En détail

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

Synthèse

cget
Commissariat général à l'égalité des territoires

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.

Secrétariat de rédaction et suivi d'édition : Nesma Kharbache

Mise en page : Hugo Vanmalle

Responsable de la communication : Corinne Gonthier
corinne.gonthier@cget.gouv.fr ; Tél. : 01 85 58 60 49

Crédits photos : Stéphanie Tetu / Picturetank (couverture et p. 16) ; Michel Compagnon / CIT'images (p. 13) ; Didier Nadeau (p. 14) ; Sébastien Gaudard / CIT'images (p. 20).

Impression : CGET

Dépôt légal : novembre 2016
ISBN : 978-2-11-139266-3
ISSN : 978-2-11-129918-4

« En détail » est une publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui porte sur les études, analyses et réflexions conduites ou soutenues par le CGET. Elle peut être consultée en ligne sur www.cget.gouv.fr

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

Synthèse

Sommaire

Avant-propos 5

1 – Contexte : rénovation urbaine, développement économique et emploi 7

2 – Principaux résultats de l'étude 10

> Le développement économique des quartiers : les effets limités mais encourageants de la rénovation urbaine sur l'installation d'entreprises et de commerces 11

> L'emploi dans les quartiers : les effets d'entraînement des clauses d'insertion 15

> Perspectives 19

> Conclusion 21

3 – Les nouveaux principes du NPNRU sur le développement économique et l'emploi 22

> Le développement économique : une priorité du NPNRU 23

> Le renforcement des ambitions en matière d'insertion 24

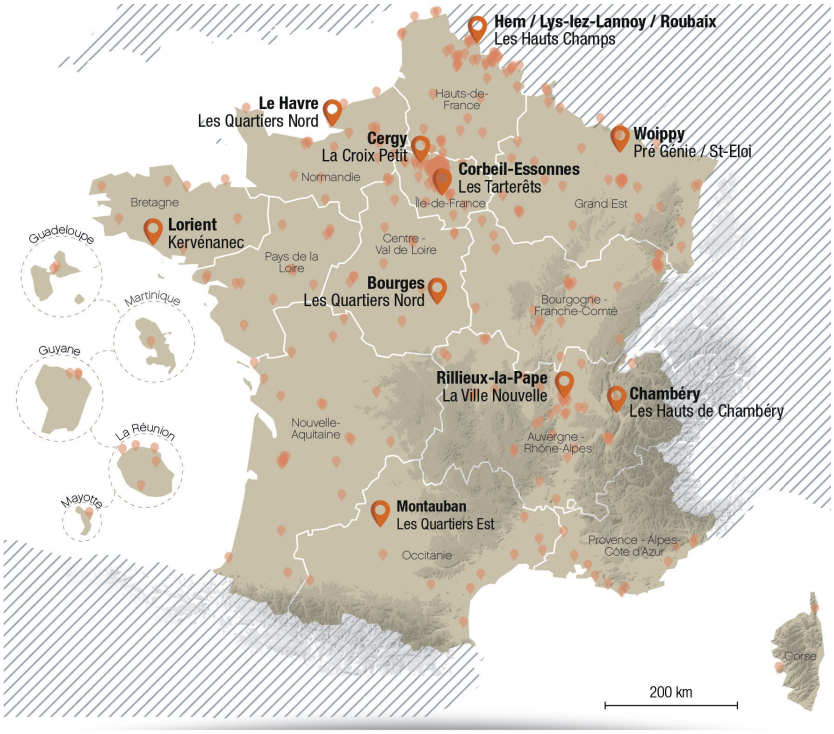
Avant-propos

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)[1], 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 prévu, dès 2003, 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[2]. 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.



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

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).

Cette synthèse propose une présentation des résultats prédominants de l'étude.

1. Précisées par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

2. Les quartiers nord de Bourges (Centre-Val de Loire) - ZFU ; les Hauts de Chambéry (Auvergne-Rhône-Alpes) ; la Croix-Petit à Cergy (Île-de-France) ; les Tarterêts à Corbeil-Essonnes (Île-de-France) - ZFU ; les quartiers nord du Havre (Normandie) - ZFU ; les Hauts-Champs à Hem-Lys-Roubaix (Hauts-de-France) - ZFU ; Kervenanec à Lorient (Bretagne) ; les quartiers est de Montauban (Occitanie) ; la ville nouvelle à Rillieux-la-Pape (Auvergne-Rhône-Alpes) - ZFU ; Pré-Génie-Saint-Éloi à Woippy (Grand Est) - ZFU.

1 Contexte : rénovation urbaine, développement économique et emploi

Les opérations de développement économique et les clauses d'insertion mises en œuvre par les acteurs locaux des projets de rénovation urbaine (collectivités locales, organismes HLM…) s'inscrivent dans une histoire des politiques de développement économique et d'emploi dont les acteurs et les outils ont fortement évolué depuis trente ans. Dans un contexte général de territorialisation progressive des politiques de développement économique de l'État, le rôle des collectivités locales en la matière s'est amplifié. Cette évolution a conduit au développement de nombreuses zones d'activité – commerciales ou industrielles – et à la multiplication des aides aux entreprises et des dispositifs de soutien à l'activité économique (plus de 5 000 aides et plus de 7 000 dispositifs dénombrés en 2012)[3].

Des dispositifs visant spécifiquement les quartiers prioritaires de la politique de la ville se sont développés, en particulier à partir de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. 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 1996 (les ZFU, zones franches urbaines).

Ces exonérations sont complétées par la volonté de **ciblage de dispositifs de droits communs** (en particulier, les divers contrats aidés) rendue effective par la convention ministérielle d'objectifs signée avec le ministère de l'Emploi en 2013 et par quelques **outils spécifiques de soutien au commerce** (en particulier, l'intervention de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, l'Épareca) ou de **soutien à la création d'entreprises** (mobilisation des réseaux d'accompagnement à la création et mise en place par la Caisse des dépôts du service d'amorçage des projets, devenu CitésLab en 2009).
Au lancement du PNRU, les politiques de développement économique et d'emploi dans les quartiers prioritaires n'avaient pas permis de réduire significativement les écarts de développement économique entre ces quartiers et les autres territoires. En 2003, le taux de chômage moyen en zones urbaines sensibles (Zus) s'élevait à 22 % contre 8,5 % en France métropolitaine, et le nombre d'établissements économiques par habitant restait environ deux fois inférieur à la moyenne nationale.

