem-Lys-Roubaix | 110 M€ | < 20 M€ |
| Lorient | 120 M€ | > 100 M€ |
| Montauban | 120 M€ | > 100 M€ |
| Rillieux-la-Pape | 80 M€ | ? |
| Woippy | 100 M€ | < 20 M€ |

Source : Enquête auprès de 89 entreprises attributaires de marchés du PNRU

Pour les entreprises interrogées dans notre enquête, la part du PRU dans leur chiffre d'affaire (CA) sur la période 2004-2014 est généralement inférieure à 20% (Cf. tableau ci-dessous). Néanmoins, pour au moins 7 entreprises, la part du CA lié au PRU a dépassé 50% et pour au moins 5 autres entreprises, cette part du CA est supérieure à 30%. Ces entreprises (qui représentent environ 15% de l'échantillon) sont principalement de petite taille et se sont donc fortement développées, puis ont généralement connu une baisse importante de leur chiffre d'affaires avec la fin des PRU. Dans certains cas, elles ont aussi été fortement impactées par les retards ou annulations de chantiers, en particulier à Bourges où ces retards, révisions et annulations ont été très importants¹⁰⁵.

Importance du PRU dans le chiffre d'affaires des entreprises interrogées

| | Nombre d'entreprises interrogées | Part pour lesquelles le PRU représente moins de 20% | Part pour lesquelles le PRU représente entre 20 et 50% | Part pour lesquelles le PRU représente plus de 50% |
|-----------------|----------------------------------|---|--|--|
| Bourges | 13 | 80% | 0% | 20% |
| Chambéry | 11 | 100% | 0% | 0% |

¹⁰⁴ Montant TTC approximatif du total des opérations cofinancés par l'ANRU et réalisées fin 2014.

¹⁰⁵ Environ 10% des entreprises mobilisées sur la période sont aujourd'hui liquidées ou en redressement, dont une part importante mais non précisée en lien avec les retard et annulations de chantiers.

| | | | | |
|-------------------------|----|------|-----|-----|
| Cergy | 7 | 85% | 15% | 0% |
| Corbeil-Essonnes | 4 | 75% | 25% | 0% |
| Le Havre | 10 | 50% | 20% | 10% |
| Hem-Lys-Roubaix | 7 | 100% | 0% | 0% |
| Lorient | 10 | 60% | 40% | 0% |
| Montauban | 11 | 90% | 10% | 0% |
| Rillieux-la-Pape | 8 | 75% | 0% | 25% |
| Woippy | 8 | 100% | 0% | 0% |
| Total | 89 | 82% | 10% | 8% |

Source : Enquête auprès de 89 entreprises attributaires de marchés du PNRU

Enfin, dans la grande majorité des cas, la participation au PRU n'a pas eu d'effet d'entraînement sur l'activité des entreprises interrogées. Pour seulement 15 d'entre elles, principalement sur 3 sites (Le Havre, Montauban et Lorient), la référence d'un chantier PRU leur a permis d'obtenir de nouveaux marchés ou de fidéliser certains clients.

5. Le faible impact des opérations de développement économique sur l'emploi des habitants des quartiers

Les nouveaux établissements économiques créés dans le cadre des projets de rénovation urbaine emploient généralement peu d'habitants des quartiers, en particulier lorsqu'il s'agit de transferts de professions libérales. Ce constat est identique à celui formulé dans les évaluations des zones franches urbaines.

5.1. Les nouveaux établissements emploient peu d'habitants des quartiers, sauf dans les commerces et entreprises du BTP

Les rapports réalisés sur les opérations de développement économique financées dans le cadre du PNRU soulignent généralement les retombées limitées en matière d'emploi pour les habitants des quartiers¹⁰⁶. Ce constat reste néanmoins difficile à préciser dans la mesure où peu de données sont disponibles sur l'emploi des habitants dans les établissements installés dans les locaux financés par le PRU ou hors PRU.

Sur les sites étudiés, l'essentiel des occupants de commerces étaient déjà installés dans le quartier, mais quelques créations d'entreprises sont constatées, notamment à Chambéry (toiletage pour chien place Demangeat, brasserie Avenue d'Annecy) ou au Havre (salons de coiffure et restaurants à Mare Rouge) dont la plupart concernent des habitants du quartier.

Certaines implantations commerciales ont généré un volume important d'embauches, mais celles-ci ne semblent pas concerner les habitants du quartier (ex. laboratoire d'analyse médicale à Chambéry). En revanche, certaines opérations non financées dans le cadre du PRU ont pu générer des recrutements importants dont la majorité concerne des habitants du quartier, en particulier au Havre (le nouveau Mac Donald totalise 49 emplois et l'hyper-centre commercial Auchan emploie plus de 75 habitants du quartier).

S'agissant des locaux tertiaires, une part importante des implantations étant des transferts de professionnels de santé (notamment en ZFU), les emplois ne concernent quasiment pas les habitants du quartier (par exemple, aucun recrutement n'a été réalisé par la vingtaine de professionnels de santé installés dans le Pôle médical du Havre).

Dans les parcs d'activité, la proportion d'habitants est plus importante mais limitée. Par exemple, dans le parc d'activité de Chambéry, environ 10 entreprises sur les 85 implantées sont dirigées par des habitants du quartier et dans la Pépinière de Rillieux, la moitié des entrepreneurs sont de la ville et plus d'un tiers des entreprises sorties de la pépinière et encore en activité sont installées sur la commune (avec 25 emplois concernés).

Par ailleurs, de nombreux recrutements ont été réalisés dans le cadre de parcs d'activité « hors PRU », mais ceux-ci concernent rarement des habitants du quartier. Par exemple, à Corbeil-Essonnes, les données disponibles sur la pépinière du Trident (en limite des périmètres PRU et ZFU) indiquent que seuls 10 emplois ont été créés sur la période pour les habitants ZUS de la ville sur plus de 250 emplois générés depuis 2005. Et à Hem, la directrice de Pôle emploi souligne que les entreprises viennent s'installer avec leurs propres salariés.

¹⁰⁶ ONZUS, 2013 ; Cour des Comptes, 2012 ; CES de l'ANRU, 2012.

5.2. Les activités « peu qualifiées » ont l'effet le plus significatif sur l'emploi des habitants

Compte tenu des éléments de résultats observés dans les sites de l'étude, le principal facteur contribuant à l'emploi des habitants dans les nouveaux établissements semble être le type d'activité. En effet :

- Les activités pour lesquelles peu ou pas de recrutements d'habitants sont réalisés sont principalement les activités libérales (notamment les professionnels de santé) et dans une moindre mesure les entreprises installées dans les hôtels d'entreprises de ZFU ;
- En revanche, les nouveaux commerces et les PME du BTP (ex. de l'implantation de BTP Trapib au Havre) concentrent l'essentiel des emplois et recrutements d'habitants du quartier ou des alentours.

En effet, les profils de salariés recrutés par les PME du BTP et les « grands commerces » correspondent à une part importante des profils « disponibles » dans les quartiers de rénovation urbaine (employés peu qualifiés, jeunes ou demandeurs d'emploi ayant une expérience dans le BTP, etc.). De plus, les « grands commerces » sont généralement des établissements « nouveaux » et doivent recruter de manière importante lors de leur implantation.

A l'inverse, la plupart des établissements installés dans les locaux tertiaires, en particulier les professions libérales dans les ZFU, sont des transferts d'établissements qui ont très peu de salariés ou ont déjà leurs propres salariés. Ceux-ci ont donc été généralement recrutés sur le site précédent (au centre-ville ou dans d'autres parties des agglomérations) et les profils professionnels recherchés lors d'éventuels recrutements sont plus rarement représentés dans les quartiers ZUS et/ou ZFU (comptables, services administratifs, commerciaux expérimentés...).

Dans les cas de création ou de reprise de petits commerces, les emplois sont plus souvent occupés par des habitants du quartier en raison de leur connaissance « locale » de la clientèle ciblée (ex. restauration, coiffure, toilettage pour chiens...). En effet, un commerçant (et ses éventuels salariés) étant issus du quartier, ils connaissent déjà une partie de leur clientèle au plan marketing (produits, prix et modalités de vente), voire personnellement.

5.3. De rares recrutements liés aux chantiers, principalement pour les bénéficiaires de la clause d'insertion

L'enquête auprès des entreprises attributaires des marchés de rénovation urbaine permet de mettre en avant 2 constats :

- les recrutements suite aux marchés de la rénovation urbaine ont été rares (10% des entreprises affirment avoir recrutés au moins un agent). Dans seulement quelques cas, le recrutement a concerné un habitant du quartier de rénovation urbaine ;
- les clauses d'insertion ont permis d'améliorer l'accès des habitants des quartiers aux emplois induits par les chantiers de la rénovation urbaine (30% des entreprises interrogées indique avoir embauché un bénéficiaire de la clause¹⁰⁷). De plus, la plupart de ces recrutements semblent avoir été pérennisés par un CDI.

¹⁰⁷ Une part des bénéficiaires des clauses n'étant pas des résidents des quartiers et l'origine géographique des bénéficiaires recrutés n'étant pas précisée, cette estimation reste approximative.

Recrutements en lien avec le PRU pour les entreprises interrogées

| | Nombre d'entreprises interrogées | Part ayant recruté en lien avec le PRU (hors clauses) | Part ayant recruté un bénéficiaires de la clause d'insertion |
|-------------------------|----------------------------------|---|--|
| Bourges | 13 | 20% | 20% |
| Chambéry | 11 | 0% | 60% |
| Cergy | 7 | 0% | 15% |
| Corbeil-Essonnes | 4 | 0% | 50% |
| Le Havre | 10 | 20% (environ 10 salariés) | 30% |
| Hem-Lys-Roubaix | 7 | 10% | 20% |
| Lorient | 10 | 10% (4 à 5 salariés) | 30% |
| Montauban | 11 | 10% | 30% (environ 10 salariés) |
| Rillieux-la-Pape | 8 | 25% | 75% |
| Woippy | 8 | 0% | 0% |
| Total | 89 | 10% | 30% |

Source : Enquête auprès de 89 entreprises attributaires de marchés du PNRU

Comme indiqué ci-dessus, très peu d'entreprises interrogées ont recruté spécifiquement pour le PRU (hors clauses d'insertion), principalement en raison de la baisse de l'activité sur la période (en particulier sur la période 2011-2012). Et pour les rares entreprises concernées, il s'agit le plus souvent de recrutements temporaires, pour la plupart non renouvelés en raison de la baisse de l'activité ou du manque de compétences dans certains cas.

En revanche, les clauses d'insertion semblent être le principal levier pour le recrutement d'habitants en lien avec les chantiers du PRU. En effet, si une minorité d'entreprises ont embauché un bénéficiaire de la clause d'insertion, la part d'entreprises concernées est plus importante et les salariés recrutés sont majoritairement issus du quartier ou d'une autre ZUS.

Pour autant, la somme des recrutements concernés semble peu importante et les principaux freins à l'embauche cités par les entreprises interrogées sont :

- en premier lieu, le manque d'activité sur la période qui n'a pas permis de nouveaux recrutements, voire n'a pas permis de conserver une partie des nouveaux salariés ;
- en second lieu, le manque de compétences requises ou de mobilité pour les salariés en insertion, mais également pour les autres salariés recrutés en lien avec les marchés des PRU.

Compte tenu de ces explications, un levier complémentaire potentiel aux clauses d'insertion pourrait donc être l'augmentation du volume et/ou de la qualité des formations proposées aux bénéficiaires des clauses, avant ou pendant leur expérience sur un chantier.

Plus globalement, ce nombre limité de recrutements est donc à analyser en lien avec la baisse de l'activité sur la période : les entreprises concernées auraient donc probablement perdu des effectifs sur la période sans l'activité liée au PRU, en particulier pour celles dont le chiffre d'affaire lié au PRU dépassait 20%. Et s'agissant des bénéficiaires de la clause

d'insertion, les recrutements auraient probablement été encore plus importants dans la mesure où la principale raison donnée pour la non-embauche des personnes en insertion à l'issue de leur contrat est le niveau insuffisant de l'activité.

6. Conclusion de la partie 2

Des locaux d'activités généralement occupés mais rarement porteurs d'emploi pour les habitants

Alors que les opérations de développement d'activités économiques ont représenté des montants limités (au regard des autres investissements du PNRU) et qu'ils étaient peu évoqués dans les PRU, l'offre de locaux d'activité financée par les PRU est relativement importante au regard de l'offre initiale, en particulier pour les locaux tertiaires. En revanche, les opérations commerciales financées ayant principalement été des transferts ou réhabilitations, elles n'ont accru l'offre commerciale que de manière limitée. La présence d'une offre de proximité importante expliquant généralement cette limitation des opérations commerciales.

Ces opérations s'inscrivent dans des dynamiques globales d'implantation souvent positives, bien que la hausse du nombre d'établissements repose principalement sur la création du statut d'autoentrepreneur et sur les transferts de professions libérales (en ZFU). La contribution des opérations financées par les PRU à ces dynamiques d'implantation est dans la plupart des cas difficile à préciser.

Les locaux financés par les PRU sont pour la plupart occupés, ce qui s'explique principalement par la forte rénovation du quartier et l'amélioration parallèle de son accessibilité. En revanche, dans le cas des professions libérales, ce sont les exonérations fiscales qui expliquent en premier lieu les importants transferts constatés. Par ailleurs, les politiques de soutien à la création d'entreprises ont un rôle plutôt limité sur les nouvelles implantations, hormis dans les cas où des moyens importants et coordonnées ont été mis en place.

Les opérations portant sur des moyennes surfaces alimentaires sont celles qui ont connu le plus de difficultés, en lien avec la proximité de grandes zones commerciales et/ou de concurrents aux prix peu élevés. Seule la restructuration importante de l'espace commercial semble avoir facilité le maintien de l'activité dans quelques cas, dans un contexte général récessif. Le contexte d'excès d'offre local explique également les cas (moins fréquents) de difficultés d'occupation de locaux tertiaires.

Les nouveaux établissements emploient généralement peu d'habitants des quartiers, en particulier lorsqu'il s'agit de transferts de professions libérales. Les implantations apportant le plus d'emplois aux habitants sont les créations de petits commerces et les implantations de grands commerces ou d'entreprises du BTP.

Des retombées des chantiers sur l'économie locale limitées aux marchés divisés en « lots réduits »

Par ailleurs, des retombées économiques de la mise en œuvre des chantiers étaient attendues, mais celles-ci n'ont pas donné lieu à des objectifs ou à des dispositifs permettant d'en concentrer les effets pour les entreprises et/ou habitants des quartiers concernés par la rénovation urbaine.

Sur ce plan, aucun bilan général n'a été réalisé, mais il est constaté une très faible participation des entreprises de BTP des quartiers (pourtant nombreuses) aux chantiers de rénovation urbaine, principalement en raison de la préférence des maîtres d'ouvrages pour l'attribution de marchés en lot global (ou de taille importante), que seuls les majors et généralistes du BTP peuvent remporter. Dans la plupart des cas, une part majoritaire des marchés a même été attribuée à des entreprises situées en dehors de l'agglomération, en

particulier dans le gros-œuvre.

En revanche, dans les sites dans lesquels une stratégie de « lots réduits » a été mise en œuvre, la grande majorité, voire la quasi-totalité des marchés a été remportée par des entreprises de l'agglomération et la majorité des marchés a été remportée par des PME ou des TPE.

Enfin, les recrutements liés aux chantiers ont été rares, et ont principalement concerné les bénéficiaires de la clause d'insertion. La somme des recrutements concernés reste peu importante, principalement en raison du manque d'activité sur la période qui n'a pas permis de nouveaux recrutements, voire n'a pas permis de conserver une partie des nouveaux salariés. L'autre raison la plus citée est le manque de compétences requises ou de mobilité pour les salariés en insertion, mais également pour les autres salariés recrutés en lien avec les marchés des PRU.

Partie 3. LES EFFETS DE LA RENOVATION URBAINE SUR L'EMPLOI ET L'INSERTION DANS LES QUARTIERS

Principal enjeu mis en avant dans la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, le taux de chômage moyen en ZUS était de 22% contre 8,5% en France métropolitaine. De plus, ce taux de chômage progressait de 2 points entre 2003 et 2005 dans les ZUS, alors qu'il était stable en France métropolitaine.

Dans ce contexte, la mise en place de chantiers de rénovation urbaine très importants au sein même des quartiers représentait une opportunité d'emplois potentiellement accessibles aux personnes peu qualifiées. Cette opportunité a été traduite par l'ANRU par la mise en place de la « clause d'insertion », précisée en 2005 dans la charte nationale d'insertion. Celle-ci oblige¹⁰⁸ les maîtres d'ouvrage subventionnés à réserver à l'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles au minimum :

- 5 % des heures travaillées dans le cadre des investissements financés par l'ANRU ;
- 10 % des embauches effectuées dans le cadre de la gestion urbaine de proximité et de la gestion des équipements financés par l'ANRU.

Pour ce faire, les maîtres d'ouvrage (surtout villes, EPCI et bailleurs sociaux) peuvent utiliser alternativement ou conjointement 4 articles du code des marchés publics :

- l'article 14 fait de la clause sociale une condition d'exécution du marché public : elle est la clause la plus utilisée et se traduit généralement en heures de travail d'insertion ;
- l'article 15 fait de l'insertion un marché (ou un lot) réservé aux Entreprises Adaptées (EA) ou aux Établissements et Services d'Aide par le Travail (ESAT) ;
- l'article 30 fait de la prestation d'insertion professionnelle l'objet même du marché public ;
- l'article 53 fait de l'insertion un critère de choix : on pourrait dire qu'il vient renforcer une exigence de qualité dans la mise en œuvre opérationnelle d'une clause sociale et est de plus en plus associé notamment avec l'article 14 (dont la visée est uniquement quantitative).

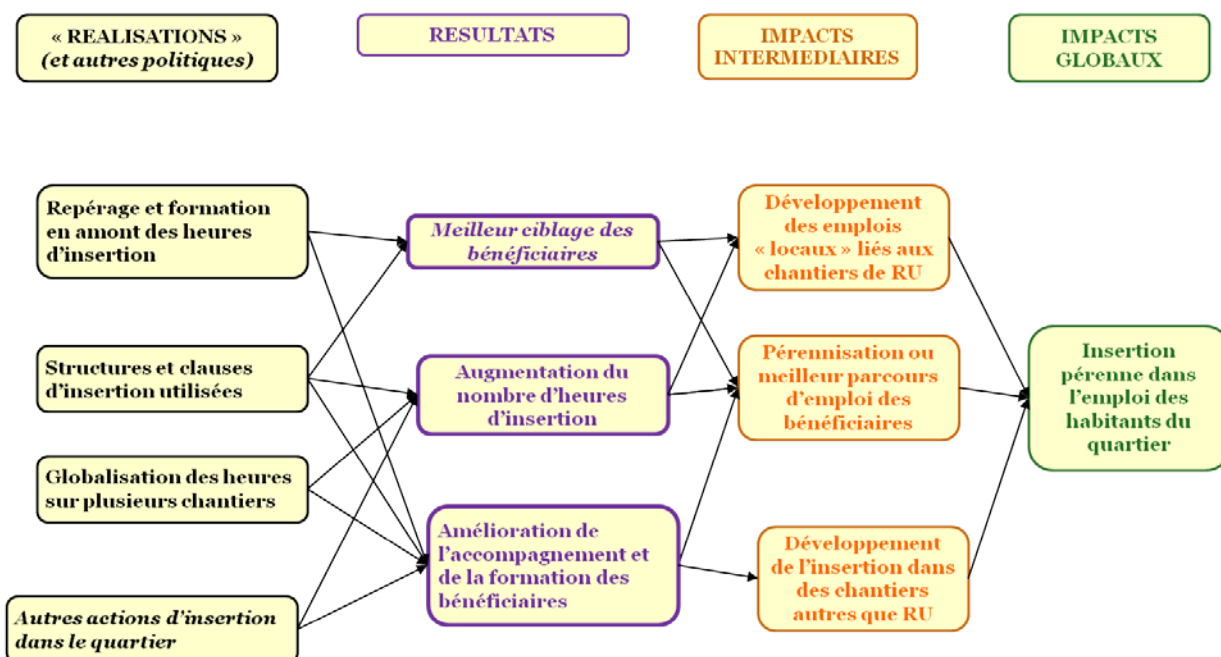
Les entreprises attributaires de marchés avec clauses sociales peuvent donc être des structures d'insertion (ESAT, EA ou EI titulaires, cotraitantes ou sous-traitantes) ou des entreprises « classiques » qui doivent recruter des personnes en difficulté d'insertion directement (auprès des prescripteurs Pôle emploi, PLIE, missions locales) ou « indirectement » (via des entreprises de travail temporaire d'insertion ou « classiques »...). Pour la mise en œuvre des clauses, les maîtres d'ouvrages et attributaires peuvent être accompagnés par des facilitateurs (environ 300 en 2012, principalement dans les PLIE et maisons de l'Emploi¹⁰⁹), par des référents IAE (environ 70 en 2012, notamment au sein des unités territoriales des Direccte), voire par la Région sur le champ de la formation.

Le schéma suivant présente les liens de causalité potentiels entre les politiques mises en œuvre et leurs contributions attendues en termes de résultats et d'impacts sur l'insertion des bénéficiaires des clauses. A noter que ces logiques d'intervention ne visent pas à représenter la réalité des actions et effets mais plutôt à préciser les différentes étapes nécessaires (ou favorables) pour obtenir un effet sur les parties prenantes « cibles » (maîtres d'ouvrages, entreprises de BTP...) et les bénéficiaires finaux (habitants des quartiers de rénovation urbaine en difficulté d'insertion professionnelle).

¹⁰⁸ Une note de 2008 prévoit une réduction possible de 5% des subventions pour le Maître d'Ouvrage en cas de non-atteinte des objectifs, mais cette sanction n'a jamais été appliquée (Cf. Entretien ANRU).

¹⁰⁹ IGF/IGAS, 2013 p.342

Logigramme des « clauses d'insertion »



Après avoir analysé la manière dont le PNRU a permis la mobilisation de partenariats locaux innovants pour la mise en œuvre des obligations quantitatives en matière d'insertion, nous verrons que la volonté de travailler de manière plus qualitative pour favoriser des parcours réellement qualifiants pour les bénéficiaires s'est heurtée à des difficultés. Enfin, les impacts du déploiement de cette démarche seront analysés, pour les bénéficiaires et pour les entreprises notamment dans leurs relations avec le service public de l'emploi.

