

l'acsé

l'agence nationale pour
la cohésion sociale
et l'égalité des chances

**État des lieux
de l'offre de services
pour les quartiers
de la politique de la ville
dans le domaine de l'emploi
et du soutien à l'activité**

SYNTHESE

Mars 2009



En charge du financement et de l'évaluation des actions menées en faveur de l'emploi et du soutien à l'activité à travers les CUCS, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) a souhaité procéder à un état des lieux critique de l'existant.

AMNYOS Consultants a été missionné par l'ACSE pour réaliser un état des lieux de l'offre de services pour les quartiers de la politique de la ville dans le domaine de l'emploi et du soutien à l'activité.

Cet état des lieux a été conduit à partir de la réalisation de 10 monographies territoriales¹, permettant de procéder sur chaque territoire, à une analyse de l'offre de service de droit commun et des interventions conduites au titre de la politique de la ville, puis, au plan national, à une analyse transversale des 10 monographies réalisées.

Au niveau local, **la territorialisation des interventions dans le domaine de l'emploi à l'échelle des quartiers prioritaires de la politique de la ville relève de stratégies et de logiques différentes** et prend **des formes diverses** :

- Parfois elle donne lieu à une approche ciblée et volontariste des quartiers prioritaires, en constituant un prolongement territorial de l'action de droit commun dont elle complète et enrichit la stratégie et le contenu ;
- Parfois elle est intégrée structurellement ou naturellement par l'action publique, sans réelle distinction, du fait notamment de l'ampleur et de la relative homogénéité territoriale des difficultés ;
- Parfois elle ne constitue au contraire qu'un enjeu épiphénoménal de la territorialisation des politiques, qui est abordée par les acteurs à une échelle plus large que les quartiers (l'agglomération, voire le Pays).

La prise en compte des spécificités des quartiers se traduit potentiellement par des réflexions à différents niveaux. De manière très fréquente, les acteurs concernés évaluent la pertinence de leur action en terme de capacité à **bien mailler les quartiers**. Ils analysent également leurs interventions de droit commun pour essayer de **juger si la volumétrie des actions est adaptée aux effectifs susceptibles d'en bénéficier**, et **si leur contenu est pertinent par rapport aux besoins qualitatifs des publics** concernés. Mais sur ces deux dernièrement aspects, les méthodes de diagnostic et d'évaluation restent encore faiblement outillées.

C'est dans **les territoires caractérisés simultanément par une forte maturité des acteurs et de leur partenariat et par le franchissement d'un seuil critique des difficultés relatives aux quartiers**, que les acteurs qui sont en charge des dispositifs et politiques de droit commun dans le domaine de l'emploi prennent en compte la spécificité des quartiers prioritaires de manière intégrée et parfois très structurante. Certains projets de Maisons de l'emploi reposent ainsi explicitement sur le principe de discrimination territoriale positive au bénéfice des quartiers.

¹ Auxerre, Melun, Mulhouse, Nantes, Nice, Nîmes, Saint-Dié-des-Vosges, Stains, Trappes, Villefranche-sur-Saône.

De manière générale, **l'approche au niveau du quartier vient enrichir chez ces acteurs leur appréhension traditionnelle des publics**. Le fait de résider dans le quartier prioritaire est ainsi un critère supplémentaire de diagnostic des difficultés spécifiques de la personne, mais il ne reste parfois qu'un critère simplement administratif. Pour autant, on constate une généralisation du suivi de la part des habitants des ZUS parmi les bénéficiaires des actions de droit commun, ce qui illustre une sensibilité plus forte des acteurs de l'emploi aux publics résidant dans les quartiers.

Cette tendance porte surtout sur les **publics en recherche d'emploi**, sur des prestations relatives à l'accueil, à l'information, à l'orientation et à l'accompagnement des publics, ainsi que sur des interventions au titre de l'insertion par l'activité économique.

De leur côté, **les acteurs du développement économique peinent à appréhender la spécificité des quartiers prioritaires et à y adapter leur intervention** : le niveau territorial est souvent trop fin par rapport à une matrice d'intervention au niveau du bassin voire du département, et la segmentation de leurs bénéficiaires traditionnels (créateurs d'entreprises, chefs d'entreprises...) en différentes catégories selon un critère territorial constitue une importante révolution.

Ce type de questionnement contribue à expliquer **les difficultés persistantes que peuvent rencontrer les membres du Service public de l'emploi dans la définition de plans d'actions ciblés sur des quartiers**. Dans certains réseaux comme celui de l'ANPE ou ceux des chambres consulaires, les disparités locales dans les approches territoriales restent fortes, malgré la tendance nationale à une plus grande prise en compte des spécificités des quartiers, particulièrement sensible à l'ANPE.