C'est dans ce contexte que les projets de rénovation urbaine ont été mis en œuvre. Avec **l'ambition de contribuer au développement économique durable des quartiers concernés** et avec l'intention d'**utiliser les investissements déployés pour faciliter l'insertion dans l'emploi des habitants.**

L'Anru a précisé dans son règlement général que les mesures prises pour favoriser le développement économique font partie des « *actions nécessaires à la réussite du projet* »[4]. L'Agence a prévu, à ce titre, 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.

DÉFINITION

Un **établissement économique** est, selon l'Insee, une unité de production géographiquement individualisée, mais juridiquement dépendante de l'entreprise. Il produit des biens ou des services : ce peut être une usine, une boulangerie, un magasin de vêtements, un des hôtels d'une chaîne hôtelière, la « boutique » d'un réparateur de matériel informatique…
L'établissement, unité de production, constitue le niveau le mieux adapté à une approche géographique de l'économie.

Par ailleurs, **l'investissement financier du PNRU a constitué une commande publique majeure à destination du monde économique.** En premier lieu, pour le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), qui représente bien souvent un secteur économique important, implanté dans les quartiers

3. *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Cour des Comptes, 2008.

4. Règlement général de l'Anru, Titre 1er, article 3.3.

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LE PNRU

Au titre du développement économique, l'Anru peut verser une subvention « *d'équilibre* » qui complète les autres aides publiques.
Elle concerne les investissements suivants :

- **travaux de création de centres commerciaux et de 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** 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 dans le cadre de changement d'usage par exemple** (ex : maison pluridisciplinaire de santé du quartier du Neuhof à Strasbourg, centre d'affaires du quartier Vand'Est à Vandœuvre-lès-Nancy…).

Pour financer ces projets de développement du commerce, de locaux commerciaux et d'affaires et d'entreprises, la Caisse des dépôts (CDC) est mobilisée, parfois en partenariat avec l'Épareca (qui intervient, depuis 1996, principalement sur la restructuration des espaces commerciaux). La CDC disposait d'une enveloppe de 100 millions d'euros, entre 2008 et 2013.

de la politique de la ville (les entreprises du secteur de la construction représentaient 15,0 % des établissements en activité dans les Zus au 1er janvier 2014 contre 10,3 % dans les unités urbaines hors Zus). Si la commande publique générée par la rénovation urbaine était susceptible de bénéficier substantiellement aux entreprises locales, notamment aux petites et moyennes entreprises, les retombées pour le tissu économique local ont été contrastées, et largement dépendantes de la mise en œuvre de la commande par les maîtres d'ouvrage.

Enfin, 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 vivant dans ces quartiers.** L'Anru a traduit cette opportunité en mettant en place des clauses d'insertion, précisées en 2005 dans la charte nationale d'insertion. Celle-ci a obligé les maîtres d'ouvrage subventionnés par l'Agence à réserver, au minimum, 5 % des heures travaillées à l'insertion professionnelle des habitants des Zus, dans le cadre des investissements financés par l'Anru. De même, 10 % des emplois créés pour la gestion du quartier et des équipements devaient être réservés à l'insertion.

LA CHARTE NATIONALE D'INSERTION DE 2005

Une charte nationale d'insertion a été adoptée, en février 2005, par le conseil d'administration de l'Anru. C'est le premier document à imposer nationalement une obligation de résultat en matière d'insertion.
L'Anru oblige 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 se décline dans chaque projet de rénovation urbaine par la signature d'un plan local d'application de la charte nationale d'insertion (Placi).

« *Les investissements menés sur ces territoires doivent (…) 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 »[5].

L'Anru assure un suivi et une publication annuelle des résultats de l'insertion dans les projets de rénovation urbaine (bénéficiaires, structures opérationnelles pilotes…)[6]. De même, elle a capitalisé les bonnes pratiques liées à la mise en œuvre du développement économique dans les projets de rénovation urbaine en publiant un guide pratique en 2013[7].

5. Extrait de la charte nationale d'insertion, Anru, 2005.

6. Bilan sur l'insertion, Anru, 30/06/2015.

7. *Consolider la dimension économique des territoires en rénovation urbaine,* Anru. Guide pratique construit à partir du retour d'expérience en matière de développement économique sur 20 sites en rénovation urbaine.

2 Principaux résultats de l'étude

Douze ans après la loi de rénovation urbaine, le CGET a souhaité réaliser un bilan des effets du PNRU sur le développement économique et l'emploi dans les quartiers concernés. L'enjeu : déterminer si les actions économiques entreprises dans le cadre des projets de rénovation urbaine ont produit les effets escomptés et définir les facteurs essentiels pour leur réussite.

Le développement économique des quartiers : les effets limités mais encourageants de la rénovation urbaine sur l'installation d'entreprises et de commerces

Sous la conjugaison des différentes politiques de droit commun (notamment les aides à la création d'entreprises), de la mobilisation des réseaux d'accompagnement, des aides spécifiques à la politique de la ville (notamment les ZFU et l'Épareca) et des réalisations des projets de rénovation urbaine (construction de locaux d'activité et commerciaux), l'activité économique dans les quartiers concernés par le PNRU a progressé ces dix dernières années. Elle a amené, dans la majorité des cas, une diminution des écarts d'implantation d'entreprises entre les quartiers et leur agglomération environnante : dans les dix sites de l'étude, le taux d'implantation[8] moyen atteint 25,3 % entre 2003 et 2013 contre 18,2 % dans leurs communes de référence.

