

Le renouvellement urbain comme levier de l'emploi local

Les clauses d'insertion au cœur du processus

Le lancement en 2003 du PNRU (Programme national de rénovation urbaine) et de la charte nationale d'insertion qui lui est associée a eu, et a encore, un réel effet de levier sur le déploiement et la structuration d'une ingénierie facilitant la mise en œuvre opérationnelle des clauses. Paul Garcia et Pierre Grousseau, consultants au cabinet Pluricité, expliquent comment et à quelles conditions les clauses d'insertion peuvent amplifier les effets des politiques d'insertion.

Si, historiquement, les « grandes » collectivités et intercommunalités se sont saisies de cette problématique des clauses, en lien avec les PLIE (plans locaux pour l'insertion et l'emploi) et les maisons de l'emploi (Grand Lyon, Villeurbanne, Grenoble-Alpes Métropole, Chambéry Métropole, Saint-Étienne Métropole...), des intercommunalités de taille moyenne structurent également aujourd'hui leur action sur le champ des clauses (communauté d'agglomération Porte de l'Isère, communauté d'agglomération du Pays viennois...).

L'ingénierie, le socle de base pour la mise en œuvre des clauses

Peut-on dire pour autant que, grâce à cette ingénierie portée par des « facilitateurs »¹, le renouvellement urbain est un levier pour l'emploi local ? Les bilans annuels des réalisations en matière de clauses établis par l'ANRU² (Agence nationale pour la rénovation urbaine) apportent une première réponse positive à cette question : ainsi, au 30 juin 2010, sur les 332 projets de rénovation urbaine répertoriés par l'ANRU, plus de

8 millions d'heures de travail ont été réalisées par 22 460 personnes habitant, au moins deux fois sur trois, dans un quartier prioritaire.

Alors oui, on peut dire que, pendant la mise en œuvre des chantiers de rénovation urbaine, les clauses d'insertion contribuent globalement à fournir des heures de travail. Mais comment s'assurer que cette embellie ne soit pas qu'un

feu de paille, qui ne durera que le temps des chantiers ? Comment faire des clauses d'insertion un levier durable de l'efficacité des politiques d'insertion ?

Certains territoires se saisissent des clauses sociales dans les marchés publics comme d'une solution miracle : voilà qui va créer et ouvrir l'emploi pour les plus éloignés du marché du travail ! On comptabilise les heures, on se réjouit du fait que, souvent, les entreprises dépassent leur engagement en termes d'heures d'insertion travaillées. Et après ? Qu'en reste-t-il ?

À un moment où le PNRU devrait se prolonger en un PNRU2, la question de la production d'un effet durable des clauses se pose.

Vers des clauses d'insertion de « deuxième génération »

Une des limites perceptibles de la mise en œuvre actuelle des clauses d'insertion liée au renouvellement urbain réside dans le faible impact, ou le manque de lisibilité, d'un possible « effet clause » après la fin des chantiers, en termes d'emplois durables des salariés mobilisés sur la clause et de continuation d'une collaboration avec les entreprises pour répondre à leurs futurs besoins de personnel.

Alors que le grand atout du PNRU est d'avoir instauré durablement les clauses d'insertion dans le paysage des marchés publics, au même titre que les clauses environnementales, si on devait interroger les options

**Levier durable
de l'efficacité
des politiques
d'insertion ?**

stratégiques qui président à la mise en œuvre, localement, des clauses d'insertion, on percevait que, trop souvent encore, les collectivités locales ont d'abord une stratégie « défensive » de réponse à une obligation réglementaire (règle fixée par l'ANRU). Certes, elles n'en sont pas encore à inscrire la clause comme un des leviers d'une politique « offensive » de développement durable du territoire. Aussi, pour qu'elles aient un effet durable sur l'emploi local, les clauses d'insertion, comme les politiques d'insertion, ne doivent pas être un champ à part, mais doivent se situer au cœur des politiques de développement territorial, y compris comme un facteur d'attractivité du territoire, parmi d'autres.