Chez les acteurs du développement économique, un virage semble toutefois s'opérer, ces dernières années, essentiellement d'ailleurs par une sensibilité « sociale », tournée vers les publics bien plus que vers les entrepreneurs. Mais au-delà de cette sensibilité nouvelle, la question du développement économique des quartiers a peu de visibilité locale et ne débouche que marginalement sur des approches volontaristes de développement économique des quartiers.

Les orientations formalisées dans les CUCS constituent un reflet assez fidèle de l'état des préoccupations et de la maturité des acteurs par rapport à la problématique des quartiers prioritaires. **Très marqués par l'approche « sociale » de l'intervention en direction de publics en difficultés d'insertion** et les préoccupations de maillage ou de mobilisation des actions d'insertion par l'activité économique, **les CUCS sont souvent moins diserts sur les actions en direction des entreprises ou des créateurs d'activité**.

Malgré une pertinence globale des stratégies définies dans le cadre des CUCS, on peut ainsi constater le **caractère souvent incomplet des orientations contractualisées et de la programmation qui en découle**.

Cette observation est d'autant plus nette que les enjeux auxquels font face les quartiers prioritaires sont eux-mêmes de mieux en mieux repérés, tirant profit en cela du renforcement des données mises à disposition des acteurs locaux et de la forte visibilité des enjeux de chômage dans les quartiers prioritaires ces dernières années. Pris un à un, les acteurs locaux de l'emploi identifient en général assez bien les axes d'amélioration de l'offre de service locale pour mieux répondre aux besoins des habitants des quartiers.

Mais, bien qu'elle se renforce de manière continue, **cette capacité territoriale de diagnostic demeure partielle** (elle reste fragmentée et peu partagée) et **insuffisamment robuste** (pas de grille d'analyse des manques volumétriques ou en terme de pertinence des interventions existantes).

Ces insuffisances du diagnostic des besoins et de l'analyse des actions existantes expliquent en grande partie le caractère souvent insuffisamment lisible et structurant des orientations définies par les signataires des CUCS, qui énoncent des orientations générales mais peinent à préciser les leviers d'action, les critères d'intervention, la plus-value que doit apporter le CUCS et que doivent générer les crédits spécifiques de la politique de la ville.

Le flou important qui est laissé dans tous les CUCS pour définir des orientations et des critères en matière d'articulation des crédits spécifiques et des crédits de droit commun illustre bien cette situation. Bien souvent, **cet état de fait ne permet pas de consolider le pilotage et la coordination, et peut même fragiliser réellement le processus de programmation puis d'évaluation des actions**, a fortiori dans des situations où les tensions entre Etat et collectivité sont parfois vives.

Dans ce contexte, **la contribution financière de l'ACSE est significative, mais elle intervient à des degrés extrêmement variables, plutôt au cas par cas et surtout en l'absence de stratégie d'ensemble lisible, ce qui limite quelque peu son caractère structurant, et fragilise potentiellement sa cohérence et sa plus-value.** Cela n'empêche pas des effets de levier important sur certains territoires et certaines actions ou certains types d'opérateurs, notamment les plus petits.

Le pilotage du volet emploi-soutien à l'activité des CUCS n'est pas totalement satisfaisant, en particulier en ce qu'il paraît souvent dominé par les contraintes administratives du pilotage et de la programmation et ne prend pas l'ampleur requise sur les aspects plus stratégiques. On constate ainsi dans la plupart des territoires que les modalités de pilotage des CUCS se juxtaposent en général aux cadres de gouvernance existants, et que les enjeux de la coordination verticale (agglomération / ville / quartier) et horizontale (thématique, financeur...) dans le domaine de l'emploi sont jugés insatisfaisants par les acteurs locaux.

Les modalités de programmation des CUCS prennent opportunément appui sur des pratiques partenariales pragmatiques et proches du terrain, ce qui permet une programmation pertinente et fine. Mais, revers de la médaille, les processus de programmation sont fragilisés par ce caractère empirique et par la dépendance à l'égard de l'offre existante sur les territoires et dans les quartiers, qui dans certains

cas constitue une réelle contrainte pour répondre au besoin d'innovation méthodologique ou de volumétrie des besoins.

De manière générale, la programmation des CUCS combine toutefois une logique de soutien pérenne à certaines actions et structures, et une logique de rafraîchissement de l'offre de service, dont le contenu évolue d'une année à l'autre. Cette capacité à faire évoluer la programmation pour en enrichir le contenu n'est toutefois pas générale, et certains territoires éprouvent des difficultés à diversifier le contenu des prestations mises en œuvre au bénéfice des quartiers.

L'évolution du contenu de la programmation s'opère surtout du fait de la capacité d'innovation et de la surface dont disposent les structures les plus grosses et les plus institutionnalisées. Il est intéressant de constater que **cette tendance bénéficie de manière significative aux segments de l'offre de service qui sont les moins étoffés a priori** au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires (actions d'intermédiation active, actions sur les freins, information et accompagnement de premier niveau dans le domaine de la création d'activité).

Les actions du volet emploi-soutien à l'activité des CUCS sont essentiellement mises en œuvre par des opérateurs disposant d'une implantation dans les quartiers. Les opérateurs insistent sur l'importance de cet ancrage de proximité, qui favorise leur visibilité et leur légitimité auprès des bénéficiaires potentiels, mais aussi pour les prescripteurs, et contribue ainsi à l'efficacité de leur action.

Concernant **le contenu des actions** financées par l'ACSE dans le cadre du volet emploi-activité des CUCS, il est frappant de constater que **les interventions portent sur le renforcement de l'offre de service du territoire dans les étapes amont de la mise en emploi, c'est-à-dire sur la préparation des publics beaucoup plus que sur l'intermédiation et la mise en relation avec l'entreprise.** Cette tendance se double d'un important degré de personnalisation des actions, mais **le « sur-mesure » repose davantage sur des prestations bilatérales entre le professionnel concerné et le bénéficiaire, que dans un triangle incluant l'entreprise.**

Dans l'ensemble, **le dimensionnement des actions financées au travers des CUCS ne paraît pas incohérent avec l'ampleur des difficultés auxquelles sont confrontés les quartiers.** L'estimation du nombre de bénéficiaires des actions conduites semble globalement à la mesure de l'ampleur des difficultés (ce qui ne signifie pas pour autant qu'il y ait correspondance entre besoins et bénéficiaires, et encore moins entre besoins et solutions).

Autre constat important quoique difficile à estimer, **l'impact du soutien apporté par l'ACSE paraît tangible.** L'effet levier est en effet conséquent, avec **56 % des financements de l'ACSE qui sont mobilisés sur des actions cofinancées à un taux de cofinancement supérieur à 20 %, au bénéfice de la moitié des actions programmées.**

Mais des marges d'optimisation des effets leviers et de plus-value des interventions sont détectables, en repartant des leviers stratégiques qui sont mobilisés (encadré). Des perspectives intéressantes peuvent en découler en terme de ciblage de thématiques, d'opérateurs, de type de plus-value recherchée au travers de l'action.

Encadré : typologie des leviers stratégiques mobilisés dans la programmation des CUCS

- **Adapter** : Stratégie d'adaptation qualitative de l'offre de service existante en rendant le contenu existant plus pertinent par rapport à la spécificité des besoins dans les quartiers (par exemple avec une prise en compte plus forte des contraintes d'accessibilité des habitants du quartier dans l'organisation d'actions d'insertion ou de formation, ou encore avec un renforcement de l'aide apportée aux demandeurs d'emploi pour valoriser leur parcours et anticiper les risques de discriminations dont ils risquent d'être spécifiquement victimes) ;
- **Compléter** : Stratégie d'élargissement du champ de l'offre de service existante en favorisant l'émergence de fonctions manquantes - voire innovantes dans certains cas pour la compléter (par exemple en mettant en place une action spécifique de coordination des parcours des créateurs d'activité résidant dans les quartiers, au motif que cette action n'existe pas alors que ces publics en ont particulièrement besoin) ;
- **Amplifier** : Stratégie d'amplification ou de consolidation de l'offre de service existante en termes de volumétrie (exemple : le soutien à l'action programmée vise à permettre aux porteurs de l'action de toucher davantage de bénéficiaires du quartier, par exemple en mettant en place une permanence supplémentaire dans le quartier) ;
- **Soutenir** : Stratégie de soutien spécifique à certaines structures dont le fonctionnement ou les actions ne sont pas suffisamment soutenus dans le cadre du droit commun (logique palliative), et dont on estime que la fragilisation porterait préjudice au quartier.

La mesure de l'efficacité des actions ne peut être aujourd'hui conduite qu'au cas par cas, action par action, ou, au mieux, famille d'action par famille d'action. Les données recueillies et disponibles sur les bénéficiaires et les résultats ne peuvent en effet pas être agrégées de manière globale, faute de disposer d'une matrice d'analyse commune aux différents types d'action (ainsi, la notion de bénéficiaire n'est pas du tout homogène selon les cas, et toutes les actions ne visent pas le retour à l'emploi comme résultat direct). De plus, le manque de recul sur ce qui reste le début de la période de contractualisation, empêche une analyse des effets et impacts sur le territoire.

Mais l'évaluabilité des actions progresse. **L'appétence des financeurs comme des opérateurs semble réelle pour déployer des efforts spécifiques en faveur d'une évaluation davantage stratégique et moins administrative des interventions conduites.** On relève ainsi un consensus relativement clair pour considérer que mieux identifier si ce n'est l'impact du moins la plus-value des actions constitue un enjeu essentiel - enjeu par rapport auquel toutes les parties prenantes des actions identifient leur intérêt à progresser.