1. Un développement important des clauses d'insertion dans la rénovation urbaine, selon des approches relativement similaires

L'objectif d'insertion de 5% des heures travaillées est globalement atteint : au 30 juin 2014, plus de 56 000 personnes ont réalisé plus de 21 millions d'heures d'insertion¹¹⁰, principalement réalisées via l'article 14 (rarement combiné à l'article 53) et majoritairement en intérim (d'insertion surtout) et pour environ un quart en embauches directes, principalement en CDD et alternance¹¹¹.

En revanche, il n'existe pas de bilan de l'objectif d'insertion de 10% des embauches directes ou indirectes effectuées dans le cadre de la gestion urbaine de proximité et de la gestion des équipements faisant l'objet d'aides de l'ANRU (sur un total d'environ 5000 embauches constatées mi 2014¹¹²). Certaines évaluations régionales (en région Nord-Pas de Calais en 2012) font le constat que cet objectif n'est pas atteint. Les emplois comptabilisés pour cet objectif sont principalement des « redéploiements » d'employés municipaux, ce qui explique la difficulté de définition du périmètre des « embauches » à ce titre. Lorsque les régies de quartiers ou des médiateurs (ex. adultes-relais) ont été sollicités, les emplois créés sont plus aisés à identifier.

1.1. La mise en place systématique de dispositifs spécifiques pour la mise en œuvre des clauses d'insertion, avec des approches parfois différentes

1.1.1. *Le plan local d'application de la charte nationale d'insertion (PLACI), l'acte de naissance des clauses dans les territoires*

Pour faciliter le respect, la mise en œuvre et le suivi des objectifs de la Charte nationale d'insertion, des « déclinaisons locales » de la charte nationale sont prévues à l'échelle de chaque PRU : un plan local d'application de la charte d'insertion, le PLACI, permet de formaliser les engagements de chaque partenaire, de s'accorder sur des règles de fonctionnement et de structurer la démarche, en identifiant notamment une structure opérationnelle pilote.

Le contenu des PLACI

Le contenu des PLACI est assez normé et est constitué :

- D'un diagnostic local de l'emploi, plus ou moins fin selon les territoires (peu de diagnostics permettant de faire le lien entre offre et demande d'emploi) ;
- D'un rappel du cadre légal national ;
- De précisions sur le public visé (ce ciblage reste souvent large même si l'accent est mis sur les publics ZUS) ;
- Des objectifs quantitatifs et qualitatifs (ces derniers étant souvent assez généraux)
- D'une présentation de la structuration des dispositifs de pilotage stratégique et de mise en œuvre opérationnelle des PLACI. C'est sans doute la partie la moins standardisée. Elle précise les modalités de fonctionnement concrètes des Placi en fonction des acteurs de l'emploi et de l'insertion présents sur le territoire.

¹¹⁰ Bilan Insertion ANRU 2014

¹¹¹ IGF/IGAS, p.345-350

¹¹² Bilan Insertion ANRU 2014

- In fine, les PLACI se contentent souvent de décliner la charte nationale d'insertion, sauf en ce qui concerne le dispositif opérationnel de mise en œuvre, adapté aux spécificités locales.

Source : Mise en œuvre des démarches d'insertion dans les projets de rénovation urbaine - Rapport d'étude et de capitalisation de bonnes pratiques, ANRU - Décembre 2011

Signées sans difficulté particulière, les déclinaisons de la Charte nationale d'insertion ont permis de mobiliser les acteurs locaux et de faire de la clause un sujet partenarial. Quelques années plus tard, le PLACI est évoqué par « réflexe » plus qu'il n'y est fait référence, de sorte que son contenu est moins évoqué que sa signature, les dispositifs opérationnels ayant évolué avec le temps dans une logique d'amélioration et d'adaptation en continu.

La signature du PLACI est un acte de naissance dans la mesure où la majorité des territoires n'avait pas d'expérience antérieure en matière de clause d'insertion avant le PNRU. Toutefois, certains territoires, comme Rillieux-la-Pape, font exception, avec des appels d'offre « clausés » liés à des travaux sous la maîtrise d'ouvrage de la ville antérieurs au PNRU. Cependant, même dans ces derniers cas, les acteurs rencontrés s'accordent à dire que le PRU a permis d'asseoir et de renforcer la mise en place des clauses d'insertion.

Par ailleurs, le processus de négociation des PLACI a souvent été une opportunité pour développer un dialogue entre les acteurs de l'insertion professionnelle et les employeurs.

Dans de nombreux cas, les PLACI ont été formalisés dans le cadre d'instances de pilotage réunissant autour d'un porteur de projet (maire ou président de l'agglomération) à la fois des représentants des entreprises (principalement la Fédération Française du Bâtiment [FFB] et la Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment [CAPEB]), des acteurs de l'insertion professionnelle (Pôle emploi, maison de l'emploi et plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE), direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la compétitivité, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), missions locales, structures d'insertion par l'activité économique...) et des maîtres d'ouvrage. Ce travail de mise en lien des acteurs de l'insertion, des acteurs économiques et des acteurs publics a pu favoriser l'émergence d'une concertation territoriale appliquée à l'insertion professionnelle.

Fortement mobilisées pour la conception et le lancement des PLACI, ces instances partenariales ont, dans plusieurs cas, continué à se réunir régulièrement, afin de piloter les dispositifs, de traiter des difficultés rencontrées sur le terrain ou de faire des points réguliers, devenant de facto des lieux d'échanges continus. Il est important de noter que le service public de l'emploi est membre du comité de pilotage dans près de la moitié des projets étudiés, ainsi que les représentants des entreprises (4 sites sur 10 étudiés). Dans la majorité des cas, ces groupes sont animés par la maison de l'emploi, le PLIE, la ville ou l'agglomération.

1.1.2. Un portage politique parfois fort, utile pour la mise en œuvre

Le pilotage des clauses se réalise, quel que soit le portage technique et les rattachements opérationnels, selon des architectures relativement similaires avec deux schémas types :

- un schéma à 3 niveaux : un chargé de mission, un comité technique, un comité de pilotage (situation de Chambéry, Le Havre, Cergy et Rillieux par exemple) ;
- un schéma à 4 niveaux : un chargé de mission, une instance opérationnelle, un comité technique, un comité de pilotage (situation de Hem, Lorient, Corbeil par exemple).

Les acteurs rencontrés dans le cadre de l'étude soulignent l'importance du comité de pilotage pour assurer une implication des décideurs (élus et directeurs) et assurer un portage politique fort des clauses d'insertion. Certains territoires se distinguent par la volonté

politique qui a prévalu autour de la mise en œuvre des clauses. Ainsi, dans les quartiers de Hem, de Bourges et de Montauban notamment, les élus locaux ont été plus particulièrement intéressés et moteurs dans la mise en œuvre de la clause, pour des raisons diverses et par des biais différents, ce qui aura favorisé cette mise en œuvre :

- les clauses sont positionnées comme une des opportunités clés du projet de rénovation urbaine (à Hem), propres à favoriser l'emploi certes mais également l'appropriation des opérations et des changements par les habitants ;
- les clauses sont considérées comme une opportunité de développer « *une intervention renforcée en matière d'emploi et d'insertion* » (service emploi d'une commune) et de répondre à des attentes des habitants exprimées dans les temps de concertation d'élaboration du projet.

1.1.3. Le chargé de mission insertion, clé de voûte du système

Le partenariat est animé par une structure opérationnelle pilote, souvent située à une échelle intercommunale, ce qui favorise la mise en place de parcours d'insertion entre plusieurs projets.

Cette coordination à une échelle élargie est un enjeu majeur pour la qualité des démarches. Au niveau national, en juin 2014, dans plus de 40% des sites, les PLIE ou maisons de l'emploi portent la structure opérationnelle pilote des clauses (Corbeil-Essonnes, Hem-Lys-Roubaix et Rillieux la Pape). Ensuite dans un site sur cinq, ce sont les services de la ville (Cergy, Lorient et Woippy) ou les services de l'agglomération (Chambéry et Montauban). Enfin, dans 5% des cas, c'est un groupement d'intérêt public (GIP) créé dans le cadre du PRU qui pilote les clauses (Bourges).

Même si la charte nationale incitait à s'appuyer sur les structures existantes, la création ou la montée en charge de postes de chargés de mission « clauses d'insertion » dans le cadre des PRU a apporté des compétences nouvelles, permettant :

- D'assurer le lien entre les différentes parties prenantes (maîtres d'ouvrage, structures de l'insertion professionnelle, structures d'insertion par l'activité économique, salariés...),
- De faire connaître aux acteurs de l'insertion les contraintes réelles des acteurs économiques et vice versa,
- De faire évoluer les représentations réciproques souvent négatives et faire travailler ensemble des structures qui n'y sont pas habituées...

Ce travail d'interface, qui n'est pas toujours suffisamment investi dans les projets relatifs à l'emploi, a constitué un élément clé du développement effectif de partenariats opérationnels et stratégiques.

Le périmètre de fonction du chargé de mission recoupe globalement un ensemble de missions similaires, quelques sites ayant calibré une intervention axée sur de la coordination, d'autres ayant choisi de confier à l'intervenant une prise en main quasi-totale du dispositif dans sa mise en œuvre opérationnelle, d'autres encore ayant davantage axé l'intervenant sur des missions auprès des bénéficiaires, en matière de suivi et d'accompagnement.

Les fonctions des chargés de mission « clauses »

Le rôle de chargé de mission « clauses d'insertion » a été fondamental pour créer les interactions nécessaires à la bonne mise en œuvre des clauses d'insertion. Toutefois, les missions qui leur sont confiées sont souvent bien plus larges :

- Appui technique aux maîtres d'ouvrage pour l'intégration des clauses d'insertion dans les marchés publics.
- Participation au travail de repérage et de positionnement des candidats sur les emplois créés selon différentes modalités sur les territoires (diffusion des annonces aux

partenaires du service public de l'emploi, centralisation des candidatures et diffusion aux employeurs, entretiens avec les candidats...).

- Ingénierie sociale permettant un meilleur repérage des publics, leur suivi, leur accompagnement (en matière d'ingénierie certains chargés de mission estiment ne plus avoir suffisamment de temps pour développer de nouvelles actions, en raison de la multiplication du nombre d'heures d'insertion à gérer).
- Suivi et reporting de la réalisation des heures d'insertion par les maîtres d'ouvrage, suivi des emplois proposés aux publics, suivi du devenir des salariés à l'issue des clauses d'insertion...
- Communication au niveau local de la plus-value des clauses d'insertion (comités de pilotage ANRU, commission insertion au niveau de la commune et/ou de l'EPCI...).
- Recherche de nouveaux maîtres d'ouvrage hors ANRU pour pérenniser le dispositif.

Selon la configuration des territoires, la commande politique locale, l'avancement des démarches et le profil professionnel des chargés de mission, ces différentes fonctions auront des poids différents.

Source : ANRU, Mise en œuvre des démarches d'insertion dans les projets de rénovation urbaine - Rapport d'étude et de capitalisation de bonnes pratiques - Décembre 2011

1.1.4. Des logiques d'échelle différenciées : gestion intercommunale, présence de proximité

Certains sites ont choisi d'inscrire le dispositif des clauses dans une organisation intercommunale. Le niveau intercommunal assure une capitalisation et une coordination d'ensemble ainsi qu'un pilotage en termes d'orientation.

La globalisation des heures d'insertion intervient principalement à l'échelle intercommunale, dans les territoires où le pilotage des clauses est unifié.

Une animation intercommunale permettant un pilotage unifié et une mutualisation des heures

Le cas du site de Hem – Lys - Roubaix

Le quartier des Hauts-Champs – Longchamp est situé à l'intersection de trois communes : Roubaix, Hem et Lys-lez-Lannoy.

La convention initiale s'inscrit en conformité à la charte d'insertion de l'ANRU et précise que les signataires s'engagent à répondre aux besoins d'insertion économique des habitants du quartier. Il s'agit d'apporter « des réponses concrètes dans une approche globale et décloisonnée »¹¹³. Pour ce faire, la mise en œuvre des clauses d'insertion a été coiffée par une coordination métropolitaine (GIP Lille rénovation urbaine), à l'appui d'une structuration locale qui identifie une MDE référente à l'échelle du bassin d'emploi et une MDE opératrice à l'échelle communale.

Structurées à l'échelle de l'agglomération lilloise, les clauses ont été envisagées comme un outil d'insertion devant permettre et favoriser la construction de parcours qualitatifs vers et dans l'emploi. Ce principe a permis de répondre à l'objectif de construction de parcours : en mutualisant les heures on génère en effet un socle d'heures plus important sur lequel appuyer le travail d'insertion. Le principe de la mutualisation n'a pas été sans susciter d'abord quelques interrogations, les élus par exemple étant soucieux que les opportunités économiques profitent bien à « leurs » habitants. Ainsi la présentation en transparence des résultats a permis sur ce point de convaincre, en veillant à ce que les équilibres soient

¹¹³ PLACI 2006

retrouvés au général, c'est-à-dire que les canaux de réciprocité fonctionnent bien. Cet équilibre tient notamment à l'organisation de temps de coordination sur le principe « je te dois / tu me dois » entre les différentes MDE, le but étant de se situer dans une logique d'égalisation sur une période longue.

Dans d'autres sites, c'est le choix de la proximité qui a primé. Pour faciliter le repérage des publics ou promouvoir le travail sur la clause vis-à-vis des habitants, ces sites se sont appuyés sur une mise en œuvre située au sein même du quartier. Plusieurs cas de figure peuvent être identifiés, depuis l'installation (dans la maison du projet à Montauban ou dans une antenne municipale au Havre) jusqu'à des permanences (à Chambéry ou à Lorient).

Dans le cas de Cergy, le référent de la cellule emploi de la ville prend en charge l'accueil des demandeurs d'emploi dans un « espace accueil » implanté au cœur du quartier et qui rassemble l'ensemble des intervenants de l'opération (l'équipe d'accompagnement social (ville, CG), l'équipe chargée du relogement, la CAF).

1.2. Des objectifs quantitatifs atteints voire dépassés, malgré une certaine réticence des acteurs au départ

1.2.1. Les objectifs quantitatifs des clauses (nombre d'heures) ont été dépassés dans la grande majorité des sites

Au 30 juin 2014, l'enquête ANRU sur l'insertion indique que plus de 21 millions d'heures d'insertion ont été réalisées dans 378 projets de rénovation urbaine, bénéficiant à plus de 50 000 personnes. Dans la majorité des dix sites de l'enquête, le nombre d'heures effectuées et le nombre de bénéficiaires touchés sont supérieurs aux objectifs initiaux.

Niveaux d'atteinte des objectifs des différents PRU étudiés (nombre d'heures, nombre de bénéficiaires)

| | Objectif initial (nombre d'heures) | Nombre d'heures réalisées (à la date) | Atteinte de l'objectif | Nombre de bénéficiaires touchés | Nombre d'heures moyen par bénéficiaire |
|---|---------------------------------------|--|------------------------|---------------------------------|--|
| Bourges – Quartiers Nord | 180 990 ¹¹⁴ | 163 932 (juin 2014) | 91% | 573 | 286 |
| Chambéry – Les Hauts | 140 318 | 190 782 (avril 2014) | 136% | 279 | 684 |
| Cergy - Croix Petit, Chênes d'Or | 37 894 | 37 232 (mai 2014) | 98% | 109 | 342 |
| Corbeil-Essonnes Les Tarterêts | 57 000 | 63 000 (mai 2015) | 110% | 188 | 335 |
| Le Havre - Quartiers Nord | 162 000 | 195 000 (sept 2014) | 119% | 485 | 402 |
| Hem-Lys-Roubaix – Hauts Champs | 47 207 | 58 863 (fin 2010) | 125% | 181 | 325 |
| Lorient - Kervéanec | 54 000 | 90 000 (début 2014) | 167% | 200 | 450 |
| Rillieux-la-Pape - Ville Nouvelle | nd | 22 959 (juin 2014) | nd | 88 | 261 |

¹¹⁴ Objectif en fonction des chantiers effectivement réalisés au final.

| | | | | | |
|--|--------|--------|------|-----|-----|
| Woippy - Pré Génie / Saint-Eloi | 42 965 | 49 722 | 116% | 223 | 223 |
|--|--------|--------|------|-----|-----|

Sources : Données transmises par les « chargés de mission clauses d'insertion » sur les différents sites. A noter que l'équipe d'évaluation n'a pas pu avoir accès à des données fiables concernant Montauban.

Les différences entre sites (en termes de volume d'heures ou de durée moyenne) sont importantes et ceci d'autant plus que les objectifs de certains sites « performants » semblent plutôt importants au regard de la taille de leur PRU (Chambéry en particulier), alors que certains sites moins « performants » semblent avoir des objectifs plutôt limités au regard de la taille de leur PRU (ex. Corbeil-Essonnes, Cergy ou Woippy). En revanche, Hem dépasse plus nettement des objectifs qui semblent très limités au regard de son PRU.

1.2.2. Pour autant, une mise en œuvre initiale qui a parfois pu rencontrer des obstacles et des difficultés

A l'origine des PRU, un certain nombre d'acteurs se sont montrés sceptiques et / ou ont exprimé des craintes, que ce soit les acteurs locaux en charge des PRU ou les entreprises attributaires des marchés.

Certaines entreprises ne jouaient pas le jeu ou n'avaient pas compris les modalités de mise en œuvre. Dans l'ensemble des sites, ce frein a pu être dépassé, notamment avec la création de cellules emploi et/ou l'identification d'un interlocuteur dédié qui a permis de développer une réelle proximité tant avec les habitants que les entreprises.

Le scepticisme des acteurs locaux ne portait pas tant sur la capacité des clauses à répondre à l'objectif d'insertion, mais renvoyait aux craintes que les clauses soient compliquées à mettre en œuvre et qu'elles aient des effets pervers en retardant la capacité du donneur d'ordre à passer un marché, en créant des contraintes qui fassent renoncer certaines entreprises à répondre, en alourdissant le déroulement et le suivi des chantiers, avec entre autres de nouveaux éléments administratifs à organiser (la remontée d'heures par exemple), en ouvrant la possibilité à des sanctions qui sont envisagées a priori comme de potentiels éléments perturbateurs à la relation donneur d'ordre – prestataire, et enfin, que les clauses rendent les chantiers plus coûteux.

Les réunions d'informations et d'échanges qui ont parfois été organisées avec des employeurs du BTP et des demandeurs d'emploi, ont également permis une présentation des métiers du bâtiment et une meilleure interconnaissance. L'enquête auprès des entreprises attributaires conforte l'importance des modalités de pilotage de la clause dans le cadre des PRU ; une mise en œuvre également facilitée selon elles par la mobilisation d'ETT ou ETTI en capacité de présélectionner les candidats.

A Cergy, un travail pédagogique porteur

A Cergy, si la mise en œuvre des clauses a posé difficulté au démarrage du PRU, car certaines entreprises ne jouaient pas le jeu ou n'avaient pas compris les modalités de mise en œuvre, ce frein a par la suite été dépassé avec la création de la cellule emploi et l'identification d'un interlocuteur dédié. La cellule fournit un important travail de pédagogie auprès des acteurs concernés et se positionnant notamment comme un appui pour accompagner juridiquement les services afin de les familiariser avec cet outil et de lever les freins. Pour cela, elle s'est dotée des services d'un expert sur les questions juridiques.

Pour les bailleurs, cela a permis de développer une réelle proximité tant avec les habitants que les entreprises. Les nombreuses réunions d'informations et d'échanges organisées avec des employeurs du BTP et des demandeurs d'emploi, ont notamment permis une

présentation des métiers du bâtiment et une meilleure interconnaissance.

La mise en œuvre a également été facilitée par la mobilisation d'ETT ou ETTI en capacité de présélectionner des candidats.

La mise en œuvre des clauses comprend ainsi une dimension pédagogique et de mise en dynamique. Les acteurs rencontrés dans le cadre de l'étude indiquent que la préoccupation initiale était de rassurer les différents acteurs, notamment les entreprises et les services juridiques et techniques des maîtres d'ouvrages. La dimension mobilisatrice qui se dessine ici fait un écho à la signature des chartes.

Dans différents sites étudiés, le fait que les premières clauses se soient bien déroulées, a permis de lever ces craintes et ce scepticisme au niveau des bailleurs et des entreprises.

1.2.3. La mise en place du principe de globalisation et des recrutements sur des périodes longues ont contribué à l'atteinte des objectifs quantitatifs

Les objectifs fixés initialement en matière de volume horaire s'en tiennent majoritairement aux 5% obligatoires, très peu de PRU ayant fait le choix d'aller au-delà de l'obligation (parmi les 10 sites investigués de l'étude, seuls Bourges et Montauban ont fixé des objectifs à 10% et 7% respectivement). Par ailleurs, aucun objectif spécifique n'est fixé au-delà du minimum imposé par l'ANRU de 10% des embauches effectuées dans le cadre la gestion urbaine de proximité et de la gestion des équipements faisant l'objet d'aides de l'ANRU, réservées aux habitants des ZUS.

Ces objectifs ont été globalement atteints, voire dépassés. Le dépassement des objectifs quantitatifs est principalement expliqué par les recrutements sur des périodes longues facilités par la possibilité de globalisation des heures (Hem, Lorient) et l'utilisation de contrats de professionnalisation, via les GEIQ (Lorient, Le Havre, Chambéry). Par ailleurs, les pilotes des clauses soulignent l'importance du rôle du bailleur pour faire respecter leurs obligations « quantitatives » par les attributaires.

La globalisation en pratique

Une entreprise peut être confrontée, sur un territoire donné, à la mise en œuvre de plusieurs « marchés clausés », émanant d'un ou plusieurs maîtres d'ouvrages. L'entreprise peut souhaiter ne recruter qu'une seule personne et demander la globalisation des heures d'insertion au profit d'une seule personne qui va réaliser un nombre important d'heures sur plusieurs chantiers qui correspondent aux différents marchés. Cette globalisation des heures sur une seule personne qui travaille sur plusieurs chantiers ne pose pas de difficultés puisque les heures d'insertion sont rattachables à chacun des marchés. L'entreprise peut également souhaiter que la personne recrutée réalise toutes les heures d'insertion sur l'un des chantiers, sachant que l'entreprise s'engage par ailleurs à réaliser l'ensemble des prestations prévues dans les différents marchés. Cette solution peut répondre à l'intérêt du salarié en insertion et aux contraintes de gestion de personnel de l'entreprise. Elle peut être mise en œuvre selon des dispositions contractuelles prévues par le CCAP du marché afin de garantir le respect des grands principes de la commande publique : la transparence, l'égalité et l'égal accès des entreprises.