Ainsi, les conditions d'un succès durable des clauses sociales sur un territoire, par-delà l'embauche ponctuelle de publics exclus de l'emploi le temps du chantier, nous semblent être de deux ordres.

Inscrire les clauses à tous les niveaux de la politique locale

Il s'agit, d'une part, d'inscrire l'insertion socioprofessionnelle et les clauses au cœur d'une stratégie politique de développement territorial - notamment dans le champ du développement économique et du développement durable -, voire du fonctionnement interne des collectivités. D'un point de vue stratégique, c'est l'occasion d'opérer un rapprochement des stratégies d'insertion socioprofessionnelle et de développement économique, encore trop souvent cloisonnées. D'un point de vue opérationnel, si la mise en œuvre des clauses nécessite des rapprochements interservices, pourquoi pas inédits, entre le service insertion et les services techniques et des marchés publics de la collectivité, l'intérêt des clauses est maximisé dès lors que l'ensemble des services potentiellement acheteurs envisagent l'intégration d'une clause dans les marchés qu'ils passent : les heures d'insertion générées élargissent d'autant le spectre des postes et métiers proposés, répondant à la diversité des projets professionnels et des profils. Les clauses d'insertion peuvent aussi se conjuguer avec les clauses environnementales pour conduire à l'émergence de nouvelles clauses : les « clauses de développement durable ».

D'autre part, les clauses d'insertion mettent en lumière une évolution du rôle que les collectivités peuvent jouer en matière de gestion des emplois et des compétences à l'échelle de leur territoire. Par exemple, après avoir externalisé les travaux de bouche, pourquoi ne pas faire appel à des entreprises d'insertion intervenant sur le champ de la restauration pour l'organisation d'événementiels ou lors de repas de travail des techniciens de la

collectivité ? Les clauses représentent une solution d'achats responsables activables au regard d'objectifs de développement durable. « Quoi faire en matière d'insertion » n'est alors plus « donner de la place à des pauvres » ou à des « handicapés sociaux », mais participer de la création de richesse sur un territoire en jouant sur des synergies (dépenses publiques d'investissement et/ou de fonctionnement, insertion socioprofessionnelle) qui passeraient facilement pour une simple politique du bon sens.

Participer de la création de richesse sur un territoire

Capitaliser et renforcer les liens entre intermédiaires de l'emploi et acteurs économiques

Nos travaux d'étude sur le champ des clauses mettent en évidence un paradoxe : d'une part, l'identification d'un nombre significatif d'entreprises mobilisées dans la mise en œuvre des clauses et, d'autre part, la perception des acteurs locaux d'un manque de connexion avec les acteurs économiques. Et si on capitalisait les collaborations menées avec les entreprises depuis 2003 ? Et si on cherchait à identifier des entreprises alliées ?

Ce renforcement des liens est possible à trois conditions :

- une volonté politique locale d'ouvrir des espaces de rencontre et de collaboration entre les entreprises et les acteurs de l'emploi et de l'insertion ;
- un appui « régulateur » à la coopération des acteurs de l'emploi/insertion et en charge de l'ingénierie des clauses afin de favoriser une dynamique partenariale plutôt qu'un effet « chasse gardée » au regard de l'opportunité qu'est la clause pour aller vers l'entreprise ;
- un suivi qualitatif renforcé des clauses, dans une perspective de capitalisation des pratiques et d'identification d'alliés économiques potentiels, par-delà le seul contrôle de la qualité de la réponse au cahier des charges du marché public, pour attribuer le marché. ■

*Paul Garcia
et Pierre Grousseau*

1 - Terme utilisé par Alliance Villes Emploi pour désigner les permanents en charge de l'ingénierie des clauses.
2 - Le prochain bilan « clauses » au 30 juin 2011 du PNRU devrait être publié en janvier 2012.