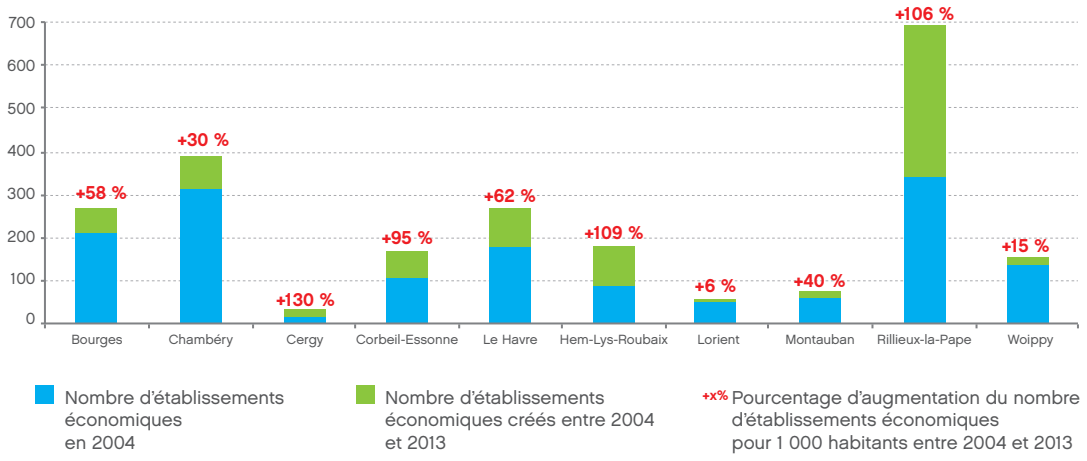
Des opérations qui favorisent l'implantation d'entreprises dans les quartiers

Le bilan quantitatif dans ce domaine est plutôt positif : **l'offre de locaux d'activité financée par les projets de rénovation urbaine est relativement importante au regard de l'offre initiale dans les quartiers,** en particulier pour les locaux tertiaires. Ainsi, en 2013, on compte **425 opérations de développement d'activités économiques dans les projets de rénovation urbaine.** Et ce, alors qu'elles ont représenté des montants limités (1,6 % des investissements totaux du PNRU, soit 760 millions d'euros d'investissements, soutenus par l'Anru à hauteur de 157 millions d'euros[9]) et qu'elles étaient peu évoquées comme objectif opérationnel des projets.
En revanche, dans un contexte général de crise du commerce de proximité, les opérations commerciales financées ont principalement été des transferts d'activité ou réhabilitations de locaux et n'ont accru l'offre commerciale que de manière limitée. L'enjeu commercial dans les quartiers a souvent reposé sur une approche qualitative, afin d'améliorer l'accessibilité et l'attractivité des pôles commerciaux.

Ces opérations s'inscrivent, pour les quartiers, dans des dynamiques globales d'implantation d'entreprises souvent positives, reposant principalement sur la création du statut d'autoentrepreneur et sur l'effet des ZFU.
La rénovation urbaine prend toute sa place dans ces dynamiques : **dans un tiers des quartiers, la moitié de l'augmentation du nombre d'établissements observée entre 2003 et 2013 est due à la production d'immobilier économique dans le cadre des projets de rénovation urbaine.**

8. Moyenne sur la période du nombre d'établissements supplémentaires chaque année (créations + reprises + transferts, hors fermetures) sur le nombre total d'établissements. Source : Insee.

9. *Consolider la dimension économique des territoires en rénovation urbaine*, Anru. Guide pratique construit à partir du retour d'expérience en matière de développement économique sur 20 sites en rénovation urbaine (p.11).



Évolution du nombre d'établissements économiques dans les 10 quartiers de l'étude (2004-2013)
Source : Insee.

Une réussite variable des opérations d'activité économique

Au début du PNRU, la question du commerce et des services de proximité était une priorité de nombreux porteurs de projets, soucieux du maintien d'une offre minimale dans les quartiers. La construction de locaux d'activité économique ou la restructuration de polarités commerciales dans les quartiers constituaient souvent un pari à l'origine. 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'affaires 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. Il est à noter que les opérations de restructuration de polarités commerciales sont caractérisées par une forte complexité au plan opérationnel, car les structures sont souvent des copropriétés, parfois liées à de l'habitation voire du tertiaire, ce qui rend toute intervention sur le bâti coûteuse et compliquée.

Les locaux d'activité financés par les projets de rénovation urbaine – sous la forme de pépinières, d'hôtels d'entreprises, d'espaces en location ou à la vente… – sont pour la plupart occupés (les taux d'occupation varient de 80 % à 100 % dans 9 sites sur 10).

Par exemple à Bourges, un immeuble de bureaux de 900 m² livrés fin 2012 atteignait 80 % d'occupation en 2015, par des entreprises de conseil et des professionnels libéraux. Au Havre, le changement d'usage en 2012 de 19 logements en « pôle médical » dans le quartier Mont-Gaillard atteint 95 % d'occupation (dont 1 pharmacie et 17 professionnels de santé).

Ces réussites s'expliquent principalement par la forte rénovation des quartiers et l'amélioration, en parallèle, de leur accessibilité. Dans les cas où la rénovation urbaine se déploie dans un quartier classé en zone franche urbaine, l'installation de nombreuses entreprises est facilitée par les exonérations fiscales. Par ailleurs, les politiques de soutien à la création d'entreprises jouent un rôle plutôt limité sur les nouvelles implantations, hormis dans les cas où des moyens importants et coordonnés ont été mis en place par les acteurs locaux (collectivités, organismes HLM, structures d'aide à la création d'entreprises…).

En ce qui concerne le commerce, les taux d'occupation des opérations comprenant de petites cellules commerciales sont proches de 100 %. Par exemple, à Corbeil-Essonnes, un nouveau centre commercial a été créé aux abords de la RN7 en 2009 ; son taux d'occupation est de 100 %. Ce résultat s'explique principalement par le type et le dimensionnement limités de ces opérations. En effet, la plupart d'entre elles sont des réhabilitations ou des réimplantations dans des cellules neuves de commerces et services qui occupaient auparavant les mêmes cellules ou des cellules démolies à proximité. Dans la majorité des cas, les surfaces proposées sont équivalentes à la situation antérieure, moins fréquemment inférieures à l'offre précédente, mais avec une qualité, une accessibilité et une attractivité retrouvées. Dans les grandes agglomérations, certaines de ces opérations ont été portées par des investisseurs privés, faisant le pari d'un gain d'attractivité dans les quartiers en rénovation urbaine. Elles ont souvent contribué à la reconquête de leur image d'ensemble.