Source : Alliance Villes Emploi (AVE), Le recueil des Fondamentaux de la Clause Sociale d'Insertion et de Promotion de l'Emploi – Décembre 2014

La globalisation des heures d'insertion intervient principalement à l'échelle intercommunale, dans les territoires où le pilotage des clauses est unifié. A Hem, le principe de la

globalisation a permis de répondre à l'objectif de construction de parcours, la globalisation générant un socle d'heures plus important sur lequel appuyer le travail d'insertion et permettant d'être plus fin dans l'adéquation entre les profils attendus par les entreprises et les profils des candidats. A Lorient, le dépassement des objectifs quantitatifs (de la clause « 5% ») est principalement expliqué par les recrutements sur des périodes longues, facilités par la possibilité de globalisation des heures et l'utilisation de contrats de professionnalisation via le GEIQ BTP.

1.2.4. La mise en place du contrôle de l'application des clauses comme outil pour s'assurer de l'atteinte des objectifs quantitatifs des clauses

Les entretiens n'ont pas fait remonter de cas de situation de sanction, au regard d'obligations qui n'auraient pas été remplies. S'il est vrai que les objectifs ont été la plupart du temps atteints voire (largement) dépassés, il est encore notable que les territoires ont aussi indiqué que la volonté locale était parfois de ne pas sanctionner afin de ne pas constituer une contrainte pour un tissu local du BTP parfois perçu comme fragile.

Les acteurs chargés de la mise en œuvre des clauses à Bourges relèvent cependant que la mise en place des contrôles de l'application des clauses ainsi que de menaces de pénalités pour le non-respect des obligations aux entreprises par le GIP ont permis à partir de 2010 de faire augmenter de manière significative le nombre de marchés faisant l'objet de clauses et ainsi de garantir l'atteinte des objectifs fixés.

1.3. Un profil majoritaire de bénéficiaires : les hommes, habitants des ZUS, éloignés de l'emploi et peu qualifiés

Depuis le début du programme, 56 000 personnes ont bénéficié de clauses d'insertion dans les projets de rénovation urbaine, dont 64 % sont issus des zones urbaines sensibles¹¹⁵. La part des bénéficiaires venant de ZUS a baissé depuis deux ans. Toutefois, le PNRU ayant eu un effet levier en faveur d'une généralisation des clauses sociales, les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville ont de plus en plus accès aux marchés lancés en dehors des PRU.

Plus du tiers des bénéficiaires des clauses sociales sont des jeunes de moins de 26 ans sans qualification et/ou sans expérience, et 5,5 % sont des femmes. Ils ont généralement un niveau de qualification inférieur au CAP/BEP. La part des demandeurs d'emploi de longue durée tend à progresser depuis 2 ans.

Concernant les dix PRU étudiés, peu de sites ont été en mesure de transmettre à l'équipe d'évaluation des données consolidées sur les profils des bénéficiaires des clauses. Le tableau ci-après compile les données à la disposition de l'équipe d'évaluation.

¹¹⁵ Source : Relogement, insertion, gestion urbaine de proximité, Les chiffres au 30 juin 2014- ANRU

Profil des bénéficiaires des clauses sur les différents sites étudiés

| | Femmes | Demandeurs d'emploi de longue durée | ZUS | Moins de 26 ans | RMI/RSA | Niveau V et inférieur |
|--|--------|-------------------------------------|------|-----------------|---------|-----------------------|
| National ¹¹⁶ | 5,5% | 27% | 64% | 35% | 20% | |
| Bourges – Quartiers Nord | nd | nd | 27% | nd | nd | nd |
| Chambéry – Les Hauts | 11% | nd | 55% | 38% | nd | 87% |
| Cergy - Croix Petit, Chênes d'Or | 10% | nd | nd | nd | nd | nd |
| Corbeil-Essonnes Les Tarterêts | 4% | 28% | 63% | 49% | 14% | 63% |
| Le Havre - Quartiers Nord | nd | 23% | 65% | 31% | 34% | nd |
| Hem-Lys-Roubaix – Hauts Champs | 1% | nd | 96% | 31% | nd | 48% |
| Lorient - Kervénanec | nd | nd | 55% | nd | nd | nd |
| Montauban – Quartiers Est | 20% | nd | nd | 50% | nd | nd |
| Rillieux-la-Pape - Ville Nouvelle | 1% | nd | 100% | 3% | nd | 88% |
| Woippy - Pré Génie / Saint-Eloi | 5% | 34% | 93% | 35% | 47% | nd |

Sources : Données transmises par les « chargés de mission clauses d'insertion » sur les différents sites.

A noter : Les chiffres concernant la proportion de bénéficiaires habitant dans les ZUS sont difficilement interprétables dans la mesure où sont parfois comptabilisés uniquement les habitants des quartiers concernés par le PRU, parfois les habitants dans les ZUS à l'échelle de la ville ou de l'agglomération (notamment à Rillieux-la-Pape), voire du département (notamment à Bourges).

Sur l'ensemble des sites étudiés, une priorité a été donnée aux personnes éloignées de l'emploi (DELD) et aux habitants des ZUS. Cependant, concernant le deuxième critère, les pilotes des clauses ont été confrontés à l'impossibilité légale de diffuser des offres d'emploi mentionnant la condition de lieu d'habitation. De plus, l'ampleur de certains chantiers (Montauban, Bourges) a obligé les pilotes à recruter bien au-delà des quartiers prioritaires afin de réaliser les volumes très importants d'heures.

Gestion de la priorité donnée aux publics cibles prioritaires : le cas de Bourges

A Bourges, il n'a pas été choisi d'emblée de placer la priorité sur les habitants des quartiers prioritaires, et certains profils ne correspondaient pas à ceux de personnes en insertion à proprement parler (un certain nombre d'apprentis, de personnes en recherche de stage ont bénéficié des clauses notamment sur la première période du PRU). D'autre part, les acteurs locaux rapportent que très peu de femmes ont bénéficié des clauses d'insertion du PRU.

A partir de 2012, avec l'arrivée de la nouvelle chargée de mission clauses d'insertion au sein du GIP, il a été décidé de mettre plus fortement l'accent sur l'accessibilité des clauses aux habitants des quartiers et plus spécifiquement aux jeunes de moins de 26 ans issus de la ZUS. Une baisse de la proportion des contrats d'apprentissage est constatée à partir de 2013-2014 du fait d'un contrôle plus strict du GIP vis-à-vis des entreprises, qui pour

¹¹⁶ Source : Relogement, insertion, gestion urbaine de proximité, Les chiffres au 30 juin 2014- ANRU

certaines avaient des facilités à trouver des apprentis ou conventionner avec des écoles au niveau local pour satisfaire leurs objectifs d'insertion.

Ce recentrement a été accompagné de la mise en œuvre de certaines actions ciblant spécifiquement ce public. C'est le cas du projet Alisé BTP, qui a eu pour objectif de recruter et de préparer des jeunes, éligibles à l'insertion et résidant en ZUS, pour l'exercice des métiers du bâtiment. Ces jeunes ont bénéficié d'un stage de pré-qualification d'une durée de deux mois, alternant formation à l'AFPA et temps en entreprise.

Le profil des bénéficiaires, notamment la faible féminisation, fait écho à la faible diversification des clauses comme à la forte masculinisation des métiers du BTP, sur lesquels les clauses ont très largement porté. Par exemple, à Cergy, les quelques femmes ayant bénéficié des clauses ont majoritairement bénéficié de contrats à temps partiel, dans le nettoyage des bases de vie et dans la préparation des repas du midi.

Au final, dans la plupart des sites, les bénéficiaires sont majoritairement des hommes âgés de 26 à 49 ans et peu qualifiés (niveaux VI, V). La plupart des bénéficiaires interrogés dans le cadre de l'étude étaient au chômage, parfois depuis de longs mois, avant de pouvoir bénéficier de la clause. Seuls quelques sites ont pu intégrer un public de sénior sur les chantiers, comme ce fut le cas à Chambéry notamment.

D'après les entretiens menés auprès d'entreprises attributaires, il semble que soient rares celles qui définissent un public prioritaire dans la sélection des bénéficiaires de la clause.

2. Une volonté partagée de travailler de manière qualitative sur les clauses, mais qui rencontre des difficultés

Dans la majorité des cas, la période allant de 2005 à 2014 a permis aux acteurs locaux de s'organiser pour mettre concrètement en œuvre les clauses d'insertion et atteindre les objectifs quantitatifs fixés dans les PLACI. Cependant, l'objectif des 5% ne suffit pas à lire et comprendre l'intention des territoires sur les clauses, et leurs ambitions. Une volonté de travailler de manière plus qualitative dans la mise en œuvre des objectifs d'insertion a parfois été précisée dès le départ dans la convention de rénovation urbaine ; bien plus souvent, cet objectif qualitatif s'est précisé via le travail sur le PLACI et, davantage encore, à l'épreuve de la pratique. Il est ainsi notable qu'à Lorient, l'expression de cet accent qualitatif dans les objectifs visés par les clauses se réalise dans la foulée de premières réalisations concrètes. Ainsi la « réussite » de la première opération a rapidement permis de relever l'objectif en l'associant à un « parcours de qualité pour un nombre de personnes plus réduit ».

Travailler de manière plus qualitative nécessite de définir de façon partagée une stratégie d'utilisation des clauses d'insertion, distinguant les publics à privilégier, la manière de toucher ces publics, les combinaisons d'actions à déployer pour bâtir de réels parcours d'insertion, l'accompagnement à mettre en place...

2.1 Des pratiques diversifiées de repérage et de recrutement des publics

De manière générale, le repérage des publics n'est pas basé sur des diagnostics lourds, même si quelques territoires ont réalisé un travail plus fin, mettant en relief la nature de la demande d'emploi sur le territoire, permettant de détecter, quantifier et différencier les publics.

Des approches pragmatiques ont été privilégiées au regard de l'ampleur des besoins. Certaines approches misent sur la proximité avec les demandeurs d'emploi au sein des sites observés.

2.1.1 La prise en compte privilégiée de deux critères : l'éloignement à l'emploi et la résidence en ZUS

Les clauses d'insertion mises en place dans les PRU bénéficient très majoritairement aux demandeurs d'emploi résidant au sein des ZUS ou des quartiers assimilés (70 % des bénéficiaires en moyenne). Même si cette proportion peut varier d'un projet à l'autre, les acteurs rencontrés cherchent réellement à cibler les habitants de ces quartiers.

Les acteurs locaux ont des pratiques diverses en matière de priorisation des publics, mais il semble que le critère de la motivation (volonté de travailler, de surcroît dans le secteur du bâtiment) soit déterminant, quel que soit le territoire, pour accéder aux emplois proposés via les clauses d'insertion. L'objectif est notamment de répondre aux attentes minimales exprimées par les entreprises.

Conformément à la charte nationale d'insertion de l'ANRU, les différents sites ont retenu comme « public cible » les personnes habitant en ZUS et répondant aux critères socio-économiques suivants (avec des pondérations pouvant varier d'un site à l'autre) :

- les demandeurs d'emploi de longue durée (+ de 12 mois d'inscription au chômage) ;
- les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) et de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) ;
- les personnes reconnues travailleurs handicapés et/ou bénéficiaires de l'allocation

- d'insertion, de l'allocation adulte handicapé et de l'allocation d'invalidité ;
- les jeunes de moins de 26 ans et les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans ;
 - les personnes employées dans le secteur d'insertion par l'activité économique (SIAE) et les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ).

Bien souvent, les pilotes de la clause ont visé la « double priorité » (éloigné de l'emploi + habitant ZUS), mais lorsqu'un arbitrage devait être réalisé, le critère d'éloignement de l'emploi a été prioritaire.

2.1.2 Des processus de recrutement, diversement organisés, proposant parfois un premier temps d'accompagnement

Le repérage et le recrutement des bénéficiaires sont organisés et pilotés différemment selon les territoires, avec trois configurations principales :

- Le portage par le chargé de missions : à Rillieux, la chargée de relations entreprises, en tant que facilitatrice des clauses d'insertion, a pour rôle d'accompagner les entreprises attributaires dans l'élaboration du profil de poste, la diffusion, la présélection des candidats, la présentation et le suivi.
- Le portage par une équipe / un réseau d'acteurs : à Hem, le processus de sélection s'organise autour d'un Comité de validation et d'accès, composé des principaux partenaires du territoire en matière d'emploi et d'insertion, notamment le SPE. A Lorient, les temps d'information, de pré-recrutement et d'orientation sont pris en charge de manière coordonnée et partenariale par l'équipe pluridisciplinaire emploi. L'information des habitants se fait via l'organisation de permanences communes entre le coordinateur insertion et la mission locale sur le quartier et la diffusion des informations liées aux clauses sur les chantiers par les éducateurs du conseil départemental. Le coordinateur est chargé de réaliser le pré-recrutement d'habitants du quartier pour les entreprises dans des délais souvent courts, tâche facilitée par l'implication des bailleurs dans la prise de contact et l'accompagnement aux entreprises.
- Le portage par les futurs porteurs de contrats : au Havre le coordinateur est chargé de l'assistance à maître d'ouvrage pour la rédaction des clauses et réalise le lien et le suivi des opérateurs principaux que sont le GEIQ BTP 76 et l'ETTI Chorus Normandie. Ces opérateurs étaient très clairement mis en avant dans les cahiers de charges et ont réalisé la plupart du repérage des bénéficiaires potentiels. Cette délégation des tâches s'est accrue progressivement avec la généralisation des clauses aux autres chantiers de la ville et des bailleurs. Elle a permis également de limiter les contrôles sur l'éligibilité des bénéficiaires en raison de la confiance envers ces structures.

La diffusion des offres est également plus ou moins large et transparente selon les territoires, et en conséquence les possibilités de placement sur les offres plus ou moins ouvertes aux différents acteurs du territoire. A Rillieux, la diffusion est organisée pour permettre des positionnements de nombreux acteurs, en mobilisant le service public de l'emploi mais aussi les permanences de proximité d'acteurs de l'IAE et / ou de l'accompagnement, ainsi que plus globalement l'ensemble des partenaires emploi et insertion du territoire.

Dans la plupart des sites les acteurs se constituent un vivier de profils, pour anticiper des recrutements futurs.

Dès l'étape de repérage des publics, des premières actions de sensibilisation et

d'information, voire des accompagnements collectifs, ont été mises en œuvre. C'est notamment le cas sur le site de Hem. Les personnes repérées suivent des réunions d'informations collectives et / ou des ateliers de sensibilisation aux métiers du bâtiment par exemple, et font l'objet de diagnostics individuels avant que la cellule opérationnelle ne retienne ou pas leur candidature.

Zoom sur 4 pratiques qui se distinguent :

- **Une implication forte du bailleur (sur le site de Hem) :** le bailleur Partenord a participé du travail de repérage en développant une action d'accompagnement social dont l'une des vocations était de repérer, parmi ses locataires, des personnes pour lesquelles l'activation de la clause semblait opportune.

- **Des collaborations fortes avec Pôle emploi (sur le site de Bourges) :** le GIP a travaillé en partenariat avec l'agence Pôle Emploi locale, où un poste de conseiller dédié à l'examen et à l'orientation des profils vers les clauses a été créé. Certains acteurs locaux, à l'instar du groupement d'employeurs Alisé BTP procèdent également à l'orientation de profils éligibles en collaboration avec le GIP.

- **L'appui de la régie de quartier (sur le site de Montauban) :** le repérage et le rattachage des habitants des quartiers concernés par le PRU au dispositif s'est d'abord fait par le biais de l'adulte-relais porté par la Régie de quartier. En effet, il s'agissait de s'appuyer sur un acteur connaissant le quartier et ses publics et, inversement, sur un acteur reconnu par les habitants du quartier.

- **La mobilisation des acteurs de l'emploi et socio-professionnels (sur le site de Woippy) :** la Maison de l'Emploi a constitué une « bourse pour l'emploi » en contactant par SMS 1 800 Woippyciens potentiellement éligibles sur les clauses (360 ont répondu). Le vivier s'est ensuite alimenté en cours d'année, grâce aux partenariats existants avec le club de prévention spécialisée, la mission locale, cap emploi, pôle emploi, le chantier d'insertion Woippy régie. Ce contact direct avec les publics a été rendu possible du fait du service d'accompagnement de proximité des demandeurs d'emploi que délivre la maison de l'emploi, en complément de la mission locale et de Pôle emploi.

2.2 Les modalités d'application majoritaires des clauses d'insertion sont peu propices au développement de parcours qualifiants

Les clauses réalisées dans le cadre des PRU ont été essentiellement effectuées dans le cadre de l'article 14 via de l'intérim et de l'embauche direct. Cette option privilégiée permet de réaliser un nombre important d'heures et de toucher un nombre conséquent de bénéficiaires mais il ne garantit pas un accompagnement spécifique des bénéficiaires dans la mesure où l'article 14 est centré sur le nombre d'heures et les bénéficiaires et que les entreprises mandataires ou les entreprises d'intérim ne sont pas tenues d'assurer un accompagnement spécifique. Ce constat doit être cependant relativisé dans la mesure où certaines entreprises ont pu mettre en place des démarches volontaires d'accompagnement, d'une part, et d'autre part, les ETTI mettent en place des outils et démarches d'accompagnement pour leurs salariés en insertion.

2.2.1 Des clauses d'insertion réalisées majoritairement dans le cadre de l'article 14 du code des marchés publics

Pour la mise en œuvre de la clause, les territoires ont largement mobilisé l'article 14 du code des marchés publics, l'article 30 occupant une place somme toute marginale.

Ce résultat fait écho à des données existantes : les chiffres au 30 juin 2014 publiés par l'ANRU dans « Relogement, insertion, gestion urbaine de proximité » mettent en avant le fait que les pilotes ont recours majoritairement à l'article 14 du code des marchés publics au moment de développer la clause. En effet, ce dernier est utilisé dans 98% des projets. L'article 30 a été utilisé uniquement dans un projet sur quatre. On retrouve cette tendance sur les 10 sites étudiés : deux sites n'ont utilisé que l'article 14 et, pour ceux qui ont utilisé les articles 30 ou 53, ils l'ont fait de manière exceptionnelle sur un ou deux chantiers en particulier et souvent avec des chantiers d'insertion (ACI).

Or l'article 30, et l'article 53 associé à l'article 14, permettent d'une part de mieux toucher, grâce à un accompagnement renforcé, les personnes en début de parcours d'insertion et/ou très éloignées de l'emploi, mais aussi de renforcer les exigences en matière d'application des clauses. Il ne s'agit plus de concevoir les clauses d'insertion comme une simple obligation mais de penser en amont les systèmes d'accompagnement à mettre en place pour favoriser l'insertion professionnelle durable des publics.

A Hem – Lys - Roubaix, l'article 14 a été majoritairement utilisé, l'article 30 ayant été mobilisé uniquement sur la rénovation d'un bâtiment en bordure du site de la Blanchisserie, la Ferme, sur lequel la ville de Hem développe des projets d'économie sociale et solidaire et d'insertion. Leur activation s'inscrit dans des logiques de parcours différenciés : l'article 30 doit d'abord permettre la réalisation d'étapes de parcours pré-professionnalisant, l'article 14 doit lui permettre la réalisation d'étapes de parcours professionnalisant.

Les acteurs interrogés expliquent l'usage limité des autres articles que le 14 par trois principaux facteurs :

- En premier lieu, il n'existe pas de volonté politique forte de développer d'autres articles, voire une certaine « frilosité ». Ceci s'explique principalement par le fait que les articles 53 ou 30 mettent fortement l'accent sur l'accompagnement, la professionnalisation et la formation des bénéficiaires. Ils visent ainsi en premier lieu des structures telles que les SIAE ou les GEIQ. Par conséquent, *« les décideurs politiques ont peur que les entreprises classiques du BTP perçoivent les clauses comme une concurrence déloyale »*.
- Les articles 53 et 30 sont perçus comme complexes et difficiles à mettre en œuvre par les services techniques et les élus qui sont habitués à l'article 14.
- Enfin, sur certains territoires, l'absence locale de structures d'insertion spécialisées dans le BTP, comme au Havre ou à Lorient, ne permet pas de mobiliser les articles 30 ou 53 car aucun opérateur local ne pourra mettre en œuvre les clauses.

Enfin, il est important de souligner que le fonctionnement actuel des entreprises et des SIAE ne permet pas de répondre rapidement à des sollicitations trop massives sur les articles 30 ou 53 où il est nécessaire de travailler de manière qualitative sur l'accompagnement des bénéficiaires. Par conséquent, les commanditaires qui optent pour l'utilisation de ces articles s'y prennent progressivement et accompagnent :

- les SIAE en s'appuyant notamment sur leurs têtes de réseau, qui mènent déjà des initiatives pour développer la capacité des SIAE à se positionner davantage sur les clauses d'insertion ;
- les entreprises, notamment les TPE et les PME, afin par exemple de développer des coopérations avec des acteurs de l'insertion professionnelle pour répondre aux nouvelles exigences en matière d'insertion.

Certains chargés de mission « clauses d'insertion », en lien avec leurs partenaires, cherchent à toucher des publics différents en fonction des chantiers, des emplois proposés et des clauses d'insertion mobilisables (article 14, article 15, article 30 et article 53 du code des marchés publics). Ainsi, des chantiers avec un nombre important d'heures d'insertion peuvent être utilisés pour de la formation de jeunes dans le cadre de l'alternance, alors que

les chantiers plus courts sont utilisés pour tester les publics sur leur projet professionnel, leurs aptitudes réelles en situation de travail... Les chantiers les moins techniques (souvent les lots de peinture ou d'entretien pendant le chantier) peuvent permettre, grâce à l'utilisation de l'article 30 du code des marchés publics, de mettre en place un chantier école visant les publics plus éloignés de l'emploi.

Toutefois, ces réflexions sur l'utilisation des clauses en fonction des publics n'ont pas toujours lieu, y compris dans des collectivités importantes fortement investies dans les politiques d'insertion.