Le maintien des commerces de proximité est indispensable aux habitants des quartiers.

Des opérations parfois concurrencées par l'offre de proximité, notamment dans le cas de moyennes surfaces alimentaires

Dans la plupart des sites, la principale raison évoquée pour expliquer la limitation du nombre des opérations économiques et commerciales, leur dimensionnement réduit ou leur faible occupation est la présence d'une offre de proximité déjà 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,** qui conditionne l'effet levier de l'investissement public sur les initiatives privées.

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

Les opérations portant sur des moyennes surfaces alimentaires sont celles qui ont connu le plus de difficultés, du fait notamment de l'existence de grandes zones commerciales en périphérie directe des quartiers 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, malgré un contexte général récessif. Un phénomène souvent observé est celui de la forte présence de commerces alimentaires « discount », qui ne contribuent que modérément à la diversification de l'offre commerciale et au développement d'une offre plus qualitative.

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

Le programme national de rénovation urbaine représente un investissement d'argent public considérable, avec des projets locaux d'environ 120 millions d'euros chacun, en moyenne[10]. 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, où le secteur du BTP est bien implanté.

Le BTP, un secteur bien implanté dans les quartiers.

Or, les retombées économiques de la mise en œuvre des chantiers de rénovation urbaine n'ont pas donné lieu à la définition d'objectifs nationaux ou locaux ou à des dispositifs permettant d'en concentrer les effets pour les entreprises situées dans les quartiers concernés par la rénovation urbaine. On constate ainsi une faible participation des entreprises de BTP des quartiers (pourtant nombreuses) aux chantiers de rénovation urbaine, principalement en raison de la préférence des maîtres d'ouvrage 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 pour le gros œuvre.

En revanche, **dans les sites (un tiers des cas) où 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, souvent des PME ou des TPE.**

QUELQUES EXEMPLES DE STRATÉGIES FAVORABLES AUX ENTREPRISES LOCALES

- **À Lorient (56),** une stratégie de « lots réduits » a été utilisée par le principal organisme HLM pour ces marchés de rénovation. L'objectif était de maintenir un tissu local d'entreprises et garantir une concurrence lors des appels d'offres afin de limiter les risques d'appel d'offres infructueux ainsi que les risques de dérives sur les prix.
- **À Chambéry (73),** le principal organisme HLM et la communauté d'agglomération ont porté une attention particulière 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).
- **À Hem-Lys-Roubaix (59),** la participation des entreprises locales au projet de rénovation urbaine a été favorisée par un travail initié avec la Fédération française du bâtiment (FFB) et les chambres consulaires visant à former les entreprises locales sur la réponse aux marchés publics et sur les clauses d'insertion.

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

10. Rapport d'activité 2014, Anru.

de transferts de professions libérales. Ce constat est identique à celui formulé dans les évaluations des zones franches urbaines. 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. Par exemple au Havre, l'implantation d'un grand centre commercial au cœur d'un quartier a permis le recrutement de plus de 75 habitants du quartier.

On a pu également constater un effet levier des projets de rénovation sur le développement de l'entreprenariat dans les domaines de l'artisanat et du tertiaire, des autoentrepreneurs ayant pu mener à bien leur création d'entreprise grâce à la présence de locaux abordables et à l'accompagnement des acteurs de l'emploi et de l'insertion.

Sur les chantiers, les recrutements (hors clauses d'insertion) de salariés issus des quartiers ont été rares, principalement en raison du manque d'activité du secteur du BTP sur la période de déploiement du PNRU, ce qui n'a pas permis de nouveaux recrutements, ni de conserver une partie des nouveaux salariés. L'obligation de recrutement d'une part de leur personnel via des clauses d'insertion a donc représenté l'outil principal de promotion des habitants des quartiers vers l'emploi.

L'emploi dans les quartiers : les effets d'entraînement des clauses d'insertion

Dans un contexte de chômage massif, la mise en place de chantiers de rénovation urbaine très importants, au sein même des quartiers de la politique de la ville, 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 « clauses d'insertion ». Cette obligation a été largement respectée, entraînant de fortes mobilisations locales.

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

L'objectif d'insertion de 5 % des heures travaillées est largement atteint : **au 30 juin 2015, plus de 58 000 personnes ont réalisé plus de 23 millions d'heures d'insertion**[11], principalement réalisées en intérim (d'insertion surtout) et, pour environ un quart en embauches directes, principalement en CDD et alternance[12]. Pour la majorité des projets, le nombre d'heures effectuées est supérieur au nombre d'heures prévu dans les marchés lancés[13]. De plus, le public concerné est constitué de personnes éloignées de l'emploi, majoritairement jeunes (moins de 26 ans), sans qualification et sans expérience pour 39 %, et pour près du tiers de demandeurs d'emploi de longue durée[14].

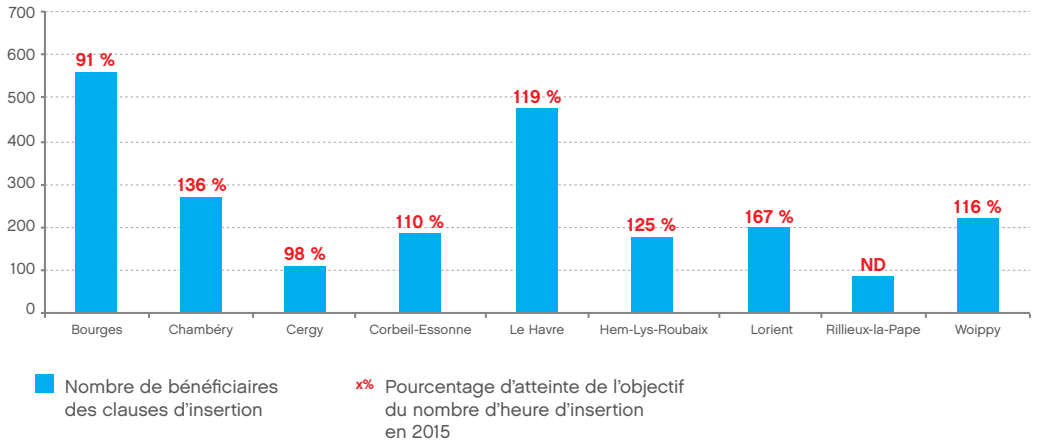
Pourtant, à l'origine des projets de rénovation urbaine, un certain nombre d'acteurs se sont montrés sceptiques. Ils ont exprimé des craintes sur la mise en œuvre des clauses d'insertion, que ce soit les acteurs locaux en charge des projets de rénovation urbaine ou les entreprises attributaires des marchés. La mise en œuvre des clauses, dans le cadre des projets de rénovation urbaine, a ainsi débuté par une dimension pédagogique et de mise en dynamique.

11. Bilan sur l'insertion, Anru, 30/06/2015

12. IGF/Igas, p. 345-350.

13. Bilan sur l'insertion, Anru, 30/06/2015.

14. Bilan sur l'insertion, Anru, 30/06/2015.



Réalisation des heures d'insertion dans les 10 sites de l'étude
Source : données transmises par les acteurs interrogés lors de l'étude (hors Montauban ; données manquantes).

En effet, les acteurs rencontrés dans le cadre de l'étude indiquent que la préoccupation initiale était de rassurer les différents intervenants, notamment les entreprises ou les services juridiques et techniques des maîtres d'ouvrage. Dans divers sites étudiés, le fait que les premières clauses se soient bien déroulées a permis de lever ces craintes et le scepticisme des maîtres d'ouvrage et des entreprises attributaires des marchés.

La mise en œuvre des clauses d'insertion a représenté un **important travail partenarial** dans la mesure où la majorité des territoires n'avait pas d'expérience antérieure en matière de clause d'insertion avant le PNRU. Les déclinaisons locales de la charte nationale d'insertion ont permis de mobiliser les acteurs locaux et de faire de l'insertion un sujet partenarial. Des comités de pilotage ont été créés réunissant autour d'un porteur de projet (maire ou président de l'agglomération) à la fois des représentants des entreprises, des acteurs de l'insertion professionnelle, du service public de l'emploi, les services de l'État déconcentré 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.

Ce partenariat, combiné à un portage opérationnel par une structure dédiée, a permis, dans l'ensemble des territoires en rénovation urbaine, un **dépassement des objectifs quantitatifs**. Rendu possible grâce aux recrutements de bénéficiaires sur des périodes longues, ce dépassement a été facilité par la possibilité de mutualiser des heures entre plusieurs marchés (notamment à l'échelle intercommunale) et d'utiliser des contrats de professionnalisation, notamment via les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ).

5 % des heures travaillées sur les chantiers financés par l'Anru sont consacrés à l'insertion professionnelle.

Des difficultés pour travailler de manière qualitative sur les clauses

L'application stricte des clauses d'insertion a parfois donné l'impression d'une affectation quantitative d'heures de travail plutôt qu'une recherche de parcours d'insertion et de réels débouchés pour les personnes bénéficiaires. Conscients de cet écueil, **la plupart des acteurs locaux ont voulu travailler de manière plus qualitative dans la mise en œuvre des objectifs d'insertion.** Bien souvent, cet objectif qualitatif s'est affiné à l'épreuve de la pratique : la « réussite » des premières embauches grâce aux clauses d'insertion a rapidement convaincu de la nécessité de relever l'objectif vers la réalisation de parcours professionnels de qualité.
De plus, l'orientation des clauses d'insertion sur des marchés de travaux a fortement influé sur les publics concernés : les femmes ne représentent que 5,5 % des bénéficiaires[15], ce qui renforce la nécessité de travailler sur la diversité des marchés.

Travailler de manière plus qualitative exige de définir de façon partagée **une stratégie d'utilisation des clauses d'insertion.** Elle vise à déterminer :
- les publics à privilégier ;
- la manière de toucher ces publics ;
- les combinaisons d'actions à déployer ;
- l'accompagnement à mettre en place pour bâtir de réels parcours d'insertion.

> Première condition

Le repérage des publics doit être basé sur des **diagnostics fins.** Quelques territoires ont réalisé un travail mettant en relief la nature de la demande d'emploi sur le territoire et permettant de détecter, de quantifier et de différencier les publics, avant de confronter ces caractéristiques aux besoins des entreprises concernées par les chantiers.
Dans la majorité des sites, ce travail de diagnostic a été peu formalisé au regard de l'ampleur et de l'urgence des besoins, ce qui a nui aux velléités d'adaptation des parcours aux profils des bénéficiaires.

> Deuxième condition

Les **modalités d'application** des clauses d'insertion (caractéristiques du marché public) doivent permettre le développement de parcours qualifiants. Les clauses réalisées dans le cadre des projets de rénovation urbaine ont été essentiellement effectuées selon l'article 14 du code des marchés publics, via de l'intérim et de l'embauche directe. Cette option permet de réaliser un nombre important d'heures de travail et de toucher un nombre conséquent de bénéficiaires, mais elle ne garantit pas un accompagnement spécifique des bénéficiaires.
Les **actions de préqualification, voire de formations,** en amont des bénéficiaires ont été rares, réduisant le plus souvent les bénéficiaires à effectuer des tâches nécessitant peu de qualifications.

La majorité des sites ont mis en place, pour quelques marchés de leurs projets de rénovation urbaine, un dispositif renforcé d'insertion, via l'utilisation des articles 30 ou 53 du code des marchés publics. Ces articles permettent un accompagnement renforcé des bénéficiaires et d'accroître les exigences en matière d'application des clauses afin de favoriser l'insertion professionnelle durable des publics.