2.2.2 L'intérim et l'embauche directe comme solutions privilégiées dans la mise en œuvre des clauses

Quel que soit l'article du code des marchés publics utilisé, plusieurs modalités sont possibles concernant la mise en œuvre de la clause d'insertion : l'embauche directe de salariés en difficulté, l'intérim classique ou l'appel aux structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) par la sous-traitance ou cotraitance d'une partie du marché à une entreprise d'insertion (EI) ou à un atelier chantier d'insertion (ACI), ou encore la mise à disposition de personnel par une association intermédiaire (AI), par une entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI) ou par groupement d'employeur pour l'insertion et la qualification (GEIQ).

A noter que l'utilisation d'une SIAE facilite généralement la mise en place d'un accompagnement socioprofessionnel, même si les pratiques effectives restent à préciser quel que soit le mode de réalisation (des embauches directes pouvant par exemple donner lieu à des formations prévues au sein de l'entreprise dans certains cas). Au niveau national, l'intérim d'insertion, l'embauche directe et l'intérim classique sont les 3 modalités privilégiées puisqu'elles représentent à elles seules plus des 3/4 des heures réalisées (respectivement 34%, 26% et 18%).

Le tableau ci-après compile les données à la disposition de l'équipe d'évaluation sur les sites étudiés :

Modes de réalisation des clauses d'insertion

| | Embauche directe | Intérim | IAE | | | | |
|--|------------------|---------|------|-----|----|-----|------|
| | | | ETTI | ACI | EI | AI | GEIQ |
| National ¹¹⁷ | 26% | 18% | 34% | 6% | 4% | | 10% |
| Bourges – Quartiers Nord | 36% | 28% | 25% | 2% | 4% | nd | nd |
| Chambéry – Les Hauts | 37% | 19% | 22% | nd | nd | nd | 21% |
| Corbeil-Essonnes Les Tarterêts | 34% | 3% | 52% | nd | nd | 11% | nd |
| Le Havre - Quartiers Nord | 12% | 17% | 34% | nd | nd | nd | 38% |
| Lorient – Kervéanec | 16% | 4% | 45% | nd | nd | 10% | 25% |
| Rillieux-la-Pape - Ville Nouvelle | 44% | nd | 43% | nd | nd | nd | 13% |
| Woippy - Pré Génie / Saint-Eloi | 35% | 12% | 50% | 1% | 0% | 0% | 1% |

Sources : Données transmises par les « chargés de mission clauses d'insertion » sur les différents sites. 7 sites pour lesquels les données sont complètes et comparables.

¹¹⁷ Source : Relogement, insertion, gestion urbaine de proximité, Les chiffres au 30 juin 2014 - Anru

Sur les sites étudiés, l'intérim et l'embauche directe ont été également les solutions les plus mobilisées pour la mise en œuvre des clauses et, en matière d'intérim, ce sont les ETTI plus que les agences d'emploi qui sont concernées.

Le choix se réalise selon les territoires à deux moments différents :

- Lors de la réponse au marché, c'est par exemple le cas à Hem où l'entreprise choisit dans sa réponse la modalité de réalisation de la clause entre deux possibilités : l'embauche directe ou la prestation de services ;
- Au lancement des chantiers, c'est le cas à Chambéry et à Montauban par exemple. Dans ces cas, une fois l'entreprise attributaire identifiée, la réunion de lancement du chantier permet d'établir un contact et de présenter la clause et ses modalités de fonctionnement pour, in fine, définir les modalités adoptées par l'entreprise. Cependant les deux « temps » de choix peuvent aussi coexister sur un même territoire (comme au Havre).

La plupart des territoires cherchent à orienter les entreprises vers le fonctionnement qui leur paraît le plus à même de réaliser leurs objectifs. Bien souvent, les chargés des clauses dans le cadre des PRU, mentionnent que, dans la mesure du possible, le travail avec des Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) a été privilégié afin d'assurer un suivi, de travailler sur une notion de parcours et de favoriser la formation et la professionnalisation des personnes mises à disposition. A Woippy, il s'agit quasi exclusivement d'ETTI (50% sur le site contre 34% au niveau national). A Lorient comme au Havre, les entreprises attributaires sont orientées en priorité vers le GEIQ ou les ETTI afin de favoriser les durées longues et la qualité de l'accompagnement. Les structures d'insertion par l'activité économique ont été impliquées tout à la fois dans les modalités d'application et / ou dans le repérage des publics (à Rillieux et au Havre par exemple, à Cergy elles ne sont pas incluses dans le repérage). Les entreprises interrogées expliquent avoir eu recours à des ETTI (identifiées par les chargés de mission insertion ou les maîtres d'ouvrage) d'une part dans un souci de simplification, d'autre part pour leur capacité à proposer des candidats éligibles à la clause.

Dans tous les cas, les clauses ont bénéficié en priorité aux ETTI, voire aux GEIQ. Les autres structures ont eu accès aux clauses lorsque d'autres articles du code des marchés publics que le 14 étaient utilisés, ce qui s'est rarement produit¹¹⁸. La plupart du temps, ce sont des structures avec un lien actif sur le territoire qui ont été concernées, à l'exception de Rillieux, où les marchés d'insertion du PRU ont principalement bénéficié à deux ETTI l'une située à Vaulx-en-Velin l'autre à Lyon¹¹⁹. Au final, les SIAE occupent une place importante dans la mise en œuvre des clauses sur la plupart des sites, notamment à Cergy, au Havre, à Lorient, Rillieux ou encore Montauban.

Un acteur parfois central dans la mise en œuvre des clauses : les régies de quartier Le cas de la régie de quartier de Montauban Services

A Montauban, la régie de quartier Montauban Services est la seule structure d'insertion par l'activité économique implantée dans les quartiers Est de Montauban. Créée pour remettre du service et de l'entretien sur le quartier comme pour réactiver du lien social, la régie a joué un rôle prépondérant durant la phase amont du PRU, tant sur la partie des clauses, que dans la conception du projet en lien avec les habitants.

¹¹⁸ A Cergy, une AI a uniquement été mobilisé au démarrage du chantier, sur des travaux d'entretien et de nettoyage du site. A Montauban, une Régie de Quartier est porteuse de marchés d'entretien des espaces verts et des parties communes.

¹¹⁹ Ces deux ETTI avaient réalisé, au 31 décembre 2014, un total de 9 789 heures sur les 22 959 heures réalisées en insertion dans le cadre du PRU. Sur les 230 contrats de travail signés dans ce cadre, la majorité (105) avaient été signés par des ETTI.

En effet, l'activation d'un projet de rénovation urbaine, à la suite des émeutes de la fin des années 1990', s'est appuyée sur la position de la Régie, acteur du quartier¹²⁰ et acteur reconnu par les habitants. En outre, la Régie a été très fortement impliquée dans la mise en œuvre du PRU, en étant intégrée au sein de la cellule de rénovation urbaine et en assurant le lien de cette cellule avec la population, via le travail de l'adulte relai.

Par ailleurs, le repérage et le rattachement des habitants des quartiers concernés par le PRU au dispositif s'est d'abord fait par le biais de l'adulte-relais porté par la Régie de quartier. En effet, il s'agissait de s'appuyer sur un acteur connaissant le quartier et ses publics et, inversement, sur un acteur reconnu par les habitants du quartier.

Enfin, l'article 30 a été utilisé lors de deux marchés pour l'achat d'insertion auprès de la régie de quartier, dans le prolongement de ses missions historiques : un marché sur le nettoyage, et un autre sur l'entretien des espaces verts.

Les SIAE soulignent que le recours aux ETT classiques s'inscrit dans une logique de réponse aux objectifs chiffrés d'insertion fixés aux chantiers du PRU et regrettent qu'une part importante des heures d'insertion soit réalisée dans ce cadre car « *cette modalité ne permet pas de s'assurer de la qualité des parcours* » dans la mesure où « *l'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires n'est pas assuré* » (un responsable d'un ACI).

2.3 Des modalités hétérogènes et globalement peu formalisées d'accompagnement et de suivi des publics

Dans la majorité des cas, le pilotage des clauses d'insertion ne prévoit pas de modalités systématisées d'accompagnement des bénéficiaires. Ainsi, 43% des bénéficiaires enquêtés dans le cadre de l'évaluation n'identifient pas de temps d'accompagnements en particulier. Lorsqu'un accompagnement est proposé, il se concentre principalement sur le temps amont au contrat de travail, c'est-à-dire la phase de sélection et de pré-positionnement, qui s'apparente à de la préparation et peut déjà contenir des temps de professionnalisation et / ou d'apprentissage sur des compétences de base (par exemple sur la connaissance de l'entreprise), ainsi que sur la prise de poste, repérée par les acteurs comme un temps clé. 31% des bénéficiaires enquêtés identifient bien ce temps consacré, en début de mission, à être présentés au sein de l'entreprise et de l'équipe de travail et à prendre connaissance des tâches à réaliser.

Le suivi est réalisé la plupart du temps par les structures porteuses du contrat, sauf lorsque la modalité d'embauche directe a été choisie et lorsque le territoire a mis en place une organisation avec un chargé dont le poste est principalement consacré à l'accompagnement des personnes.

Pour autant, les bénéficiaires enquêtés dans le cadre de l'évaluation repèrent principalement, au-delà des chefs de chantier, les professionnels du service public de l'emploi comme les acteurs assurant un suivi (pour 47% des personnes interrogées).

L'organisation du suivi va parfois dépendre des conditions du contrat, pour une question d'efficience des interventions. Ainsi, à Hem, dans le cas où l'entreprise a fait le choix d'une prestation de service, les ETT ou les ETTI sont en général les structures qui vont porter les contrats. Lorsque les contrats excèdent les 120 heures, une convention d'engagement est signée entre la MDE et l'ETT ou l'ETTI, convention qui porte sur l'accompagnement de la personne (avec notamment la mention de mobiliser des fonds de formation) et la remontée

¹²⁰ Indiquons ici que les professionnels du territoire, selon les acteurs locaux, « ne venaient plus sur le quartier ».

des heures d'insertion. En deçà de 120 heures de contrat, c'est la MDE qui se charge de l'accompagnement et de la remontée des heures.

En outre, pour les clauses qui sont portées par des structures qui portent également d'autres outils (Corbeil, Hem, Rillieux notamment), les opportunités de suivi bénéficient des possibilités d'articulation et d'activation de mesures et dispositifs existant par ailleurs sur le territoire.

La question de la formation ne relève pas ou peu d'une action systématisée ; l'accès à une formation dans le cadre des clauses sociales se fait principalement via :

- des contrats de professionnalisation (pour les jeunes en particulier) permettant la formation à des métiers reconnus qui, malgré la crise, font toujours l'objet d'une importante demande de la part des employeurs. Au niveau national, 13% des contrats de travail proposés dans le cadre des clauses d'insertion relèvent de l'alternance ;
- des formations courtes qui facilitent l'accès au marché du travail : habilitations électriques, gestes et postures,... Ces formations sont proposées par les entreprises, les entreprises de travail temporaire (notamment d'insertion), et Pôle emploi.

L'activation de la formation : 3 exemples

A Woippy, la formation intervient dans une logique préparatoire avec une plate-forme AFPA pour les métiers du gros œuvre et second œuvre mise en place avec un financement du fond social européen (FSE), du Conseil Régional de Lorraine et du Conseil départemental de la Moselle. A destination des demandeurs d'emploi de Woippy et de Metz devant être recrutés par les entreprises intervenants sur l'ORU de Woippy / Metz-Nord (Boileau) et le GPV de Metz Borny, la plate-forme propose à la fois une présentation des métiers du bâtiment sous forme de pré-qualification et un stage de plusieurs semaines (avant même l'insertion dans les entreprises dans le cadre des clauses). Ce stage est d'ailleurs présenté comme un avantage pour les entreprises qui ont recours aux stagiaires¹²¹.

A Hem-Lys-Roubaix, d'abord ignorées du calcul des heures réalisées, les heures de formation ont finalement été valorisées dans le décompte, ce qui lève toute barrière potentielle dans l'activation de la formation et favorise la recherche indiquée de proposer des parcours qualitatifs.

Sur le Havre, environ la moitié des bénéficiaires recrutés par l'ETTI ont bénéficié d'une formation, pour la plupart de courte durée et débouchant sur des certifications et habilitations (conduite d'engin de chantier, sécurité, habilitations électrique).

La question de la professionnalisation est davantage traitée que celle de la formation. En effet, le processus de repérage permet de préparer et, d'une certaine manière, d'entamer une dynamique de professionnalisation à travers les ateliers de sensibilisation aux métiers par exemple. Et la mise en situation professionnelle, couplée au suivi, permet de se former aux métiers et de viser une capitalisation des acquis techniques voire des savoir être.

La mission des cellules / équipes emploi-insertion créées à l'occasion des PRU ne se limite pas à la mise en œuvre des clauses, mais porte également sur la prolongation des parcours et parfois sur la recherche de solutions d'emploi hors obligation de la charte d'insertion.

A Cergy, la cellule emploi a permis de trouver de nombreuses solutions d'emploi hors obligation de la charte insertion. Le travail mené pendant la période du PRU a été pérennisé par la création en 2010 du service « Accompagnement et Réseau Pour l'Emploi Cergy »

¹²¹ La plateforme AFPA n'existe plus aujourd'hui pour des raisons de réorganisation à la fois de l'AFPA et de la formation professionnelle.

(Arpe). Ce service est un lieu d'accueil permanent ouvert à tous les Cergyssois afin de les accompagner dans leur recherche d'emploi.

3. Les clauses d'insertion produisent des effets globalement positifs pour les bénéficiaires et renforcent les partenariats locaux

Le PNRU a permis de développer très fortement les clauses d'insertion dans les territoires concernées en mobilisant les acteurs économiques et de l'emploi afin d'offrir à des publics éloignés de l'emploi une opportunité de travailler et de bénéficier, dans un certain nombre de cas, d'un accompagnement socio-professionnel ou d'un accès privilégié à des formations.

Ces nombreuses réalisations ont générés des effets qu'il convient d'identifier et de mesurer. Ces effets peuvent porter sur les partenariats locaux entre les différents acteurs économiques (entreprises, consulaires, branches professionnelles...) et les acteurs de l'emploi (Pôle emploi, PLIE, mission locale...) ou sur les parcours professionnels et de formation des bénéficiaires.

3.1 Des apports avérés pour les bénéficiaires dans leurs parcours d'insertion professionnelle

Un travail évaluatif mené par la maison de l'emploi de Roubaix indique « *qu'il ne faut pas attendre de la clause d'insertion qu'elle conduise systématiquement à des sorties durables vers l'emploi* ». Les acteurs locaux, rencontrés dans le cadre de l'étude, insistent davantage sur divers atouts de la clause que pourrait résumer l'idée générale d'une 1^{ère} expérience professionnelle pour les jeunes et d'un nouveau départ vers l'emploi pour les plus âgés :

- un temps d'apprentissage des codes de l'entreprise (l'apprentissage des consignes de sécurité, du fonctionnement d'un chantier, des relations avec les hiérarchiques, la cohérence entre la personne et l'entreprise...);
- l'opportunité de bénéficier de contrats de travail pour des personnes qui sont éloignées de l'emploi, avec des contacts en direct avec les entreprises, permettant de « sauter » les barrières du CV et de l'entretien d'embauche que les recrutés sur les clauses ne passent pas ou peu ;
- l'opportunité de passerelles entre des contrats intérimaires (de l'insertion à des contrats classiques) et vers de l'emploi durable ;
- l'opportunité de parcours qui imbrique formation et mise en situation professionnelle ;
- un travail sur la mobilité des personnes.

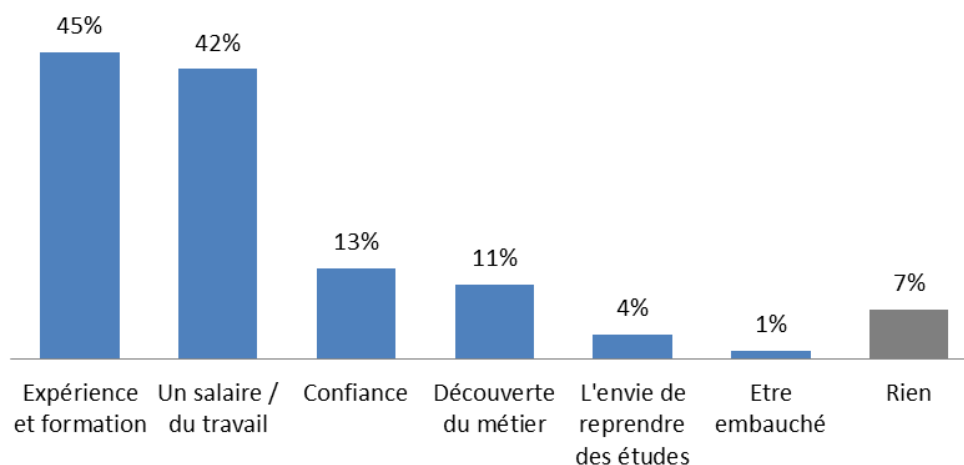
Par ailleurs, l'enquête réalisée auprès d'une centaine de bénéficiaires permet de faire ressortir un certain nombre d'éléments sur les apports des clauses pour ces derniers.

De façon générale, les salariés bénéficiaires interrogés ont des perceptions relativement similaires de leur expérience sur les chantiers de rénovation urbaine. Ils estiment que leur participation aux chantiers leur a permis :

- un regain de confiance en soi ;
- une amélioration du CV ;
- une nouvelle envie de travailler ;
- l'acquisition de compétences nouvelles ;
- une occupation rémunératrice.

La majorité des bénéficiaires interrogés ont ainsi des perceptions plutôt positives de leur expérience sur les chantiers de rénovation urbaine.

Apports des chantiers selon les bénéficiaires interrogés



Source : Enquête auprès de 87 anciens bénéficiaires de clauses d'insertion

Les bénéficiaires s'accordent sur l'intérêt de ces contrats en termes d'activité ponctuelle (« *c'est toujours un travail* », « *du travail sur le moment* ») et d'expérience pour les moins qualifiés (« *m'a permis d'avoir une expérience sur les chantiers* »).

Certains évoquent l'apprentissage ou la découverte d'un métier ou d'un secteur d'activité ainsi que l'acquisition d'une expérience comme l'un des apports de leur expérience. Pour certains, la participation au chantier a ouvert des perspectives professionnelles auprès d'un grand groupe : « *Le chantier m'a permis d'apprendre le gros œuvre, de voir le métier, et aussi de travailler avec une grosse boîte, et ça, ça m'a permis d'avoir des opportunités car ils m'ont rappelé derrière. Aujourd'hui, je travaille encore avec eux* », un bénéficiaire des clauses d'insertion.

Enfin, une minorité se distingue en ce que leur participation aux chantiers de rénovation urbaine a été une « mauvaise expérience ». En effet, certains bénéficiaires estiment « ne rien avoir appris en termes de compétences » et a pu « dégouter du métier ».

Pour les bénéficiaires toujours sans emploi, la participation à une clause a permis d'assurer une « continuité » malgré tout, en l'absence de solution pérenne : « *J'ai suivi une formation à l'AFPA en maçonnerie, suivie d'une expérience puis d'une période de chômage et de petits boulots précaires en intérim. Il me manque une mission longue pour faire mes preuves* » un bénéficiaire des clauses d'insertion.

Parmi les profils des personnes interrogées, on trouve une part significative d'intérimaires « de carrière » ainsi que des jeunes, pour qui le contrat d'insertion a permis d'engranger de l'expérience, voire pour certains d'entre eux de découvrir un métier.

« *Ça m'a permis de trouver une orientation, sur le chantier j'ai travaillé sur l'approvisionnement des plaquistes et j'ai sympathisé avec l'un d'entre eux qui a commencé à me former sur le tas. Depuis j'ai suivi une formation de plaquiste à l'AFPA.* », Un ancien bénéficiaire à Montauban, actuellement en recherche d'emploi suite à une formation

Plusieurs témoignent du manque d'offre d'emploi dans le secteur du BTP au niveau local :

- « *Ça fait un an, c'est la galère ; le bâtiment, c'est mort !* », Un ancien bénéficiaire à Bourges, actuellement en recherche d'emploi
- « *Il n'y a plus de boulot dans le bâtiment. Comme je ne suis pas feignant, maintenant je*

travaille dans le gros œuvre », Un ancien bénéficiaire, actuellement travailleur intérimaire

Pour les jeunes aujourd'hui inscrits en CAP suite à cette expérience, cela leur a apporté « *une première expérience concrète et donné l'envie de travailler* » (jeune en décrochage scolaire auparavant), ainsi que de « *l'expérience, une formation et la possibilité d'apprendre chaque jour* ».

Pour 59% d'entre eux, les clauses ont été un moyen d'acquérir des compétences et « *d'apprendre de nouvelles choses* ».

Les chantiers ont également représenté une opportunité de découverte des métiers pour les 18 – 25 ans ainsi qu'« *une motivation supplémentaire pour trouver un travail dans ce secteur et se former* ». En effet, les personnes ayant évoqué l'aspect « découverte » des métiers ont, pour la plupart, manifesté l'envie de commencer ou poursuivre une formation dans le but de travailler par la suite dans le même secteur d'activité que celui de la réalisation de la clause. Enfin, pour un certain nombre d'entre eux, la participation aux chantiers a permis de retrouver leur confiance en eux (soit 12% des bénéficiaires interrogés).

D'autres sont moins convaincus quant à l'apport des chantiers sur leur parcours professionnel. Pour 42% des bénéficiaires interrogés et notamment les plus âgés (59% des 26-50 ont exprimé ce sentiment), les clauses leur ont simplement permis d'avoir un travail et un salaire.

3.2 Des effets sur l'insertion professionnelle des bénéficiaires difficiles à mesurer

Le suivi des bénéficiaires est un enjeu majeur des dispositifs d'insertion. C'est une condition essentielle pour construire de réels parcours vers l'emploi. Or, la majorité des sites étudiés n'a pas mis en place de procédures de suivi des bénéficiaires des clauses à 6 ou 12 mois. Seuls les sites de Lorient et Woippy ont pu fournir des informations chiffrées sur le devenir des bénéficiaires ; les coordinateurs soulignent à ce propos la difficulté pour collecter des informations sur les bénéficiaires 12 mois après le début du contrat (hors GEIQ).