> Troisième condition

Le **suivi et l'accompagnement des bénéficiaires** pendant et après les clauses d'insertion constituent un enjeu majeur pour leur insertion durable dans l'emploi. Dans la majorité des sites étudiés, le pilotage des clauses d'insertion n'a pas prévu de modalités systématisées d'accompagnement des bénéficiaires après la réalisation de la période d'insertion. Or, le suivi des bénéficiaires dans le temps constitue un enjeu majeur des dispositifs d'insertion pour construire de réels parcours vers l'emploi. L'Anru

15. Bilan sur l'insertion, Anru, 30/06/2015

explique que les parcours post-insertion n'ont cessé de s'améliorer au fur et à mesure de l'avancement des projets. Ainsi, en 2015, sur un échantillon de plus de 34 000 bénéficiaires dont la situation est connue 6 mois après leur entrée dans le dispositif, seuls 23 % sont demandeurs d'emploi, les autres poursuivant des parcours d'insertion, d'intérim, de formation ou bénéficiant d'embauches directes[16].

> Quatrième condition

Le travail de diagnostic, la mise en œuvre des modalités juridiques et le suivi et l'accompagnement des bénéficiaires nécessitent une **ingénierie locale dédiée,** du type « facilitateurs » ou « coordonnateurs » de clauses d'insertion, dont les postes ont été en partie soutenus financièrement par l'Anru.

Des effets globalement positifs pour les bénéficiaires et les partenaires locaux

Malgré certains écueils, le PNRU a permis de développer très fortement les clauses d'insertion dans les territoires concernés : il a mobilisé 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, chambres consulaires, branches professionnelles…) et les acteurs de l'emploi (Pôle emploi, plans locaux d'insertion, missions locales…).
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 sur le volontariat.** Plusieurs collectivités territoriales et bailleurs sociaux se sont d'ailleurs engagés à poursuivre l'utilisation des clauses d'insertion dans la commande publique au-delà de leurs projets de rénovation urbaine ; d'autres l'envisagent désormais.

Concernant les bénéficiaires, les acteurs locaux insistent sur les **divers atouts de la clause d'insertion :**

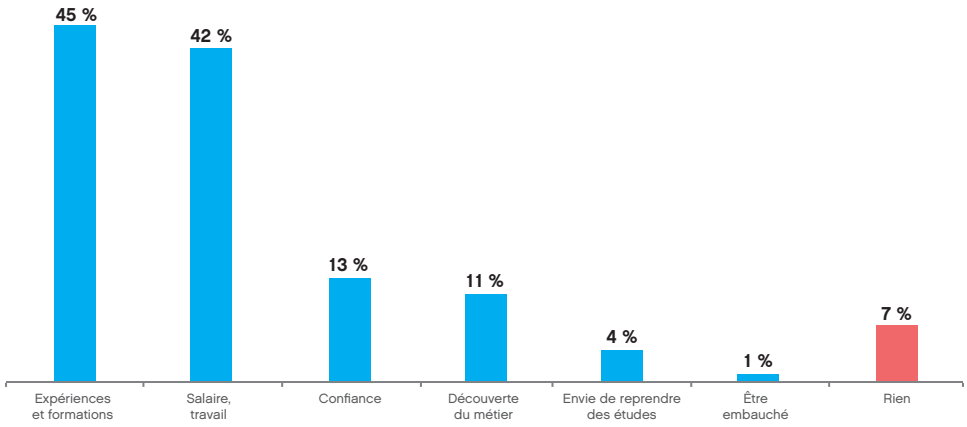
- c'est souvent une première expérience professionnelle pour les jeunes concernés et un nouveau départ vers l'emploi pour les plus âgés ;
- un temps d'apprentissage des codes de l'entreprise ;
- l'opportunité de bénéficier de contrats de travail pour des personnes qui sont éloignées de l'emploi, avec des contacts en direct avec les entreprises.

La majorité des bénéficiaires interrogés dans le cadre de l'étude ont des perceptions plutôt positives de leur expérience sur les chantiers de rénovation urbaine, même si leur devenir après cette expérience est hétérogène.

Au total, selon l'Anru, sur un échantillon de 25 847 bénéficiaires recensés à 12 mois après leur entrée dans le dispositif d'insertion, **72 % des bénéficiaires ont une solution d'emploi** (intérim, contrat d'insertion, contrat aidé, embauche directe en CDD ou CDI) ou de formation (dont alternance) douze mois après la fin de leur contrat[17].

16. Bilan sur l'insertion, Anru, 30/06/2015.

17. Bilan sur l'insertion, Anru, 30/06/2015.



Les bénéficiaires des clauses d'insertion jugent les apports des chantiers du PNRU
Source : enquête auprès de 87 anciens bénéficiaires de clauses d'insertion.

Perspectives

Alors que le bilan économique du premier programme de rénovation urbaine est jugé limité, mais encourageant, par la majorité des acteurs de la politique de la ville, le nouveau programme de renouvellement urbain, lancé en 2014, dans 216 quartiers d'intérêt national 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.

Intégrer les objectifs et opérations économiques des projets de rénovation urbaine dans des stratégies intercommunales

Le développement économique est une compétence portée, au niveau local, par les intercommunalités. Or, 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'une concurrence territoriale, qui a nui au succès de plusieurs opérations prévues dans le cadre de projets de rénovation urbaine.

CLÉ DU SUCCÈS

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. Cette planification doit se faire dans une logique de complémentarité.

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.**

CLÉ DU SUCCÈS

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 concep-

tion du projet, et non pas la résultante d'un dessin d'architecte.

CLÉ DU SUCCÈS

Pour les équipes de maîtrise d'œuvre, il s'agirait de concevoir et de 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.

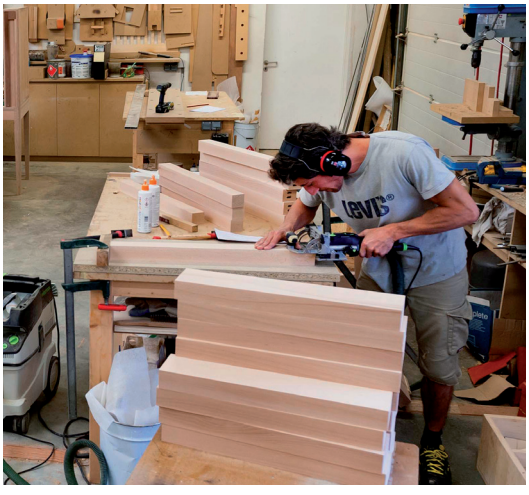
La Caisse des dépôts accompagne les collectivités dans la mise en place de stratégie de développement économique, soit par l'intervention d'experts, soit par une participation technique et financière à l'ingénierie de projet. Par ailleurs, plus de 60 villes ont été accompagnées en 2014-2015 pour la réalisation de diagnostics approfondis des dispositifs de création d'entreprises en quartiers prioritaires afin de compléter l'offre locale et la rendre accessible au plus grand nombre.

Trois pistes pour privilégier les activités porteuses d'emploi local

Le développement économique dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) 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.

> **1.** Tout d'abord, les concepteurs des projets de renouvellement urbain pourraient **orienter les choix stratégiques en fonction des besoins des activités déjà représentées dans les quartiers** (entreprises, commerces, artisans, porteurs de projet, services à la personne…). En effet, l'activité économique dans les QPV n'est pas absente, même si elle s'avère souvent fragile et changeante. Un des objectifs des projets pourrait être de la soutenir via, notamment, la construction de locaux accessibles financièrement, adaptés, visibles et bien desservis (espaces clos, modulables et évolutifs, pépinières, centres d'affaire des quartiers, espaces de coworking), le changement d'usage ou la reconfiguration des locaux existants (en particulier, les locaux commerciaux) pour s'adapter aux pratiques actuelles et aux nouvelles formes de commerces (e-commerce…). Les choix stratégiques en matière de développement économique doivent également prendre en compte les besoins des habitants et des usagers du quartier et de son environnement, ce qui permet d'ouvrir le champ des services à la personne et de l'économie sociale et solidaire (projets d'agriculture urbaine, organisation de circuits courts…).

> **2.** Pour les opérations plus importantes, il semble nécessaire 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 relevant de secteurs accueillant des personnels faiblement qualifiés, comme le BTP.
Il peut également s'agir de répondre aux besoins d'acteurs spécifiques comme les associations de proximité et les entreprises d'insertion, qui peuvent avoir besoin de locaux adaptés à l'accueil du public et qui créent souvent des liens importants avec les habitants des quartiers où ils sont installés.



L'artisanat développe l'emploi local.

> **3.** En complément, il est recommandé d'inciter les maîtres d'ouvrage 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 attestée de manière très robuste sur l'ensemble des sites où elle a été mise en place dans le cadre du PNRU. L'ordonnance du 23 juillet 2015 sur les marchés publics et son décret d'application étendent d'ailleurs le principe de l'allotissement à l'ensemble des acheteurs publics.

Développer les parcours qualifiants d'insertion

L'acquis qu'a constitué le développement des clauses d'insertion dans les projets de rénovation urbaine permet d'accroître les objectifs d'une approche plus qualitative de l'insertion.

Une première piste pour encourager cette orientation plus qualitative pourrait être 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**[18]**,** ces modalités permettant des parcours qualitativement très supérieurs aux parcours classiques d'insertion. Le décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics réforme le dispositif des clauses : les marchés réservés s'ouvrent désormais à l'économie sociale et solidaire et aux structures d'insertion par l'activité économique.

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, 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.

Conclusion

Les effets du programme national de rénovation urbaine en matière de développement économique et d'emploi sont encourageants. **De réels progrès sont observés dans les quartiers concernés par le PNRU :** l'activité économique et commerciale, qu'elle soit nouvelle ou transférée, y a trouvé sa place, même de manière limitée ; et les clauses d'insertion déployées dans le cadre de la rénovation urbaine ont prouvé qu'une mobilisation de l'ensemble des partenaires sur un objectif précis produit des résultats tangibles. Ces appréciations positives sont cependant à moduler selon les sites. En fonction des volontés, des contextes et des moyens locaux, les résultats peuvent varier considérablement. Ainsi, l'économie ne se décrète pas, mais appelle une action publique organisée et forte, à l'échelle de l'agglomération, qui s'appuie sur les ressources et révèle les potentiels endogènes des quartiers en rénovation urbaine, et de leur environnement.

Ces constats invitent – au commencement du nouveau programme national de renouvellement urbain – à ce que l'ensemble des acteurs soit particulièrement attentif à faire du développement économique et de l'emploi une priorité des futurs projets, afin d'amplifier leurs effets au profit des habitants des quartiers.

18. L'article 30 du code des marchés publics permet de faire de la prestation d'insertion professionnelle l'objet même du marché public.

3

Les nouveaux principes du NPNRU sur le développement économique et l'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* »[19]. Les partenaires de l'Anru, dont notamment Action logement, font des questions économiques et d'emploi des priorités.

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 urbain[20]. 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* »[21]. Le caractère d'« *excellence* »[22] 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.

600 millions d'euros
prévus pour les opérations immobilières visant les entreprises, dans le NPNRU

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.

19. Règlement général de l'Anru pour le NPNRU, préambule.

20. Règlement général de l'Anru pour le NPNRU, titre 1er, article 3.2.

21. Règlement général de l'Anru pour le NPNRU, titre 2, article 2.3.

22. Règlement général de l'Anru pour le NPNRU, titre 2, article 3.2.

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 l'Anru pourra ainsi être conditionnée à l'engagement des porteurs de projets de réaliser un transport en commun en site propre.
Enfin 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 » *(voir carte ci-contre)* :

- ces exonérations restent importantes en termes de montants, même si elles sont plus limitées depuis le 1er janvier 2015[23] ;
- elles intègrent une clause d'embauche locale comparable à celle qui était associée à l'exonération de cotisations sociales[24] ;
- une nouvelle exonération des taxes locales[25] 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.

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'insertion**[26] 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 au minimum 5 % des heures travaillées dans le cadre des investissements financés par l'Anru à l'insertion professionnelle des habitants de « *l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville* ». 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*

23. 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.