Le tableau ci-après compile les données à la disposition de l'équipe d'évaluation :

| | Situation à 6 mois | | Situation à 12 mois | |
|-----------------|------------------------------------|---|------------------------------------|---|
| | Personnes avec emploi ou formation | Personnes sans solution ou situation non connue | Personnes avec emploi ou formation | Personnes sans solution ou situation non connue |
| National | 79% | 21% | 73% | 27% |
| Lorient | 78% | 22% | 69% | 31% |
| Woippy | 72% | 28% | 78% | 22% |
| Hem | <i>nd</i> | <i>nd</i> | 53% | 47% |

Sources : Données transmises par les « chargés de mission clauses d'insertion » sur les différents sites.

Selon les chiffres nationaux de juin 2014 publiés par l'ANRU, la part des bénéficiaires en emploi ou en formation suite à leur premier contrat dans le cadre des clauses d'insertion, est plus forte en 2014 qu'en 2013. Seuls 21 % des bénéficiaires dont la situation est connue sont en demande d'emploi 6 mois après leur entrée dans le dispositif en 2014, contre 25,5 % en 2013.

Selon les interlocuteurs interrogés, les bons taux de « sorties », notamment à 6 mois,

s'expliquent principalement par l'utilisation de l'agrément sur 2 ans par les ETTI pour une même personne. En effet, dans le cadre des structures d'insertion par l'activité économique (ACI, ETTI, AI et EI), les salariés en insertion bénéficient d'un agrément de 2 ans. Un certain nombre de bénéficiaires sont donc encore en insertion 6 à 12 mois après la clause. Il s'agit donc surtout d'un « maintien dans l'emploi », mais le résultat est déjà important pour les pilotes de la clause, dans le contexte actuel, et pour des publics qui n'avaient pas encore travaillé ou pas travaillé depuis longtemps.

Sur Woippy, on constate que les bénéficiaires sont plus souvent en intérim 6 mois après le premier contrat qu'au national (36% contre 22%), ce qui s'explique aisément par le fort recours à l'intérim dans la clause. Néanmoins, 12 mois après, l'intérim ne semble pas les garder : ils ne sont que 5% (contre 19% au national).

Les acteurs de l'insertion soulignent l'importance de la « perte en ligne » des bénéficiaires de clauses, les sorties vers l'emploi ayant principalement bénéficié aux personnes les plus proches de l'emploi.

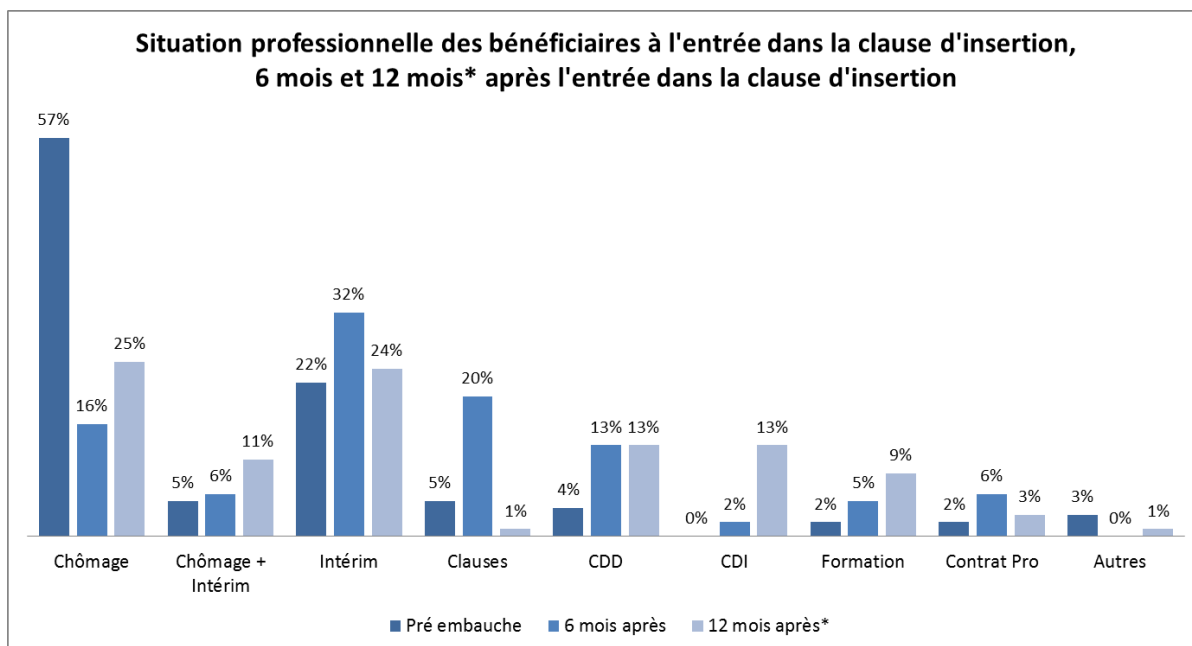
Globalement, les acteurs de la clause interrogés dans le cadre de l'étude soulignent la baisse sensible du niveau d'activité auquel fait face le secteur du BTP (particulièrement sur Bourges et Montauban). Cette tension rend difficile le travail de sensibilisation autour des notions de responsabilité sociale des entreprises. Les exemples d'insertion durable des bénéficiaires de clauses dans les entreprises qui les accueillent en contrat restent relativement limités.

Le manque de données concernant le suivi du parcours des bénéficiaires une fois la clause achevée ne permet donc pas d'avoir une image représentative des sorties vers l'emploi générées dans le cadre des clauses d'insertion mobilisées par le PRU. Néanmoins, les entreprises du BTP impliqués dans les PRU et les bénéficiaires de clauses interrogés dans le cadre de l'enquête permettent d'apporter des éclairages au sujet des suites professionnelles.

Un tiers des entreprises du BTP interrogées (28 sur 77) déclarent avoir recruté des bénéficiaires suite aux clauses. Celles n'ayant pas recruté l'expliquent par un chiffre d'affaires insuffisant pour recruter des employés ou des profils qui ne correspondraient pas à des métiers trop spécifiques nécessitant un niveau de formation particulier, enfin certains bénéficiaires n'ont pas manifesté d'intérêt particulier pour poursuivre dans l'entreprise.

Dans le détail, il semble que les bénéficiaires ayant réalisé une clause avec une ETTI ou un GEIQ ont plus souvent trouvé un travail au sein de l'entreprise à l'issue de la clause (respectivement 10 sur 23 et 9 sur 10). A l'inverse les bénéficiaires ayant réalisé des clauses dans le cadre d'une ETT classique ou dans le cadre d'un recrutement direct ont moins souvent poursuivi dans l'entreprise d'accueil (5 sur 22 et 1 sur 6).

Les réponses données par la centaine d'anciens bénéficiaires de clauses interrogés dans le cadre de l'étude permet de mesurer l'évolution de la situation professionnelle des bénéficiaires :



Source : Enquête auprès de 87 anciens bénéficiaires de clauses d'insertion

* parfois l'information porte sur la situation du répondant au moment de répondre au questionnaire, donc au-delà de 12 mois après l'entrée dans la clause d'insertion

Afin d'analyser l'évolution des parcours professionnels des bénéficiaires, trois périodes ont été comparées : la situation professionnelle au moment d'intégrer un chantier dans le cadre des clauses, 6 mois après, et 12 mois après. Plusieurs éléments de constat :

- Les personnes au chômage sont moins nombreuses après avoir bénéficié des clauses. Toutefois, celui-ci n'a pas disparu. Il a subi une évolution puisque les bénéficiaires font face désormais à des périodes de chômage moins longues couplées à de petites missions en intérim. Cela représente néanmoins une évolution progressive vers l'emploi. Pour faire face au chômage, certains ont fait le choix de l'auto-entrepreneuriat plusieurs mois après la fin des chantiers.
- Les clauses d'insertion sont avec l'intérim les formes d'emploi les plus courantes pour les publics bénéficiaires dans les 6 mois suivants les chantiers : 20% des personnes ayant bénéficié des clauses ont renouvelé l'expérience mais ceci pour une courte période puisque leur recours s'estompe au-delà.
- Le nombre de CDI augmente progressivement, passant de 2% dans les 6 mois suivant la fin des chantiers à 13% au-delà de cet intervalle. En revanche, les CDD connaissent une stagnation à environ 13% sur la même période.
- Suite à la participation aux chantiers de rénovation urbaine, plusieurs bénéficiaires ont manifesté l'envie de commencer ou de poursuivre une formation dans le secteur d'activité expérimenté afin d'augmenter leurs chances d'obtenir un emploi dans le futur. Il s'agit notamment des publics jeunes (18-25 ans principalement).
- Enfin, les contrats de professionnalisation connaissent un développement modéré après les chantiers. En effet, au-delà des 6 mois suivant les chantiers, leur nombre diminue à nouveau (cela correspond sans doute à la durée de formation). Néanmoins, seuls les 18-25 ans sont concernés par ces contrats.

3.3 L'expérience de la rénovation urbaine a été un fort levier pour la généralisation des clauses d'insertion dans les territoires

Malgré la possibilité ouverte par le code des marchés publics (depuis 1993) d'utiliser des clauses d'insertion, les interlocuteurs rencontrés sont unanimes pour dire que, sans l'obligation de mise en place de clauses d'insertion dans les marchés publics relatifs aux

projets de rénovation urbaine, les pratiques seraient sans doute demeurées moins structurées, et basées la plupart du temps sur le volontariat.

Plusieurs collectivités territoriales et bailleurs sociaux se sont engagés à poursuivre l'utilisation des clauses d'insertion dans la commande publique au-delà de leurs PRU, d'autres l'envisagent. De même, les conseils régionaux et départementaux commencent à introduire des clauses d'insertion dans leurs marchés publics (lycées, collèges, réseaux de transports en commun, restauration du patrimoine bâti).

Au final, les SIAE rencontrées s'accordent sur la contribution du PRU dans le développement de la clause d'insertion auprès des donneurs d'ordres, soulignant ainsi la « valeur d'exemple » du programme.

Pour la majorité des sites, des effets d'entraînement importants sont soulignés par les acteurs interrogés : généralisation de la clause aux chantiers de différentes administrations, bailleurs..., puis mutualisation au niveau de différents commanditaires avec parfois des mêmes règles de valorisation.

Les bailleurs sociaux, pour qui le PRU a constitué une première, ont pour leur part été sensibilisés grâce à cette expérience. Ils ont depuis travaillé à l'élargissement de ces clauses à d'autres marchés que les seuls marchés du PRU. Comme le souligne un acteur : « *Au niveau des bailleurs, ce qui était une obligation est devenue une pratique courante* ».

Dans les cas où les acteurs du territoire avaient déjà mis en œuvre des clauses, comme dans la ville de Rillieux-la-Pape, le PRU n'a pas constitué une première en la matière. Il a néanmoins permis de renforcer et de consolider cette pratique, notamment grâce au travail de sensibilisation et d'accompagnement effectué par les chargés de relations entreprises ou des clauses auprès des élus et des services techniques des collectivités locales et/ou des bailleurs.

Plusieurs types d'effets d'entraînement sont observés sur les sites étudiés :

- Généralisation des clauses sur les différents marchés d'une collectivité locale ou d'un bailleur social
- Diversification des articles utilisés dans le cadre des clauses sociales
- Démarches de globalisation des heures d'insertion entre différents commanditaires
- Signature de convention entre différents commanditaires pour organiser et développer le dispositif clauses sociales
- Poursuite, voire développement, d'une fonction d'animation des clauses sociales sur un territoire donné.

Tableau récapitulatif des effets d'entraînement par site investigué

| Sites | Principaux effets d'entraînement repérés |
|---|---|
| Bourges – Quartiers Nord | Elargissement du dispositif des clauses à l'échelle du département (Département, villes, bailleurs...) |
| Chambéry – Les Hauts | Elargissement du dispositif des clauses dès 2010 par l'agglomération à d'autres marchés que l'ANRU Elargissement du dispositif des clauses à d'autres maîtres d'ouvrage également |
| Cergy - Croix Petit, Chênes d'Or | Généralisation de la clause aux opérations de promoteurs privés sur le chantier du PRU Extension à l'ensemble des marchés publics de la ville, depuis 2013 Recours, par la ville, à l'article 30 pour de l'achat de prestation d'insertion (par exemple sur le nettoyage des locaux avec des ex détenus). |

| | |
|--|---|
| Corbeil-Essonnes – Les Tarterêts | Extension des clauses au sein des marchés publics de la ville, de la communauté d'agglomération et du département En 2013, signature d'une convention entre la MIVE et la CASE, qui du fait de l'expérience réussie de la clause d'insertion de l'ANRU, a fait le choix de l'étendre aux marchés de prestations intellectuelles, avec comme objectif de diversifier les marchés d'insertion. Création d'une régie de quartier qui a également vocation à diversifier le montage des clauses (en particulier le recours à l'article 30). |
| Le Havre - Quartiers Nord | Peu de mutualisation au niveau intercommunal Généralisation de la clause à d'autres bailleurs Extension de la clause à la restauration collective de la ville |
| Hem-Lys-Roubaix – Hauts Champs | Mise en place d'une organisation métropolitaine qui n'existait pas avant Inscription systématique des clauses dans tous les marchés de travaux passés par le principal bailleur et mise en place d'une compétence insertion au sein des services au 1er janvier 2007, avec poste et mission dédiés à la direction du développement social |
| Lorient - Kervénanec | Généralisation de la clause aux chantiers de l'agglomération et de la ville dès 2007 Globalisation au niveau intercommunal avec des mêmes règles de valorisation |
| Montauban – Quartiers Est | Maintien d'un poste de chargé de mission clause Elargissement du dispositif des clauses (en dehors des marchés de la rénovation) par la ville, l'agglomération, la SPLA ainsi que les bailleurs sociaux. |
| Rillieux-la-Pape - Ville Nouvelle | Renforcement et consolidation du dispositif des clauses, notamment grâce au travail de sensibilisation et d'accompagnement effectué par la Chargé de relations entreprises auprès des élus et des services techniques de la mairie. Elargissement par les bailleurs des clauses à d'autres marchés que les seuls marchés du PRU. |
| Woippy - Pré Génie / Saint-Eloi | Ouverture des clauses à tous les marchés publics de travaux inférieurs à 700 000 de Metz Métropole dès 2007. |

3.4 Le développement des relations entre acteurs de l'emploi et entreprises

Les incidences des clauses d'insertion sur les relations entre les entreprises et les acteurs de l'emploi et de l'insertion (Pole Emploi, mission locale) existent indubitablement mais semblent parfois très limitées.

Certains acteurs soulignent le rapprochement entre les acteurs du service public de l'emploi et le tissu d'entreprises locales, ce qui a potentiellement des incidences sur l'insertion. On observe l'émergence progressive, grâce aux clauses, d'une offre de service aux entreprises.

Plusieurs entreprises ont indiqué avoir choisi, pour effectuer un recrutement dans le cadre d'une clause d'insertion, un acteur de l'emploi non pas par stratégie, mais parce que celui-ci était recommandé dans la convention. En revanche, pour les entreprises qui ont l'habitude des PRU ou de recruter des publics sociaux, tels que des travailleurs handicapés, des apprentis, des contrats professionnels etc., les acteurs de l'insertion étaient généralement choisis en fonction des relations déjà établies au préalable.

Par exemple, à Montauban, le dispositif des clauses a pu servir de déclencheur d'une action de la ville en matière d'emploi, « *qui voulait faire quelque chose sur le sujet* ». De fait, la

montée en puissance du dispositif s'est accompagnée d'une structuration avec un rattachement depuis la cellule de rénovation urbaine jusqu'à un service dédié, et un portage de la clause d'abord réalisé par la régie de quartier et finalement repris par l'agglomération. Cet effet d'entraînement institutionnel se pérennise à travers l'existence maintenue d'un poste de chargé de mission insertion.

Par ailleurs, les entreprises ont une meilleure perception des structures de proximité impliquées dans les démarches de recrutement grâce à la possibilité de proposer rapidement des offres d'emploi et d'organiser des rencontres avec des employeurs, et ce d'autant plus que ces emplois ne demandent pas de démarches préalables importantes (stages de préparation, de préqualification...), et ont une forte visibilité dans les quartiers.

Enfin, pour les entreprises, les clauses d'insertion et leurs dispositifs d'accompagnement peuvent également constituer des leviers pour la sécurisation des recrutements et l'intégration de nouveaux salariés (adaptation de l'encadrement, développement des pratiques de formation ad hoc, etc.). Sur certains territoires observés, les clauses offrent aux entreprises une visibilité de moyen terme sur leurs ressources humaines. De la sorte, elles facilitent une gestion anticipée des besoins de compétences et de recrutement, qui peut se structurer dans le cadre d'une GPEC territoriale, en lien avec les différents partenaires locaux (entreprises et leurs représentants, collectivités, organismes de formation, SIAE, Maison de l'emploi, PLIE).

Les SIAE de leur côté indiquent qu'elles n'ont pas de vision d'ensemble des clauses d'insertion. L'impact du PRU sur le tissu local de l'IAE semble donc se limiter au travail réalisé sur les parcours mis en place et l'activité économique générée par ce biais.

Les acteurs de l'insertion font part d'une évolution dans la perception des clauses d'insertion par les entreprises : d'une « contrainte » à une démarche appréhendée et plutôt acceptée, notamment à travers certaines modalités comme le recours à la mise à disposition par le GEIQ ou l'intérim d'insertion.

Les acteurs soulignent toutefois le poids du contexte économique actuel comme accentuant l'aspect contraignant des clauses pour les entreprises.

Au final, de façon générale, si la mise en œuvre des PLACI n'a pas structurellement changé l'organisation des systèmes locaux d'insertion, des représentations ont évolué et des habitudes de travail et des pratiques professionnelles intéressantes ont été développées.

4. Conclusion de la partie 3

Le PNRU a fortement contribué au développement quantitatif des clauses d'insertion dans les territoires

A l'origine des PRU, un certain nombre d'acteurs se sont montrés sceptiques et / ou ont exprimé des craintes sur les clauses d'insertion, que ce soit les acteurs locaux en charge des PRU ou les entreprises attributaires des marchés. La mise en œuvre des clauses, dans le cadre des PRU, comprend ainsi une dimension pédagogique et de mise en dynamique. En effet, les acteurs rencontrés dans le cadre de l'étude indiquent que la préoccupation initiale était de rassurer les différents acteurs, notamment les entreprises et les services juridiques et techniques des maîtres d'ouvrages. Dans différents sites étudiés, le fait que les premières clauses se soient bien déroulées, a permis de lever ces craintes et ce scepticisme au niveau des bailleurs et des entreprises.

Au final, l'objectif d'insertion de 5% des heures travaillées est globalement atteint au niveau national : au 30 juin 2014, plus de 56 000 personnes ont réalisé plus de 21 millions d'heures d'insertion¹²², principalement réalisées via l'article 14 (rarement combiné à l'article 53) et majoritairement en intérim (d'insertion surtout) et pour environ un quart en embauches directes, principalement en CDD et alternance¹²³. Par ailleurs, on observe un profil majoritaire de bénéficiaires : les hommes, habitants des ZUS, éloignés de l'emploi et peu qualifiés.

Le dépassement des objectifs quantitatifs est principalement expliqué par les recrutements sur des périodes longues facilités par la possibilité de globalisation des heures et l'utilisation de contrats de professionnalisation, via les GEIQ. Par ailleurs, les pilotes des clauses soulignent l'importance du rôle du bailleur pour faire respecter leurs obligations « quantitatives » par les attributaires.

Des difficultés rencontrées pour travailler de manière qualitative sur les clauses

Une volonté de travailler de manière plus qualitative dans la mise en œuvre des objectifs d'insertion a parfois été précisée dès le départ dans la convention de rénovation urbaine ; bien plus souvent, cet objectif qualitatif s'est précisé via le travail sur le PLACI et, davantage encore, à l'épreuve de la pratique. Bien souvent, l'expression de cet accent qualitatif dans les objectifs visés par les clauses se réalise dans la foulée des premières réalisations concrètes. Ainsi la « réussite » de la première opération a rapidement permis de relever l'objectif en l'associant à un « *parcours de qualité pour un nombre de personnes plus réduit* ».

Travailler de manière plus qualitative nécessite de définir de façon partagée une stratégie d'utilisation des clauses d'insertion, distinguant les publics à privilégier, la manière de toucher ces publics, les combinaisons d'actions à déployer pour bâtir de réels parcours d'insertion, l'accompagnement à mettre en place...

De manière générale, le repérage des publics n'est pas basé sur des diagnostics lourds, même si quelques territoires ont réalisé un travail plus fin, mettant en relief la nature de la demande d'emploi sur le territoire, permettant de détecter, quantifier et différencier les publics. Dans la majorité des sites, les approches pragmatiques ont été privilégiées au regard de l'ampleur des besoins. Certaines approches misent sur la proximité avec les demandeurs d'emploi au sein des sites observés.

¹²² Bilan Insertion ANRU 2014

¹²³ IGF/IGAS, p.345-350

Les modalités d'application majoritaires des clauses d'insertion sont peu propices au développement de parcours qualifiants. En effet, les clauses réalisées dans le cadre des PRU ont été essentiellement effectuées dans le cadre de l'article 14 via de l'intérim et de l'embauche directe. Cette option privilégiée permet de réaliser un nombre important d'heures et de toucher un nombre conséquent de bénéficiaires mais il ne garantit pas un accompagnement spécifique des bénéficiaires dans la mesure où l'article 14 est centré sur le nombre d'heures et de bénéficiaires. De plus, les entreprises mandataires ou les entreprises d'intérim ne sont pas tenues d'assurer un accompagnement spécifique. Ce constat doit être cependant relativisé dans la mesure où certaines entreprises ont pu mettre en place des démarches volontaires d'accompagnement, d'une part, et d'autre part, les ETTI mettent en place des outils et démarches d'accompagnement pour leurs salariés en insertion.

Enfin, le pilotage des clauses d'insertion ne prévoit pas, dans la majorité des sites étudiés, de modalités systématisées d'accompagnement des bénéficiaires après la réalisation de la clause. Or, le suivi des bénéficiaires est un enjeu majeur des dispositifs d'insertion. C'est une condition essentielle pour construire de réels parcours vers l'emploi. La majorité des sites étudiés n'a pas mis en place de procédures de suivi des bénéficiaires des clauses à 6 ou 12 mois.

Des effets globalement positifs pour les bénéficiaires et les partenariats locaux entre acteurs économiques et de l'emploi

Le PNRU a permis de développer très fortement les clauses d'insertion dans les territoires concernées en mobilisant les acteurs économiques et de l'emploi afin d'offrir à des publics éloignés de l'emploi une opportunité de travailler et de bénéficier, dans un certain nombre de cas, d'un accompagnement socio-professionnel ou d'un accès privilégié à des formations.

Ces nombreuses réalisations ont généré des effets sur les partenariats locaux entre les différents acteurs économiques (entreprises, consulaires, branches professionnelles...) et les acteurs de l'emploi (Pôle emploi, PLIE, mission locale...), d'une part, et sur les parcours professionnels et de formation des bénéficiaires d'autre part.

Les acteurs locaux, rencontrés dans le cadre de l'étude, insistent sur divers atouts de la clause que pourrait résumer l'idée générale d'une première expérience professionnelle pour les jeunes et d'un nouveau départ vers l'emploi pour les plus âgés permettant un temps d'apprentissage des codes de l'entreprise, l'opportunité de bénéficier de contrats de travail pour des personnes qui sont éloignées de l'emploi, avec des contacts en direct avec les entreprises.

Par ailleurs, les incidences des clauses d'insertion sur les relations entre les entreprises et les acteurs de l'emploi et de l'insertion (Pôle Emploi, mission locale) existent indubitablement mais semblent parfois très limitées. Certains acteurs soulignent le rapprochement entre les acteurs du service public de l'emploi et le tissu d'entreprises locales, ce qui a potentiellement des incidences sur l'insertion.

Partie 4. BILAN ET PERSPECTIVES

Au terme de l'analyse, il est possible de revenir sur les principaux enseignements des opérations de rénovation urbaine en matière de développement économique et de leurs impacts sur l'emploi, afin de proposer des pistes de préconisation crédibles à l'attention de l'ensemble des acteurs concernés par ces problématiques.

La présentation des principes régissant le nouveau programme de renouvellement urbain, lancé en 2014, permet de mesurer les possibilités offertes aux acteurs locaux pour mettre en œuvre des projets de renouvellement urbain davantage orientés vers le développement des quartiers, au service de leurs habitants.

1. Conclusion générale

Des locaux d'activités généralement occupés mais rarement porteurs d'emploi pour les habitants

Alors que les opérations de développement d'activités économiques ont représenté des montants limités (au regard des autres investissements du PNRU) et qu'ils étaient peu évoqués dans les PRU, l'offre de locaux d'activité financée par les PRU est relativement importante au regard de l'offre initiale, en particulier pour les locaux tertiaires. En revanche, les opérations commerciales financées ayant principalement été des transferts ou réhabilitations, elles n'ont accru l'offre commerciale que de manière limitée. La présence d'une offre de proximité importante expliquant généralement cette limitation des opérations commerciales.

Ces opérations s'inscrivent dans des dynamiques globales d'implantation souvent positives, bien que la hausse du nombre d'établissements repose principalement sur la création du statut d'autoentrepreneur et sur les transferts de professions libérales (en ZFU). La contribution des opérations financées par les PRU à ces dynamiques d'implantation est dans la plupart des cas difficile à préciser.

Les locaux financés par les PRU sont pour la plupart occupés, ce qui s'explique principalement par la forte rénovation du quartier et l'amélioration parallèle de son accessibilité. En revanche, dans le cas des professions libérales, ce sont les exonérations fiscales qui expliquent en premier lieu les importants transferts constatés. Par ailleurs, les politiques de soutien à la création d'entreprises ont un rôle plutôt limité sur les nouvelles implantations, hormis dans les cas où des moyens importants et coordonnées ont été mis en place.

Les opérations portant sur des moyennes surfaces alimentaires sont celles qui ont connu plus de difficultés, en lien avec la proximité de grandes zones commerciales et/ou de concurrents aux prix peu élevés. Seule la restructuration importante de l'espace commercial semble avoir facilité le maintien de l'activité dans quelques cas, dans un contexte général récessif. Le contexte d'excès d'offre local explique également les cas (moins fréquents) de difficultés d'occupation de locaux tertiaires.

Les nouveaux établissements emploient généralement peu d'habitants des quartiers, en particulier lorsqu'il s'agit de transferts de professions libérales. Les implantations apportant le plus d'emplois aux habitants sont les créations de petits commerces et les implantations de grands commerces ou d'entreprises du BTP.

Des retombées des chantiers sur l'économie locale limités aux marchés divisés en « lots réduits »

Par ailleurs, des retombées économiques de la mise en œuvre des chantiers étaient attendues, mais celles-ci n'ont pas donné lieu à des objectifs ou à des dispositifs permettant d'en concentrer les effets pour les entreprises et/ou habitants des quartiers concernés par la rénovation urbaine.

Sur ce plan, aucun bilan général n'a été réalisé, mais il est constaté une très faible participation des entreprises de BTP des quartiers (pourtant nombreuses) aux chantiers de rénovation urbaine, principalement en raison de la préférence des maîtres d'ouvrages pour l'attribution de marchés en lot global (ou de taille importante), que seuls les majors et généralistes du BTP peuvent remporter. Dans la plupart des cas, une part majoritaire des marchés a même été attribuée à des entreprises situées en dehors de l'agglomération, en particulier dans le gros-œuvre.

En revanche, dans les sites dans lesquels une stratégie de « lots réduits » a été mise en œuvre, la grande majorité, voire la quasi-totalité des marchés a été remportée par des entreprises de l'agglomération et la majorité des marchés a été remportée par des PME ou des TPE.

Enfin, les recrutements liés aux chantiers ont été rares, et ont principalement concerné les bénéficiaires de la clause d'insertion. La somme des recrutements concernés reste peu importante, principalement en raison du manque d'activité sur la période qui n'a pas permis de nouveaux recrutements, voire n'a pas permis de conserver une partie des nouveaux salariés. L'autre raison la plus citée étant le manque de compétences requises ou de mobilité pour les salariés en insertion, mais également pour les autres salariés recrutés en lien avec les marchés des PRU.

Le PNRU a fortement contribué au développement quantitatif des clauses d'insertion dans les territoires

Au final, l'objectif d'insertion de 5% des heures travaillées est globalement atteint au niveau national : au 30 juin 2014, plus de 56 000 personnes ont réalisé plus de 21 millions d'heures d'insertion¹²⁴, principalement réalisées via l'article 14 (rarement combiné à l'article 53) et majoritairement en intérim (d'insertion surtout) et pour environ un quart en embauches directes, principalement en CDD et alternance¹²⁵. Par ailleurs, on observe un profil majoritaire de bénéficiaires : les hommes, habitants des ZUS, éloignés de l'emploi et peu qualifiés.

Des difficultés rencontrées pour travailler de manière qualitative sur les clauses

Une volonté de travailler de manière plus qualitative dans la mise en œuvre des objectifs d'insertion a parfois été précisée dès le départ dans la convention de rénovation urbaine ; bien plus souvent, cet objectif qualitatif s'est précisé via le travail sur le PLACI et, davantage encore, à l'épreuve de la pratique. Sur certains PRU, l'expression de cet accent qualitatif dans les objectifs visés par les clauses se réalise dans la foulée de premières réalisations concrètes. Ainsi la « réussite » de la première opération permet rapidement de relever l'objectif en l'associant à un « *parcours de qualité pour un nombre de personnes plus réduit* ».

¹²⁴ Bilan Insertion ANRU 2014

¹²⁵ IGF/IGAS, p.345-350

Les modalités d'application majoritaires des clauses d'insertion sont peu propices au développement de parcours qualifiants. En effet, les clauses réalisées dans le cadre des PRU ont été essentiellement effectuées dans le cadre de l'article 14 via de l'intérim et de l'embauche direct. Cette option privilégiée permet de réaliser un nombre important d'heures et de toucher un nombre conséquent de bénéficiaires mais il ne garantit pas un accompagnement spécifique des bénéficiaires dans la mesure où l'article 14 est centré sur le nombre d'heures et de bénéficiaires. De plus, les entreprises mandataires ou les entreprises d'intérim ne sont pas tenues d'assurer un accompagnement spécifique. Ce constat doit être cependant relativisé dans la mesure où d'une part certaines entreprises ont mis en place des démarches volontaires d'accompagnement, et d'autre part, les ETTI utilisent des outils et démarches d'accompagnement pour leurs salariés en insertion.

Des effets globalement positifs pour les bénéficiaires et les partenariats locaux entre acteurs économiques et de l'emploi

Le PNRU a permis de développer très fortement les clauses d'insertion dans les territoires concernés en mobilisant les acteurs économiques et de l'emploi afin d'offrir à des publics éloignés de l'emploi une opportunité de travailler et de bénéficier, dans un certain nombre de cas, d'un accompagnement socio-professionnel ou d'un accès privilégié à des formations.

Ces nombreuses réalisations ont généré des effets sur les partenariats locaux entre les différents acteurs économiques (entreprises, consulaires, branches professionnelles...) et les acteurs de l'emploi (Pôle emploi, PLIE, mission locale...), d'une part, et sur les parcours professionnels et de formation des bénéficiaires d'autre part.

2. Les principales recommandations de l'évaluation

Alors que le bilan économique du premier programme de rénovation urbaine est jugé limité par la majorité des acteurs de la politique de la ville, le nouveau programme de renouvellement urbain lancé en 2014 dans 216 quartiers entend amplifier les effets des projets sur le développement économique, au profit des habitants des quartiers.

Pour cela, plusieurs éléments de mise en œuvre des projets peuvent être adaptés ; tel est l'objet des pistes de recommandations présentées ci-après.

Ces recommandations impliquent, bien souvent, un nombre important d'acteurs sur les territoires. Par conséquent, il s'agit davantage de pistes ou d'axes de travail visant à renforcer les effets des opérations de renouvellement urbain sur le développement économique et l'emploi dans les quartiers visés.

2.1 Intégrer les objectifs et opérations économique des PRU dans des stratégies d'agglomération

Le développement économique est une compétence portée, au niveau local, par les intercommunalités. Or, comme pour d'autres thématiques, les projets de rénovation urbaine ont souvent été pensés et conduits à l'échelle des quartiers, sans réelle prise en compte des réflexions stratégiques menées plus globalement. Cette lacune a conduit au développement d'effets de concurrence territoriale, qui ont nui au développement et au succès de plusieurs opérations prévues dans le cadre de projets de rénovation urbaine. Seule une planification stratégique à l'échelle de l'agglomération des zones de développement économique et commerciale permettrait d'anticiper les mises sur le marché de locaux ciblant la même clientèle et d'éviter une suroffre, source potentielle de vacance.

L'intégration des projets de rénovation urbaine aux stratégies d'agglomération s'entend aussi pour l'enjeu de l'amélioration de l'accessibilité des quartiers et de leurs liens avec les zones d'activité. En effet, les succès économiques les plus manifestes observés dans les quartiers en rénovation urbaine ont été obtenus grâce à une amélioration sensible de la desserte des quartiers, via notamment la mise en place de transport en site propre.

Enfin, une dernière piste concerne l'ingénierie : lors de la conception des projets de renouvellement urbain, les conditions de réussite des opérations de type économique et commercial devraient être un élément central de la conception du projet et non pas la résultante d'un dessin d'architecte. Il s'agirait donc pour les équipes de maîtrise d'œuvre de concevoir et mettre en œuvre les opérations sur les locaux d'activité en lien avec les équipes des collectivités accompagnant la création d'entreprises, ainsi qu'avec le tissu local d'entrepreneurs, afin de faciliter le développement et la création d'entreprises et de commerces dans les quartiers. L'ANRU pourrait également soutenir les collectivités les moins outillées dans la réalisation d'études prospectives sur les projets de locaux tertiaires et commerciaux, afin d'éviter le financement de projets difficiles à commercialiser.

2.2 Privilégier les activités porteuses d'emploi local

Le développement économique dans les quartiers de la politique de la ville devrait avoir, pour partie, comme objectif de fournir des opportunités d'emploi pour les habitants, qui souffrent d'un taux de chômage élevé. Afin de réaliser cet objectif, plusieurs pistes sont possibles.

Tout d'abord, les concepteurs des projets de renouvellement urbain pourraient orienter leurs choix stratégiques en fonctions des besoins des activités déjà présentes dans les quartiers (entreprises, commerces, artisans, auto-entrepreneurs...). En effet, l'activité économique dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville n'est pas absente, même si elle est souvent fragile et changeante. Un des objectifs des projets pourrait être de la soutenir, via notamment la construction de locaux adaptés (espaces de *coworking* notamment) ou la réhabilitation adaptée de locaux existants (notamment les locaux commerciaux).

Pour les opérations plus importantes, il semble important de privilégier les projets de locaux ciblant les activités les plus denses en emploi local (en fonction du diagnostic des besoins locaux), ces activités étant généralement de type artisanal ou dans des secteurs accueillant des personnels faiblement qualifiés comme le BTP. Il peut également s'agir de répondre aux besoins d'acteurs spécifiques comme les associations et les entreprises d'insertion, qui peuvent avoir besoin de locaux adaptés et qui créent souvent des liens importants avec les habitants des quartiers où ils sont installés.

En complément, il est recommandé d'inciter les maîtres d'ouvrages du NPNRU (bailleurs sociaux, communes, intercommunalités...) à utiliser des lots réduits dans leurs appels d'offre, afin de favoriser la participation des entreprises locales aux chantiers. L'efficacité de cette modalité d'intervention est en effet attestée de manière très robuste sur l'ensemble des sites où elle a été mise en place dans le cadre du PNRU.

2.3 Développer les parcours qualifiants d'insertion

La nouvelle charte d'insertion de l'ANRU, adoptée en 2015 par le comité d'administration de l'agence, insiste sur la construction de réels parcours professionnalisant pour les demandeurs d'emploi des quartiers prioritaires de la politique de la ville, grâce au repérage de ces publics, à la mutualisation des heures d'insertion, à la diversification des marchés concernés et à la construction de parcours d'une durée « suffisante » et intégrant des formations. S'agissant des modalités, leur définition est renvoyée aux partenaires locaux qui doivent par exemple définir des objectifs qualitatifs (en termes de formation, de part de contrats en alternance, de durée des contrats, d'accompagnement et de suivi des bénéficiaires les plus éloignés de l'emploi) et des modalités de mise en œuvre permettant d'atteindre ces objectifs.

Cette évolution de la doctrine nationale de l'insertion par rapport aux recommandations du premier programme de rénovation urbaine est rendue possible par l'acquis qu'a constitué le développement des clauses d'insertion dans les projets de rénovation urbaine. C'est parce que ce développement a été une réussite, en termes quantitatifs, que les objectifs peuvent aujourd'hui être relevés vers une approche plus qualitative de l'insertion.

Une première piste pour encourager cette orientation plus qualitative pourrait être celle de valoriser, dans les objectifs et le calcul du nombre d'heures d'insertion, les contrats longs, les formations et le recours à l'article 30 du code des marchés publics, ces modalités permettant des parcours qualitativement très supérieurs aux parcours classiques d'insertion. Une autre piste pourrait être de limiter ou de sous-valoriser le recours à l'intérim « classique » (dont les durées, les accompagnements et les possibilités de formation sont généralement limités).

Enfin, une source importante de qualification des bénéficiaires serait celle de la création de chantiers d'insertion dans les marchés non urgents ou peu techniques des projets de rénovation urbaine (nettoyage, peinture...), dans la mesure où l'absence d'entreprises d'insertion spécialisées dans le BTP sur certains territoires est un frein fréquemment cité pour développer des actions d'insertion plus qualitatives.

Postface

Les nouveaux principes du NPNRU liés aux enjeux de développement économique et d'emploi

Le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) a été lancé par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Il concourt à la redynamisation des quartiers prioritaires, notamment « *par une politique d'insertion par l'activité économique, par le développement économique dans ou à proximité immédiate du quartier, par le désenclavement propice à de meilleures connexions avec les zones d'emploi de l'agglomération* »¹²⁶. Les partenaires de l'Anru, dont notamment Action logement, font des questions économiques et d'emploi des priorités.

1. Le développement économique : une priorité du NPNRU

Le développement économique et le développement de la mixité fonctionnelle constituent un des « *objectifs incontournables* » des projets de renouvellement urbain¹²⁷. L'Anru accorde ainsi des subventions « *aux opérations de création et de réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale et, le cas échéant, sur les espaces communs des copropriétés commerciales pour répondre à des stratégies ambitieuses de requalification* »¹²⁸. Le caractère d'« *excellence* »¹²⁹ des opérations sur le développement économique pourra permettre à certains projets de bénéficier d'une majoration des aides de l'Anru (jusqu'à 15 % des financements accordés).

Le NPNRU apporte une nouveauté : le temps du protocole de préfiguration et des études qui en découlent. En amont de l'élaboration des projets de renouvellement urbain, l'Anru demande aux porteurs de projets de mener à bien des études stratégiques sur les thématiques traitées dans le cadre des projets. Ce programme de travail est formalisé au sein d'un protocole de préfiguration. Il s'agit de construire un diagnostic complet du territoire dans son environnement élargi, proposer des orientations stratégiques, identifier des premières pistes opérationnelles et s'assurer de leur cohérence avec les documents stratégiques locaux (contrat de ville, plan local d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale...). L'objectif : vérifier l'opportunité et la faisabilité des opérations prévues sur l'immobilier à vocation économique et commerciale et leur cohérence avec la stratégie de développement économique et le schéma d'organisation commerciale de l'intercommunalité. Cette phase d'étude devra donc garantir la pertinence des opérations à vocation économique dans les PRU, notamment au vu du marché local et des effets de concurrence territoriale.

En outre, 600 millions d'euros sont prévus pour les opérations immobilières visant les entreprises (ce montant incluant les prêts de la Caisse des dépôts). L'objectif principal des opérations visant les activités économiques : contribuer à une plus grande mixité des « *fonctions urbaines* » des quartiers et ainsi favoriser une meilleure attractivité. Un ciblage de ces opérations immobilières sur les entreprises et créateurs issus des quartiers est annoncé.

En complément de ces opérations sur les locaux d'activité, le règlement général du NPNRU souligne l'importance du désenclavement des quartiers de rénovation urbaine, notamment pour « *mieux les connecter aux principales zones d'emploi de l'agglomération* ». L'aide de

¹²⁶ Règlement général de l'Anru pour le NPNRU, préambule.

¹²⁷ Règlement général de l'Anru pour le NPNRU, titre 1^{er}, article 3.2.

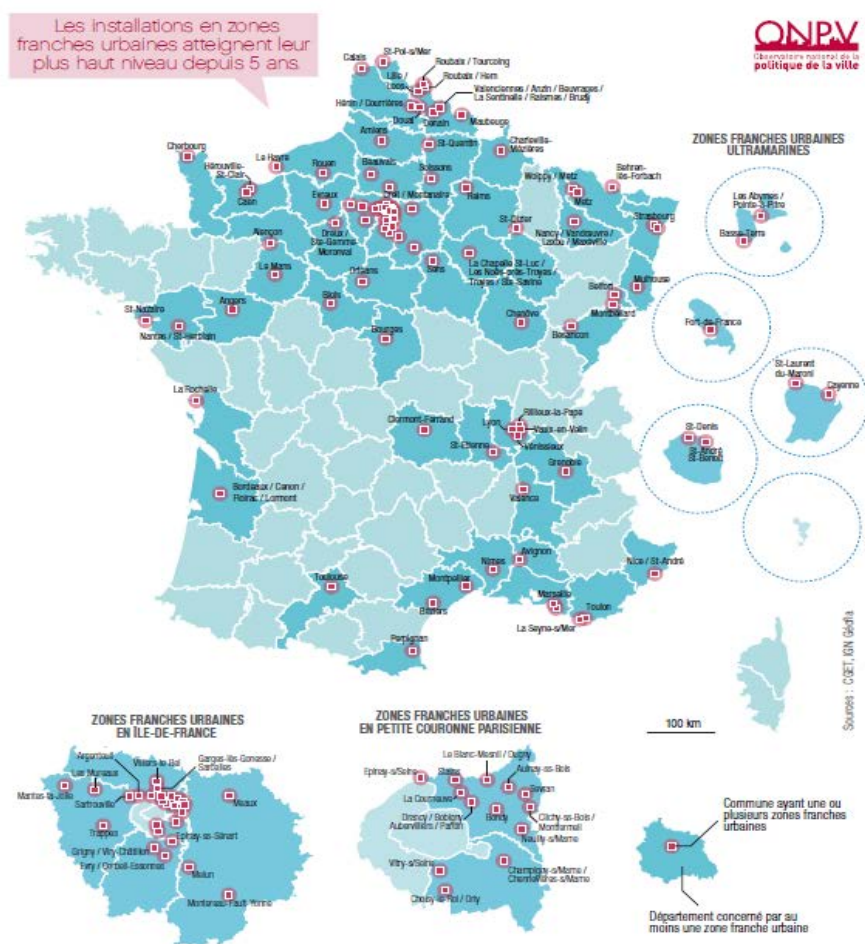
¹²⁸ Règlement général de l'Anru pour le NPNRU, titre 2, article 2.3.

¹²⁹ Règlement général de l'Anru pour le NPNRU, titre 2, article 3.2.

l'Anru pourra ainsi être conditionnée à l'engagement des porteurs de projets de réaliser un transport en commun en site propre.

Pour une partie des quartiers prioritaires de la politique de la ville, le mécanisme des exonérations fiscales est maintenu dans les ZFU, devenues « Territoires Entrepreneurs » :

- ces exonérations restent importantes en termes de montants, même si elles sont plus limitées depuis le 1^{er} janvier 2015¹³⁰ ;
- elles intègrent une clause d'embauche locale comparable à celle qui était associée à l'exonération de cotisations sociales¹³¹ ;
- une nouvelle exonération des taxes locales¹³² est instaurée, en complément, pour les petits commerces et services installés dans l'ensemble des 1 500 quartiers prioritaires de la politique de la ville.



Les 100 ZFU - territoires entrepreneurs

¹³⁰ Fermeture des exonérations des cotisations sociales et plafonnement des exonérations d'impôts sur les sociétés ou sur le revenu ramenées de 100 000 €/an à 50 000 €/an.

¹³¹ À partir du 2^e salarié, au moins la moitié des salariés (au total, ou ceux embauchés depuis l'implantation) doivent être en CDI ou en CDD de plus d'un an et résider dans un quartier prioritaire (cf. plus haut « Les spécificités des politiques économiques dans les quartiers »).

¹³² Exonération de cotisations foncières des entreprises (CFE) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) réservée aux entreprises de moins de 10 salariés exerçant une activité commerciale installée ou nouvellement implantée dans ces quartiers entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2020.

Les retombées économiques de la mise en œuvre des chantiers, notamment pour l'activité du BTP, sont à souligner : les estimations des impacts des investissements générés par le NPNRU sont de l'ordre de 300 000 emplois, dont plus de 240 000 dans le secteur du BTP, pour un investissement total estimé à 20 milliards d'euros.

2. Le renforcement des ambitions en matière d'insertion

Pour que le NPNRU puisse être un levier pour dynamiser les parcours d'insertion sociale et professionnelle des habitants de ces quartiers où les taux de chômage sont particulièrement élevés, une nouvelle charte nationale d'insertion¹³³ a été adoptée sur le modèle de celle de 2005, mais avec plusieurs modifications.

Tout d'abord, l'Anru oblige les maîtres d'ouvrage subventionnés à réserver l'insertion professionnelle « *prioritairement* » aux habitants de « *l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville* », au minimum 5 % des heures travaillées dans le cadre des investissements financés par l'Anru. Il s'agit du même objectif que celui fixé dans le PNRU. En revanche, la clause « de 10 % » ne s'applique plus aux « *embauches* » effectuées dans le cadre de la gestion urbaine de proximité et de la gestion des équipements financés par l'Anru, mais aux « *heures travaillées dans le cadre des marchés* » les concernant. De plus, une « *partie* » des embauches liées à l'ingénierie ou aux actions d'accompagnement est également concernée par la clause d'insertion.

Du point de vue des objectifs, il est particulièrement souligné qu'il s'agit de construire de réels parcours professionnalisant pour les demandeurs d'emploi des QPV, grâce à un travail fin de repérage et d'orientation de ces publics, à la mutualisation des heures d'insertion, à la diversification des marchés concernés, à la construction d'un travail en amont et dans la durée avec les entreprises et à la construction de parcours d'une durée « suffisante » et intégrant des formations. Il s'agit également de renforcer la diversité des bénéficiaires des clauses, et de favoriser leur contribution à l'insertion des publics féminins.

S'agissant des modalités, leur définition est renvoyée aux partenaires locaux, porteur de projet et maîtres d'ouvrage, qui doivent préciser dans la convention pluriannuelle de renouvellement urbain les objectifs quantitatifs liés aux heures d'insertion à réaliser, mais également construire des objectifs qualitatifs d'insertion des publics. Ceux-ci pourront être exprimés « *en termes de formation, de part de contrats en alternance, de durée des contrats, d'accompagnement et de suivi des bénéficiaires les plus éloignés de l'emploi* ». De plus, les partenaires doivent préciser les modalités de mise en œuvre permettant d'atteindre ces objectifs.

Enfin, la nouvelle charte d'insertion liée au NPNRU insiste sur le fait que le dispositif d'insertion doit s'inscrire dans la politique globale d'accès à l'emploi et à la formation portée par le contrat de ville. Elle insiste également sur l'enjeu de renforcer le partenariat avec les entreprises et de construire une politique de gestion territoriale des emplois et des compétences à l'échelle de l'agglomération, dans le cadre de la gouvernance partenariale de l'axe « emploi » du contrat de ville.

¹³³ Nouvelle charte nationale d'insertion 2014-2024, adoptée par le conseil d'administration de l'Anru, le 24 mars 2015.

Annexes

Référentiel des questions évaluatives

Pour la phase d'analyse des impacts de la mission, nous avons utilisé une structuration méthodologique s'appuyant sur une identification des critères de réussites et indices associés pour les 3 questions synthétiques proposées ci-dessous.

Q1a : Quels principaux facteurs facilitent et freinent les effets **des opérations de développement d'activité** sur le développement économique du quartier (*Efficacité*)

| Critères de « réussite » | Indices |
|---|---|
| Les modalités de définition et les moyens consacrés aux opérations (de développement économique) du PRU ont permis d'accroître la mixité des fonctions économiques du quartier | - Les moyens prévus sont dimensionnés aux actions et objectifs poursuivis - Part des activités les moins présentes dans le quartier dans les opérations prévues et effectivement réalisées - (...) |
| L'articulation des opérations du PRU aux autres politiques (soutiens locaux et ZFU) a permis de développer les activités économiques et commerciales du quartier | - Les politiques foncières et les soutiens locaux ont rendu possible l'installation de nouveaux locaux d'activité - Les chefs des « nouvelles » entreprises déclarent s'être implantés en raison des soutiens PRU et/ou ZFU - (...) |
| Le développement des activités économiques et commerciales du quartier financées par le PRU a permis d'augmenter les emplois directs liés à ces activités | - Evolution globale des emplois dans le quartier dont nombre d'emplois dans les nouvelles activités - Evolution des emplois dans l'offre commerciale du quartier (et des alentours) qui existait avant le PRU - (...) |
| ... | ... |

Q1b. Quels principaux facteurs facilitent et freinent les effets **des chantiers des PRU** sur l'activité des entreprises locales (*Efficacité*)

| Critères de « réussite » | Indices |
|--|---|
| La mise en œuvre d'actions spécifiques a permis d'augmenter la part des marchés publics réalisés par les entreprises « locales » , dont notamment les petites et très petites entreprises | - Comparaison des parts d'attributions de chantiers aux entreprises locales (dont PE et TPE) plus ou moins bénéficiaires d'actions spécifiques - Les chefs d'entreprises locaux attributaires déclarent avoir amélioré leur offre grâce aux actions spécifiques - (...) |
| Le projet de rénovation urbaine a permis d'augmenter l'activité des entreprises de BTP et de Maîtrise d'œuvre locales | - Part du PRU dans l'activité des entreprises locales de BTP (et dans l'évolution de leur activité) - (...) |
| ... | ... |

Q2 : Quels principaux facteurs facilitent et freinent les effets des **clauses d'insertion** sur l'emploi durable des habitants (*Efficacité*)

| Critères de « réussite » | Indices |
|--|--|
| Les modalités mises en œuvre ont permis d' augmenter le volume et la part des heures d'insertion réalisées par les habitants du quartier dans les chantiers de RU | - Comparaison du volume et de la part des heures d'insertion selon l'intensité de l'accompagnement amont - Les « employeurs » déclarent avoir utilisé plus d'heures d'insertion grâce au travail de repérage et de formation - (...) |
| Les modalités mises en œuvre ont permis d' améliorer la qualité des parcours d'insertion des bénéficiaires des clauses | - Comparaison des modalités de mise en œuvre selon l'intensité de l'accompagnement et/ou de la formation reçus - (...) |
| Les modalités de déroulement et d'accompagnement post-insertion ont permis de pérenniser l'insertion dans l'emploi des bénéficiaires des clauses | - Les bénéficiaires de clauses déclarent avoir recruté les bénéficiaires en raison de l'expérience acquise et/ou des garanties apportées lors de leur parcours d'insertion - (...) |
| ... | ... |

Méthodologie

Afin de répondre à la question « générale » de l'évaluation (« quels effets des projets de rénovation urbaine sur le développement économique et l'emploi dans les quartiers concernés ? ») et de contribuer au mieux à l'identification des principaux facteurs facilitant et freinant ces effets, l'objectif était, pour chacun des 10 territoires sélectionnés par le CGET, de répondre, dans un premier temps, aux questions sur les réalisations (et interactions avec les autres politiques liées) afin de répondre, dans un second temps, aux questions d'efficacité sur les résultats et impacts de ces réalisations. L'ensemble des éléments ainsi collectés et analysés permettront la mise en œuvre de deux stratégies d'analyse complémentaires pour l'évaluation des effets :

- L'analyse de « contribution » :

Dans chacun des 10 sites, diverses sources sont utilisées pour estimer l'étendue et les causes des actions et « changements » favorables au développement économique et à l'emploi du quartier aux différentes étapes des « logiques d'action ». Par exemple, s'il est constaté une augmentation de l'offre commerciale sans que des moyens aient été apportés par le PRU et/ou si les nouveaux commerçants expliquent que leurs projets d'implantation étaient déjà prévus et financés avant le PRU, la contribution du PRU ne sera pas attestée.

- L'analyse « comparative » :

Les différentes modalités d'action, résultats et « impacts » associés sont comparés entre les 10 sites (et éventuellement entre différents ensembles de sites, si des configurations « mises en œuvres/impacts » récurrentes sont identifiées). Par exemple, il pourra être comparé les associations éventuelles entre « degré de participation des parties prenantes locales au volet développement économique » et « volume des projets commerciaux portés par des structures locales ou habitants ». Les comparaisons des impacts associés aux différentes modalités et configurations d'actions pourront également être effectuées au sein d'un même site (par exemple, s'il est constaté un changement dans le temps des modalités d'action mises en œuvre et/ou une mise en œuvre différenciée entre chantiers ou types de chantiers)

La confrontation de ces deux types d'analyse complémentaire permet en effet :

- D'une part de préciser le degré de robustesse des constats établis en réponse aux questions évaluatives ;
- D'autre part d'identifier les conditions et limites des « généralisations » au niveau national, en lien avec les critères utilisés pour la sélection des sites.

Situation initiale des quartiers de l'échantillon en matière de développements économiques

La densité initiale d'établissements par habitant est très variable selon les sites (de 8 établissements pour 1000 habitants à Hem à 24 établissements pour 1000 habitants à Chambéry), même si cette densité est systématiquement 3 à 4 fois inférieure à la celle de la commune de référence (en 2004).

Principaux indicateurs des contextes socio-économiques des 10 sites

| | Nombre d'habitants du quartier (et commune) en 2004 | Type(s) de zonage(s) prioritaire(s) | Densité d'établissements du quartier (vs. commune) en 2004 | Dynamique démographique du quartier (vs. commune) entre 2004 et 2011 ¹³⁴ |
|---|---|-------------------------------------|--|---|
| Bourges – Quartiers Nord | 12 000 (65 000) | ZUS ZFU (1996) | 17 pour 1000 habitants (vs. 46) | - 17% (- 2%) |
| Chambéry – Les Hauts | 13 000 (52 000) | ZUS | 24 pour 1000 habitants (vs. 68) | - 5% (+ 7%) |
| Cergy - Croix Petit, Chênes d'Or | 1600 (52 000) | Article 6 | 9 pour 1000 habitants ¹³⁵ (vs. 41) | - 7% (+ 11%) |
| Corbeil-Essonnes Les Tarterêts | 10 000 (40 000) | ZUS ZFU (2004) | 11 pour 1000 habitants (vs. 37) | -20% (+ 11%) |
| Le Havre - Quartiers Nord | 16 000 (175 000) | ZUS ZFU (1996) | 11 pour 1000 habitants (vs. 35) | -7% (-2%) |
| Hem-Lys-Roubaix – Hauts Champs | 11 000 (110 000) | ZUS ZFU (2006) | 8 pour 1000 habitants (vs. 44) | -3% (+ 2%) |
| Lorient - Kervéanec | 3 500 (55 000) | ZUS | 17 pour 1000 habitants (vs. 61) | -15% (+1,5%) |
| Montauban – Quartiers Est | 3 700 (52 000) | Article 6 | 16 pour 1000 habitants (vs. 60) | -15% (+13%) |
| Rillieux-la-Pape - Ville Nouvelle | 17 000 (28 000) | ZUS ZFU (2004) | 20 pour 1000 habitants (vs. 34) | -2% ¹³⁶ (+6%) |
| Woippy - Pré Génie / Saint-Eloi | 9 200 (110 000) | ZUS ZFU (2004) | 15 pour 1000 habitants (vs. 56) | -12% (-1%) |

Les situations sont relativement similaires du point de vue de l'offre initiale de commerces sur le quartier (2 petits centres commerciaux dans la plupart des cas) et à proximité (au moins un pôle commercial important à proximité, hors Rillieux et Bourges).

Les situations sont plus contrastées du point de vue de l'offre initiale de locaux tertiaires sur le site qui est très limitée ou inexistante à Cergy, Le Havre, Hem, Lorient, Montauban et Woippy, alors que des parcs d'activité conséquents sont déjà présents sur le site (ou à proximité directe) à Bourges, Chambéry, Corbeil-Essonnes et Rillieux.

Enfin, l'évolution de l'offre de locaux d'activité « hors PRU » est dans la majorité des cas nulle ou très limitée, alors que cette évolution est significative à Corbeil-Essonnes (livraison d'une pépinière) et très importante au Havre (ajout de plus de 4000 m² de commerces en

¹³⁴ Evolution du nombre de personnes dans les ménages fiscaux entre 2004 et 2011, INSEE.

¹³⁵ Les données INSEE concernent un périmètre plus étendu que le périmètre du PRU de Cergy, sur lequel il n'y avait aucun établissement économique en 2004.

¹³⁶ La diminution est plus importante à périmètre constant dans la mesure où la ZUS a été étendue en 2010.

bordure de ZFU et de plus de 10 000 m² de locaux tertiaires sur le site), à Hem (parc d'activité de 13 500 m² de locaux) et à Rillieux (parc d'activité de 9500 m² de locaux).

S'agissant des niveaux et évolutions de leur accessibilité, quatre ensembles de sites peuvent être distingués:

- les sites particulièrement accessibles dès le début du PRU (notamment Cergy- Croix Petit et Les Tarterêts)
- les sites initialement peu accessibles, mais dont l'accessibilité a été significativement renforcée durant le PRU (notamment Le Havre et dans une moindre mesure Lorient, Rillieux, Woippy et Montauban) ;
- les sites dont l'accessibilité est en cours d'amélioration en 2014 (Chambéry, Hem-Lys-Roubaix) ;
- les sites dont l'accessibilité est toujours limitée (Bourges).

Les principaux objectifs généraux et les pilotages des PRU étudiés sont assez proches, mais les dimensionnements des opérations prévues sont très variables. En effet, le PRU de Bourges est le 3^{ème} de France au niveau financier, alors que les PRU de Lorient, Rillieux ou Woippy sont nettement plus limités¹³⁷.

Par ailleurs, les répartitions financières et physiques des différents types d'opérations sont assez similaires pour la plupart des sites, hormis dans certains cas pour lesquels les démolitions sont limitées (Chambéry et Woippy) ou pour lesquels les constructions (notamment en diversification¹³⁸) sont particulièrement importantes (Cergy et Corbeil).

¹³⁷ Les montants programmés pour Cergy sont les plus limités, mais ils n'intègrent pas les constructions de logements non subventionnées qui sont particulièrement importantes sur ce site (Cf. ci-dessous).

¹³⁸ Les constructions en « diversification » regroupent l'ensemble des types de logements hors logement social (locatif Association Foncière Logement, locatif privé et accession sociale ou privée).

Principales modalités de mise en œuvre des opérations économiques

| | Principales opérations prévues | Portage | Etudes | Autres parties prenantes |
|-------------------------|--|--|--|--|
| Bourges | Immeuble Comitec (900m ² de bureaux livrés fin 2012) | Agglomération | Pas d'étude | - |
| | Centre de la Chancellerie (2000 m ² et 14 cellules livrées en 2011) | Agglomération | Pas d'étude | - |
| | <i>Restructuration du centre commercial Cap Nord (non réalisé)</i> | Ville/EPARECA | <i>Etude de marché (2011) souligne les difficultés potentielles</i> | <i>Carrefour Market</i> |
| Chambéry | Extension (2006) et réhabilitation (2011) du parc Côte Rousse | Agglomération | <i>(pas de réponse)</i> | ? |
| | Restructuration des locaux commerciaux de l'Avenue d'Annecy (terminée en 2012) | Agglo/SAIEM (rachat de d'1/4 des cellules) | Etude commerciale (2011), confirme l'opportunité pour l'avenue d'Annecy et la difficulté pour les Combes | Ville |
| | Restructuration du centre commercial des Combes (2013) | Ville/EPARECA (rachat de 11 des 13 cellules) | | - |
| Cergy | <i>Aucune opération de développement de locaux d'activité</i> | - | <i>Pas d'étude avant 2014</i> | |
| Corbeil-Essonnes | Aménagements pour la construction d'un centre commercial sur la RN7 (2009) | Promoteur + Ville (aménagements) | Etude de zone de chalandise par le promoteur privé | - |
| | Construction d'une halle de marché alimentaire (2005) | Ville | Pas d'étude | - |
| Le Havre | Restructuration du centre commercial Mare Rouge (2005) | Ville | Etude de zone de chalandise confirme l'opportunité | Cellules, terrains et locaux déjà vendus ou loués à la livraison |
| | Construction du parc Notre Dame de Grâce (2300 m ² livrés en 2008) | Ville/SHEMA | Demandes de locaux préalables des professionnels | |
| | Changement d'usage de logements en « pôle médical » à Mont Gaillard (19 locaux livrés en 2011) | Bailleur (Estuaire de Seine) | | |
| Hem-Lys-Roubaix | Relocalisation d'une supérette avec 3 cellules | Ville/EPARECA | Pas d'étude | - |

| | | | | |
|-------------------------|---|---|--|--|
| | Rénovation du centre commercial Schweitzer (10 cellules) | Villes | Etude commerciale et artisanale intercommunale préconise le projet | Autres propriétaires (bailleur et commerçants) |
| | Changement d'usage de pieds d'immeubles (9 cellules livrées en 2013 - 2014) | Bailleur (Vilogia) | Articulation avec l'étude intercommunale | Ville de Hem |
| | Parc d'activité Blanchisserie (8 terrains viabilisés) | SEM Ville renouvelée | Pas d'étude | Ville de Hem et Lidl |
| Lorient | Construction de 2 bâtiments tertiaires (1500 m ² terminés en 2012) | Ville | Etude d'opportunité (2002) préconisant une offre limitée à 1500m ² | - |
| | Changement d'usage de 6 locaux en pied d'une tour (2012) | OPHLM Ville | Pas d'étude | - |
| Montauban | Réimplantation d'un supermarché (2011) et construction de 8 cellules de commerces et services | SEMAEM | (pas de réponse) | ? |
| Rillieux-la-Pape | <i>Restructuration (en cours) du centre commercial du Bottet (2 000 m² tertiaires + 2 000 m² commerces)</i> | <i>EPARECA puis SERL</i> | Etudes EPARECA concluant à l'opportunité d'une mise à niveau et réorganisation spatiale de l'offre sur le secteur Bottet / Verchères | <i>Carrefour à proximité</i> |
| | Changement d'usage de logements en 675 m ² de bureaux dont 300m ² en pépinière (2008) | Bailleur (Dynacité) | (pas de réponse) | Ville/CCI + association PERICA |
| | Requalification des auvents des commerces | Ville | (pas de réponse) | - |
| Woippy | Déplacements de 6 cellules de 1100m ² + ajout de 700m ² de cellules de commerces et services ¹³⁹ | Ville/SODEVAM qui porte 3 ans avant de revendre | Deux études commerciales (2004 et 2009) soulignent le potentiel du pôle de centralité | - |

¹³⁹ Sur l'ensemble des cellules commerciales en pieds d'immeubles démolies, seuls 1100 m² sur 2600 m² étaient occupées et sont concernés par ce « déplacement », le total des cellules construites étant de 1800m² (1100 m² déplacés + 700m² « nouvelles »).

Entretiens réalisés

Plusieurs experts ont été auditionnés, notamment sur leurs recommandations pour améliorer les effets des opérations de développement économiques et des clauses d'insertion :

- Nathalie Havet (Lyon 2)
- Raymond Hecht (D2H consultants)
- Patrick Loquet (Université de Valenciennes)
- Patrice Allais (Réseau Amadeus)

Sur les sites, les entretiens ont été menés avec les personnes suivantes :

Bourges – Quartiers Nord

| | | |
|--|--|---|
| Principaux acteurs locaux du PRU | Ville ou agglomération | M. MERCIER – Maire Adjoint commerces artisanat et PME M. POUPLY - DGS Ville et Bourges Plus |
| | Chef de projet PRU du site | Mme. SELLIEZ – chef de projet PRU |
| | Principaux bailleurs | M. PIERRET – Directeur – Jacques Cœur Habitat M. LAFONT – Directeur – Bourges Habitat |
| | Sous-préfet pour certains départements ou DDT en charge DIRECCTE | M. DUFUMIER – Directeur générale – DDT du Cher M. ROGER – DG Direccte |
| Acteurs économiques locaux | Représentant agence de développement, d'entrepreneurs ou CCI club | M. DE MASSOL – Chargé de mission responsable de l'aménagement du territoire |
| | Service développement économique /emploi de l'agglomération/ville | M. BENTZ – Directeur service Développement économique et recherche – Bourges Plus |
| | Service Aménagement et développement du territoire | M. DARTIGUE – Directeur service Développement du territoire – Bourges Plus Mme. BREDIN – DGA Ville de Bourges Mme LAIGNEL – Directrice service DAU Ville de Bourges |
| | Boutique de gestion | M. DURAND - Chargé des clauses sociales – BGE Cher ANNA |
| | Principaux commerçants et d'entreprises « nouveaux » et chefs | Le Fournil - Chancellerie Syndicat intercommunal de la Vallée de l'Yèvre - Chancellerie Licantis - Comitec AUP Kauz - Comitec |
| Acteurs de la mise en œuvre des clauses | Structure pilote (Maisons de l'emploi, PLIE...) | Mme DULAC – Chargée de mission « clauses d'insertion » - GIP |

| | | |
|----------------------------------|---|---|
| | Principales structures d'insertion | Mme MAGASSON – Directrice – ETTI M. PINON – Directeur – Entraide Berruyère M. VALDENNAIRE - Directeur – Bourges Agglo Service (Régie) |
| | <i>Autres</i> | Mme RODIO-FORGE – Directrice – Alisé BTP (GE) |
| Entreprises attributaires | 12 entreprises interrogées (6 entreprises de 2 nd œuvre, 3 entreprises de Gros œuvre et 3 entreprises de travaux publics). | |
| Bénéficiaires des clauses | 10 bénéficiaires de clauses d'insertion interrogés. | |

Chambéry – Les Hauts

| | | |
|--|--|--|
| Principaux acteurs locaux du PRU | Responsables du PRU | Vice-Président Chambéry Métropole en charge de la politique de la ville |
| | Chef de projet PRU du site | Chef de projet renouvellement urbain Chambéry Métropole |
| | Principal bailleur (si mono-bailleur et/ou acteur-clé du PRU) | Chambéry Alpes Habitat – gestion des espaces commerciaux Chambéry Alpes Habitat – service des marchés |
| Acteurs économiques locaux | Représentant agence de développement, club d'entrepreneurs ou CCI | EMC Immo |
| | Service économique /emploi de l'agglomération/ville | Service développement économique Chambéry Métropole – Responsable du Parc d'activités de Côte Rousse Service développement économique Chambéry Métropole - Chargé de la création d'entreprises et du développement d'activités multi-sites Chargée de mission Développement commercial Ville de Chambéry |
| | Service Aménagement et développement du territoire | Service cadre urbain – ANRU – ville de Chambéry |
| | Principaux commerçants et chefs d'entreprises | Mme FAQUIN - Andromède – Parc d'activité Côté Rousse M. MANTELLO - ITALP M. RELA – Cappuccino M. BACHIRI - F@MI Services |
| | Structure pilote (Maisons de l'emploi, PLIE...) | Chargée de mission Emploi / Clauses sociales - Chambéry Métropole |
| Acteurs de la mise en œuvre des clauses | Principale structure d'insertion | Régie + GEIQ BTP Savoie Haute Savoie IDEES Intérim |
| | <i>Autres</i> | Pôle Emploi, agence des Hauts |

| | |
|--|--|
| Entreprises attributaires | 11 entreprises interrogées |
| Bénéficiaires des clauses d'insertion | 10 bénéficiaires de clauses d'insertion interrogés |

Cergy – Croix Petit, Chênes d'Or

| | | |
|--|---|---|
| Principaux acteurs locaux du PRU | Ville | M. JEANDON - <i>Maire</i> |
| | Chef de projet PRU du site | Mme DASSONVILLE-BOYER - Chargée d'opération |
| | Principaux bailleurs | Mme MARCIANO - responsable projet de quartier – OSICA Mme CHACAL - Développeur local - Valestis (groupe Effidis) |
| Acteurs économiques locaux | Aménageur | Mme DELACOUR - Chargée d'opération à Cergy-Pontoise Aménagement |
| | Service développement économique de la Ville | M. LAKROUZ – Chargé de mission service développement économique et commercial de la Ville de Cergy |
| Acteurs de la mise en œuvre des clauses | Principaux commerçants « nouveaux » | <i>Aucun commerçant sur le secteur</i> |
| | Structure pilote | M. ROCHE – chargé de mission insertion sociale et professionnelle Ville de Cergy |
| | Maison de quartier des Chênes | M. DAUDE – agent de développement local |
| Entreprises attributaires | Principale structure d'insertion | Mme TUBOUX Roche - Id'ées Interim, ETTI Mme RATAHINA - Tilt Services, AI |
| | Bénéficiaires de la clause | 7 entreprises interrogées (sur 9 contacts) <i>Aucune coordonnée transmise</i> |

Corbeil-Essonnes – Les Tarterêts

| | | |
|---|--|---|
| Principaux acteurs locaux du PRU | Elu en charge (Président d'agglomération, Maire ou Adjoint en charge) | Denis LAYREAU – adjoint au maire, Délégué à la formation, aux relations avec la M.I.V.E. et la M.D.E., à l'emploi, à la vie économique, au commerce |
| | Directeur de l'Aménagement Urbain | Richard Carré |
| | Ancien directeur du GIP | M. GUILLERM |

| | | |
|--|---|---|
| | Principal bailleur | - Logement Francilien : M. COUTURIER - OPIEVOY : M. VERHACK, Chef de projet PRU et Mme FARISSI, Chargée de Développement. Social Urbain |
| | Service développement économique de l'agglomération | M. BALLEYDIER et M. GRANGIER Directeur du développement et de l'aménagement et chargé de mission Développement économique de la CASE |
| Acteurs économiques locaux | Association de commerçants/entreprises | <i>Président de l'association « oui je me lance ! » = pas de réponse</i> |
| | Principaux commerçants et chefs d'entreprises « nouveaux » | Rencontre sur site de 5 commerçants (3 centre commercial RN7 et 2 du centre commercial Youssri) |
| Acteurs de la mise en œuvre des clauses | Structure pilote (Maisons de l'emploi, PLIE...) | M. CHERAD – Directeur de la MIVE, |
| | Service cohésion sociale de l'agglomération | M. DESRUES : Directeur de la cohésion sociale - Communauté d'Agglomération Seine Essonne |
| | Principale structure d'insertion | - AIVE - Association Intermédiaire et Atelier Chantier d'Insertion ; Mme FELUT, Directrice - Pro Emploi Intérim (ETTI), Mme PLACIDOUX, Responsable Adjointe d'Agence - Humando (ETTI), M. SAKHO, Responsable agence Massy |
| Entreprises attributaires | 4 entreprises interrogées (sur 7 contacts) | |
| Bénéficiaires des clauses | 10 bénéficiaires de clauses d'insertion interrogés | |

Le Havre – Quartiers Nord

| | | |
|---|------------------------------------|---|
| Principaux acteurs locaux du PRU | Elus ville ou agglomération | Mme CAHIERRE, ex-première adjointe |
| | Chef de projet PRU du site | Mme AKRICH, responsable habitat + M. KOENIG Manager RU Mare rouge 02 35 19 44 92 laurent.koenig@codah.fr Mme LEMAISTRE Manager RU Mont-Gaillard et Bois de Bléville |
| | Principaux bailleurs | M. NIOT, DG Alcéane 02 32 85 30 94/06 16 24 87 95 Mme BEAUFILS, Directrice adjointe Estuaire de la Seine-HLM (Maître d'ouvrage du « Pôle médical » et du CC « Pépinière ») |

| | | |
|--|--|---|
| Acteurs économiques locaux | Représentant de l'agence de création d'entreprise | M. BOUDJEMA, Directeur PlaNet ADAM (agence de création d'entreprise) et ancien responsable de l'agence de développement |
| | Représentant de l'agence de développement | M. PERDIREL et Mme GAFFET, Le Havre Développement, responsable et chargée de mission immobilier M. GALLAIS, responsable opérations SHEMA (ND de Grâce) |
| | Représentant de la SEM d'aménagement | |
| | Association de commerçants et nouveaux installés | Mr JOURNEL (pdt asso des commerçants Mare Rouge) <i>Dr AULANIER, médecin installée</i> |
| Acteurs de la mise en œuvre des clauses | Structure pilote (Ville) | Mme LEMARCHAND, responsable emploi Ville M. GOLHEN, chargé de mission emploi |
| | Principale structure d'insertion | Mme SURAIS, directrice du GEIQ BTP 76 Mme DELOBETTE et Mme RIOU, ETTI Humando (ex-Chorus Normandie) |
| Entreprises attributaires | 10 entreprises interrogées | |
| Bénéficiaires des clauses | 8 bénéficiaires de clauses d'insertion interrogés | |

Hem-Lys-Roubaix – Hauts Champs Longchamp

| | | |
|---|---|--|
| Principaux acteurs locaux du PRU | Responsables du PRU | <ul style="list-style-type: none"> - Député Maire de Hem, vice-Président de la MEL, M. VERCAMER - Ex directeur de projet au sein de l'ex GIP, M. COUSIN - Coordinateur de la rénovation urbaine pour la ville de Hem, M. MEURANT - Coordinatrice de la rénovation urbaine pour la ville de Roubaix, Mme DUCEUX - Correspondante PRU à la MEL, Mme PINEL - DDTM, M. HOURDEL |
| | Principaux bailleurs | <ul style="list-style-type: none"> - Vilogia, responsable de la politique de la ville et du renouvellement urbain, M. COUSIN - Partenord Habitat, Directeur de l'évaluation et de la prospective, M. DEROSIER - Partenord Habitat, Direction du développement social, M. SERGENT |
| Acteurs économiques locaux | Service Développement Economique | <ul style="list-style-type: none"> - Adjoint au Maire de Hem, M. LAOUADI - Ville de Hem, responsable économique, M. MEURANT |

| | | |
|--|---|---|
| | Principaux nouveaux commerçants et / ou chefs d'entreprise | <ul style="list-style-type: none"> - Création Bois Construction, Directrice générale, Mme SEELS - Maison médicale Calmette, promoteur et professionnel installé, Mme DEPICKERE RAMBOUR - Micro crèche privé « Ma cabane », gérante, Mme HAVON - Association des commerçants de Hem, Président, M. DAGOSTAIN |
| Acteurs de la mise en œuvre des clauses | Structures pilotes | <ul style="list-style-type: none"> - Président de la Maison de l'Emploi du Val de Marque, M. LAOUADI - Maison de l'emploi du Val de Marque, conseiller RH et clauses d'insertion dans les marchés publics, M. MENASRI - Maison de l'emploi de Roubaix, Chargé de mission Clauses sociales, M. GERNEZ - Maison de l'emploi de Roubaix, Directrice, Mme DORPE |
| | Structure d'insertion | - Insertim, ETTI, M. HOMBLE |
| Entreprises attributaires | 7 entreprises interrogées | |
| Bénéficiaires des clauses | 14 bénéficiaires de clause d'insertion interrogés | |

Lorient – Kervénanec

| | | |
|---|--|---|
| Principaux acteurs locaux du PRU | Elu en charge (Président, Maire ou Adjoint en charge) | <i>Mme DETRAZ (VP/Adj Urba) remplacée par M. LE LAMER (1^{er} adjoint urba)</i> |
| | Chef de projet PRU du site | M. LE RAY, chef de PRU (Ville puis Agglo), + Mme LE PALABLE, responsable info PRU |
| | Principal bailleur (si mono-bailleur et/ou acteur-clé du PRU) | M. LE GALLIC, chargé d'opération Lorient-Habitat (88% des 1670 LS) |
| | <i>Sous-préfet pour certains départements ou DDT en charge</i> | <i>Mme COP, chargée de gestion des subventions ANRU</i> |
| Acteurs économiques locaux | Représentant agence de développement économique | M. POUPARD, directeur études éco de Audélor (Agence d'urbanisme et de développement économique du Pays de Lorient) |
| | Association de commerçants | M. VACARELLA (ex-pdt asso des commerçants et pharmacien) M. ROUZET (pdt asso des commerçants et directeur U Express) |
| | Principaux « nouveaux » commerçants et chefs d'entreprises | <i>M. MARCHAND, directeur de l'UDAF (installée dans 1000 des 1500 m² nouveaux)</i> |
| | Structure pilote (Maisons de l'emploi, PLIE...) | M. GUILLOU (coordinateur des clauses PRU et Ville) |

| | | |
|--|--|---|
| Acteurs de la mise en œuvre des clauses | Principales structures d'insertion | Mme CHOPARD, directrice GEIQ Btp M. KERGUELEN, directeur Sato Intérim M. GERAY, responsable A2i |
| | 10 entreprises interrogées | |
| Entreprises attributaires | 11 bénéficiaires de clauses d'insertion interrogés | |
| Bénéficiaires des clauses | | |

Montauban – Quartiers Est

| | | |
|--|--|--|
| Principaux acteurs locaux du PRU | Elu en charge (Président, Maire ou Adjoint en charge) | Mme PAGES – Elue en charge de l'habitat |
| | Acteurs impliqués dans la conduite du PRU¹⁴⁰ | M. COMBES Directeur Service Développement Social Urbain (Politique de la Ville et centres sociaux) Mme LABORIE – Service habitat, chargée de mission peuplement |
| | Principal bailleur (si mono-bailleur et/ou acteur-clé du PRU) | Mme PELEGRIN – Promologis / la Garonnaise d'habitation M PASSERAT – Tarn et Garonne Habitat |
| Acteurs économiques locaux | Représentant agence de développement, club d'entrepreneurs ou CCI | SEMAEM – SPLA – Léo Lerebourg |
| | Service économique /emploi de l'agglomération/ville | M. BEQUET – Responsable développement économique et commercial (<i>actuellement DGA Développement du territoire</i>) |
| Acteurs de la mise en œuvre des clauses | Structure pilote (Maisons de l'emploi, PLIE...) | Mme COMBES – Responsable des clauses d'insertion (<i>aujourd'hui adjointe au Pôle Sénior</i>) Mme ALCOUFFE - Responsable des clauses d'insertion |
| | Partenaires du service public de l'emploi | Mme MAURY – Mission locale |
| | Principale structure d'insertion | M MEUMIER - Régie de quartier Montauban Services Mme RICART – GEIQ BTP 84 M. SOULEIL – Oxygen'Interim |
| Entreprises attributaires | 11 entreprises interrogées | |
| Bénéficiaires des clauses | 11 bénéficiaires de clause d'insertion interrogés | |

¹⁴⁰ L'ancien chef de projet PRU n'étant actuellement plus en poste.

Rillieux-la-Pape

| | | |
|--|---|--|
| Principaux acteurs locaux du PRU | Responsables du PRU | M ^{me} ROUSSEAU – directrice du Grand Projet de Ville, Ville de Rillieux-la-Pape |
| | Principal bailleur | M ^{me} DENIS - Responsable Agence Rhône – Dynacité M ^{me} CHENE – Responsable de projet de renouvellement urbain, Pôle renouvellement urbain et patrimonial - Dynacité |
| Acteurs économiques locaux | Représentant agence de développement, club d'entrepreneurs ou CCI | M ^{me} VENET, Responsable Agence Centre Est, Chambre de Commerce et d'Industrie |
| | Service économique de l'agglomération/ville | M. ARRONDEAU - Service Développement économique et attractivité du territoire - Ville de Rillieux-la-Pape M. COLOMBARY - Développeur économique Plateau Nord (Caluire-et-Cuire, Rillieux-la-Pape, Sathonay-Camp) - Grand-Lyon |
| | Autres acteurs économiques locaux | M. MONOT, Coopérative Créacop M. CHABROUX, directeur du Pôle Entrepreneurial Cap Nord |
| | Principaux commerçants et chefs d'entreprises « nouveaux » | M. DA CRUZ, SOGAS M. SAVEREUX, SAVEREUX RP |
| Acteurs de la mise en œuvre des clauses | Structure pilote (Maisons de l'emploi, PLIE...) | M. LEPELETTIER, Chargé de mission Emploi Clause Intercommunale, PLIE Uni Est |
| | Structures d'insertion | M. Régie de quartier Amir ETTI Est emploi REED |
| | <i>Autres</i> | Mme PASSOT, Chef de projet Bottet-Verchères, SERL (Société d'Équipement et d'aménagement du Rhône et de Lyon) |
| Entreprises attributaires | 8 entreprises interrogées | |
| Bénéficiaires des clauses | 7 bénéficiaires de clause d'insertion interrogés | |

Woippy Pré-Génie/Saint-Eloi

| | | |
|---|--|--|
| Principaux acteurs locaux du PRU | Responsables du PRU | Mme KAYA-KARAGOZ - Adjointe déléguée à la Politique de la Ville, la Cohésion sociale et à la Rénovation Urbaine VINOT Cécile - Directrice ORU |
| | Principal bailleur | M. ANDRIN– LogiEst M. CHAMAUX - ICF |
| Acteurs économiques | Service économique de l'agglomération/ville | |

| | | |
|--|--|--|
| locaux | Autres acteurs économiques locaux | M. ELOUAFI - CitésLab |
| | Principaux commerçants et d'entreprises | « nouveaux » chefs M. COZETTE – SODEVAM Mme MICHAUD - Pharmacienne |
| Acteurs de la mise en œuvre des clauses | Structure pilote (Maisons de l'emploi, PLIE...) | M. KIS, Responsable MEF Mme MACHOT, Mission locale M. HENNEQUIN, Directeur Emploi / Solidarité |
| | Structures d'insertion | ID EES INTERIM AIDE INTERIM Woippy Régie Association Travailler en Moselle |
| Entreprises attributaires | 8 entreprises interrogées | |
| Bénéficiaires des clauses | 7 bénéficiaires de clauses d'insertion interrogés | |

Bibliographie

Bilans et évaluations transversales

CES de l'ANRU, Les quartiers en mouvement : pour un acte 2 de la rénovation urbaine, 2012
Conseil d'Orientation de l'ONZUS, Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et perspectives, 2013
Cour des comptes, La politique de la ville, une décennie de réformes, 2012
Goulard & Pupponi, Rapport sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés, Parlement, 2010

Politiques de développement économique

AdCF/ISM, L'action économique des communautés, 2010
Assemblée Nationale, *Rapport sur l'évaluation des dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises*, 2013
Bearing Point, Erdyn et Technopolis, Evaluation des pôles de compétitivité, 2012.
BPI, Étude portant sur l'évaluation des systèmes productifs locaux, 2008
CESE, Rapport sur les politiques de développement et d'aménagement du territoire, 1998
Cour des Comptes, les aides des collectivités territoriales au développement économique, 2008
Cour des Comptes, les dispositifs de soutien à la création d'entreprises, 2012
Daumas J-C., A propos des districts industriels : trajectoires d'un concept et questions historiennes, 2006
IGF/IGAS, Evaluation du régime de l'auto-entrepreneur, 2013.
APCE, *La création d'entreprises en 2014*, 2015
Pecqueur, B. Pôles de compétitivité et spécificité de la ressource technologique : une illustration grenobloise, 2008
Insee Analyses n°14, La participation aux pôles de compétitivité : quels effets pour les PME, 2013
Observatoire des finances locales, *les finances des collectivités locales en 2013*, 2015
Sénat, Les collectivités locales et le développement économique, 2013

Politiques de l'emploi et de l'insertion

Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), Impact des allègements de cotisations sociales patronales sur la croissance des entreprises et des établissements (septembre 2014),
PLFSS 2013 Annexe 5
DARES Analyses N°011 Février 2014 – Les contrats aidés de 2005 à 2011.
Quels effets du recrutement en contrat aidé sur la trajectoire professionnelle ? – DARES – Juillet 2015 ;
DARES Analyses N°058 Août 2015 – Recrutements en contrat aidé ;
Les contrats aidés dans la politique de l'emploi – Cour des Comptes – Octobre 2011 ;
DARES Analyses N°066 Octobre 2012 – Le devenir à six mois des personnes sorties de contrats aidés en 2010.
Le Financement de l'Insertion par l'Activité Economique – Rapport de l'IGF et de l'IGAS – 2013 ;
DARES Analyses N°046 Juin 2015 – L'Insertion par l'Activité Economique en 2013 ;
Enquête auprès des salariés en parcours d'insertion 2012, DARES
Evaluation des Groupements d'Employeur pour l'Insertion et la Qualification – IGAS – Novembre 2014.
DARES Analyses N°075– Décembre 2013 – Le contrat de professionnalisation en 2012.
Promotion de l'accès des publics éloignés de l'emploi au contrat de professionnalisation – IGAS – Mai 2009 ;

Rapport public annuel de 2012 – Cour des Comptes ;
DARES Analyses N°033 – Avril 2014 – Six mois après un contrat de professionnalisation arrivé à échéance en 2011.
Evaluation de la politique territoriale de l'emploi – IGAS – Mai 2013.
Evaluation de la gouvernance des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion – SG MAP – Décembre 2013.
Pôle Emploi à l'épreuve du chômage de masse – Cour des Comptes – Juillet 2015.

Politiques de développement économique dans les quartiers de rénovation urbaine

Briant A., Lafourcade M. & Schmutz B./ DARES-SGCIV, Hétérogénéité des Zones Franches Urbaines : le rôle de l'isolement géographique des quartiers, 2012.
Caisse des dépôts / ANRU, Le développement économique dans les projets de rénovation urbaine, 2011
Caisse des dépôts, Les cahiers du développement économique urbain (N°5), 2007
Caisse des dépôts, CitésLab activité 2012, 2013
CESE, Avis sur les Zones Franches Urbaines, 2014
Conseil National des Villes, Note sur le rapport parlementaire ZFU, 2013
Credoc, Commerces et Zones Urbaines Sensibles, 2009
Havet Nathalie, L'impact des politiques d'exonérations territoriales : méthodes d'évaluation et résultats, CNRS, 2012
IGF, Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales (Annexes J et K), 2011
INSEE, L'activité économique dans les zones franches urbaines ,2008
ONZUS, *Rapport 2006*, 2007
ONZUS, *Rapport 2010*, 2011
Parlement/Geste, *Rapport ZFU et développement économique et emploi dans les quartiers*, 2011
USH / Caisse des dépôts, *Développer une offre abordable d'immobilier d'activité dans les quartiers*, 2013
SG-CIV, *Accompagnement à la création d'activité et quartiers prioritaires : esquisse d'un état des lieux*, 2012

Politiques d'insertion dans les quartiers de rénovation urbaine

Acsé, *Enquête de suivi sur les adultes-relais en 2012,2013*
Acsé / Pluricité & Dictys, *Etude sur les difficultés de recrutement des jeunes dans les quartiers prioritaires*, 2012
Agence de services et de paiement, *Etude sur le devenir des adultes relais sortis du dispositif en 2008-2009* ,2011
ANRU, *Les clauses d'insertion, un levier pour l'emploi (journées professionnelles de la RU)*, 2012
ANRU, *Bilan Insertion « complet »*, 2012
ANRU / Copas & Res Publica, *Etude sur la mise en œuvre des démarches d'insertion dans les quartiers de Rénovation Urbaine*, 2011
Metro, *Document “Vers l'emploi durable...” Charte “emploi et rénovation urbaine” de l'agglomération Grenobloise »* ,2009
SG-CIV/Pluricité, *Analyse de l'impact de l'Insertion par l'activité économique dans les quartiers prioritaires* ,2010
DARES, *Etude sur les contrats aidés dans les zones urbaines sensibles en 2012,2014*
DARES / Amnyos et IRES, *Enquêtes monographiques sur le dispositif NACRE* ,2014
IGAS, *Evaluation du dispositif NACRE*, 2013
IGAS, *Rapport sur l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville*, 2010
Nord-Pas de Calais / H&B, *Étude sur la qualification des salariés bénéficiaires des clauses sociales du PNRU* ,2012
Rapport d'analyse évaluative de la mise en place des Emplois francs – SG CIV –par Pluricité

et Geste – Janvier 2014

Etude sur les dynamiques de coopération sur l'emploi, entre le SPE et les autres acteurs des quartiers de la politique de la ville – Pluricité – Geste – CGET – 2015.

Clause Sociale d'Insertion et de Promotion de l'Emploi et Politique de la ville, Alliance Villes Emploi et CGET – Décembre 2014