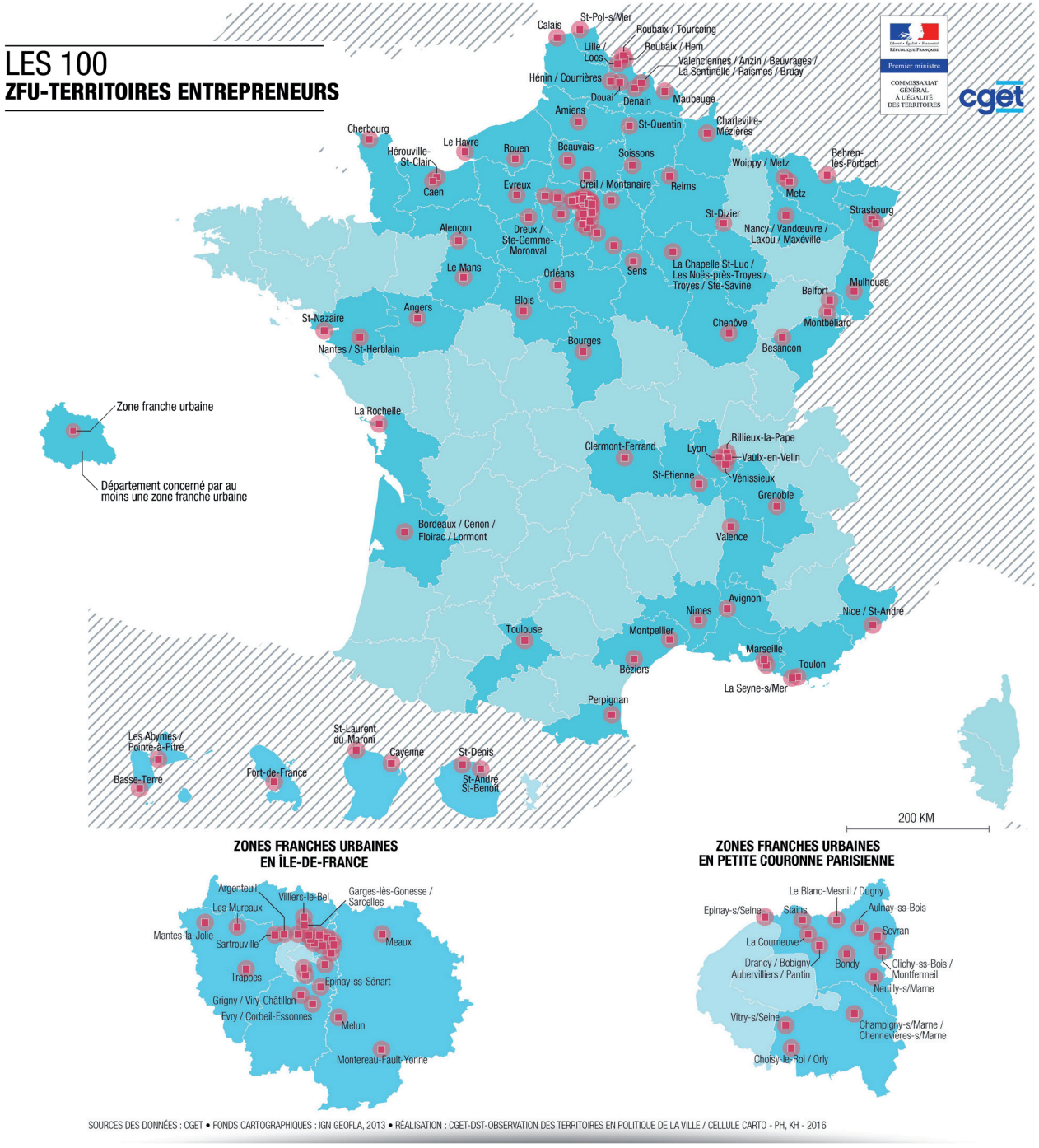
24. À partir du 2e salarié, au moins la moitié des salariés (au total, ou ceux embauchés depuis l'implantation) doivent être en CDI ou en CDD de plus d'un an et résider dans un quartier prioritaire (cf. plus haut « Les spécificités des politiques économiques dans les quartiers »).

25. Exonération de cotisation foncière 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 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2020.

26. Nouvelle charte nationale d'insertion 2014-2024, adoptée par le conseil d'administration de l'Anru, le 24 mars 2015.

et de suivi des bénéficiaires les plus éloignés de l'emploi ». De plus, les partenaires doivent préciser les modalités de mises 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.



SOURCES DES DONNÉES : CGET • FONDS CARTOGRAPHIQUES : IGN GEOFLA, 2013 • RÉALISATION : CGET-DST-OBSERVATION DES TERRITOIRES EN POLITIQUE DE LA VILLE / CELLULE CARTO - PH, KH - 2016

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU), lancé en 2003, entendait lutter contre le caractère monofonctionnel et le manque de diversité urbaine des quartiers. Cette ambition passait par le développement au sein des quartiers d'opérations à vocation économique et commerciale et par l'enclenchement d'un effet de levier vertueux résultant des importants chantiers de rénovation, au bénéfice du tissu économique local et de l'insertion des habitants dans le marché du travail.
Douze ans après le lancement du PNRU, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a souhaité commander une étude sur les effets de la rénovation urbaine sur le développement économique et l'emploi.
De réels progrès sont observés dans les quartiers : l'activité économique et commerciale – qu'elle soit nouvelle ou transférée – y a trouvé sa place, même de manière limitée ; les clauses d'insertion ont prouvé qu'une mobilisation de l'ensemble des partenaires sur un objectif précis produit des résultats tangibles.
Alors que commence le nouveau programme national de renouvellement urbain, ces constats invitent à aller plus loin en inscrivant le développement des quartiers dans les stratégies d'agglomération et en s'appuyant davantage sur les ressources et les potentiels de leurs habitants.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est un service du Premier ministre. Sa mission consiste à promouvoir l'égalité des citoyens, à assurer la continuité territoriale de la République et à développer les territoires au bénéfice des habitants. Le CGET est mis à la disposition des ministères en charge de la Ville et de l'Aménagement du territoire.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Premier ministre
COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES