

Cour des comptes



LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES HABITANTS DES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Exercices 2015-2021

Communication à la commission des finances, de l'économie
générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Juin 2022

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	9
RECOMMANDATIONS	15
INTRODUCTION	17
CHAPITRE I DES MOYENS PUBLICS EN AUGMENTATION SANS PARVENIR À RÉDUIRE LES ÉCARTS AVEC LES AUTRES QUARTIERS	21
I - DES DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI MOBILISÉS EN PRIORITÉ	21
A - Des dispositifs d'insertion dans l'emploi pour l'essentiel communs aux quartiers prioritaires de la politique de la ville et aux autres zones urbaines	23
B - Quelques dispositifs et approches spécifiques en complément du droit commun.....	26
II - DES MOYENS CONSACRÉS À L'EMPLOI DES HABITANTS DES QPV MAL CONNUS	32
A - Des dépenses de l'État difficiles à évaluer.....	32
B - Une augmentation des moyens affectés par Pôle emploi à ses agences, plus importante dans les QPV que dans les autres zones géographiques	36
III - DES DISPOSITIFS D'INSERTION PROFESSIONNELLE QUI NE COMBLENT PAS LES ÉCARTS ENTRE LES QPV ET LES AUTRES TERRITOIRES	41
A - Un écart persistant entre les QPV et les autres territoires	41
B - Un impact limité des dispositifs d'accès à l'emploi au sein comme en dehors des QPV.....	44
CHAPITRE II DES DISPOSITIFS À ADAPTER À LA SPÉCIFICITÉ ET AUX BESOINS DES QPV ET DE LEURS HABITANTS	53
I - DES SPÉCIFICITÉS RÉELLES SOUVENT SOUS-ESTIMÉES	53
A - L'impact de la pauvreté et des défaillances de l'orientation scolaire.....	53
B - Deux spécificités à la portée explicative incertaine	56
II - UNE MULTITUDE DE DISPOSITIFS NE BÉNÉFICIAINT PAS SUFFISAMMENT AUX PLUS FRAGILES	60
A - Des dispositifs foisonnants, potentiellement concurrents, à la pérennité incertaine et dont l'intensité est mal connue.....	60
B - Des dispositifs qui ne bénéficient pas toujours aux plus fragiles	63
III - MIEUX PLACER LES HABITANTS DES QPV AU CENTRE DES DISPOSITIFS QUI LEUR SONT DESTINÉS	67
A - Mieux prendre en compte les besoins des habitants et agir sur les freins périphériques.....	67
B - Apporter une réponse complète et adaptée à la situation et aux besoins des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville.....	69

CHAPITRE III UN DÉPLOIEMENT DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI À RENDRE PLUS EFFICIENT	75
I - UN PILOTAGE TRÈS INSATISFAISANT ET UNE ABSENCE DE COORDINATION AU NIVEAU NATIONAL	75
A - Un copilotage national à construire entre les ministères chargés de l'emploi et de la ville	75
B - Un service public de l'emploi en cours de réorganisation	77
C - Le déploiement du SPIE pour pallier les insuffisances d'une gestion cloisonnée entre l'emploi et la cohésion sociale	78
D - Une évaluation à intégrer dès la conception des dispositifs d'accès à l'emploi	79
II - UN ACCÈS À L'EMPLOI TRIBUTAIRE DE LA MOBILISATION DE NOMBREUX ACTEURS LOCAUX	81
A - Une implication des collectivités locales à géométrie variable	81
B - Des associations indispensables pour irriguer le tissu social	83
C - Positionner les entreprises en amont de toute démarche d'accès à l'emploi	85
III - UNE COORDINATION DES ACTEURS À RATIONALISER.....	91
A - Une labellisation des cités de l'emploi qui n'est pas exempte de contradictions	91
B - Un effort particulier assumé en direction des jeunes en Île-de-France	94
C - Une prise en compte des besoins exprimés par les habitants à renforcer	96
CONCLUSION GÉNÉRALE	99
LISTE DES ABRÉVIATIONS	101
ANNEXES	103

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, par lettre du 7 juin 2021, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, d'une demande d'enquête portant sur « les dispositifs en faveur de l'emploi dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ». Cette demande a été acceptée par le Premier président le 28 juin 2021. Les rapporteurs et la contre-rapporteuse de la Cour ont échangé avec Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, députée, rapporteure spéciale de la mission *Travail et emploi*, le 13 juillet 2021, pour préciser le cadre de l'enquête et ont fait un point d'étape avec elle le 8 mars 2022.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

En accord avec Mme Verdier-Jouclas, l'intitulé de l'enquête a été légèrement modifié, de manière à inclure sans ambiguïté les dispositifs, comme les emplois francs, bénéficiant aux habitants des QPV même si le lieu de leur emploi est situé en-dehors d'un quartier prioritaire de la politique de la ville. Le rapport s'intitule ainsi *Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville*.

L'enquête a porté sur le déploiement et les effets des politiques actives du marché du travail sur les bénéficiaires résidant dans les quartiers prioritaires des politiques de la ville : accompagnement professionnel visant à améliorer les compétences et rendre plus efficace la recherche d'un emploi, formations au bénéfice des jeunes et des demandeurs d'emploi, emplois aidés et mesures visant à faire baisser le coût du travail. Elle n'englobe ni l'analyse de l'indemnisation des demandeurs d'emploi résidant dans les quartiers prioritaires, ni les mesures visant spécifiquement à développer l'activité économique dans les quartiers, telles que les exonérations fiscales prévues au bénéfice des zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (qui arriveront à leur terme à la fin de l'année 2023).

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié le 28 juin 2021 à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion et à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Les autres administrations et organisations concernées ont fait l'objet d'une notification de l'ouverture de l'enquête par lettres en date du 10 septembre 2021, du 14 octobre 2021 et des 4 et 5 janvier 2022.

Au niveau national, les rapporteurs ont conduit des entretiens, notamment avec l'ANCT, la DGEFP, la direction générale des collectivités locales (DGCL), Pôle emploi, l'Union nationale des missions locales, le Haut-commissariat aux compétences, le Haut-commissariat à l'emploi et à l'engagement des entreprises, le Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ), France urbaine.

Le centre d'appui métiers de la Cour des comptes a apporté son concours à l'équipe de rapporteurs en procédant à une analyse de cohortes à partir de données transmises par Pôle emploi pour mesurer l'efficacité comparée de quatre dispositifs (accompagnement intensif jeunes, formation, Garantie jeunes et parcours emploi compétences). Les données issues du système d'information des missions locales (i-milo) ont également été exploitées.

L'instruction de l'enquête a conduit les rapporteurs à solliciter de nombreux interlocuteurs au sein de cinq régions en particulier : Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, La Réunion, Occitanie et Île-de-France. Compte tenu de la situation sanitaire, la plupart des entretiens se sont déroulés en visioconférence. Dans chaque région, l'équipe de rapporteurs a conduit une dizaine d'entretiens avec les élus des collectivités territoriales, les représentants de l'État, les acteurs du service public de l'emploi et les présidents d'associations œuvrant dans le champ de l'emploi. Des questionnaires ont également été adressés aux préfets.

À la demande de la Cour, pour mesurer la notoriété et l'utilité des dispositifs de formation et d'emploi pour les habitants des quartiers prioritaires de la ville (QPV), un sondage a été réalisé par téléphone par l'institut BVA auprès de 1 001 habitants des QPV du 17 au 26 janvier 2022. La synthèse des résultats du sondage est présentée en annexe n° 9 au présent rapport.

Le projet de rapport a été délibéré, le 15 juin 2022 par la cinquième chambre présidée par Mme Démier, et composée de MM. Aulin, Suard, Duboscq et Hervio, conseillers maîtres, de M. Lalande, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Legrand, conseillère maître, MM. Ben Miled et Engel, conseillers référendaires en service extraordinaire, et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Soussia, conseillère maître, présidente de section.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin et Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy et Gautier, Mme Démier, M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Lejeune et Advielle, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que de Mme Hirsch, Procureure générale, a été consulté sur le rapport le 23 juin 2022. Le Premier président a approuvé la transmission du rapport au Parlement le 29 juin 2022.

Synthèse

Par une lettre de son président en date du 7 juin 2021, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) portant sur la période 2015-2021.

Les caractéristiques des QPV

La France compte 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) répartis sur 859 communes du territoire national (1 296 QPV situés dans 763 communes en métropole et 218 QPV situés dans 96 communes d'outre-mer). Selon les derniers chiffres publiés en octobre 2021 par l'Insee, les quartiers prioritaires accueillent au 1^{er} janvier 2018 5,4 millions d'habitants, soit 8 % de la population française (4,8 millions en métropole et 0,6 million en outre-mer). Cette part est demeurée stable entre 2013 et 2018.

Ces quartiers prioritaires de la politique de la ville, créés par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi « Lamy », se définissent par un critère unique de bas revenu sur la base duquel ont été fusionnés tous les zonages préexistants et anciennement constitutifs de la géographie prioritaire (zones urbaines sensibles, zones de redynamisation urbaine et contrats urbains de cohésion sociale).

Les QPV ne désignent pas simplement des quartiers où s'additionneraient des problèmes à résoudre séparément, mais plutôt des territoires où des difficultés, liées entre elles et auto-entretenues, se combinent et présentent un effet de masse rendant nécessaire une approche globale de la part des pouvoirs publics, à la fois quantitative et qualitative.

Dans ces quartiers, le revenu disponible médian est beaucoup plus faible (13 770 €) que celui du reste de la population métropolitaine (21 730 €) et provient beaucoup plus des prestations sociales (22,9 % contre 5,5 % hors QPV) ; le revenu issu de l'activité rémunérée en représente 62,7 % en QPV, contre 74,5 % hors QPV. Le revenu de solidarité active (RSA²) y est perçu par 25 % de la population contre 13 % dans les unités urbaines englobantes³ en France métropolitaine.

Dans les QPV, la part des jeunes âgés de moins de 25 ans est de 39,1 %, quand elle n'est que de 29,9 % en métropole. Les jeunes habitant ces quartiers sortent plus tôt du système éducatif et sont plus fréquemment concernés par le décrochage scolaire : le taux de scolarisation des 15-24 ans y est plus faible (58,9 % contre 66,2 % en métropole) et la part des 16-25 ans non

² Sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA vers l'emploi, voir l'évaluation de politique publique sur *Le revenu de solidarité active* publiée par la Cour des comptes en janvier 2022.

³ Une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu, qui compte au moins 2 000 habitants. Une unité urbaine englobante est une unité urbaine comprenant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville.

scolarisés et sans emploi y est presque le double de la moyenne nationale (29,4 % contre 16,6 %). Le niveau de qualification des habitants des quartiers prioritaires est en moyenne plus faible que celui des autres habitants (60 % des demandeurs d'emploi résidant en QPV n'ont pas le baccalauréat, contre moins de la moitié pour les autres demandeurs d'emploi).

La population des QPV est caractérisée par une forte présence d'étrangers⁴ (21,8 %), principalement en Île-de-France et dans les très grandes unités urbaines, soit 2,4 fois plus que dans les unités urbaines englobantes⁵ (9,2 %) et leur part y augmente depuis 2010 plus rapidement qu'en France métropolitaine (+ 3,2 points de pourcentage contre + 0,8 point). Les immigrés y sont également surreprésentés (27,2 % contre 12,9 % au niveau national). Ces données sont importantes à prendre en compte pour identifier les difficultés d'accès à l'emploi, par exemple la maîtrise du français par les non-francophones.

En matière d'emploi, les données produites depuis une vingtaine d'années par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus), devenu Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) en 2016, montrent qu'entre 1999 et 2019, le taux de chômage⁶ des habitants des quartiers prioritaires a toujours été supérieur – entre 1,9 et 2,7 fois – à celui des unités urbaines englobantes. Ce ratio a crû entre 1999 et 2013 avec une aggravation sous l'effet de la crise économique de 2008. Malgré une amélioration continue entre 2014 et 2019, le rapport entre le taux de chômage des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville et ceux des unités urbaines englobantes demeure identique, oscillant entre 2,6 et 2,7 fois.

Les autres indicateurs en matière d'emploi confirment le caractère constant de la situation dégradée de ces quartiers. C'est le cas du taux d'activité⁷ de la population âgée de 15 à 64 ans, inférieur de 12,1 points en 2014 et de 14,2 points en 2019 à celui des autres quartiers des unités urbaines englobantes : la part des personnes hors du marché du travail (étudiants, retraités, hommes ou femmes au foyer, etc.) est plus élevée dans les QPV qu'ailleurs. La part des personnes en emploi, mesurée par le taux d'emploi, y est également plus faible, de 21,3 points en 2019. Enfin, lorsqu'ils sont en emploi, les habitants des QPV occupent moins souvent un CDI (73,6 % en 2019) que les habitants des autres quartiers des unités urbaines englobantes (85,3 % en 2019).

Des moyens publics qui augmentent sans parvenir à réduire les écarts entre les habitants des QPV et ceux des autres quartiers

Le ministère chargé de l'emploi n'est pas en mesure de calculer le montant des moyens publics déployés en faveur de l'accès à l'emploi des habitants des QPV, pas même sur les seuls crédits budgétaires dont il a la responsabilité. Il ne connaît la part des habitants des QPV parmi les bénéficiaires des dispositifs de la politique de l'emploi que pour certains dispositifs, ce qui complique le pilotage de la politique en faveur des QPV.

⁴ Personnes qui résident en France et ne possèdent pas la nationalité française.

⁵ Commune ou ensemble de communes présentant une zone de bâti continu comptant au moins 2 000 habitants.

⁶ Part des chômeurs dans la population active, composée des personnes en emploi et des personnes à la recherche d'un emploi.

⁷ Part de la population active (personnes en emploi et chômeurs) dans la population totale.

À défaut d'un suivi précis des dépenses réalisées en faveur de l'emploi des habitants des QPV par le ministère chargé de l'emploi, la Cour estime à environ 0,8 Md€ en 2018 ainsi qu'en 2019 le montant des dépenses imputées au budget de la mission *Travail et emploi* en faveur de l'emploi des habitants des QPV, soit une part du total des dépenses d'intervention inférieure à la part des habitants des QPV dans les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi. Pourtant, leurs besoins d'accompagnement et de formation devraient conduire à une dépense individuelle plus élevée en leur faveur que pour la moyenne des autres demandeurs d'emploi. De même, les 0,6 Md€ dépensés en 2021 dans le cadre du plan « #1jeune1solution » en faveur des habitants des QPV représentent moins dans le total des dépenses que la part des jeunes issus des QPV dans les demandeurs d'emploi de leur âge. Ceci s'explique par la priorité donnée à l'apprentissage, auquel les jeunes des QPV accèdent plus difficilement.

Malgré la mobilisation du service public de l'emploi et les mesures prises dans le cadre du plan « #1jeune1solution », le taux de chômage des habitants des QPV est toujours 2,7 fois supérieur à celui des autres quartiers des unités urbaines englobantes. En matière d'emploi, les contrats de ville signés en 2014, qui devaient initialement s'achever en 2020, avaient pour objectif, sur la durée des contrats, une réduction de moitié des écarts de taux d'emploi entre les territoires prioritaires et l'agglomération de référence, en particulier au bénéfice des jeunes. Cet objectif n'est pas atteint : l'écart entre le taux d'emploi en QPV (43,8 %) et hors QPV (64,8 %), qui s'établissait à 21,0 points en 2014 a même légèrement augmenté pour atteindre 21,3 points en 2019. L'amélioration constatée dans les QPV (+ 1,5 point) sur cette période a été inférieure à celle enregistrée hors QPV (+ 1,8 point).

Même si le renforcement des effectifs de Pôle emploi, notamment dans les 66 agences où Equip'emploi⁸ a été déployé en 2021, permet un suivi plus étroit des demandeurs d'emploi résidant en QPV, les analyses de cohortes réalisées par la Cour montrent que les dispositifs de droit commun – en dehors de la formation – donnent des résultats assez similaires à ceux obtenus dans les autres quartiers, ce qui ne permet pas à la situation des habitants des QPV de se rapprocher de celle des habitants des autres quartiers.

Le critère déterminant qui distingue les habitants des QPV des autres quartiers est leur éloignement du marché du travail : 41,5 % des adultes de 15 à 64 ans résidant en QPV sont inactifs contre 27,3 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes. L'enjeu pour les acteurs de l'emploi et de l'insertion dans les QPV est double : il s'agit de convaincre – en allant à leur rencontre – les habitants éloignés du marché du travail de chercher un emploi et de leur offrir des solutions adaptées.

Outre la mise à disposition de dispositifs spécifiques (comme les emplois francs ou certains appels à projets dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences) en complément des outils de droit commun de la politique de l'emploi et les efforts réalisés pour surmonter les difficultés rencontrées en matière de qualification, de santé, de logement ou de mobilité, la recherche d'approches visant à susciter, chez les jeunes de ces quartiers, intérêt et motivation pour s'engager dans une démarche d'insertion socio-professionnelle est indispensable. À titre d'exemple, l'approche par le sport, utilisée par de nombreuses

⁸ Lancé en avril 2021, le dispositif « Equip'emploi » est déployé dans les agences dont la proportion de demandeurs d'emploi en fin de mois résidant en QPV est supérieure à 35 %. Destiné aux publics les plus vulnérables, ce programme d'une durée de douze mois mobilise 1 000 conseillers de Pôle emploi pour intensifier l'accompagnement des demandeurs d'emploi des QPV vers l'emploi.

associations, pourrait y contribuer plus largement dans la mesure où elle participe à forger et valoriser des compétences utiles dans un cadre professionnel et à faciliter la rencontre entre les jeunes et les employeurs dans un cadre moins formel. Le service public de l'emploi déploie aussi des initiatives en ce sens.

Des dispositifs à adapter à la spécificité et aux besoins des QPV et de leurs habitants

Les dispositifs en faveur de l'emploi, tels qu'ils sont aujourd'hui conçus et déployés, ne sont pas en mesure de réduire les écarts entre ces derniers et le reste de la population. Les personnes les plus vulnérables, éloignées du travail ou en sortie négative (parfois répétitive) de dispositifs d'insertion, qui devraient représenter le cœur de cible de la politique de l'emploi dans les QPV, sont en réalité difficilement atteignables. À défaut d'y parvenir, l'objectif de réduction des écarts demeure hors de portée des politiques publiques.

Deux phénomènes sont souvent cités pour expliquer la persistance d'une situation dégradée dans les QPV : la mobilité résidentielle et le trafic de stupéfiants. Leur portée explicative est cependant incertaine. La mobilité résidentielle occasionne un appauvrissement des QPV par l'arrivée de populations plus démunies encore que les résidents présents, mais son impact doit être relativisé au regard du nombre d'habitants qu'elle concerne en pratique. Quant au trafic de stupéfiants, les études sur les revenus qu'il procure aux habitants des quartiers sont anciennes ; si celles-ci tendaient plutôt à montrer que les revenus tirés de ces activités illicites restaient relativement peu élevés pour la plupart des jeunes impliqués, la situation a pu évoluer depuis lors et, surtout, il convient de ne pas sous-estimer ses effets indirects : influence négative sur le parcours d'autres jeunes et contribution à la détérioration globale de l'image des QPV qui, à son tour, alimente leur manque d'attractivité et les phénomènes de discrimination en matière d'emploi.

En revanche, deux caractéristiques socio-éducatives devraient davantage être prises en compte car leurs effets sur l'insertion économique et l'emploi sont importants.

D'une part, la pauvreté, consubstantielle aux QPV, qui concentrent environ 25 % des personnes les plus pauvres, n'est pas seulement une forte entrave à l'insertion professionnelle, elle est aussi en France une caractéristique transmissible aux enfants qui se traduit par des difficultés scolaires dès le plus jeune âge et, à terme, des difficultés d'intégration sur le marché du travail de la génération suivante.

D'autre part, le décrochage et l'échec scolaires, avec leurs effets sur la situation de l'emploi dans les QPV, caractérisent une part importante des jeunes habitants des quartiers prioritaires. L'orientation scolaire est souvent subie et les possibilités de réorientation sont faibles, les habitants des QPV ayant moins accès à l'information sur les filières d'enseignement et débouchés en emploi. Non seulement l'orientation scolaire doit être améliorée, mais les efforts pour faciliter l'accès des jeunes des QPV à l'apprentissage devraient être amplifiés : l'essor de cette voie de formation leur a jusqu'à présent peu bénéficié, malgré des initiatives telles que les nouvelles « prépa-apprentissage »⁹.

⁹ Cour des comptes, *La formation en alternance : une voie en plein essor, un financement à définir*, rapport public thématique, juin 2022.

Au-delà d'une insuffisante prise en compte de spécificités propres aux QPV, les dispositifs de l'emploi souffrent d'importants handicaps qui réduisent leur capacité à venir en aide aux publics les plus fragiles.

Le nombre de dispositifs nationaux est conséquent et les acteurs chargés de leur mise en œuvre aussi, de sorte que les usagers, surtout les plus en difficulté, se trouvent face à une architecture complexe et illisible pour eux. Toute tentative de communication institutionnelle est contrariée par cette complexité et ne parvient pas toujours à délivrer des messages simples et compréhensibles. À cela s'ajoutent d'autres facteurs contreproductifs sur la situation de l'utilisateur, comme la concurrence entre les dispositifs et leur instabilité, leur complexité administrative et leur dématérialisation accrue qui augmentent la part du non-recours à ces dispositifs. Enfin, outre le fait qu'ils ne parviennent pas à attirer des publics éloignés de l'emploi dont le volume reste significatif dans les QPV, les dispositifs profitent souvent aux habitants les moins en difficulté, ceux qui sont en recherche active, détiennent un diplôme ou sont dans une moindre précarité.

Face à ce constat d'échec sur le long terme, la mise en œuvre d'une approche nouvelle est tentée autour, notamment de « l'aller vers » et des « parcours sans couture ». Si l'évolution conceptuelle est à saluer, ces démarches demeurent entravées, limitées ou inabouties. Un changement méthodologique et organisationnel majeur est nécessaire pour amorcer une dynamique de réduction des écarts en matière d'emploi au bénéfice des habitants des QPV. Il imposerait une meilleure connaissance des fortes spécificités des QPV et un décloisonnement entre administrations.

Un déploiement des politiques de l'emploi à rendre plus efficient

Le cloisonnement entre les politiques publiques menées par le ministère chargé de l'emploi et celui chargé de la ville aboutit à un pilotage national très insatisfaisant. La stratégie d'application prioritaire du droit commun dans les QPV ne devrait cependant pas empêcher une coordination à l'échelon central ciblée sur ce public. Le suivi d'indicateur est aujourd'hui embryonnaire ; il a été insuffisamment amélioré à l'occasion du suivi du plan de relance.

La stratégie retenue consiste à déléguer à l'échelon territorial – et tout particulièrement aux préfets – le pilotage des politiques publiques dans l'optique de mieux s'adapter aux besoins des territoires, à trois échelons : la région, le département et surtout le bassin d'emploi. Cette organisation, efficace dans certains territoires, rencontre certaines limites, en particulier depuis la réforme de l'organisation territoriale de l'État qui a conduit à des pertes de compétences dans les services de l'État. Pour pallier le cloisonnement, une nouvelle organisation a été mise en place récemment afin de coordonner l'action du service public des filières insertion et emploi (SPIE) et offrir un « parcours sans couture » aux publics visés. Sans contrainte de forme, les SPIE sont un consortium réunissant tous les acteurs locaux.

Pour autant, faute de pilotage national, il n'existe pas de diagnostic partagé par les ministères chargés de l'emploi et de la ville et les outils ne sont pas conçus pour intégrer en amont les éléments nécessaires à l'évaluation des dispositifs, à l'exception du Plan d'investissement dans les compétences. L'évaluation nationale des contrats de ville en 2022 manquera d'outils pour évaluer l'efficacité des dispositifs en faveur de l'emploi, qui reste tributaire des nombreux acteurs locaux (collectivités locales, associations et entreprises), dont l'animation revient en premier lieu aux préfets et sous-préfets.

Une attention particulière doit être portée aux associations de proximité, qui sont essentielles pour toucher les publics les plus éloignés des institutions. Elles ont besoin de moyens financiers stables afin d'inscrire leur action dans la durée. Or, s'il encourage l'innovation, le financement par appels à projets de courte durée peut les fragiliser et réduire la pérennité de leur intervention dans les quartiers. Quant aux entreprises, elles devraient être intégrées dans toute démarche d'insertion dans l'emploi par la mise en place de plateformes d'échanges, d'actions de parrainage, d'immersions ou l'organisation d'événements sportifs et culturels permettant la mise en contact entre les employeurs et les personnes en recherche d'emploi. Placer les entreprises au cœur des dispositifs d'intervention est d'autant plus opportun actuellement que la recrudescence des tensions de recrutement devrait conduire les entreprises à y trouver leur intérêt.

Affichant l'objectif de mieux coordonner ces différents acteurs, le ministère chargé de la ville a lancé la labellisation de cités de l'emploi, s'appuyant sur des réseaux existants ayant déjà obtenu des résultats pour l'emploi des habitants des QPV. Ces cités de l'emploi font toutefois concurrence au SPIE qui mobilise les mêmes structures, avec les mêmes objectifs mais pour tous les publics. Au-delà de la sur-mobilisation des ressources humaines dans des temps réservés à la concertation, le risque existe de doubler le suivi des cohortes de bénéficiaires.

Si l'efficacité de la politique publique repose sur une déclinaison opérationnelle territoriale de plus en plus fine, la connaissance de l'état des lieux et des besoins qui en découlent ne remonte pas suffisamment en administration centrale pour éclairer la définition des politiques publiques. Dès lors, une concertation des acteurs principaux (service public de l'emploi, associations, acteurs économiques et représentants des citoyens) devrait être organisée au niveau national et animée conjointement par le ministère chargé de l'emploi et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Le décloisonnement des modes d'intervention pour parvenir à une approche globale des difficultés rencontrées par les habitants des QPV pour accéder à l'emploi et mieux adapter l'intensité et les modalités de déploiement des dispositifs aux spécificités de ce public est essentiel.

Recommandations

1. Pour chaque dispositif de la politique de l'emploi, suivre le nombre de bénéficiaires habitant en QPV et les dépenses associées et fixer un objectif de résultat propre à cette population (*ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion*).
2. Simplifier la palette des dispositifs de la politique de l'emploi et harmoniser autant que possible leurs conditions d'éligibilité et le montant des allocations qui leur sont associées (*ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion*).
3. Instaurer des indicateurs de suivi spécifiques pour mieux piloter le développement de l'accès des jeunes des QPV à l'apprentissage et améliorer l'efficacité des prépa-apprentissage (*ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion*).
4. Mettre en cohérence les objectifs assignés aux dispositifs de droit commun concernant les habitants des QPV et les moyens alloués aux différents acteurs de l'insertion professionnelle (*ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ANCT*).
5. Développer le travail collaboratif entre la DGEFP et l'ANCT pour établir un diagnostic partagé en amont de la conception des dispositifs d'insertion dans l'emploi et mieux y intégrer les spécificités des QPV ; tenir compte, dès le stade de la conception des dispositifs, des contraintes inhérentes à leur évaluation (*ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ANCT*).
6. Fusionner d'ici 2023 les services publics de l'emploi locaux, les services publics de l'insertion et de l'emploi et les cités de l'emploi (*ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ANCT*).
7. Organiser régulièrement des rencontres avec l'ensemble des acteurs de l'insertion professionnelle des habitants des quartiers et des représentants des habitants eux-mêmes, pour mieux prendre en compte les remontées de terrain dans la définition et le pilotage des dispositifs (*ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ANCT*).

Introduction

Par une lettre de son président en date du 7 juin 2021, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) portant sur la période 2015-2021. La période retenue permet d'apprécier les évolutions intervenues avec la loi dite « Lamy » de 2014 sur la ville¹⁰, de mesurer les premiers effets des mesures pour l'emploi prises en 2017-2018, comme la généralisation de la Garantie jeunes, la mise en place des emplois francs ou encore le déploiement du Plan d'investissement dans les compétences, mais aussi d'évaluer les effets de la crise sanitaire et de la réponse qui y a été apportée.

À l'occasion de cette enquête, la Cour a pu constater l'insuffisance de données structurées, nationales ou locales, et de bilans quantitatifs et qualitatifs relatifs aux bénéficiaires des dispositifs de l'emploi résidant dans les QPV ainsi qu'à leurs résultats, et ce, malgré les recommandations formulées depuis plusieurs années par la Cour des comptes, l'Assemblée nationale et le Sénat. Dans le cadre de cette enquête, grâce à des données fournies par Pôle emploi et par les missions locales, la Cour a pu constituer des cohortes de bénéficiaires et de non-bénéficiaires, dans et hors quartiers prioritaires, afin de suivre leurs parcours sur plusieurs années. Ce travail, dont il serait utile de disposer de manière ordinaire, est inédit et permet d'objectiver les résultats de certains dispositifs.

En outre, afin de recueillir l'avis des habitants des QPV au sujet des dispositifs de l'emploi, un sondage a été réalisé à la demande de la Cour auprès de 1 000 d'entre eux par l'institut BVA. Leurs réponses viennent illustrer différents développements de ce rapport.

*

La France compte 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) répartis sur 859 communes du territoire national (1 296 QPV situés dans 763 communes en métropole et 218 QPV situés dans 96 communes d'outre-mer). Selon les derniers chiffres publiés en octobre 2021 par l'Insee, les quartiers prioritaires accueillent, au 1^{er} janvier 2018, 5,4 millions d'habitants, soit 8 % de la population française (4,8 millions en métropole et 0,6 million en outre-mer)¹¹. Cette part est demeurée stable entre 2013 et 2018.

Ces QPV créés par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine se définissent par un critère unique¹² de bas revenu sur la base duquel ont été fusionnés tous les zonages préexistants et anciennement constitutifs de la géographie prioritaire (zones urbaines sensibles, zones de redynamisation urbaine et contrats urbains de cohésion sociale).

¹⁰ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

¹¹ Cf. annexe n° 2.

¹² Décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014 relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains.

Cette simplification permet de disposer d'une lecture homogénéisée de la situation des QPV et offre une continuité certaine en matière de comparaisons dans le temps puisque six communes sur sept concernées par la nouvelle géographie prioritaire figuraient déjà dans la précédente et que 62 % des habitants vivaient déjà au sein d'un zonage prioritaire. Mais elle présente l'inconvénient majeur de gommer les différences qui caractérisent les QPV et dont la prise en compte pourrait améliorer la territorialisation des dispositifs nationaux qu'ils soient de droit commun ou spécifiques. Pour corriger ce défaut, l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) propose, depuis 2016, une typologie fondée sur trois dimensions d'analyse, que sont le « cadre de vie », la « cohésion sociale » et « l'emploi », autour desquelles s'organise l'intervention publique dans les QPV (cf. annexe n° 2).

Au-delà de cette hétérogénéité, les QPV présentent des problématiques communes dont le recensement¹³, même non exhaustif, permet de saisir qu'ils ne sont pas simplement le périmètre d'une adjonction de problèmes à résoudre séparément, mais des territoires où se combinent des difficultés liées entre elles, auto-entretenues et présentant un effet de masse eu égard au nombre de personnes concernées.

Du plein emploi des « grands ensembles » au chômage endémique des quartiers prioritaires, l'affirmation de la politique de la ville

Le développement économique qui a suivi la Seconde guerre mondiale a entraîné l'édification, au cours des années 1950 et 1960, de « grands ensembles » d'habitation afin de répondre aux besoins de relogement de populations, souvent rurales ou immigrées, attirées massivement par les opportunités d'emploi et installées en périphérie des grandes villes françaises dans des conditions d'insalubrité poussée voire au sein de véritables bidonvilles. Ces constructions, où les salariés les moins aisés et les immigrés ont rapidement été surreprésentés, se sont rapidement révélées être le lieu de concentration de problématiques urbaines et sociales inédites.

La crise économique qui a suivi les deux chocs pétroliers des années 70 a fait non seulement basculer dans le chômage un grand nombre d'habitants, mais elle a aussi rendu plus difficile l'insertion dans l'emploi des nouvelles générations nées dans ces quartiers. La dynamique du plein emploi qui est à l'origine des grands ensembles disparaît au profit d'un chômage endémique et d'une concentration de la pauvreté qui, en se conjuguant, favorisent eux-mêmes, au cours des 20 années suivantes, l'apparition et l'aggravation progressive de problèmes de toute nature par un processus d'accumulation et d'agrégation. La politique de la ville naît dans ce contexte avec la création en 1977 d'un fonds d'aménagement urbain et d'un groupe interministériel « habitat et vie sociale » (HVS). Le premier bilan de ces actions, dressé en 1983, conduit à promouvoir le « développement social des quartiers » (DSQ) sans qu'il soit fait référence à des axes prioritaires, tels que l'emploi, la démarche demeurant officiellement globale et égalitaire, exception faite en matière scolaire puisque l'éducation prioritaire fait son apparition dès 1982.

Face à une dégradation continue de la situation et aux émeutes urbaines qui émaillent les années 1980, un ministère de la ville est créé en 1991 et la politique de la ville s'affirme comme un enjeu de cohésion nationale, dans une acception interministérielle seule à même de traiter de manière cohérente et coordonnée les multiples dimensions du sujet.

¹³ ONPV, *Vulnérabilités et ressources des quartiers prioritaires*, rapport annuel 2020, juillet 2021.

Dans les QPV, selon l'Insee, le revenu disponible médian est beaucoup plus faible (13 770 €) que celui du reste de la population métropolitaine (21 730 €) et provient beaucoup plus des prestations sociales qu'ailleurs (22,9 % contre 5,5 %) ; le poids des revenus tirés de l'activité rémunérée y est plus faible qu'ailleurs (62,7 % contre 74,5 %). Le revenu de solidarité active (RSA) y est perçu par 25 % de la population contre 13 % dans les unités urbaines englobantes¹⁴ en France métropolitaine.

Dans les QPV, la part des jeunes âgés de moins de 25 ans est de 39,1 % (contre 29,9 % en moyenne en métropole). Ces jeunes sortent plus tôt du système éducatif et sont plus fréquemment concernés par le décrochage scolaire : le taux de scolarisation des 15-24 ans y est plus faible (58,9 % contre 66,2 % en métropole) et la part des 16-25 ans non scolarisés et sans emploi y est 1,8 fois supérieure par rapport au niveau national (29,4 % contre 16,6 %). La population des QPV est caractérisée par une plus forte présence d'étrangers¹⁵ (21,8 %), principalement en Île-de-France et dans les très grandes unités urbaines, que dans les unités urbaines englobantes (9,2 %) et leur part y augmente depuis 2010 plus rapidement qu'en France métropolitaine (+ 3,2 points de pourcentage contre + 0,8). Les immigrés¹⁶ y sont également surreprésentés (27,2 % contre 12,9 % au niveau national). Ces données sont importantes à prendre en compte pour identifier les difficultés d'accès à l'emploi, par exemple la maîtrise du français pour les non-francophones.

En matière d'emploi, entre 1999 et 2019, le taux de chômage des habitants des quartiers prioritaires a toujours été supérieur – de 1,9 à 2,7 fois – à celui des unités urbaines englobantes. Ce ratio a crû entre 1999 et 2013 avec une aggravation sous l'effet de la crise économique de 2008. Malgré une amélioration continue entre 2014 et 2019, l'écart entre le taux de chômage des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville et ceux des unités urbaines englobantes demeure identique, oscillant entre 2,6 et 2,7 fois.

Les indicateurs en matière d'emploi

L'indicateur le plus couramment utilisé est le **taux de chômage**, qui est le rapport entre le nombre de chômeurs et la population active, constituée des actifs occupés et des chômeurs. Le **taux d'activité** permet de mesurer la participation au marché du travail, en rapportant le nombre d'actifs (personnes en emploi et chômeurs) à la population totale (inactifs¹⁷ compris). Enfin, le **taux d'emploi** permet de mesurer la part des personnes en emploi dans le total de la population (inactifs compris).

¹⁴ Une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu, qui compte au moins 2 000 habitants. Une unité urbaine englobante est une unité urbaine comprenant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville.

¹⁵ Personnes qui résident en France et ne possèdent pas la nationalité française.

¹⁶ Personnes nées étrangères à l'étranger et résidant en France, de nationalité française ou non.

¹⁷ Personnes qui ne sont ni en emploi, ni au chômage : jeunes de moins de 15 ans, étudiants et retraités ne travaillant pas, hommes et femmes au foyer, personnes en incapacité de travailler, etc.

Les autres indicateurs en matière d'emploi confirment le caractère constant de la situation dégradée de ces quartiers. C'est le cas du taux d'activité de la population âgée de 15 à 64 ans, inférieur de 12,1 points en 2014 et de 14,2 points en 2019 à celui des autres quartiers des unités urbaines englobantes. C'est également vrai pour le taux d'emploi : alors que le taux d'emploi en QPV (43,8 %) et hors QPV (64,8 %) s'établissait à 21 points en 2014, il a légèrement augmenté pour atteindre 21,3 points en 2019, l'amélioration constatée dans les QPV (+ 1,5 point) ayant été inférieure à celle enregistrée hors QPV (+ 1,8 point). Parmi les salariés, les contrats de travail sont de plus en plus précaires¹⁸ : la proportion de CDI a diminué de 4,6 points en cinq ans, passant de 78,2 % en 2014 à 73,6 % en 2019. Cette baisse est plus marquée dans les QPV que dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes (86,4 % de CDI en 2014 contre 85,3 % de CDI en 2019).

En partant du constat que l'augmentation des moyens ne permet pas d'atteindre l'objectif de réduction des écarts avec les autres quartiers (chapitre I), le rapport met l'accent sur deux problématiques qui entravent l'atteinte de cet objectif : l'adaptation insuffisante des dispositifs à la spécificité et aux besoins des QPV et de leurs habitants (chapitre II) et le manque d'efficacité dans le déploiement de la politique de l'emploi (chapitre III).

¹⁸ Missions d'intérim, CDD, contrats d'apprentissage et de professionnalisation, contrats aidés.

Chapitre I

Des moyens publics en augmentation sans parvenir à réduire les écarts avec les autres quartiers

Conformément au principe posé par la loi « Lamy » de 2014, les actions en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville reposent en priorité sur des dispositifs de droit commun (I). Le coût des moyens mobilisés est en réalité difficile à évaluer, même au seul niveau national (II) et les résultats obtenus ne permettent pas de réduire les écarts entre les QPV et les autres territoires (III).

I - Des dispositifs de droit commun de la politique de l'emploi mobilisés en priorité

Un objectif de réduction des écarts de situation de développement a été fixé par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville.

L'emploi et le développement économique constituent des enjeux majeurs pour les territoires prioritaires et pour leurs habitants. Le contrat de ville s'attache, par l'action de ses signataires, à favoriser la création de richesses dans ces quartiers, en s'appuyant sur leurs atouts, les potentiels de leurs habitants et en corrigeant leurs faiblesses ou handicaps.

Le travail des partenaires dans le cadre de l'élaboration du contrat de ville se décline selon trois axes stratégiques à partir desquels les programmes d'actions sont élaborés :

- augmenter durablement le taux d'emploi des publics des quartiers prioritaires ;
- améliorer les chances des habitants d'accéder à l'emploi par une meilleure anticipation des besoins des entreprises et une meilleure préparation des publics ;
- soutenir les initiatives économiques, développer l'activité et réussir l'aménagement des centralités commerciales dans les quartiers.

**La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation
pour la ville et la cohésion urbaine**

L'article 1 de la loi définit la politique de la ville comme une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants. Elle mobilise et adapte, en premier lieu, les actions relevant des politiques publiques de droit commun et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre les instruments qui lui sont propres. Elle vise, en tenant compte de la diversité des territoires et de leurs ressources, à agir pour le développement économique, la création d'entreprises et l'accès à l'emploi par les politiques de formation et d'insertion professionnelles.

L'article 6 de la loi dispose que les contrats de ville doivent fixer les objectifs et la nature des actions à conduire par les signataires dans les QPV, ainsi que les moyens humains et financier¹⁹. La circulaire du Premier ministre du 30 juillet 2014 a précisé que les contrats de ville devaient être organisés en trois piliers :

1° Un pilier « cohésion sociale », avec pour objectifs prioritaires le soutien aux familles monoparentales et à la solidarité entre les générations ;

2° Un pilier « cadre de vie et renouvellement urbain », dans l'objectif d'une amélioration tangible de la vie quotidienne des habitants, en particulier de ceux qui résident dans le logement social. Ce pilier doit également fixer le cadre de référence des futurs projets de renouvellement urbain portés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).

3° Un pilier « développement de l'activité économique et de l'emploi », avec pour objectif la réduction de moitié, sur la durée du contrat de ville, des écarts de taux d'emploi entre les territoires prioritaires et l'agglomération de référence, en particulier au bénéfice des jeunes.

Les contrats de ville 2014-2022 s'inscrivent dans une démarche intégrée tenant compte à la fois des enjeux de développement économique et urbain et de cohésion sociale.

Ils fixent le cadre des projets de renouvellement urbain et prévoient l'ensemble des actions à conduire pour favoriser la bonne articulation entre ces projets et le volet social de la politique de la ville.

L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales, les autres acteurs institutionnels (organismes de protection sociale, acteurs du logement, acteurs économiques) et l'ensemble de la société civile, en particulier les associations et les habitants des quartiers prioritaires (par l'intermédiaire de conseils citoyens), sont parties prenantes de la démarche contractuelle à chacune de ses étapes.

Désormais portée par les contrats de ville, la politique en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la ville consiste à favoriser une collaboration optimisée entre les différents acteurs du territoire.

Leurs actions prennent deux formes : la mobilisation des outils du droit commun et des dispositifs et approches spécifiques.

¹⁹ François Pupponi et Michel Sord, *La mise en application de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, rapport d'information, commission des affaires économiques, Assemblée nationale, n° 3735, 11 mai 2016.

A - Des dispositifs d'insertion dans l'emploi pour l'essentiel communs aux quartiers prioritaires de la politique de la ville et aux autres zones urbaines

Qu'il s'agisse de l'État, des collectivités territoriales, de Pôle emploi ou des missions locales²⁰, les outils employés pour promouvoir l'emploi sont en grande majorité les mêmes quels que soient les territoires concernés. La proportion d'habitants en QPV au sein de chaque dispositif n'est pas systématiquement renseignée et constitue souvent davantage un indicateur qu'un objectif chiffré.

Les différents dispositifs en faveur de l'emploi (cf. annexe n° 4) s'organisent autour de trois axes :

- l'accompagnement à la recherche d'un emploi est assuré par Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi de tous âges (avec un dispositif spécifique – l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) – pour les jeunes de 16 à 30 ans) et par les missions locales pour les jeunes de 16 à 25 ans (*via* le Pacea ou sa déclinaison intensive – la Garantie jeunes – remplacée par le contrat d'engagement jeune au 1^{er} mars 2022), notamment lorsque ceux-ci rencontrent également des difficultés d'ordre social ;
- la formation des jeunes et des demandeurs d'emploi peut être prescrite par Pôle emploi, notamment dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) auxquels des objectifs ambitieux ont été fixés (d'une part, former un million de jeunes et, d'autre part, former un million de demandeurs d'emplois éloignés du marché du travail). Les jeunes éloignés de l'emploi peuvent également être accueillis au sein d'organismes spécifiques (Épide et écoles de la deuxième chance - E2C) ou suivre des programmes particuliers (comme les « prépa-apprentissage » destinées à faciliter les entrées en alternance) ;
- les emplois aidés, constitués de contrats de travail de droit commun assortis d'une prime à l'embauche et de contrats particuliers (comme les contrats aidés ou les contrats d'insertion destinés à des publics éloignés de l'emploi) ; l'aide à la création ou à la reprise d'une entreprise répond à la même logique d'intervention.

1 - La Garantie jeunes et l'accompagnement intensif des jeunes permettent à une proportion significative de jeunes des QPV de bénéficier d'un suivi renforcé

Modalité intensive du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) proposé par les missions locales, la Garantie jeunes consiste, sur une durée de 12 mois, à accompagner la progression d'un jeune vers l'accès à l'emploi à travers des périodes de formation, de mise en situation en milieu professionnel et d'actions spécifiques. L'engagement pris par le jeune de suivre ce parcours s'accompagne d'une allocation mensuelle dont le montant équivaut à celui du RSA pour une personne célibataire, soit 497,50 € par mois.

²⁰ Les 440 missions locales sont des associations exerçant une mission de service public d'accompagnement des jeunes âgés de 16 à 25 ans sortis du système de formation initiale dans leurs parcours d'accès à la formation, à l'emploi et à l'autonomie. Chaque mission locale mobilise des partenaires publics et privés relevant de son ressort géographique afin de résoudre les difficultés rencontrées par les jeunes, y compris en termes de santé, de logement ou de mobilité. 31 % des jeunes accompagnés par les missions locales habitaient un QPV en 2018.

Ce dispositif a été remplacé à compter du 1^{er} mars 2022 par le contrat d'engagement jeune²¹ (CEJ) qui s'adresse au même public : les jeunes âgés de 16 à 25 ans (29 ans pour les jeunes atteints d'un handicap) qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi durable, qui ne sont pas étudiants et qui ne suivent pas de formation. Le parcours personnalisé consiste en :

- un accompagnement par un conseiller référent qui suit le jeune tout au long de son parcours jusqu'à son accès à un emploi durable ;
- un programme intensif de 15 à 20 heures par semaine composé de différentes activités ;
- une allocation pouvant aller jusqu'à 500 € par mois en fonction des ressources et sous condition du respect par le jeune des engagements prévus au contrat.

En 2021, les missions locales ont atteint leur objectif de 80 000 entrées supplémentaires dans le dispositif Pacea (442 514 entrées contre 350 156 en 2020) mais n'ont en revanche pas réussi à doubler le nombre d'entrées en Garantie jeunes (170 794 contre 91 992 en 2020) prévu dans le cadre du plan de relance²².

La proportion de jeunes résidant en QPV s'élève à 17,7 % pour le Pacea et à 20,3 % pour la Garantie jeunes, en accord avec l'objectif de privilégier l'accès des jeunes des QPV aux dispositifs les plus intensifs.

L'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) est un dispositif d'une durée de trois à six mois mis en place par Pôle emploi en 2014 pour aider les jeunes à retrouver plus rapidement un emploi. Un conseiller spécialisé aide le jeune demandeur d'emploi de moins de 30 ans, qui dispose déjà d'un projet professionnel, à bâtir un argumentaire pour mettre en avant ses points forts et ses atouts face à un recruteur, à optimiser ses techniques de recherche d'emploi, à décrypter les attentes des recruteurs et à élargir son horizon professionnel.

Contrairement à 2020 (157 409 entrées pour un objectif de 135 000), l'objectif fixé par le plan « #1jeune1solution » n'a pu être atteint en 2021 (230 759 entrées pour un objectif de 240 000)²³. La proportion de jeunes résidant en QPV s'élève à 12,5 % des bénéficiaires.

2 - L'établissement pour l'insertion dans l'emploi et les écoles de la deuxième chance accueillent une forte proportion de jeunes issus de QPV

L'établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide)²⁴ a pour mission d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes de moins de 25 ans en difficulté sociale, sans qualification ni emploi. Ses 19 centres répartis implantés dans 15 régions prennent en charge les volontaires en internat, sur une durée de huit mois renouvelables. 30 % de ses 3 200 volontaires sont issus de QPV – une proportion quasi constante depuis 2015 – avec une forte proportion de jeunes issus des départements des Bouches-du-Rhône, de la Seine-Saint-Denis et du Nord. Le respect des mesures sanitaires a contraint les centres à restreindre leur capacité d'accueil : de 71 % en 2019, le taux d'occupation des centres a chuté à 62,5 % en 2020.

²¹ Circulaire n° DGEFP/MAJE/2022/45 du 21 février 2022.

²² L'objectif de 100 000 entrées en Garanties jeunes par an fixé lors de la généralisation du dispositif en 2017 a été porté pour 2021 à 150 000 en juillet 2020 dans le cadre du plan « #1jeune1solution », puis à 200 000 en novembre 2020.

²³ Cour des comptes, *Le plan #1jeune1solution en faveur de l'emploi des jeunes*, rapport public annuel 2022.

²⁴ Cour des comptes, *L'établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide)*, communication au Parlement, mai 2021.

Les écoles de la deuxième chance (E2C) accueillent des jeunes de 16 à 25 ans sans emploi, ni qualification. Elles leur proposent une formation rémunérée pour s'insérer dans la vie active. La durée de formation est variable. Leur objectif est de permettre aux jeunes d'accéder à un emploi ou d'intégrer une formation professionnelle. Les 139 sites situés dans 12 régions accueillent près de 15 000 jeunes par an, dont 30 % issus de QPV.

Dans le cadre du PIC, un appel à projets « Prépa-apprentissage » a été lancé en 2018. Les 116 projets lauréats doivent permettre à des jeunes aujourd'hui insuffisamment préparés de réussir leur entrée en apprentissage grâce à un parcours d'accompagnement leur permettant d'identifier les compétences et les connaissances détenues, de développer leurs prérequis relationnels et de sécuriser leur entrée en contrat d'apprentissage. Le cahier des charges mentionne la priorité donnée aux jeunes résidant en QPV ou en ZRR. L'objectif de 30 000 bénéficiaires en 2021 n'a pu être tenu qu'à hauteur de 19 000 avec une proportion de jeunes résidant en QPV s'élevant à 18,0 %.

3 - La bonification de l'aide accordée aux employeurs de résidents de QPV favorise la souscription de contrats aidés dans le secteur non-marchand

Les parcours emplois compétences (PEC) sont destinés aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi. La prescription de ces contrats est effectuée par le service public de l'emploi (Pôle emploi, missions locales et Cap emploi) après un diagnostic global des freins d'accès à l'emploi. Les contrats sont conclus avec des employeurs du secteur non marchand pour les contrats uniques d'insertion – parcours emploi compétences (CUI-CAE (PEC)), dans le cadre du plan de relance²⁵ uniquement, avec des employeurs du secteur marchand pour les contrats uniques d'insertion – contrat initiative emploi (CUI-CIE).

Dans le cadre des parcours emploi compétences (PEC), les employeurs peuvent bénéficier d'une aide mensuelle à l'insertion professionnelle versée par l'État d'un montant de 30 à 60 % du Smic horaire brut. Le taux de prise en charge est fixé par arrêté du préfet de région. Dans le cadre du plan de relance, cette aide peut être bonifiée jusqu'à 65 % pour les jeunes de moins de 26 ans et les travailleurs en situation de handicap de moins de 31 ans et jusqu'à 80 % pour les résidents de QPV et de zone de revitalisation rurale (ZRR). Cette bonification a permis d'atteindre un taux de 14,8 % d'habitants de QPV pour les CUI-CAE, soit près du double du taux de 7,9 % constaté pour les CUI-CIE. Dans le cadre du plan « #1jeune, 1solution », l'objectif de 35 000 jeunes en parcours au sein d'une des 4 000 structures d'insertion par l'activité économique (IAE) a été largement dépassé (93 538). Ces parcours – de 24 mois maximum – facilitent l'accès à l'emploi durable des jeunes les plus éloignés du marché du travail grâce à la combinaison de la mise en emploi, d'un accompagnement individualisé et de la formation. La proportion de jeunes résidant en QPV s'élève à 21,7 % des bénéficiaires.

²⁵ Le plan « #1jeune, 1solution », annoncé à l'été 2020 pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire et intégré au plan de relance de septembre 2020, comporte quelques dispositifs nouveaux et renforce l'attractivité de dispositifs existants de manière ciblée. Il en va ainsi des bonifications complémentaires attachées aux PEC.

Au final, la part des habitants de QPV (notamment des jeunes) est bien la plus importante dans les dispositifs accueillant les publics les plus en difficulté, des objectifs ciblés étant assignés en ce sens à certains dispositifs.

Tableau n° 1 : proportion d’habitants de QPV dans les dispositifs de l’emploi en 2021

<i>Dispositifs</i>	<i>Part des bénéficiaires résidant en QPV</i>
<i>CUI PEC</i>	14,8 %
<i>CUI CIE</i>	7,9 %
<i>Pacea</i>	17,7 %
<i>Garantie jeunes</i>	20,7 %
<i>AIJ</i>	12,5 %
<i>Prépa-apprentissage</i>	18,0 %
<i>Épide</i>	30,0 %
<i>E2C</i>	30,0 %

Source : DGEFP

B - Quelques dispositifs et approches spécifiques en complément du droit commun

Certaines caractéristiques des habitants des QPV ou des quartiers eux-mêmes ont conduit les pouvoirs publics à mettre en place des dispositifs ou des approches spécifiques, en complément du déploiement des mesures de droit commun.

Deux exemples particulièrement illustratifs de cette démarche sont présentés ici :

- les emplois francs, dispositif d’aide à l’embauche copiloté par le ministère chargé du travail et le ministère chargé de la ville ;
- l’approche par le sport, qui fait intervenir de multiples acteurs à différentes étapes du parcours d’insertion socio-professionnelle.

Des initiatives récentes au niveau national

Au cours des dernières années, des initiatives, souvent temporaires et développées sous forme d’appels à projets, ont émergé au niveau national pour tenir compte des spécificités des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Les plus importantes portent sur la mise en place en 2018 du Pacte avec les Quartiers pour toutes les entreprises (PaQte) et de divers appels à projets dans le cadre du Plan d’investissement dans les compétences (« repérage des invisibles », « 100 % inclusion », « prépa-apprentissage »), le lancement du programme « Entrepreneuriat pour tous » déployé par Bpifrance en 2019 (95 M€ pour les créateurs d’entreprise en QPV), le développement de dispositifs territoriaux d’accompagnement par Pôle emploi et, en 2021, le renforcement des moyens alloués aux agences de Pôle emploi recevant le plus de demandeurs d’emploi résidant en QPV (Équip’emploi).

À l'étranger, s'il n'existe pas de « politique de la ville » *stricto sensu*, des programmes particuliers ont été déployés pour améliorer la situation de quartiers défavorisés, comme l'illustrent les exemples britannique et allemand.

Deux exemples de programmes d'intervention au bénéfice de quartiers défavorisés au Royaume-Uni et en Allemagne

Entre 2006 et 2011, le **Royaume-Uni** a mis en place un programme de soutien à l'entrepreneuriat et à l'emploi dans 30 zones géographiques défavorisées, à hauteur de 418 M€ sur six ans : le programme LEGI (*Local Enterprise Growth Initiative* - Initiative pour la croissance de l'emploi local). Le bilan de ce programme dressé par des chercheurs en 2016²⁶ montre que les bénéfices enregistrés dans les territoires concernés se font au détriment des zones situées à proximité, sans que cela aboutisse à une amélioration de la situation des habitants dans leur ensemble.

En **Allemagne**²⁷, le gouvernement fédéral a créé en 1999 – en complément des initiatives prises dès le début des années 1970 par les communes et les *Länder* – le programme *Soziale Stadt* pour intervenir dans les quartiers populaires victimes de la fermeture des industries traditionnelles. Le gouvernement fédéral et l'Union européenne participent au financement et donc à la sélection et au pilotage des projets, mais le *Land* et la commune restent les maîtres d'œuvre.

1 - Les emplois francs : un dispositif réservé aux habitants des QPV généralisé en 2020 et soutenu dans le cadre du plan « #1 jeune1solution »

Après une première expérimentation engagée en juillet 2013, qui avait été interrompue l'année suivante faute de résultats²⁸, les emplois francs ont fait l'objet d'une nouvelle expérimentation entre avril 2018 et décembre 2019, puis d'une généralisation à l'ensemble du territoire au 1^{er} janvier 2020, avec des critères d'éligibilité plus larges et une aide à l'embauche revue à la hausse pour lutter contre le chômage et les phénomènes de discrimination que rencontrent les habitants des QPV plus fréquemment que les autres.

²⁶ Elias Einiö & Henry G. Overman, *The (Displacement) Effects of Spatially Targeted Enterprise Initiatives: Evidence from UK LEGI*, SERC Discussion Papers 0191, Spatial Economics Research Centre, LSE, 2016.

²⁷ L'intitulé complet du programme est : *Bund-Länder Programm « Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt »* (Programme conjoint de la Fédération et des États allemands : « Soutien aux quartiers avec des besoins particuliers de développement – la ville sociale »). Sur la participation des habitants au programme, cf. *infra* l'exemple de Berlin.

²⁸ Moins de 300 contrats signés en 18 mois, notamment en raison de critères restrictifs à l'entrée.

Le 14^e baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi, consacré à la jeunesse

L'enquête menée en 2021 par la Défenseure des droits avec l'Organisation internationale du travail (OIT) a porté sur les jeunes actifs de 18 à 34 ans. Elle met en évidence que les jeunes considèrent comme fréquentes les discriminations dans la société française liées au quartier d'habitation (elles interviennent pour ce motif « souvent » ou « très souvent » pour 41 % des répondants²⁹). Tous motifs confondus, c'est dans le domaine de la recherche d'emploi que les discriminations interviennent le plus souvent selon les répondants (56 %), devant les contrôles de police (54 %) et la recherche d'un logement (53 %). Lorsque les jeunes se déclarent victimes de discriminations, les motifs invoqués sont cependant plutôt le sexe (27 %), l'âge (23 %), l'apparence physique (22 %) et l'origine (16 %), contre 9 % pour le quartier d'habitation.

Les emplois francs consistent en une aide financière versée à tout employeur privé (entreprise, association) qui recrute un demandeur d'emploi ou un jeune suivi par une mission locale résidant dans un QPV, dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée (CDI) ou d'un contrat à durée déterminée (CDD) d'au moins six mois. Pour une embauche en CDI, l'aide versée s'élève à 5 000 € par an pendant trois ans, contre 2 500 € par an sur deux ans au maximum pour une embauche en CDD d'au moins six mois. Attachée au lieu de résidence de la personne recrutée et non à la localisation de l'entreprise, la mesure doit promouvoir la mobilité par l'inclusion dans l'emploi durable. L'aide à l'embauche est financée par le ministère chargé du travail et versée à l'employeur par Pôle emploi.

Un dispositif en-deçà des ambitions pendant la période d'expérimentation

Lancé en avril 2018 dans 194 quartiers (représentant environ un quart des habitants de QPV du territoire national), le dispositif, qui n'a pas d'équivalent à l'étranger, a peine à monter en puissance, comme l'a constaté le rapport d'évaluation de l'expérimentation remis en décembre 2019 par le comité d'évaluation constitué à cet effet³⁰. L'expérimentation a été étendue dès avril 2019 à 740 quartiers (soit plus de la moitié des habitants des QPV, représentant un public potentiel de 400 000 demandeurs d'emploi) pour accroître rapidement le nombre de ses bénéficiaires et s'approcher fin 2019 de la cible des 25 000 puis des 20 000 contrats, fixée à la période expérimentale. La décision de généralisation à l'ensemble des QPV en 2020 a été formalisée par le décret n° 2019-1471 du 26 décembre 2019 et reconduite jusqu'au 31 décembre 2022.

²⁹ Les discriminations interviennent souvent ou très souvent, selon les jeunes, pour les motifs suivants : origine ou couleur de peau (68 %), apparence physique (63 %), identité de genre (61 %), orientation sexuelle (60 %), religion (57 %), difficultés en français (56 %), état de santé ou handicap (54 %), etc. Dans le 13^e baromètre, réalisé en 2020 sur la population active, des discriminations liées au quartier d'habitation interviennent souvent ou très souvent pour 25 % des répondants. Les motifs suscitant les discriminations les plus fréquentes sont l'origine ou la couleur de peau (46 %), l'état de santé ou le handicap (40 %), l'apparence physique (38 %), l'âge (35 %), la religion (32 %), etc. Pour l'ensemble de la population active, les discriminations fréquentes interviennent plus souvent lors de la recherche d'un logement (48 %) ou lors des contrôles de police (43 %) que lors d'une recherche d'emploi (41 %).

³⁰ *Rapport d'évaluation de l'expérimentation des emplois francs*, publié par la Dares, 13 décembre 2019. Dans le cadre de ses travaux, le comité d'évaluation a notamment commandité et supervisé une étude de *testing* permettant de mesurer les risques de discrimination à l'embauche avant et après le déploiement du dispositif par rapport aux critères du lieu de résidence et d'origine du candidat, signalés par le nom et le prénom du candidat. Le faible nombre d'embauches sur la période faisant l'objet de l'évaluation (5 600) n'a en revanche pas permis de mener d'étude quantitative par méthode contrefactuelle comme il était initialement prévu. L'étude n'a donc pas pu déterminer les effets du dispositif sur le taux de chômage des habitants des QPV.

Outre la difficulté à monter en puissance dans les premiers mois, faute sans doute d'information et d'une appropriation suffisante par les parties prenantes concernées, le rapport mettait l'accent sur la difficulté à tirer des conclusions sur l'impact du dispositif sur le taux de chômage. Le « *testing* » organisé dans le cadre de l'évaluation avait, en revanche, montré que le dispositif n'induit pas de changement dans les discriminations à l'emploi selon l'origine et le lieu de résidence : sauf exception, l'aide financière ne réussit pas à contrebalancer le signal négatif produit par l'adresse du candidat résidant en QPV.

Dans le cadre du plan « #1jeune1solution » lancé à l'été 2020 pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire, le Gouvernement a décidé de prolonger et de renforcer le dispositif avec la création des « emplois francs + », afin de lui conserver un avantage par rapport à l'aide générale et temporaire mise en place dans le même cadre pour favoriser l'embauche de jeunes âgés de moins de 26 ans³¹. Avec les emplois francs +, l'aide au recrutement d'un jeune de moins de 26 ans résidant en QPV a été portée la première année à 7 000 € pour un CDI et à 5 500 € pour un CDD d'au moins six mois pour les contrats signés jusqu'en mai 2021.

Au 13 janvier 2022, 26 527 demandes d'aides avaient été acceptées en emplois francs pour 2021³², dont 4 292 demandes d'aides en emplois francs +. À cette date, selon la DGEFP, le nombre cumulé de demandes d'aides acceptées depuis la création du dispositif était de 68 487 pour un coût total de 213 M€.

Concernant les emplois francs +, 5 016 demandes ont été acceptées sur la période 2020-2021. Le taux de jeunes de moins de 26 ans dans les embauches en emplois francs s'est maintenu. La bonification emplois francs + semble avoir atteint son objectif de maintenir un avantage spécifique pour les embauches de jeunes résidant en QPV, par rapport aux autres aides à l'embauche à destination des jeunes.

L'aide à l'embauche en emploi franc³³ concerne majoritairement des contrats à durée indéterminée (les trois quarts des embauches) qui couvrent un grand nombre de secteurs dont l'aide à domicile (6,8 %), la restauration rapide (5,3 %) et les activités des agences de travail temporaire (4,3 %).

Le dispositif concerne majoritairement des hommes (54,6 % des demandes acceptées). 4 % des bénéficiaires sont des travailleurs handicapés et 12 % perçoivent le RSA. Depuis le début du dispositif, les jeunes représentent 26,6 % des bénéficiaires. La part des seniors est de 11,5 %.

Une étude de cohortes serait utile pour mesurer les effets de ce dispositif sur l'emploi des habitants des QPV et observer le devenir des bénéficiaires du dispositif une fois l'aide interrompue.

³¹ L'aide à l'embauche des jeunes prévoit une aide de 4 000 € sur un an pour la signature d'un CDD contre 2 500 € par an (deux ans maximum) pour l'emploi franc. Les emplois francs + ont été accessibles aux contrats signés entre le 15 octobre 2020 et le 31 mai 2021, comme l'aide à l'embauche des jeunes.

³² Le nombre total définitif d'entrées en 2021 devrait cependant être plus important – autour de 28 700 entrées – étant donné que les entreprises disposent d'un délai de trois mois pour effectuer leur demande d'aide.

³³ Sur les caractéristiques détaillées des emplois francs, voir tableau en annexe n° 5.

2 - Le sport, vecteur de socialisation et levier pour l'insertion dans l'emploi

Le sport occupe une place-clé dans le quotidien des habitants des quartiers prioritaires en raison notamment de la part importante des jeunes dans cette population (40 % des habitants ont moins de 25 ans dans les QPV contre 29 % en France métropolitaine), bien que la pratique sportive y soit plus faible et moins diversifiée qu'ailleurs³⁴.

De nombreuses associations et clubs sportifs s'impliquent néanmoins auprès des enfants, adolescents et jeunes adultes pour leur proposer des activités et des tournois. Devant le succès de ces événements qui attirent jusqu'à plusieurs centaines de personnes, certaines associations, parfois dans le cadre d'appels à projets, profitent de cet engouement pour inciter les jeunes à trouver du travail.

De nombreux acteurs rencontrés au cours de l'enquête se sont montrés favorables à un développement de cette pratique. L'approche par le sport présente en effet un intérêt particulier pour l'insertion professionnelle des habitants des QPV dans la mesure où le sport peut apporter une valeur ajoutée à chaque étape d'un parcours d'insertion. Quelques exemples de terrain ont été recueillis dans le cadre des travaux de la Cour :

- En amont, le sport permet d'aller à la rencontre de jeunes réticents vis-à-vis de l'école et des institutions en général et de nouer un contact avec eux dans un cadre informel³⁵.

Un projet de salle de sport mobile en Île-de-France

L'association Pass' Sport pour l'emploi porte un projet de déploiement d'une salle de sport mobile dans 30 QPV jusqu'en 2023 avec l'objectif d'aller à la rencontre des habitants par la pratique sportive et de repérer les jeunes qui ne sont ni en études, ni en formation, ni en emploi.

L'association, créée par le chef Thierry Marx et l'entraîneur de sportifs de haut niveau Benoît Campargue propose des formations de 12 semaines gratuites débouchant sur des emplois proposés par les entreprises partenaires.

- Intégré à un parcours d'accès à l'autonomie et à l'emploi, le sport contribue à développer des qualités intéressant les recruteurs : sociabilisation, motivation, goût de l'effort et de la performance, respect des règles et des autres, discipline, travail en équipe pour les sports collectifs, etc.

³⁴ Cf. *Faire du sport un levier pour les jeunes des quartiers populaires*, Ville de Paris, 2018 :

- la pratique licenciée y est deux fois inférieure à la moyenne nationale ;
- le taux d'équipements y est de 22 pour 10 000 habitants (contre 49 pour 10 000 habitants en moyenne nationale) ;
- les filles âgées de 15 à 29 ans représentent 26 % des licenciés de cette tranche d'âge (contre 35 % sur l'ensemble du territoire).

³⁵ Des activités culturelles peuvent également permettre de favoriser la prise de contact avec des jeunes éloignés des institutions œuvrant en faveur de l'insertion professionnelle.

L'association Rebonds ! utilise le sport – en particulier le rugby – comme outil d'éducation et d'insertion sociale et professionnelle auprès de publics en difficulté en région Occitanie. Plusieurs projets de remobilisation sont destinés à des publics spécifiques comme *l'Essai au féminin* pour les jeunes filles des QPV ou le *Parcours sport animation* pour les jeunes en situation de décrochage scolaire. Le *parcours d'accompagnement social sport-emploi* – 66 bénéficiaires en 2021 – consiste à accueillir des jeunes en difficulté – du lundi au jeudi de 9 h 30 à 16 h 30 – en leur proposant une alternance d'activités sportives et d'ateliers de remise à niveau. Cette approche ludique conjuguée à un suivi étroit conduit à un taux de sortie positive de 63 %. En amont, des opérations de repérage des « invisibles », c'est-à-dire des personnes inconnues du service public de l'emploi et des services d'insertion, sont organisées, par exemple en démarchant les clubs de football.

L'accompagnement vers l'emploi passe par la formation : 28 jeunes ont été accompagnés pour passer le Bafa (brevet d'aptitudes aux fonctions d'animateur) et 36 bénéficiaires sont entrés dans un dispositif de préparation opérationnelle à l'emploi collective de Pôle emploi (d'une durée de trois mois, sur des métiers en tension).

L'association Educaterra – basée à Aubervilliers – apporte des solutions innovantes aux besoins de recrutement des métiers dits « en tension » en utilisant la transférabilité des valeurs du sport dans les postures professionnelles : l'esprit d'équipe, le respect des consignes, le dépassement de soi, etc. Au travers de parcours de formation intensifs (400 heures en moyenne) et personnalisés en fonction des besoins et des capacités de chacun, 1 500 à 2 000 personnes sont accompagnées chaque année avec un taux de sortie positive de 85 %.

- Servant de cadre à la rencontre de recruteurs et de candidats en aveugle ou dans un cadre informel, le sport favorise le dépassement des *a priori* que peut susciter la lecture d'un *curriculum vitae* en permettant de valoriser des compétences non académiques.

Du stade vers l'emploi

Ce programme partenarial déployé par Pôle emploi vise à généraliser une initiative développée dans les Hauts-de-France consistant à mettre en relation recruteurs et candidats dans le cadre de rencontres d'athlétisme auxquelles chacun participe sans dévoiler, dans un premier temps, son statut. Recruteurs et candidats, identifiés par leur seul prénom, sont ainsi associés en équipe dans une pratique collective du sport qui permet aux employeurs d'observer le savoir-être des candidats dans un contexte très différent d'un entretien d'embauche. La rencontre sportive est suivie d'un *job dating* plus traditionnel avec les mêmes participants.

La pratique de la boxe dans les QPV de Toulouse

L'Académie de boxe, implantée dans le secteur du Mirail depuis janvier 2010 a pour objectif de promouvoir la pratique de la boxe dans les QPV de Toulouse. À travers des valeurs véhiculées par la pratique de ce sport, elle souhaite favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes issus de ces quartiers. Son gala annuel rassemble des employeurs qu'elle met en relation avec des jeunes dans un cadre moins formel que celui d'un entretien de recrutement.

- Le sport offre enfin des débouchés en matière d'emploi, par exemple dans le cadre d'activités périscolaires ou d'une animation de quartiers.

Lancé par le comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté en 2015 puis intégré au plan « Citoyen du sport » à partir de 2017, le dispositif Sésame vers l'emploi dans le sport et l'animation pour les métiers de l'encadrement (Sésame) permet aux rectorats de conforter l'action des associations visant à trouver un emploi par le sport.

Le dispositif Sésame

Il a pour objectif d'accompagner des jeunes âgés de 16 à 25 ans – issus de QPV, rencontrant des difficultés sociales ou en situation de décrochage scolaire – vers une formation d'éducateur sportif ou d'animateur. Il s'est inscrit en 2020 dans le cadre du plan « #1 jeune1solution » qui prévoit de doubler le nombre de bénéficiaires en élargissant les critères d'accessibilité. Outre les 2,2 M€ de crédits issus du programme budgétaire *Sport* et des 0,9 M€ du programme *Jeunesse, vie associative*, il a bénéficié en 2021 de 6 M€ de crédits supplémentaires du programme *Cohésion* de la mission *Plan de relance*. Les priorités fixées coïncident avec celles des associations : privilégier et repérer les jeunes les plus en difficulté, lever les freins au parcours, prioriser un statut rémunéré et favoriser l'insertion professionnelle à la sortie du parcours.

Le rapport³⁶ remis le 22 février 2022 par le maire de Poissy, M. Karl Olive, à la ministre chargée des sports, Mme Roxana Maracineanu, et à la ministre chargée de la ville, Mme Nadia Hai, préconise également la formation de nombreux jeunes à l'exercice de métiers dans le domaine de l'encadrement sportif. Le programme des équipements sportifs de proximité, qui vise à accompagner le développement de 5 000 terrains de sport d'ici 2024³⁷, pourrait ainsi conduire au recrutement de « médiateurs sportifs de proximité » pour optimiser l'accès à ces nouvelles structures.

Pour conforter la place du sport dans les parcours d'accès à l'emploi dans les QPV, il importe toutefois de s'assurer de la pérennité des associations de proximité qui obtiennent de bons résultats en ce domaine, alors que le développement de la pratique des appels à projets peut être source d'incertitudes et de fragilité pour certaines d'entre elles (cf. *infra*).

II - Des moyens consacrés à l'emploi des habitants des QPV mal connus

A - Des dépenses de l'État difficiles à évaluer

La mobilisation nationale pour les habitants des quartiers engagée en 2018 comportait un volet sur l'emploi et l'insertion professionnelle, dont le bilan n'a pas été tiré.

³⁶ Karl Olive, *Faire NATION par le SPORT : l'insertion des jeunes par le sport dans les quartiers*, février 2022.

³⁷ Une enveloppe de 200 M€ sur la période 2022-2024 a été déléguée à l'Agence nationale du sport à cet effet.

La mobilisation nationale pour l'emploi des habitants des quartiers

Les principales mesures annoncées à cette occasion ont été les suivantes :

- investir plus de 2 Md€ pour la formation vers l'emploi de 150 000 jeunes sans qualification et de 150 000 chômeurs de longue durée résidant en QPV (dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences - PIC) ;
- déployer les emplois francs en direction des demandeurs d'emploi résidant dans les quartiers, quels que soient leur âge et leur niveau de qualification ;
- accompagner 100 000 jeunes des quartiers dans leur insertion professionnelle, en mobilisant les cordées de la réussite, le parrainage et le tutorat ;
- offrir un accompagnement aux entrepreneurs des quartiers avec Bpifrance ;
- créer des clauses sociales spécifiques dans les chantiers des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ;
- doubler le nombre d'apprentis issus des quartiers pour le porter à 35 000 jeunes ;
- au sein du PIC, investir près d'1,5 Md€ dans la lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme.

Dans le cadre du plan de relance annoncé en septembre 2020, 1 Md€ avait été prévu pour les quartiers prioritaires au total. Le document de politique transversale sur la politique de la ville annexé au projet de loi de finances pour 2022 fait état de dépenses effectuées ou programmées de plus de 1,1 Md€ à mi-2021 sans autre précision. Lors du comité interministériel des villes qui s'est tenu le 29 janvier dernier, le Premier ministre a évoqué une mobilisation de 838 M€ pour soutenir l'emploi des jeunes dans les quartiers dans le cadre du plan « # 1jeune1solution » et le dépassement de l'objectif fixé à 1 Md€ de crédits du plan de relance pour les QPV³⁸.

Au comité interministériel des villes réuni à Grigny en janvier 2021, 2,3 Md€ complémentaires ont été annoncés pour de nouvelles mesures.

Mais en réalité, il n'existe pas de suivi des dépenses effectuées au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville en matière d'emploi et de formation professionnelle, comme le relève d'ailleurs le document budgétaire de politique transversale sur la politique de la ville annexé au projet de loi de finances pour 2022³⁹. Deux raisons principales expliquent le défaut de précision sur le montant des dépenses effectuées en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires.

³⁸ Selon le Premier ministre, 2,4 Md€ ont été engagés au bénéfice des habitants des QPV, dont 667,9 M€ pour la rénovation énergétique et l'investissement local, 1,2 Md€ pour la compétitivité et l'attractivité des quartiers et 429,5 M€ pour une relance solidaire et territoriale.

³⁹ « La politique de la ville étant, par essence, une politique transversale, le chiffrage des moyens de droit commun reste un exercice difficile. En effet, les ministères ne retiennent pas systématiquement une approche territorialisée de leurs politiques publiques et les systèmes d'information financière ministériels ne sont pas toujours en mesure d'identifier la part des crédits alloués, pour chaque programme, dans les QPV. Parfois, la seule possibilité de chiffrage est de réaliser une proratisation, relevant souvent de méthodes de calcul assez hétérogènes. Dans certains cas, il n'est pas possible de retracer la part des crédits affectés aux territoires de la politique de la ville ».

La première tient à l'absence d'identification des dépenses liées à l'emploi concernant les QPV en dehors des dépenses des programmes 102 et 103 de la mission *Travail et emploi*, considérées comme « transversales » dans le jaune budgétaire « Ville » (respectivement 406 M€ et 68 M€ de crédits de paiement en 2020) et des dépenses du programme 147 *Politique de la ville* consacrées à l'emploi (54 M€ de crédits de paiement en 2020), soit un total de 528 M€. La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) estime que celles-ci ne peuvent être calculées « *qu'en partant du pourcentage de bénéficiaires et en appliquant un coût unitaire théorique* » avec les limites inhérentes à ce type de calcul.

La seconde tient au défaut de renseignement systématique du nombre de bénéficiaires des dispositifs habitant dans les QPV. La mention de la part des QPV par dispositif apparaissant dans les tableaux de bord hebdomadaires et mensuels de la DGEFP est le fruit de travaux réalisés seulement à partir de 2020 dans le cadre du plan de relance. De plus, l'identification des contrats d'apprentissage signés par des jeunes résidant en QPV n'est plus disponible depuis 2020, année de migration du système d'information Ariane vers le système Deca. Une évolution est nécessaire pour ajouter cette fonctionnalité, mais d'autres opérations ont été jugées prioritaires ces derniers mois.

Sur le budget de la mission *Travail et emploi* (donc hors dépenses en faveur de l'emploi sur le programme 147 *Politique de la ville*, qui sont de moindre ampleur), les dépenses en faveur de l'emploi des habitants des QPV se seraient élevées à un peu moins de 800 M€ en 2019 et en 2020 en crédits de paiement, en appliquant au total des dépenses la part estimée des bénéficiaires des dispositifs résidant en QPV. Ce montant représentait 13,1 % des dépenses totales en 2019 et 13,4 % en 2020, soit moins que la part des habitants de QPV dans le total des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi. Pourtant, ces habitants présentent des caractéristiques qui devraient conduire à les orienter en priorité vers les dispositifs les plus intensifs, qui sont aussi les plus coûteux.

**Tableau n° 2 : estimation des dépenses d'intervention (hors allocations)
de la mission *Travail et emploi* consacrées à l'emploi des habitants des QPV⁴⁰**

<i>Crédits de paiement, en M€</i>	% bénéficiaires QPV	Exécution QPV 2019	Exécution 2019	Exécution QPV 2020	Exécution 2020
<i>Dépenses de guichet</i>		122	1 252	178	1 485
<i>Insertion par l'activité économique (exonérations)</i>	21,7 %	7	30	5	21
<u>Sous-total programme 102</u>		7	30	5	21
<i>Emplois francs</i>	100 %	23	23	68	68
<i>Exonérations Acre (création d'entreprise)</i>	8 %	52	644	61	762
<i>Aide TPE jeunes apprentis</i>	7 %	13	184	0	0
<i>Aide embauche TPE-PME</i>	8 %	12	150	0	4
<i>Aide unique aux employeurs d'apprentis</i>	7 %	15	221	44	630
<u>Sous-total programme 103</u>		115	1 222	173	1 464
<i>Dépenses discrétionnaires</i>		652	4 638	603	4 349
<i>Contrats aidés</i>	14 %	71	525	41	300
<i>Insertion par l'activité économique (aides aux postes et subventions)</i>	11 %	103	938	114	1 034
<i>Dispositifs en faveur des travailleurs handicapés</i>	10 %	37	373	44	441
<i>Garantie jeunes</i>	22 %	133	604	122	555
<i>Autres mesures "Jeunes" et SPE</i>	14 %	44	312	42	303
<u>Sous-total programme 102</u>		390	2 762	365	2 644
<i>Plan d'investissement dans les compétences</i>	14 %	229	1 635	194	1 384
<i>Actions en faveur de la formation</i>	14 %	35	251	46	332
<u>Sous-total programme 103</u>		266	1 897	241	1 724
Total des dépenses d'intervention		774	5 890	781	5 834

Source : Cour des comptes d'après données DGEFP (seules ont été retenues les dépenses QPV d'un montant supérieur à 5 M€)

⁴⁰ En l'absence de données, la Cour a retenu les hypothèses suivantes pour tenter de reconstituer l'enveloppe des dépenses en faveur des QPV sur le budget d'intervention de la mission *Travail et emploi* :

- 7 % de bénéficiaires QPV pour les dispositifs liés à l'alternance correspondant au chiffre figurant dans le document de politique transversale consacré à la ville en annexe du PLF 2022 ;
- 8 % de bénéficiaires QPV pour les dispositifs d'aide à l'emploi correspondant à la part des habitants de QPV dans l'ensemble de la population ;
- 10 % de bénéficiaires QPV pour les dispositifs en faveur des travailleurs handicapés correspondant à la part des habitants de QPV reconnus en qualité de travailleurs handicapés dans l'ensemble de la population ;
- 14 % de bénéficiaires QPV pour les dispositifs en faveur des demandeurs d'emploi (formation ou accompagnement) correspondant à la part des demandeurs d'emploi en QPV.

Pour l'année 2021, une approche similaire a été retenue par la Cour pour estimer les dépenses du plan « #1jeune1solution ». Dans ce cadre, la DGEFP finance 21 dispositifs pour un montant estimé à 6,26 Md€ en 2021 au total⁴¹ (dont 4,01 Md€ pour la seule aide exceptionnelle à l'apprentissage). Or, abstraction faite des emplois francs dont le taux de bénéficiaires en QPV est par construction de 100 %, seuls 8 des 20 dispositifs font l'objet d'un suivi du nombre de bénéficiaires en QPV. La dépense en faveur des habitants des QPV bénéficiaires de ces 8 dispositifs est estimée à 199 M€ en 2021 pour un total de 1,68 Md€ pour l'ensemble des bénéficiaires, soit une proportion de 11,8 %.

Pour les autres dispositifs, la Cour a retenu les hypothèses suivantes :

- pour les aides à l'apprentissage : la part des jeunes en apprentissage issus des QPV estimée à 7 % en 2019⁴², conservée à défaut de données plus récentes, est considérée comme un majorant dans la mesure où la dynamique de l'apprentissage observée depuis la réforme de 2018 porte principalement sur les formations postbac ;
- pour les autres aides : la proportion de demandeurs d'emploi résidant en QPV inscrits en catégorie A, qui est égale à 14 %.

Sur la base de ces hypothèses, les dépenses de l'État dans le cadre du plan « #1jeune1solution » en faveur des habitants des QPV s'élèveraient à 563 M€, soit 9 % seulement du total (cf. annexe n° 6). Ce pourcentage inférieur à la proportion de jeunes de QPV sur le territoire national et à la part des jeunes des QPV en recherche d'emploi découle du choix de privilégier dans le plan « #1jeune1solution » le soutien à l'apprentissage qui bénéficie encore trop peu aux jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

B - Une augmentation des moyens affectés par Pôle emploi à ses agences, plus importante dans les QPV que dans les autres zones géographiques

En France métropolitaine⁴³, les agences de Pôle emploi situées dans les quartiers prioritaires ou dont au moins un quart des demandeurs d'emploi résident en QPV ont connu une progression moyenne de leurs effectifs de 25 % entre 2017 et 2021, largement supérieure à celle enregistrée sur l'ensemble de la France métropolitaine (+ 7 %). L'Île-de-France et les Hauts-de-France ont bénéficié chacune d'un renfort de 400 agents (respectivement + 19 % et + 33 %).

⁴¹ DGEFP, tableau de suivi de l'exécution du plan « #1jeune1solution » en 2021. Les mesures sont financées par le programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*, mais aussi, pour certaines d'entre elles, par les programmes 102 et 103 de la mission *Travail et emploi*.

⁴² Document de politique transversale « Ville », annexe au PLF 2022.

⁴³ Pôle emploi a procédé en 2019 à un changement dans la méthode de comptabilisation des agences situées en QPV en outre-mer qui empêche de juger de l'évolution des moyens affectés aux QPV dans ces territoires sur la période 2017-2021.

Tableau n° 3 : évolution par région des effectifs des agences de Pôle emploi situées dans des QPV ou dont plus de 25 % des demandeurs d'emploi inscrits résident en QPV (France métropolitaine)

<i>En ETP</i>	2017	2021	Évolution 2017/2021
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	470,13	666,56	42 %
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	228,7	303,79	33 %
<i>Bretagne</i>	103,35	175,58	70 %
<i>Centre-Val de Loire</i>	179,67	180,09	0 %
<i>Grand Est</i>	640,07	831,04	30 %
<i>Hauts-de-France</i>	1 213,29	1 614,58	33 %
<i>Île-de-France</i>	2 147,20	2 548,87	19 %
<i>Normandie</i>	248,2	275,94	11 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	170,44	168,69	- 1 %
<i>Occitanie</i>	480,52	598,5	25 %
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	603,39	795,93	32 %
<i>Pays de la Loire</i>	342,81	375,96	10 %
Total général	6 827,77	8 535,53	25 %

Source : Cour des comptes d'après données fournies par Pôle emploi

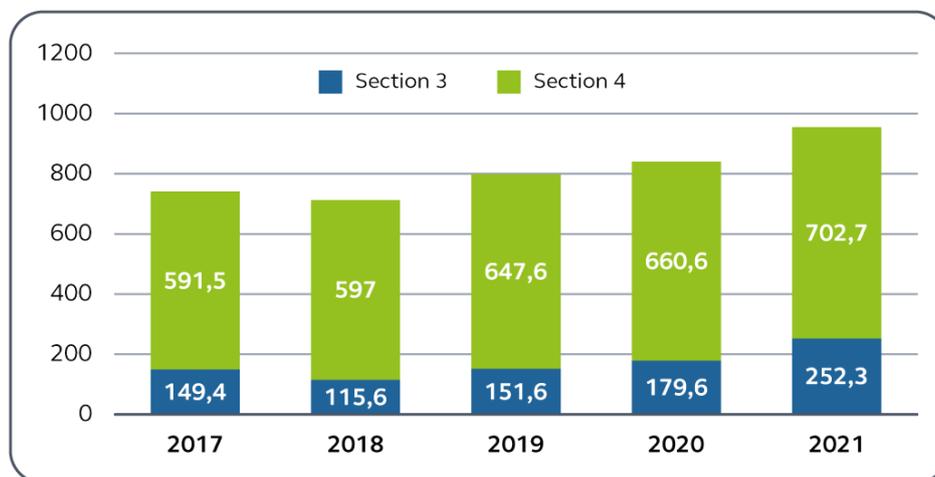
Ce renforcement des moyens humains – *a fortiori* après le renfort de 500 ETP en 2021 – conduit à une hausse de 19 % des dépenses de fonctionnement (section 4) entre 2017 et 2021. Elle s'accompagne d'une forte hausse (+ 69 %) des dépenses d'intervention⁴⁴ (section 3) en raison de la crise sanitaire (+ 18 % en 2020 et + 40 % en 2021).

Les dépenses en faveur des QPV ont ainsi atteint en 2021 à Pôle emploi 703 M€ pour les dépenses de fonctionnement et 252 M€ pour les dépenses d'intervention.

La proportion des dépenses consacrées aux agences situées dans les QPV de la France métropolitaine dans le total des dépenses a évolué de 1,6 point depuis 2017 pour s'établir en 2021 à 18,3 %, avec de fortes disparités entre les régions (31,8 % dans les Hauts-de-France et 28,6 % en Île-de-France contre 4,9 % en Nouvelle-Aquitaine et 8,4 % en Bretagne).

⁴⁴ L'évolution des dépenses d'intervention, qui comprennent les dépenses de formation, dépend pour partie de la part des crédits du plan d'investissement dans les compétences déléguée à Pôle emploi. Celle-ci est variable d'une région à l'autre.

Graphique n° 1 : dépenses de Pôle emploi affectées aux habitants des QPV de France métropolitaine (en M€)



Section 3 : Dépenses d'intervention en faveur des habitants des QPV

Section 4 : Masse salariale, loyers et frais de fonctionnement des agences situées en QPV

Source : Cour des comptes d'après données fournies par Pôle emploi

Les habitants des QPV sont sur-représentés parmi les demandeurs d'emploi : ils sont 7,6 %⁴⁵ des habitants en âge de travailler (de 15 à 64 ans), mais 14,0 % des inscrits de catégorie A à Pôle emploi et 11,8 % pour les inscrits de catégories B ou C. Compte tenu de leur éloignement à l'emploi, la part de ses moyens que Pôle emploi consacre aux habitants des QPV (plus de 18 % du total de ses ressources) est plus que proportionnelle à la part de ceux-ci dans le total des demandeurs d'emploi.

Les demandeurs d'emploi qui cumulent le plus de difficultés d'ordre social et professionnel sont accompagnés, dans la limite des effectifs de conseillers affectés à cette modalité, dans des parcours dits « d'accompagnement global », initialement conçus pour répondre aux besoins des bénéficiaires du RSA. Les autres se répartissent entre d'autres modalités plus ou moins intensives d'accompagnement⁴⁶ : accompagnement renforcé, accompagnement guidé ou simple suivi et, pour les jeunes disposant déjà d'un projet professionnel, l'accompagnement intensif jeunes (AIJ).

Dans le cadre de l'évaluation du revenu de solidarité active qu'elles ont publiée en janvier 2022⁴⁷, les juridictions financières ont estimé que les bénéficiaires du RSA, qui sont sur-représentés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, bénéficiaient d'un accompagnement vers l'emploi insuffisamment efficace. Ceux qui sont accompagnés par Pôle emploi bénéficient en réalité peu de la différenciation des moyens mis en place par l'opérateur :

⁴⁵ Chiffre Insee calculé sur les données disponibles pour la seule France métropolitaine.

⁴⁶ Les différentes modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi par Pôle emploi sont présentées en annexe n° 7. Une partie des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi peut être accompagnée par d'autres structures. L'accord-cadre national signé par Pôle emploi et par l'Agence pour l'emploi des cadres (Apec) fixe notamment pour priorité de répondre aux besoins des jeunes diplômés (de niveau bac + 3 et plus), en particulier des jeunes issus des quartiers prioritaires.

⁴⁷ Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active*, rapport public thématique, janvier 2022.

ils sont presque 70 % dans les types d'accompagnement les moins intensifs (contre 77 % pour la moyenne des demandeurs d'emploi). Seul l'accompagnement dit « global », mis en place en partenariat avec les départements, permet réellement de densifier l'accompagnement et d'avoir un impact positif sur le retour à l'emploi. Mais le nombre de demandeurs d'emploi susceptibles d'être accompagnés dans ce cadre demeure limité.

Fin novembre 2021, 1 151 conseillers de Pôle emploi étaient affectés à cet accompagnement et travaillaient en binôme avec des travailleurs sociaux. Ces postes sont cofinancés par les crédits du Fonds social européen (FSE). Le nombre d'entrées en accompagnement global est en progression : il s'élevait à 104 014 à fin décembre 2021, contre 90 448 fin décembre 2020 et 92 447 fin décembre 2019.

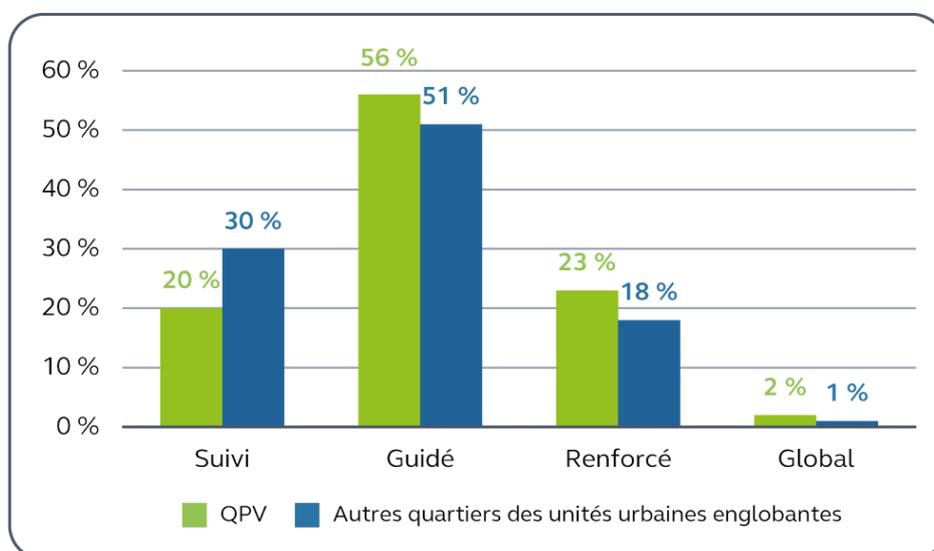
À travers l'intervention du conseiller de Pôle emploi, 38 % des demandeurs d'emploi en accompagnement global fin décembre 2021 avaient accédé à un service de Pôle emploi au cours des deux mois précédents (entrées en prestation ou en formation, mise en relation avec des entreprises, période de mise en situation en milieu professionnel, etc.). Une évaluation publiée par Pôle emploi en novembre 2018 a montré que l'accompagnement global augmentait le taux de retour à l'emploi durable au cours des six mois qui suivent l'entrée dans le dispositif de 27 %.

Les demandeurs d'emploi résidant dans les QPV bénéficient davantage de cette modalité d'accompagnement intensif par rapport aux habitants des quartiers des unités urbaines englobantes, mais dans des proportions pas assez significatives pour opérer un rattrapage.

En QPV comme dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes, les jeunes sont proportionnellement davantage concernés par l'accompagnement intensif : 35 % des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans des QPV bénéficient ainsi d'un accompagnement « global » ou « renforcé » (contre 25 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi des QPV). Cette part est de 30 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes (contre 19 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi des unités urbaines englobantes). La proportion des prestations relatives à l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) par Pôle emploi est toutefois moins marquée dans les QPV (7 %) que dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes⁴⁸.

⁴⁸ ONPV, *Accompagnement, formations et prestations des demandeurs d'emploi*, Chiffres clés Emploi, juin 2021.

Graphique n° 2 : répartition des demandeurs d'emploi selon leur modalité de suivi



Source : Pôle emploi (STMT) sur la base des demandeurs d'emploi (catégories A, B et C) inscrits au 30 juin 2020

Dans le cadre de « dispositifs territoriaux d'accompagnement » (DTA) mis en place par Pôle emploi en complément de son offre de services de droit commun et cofinancés par le FSE, des actions spécifiques ont été proposées localement en faveur de demandeurs d'emploi résidant en QPV. Elles concernent à ce jour 10 régions pour 80 conseillers avec pour cible 10 000 demandeurs d'emploi accompagnés.

Lancé en avril 2021, le nouveau dispositif intitulé « Équip'emploi » concerne explicitement les QPV, puisqu'il est désormais déployé dans 66 agences dont la proportion de demandeurs d'emploi en fin de mois résidant en QPV est supérieure à 35 %⁴⁹. Destiné aux publics les plus vulnérables, ce programme d'une durée de douze mois est élaboré en lien étroit avec les entreprises et les partenaires des territoires concernés. Grâce à la mobilisation de 1 000 conseillers à l'emploi – soit en moyenne 15 par agence concernée – les contacts sont plus réguliers que dans le cadre d'un suivi classique et peuvent même se prolonger après l'entrée en formation ou la reprise d'un emploi.

Même si l'accompagnement peut se poursuivre après le retour à l'emploi, ce dispositif s'inscrit dans la logique des précédents : une réduction du portefeuille des conseillers afin de permettre un suivi plus étroit des demandeurs d'emploi, mais sans offrir de solutions spécifiques à une population confrontée à un cumul de freins à l'insertion professionnelle. Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, Pôle emploi conteste cette affirmation et mentionne en exemples plusieurs actions menées en partenariat avec des associations locales pour tenir compte des difficultés rencontrées par certains habitants des QPV dans la maîtrise du français et des compétences de base.

⁴⁹ Dans les trois régions (Bretagne, Corse et Nouvelle-Aquitaine) où aucune agence n'atteint ce taux, quatre agences dont une part importante du public est en situation de fragilité ont néanmoins été identifiées « Equip'recruit » afin d'assurer une continuité territoriale de l'offre de services. Ces quatre agences qui bénéficient d'un financement du FSE distinct partagent les mêmes ambitions et les mêmes objectifs que les agences Équip'emploi et proposent le même accompagnement aux demandeurs d'emploi.

III - Des dispositifs d'insertion professionnelle qui ne combleront pas les écarts entre les QPV et les autres territoires

A - Un écart persistant entre les QPV et les autres territoires

Au 30 juin 2020, 14 % des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégories A, B ou C⁵⁰ résidaient dans un QPV, alors que ces quartiers ne concentrent que 8 % de la population totale.

La répartition par âge des demandeurs d'emploi résidant en QPV est proche de celle des demandeurs d'emploi résidant dans les autres quartiers des unités urbaines englobant au moins un QPV. La situation des demandeurs d'emploi dans les QPV se distingue de celle des autres quartiers par une proportion supérieure d'hommes (53 % contre 48 %) et par un niveau de formation généralement inférieur (60 % n'ont pas le niveau du baccalauréat contre moins de la moitié)⁵¹. Les demandeurs d'emploi en QPV ont moins souvent droit à une allocation chômage (50 % contre 63 %) et perçoivent davantage le RSA (34 % contre 22 %).

Au cours de l'année qui suit leur inscription en catégorie A ou B, 47 % des demandeurs d'emploi des QPV ont accès à un emploi (contre 59 % des demandeurs d'emploi des autres quartiers des unités urbaines environnantes). Quelles que soient les caractéristiques des demandeurs d'emploi, l'accès à l'emploi est plus faible dans les QPV que dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes.

Les jeunes résidant en QPV sont proportionnellement moins nombreux à faire des études ou être en formation que ceux habitant dans les autres quartiers (34,1 % contre 37,9 %) et ils sont 2,4 fois plus souvent en dehors du marché de l'emploi pour d'autres raisons que les jeunes hors QPV (19,4 % contre 8,0 %).

Les femmes vivant dans les quartiers prioritaires sont plus exposées que les autres à l'inactivité : 49,0 % des femmes âgées de 15 à 64 ans y sont inactives, soit une situation 1,6 fois plus courante que pour celles habitant dans les autres quartiers (30,7 %).

Les 50-64 ans présentent également un taux d'inactifs important (45,9 % contre 30,2 % dans le reste des unités urbaines englobantes).

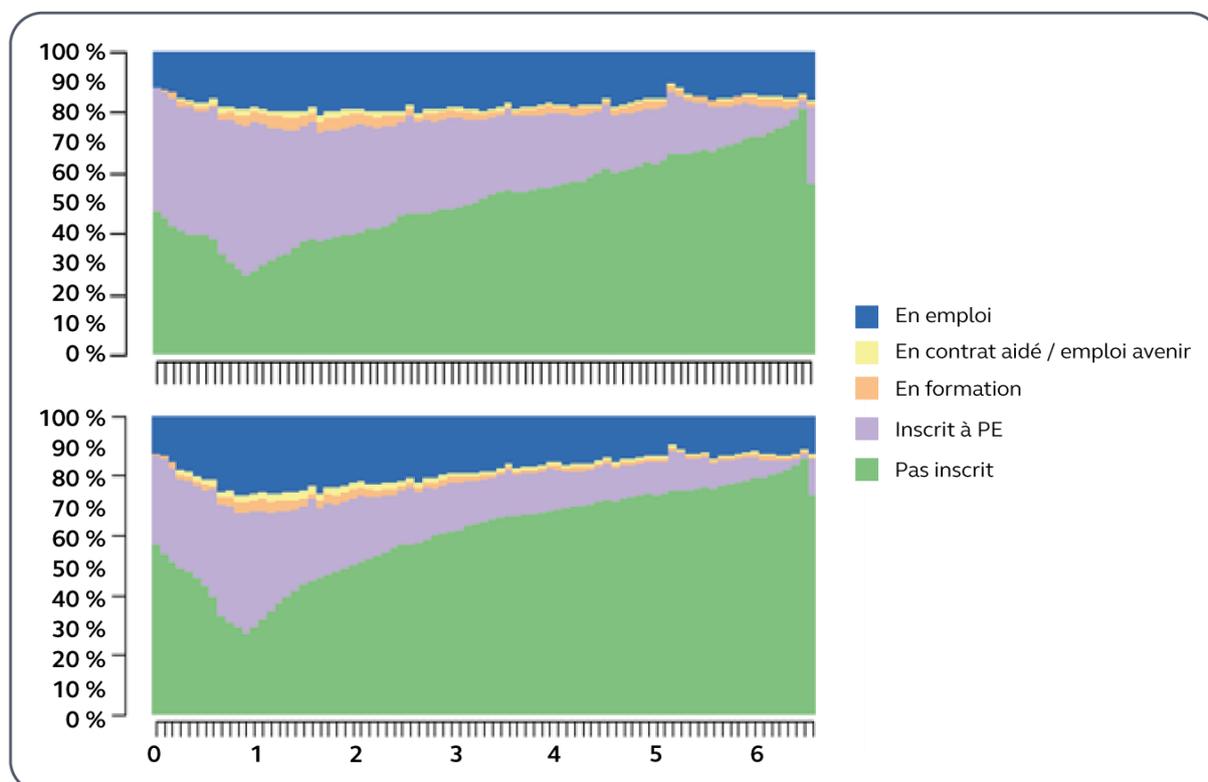
Au sein des 30-49 ans, population la plus insérée sur le marché du travail, le taux d'inactivité est 2,6 fois plus important que pour ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes.

Comme le montre le chronogramme ci-après, qui permet de suivre l'évolution sur plusieurs années des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en 2015, la part de ceux qui demeurent inscrits au-delà de 12 mois (en violet) est plus importante en QPV (graphique du haut) que dans les autres quartiers (graphique du bas). Cet écart se résorbe très lentement : cinq années après leur inscription à Pôle emploi, la proportion des demandeurs d'emploi encore au chômage est toujours supérieure en QPV.

⁵⁰ Demandeurs d'emploi sans activité (A), en activité réduite de courte durée (B) ou de longue durée (C), qui sont tenus de rechercher un emploi.

⁵¹ ONPV, *Profils et accès à l'emploi des demandeurs d'emploi inscrits à PE*, Fiche chiffres clés Emploi, juin 2021.

Graphique n° 3 : évolution sur six ans des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en 2015 selon qu'ils résident (graphique du haut) ou non (graphique du bas) en QPV



Source : Cour des comptes d'après données transmises par Pôle emploi

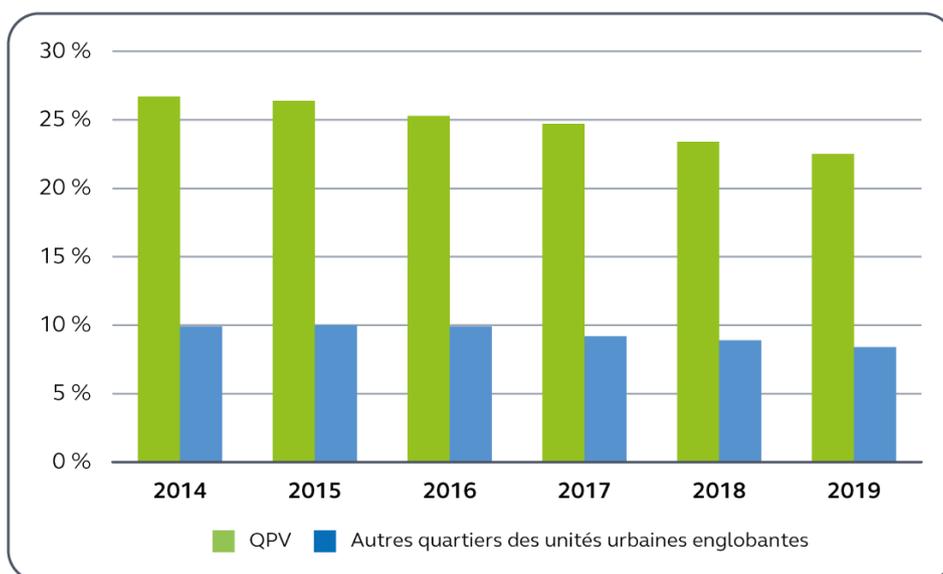
En 2019, et pour la cinquième année consécutive, le taux de chômage⁵² des personnes en âge de travailler (de 15 à 64 ans) a diminué dans les QPV : il était de 22,5 % en 2019 contre 26,7 % en 2014⁵³. En dépit de cette diminution, la situation de l'emploi dans les QPV reste toujours très dégradée par rapport à celle des autres quartiers : le taux de chômage des habitants des QPV est deux fois et demi supérieur à celui des autres quartiers des unités urbaines englobantes (22,5 %, contre 8,4 %), une proportion inchangée depuis 2014.

Pendant la crise sanitaire, le nombre de demandeurs d'emploi en QPV a augmenté, mais globalement plus faiblement que celui des demandeurs d'emploi hors QPV. En décembre 2020, la hausse sur un an des demandeurs d'emploi était de 3 points inférieure dans les QPV. La forte baisse du chômage liée à la sortie de la crise sanitaire a, en revanche, été moins marquée dans les QPV. Au total, la hausse entre 2019 et 2021 est identique entre les demandeurs d'emploi résidant en QPV et les autres.

⁵² Rapport entre le nombre de chômeurs et la population active (actifs occupés et chômeurs).

⁵³ ONPV, *L'emploi dans les QPV : une amélioration de la situation en 2019*, Fiche Chiffres clés Emploi, juin 2021.

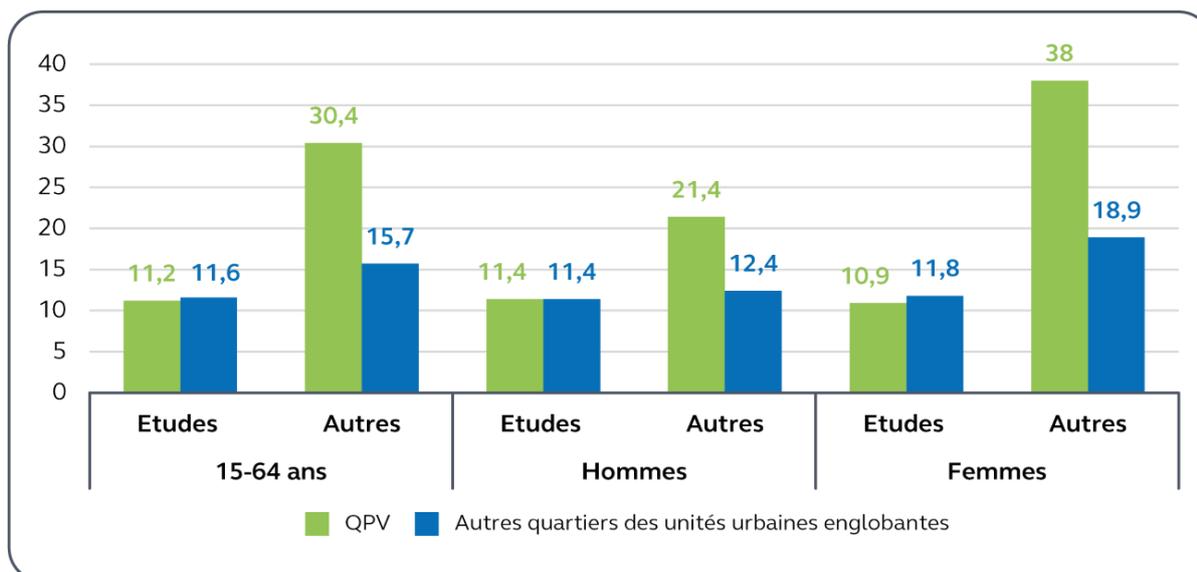
Graphique n° 4 : comparaison de l'évolution du taux de chômage entre 2014 et 2019



Source : Insee, enquêtes Emploi en continu (EEC)

Cette différence tient essentiellement au fait que plus de deux adultes sur cinq de 15 à 64 ans résidant en QPV restent à l'écart du marché de l'emploi : le taux d'activité⁵⁴ en QPV n'est que de 58,5 %, contre 72,7 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes, un taux qui reste stable depuis 2017. Alors que la proportion de personnes en formation est identique dans les deux populations (entre 11 % et 12 %), la proportion d'inactifs pour d'autres raisons est supérieure de 15 points dans les QPV, une divergence accentuée pour les femmes des QPV pour lesquelles la différence est proche de 20 points avec les autres femmes.

Graphique n° 5 : statut des inactifs de 15 à 64 ans selon le lieu de résidence en 2019



Source : Insee, enquêtes Emploi en continu (EEC)

⁵⁴ Rapport entre le nombre d'actifs (personnes en emploi ou en recherche d'emploi) et la population totale.

En matière d'emploi, le Gouvernement avait fixé plusieurs objectifs aux préfets pour la signature de la nouvelle génération de contrats de ville en 2014 :

- une réduction de moitié sur la durée du contrat des écarts de taux d'emploi, en particulier au bénéfice des jeunes ;
- une présence de Pôle emploi et des missions locales dans chaque territoire prioritaire ;
- la mobilisation d'au moins 20 % des contrats aidés et des aides à l'emploi pour les jeunes des quartiers ;
- le développement d'un soutien actif à l'entrepreneuriat.

L'objectif de réduction de moitié des écarts de taux d'emploi⁵⁵ n'a pas été atteint : alors que l'écart entre le taux d'emploi en QPV (43,8 %) et hors QPV (64,8 %) s'établissait à 21 points en 2014, il a même légèrement augmenté pour atteindre 21,3 points en 2019 : l'amélioration constatée dans les QPV (+ 1,5 point) a été inférieure à celle enregistrée hors QPV (+ 1,8 point).

B - Un impact limité des dispositifs d'accès à l'emploi au sein comme en dehors des QPV

La situation des habitants des QPV vis-à-vis de l'emploi est bien documentée, notamment grâce aux statistiques agrégées par l'ONPV. Il s'agit toutefois de photographies qui permettent des comparaisons d'une année à l'autre, mais ne reflètent pas les dynamiques des parcours individuels, ni les bénéfices des différents dispositifs.

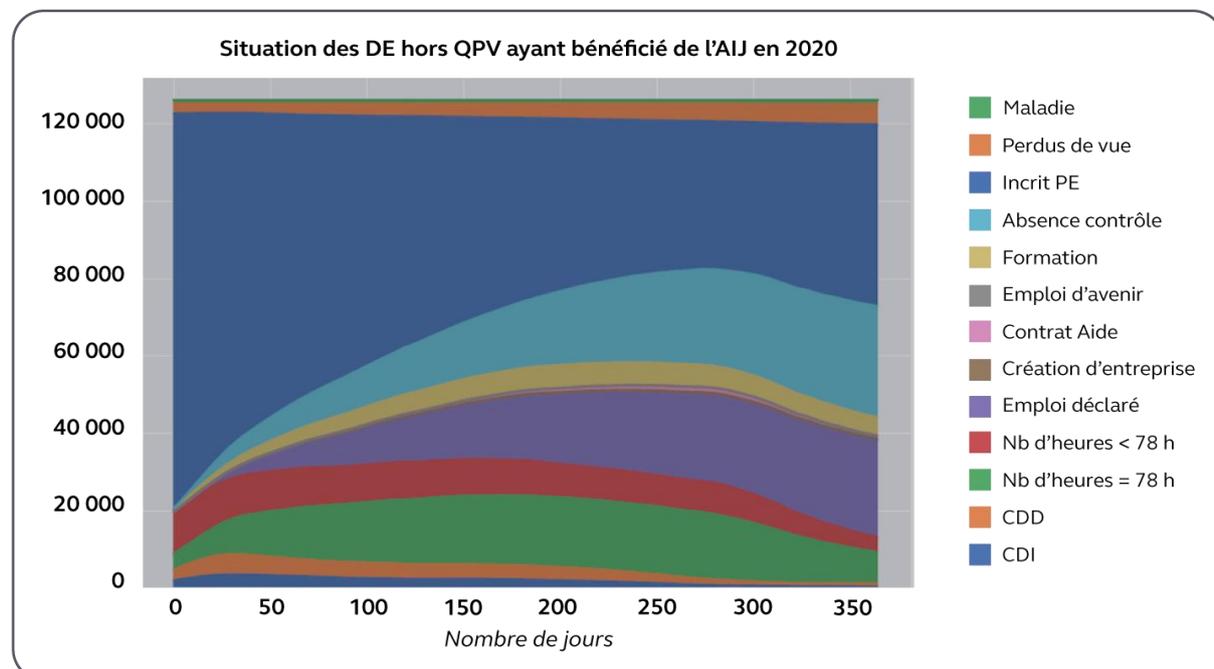
Afin de pallier cette carence, la Cour a mené un travail inédit à partir de données fournies par Pôle emploi et les missions locales. Pour chacun des quatre dispositifs étudiés – Garantie jeunes, accompagnement intensif jeunes (AIJ), contrats aidés et formations prescrites par Pôle emploi – ont été identifiés, année par année, tous les bénéficiaires habitant en QPV.

Les situations de ces personnes sont suivies sur un an à compter du jour d'entrée dans le dispositif et comparées avec celles des non-bénéficiaires en QPV. Des comparaisons sont également faites avec les demandeurs d'emploi hors QPV, bénéficiaires et non-bénéficiaires des dispositifs.

Pour la bonne compréhension des graphiques qui sont commentés dans la suite du rapport, une note de lecture détaillée est présentée dans l'encadré ci-après.

⁵⁵ Rapport entre le nombre de personnes occupant un emploi et le nombre total d'habitants.

Graphique n° 6 : exemple de graphique retraçant l'évolution des bénéficiaires de l'AIJ hors QPV en 2020



Source : Cour des comptes d'après données transmises par Pôle emploi

Comment lire ce graphique ?

- Environ 120 000 personnes ont bénéficié de l'AIJ en 2020, dont à J = 0 (c'est-à-dire lors de l'entrée dans le dispositif, quelle que soit sa date en 2020), environ 20 000 étaient en situation d'emploi (CDI, CDD et travail partiel) et 100 000 simplement inscrits à Pôle emploi.

- À J = 150, entre 30 000 et 40 000 personnes sont en situation d'emploi et le nombre d'inscrits à Pôle emploi est de l'ordre de 60 000.

- La situation d'emploi s'est améliorée pour une partie des bénéficiaires, mais elle semble se dégrader après J = 300.

Ce type de graphique apporte des informations riches sur l'insertion professionnelle des bénéficiaires d'un dispositif, mais ne suffit pas à conclure sur l'efficacité du dispositif sans point de comparaison. Pour apporter cette vision contrefactuelle, il faut comparer ce graphique à celui représentant l'évolution de la situation des personnes n'ayant pas bénéficié de ce dispositif qui constituent le groupe témoin du suivi de cohorte. Pour que la démarche de comparaison soit valide, il faut s'assurer que le groupe témoin présente des caractéristiques similaires pour celles qui peuvent avoir une influence sur l'accès à l'emploi. Le groupe témoin est sélectionné au hasard parmi les inscrits à Pôle emploi, mais de manière à présenter les mêmes caractéristiques moyennes en matière d'âge, de sexe, de niveau de diplôme et de durée d'inscription à Pôle emploi. Plus précisément, le groupe témoin contient le même nombre de personnes pour chaque sous-population identifiée par un quadruplet âge, sexe, diplôme, durée d'inscription.

Ce procédé permet de contrôler les autres caractéristiques pouvant influencer les situations vis-à-vis de l'emploi et donc de raisonner « toutes choses égales par ailleurs ». Les résultats du suivi de cohortes sont donc présentés sous la forme de quatre graphiques en carré.

Pour chacun des dispositifs concernés, le principe consiste à suivre sur un an (deux ans pour la Garantie jeunes) les personnes qui ont bénéficié d'un dispositif (graphiques de gauche) afin de comparer leur situation à celles des personnes qui n'ont pas bénéficié de ce dispositif (graphiques de droite) tout en présentant des caractéristiques similaires en termes d'âge, de genre, de niveau de diplôme et de durée d'inscription à Pôle emploi⁵⁶. Une distinction est également opérée entre les personnes qui résident en QPV (graphiques du haut) et celles qui n'y résident pas (graphiques du bas).

Dans les graphiques qui suivent, l'année 2018 a été prise pour référence afin d'éviter toute distorsion liée à l'impact de la crise sanitaire sur l'insertion dans l'emploi. On distingue à titre principal les personnes en emploi (bleu et orange), les personnes en formation (violet), les personnes qui ne satisfont plus aux contrôles (brun) et les personnes qui restent inscrites (gris).

Lorsqu'une personne suit une formation ou est accompagnée dans sa recherche d'emploi, il est possible qu'elle occupe déjà un emploi, souvent à temps partiel. C'est ce qui explique qu'au démarrage d'un dispositif, apparaissent des demandeurs d'emploi en emploi (bleu).

Les situations suivantes sont distinguées dans les graphiques ci-après :



Compte tenu de la possibilité de cumul de plusieurs statuts pour une personne à un instant donné, il a été décidé de retenir les situations selon la hiérarchie suivante :

- CDI ou CDD ;
- en contrat aidé ;
- en formation ;
- inscrit à Pôle emploi.

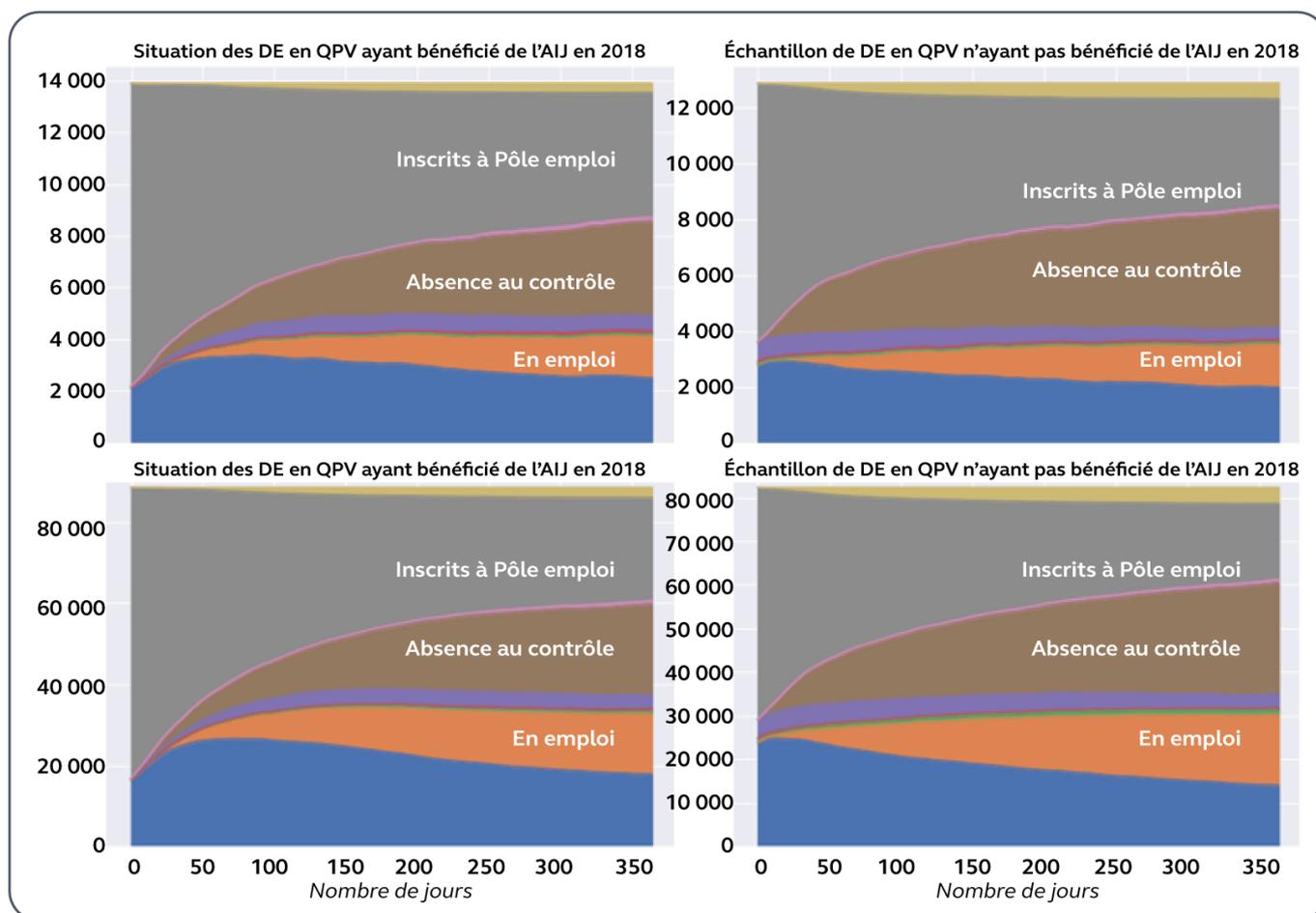
L'interprétation des résultats est rendue délicate par le poids important des personnes n'actualisant pas leur situation vis-à-vis de Pôle emploi (absence au contrôle), sans que l'on sache si c'est en raison d'une reprise d'emploi non déclarée ou pour un autre motif. Néanmoins, lorsqu'une personne répertoriée dans la catégorie « absence au contrôle » figure dans le fichier des déclarations préalables à l'embauche, elle bascule automatiquement dans la catégorie « en emploi ».

⁵⁶ D'autres variables sont susceptibles d'influer sur le retour à l'emploi, comme l'origine (que la Dares mentionne dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour) ou les trajectoires sur le marché du travail, le motif d'inscription à Pôle emploi, le bénéfice du RSA ou encore le métier recherché, variables prises en compte dans l'évaluation de l'AIJ publiée par Pôle emploi en janvier 2017. La Cour estime cependant qu'en retenant les quatre critères que sont l'âge, le sexe, le niveau de diplôme et la durée d'inscription à Pôle emploi, elle a pris en compte les principaux facteurs jouant sur la probabilité de retrouver ou non un travail et que les autres facteurs mentionnés ne sont pas susceptibles de modifier significativement les résultats. En particulier, la durée d'inscription à Pôle emploi, facteur ajouté aux premiers travaux de la Cour en réponse à une observation de Pôle emploi, couplée au niveau de diplôme, permet de tenir suffisamment compte de l'éloignement au marché du travail.

1 - Un accompagnement intensif des jeunes à l'impact éphémère

L'analyse de la trajectoire des 14 000 bénéficiaires du dispositif d'accompagnement intensif des jeunes en 2018 montre que 2 000 d'entre eux occupaient déjà un emploi au démarrage du dispositif et que ce chiffre était deux fois plus élevé 100 jours plus tard (chronogramme en haut à gauche). Dans le même temps, les jeunes demandeurs d'emploi de QPV qui ne bénéficiaient pas de ce dispositif (chronogramme en haut à droite) n'ont quasiment pas vu leur situation s'améliorer. Les deux chronogrammes du haut montrent cependant que le nombre de jeunes bénéficiaires du dispositif occupant un emploi stagne après le 100^e jour alors qu'il continue de progresser pour les non-bénéficiaires, si bien que la différence entre bénéficiaires et non-bénéficiaires de l'AIJ en QPV est ténue. Ce constat rejoint celui établi en-dehors des QPV : un impact immédiat qui s'estompe peu à peu.

Graphique n° 7 : efficacité du dispositif AIJ en 2018



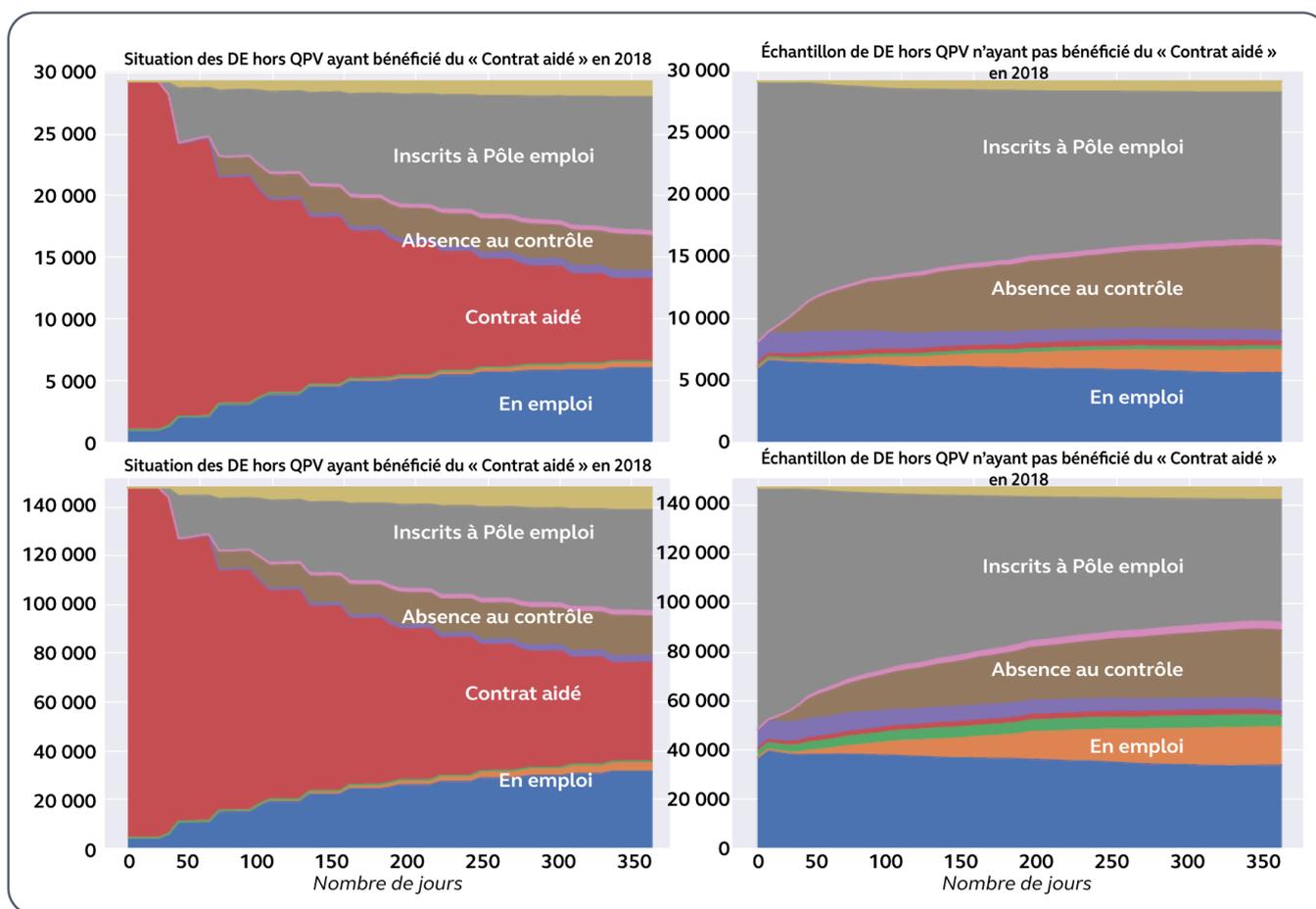
Source : Cour des comptes d'après données transmises par Pôle emploi

NB : pour les précisions sur les hypothèses retenues, se référer à l'encadré méthodologique.

2 - Des contrats aidés qui remplissent leur objectif de procurer temporairement un emploi sans pour autant constituer un véritable tremplin

La trajectoire des 30 000 habitants de QPV bénéficiaires d'un contrat aidé dans les secteurs marchand et non marchand en 2018 montre que près de la moitié des bénéficiaires occupent un emploi un an après (13 500) alors que moins du quart des demandeurs d'emploi de QPV avec un profil comparable le sont un an après (7 000). Cette différence tient surtout à la proportion de personnes (7 500) qui sont toujours en contrat aidé un an après. Le contrat aidé n'agit pas comme un tremplin efficace vers l'emploi traditionnel, ni vers la formation. Les constats sont similaires selon que les bénéficiaires résident ou non en QPV. Enfin, les personnes dont le contrat est interrompu ou arrivé à terme se trouvent dans la même situation que ceux qui n'ont pas bénéficié du dispositif.

Graphique n° 8 : efficacité du dispositif des contrats aidés en 2018



Source : Cour des comptes d'après données transmises par Pôle emploi

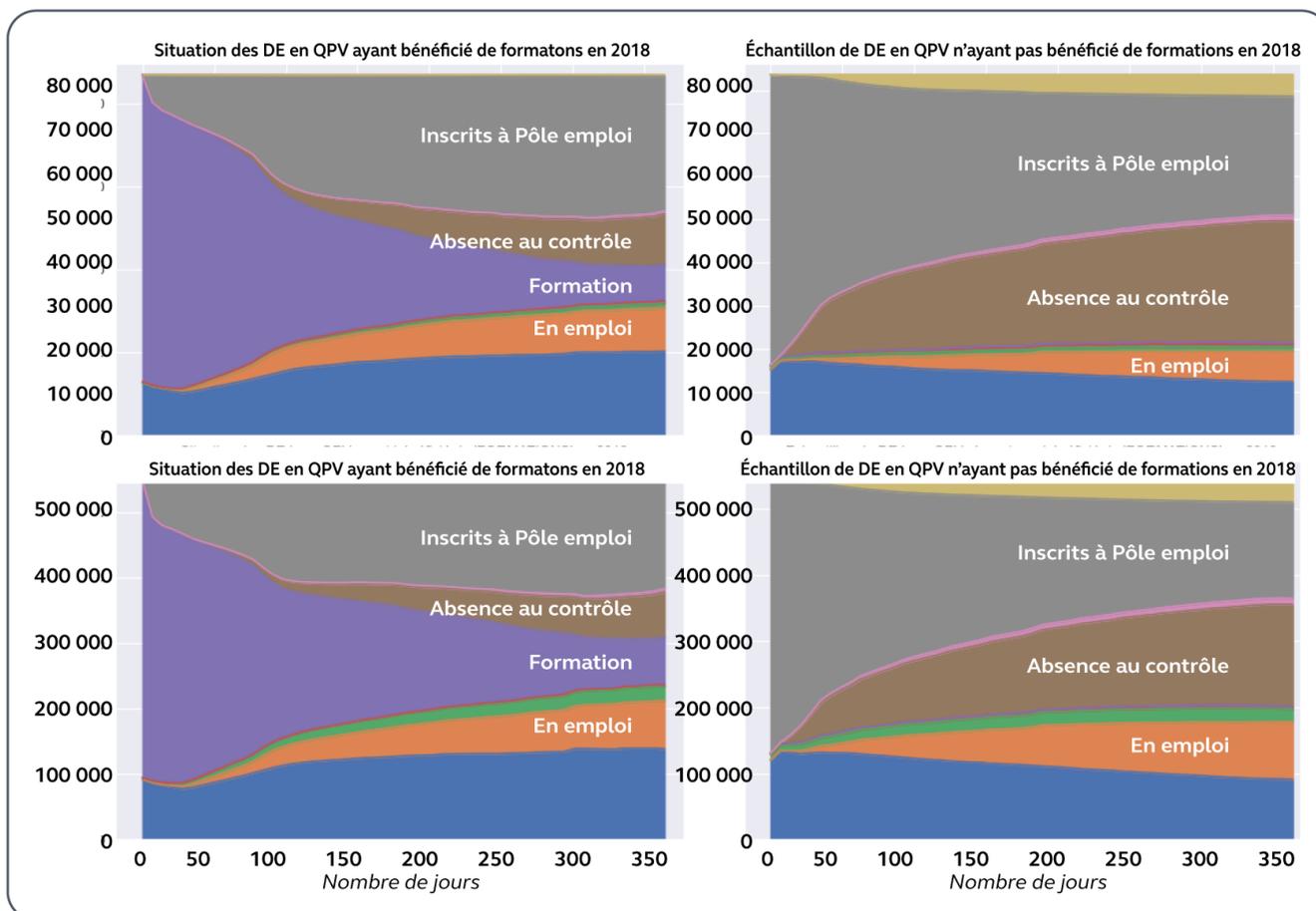
NB : pour les précisions sur les hypothèses retenues, se référer à l'encadré méthodologique.

3 - Des formations destinées à des personnes inscrites à Pôle emploi qui apportent une plus-value tangible, en particulier pour les habitants des QPV

Sur les 90 000 résidents de QPV entrés en formation en 2018 (graphique en haut à gauche), 30 000 occupaient un emploi et 10 000 étaient encore en formation en fin d'année, tandis que 20 000 demandeurs d'emploi étaient en emploi sans avoir suivi de formation (graphique en haut à droite). La formation apporte ainsi une plus-value réelle pour les demandeurs d'emploi en QPV (50 % de sorties supplémentaires en emploi).

Les 550 000 demandeurs d'emploi formés en dehors des QPV en 2018 (graphique en bas à gauche) sont un peu plus de 200 000 à avoir trouvé un emploi un an après alors qu'ils ne sont que 180 000 sur un échantillon comparable de non-bénéficiaires (graphique en bas à droite), soit 10 % de sorties supplémentaires en emploi. La formation augmente les sorties en emploi et cette amélioration est plus forte pour les demandeurs d'emploi résidant en QPV. La formation est un dispositif à privilégier au sein d'une population dont le niveau de qualification est inférieur en moyenne à celui des habitants des autres quartiers⁵⁷.

Graphique n° 9 : efficacité des formations prescrites par Pôle emploi en 2018



Source : Cour des comptes d'après données transmises par Pôle emploi

⁵⁷ Ce constat corrobore les résultats encourageants obtenus par l'Épide et les écoles de la deuxième chance pour des publics en grande difficulté. Voir à ce sujet : Cour des comptes, *L'établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide)*, communication à l'Assemblée nationale, mai 2021.

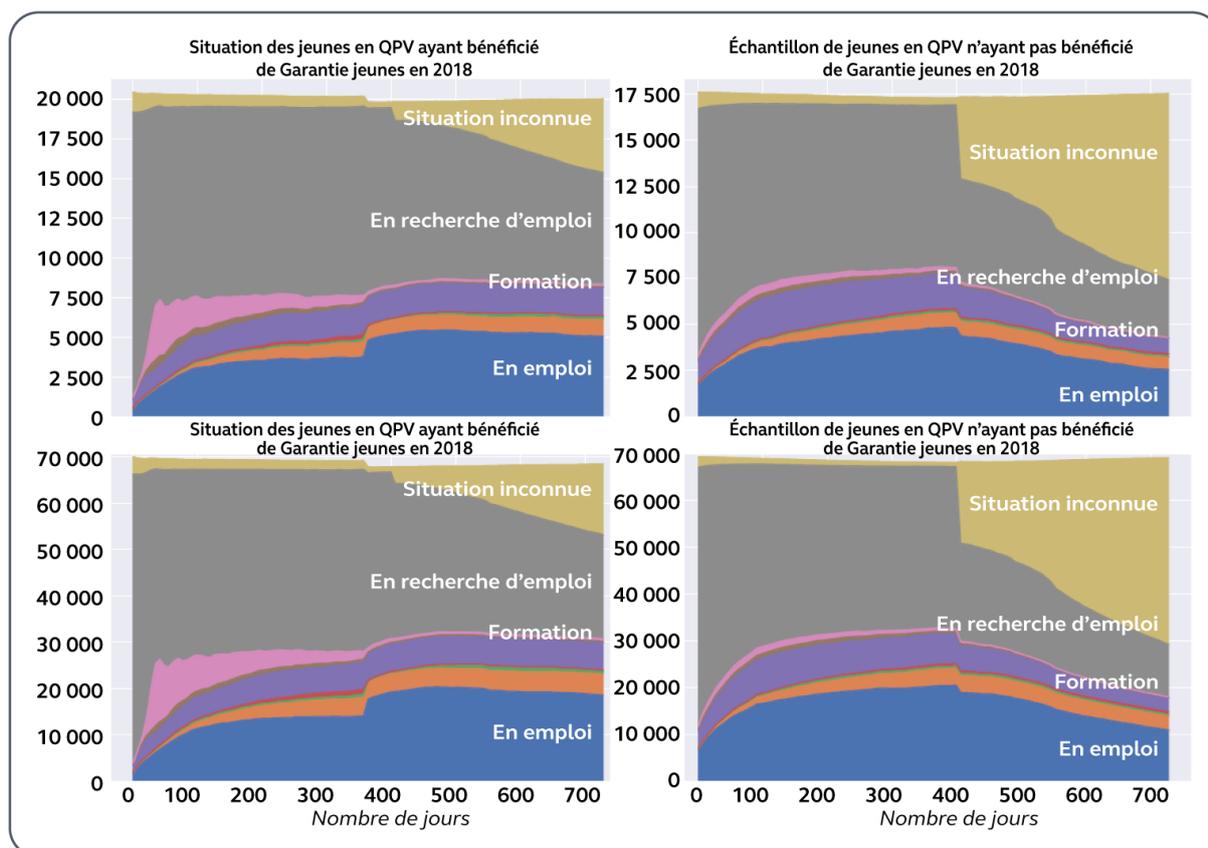
4 - Une Garantie jeunes trop peu performante par rapport à un Pacea moins intensif

Comme le dispositif de la Garantie jeunes se déploie sur 12 mois, la trajectoire des bénéficiaires a été observée sur deux années au lieu d'une (soit 730 jours au lieu de 365).

En première approche, la Garantie jeunes semble donner de bons résultats, quel que soit le lieu de résidence du bénéficiaire. Si l'insertion dans l'emploi semble plus lente au cours de la première année, une nette amélioration est constatée au cours de la seconde qui contraste avec la dégradation de la situation des bénéficiaires du Pacea, un dispositif moins intensif. Cette apparente meilleure situation dans l'emploi doit toutefois être tempérée par le suivi plus étroit dont font l'objet les bénéficiaires de la Garantie jeunes. Ainsi, deux ans après leur entrée dans le dispositif, plus des trois quarts des jeunes sont encore répertoriés par la mission locale alors que c'est le cas de moins de la moitié des bénéficiaires du Pacea. Parmi ces jeunes dont la mission locale a perdu la trace, certains ont sans doute trouvé un emploi.

Même si les jeunes accueillis en mission locale sont davantage reçus en entretien individuel (4,1 fois en moyenne contre 3,7 hors QPV) et suivent davantage d'ateliers (3,1 contre 2,5 hors QPV) dans les six mois suivant leur premier accueil, les résultats obtenus dans les QPV sont identiques à ceux obtenus dans les zones urbaines environnantes.

Graphique n° 10 : efficacité du dispositif Garantie jeunes en 2018 et 2019



Source : Cour des comptes d'après données i-milo

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le développement de l'activité économique et de l'emploi, troisième pilier des contrats de ville, a pour objectif la réduction de moitié, sur la durée des contrats, des écarts de taux d'emploi entre les territoires prioritaires et l'agglomération de référence, en particulier au bénéfice des jeunes.

Malgré la mobilisation du service public de l'emploi et les mesures prises dans le cadre du plan « #1jeune1solution », le taux de chômage des habitants des QPV est toujours 2,7 fois supérieur à celui des autres quartiers des unités urbaines englobantes, un rapport qui n'a pas varié depuis 2014. Bien que les contrats de ville aient eu pour objectif de réduire de moitié l'écart de taux d'emploi, celui n'a pas baissé et a, au contraire légèrement augmenté : alors que l'écart entre le taux d'emploi en QPV (43,8 %) et hors QPV (64,8 %) s'établissait à 21 points en 2014, il atteignait 21,3 points en 2019. En effet, l'amélioration du taux d'emploi constatée dans les QPV (+ 1,5 point) a été inférieure à celle enregistrée hors QPV (+ 1,8 point). L'éloignement du marché de l'emploi demeure le critère déterminant qui distingue les habitants des QPV (41,5 % des adultes de 15 à 64 ans sont inactifs) de ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes (27,3 % des adultes du même âge sont inactifs).

Ainsi, même si les moyens affectés sont en augmentation avec le plan de relance, notamment le plan « #1jeune1solution », et si le renforcement des effectifs de Pôle emploi dans les agences accueillant le plus de demandeurs d'emploi habitant en QPV permet un suivi plus étroit de ceux-ci, les analyses de cohortes réalisées par la Cour montrent que les dispositifs de droit commun – en dehors de la formation – donnent des résultats similaires à ceux obtenus dans les autres quartiers. Ceci ne permet pas de réduire les écarts, d'autant que les autres publics ont également bénéficié de moyens supplémentaires dans la période récente.

Quant à la proportion d'habitants de QPV ayant intégré un dispositif d'insertion dans l'emploi, elle n'est pas systématiquement connue, ce qui complique le pilotage de cette politique.

C'est pourquoi la Cour formule la recommandation suivante :

- 1. Pour chaque dispositif de la politique de l'emploi, suivre le nombre de bénéficiaires habitant en QPV et les dépenses associées et fixer un objectif de résultat propre à cette population (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion).*
-

Chapitre II

Des dispositifs à adapter à la spécificité et aux besoins des QPV et de leurs habitants

La Cour fait le constat que les spécificités des quartiers prioritaires de la politique de la ville et de leurs habitants sont insuffisamment prises en compte (I) et que la multitude de dispositifs existants ne bénéficie pas suffisamment aux publics les plus fragiles (II). Pour y remédier, il apparaît nécessaire de placer davantage les habitants des QPV au centre des dispositifs qui leur sont destinés (III).

I - Des spécificités réelles souvent sous-estimées

Certaines de ces spécificités, qui constituent pourtant de puissantes vulnérabilités, demeurent sous-estimées dans la construction même des dispositifs, quand d'autres spécificités voient leur portée explicative parfois surestimée, reportant sur les personnes accompagnées ou le quartier la responsabilité d'une insuffisante efficacité des dispositifs.

A - L'impact de la pauvreté et des défaillances de l'orientation scolaire

Malgré la multiplication des actions de toute nature, les écarts entre les QPV et les autres territoires demeurent. Une des explications principales tient au fait que l'action en faveur de l'emploi ne peut pas être efficace si certaines problématiques qui se situent en amont de l'arrivée sur le marché du travail – notamment la pauvreté et l'orientation scolaire – ne sont pas prises en compte.

1 - Un lien très étroit entre QPV et pauvreté, pauvreté et emploi

La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a fusionné les zonages préexistants sur la base d'un critère unique de bas revenus des habitants (part de la population ayant un revenu égal ou inférieur à 60 % d'une moyenne des revenus médians de la France métropolitaine et de l'unité urbaine d'appartenance). La nouvelle géographie prioritaire correspondant donc de fait à une carte de la concentration urbaine de la pauvreté en France (environ un quart de la pauvreté du pays et 8 % de la population française). Selon les données les plus récentes fournies par l'Observatoire national de la politique de la

ville (ONPV) dans son rapport annuel 2020, le taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % du revenu médian était, en 2017, trois fois plus élevé dans les QPV que sur l'ensemble du territoire métropolitain en s'établissant en moyenne à 43,2 % contre 14,5 %.

Or, un lien étroit existe entre non-emploi et pauvreté, lien que la concentration de la pauvreté en QPV transforme en facteur aggravant de leur situation, d'autant plus qu'en France, à la différence des autres pays de l'OCDE, la pauvreté présente la caractéristique d'une grande inertie spatiale et générationnelle comme le rappelle une note⁵⁸ d'avril 2017 du Conseil d'analyse économique : « *les enfants 'héritent' de la pauvreté de leurs parents : ils résident dans des zones denses de pauvreté, ont davantage de difficultés scolaires et, dès lors, un accès plus difficile à l'emploi, qui ne s'atténue pas complètement au cours de leur vie d'adulte* ». Cela emporte deux conséquences, l'une immédiate et l'autre à retardement :

- l'absence d'emploi aggrave la pauvreté sans que les prestations sociales parviennent à jouer un rôle suffisant d'amortisseur et la pauvreté rend plus difficile la réinsertion dans l'emploi, surtout si d'autres difficultés s'y ajoutent ;
- les enfants vivant en QPV subissent une situation de pauvreté pour 57 % d'entre eux contre 21 % en France métropolitaine.

2 - La mauvaise orientation scolaire et la méconnaissance des métiers

Les raisons qui conduisent au décrochage et à l'échec scolaires sont nombreuses et largement étudiées. Dans les QPV, comme ailleurs, l'origine et les inégalités sociales sont un facteur premier. Mais, et cela a été évoqué à plusieurs reprises lors des visites de terrain, la surreprésentation observée dans les QPV semble trouver une part d'explication dans une mauvaise orientation scolaire qui s'opèrerait, plus souvent qu'ailleurs, par défaut davantage que par choix, pour beaucoup de jeunes.

Au titre de l'année 2018-2019, les données fournies par l'ONPV indiquent que 60,4 % des collégiens des QPV appartiennent à une catégorie sociale défavorisée contre 25,2 % pour l'ensemble de la France et que la part des élèves présentant un retard scolaire en classe de sixième est supérieure de quatre points en QPV (11,8 % contre 7,8 %). Près d'un lycéen sur deux résidant en quartier prioritaire est en filière professionnelle contre un peu plus du quart dans la population générale. D'après les professionnels rencontrés, le problème n'est pas tant la surreprésentation des jeunes des QPV dans les filières professionnelles que le double choix contraint pour ces élèves : en effet, l'orientation vers cette filière s'opère souvent par un niveau scolaire insuffisant pour pouvoir prétendre à des filières générales et le choix du parcours au sein même de la filière professionnelle semble être souvent influencé moins par les envies que par la liste des parcours disponibles dans le lycée d'affectation⁵⁹.

⁵⁸ S. Carcillo, É. Huillery, Y. L'Horty, *Prévenir la pauvreté par l'emploi, l'éducation et la mobilité*, notes du Conseil d'analyse économique, n° 40, 2017.

⁵⁹ A. van Zanten, « Les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur. Quel rôle joue le lycée d'origine des futurs étudiants ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2015/1 (n°16), p. 80-92.

Cette situation pénalise particulièrement les jeunes habitants des QPV. Non seulement ils ne bénéficient pas des possibilités de réorientation qu'offrent les filières générales mais de plus, ils sont orientés vers des métiers qui ne répondent pas à leurs aspirations. En QPV comme ailleurs, la plupart des collégiens et lycéens est dans l'incapacité d'effectuer avec certitude des choix professionnels. En revanche, avec une information plus réduite sur les filières et sur les métiers et une orientation difficilement modifiable par la suite, les jeunes des QPV sont confrontés à une difficulté supplémentaire quant à leur avenir professionnel⁶⁰. Les capacités d'accompagnement par les missions locales et l'efficacité des dispositifs de l'emploi se trouvent de ce seul fait très réduites pour ces jeunes.

Un des trois grands objectifs des cités éducatives⁶¹, inaugurées à la rentrée scolaire 2019, à savoir « ouvrir le champ des possibles » vise à faire découvrir les filières de formation et du monde du travail. Il ressort pourtant des nombreux entretiens réalisés au cours de l'enquête que les liens qu'entretiennent les missions locales et Pôle emploi avec le milieu scolaire (y compris par le biais des cités éducatives) restent extrêmement ténus, alors que les conseillers du service public de l'emploi pourraient utilement partager avec élèves et professeurs leur connaissance concrète des conséquences de l'orientation scolaire en termes de débouchés professionnels d'accès au marché du travail. Leur association plus étroite aux événements et séquences pédagogiques ayant un lien avec l'emploi serait utile (découverte des métiers, orientation, recherche de stage et acquisition de savoir-être).

Enfin, l'apprentissage pourrait constituer une voie d'orientation plus adaptée. Pourtant, malgré une incitation forte dans le périmètre de l'éducation prioritaire (qui concerne près des deux tiers des collégiens des QPV), grâce à l'ouverture de nouveaux centres de formation d'apprentis (CFA) et de prépa-apprentissage⁶², visant un doublement du nombre d'apprentis (35 000) issus des quartiers prioritaires en 2022, ces derniers continuent à être orientés plutôt vers la voie professionnelle sous statut scolaire. Les causes devraient être mieux étudiées et une sensibilisation accrue à l'apprentissage devrait être conduite auprès des enseignants et encadrants des collèges concernés.

En effet, comme l'ont montré les travaux des juridictions financières sur les formations en alternance⁶³, le développement inédit de l'apprentissage constaté depuis 2019 a peu profité aux niveaux de qualification ne dépassant pas le baccalauréat et l'accès des jeunes des quartiers prioritaires à l'apprentissage demeure trop limité. Si des dispositifs tels que les prépa-apprentissage montrent que cette difficulté d'accès a bien été identifiée, leurs résultats sont pour l'heure décevants.

⁶⁰ T. Couppié, P. Dieusaert, M. Vignale, « Que deviennent les jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville après leur Bac ? », *Bulletin de Recherche Emploi Formation (BREF)*, Céreq, n° 391, 2020.

A. Jellab, « L'orientation scolaire en France ou de la distillation fractionnée. Des inégalités modulées par l'organisation du système éducatif et par des effets de contexte », *Revue Administration et Éducation*, 2021/3 (n° 171), pp. 35-44.

⁶¹ Les 126 cités éducatives sont un dispositif de coordination des services de l'État et des acteurs locaux visant à intensifier les prises en charge éducatives (de 3 à 25 ans), avant, pendant, autour et après le cadre scolaire autour de trois objectifs : conforter le rôle de l'école ; promouvoir la continuité éducative en renforçant le lien avec les parents ; ouvrir le champ des possibles en multipliant les opportunités d'ouverture sur le monde extérieur et par la mobilité.

⁶² Dispositif destiné à accueillir des jeunes de 16 à 29 ans peu ou pas qualifiés et éloignés de l'emploi ou des jeunes sortis sans qualification du système scolaire, afin de les préparer à entrer en apprentissage.

⁶³ Cour des comptes, *La formation en alternance : une voie en plein essor, un financement à définir*, rapport public thématique, juin 2022.

B - Deux spécificités à la portée explicative incertaine

Deux phénomènes sont souvent cités qui contribueraient à la persistance des écarts. Il s'agit d'une part des mobilités résidentielles, qui en renouvelant et en appauvrissant dans des proportions significatives la population des quartiers prioritaires, annihilerait les effets bénéfiques des politiques publiques notamment en matière d'emploi et, d'autre part, des économies informelle et souterraine qui créeraient un mécanisme d'éviction des dispositifs et de l'emploi, notamment des publics jeunes.

Aucune étude récente n'a été conduite à ce jour afin de confirmer ou d'infirmer l'existence de tels effets.

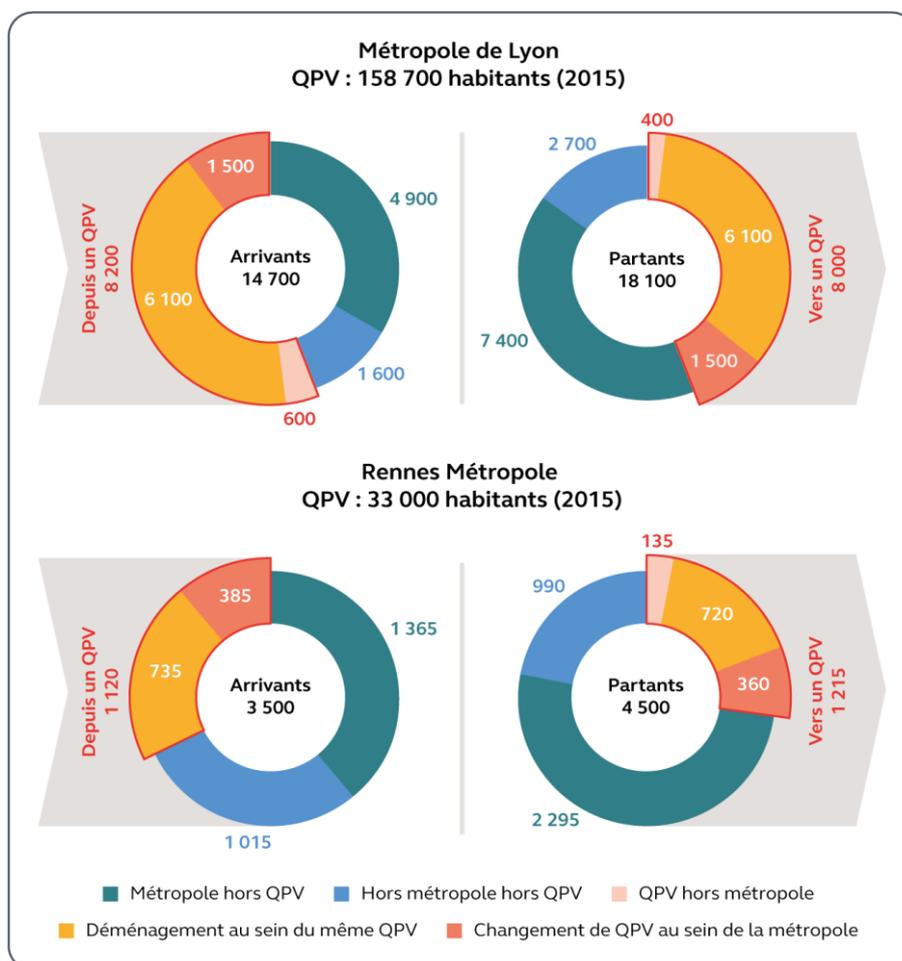
1 - L'effet des mobilités résidentielles sur la situation des QPV

En 2017, l'étude thématique du rapport annuel de l'ONPV⁶⁴ portait sur les mobilités résidentielles. Elle précise que dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville comme ailleurs, environ 12 % de la population a déménagé. Elle a permis de démontrer qu'entre 2015 et 2016, les ménages qui quittent les quartiers prioritaires ont un niveau de vie médian supérieur à celui de ceux qui y restent (1 031 quartiers représentant 90 % de la population des QPV) et que le niveau de vie médian des entrants est inférieur à celui des personnes qui y résident (816 quartiers représentant 54 % de la population). Mises à jour par l'Insee pour les mobilités entre 2016 et 2017, les données confirment le maintien de ce déséquilibre et donc l'existence d'un phénomène d'appauvrissement. Pour autant, aucune étude ne porte sur l'ampleur du phénomène, ni sur l'impact qu'il pourrait avoir ou non sur le maintien des écarts entre les QPV et les autres quartiers.

Dans l'attente d'une telle étude, quatre éléments permettent de relativiser la portée explicative souvent attribuée aux mobilités résidentielles, et donc à l'appauvrissement qu'elles engendreraient, dans le maintien de la situation dégradée des QPV :

- L'analyse de données locales fournies par l'Insee sur les mobilités régionales ou de certaines grandes villes permet de constater que le volume et la composition de ces flux de population peuvent difficilement entraîner des bouleversements de situation des QPV. En effet, en faisant abstraction des pertes de population (plus de sortants que d'entrants dans les QPV), les flux en provenance et en partance de et vers un QPV s'effectuent dans des proportions comparables (schéma n° 1). Il en est de même pour ceux en provenance ou en partance de et vers le hors QPV. Il n'y aurait donc que des évolutions marginales de composition et pas un remplacement généralisé et systématique des populations qui habitent en QPV.

⁶⁴ ONPV, *Mobilités résidentielles des habitants des quartiers prioritaires*, Rapport annuel 2018, mars 2019.

Schéma n° 1 : exemples de mobilités résidentielles en 2015

Source : Cour des Comptes d'après données Insee Analyses 2019 et 2021

- S'il est démontré qu'un mécanisme d'appauvrissement existe dans le cadre des mobilités résidentielles, les partants des QPV demeurent des publics relativement pauvres tout comme le sont les arrivants et les résidents du quartier. En effet, en 2017, le niveau de vie des arrivants était de 13 051 €, celui des partants de 14 544 €, quand le niveau de vie médian de la population en France métropolitaine était de 20 820 €. Les mobilités résidentielles concernent donc des publics qui sont tous pauvres ou proches du seuil de pauvreté monétaire fixé à 60 % du niveau de vie médian (12 492 € en 2017).
- Les chiffres publiés par l'ONPV en juin 2021 montrent que le taux de pauvreté n'a progressé que d'un point de pourcentage entre 2012 et 2017 dans les QPV pris dans leur globalité, une constatation venant confirmer les deux éléments précédents.
- Grâce aux travaux de l'ONPV et de l'Insee, les éléments disponibles quant aux profils des mobiles laissent entrevoir qu'il s'agit d'une même fraction de population utilisant les QPV, eu égard au montant plus bas des loyers, comme un lieu de transit. Les entrants sont souvent des personnes connaissant une situation instable (primo-arrivants, perte d'emploi, divorce, etc.) et les sortants des personnes dont la situation s'améliore (décohabitation familiale suivant la fin des études ou l'autonomisation, entrée en emploi, naissances, etc.).

Afin de confirmer ces éléments, une étude approfondie pourrait être conduite par l'ONPV et l'Insee. Elle pourrait aussi très utilement analyser la part des ménages ou publics sédentaires de QPV sur longue période. Cela permettrait éventuellement de vérifier l'existence ou non d'une corrélation entre la sédentarité, la pauvreté et l'éloignement de l'emploi.

2 - Les effets de l'économie informelle et du trafic de stupéfiants

a) L'économie informelle

Dans les cahiers territoriaux qui accompagnaient l'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires qu'elle a publiée fin 2020⁶⁵, la Cour des comptes avait relevé l'impact très négatif de l'économie informelle sur ces quartiers (nuisances, image dégradée, bâti et espace public détériorés, etc.). Cette dernière est entendue ici dans une acception restrictive, puisqu'elle se distingue de l'économie souterraine en ce qu'elle recouvre des activités qui ne sont pas illégales, mais qui devraient être déclarées pour, entre autres, des raisons évidentes de fiscalité mais aussi d'assurance et de sécurité des biens et des personnes. Il s'agit d'activités produisant peu de valeur économique (garde d'enfants, coiffure, restauration ou mécanique de rue), présentant une grande utilité sociale pour des habitants en précarité et des revenus complémentaires ou de subsistance pour ceux qui les réalisent⁶⁶. Sauf exception⁶⁷, aucune étude statistique locale ou nationale n'est disponible quant à ce phénomène dont le poids demeure méconnu.

Sur saisine du ministre de la ville et du logement, le Conseil national des villes a émis en 2019 un avis sur la question⁶⁸. Il y formulait plusieurs recommandations, à commencer par la mise en place d'outils d'évaluation à l'occasion du renouvellement des contrats de ville, mais aussi l'accompagnement en vue de la structuration de ces activités informelles, notamment pour deux raisons ayant trait à l'emploi : d'une part, la valorisation de l'expérience acquise par celles et ceux qui la pratiquent et leur insertion dans l'emploi formel (salarial ou création d'activité) et d'autre part, une perspective de sécurisation des parcours par l'accès à certains droits sociaux.

Certaines collectivités locales mettent à l'agenda de leurs politiques d'emploi et d'insertion professionnelle l'accompagnement de ces activités informelles vers l'économie formelle, y compris par le biais de l'économie sociale et solidaire de plus en plus développée dans les QPV⁶⁹, notamment par la création de tiers-lieux.

⁶⁵ Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires. Une dimension majeure de la politique de la ville*, rapport public thématique, décembre 2020.

⁶⁶ A. Ndiaye, K. Mamou, A. Deboulet, « La mécanique de rue : vertus cachées d'une économie dénigrée », *Métropolitiques*, mai 2019.

S. Jacquot, M. Morelle, « Changer de regard sur l'informel dans les quartiers populaires. De la mécanique "sauvage" à la mécanique de rue », *Métropolitiques*, novembre 2020.

⁶⁷ ONPV, « Entreprises informelles à Mayotte : les deux tiers sont situés dans un quartier prioritaire », in *Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires*, rapport annuel 2018, mars 2019.

⁶⁸ Conseil national des villes, *Économie informelle et quartiers prioritaires : Valoriser les savoir-faire économiques et soutenir les initiatives des habitants : un nouveau défi*, avis CNV, août 2019.

⁶⁹ ONPV, « L'économie sociale et solidaire en quartiers prioritaires : plus de 10 000 établissements employeurs pour plus de 100 000 emplois », in *Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires*, rapport annuel 2018, mars 2019.

b) *Le trafic de stupéfiants*

Dans son rapport portant sur l'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires précité, la Cour relevait combien le trafic de stupéfiants pesait dans l'appréciation négative collective et dégradée portée sur ces territoires et leurs habitants. Parmi les composantes majeures de l'*effet de quartier*, qui nourrissent notamment les discriminations à l'adresse en matière d'emploi, le trafic de stupéfiants figure en bonne position.

Cette activité illégale aurait un double effet d'éviction sur les dispositifs de l'emploi et sur l'emploi lui-même par un accroissement du taux d'inactivité. Une telle hypothèse a été soutenue à plusieurs reprises au cours des entretiens réalisés au cours de cette enquête sans pouvoir être documentée par les personnes rencontrées, ni par aucune étude récente.

Des travaux de recherche⁷⁰ menés par deux économistes, pour certains désormais anciens et qui mériteraient d'être actualisés, fournissent quelques données. De ces travaux, repris en 2016 dans le cadre d'un rapport conjoint de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) et de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca)⁷¹, il ressortait que les rémunérations versées en bout de chaîne, qui touchent surtout des jeunes habitants des QPV, représentaient 25 000 € par an pour la cocaïne et 8 500 € pour le cannabis, avec d'importantes disparités. Pour les participants au trafic en bas de l'échelle, les rémunérations représentaient, en moyenne, 90 € par jour pour un guetteur, 150 € par jour pour un vendeur et 700 € par mois pour une nourrice, avec un fort *turn-over* parmi les participants qui représenteraient 5 à 6 % de la population globale des quartiers, avec des différences importantes selon les QPV.

La seule dimension financière ne suffit toutefois pas à décrire l'ensemble des effets produits par ce versant de l'économie souterraine en matière d'emploi.

En effet, et cela a été évoqué au cours des entretiens par certains professionnels de terrain, la présence de ces trafics dans les QPV agit comme un facteur précoce de rupture pour des publics jeunes en situation de fragilité et vivant dans des environnements dégradés. Même s'ils ne rejoignent pas nécessairement le trafic de rue, les jeunes qui côtoient de tels milieux voient leur rapport à l'éducation, à la valeur travail, à l'autorité et à la légalité évoluer négativement. Les chercheurs indiquent que si le trafic aggrave le décrochage scolaire, il s'en nourrit également en trouvant au sein des QPV une masse importante et concentrée de jeunes peu ou pas diplômés. De ce fait, une amélioration de la collaboration (en intensité et en rapidité) entre l'éducation nationale et les missions locales est indispensable, de même que la montée en puissance de l'obligation de formation des 16-18 ans mise en place à la rentrée 2020, pour réduire le décrochage scolaire et le nombre de jeunes qui ne sont ni en études, ni en formation, ni en emploi.

⁷⁰ N. Lalam, « La canette et le sandwich. La participation des jeunes dans le trafic de stupéfiants », in C. Dupont, *L'intervention sociale à l'épreuve des trafics de drogues*, Addap 13, pp. 45-52, 2011. C. Ben Lakhdar, « L'économie du deal. Comprendre pour agir », *Les cahiers dynamiques*, Érès, n° 56, pp. 50-57, 2012.

⁷¹ C. Ben Lakhdar, N. Lalam, D. Weinberger, *L'argent de la drogue en France : estimation des marchés des drogues illicites en France*, Rapport synthétique, Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) – Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca), 2016.

II - Une multitude de dispositifs ne bénéficiant pas suffisamment aux plus fragiles

Les dispositifs de l'emploi présentent plusieurs défauts qui limitent leur capacité à atteindre les publics cibles les plus éloignés, dont l'accompagnement est pourtant indispensable à la réduction des écarts que connaissent les QPV.

A - Des dispositifs foisonnants, potentiellement concurrents, à la pérennité incertaine et dont l'intensité est mal connue

1 - Améliorer la lisibilité, rendre la communication plus moderne et plus efficace

L'illisibilité des dispositifs de l'emploi, dont la très grande majorité n'est pas spécifique aux QPV, ne tient pas uniquement à leur nombre très élevé. Même observés par catégorie de public cible ou par nature, leur foisonnement reste en soi problématique. À cela s'ajoute le fait qu'ils sont prescrits ou mis en œuvre par de nombreuses administrations ou opérateurs publics ou privés, sans même évoquer les collectivités locales. De fait, les dispositifs de l'emploi sont d'une grande complexité pour les usagers et même pour les professionnels et les opérateurs qui sont chargés de les mettre en œuvre et qui, souvent, méconnaissent les caractéristiques et les conditions d'éligibilité des dispositifs proposés par d'autres structures, voire en méconnaissent tout simplement l'existence.

Malgré des efforts de communication importants, comme par exemple autour du plan « #1jeune1solution » (cf. la plateforme internet *1jeune1solution.gouv.fr* qui regroupe le panel de l'offre à destination des jeunes), l'accès peut demeurer difficile. Ces tentatives de regroupement en matière de communication voient potentiellement leurs effets limités par la multiplicité de la communication produite en propre par chaque opérateur, voire par chaque structure sur son périmètre géographique d'intervention.

Pour les publics les plus jeunes ou pour ceux présentant des difficultés de compréhension, la mise en ligne de vidéos est à encourager pour rendre les messages et la présentation des dispositifs plus intelligibles et à la portée du plus grand nombre. De même, partant du principe qu'il ne suffit pas de recourir aux réseaux sociaux en général mais au bon réseau social, plusieurs professionnels rencontrés au cours de l'enquête préconisent un recours systématique aux applications les plus récentes et les plus couramment utilisées.

Dans le cadre du sondage réalisé auprès d'habitants des QPV (cf. annexe n° 9), 65 % des sondés considèrent que les dispositifs d'aide à l'emploi sont trop peu connus. Chez les moins de 35 ans, ce pourcentage atteint 72 %. Parmi les non-bénéficiaires de dispositifs d'aide à l'emploi ou à la formation professionnelle interrogés sur la raison pour laquelle ils n'en ont pas bénéficié, 20 % répondent qu'ils en ignoraient l'existence. Ils sont 30 % parmi les inactifs et 24 % parmi les moins de 35 ans à invoquer cette raison, 27 % parmi ceux dont le niveau de diplôme est inférieur au baccalauréat et 34 % parmi ceux ayant une nationalité étrangère.

En tout état de cause, le défaut de lisibilité et de communication contribue à réduire le recours aux dispositifs, y compris pour ceux qui en auraient potentiellement le plus besoin et qui devraient en être les bénéficiaires prioritaires. De ce seul fait, l'efficacité de l'offre disponible est entravée.

2 - Une pérennité incertaine et une instabilité qui engendrent des difficultés pour les bénéficiaires mais surtout pour les professionnels

À la fragilité des situations personnelles, les dispositifs d'aide à l'emploi sont censés répondre par un accompagnement sécurisant fondé sur une adaptation au besoin de l'utilisateur. Sur la période sous revue de l'enquête menée par la Cour, l'exemple le plus déstabilisant pour les demandeurs d'emploi concerne les contrats aidés, dont le risque de non renouvellement plonge les bénéficiaires dans une situation d'anxiété et une incapacité à se projeter durablement dans l'emploi. Certains changements de dénomination de dispositifs d'accompagnement, quand ils évoluent, pourraient aussi être évités lorsque la finalité et le public visé demeurent.

Pour les professionnels chargés de mettre en œuvre ces dispositifs, la pérennité incertaine et l'instabilité de ceux-ci entraînent une sur-administration en matière de formation et de communication, qui affecte l'efficacité des actions d'accompagnement. Le *stop and go* et les décisions d'évolution des dispositifs prises dans l'urgence engendrent des problèmes de mise en œuvre, et alors que la pérennité des financements n'est pas garantie. Ces circonstances n'apportent pas la sécurité nécessaire pour déclencher les recrutements dans les structures d'accompagnement.

La gestion de la temporalité en matière d'aide à l'emploi, qu'il s'agisse de la durée de l'appui individualisé ou de la capacité à répondre rapidement à la sollicitation d'un usager, détermine la réussite ou l'échec d'un processus d'accompagnement vers l'emploi, particulièrement pour les habitants des QPV. Aussi, la pérennité des moyens et la stabilité des règles de mise en œuvre des dispositifs sur le long terme sont de nature à accroître l'efficacité des actions en direction des publics les plus fragiles.

3 - Des dispositifs potentiellement concurrents

Le nombre de dispositifs, leur accumulation par sédimentation et leur prescription par des acteurs différents peuvent occasionner des concurrences entre offres d'accompagnement et entre structures. L'existence de telles concurrences, et parfois leur persistance ou les délais que nécessite leur correction, sont le symptôme d'un manque de cohérence globale en termes d'objectifs et de financements. Elles nuisent à l'efficacité des dispositifs et aux bénéficiaires.

Au cours de la présente enquête, comme lors de précédents travaux sur l'Épide précités, un exemple de concurrence entre la Garantie jeunes et l'offre d'accompagnement par l'Épide a été mis en évidence. Les missions locales sont prescriptrices pour les deux dispositifs. Mais, si le premier est un dispositif dont elles ont la responsabilité directe et pour lequel elles bénéficient de financements au regard d'objectifs annuels d'entrées, tel n'est pas le cas du second. De ce fait, l'orientation vers l'Épide peut se trouver minorée voire réduite, notamment lorsque, comme ce fut le cas en 2021, un objectif plus volontariste d'entrées en Garantie jeunes a été fixé aux missions locales. Alors que celles-ci prescrivaient 25 % des volontaires en Épide issus

des QPV depuis 2017 (exception faite de 2020, année de crise sanitaire, avec 22 %), ce taux a fortement baissé en 2021 pour s'établir à 18 %, alors-même que la fréquentation des missions locales a été très élevée en 2021 et que l'Épide n'atteint toujours pas ses objectifs en matière de jeunes accueillis au regard des places disponibles. Pendant plusieurs années, cette concurrence était également due à des montants d'allocations différents qui ont été alignés en décembre 2021⁷².

De même, deux types de concurrence ont été évoqués qui mériteraient d'être analysés plus précisément :

- la première concerne les professionnels de terrain, missions locales et milieu associatif, auxquels des missions similaires vis-à-vis des jeunes des QPV sont confiées par des canaux différents (en tant qu'opérateurs pour les unes et à travers des appels à projets pour les autres) et qui, par recoupement, les mettraient de fait dans une situation de concurrence dommageable pour les bénéficiaires sur certains territoires ;
- la seconde, sans qu'elle soit à ce stade mesurée, concerne le maintien dans le parcours éducatif ou un décrochage du parcours scolaire en vue de l'obtention d'une allocation servie dans le cadre d'un dispositif d'aide à l'emploi (Garantie jeunes et désormais contrat d'engagement jeune).

4 - Une intensification du droit commun en faveur des QPV non identifiable

Les structures chargées de la mise en œuvre voient leurs objectifs annuels d'entrées dans les dispositifs fixés dans le cadre de discussion avec les services déconcentrés de l'État sans qu'une analyse soit toujours faite de la cohérence entre les objectifs fixés et les moyens disponibles. Augmenter la part des publics cibles résidant en QPV dans les entrées de certains dispositifs peut nécessiter une augmentation des moyens parfois plus que proportionnelle.

La demande, formulée par le Comité national de liaison des régies de quartiers (CNLRQ) mais valable pour d'autres acteurs de l'insertion par l'activité économique (IAE), d'une majoration ou d'une pondération accrue des financements liés à l'accompagnement des résidents des QPV n'a pas été accueillie favorablement. Il en est de même de la fixation d'objectifs pour des structures à vocation générale sans que les financements intègrent le coût budgétaire en fonctionnement ou en masse salariale correspondant à l'intensification de leur action auprès des habitants des QPV. Tel est le cas par exemple pour l'Épide, pour lequel la progression annuelle des objectifs ne s'accompagne ni de l'analyse des besoins en matière de présence accrue dans les QPV pour mettre en œuvre l'aller-vers, ni de la levée des freins périphériques liés aux transports de publics défavorisés dans des centres parfois éloignés, ni de l'estimation des coûts nécessaires au rattrapage pédagogique, sanitaire ou psychologique par rapport à d'autres publics cumulant moins de difficultés.

⁷² En réponse aux observations provisoires de la Cour, la DGEFP souligne cet alignement des allocations et la possibilité de bénéficier d'un accueil le week-end en l'absence de solution d'hébergement personnelle, conformément aux recommandations formulées par la Cour en mai 2021 dans sa communication à l'Assemblée nationale relative à l'Épide.

Il est essentiel qu'une attention plus grande soit portée à la cohérence entre les objectifs fixés et les moyens dont disposent les structures pour les atteindre. L'expérience Equip'emploi constitue une bonne pratique à cet égard : les moyens humains sont connus et réservés à l'intensification du droit commun en faveur des QPV.

B - Des dispositifs qui ne bénéficient pas toujours aux plus fragiles

Selon le sondage réalisé pour la Cour (cf. annexe n° 9), seules 31 % des personnes interrogées savent qu'elles habitent un quartier prioritaire de la politique de la ville ; les autres n'ont donc pas conscience que leur lieu de résidence leur permettrait de bénéficier d'aides accrues, notamment en matière d'insertion professionnelle. Une courte majorité (52 %) juge que les habitants des quartiers prioritaires reçoivent davantage d'aide en matière d'emploi ; les moins de 35 ans, bénéficiaires d'une large palette de dispositifs, en sont davantage convaincus (57 %) que les habitants en activité (47 %), qui n'ont peut-être pas eu besoin d'y recourir pour travailler. Lorsqu'ils sont questionnés pour savoir si les dispositifs sont adaptés à la situation des habitants de leur quartier, leurs avis sont partagés : 44 % répondent par la négative et 47 % par l'affirmative. Ils ne sont que 46 % à considérer que les dispositifs sont efficaces (et 47 % à soutenir le contraire). Enfin, pour ce qui est des raisons qui fondent le non-recours, les deux tiers (63 %) des non-bénéficiaires estiment ne pas en avoir besoin.

Enfin, pour ceux qui considèrent que leur situation s'est améliorée, cette amélioration est due davantage à l'entourage proche (29 %) qu'aux acteurs chargés des dispositifs publics (27 %), parmi lesquels Pôle emploi est cité en premier (17 %), les missions locales et le milieu associatif étant cités chacun dans 7 % des cas.

Ces avis confirment la perception d'un manque d'efficacité des dispositifs, qui explique aussi une partie du non-recours.

L'analyse des données montre que les effets, lorsqu'ils existent, bénéficient au sein des QPV aux habitants présentant une moindre distance à l'emploi, l'action publique peinant à atteindre les publics les plus fragiles et les plus éloignés. Trois exemples l'illustrent.

1 - Les emplois d'avenir

Déployés entre novembre 2012 et fin 2017, les emplois d'avenir (un à trois ans contre six mois à deux ans pour les autres contrats aidés) étaient destinés aux jeunes de 16 à 25 ans sans diplôme ou titulaires d'un CAP-BEP et ayant été en recherche d'emploi au moins six mois sur les douze mois précédant l'embauche. Les jeunes qui résident dans un quartier prioritaire bénéficiaient d'un accès privilégié aux emplois d'avenir avec une dérogation permettant leur recrutement jusqu'au niveau bac + 3. La mission locale était chargée de suivre le jeune durant l'exécution du contrat en lien avec l'employeur sur lequel repose une obligation de formation du bénéficiaire. Les contrats signés dans le secteur non marchand étaient soutenus par l'État à hauteur de 75 % du Smic contre 35 % dans le secteur marchand.

L'objectif cible d'entrées de jeunes habitant en QPV était de 30 % pour 2015 et 20 % pour 2016 et 2017. Malgré la dérogation de niveau de diplôme, les entrées réelles ont représenté, selon les chiffres fournis par la DGEFP, pour la France entière, 15,8 % en 2015, 18,5 % en 2016 et 21,4 % en 2017.

En 2017, l'ONPV⁷³ confirmait que les habitants des QPV en emploi d'avenir, l'étaient davantage dans le secteur non marchand, qu'ils travaillaient plus fréquemment pour des associations et qu'ils étaient moins souvent embauchés par les collectivités locales et les établissements publics.

La Dares a publié, en juillet 2021, un bilan détaillé des emplois d'avenir⁷⁴ qui confirme que ce dispositif a eu des effets globalement positifs mais à la fois plus favorables aux personnes les plus diplômées et moins favorables aux personnes présentant certaines fragilités ou résidant en quartier prioritaire. Ce bilan met à nouveau en lumière l'importance du niveau de diplôme.

« Quatre ans après leur entrée en emploi d'avenir, l'insertion socio-professionnelle des jeunes passés par ce dispositif est meilleure que s'ils n'en avaient pas bénéficié. À caractéristiques du bénéficiaire et du contrat de l'emploi d'avenir données, le passage par le dispositif permet davantage aux plus jeunes et aux plus diplômés d'accéder à un emploi ultérieurement. L'impact sur le retour à l'emploi est également plus important si l'emploi d'avenir inclut une formation certifiante et s'il dure longtemps. Quatre ans après l'entrée en emploi d'avenir, le niveau de diplôme influe fortement sur la probabilité de trouver un emploi.

[...] À caractéristiques données (des jeunes passés en emploi d'avenir, de leurs employeurs, des emplois d'avenir occupés), les bénéficiaires non diplômés ou titulaires d'un CAP-BEP ont moins de chances de retrouver un emploi que les bénéficiaires détenteurs d'un niveau de diplôme équivalent ou supérieur au baccalauréat. C'est vrai six, douze et dix-huit mois après la sortie de l'emploi d'avenir, l'effet du diplôme sur les chances d'être en emploi semblant augmenter avec le temps. Les jeunes détenteurs du permis de conduire et ceux habitants en agglomération parisienne retrouvent également plus facilement un travail car ils accèdent à des bassins d'emploi plus dynamiques. Le dispositif est donc moins efficace en termes d'insertion dans l'emploi pour les jeunes peu diplômés ou habitant en zones défavorisées, qui sont pourtant le cœur de cible des emplois d'avenir.

De même, le parcours en emploi d'avenir semble réussir davantage aux plus jeunes. Les hommes ont également plus de chance de retrouver un emploi à la sortie du dispositif que les femmes. [...] Les jeunes dont les parents ne parlaient que rarement ou jamais le français durant leur enfance retrouvent moins souvent un emploi à la sortie. »

2 - La Garantie jeunes

La Garantie jeunes devait permettre l'accès à l'autonomie et une insertion durable dans un emploi ou une entrée en formation. Expérimentée à partir de fin 2013, elle a été généralisée à compter du 1^{er} janvier 2017, constituant la modalité la plus intensive du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea). Le dispositif était ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans, de nationalité française ou non, en situation de précarité, qui n'étaient ni en emploi, ni en formation, ni en étude (*Neet*), qui vivaient hors du foyer de leurs parents ou au sein de celui-ci mais sans soutien financier de ces derniers et qui étaient prêts

⁷³ ONPV, *Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires*, fiche thématique 4.7, rapport annuel 2018, mars 2019.

⁷⁴ Dares, *Quel bilan dresser des emplois d'avenir ?* Document d'études n° 247, juillet 2021.

à s'engager dans ce dispositif. Les missions locales assuraient le suivi et le respect des conditions de réalisation. La Garantie jeunes prévoyait :

- un accompagnement intensif à dimension collective pendant les deux premiers mois ;
- une priorité aux mises en situation professionnelle selon le principe du *work first* (« l'emploi d'abord »).

La durée de l'accompagnement était de 12 mois, avec une prolongation possible jusqu'à 6 mois supplémentaires sur décision de la commission de suivi des parcours. L'allocation mensuelle versée au jeune était de 497 € par mois ; elle pouvait être suspendue ou supprimée, sur décision de la commission de suivi des parcours, en cas de non-respect des engagements pris par le bénéficiaire.

Ce dispositif, remplacé depuis le 1^{er} mars 2022 par le contrat d'engagement jeune, ne ciblait pas explicitement les jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville, mais ces derniers y étaient surreprésentés (ils représentaient 20 à 25 % des bénéficiaires entre 2017 et 2021) du fait de la forte présence parmi eux de *Neet* et de jeunes en situation de précarité.

Une analyse⁷⁵ publiée par la Dares en avril 2019 concernant l'ensemble des bénéficiaires de la Garantie jeunes rappelle la grande précarité dans laquelle se trouvaient certains jeunes avant leur entrée dans le dispositif : 6 % étaient dans une situation de logement instable ou sans abri le mois précédant l'entrée ; 14 % déclaraient n'avoir personne sur qui compter pour prendre des décisions difficiles et 31 % ne connaître personne qui pourrait les « *dépanner en cas de problèmes d'argent* » ; 28 % disaient avoir passé une journée sans prendre de repas complet par manque d'argent au cours des trois mois précédant l'enquête et 20 % avoir dû renoncer à des soins médicaux pour la même raison au cours des douze derniers mois.

Même si 20 % des bénéficiaires sortaient du dispositif en moyenne au bout de 7,5 mois, principalement par abandon ou pour non-respect des engagements (68,8 %) et sans solution immédiate, selon l'analyse de la Dares, la Garantie jeunes augmentait leur taux d'emploi (y compris alternance, intérim, stage et service civique) avec un effet qui perdure au-delà de la durée d'accompagnement : 29 % étaient en emploi 8 mois après leur entrée dans le dispositif et 41 % au bout de 19 mois.

Mais cette étude n'apporte pas de précisions quant au profil des bénéficiaires sortis en emploi, ni sur celui de ceux qui en sortaient sans activité, à savoir la majorité, contrairement à un travail de recherche⁷⁶, s'appuyant sur une enquête ethnographique réalisée en 2015 et 2016 avant la généralisation de la Garantie jeunes, et publié en 2020. Celui-ci identifie trois groupes parmi les jeunes suivis :

- un premier groupe de jeunes un peu plus diplômés (au mieux titulaires du baccalauréat) et plus mobiles qui s'insèrent dans l'emploi, même précaire, à l'issue du dispositif ;
- un deuxième groupe de jeunes qui demeurent éloignés de l'emploi mais qui « *se mettent en mouvement* » pour améliorer leur mobilité, se préoccuper de leur santé et se familiariser avec les règles et codes régissant le monde du travail ;
- un troisième groupe de jeunes qualifiés « *d'empêchés* », dont la situation n'a pas évolué, voire s'est aggravée, entre le début de l'accompagnement et sa fin.

⁷⁵ Dares, *La Garantie jeunes : quels jeunes et quel bilan après cinq ans ?*, Dares Analyses, n° 018, avril 2019.

⁷⁶ J. Couronné, M. Loison, F. Sarfati, « Ce qu'une "sortie positive" de la Garantie jeunes veut dire », *Vie sociale*, n° 29-30, 2020.

Les auteurs de l'étude indiquent que « *Si tous les jeunes qui entrent dans le dispositif de la Garantie jeunes correspondent bien au public ciblé, les jeunes qui "s'en sortent" sont celles et ceux qui parviennent à se saisir de la proposition institutionnelle. Ce sont les plus mobiles, soit parce qu'ils/elles ont accès aux transports en commun, soit parce qu'ils/elles sont titulaires du permis de conduire et propriétaires d'un véhicule. Ce sont également les plus diplômé(e)s, et celles et ceux dont la trajectoire de vie est relativement moins heurtée* ».

Les travaux d'analyse de cohorte conduits par la Cour permettent de confirmer que si la Garantie jeunes produit bien un effet sur la trajectoire des jeunes des QPV qui en bénéficient, il n'y a pas de différence notable d'impact entre ces derniers et les jeunes résidant hors QPV.

3 - L'accompagnement intensif des jeunes (AIJ)

L'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) est un dispositif mis en place par Pôle emploi en 2014 visant à accélérer la reprise d'activité pour des jeunes ayant des difficultés à trouver ou retrouver un emploi ou risquant d'entrer en chômage de longue durée. Il n'y a pas de sélection à l'entrée du dispositif.

Selon une étude⁷⁷ réalisée par Pôle emploi publiée en 2019, les jeunes en AIJ présentent en moyenne des caractéristiques plus favorables au regard de l'insertion dans l'emploi que les jeunes bénéficiant d'un accompagnement renforcé (modalité d'accompagnement ouverte aux jeunes comme aux autres demandeurs d'emploi) :

- ils ont un niveau de formation plus élevé ; au moment de l'étude, 64 % d'entre eux avaient un niveau équivalent au baccalauréat, contre près d'un sur deux pour les non-bénéficiaires ;
- ils ont un passé professionnel marqué par des durées cumulées au chômage moins longues et une plus faible récurrence au chômage.

L'étude montre également que l'AIJ a un effet plus marqué pour les jeunes durablement éloignés de l'emploi et ceux manquant d'expérience, mais « *moins fort sur les personnes peu diplômées et quasi nul sur les bénéficiaires des minima sociaux et les résidents des QPV* ».

Ce constat d'échec des dispositifs à réduire les écarts en matière d'emploi et le nombre relativement important des sorties négatives des publics les plus fragiles produisent des externalités négatives, qui sont principalement de deux ordres :

- L'impact psychologique de l'échec, surtout s'il est répété, peut conduire à renforcer les fragilités individuelles et conduire entre autres à de l'inactivité par découragement, à des addictions ou à des comportements déviants. La perte de confiance dans la capacité des institutions publiques à venir en aide accroît le sentiment d'abandon, voire de relégation tout autant que la défiance vis-à-vis de ces mêmes institutions.
- Les sorties négatives d'une expérience de mise à l'emploi (ou de stage) dans le milieu professionnel est problématique pour le bénéficiaire mais aussi pour l'image du quartier. Une bonne préparation aux dispositifs de placement est essentielle et n'est pas toujours compatible avec les objectifs d'entrées dont dépendent en grande partie les financements

⁷⁷ G. Blache, N. Prokavas, « L'accompagnement intensif des jeunes chômeurs : quels effets sur leur insertion ? », *Formation emploi*, n°148, octobre-décembre, 2019.

publics alloués aux structures. S'agissant des habitants des QPV les plus en difficulté, une attention particulière doit être portée aux moyens alloués à l'acquisition de pré-requis, tels que la maîtrise de la langue, des savoir-être et des compétences de base.

III - Mieux placer les habitants des QPV au centre des dispositifs qui leur sont destinés

Des tentatives visant à repositionner l'utilisateur au centre des dispositifs sont actuellement conduites. Elles demeurent insuffisantes pour lever les obstacles. Une transformation méthodologique et organisationnelle de l'intervention publique en matière d'emploi dans les QPV paraît indispensable afin d'adapter la réponse à la situation et aux besoins des habitants.

A - Mieux prendre en compte les besoins des habitants et agir sur les freins périphériques

1 - Mieux appréhender les besoins des habitants

Parvenir à réduire les écarts en matière d'emploi dans les QPV impose d'appréhender plus largement les besoins des habitants au-delà de la seule sortie positive en formation ou en emploi. Le défaut de prise en compte, y compris budgétairement, de facteurs pourtant essentiels à la réussite des dispositifs ne favorise pas l'approche par les progrès et les parcours, mieux adaptée à la situation des habitants des QPV.

Le sondage effectué pour la Cour apporte des éléments instructifs à ce sujet : les trois quarts des bénéficiaires sondés se disent satisfaits (46 %) ou très satisfaits (29 %) de la qualité de l'aide apportée par les dispositifs dont ils ont bénéficié. Ils estiment toutefois que cette aide leur a été davantage utile pour obtenir un diplôme, un certificat ou de nouvelles compétences (70 %), ou pour reprendre confiance (66 %) que pour trouver un emploi (57 %).

À l'occasion des entretiens conduits dans le cadre de la présente enquête, deux types de besoins ont systématiquement été évoqués comme nécessitant une attention accrue et une valorisation de la part des pouvoirs publics.

a) Un besoin de reconnaissance

Pour beaucoup d'habitants des quartiers, l'accompagnement doit prendre en compte un sentiment d'abandon, une intériorisation de l'échec et d'une moindre valeur personnelle. Cette dimension psychologique de l'accompagnement des publics est bien connue des travailleurs sociaux, des professionnels intervenant au sein des associations ou encore dans les missions locales et à Pôle emploi. Elle comporte elle-même une dimension temporelle qui passe très souvent au second plan du fait de la taille des portefeuilles de suivi et des durées contraintes de rendez-vous.

La prise en compte de ces caractéristiques importe dans la rencontre entre l'offre et la demande d'emploi : les expériences réussies citées au cours des entretiens sont celles qui ont été construites par les professionnels de terrain (missions locales, associations, régies de

quartier, Pôle emploi, délégués du préfet) sur la base d'une relation de confiance ou du moins d'une découverte réciproque entre les entreprises d'un territoire et les habitants de quartiers prioritaires, plutôt que sur la seule prise en compte des besoins de recrutement des entreprises sur les métiers en tension.

b) La compréhension des codes sociaux

Les habitants des quartiers prioritaires, surtout non encore insérés professionnellement ou exclus du marché du travail, peuvent ne pas avoir accès aux savoir-être (y compris de base), aux codes régissant les processus de recrutement et aux réseaux professionnels. C'est un facteur discriminant en matière d'emploi. De nombreuses formations sont prévues à cet effet et plusieurs dispositifs prévoient des immersions afin de tenter de compenser ce désavantage. Un des dispositifs les plus efficaces et peu coûteux demeure le parrainage ou mentorat, dont le développement est aujourd'hui très encouragé par les pouvoirs publics (100 000 mentorés visés en 2021 et 200 000 à fin 2022). En créant un lien de confiance permettant au jeune ou au demandeur d'emploi de se confier plus facilement quant à ses faiblesses, le mentor, volontaire et maîtrisant les codes sociaux, peut agir de manière efficace et apporter une aide rapide et adaptée.

Investir ce champ de manière plus structurée au sein des dispositifs pour l'emploi à destination des habitants des QPV, et en particulier au profit des *Neet* est indispensable.

2 - Mieux agir sur les freins périphériques selon un principe de subsidiarité

La démarche d'insertion professionnelle est souvent entravée par des difficultés qualifiées de « freins périphériques », telles que l'enclavement géographique et le manque de transports publics, une moindre mobilité par manque d'équipement automobile ou non-détention du permis de conduire, des difficultés d'accès (du fait du coût ou des horaires) à l'offre publique de garde d'enfant, le manque de services publics de proximité, une insuffisante maîtrise de la langue française, une absence d'équipement informatique ou encore un manque de compétences de base.

Le sondage effectué pour la Cour a permis d'interroger les habitants des QPV sur certains freins périphériques. Le principal obstacle est constitué par les problèmes de transport pour 10 % des sondés (21 % pour les chômeurs), par les problèmes de santé pour 8 % (15 % pour les chômeurs) et par les difficultés de garde d'enfants pour 6 % (8 % pour les femmes).

Si les projets de territoire sont pertinents pour le traitement de certains freins périphériques liés à l'aménagement urbain, des problématiques qui se répètent presque à l'identique dans chaque territoire pourraient être traitées au niveau national. Il en va ainsi, par exemple, de l'enseignement de la langue française aux allophones, du financement du permis de conduire, de l'organisation d'une offre adaptée de garde d'enfants ou encore de la mise à disposition de matériels informatiques. Élaborer un plan national confié à un opérateur unique déjà existant, en lien avec les préfets de région et de département, et détenant l'ensemble des moyens budgétaires nécessaires pourrait s'avérer plus efficace et moins coûteux.

B - Apporter une réponse complète et adaptée à la situation et aux besoins des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville

1 - Une approche renouvelée par « l’aller-vers » et les parcours sans couture mais non encore aboutie

L’enquête a mis en évidence une évolution conceptuelle comme opérationnelle dans l’approche du traitement des problématiques liées à l’emploi dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Est ainsi désormais promue une méthodologie davantage fondée sur des diagnostics de situation, la prise en compte des parcours des bénéficiaires et la nécessaire opérationnalité des mesures, en décalage avec la stratégie des « plans » d’envergure qui se sont succédé en faveur de ces quartiers.

Des progrès ont ainsi été constatés à travers deux exemples. L’élaboration du dispositif Equip’emploi a donné lieu, en vue d’une plus grande opérationnalité, à une association plus étroite et nouvelle de l’opérateur à la définition du projet et en amont de son déploiement. Dans le cadre du contrat d’engagement jeune (CEJ), une importance accrue a été accordée au suivi du parcours et au résultat pour le bénéficiaire alors que prévalait jusque-là très largement le nombre d’entrées en Garantie jeunes.

À l’heure actuelle, cette nouvelle orientation se traduit principalement par l’affirmation de deux axes que sont « l’aller vers » et « les parcours sans couture », axes qui rencontrent quelques difficultés qui les laissent à ce stade encore inaboutis.

a) « L’aller vers »

La démarche consistant, pour les acteurs de l’insertion et de l’accompagnement vers l’emploi, à prendre l’initiative du contact avec les bénéficiaires potentiels d’un dispositif pour les convaincre de l’intégrer, dite démarche « d’aller vers », ne constitue pas en soi une nouveauté. C’est une pratique ancienne et ordinaire d’intervention des travailleurs sociaux, adultes relais, médiateurs et professionnels associatifs dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, comme ailleurs. Le changement se manifeste par la volonté d’associer plus directement à cette méthode les opérateurs institutionnels que sont principalement les missions locales et Pôle emploi.

En effet, partant du constat que les jeunes et les personnes les plus éloignées de l’emploi se rendaient de moins en moins d’elles-mêmes auprès de ces structures et que nombre d’entre-elles ne fréquentaient plus les lieux à l’issue d’un premier rendez-vous, la convention d’objectifs 2016-2020 signée entre le ministère chargé de la ville, le ministère chargé de l’emploi, Pôle emploi et l’Union nationale des missions locales (UNML) comprenait des objectifs de renforcement de la présence de ces structures dans les quartiers (antennes, permanences, développement de maisons de services au public) et insistait sur la nécessaire articulation entre eux comme le faisait déjà l’accord de partenariat renforcé national 2015-2017.

Pourtant, les progrès réalisés en matière d’implantation se révèlent insuffisants pour renouer le lien avec les publics ciblés et à réduire le non-recours. Une raison fondamentale tient au métier des agents employés par ces structures qui n’est pas un métier de contact dans l’espace

public. S'ils assument une mission de contact avec le public et d'accompagnement, ils considèrent, comme cela a été précisé à plusieurs reprises au cours des d'entretiens conduits au cours de l'enquête, qu'ils n'ont pas de mission de démarchage actif auprès des publics éloignés. Ils rappellent aussi qu'ils n'ont pas les compétences requises et que la charge que constituent leurs portefeuilles de suivi ne leur permet pas d'assumer une telle action.

« L'aller vers » demeure donc à ce stade occasionnel et peu innovant, souvent réservé à des opérations hors-les-murs ou à des actions conjointes et très spécifiques ou thématiques en partenariat avec des associations.

Afin de pallier ces faiblesses, une complémentarité plus forte est recherchée entre les opérateurs et les associations de terrain afin que le passage de relais entre ces dernières et les accompagnateurs des missions locales ou de Pôle emploi n'occasionne plus de rupture de lien et de confiance avec le jeune ou le demandeur d'emploi qui, après un premier rendez-vous, n'enclenchait pas de démarche auprès des structures d'accompagnement.

Il est à souligner tout de même que l'impact de la crise sanitaire, et en particulier le confinement au printemps 2020, a freiné cette démarche, plus encore pour les habitants des QPV qui se trouvent plus souvent en précarité numérique que le reste de la population, comme l'a analysé l'ONPV dans son rapport annuel 2020⁷⁸.

Enfin, « l'aller vers » fait peser une obligation de résultat sur le service public de l'emploi en ce qu'il serait difficilement compréhensible que l'habitant de QPV démarché ne voit pas sa situation évoluer à la sortie d'un dispositif. Cela est encore plus vrai s'il avait précédemment déjà connu une ou plusieurs sorties négatives.

b) Les parcours sans couture

Le développement de réponses coordonnées des acteurs est de plus en plus encouragé à travers certaines expérimentations, telles que le service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) ou les cités de l'emploi. L'objectif recherché est une fluidification du traitement des difficultés rencontrées par les personnes accompagnées. L'ambition se heurte toutefois à quelques obstacles très concrets :

- une absence d'interopérabilité des logiciels des différents acteurs censés se coordonner, à commencer par les missions locales et Pôle emploi. En outre, les logiciels utilisés sont des logiciels de gestion administrative et de suivi dont les données ne sont pas structurées pour pouvoir répondre à des besoins statistiques et d'évaluation immédiatement disponibles. C'est là une faiblesse extrêmement importante qui pèse fortement sur la réalité immédiate des parcours sans couture ;
- une transversalité insuffisante entre administrations traitant de thématiques différentes et une concurrence persistante entre acteurs.

⁷⁸ ONPV, *Vulnérabilités et ressources des quartiers prioritaires*, rapport annuel 2020, juillet 2021.

2 - Substituer à l'entrée par les dispositifs une entrée par la personne accompagnée

Depuis plusieurs décennies, la logique qui prévaut en matière d'accompagnement vers l'emploi en France, qu'il s'agisse d'habitants de QPV ou d'ailleurs, est une logique d'entrée par les dispositifs. La situation particulière des QPV nécessite, plus qu'ailleurs, une prise en compte socio-professionnelle globale des personnes avec une intensité, un temps de suivi et une coordination d'acteurs qui n'est aujourd'hui pas à la portée du service public de l'emploi tel qu'il est organisé.

Les dispositifs de droit commun sont actuellement trop nombreux et construits sans prise en compte suffisante des caractéristiques des QPV. Leur mise en œuvre est morcelée entre une multitude d'acteurs, de fait mis en concurrence par les modalités de financement, qui, parfois, se méconnaissent entre eux et qui, souvent, méconnaissent leurs dispositifs et métiers respectifs. Les objectifs sont souvent fixés sans estimation réelle des besoins correspondants et sans qu'il soit possible de mesurer la réalité de l'existence de l'intensification du droit commun. Les tentatives de coordination, outre le fait qu'elles existent de longue date, présentent un intérêt « métier » mais apparaissent comme le traitement d'un symptôme d'émiettement plutôt qu'une solution crédible aux problématiques de fond rencontrées par les citoyens dans leur quête d'insertion professionnelle. Elles sont en outre chronophages et coûteuses.

À cela, s'ajoutent des entraves produites par l'administration elle-même, notamment des complexifications et de évolutions aux effets négatifs mal anticipés. Ainsi en est-il de la constitution répétitive de dossiers administratifs auprès des interlocuteurs ou de demandes de pièces que des publics en précarité ou en grande difficulté ont du mal à fournir. Le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ) a rappelé⁷⁹, en 2020, les recommandations de simplification administrative afin de réduire la proportion de non-recours à la Garantie jeunes due à cette difficulté. Il en est de même face à la dématérialisation des procédures administratives qui, si elles présentent un intérêt évident, ne peuvent se traduire par une numérisation complète de la chaîne, comme l'a récemment rappelé⁸⁰ le Défenseur des droits. En effet, cela accroît les difficultés rencontrées par les publics, et plus encore dans les QPV, et peut faire apparaître une difficulté nouvelle pour des personnes qui jusque-là n'en rencontraient pas. Cela fait également peser une charge supplémentaire sur les acteurs qui demeurent en proximité des habitants, comme les travailleurs sociaux.

Les initiatives tendant au regroupement en un lieu unique de différentes structures et services publics capables d'intervenir sur les difficultés sociales et professionnelles et sur l'accompagnement administratif et numérique sont d'une grande utilité, à l'instar des 2 000 points de contact (15 % en QPV) du réseau France services⁸¹. Mais, comme l'ont montré les anciennes maisons de quartier autrefois très répandues dans les QPV, la présence en un même lieu n'est pas en soi la garantie d'une meilleure coordination entre institutions, même s'il s'agit d'un avantage certain pour l'utilisateur et d'une présence institutionnelle dans le quartier.

⁷⁹ Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ), *La Garantie jeunes de demain. Un droit ouvert à tous les jeunes*, rapport, décembre 2020.

⁸⁰ Défenseur des droits, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, rapport, 2022.

⁸¹ Ce dispositif, mis en avant par Pôle emploi dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, a cependant pour objectif « de faciliter l'accès aux services publics dans tous les territoires et d'accompagner la réalisation de démarches en ligne ». Il ne s'agit pas d'un dispositif d'accompagnement vers l'emploi.

Face à ce constat, des initiatives, telles que « Territoire zéro chômeur de longue durée » ou Educaterra (à Aubervilliers), tendent à montrer qu'une prise en compte complète des besoins et un traitement d'ensemble des difficultés par un seul interlocuteur, une structure organisée et un parcours construit avec le bénéficiaire, parviennent non seulement à atteindre les publics les plus éloignés, mais également à obtenir des résultats en matière d'insertion professionnelle.

Une approche substituant à l'entrée par les dispositifs une entrée par les personnes mériterait d'être étudiée. Elle exigerait une meilleure appropriation des fortes spécificités des QPV, une réorganisation de la conception et de la mise en œuvre des dispositifs de la politique de l'emploi.

Elle pourrait préfigurer une réorganisation plus globale. Cette dernière pourrait s'appuyer sur des expériences de terrain, dans une logique interministérielle et viserait à ce qu'un référent unique prenne en charge la situation d'une personne tout au long de son parcours, selon une démarche graduée avec pour objectif de résoudre l'ensemble de ses difficultés socio-économiques et professionnelles. Cette organisation devrait éviter la concurrence entre les acteurs et la complexité administrative qui pèsent sur les parcours des personnes accompagnées. Le service public de l'emploi s'adapterait alors au besoin de l'utilisateur plus qu'à la nécessité d'atteindre un objectif quantitatif d'entrées dans un dispositif. Seule une rupture méthodologique et organisationnelle majeure semble susceptible d'entraîner une réduction des écarts en faveur des habitants des QPV.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Bien que produisant certains effets sur les habitants des QPV, les dispositifs de l'emploi ne sont pas en mesure de réduire les écarts entre ces derniers et le reste de la population. Les personnes les plus vulnérables, éloignées du travail ou en sortie négative (parfois répétitive) d'un dispositif, qui devraient représenter le cœur de cible de la politique de l'emploi dans les QPV, se révèlent difficilement atteignables.

La mobilité résidentielle et le trafic de stupéfiants sont souvent cités pour expliquer la persistance d'une situation dégradée dans les QPV. Leur valeur explicative est incertaine, et mériterait d'être validée par des travaux plus récents, en tout état de cause, deux autres phénomènes, nécessitant une action interministérielle, devraient davantage être pris en compte : d'une part, la pauvreté et, d'autre part, le décrochage scolaire et l'orientation subie. Sur le second point, le développement massif des entrées en apprentissage observé depuis 2019, qui a surtout profité aux jeunes préparant une certification postbac, n'a pas été l'occasion de modifier en profondeur la situation des jeunes des QPV ; les dispositifs mis en place pour faciliter leur accès à l'apprentissage n'ont pas obtenu de résultats à la hauteur des attentes.

Au-delà d'une insuffisante prise en compte de spécificités propres aux QPV, les dispositifs favorisant l'accès ou le retour à l'emploi présentent d'importantes limites pour venir en aide aux publics les plus fragiles : leur caractère foisonnant, leur complexité administrative, leur concurrence... La dématérialisation accrue des procédures constitue aussi un facteur aggravant de leur non-recours. Par ailleurs, outre le fait qu'ils ne parviennent pas à attirer des publics éloignés dont le nombre reste significatif dans les QPV, les dispositifs profitent souvent aux habitants les moins en difficulté.

Face à ce constat, la mise en œuvre d'une approche nouvelle est tentée autour, notamment, de « l'aller vers » et des « parcours sans couture ». Si l'évolution conceptuelle est à saluer, ces démarches demeurent elles aussi entravées, limitées ou inabouties. Seul un changement méthodologique et organisationnel majeur paraît être de nature à entraîner une dynamique de réduction des écarts en matière d'emploi au bénéfice des habitants des QPV. Il pourrait consister en un remplacement de l'entrée par les dispositifs par une entrée par la personne accompagnée mais nécessite avant toute chose une meilleure appropriation des spécificités des QPV et un décloisonnement entre administrations pour mieux s'adapter à l'usager.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 2. simplifier la palette des dispositifs de la politique de l'emploi et harmoniser autant que possible leurs conditions d'éligibilité et le montant des allocations qui leur sont associées (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion) ;*
 - 3. instaurer des indicateurs de suivi spécifiques pour mieux piloter le développement de l'accès des jeunes des QPV à l'apprentissage et améliorer l'efficacité des prépa-apprentissage (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion) ;*
 - 4. mettre en cohérence les objectifs assignés aux dispositifs de droit commun concernant les habitants des QPV et les moyens alloués aux différents acteurs de l'insertion professionnelle (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ANCT).*
-

Chapitre III

Un déploiement de la politique de l'emploi à rendre plus efficient

L'absence de pilotage national entre les ministères chargés de l'emploi et de la ville n'est pas compensée par la stratégie de déclinaison territoriale et conduit à l'absence de toute évaluation globale (I). Au demeurant, le déploiement des mesures et dispositifs varie selon le dynamisme des très nombreux acteurs de chaque territoire (II). Les initiatives visant à une meilleure coordination présentent des limites et des risques de redondance avec les structures existantes, qui doivent conduire à engager une rationalisation de l'organisation (III).

I - Un pilotage très insatisfaisant et une absence de coordination au niveau national

A - Un copilotage national à construire entre les ministères chargés de l'emploi et de la ville

La coordination interministérielle ne fonctionne pas au niveau national ; les ministères chargés de l'emploi et de la ville travaillent « en silo », sans concertation, au point parfois de déployer des méthodes de coordination très voisines, sinon redondantes, comme le service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) pour le ministère chargé de l'emploi et les cités de l'emploi pour celui chargé de la politique de la ville.

Pour les deux ministères, le déploiement des mesures est confié aux préfets⁸² et à leurs services en lien avec les services déconcentrés de l'État (Dreets), leurs opérateurs (ANCT, Pôle emploi, missions locales, notamment) et leurs différents partenaires (collectivités territoriales, associations, etc.).

⁸² Les préfets de département exercent la fonction de délégués de l'ANCT.

L'animation de la politique de la ville en région : le rôle central du corps préfectoral

Si la déclinaison territoriale de la politique de l'emploi mobilise les préfets, la politique de la ville s'appuie aussi aujourd'hui sur les réseaux préfectoraux, mais de manière spécifique : 6 préfets délégués pour l'égalité des chances dans les départements les plus fragiles, 19 sous-préfets à la ville, une centaine d'agents au niveau régional (secrétaire général pour les affaires régionales – Sgar - et anciennes directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale - DR(D)JSCS), près de 200 dans les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations - DDCS(PP) - et un nombre équivalent dans les préfetures et sous-préfetures, 299 délégués du préfet et 350 personnes dans les directions départementales des territoires et de la mer - DDT(M). Ce réseau porte la responsabilité de l'allocation de la majorité des crédits de la politique de la ville (80 % de 30 M€).

Une instruction du Premier ministre du 11 mars 2016 avait mis en place à compter de juin 2016 une expérimentation de « délégués du gouvernement », aux profils variés et missionnés dans douze « quartiers très prioritaires », concentrant le plus de difficultés sur le plan social comme sécuritaire : Roubaix-Tourcoing, Amiens, Mantes-la-Jolie, Aulnay-sous-Bois, Trappes, Grigny-Viry Châtillon, Mulhouse-Illzach, Vénissieux-Saint Fons, Avignon, Marseille, Toulouse, Cayenne et Kourou (un seul délégué pour ces deux communes de Guyane). Un livre vert d'avril 2017 remis au ministre de la Ville souligne que les délégués ont vérifié qu'une même politique, menée au même moment dans des endroits différents, avec des acteurs identiques, des moyens similaires aura pourtant des impacts différents. Malgré un bilan positif, cette expérimentation n'a pas été généralisée après le changement de gouvernement.

L'ANCT cherche à développer des liens avec les responsables de QPV en préfecture, mais ils sont plus ou moins bien insérés dans leur territoire, souvent en coanimation avec d'autres intervenants locaux. Elle participe également en lien avec Pôle emploi au déploiement des cités de l'emploi, de sorte à ce qu'il se fasse le mieux possible en cohérence avec les 66 agences du programme Equip'emploi de l'opérateur.

Si la coordination entre les ministères chargés de l'emploi et de la ville est insuffisante, elle est inexistante avec le ministère chargé de l'éducation nationale, alors que c'est dès l'école qu'une partie des points forts et des faiblesses qui structureront le parcours professionnel apparaît.

Il importe, dès lors, de mettre en place une collaboration plus étroite au moins entre la DGEFP et l'ANCT, au niveau national et dans les services déconcentrés, pas seulement dans la perspective d'évolutions à venir, mais dans le pilotage de la politique en faveur de l'accès à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires. Une concertation régulière, par exemple semestrielle, permettrait d'approfondir deux problématiques insuffisamment traitées aujourd'hui : la construction et l'actualisation d'un diagnostic partagé en associant tous les producteurs de données, y compris l'Insee, et la prise en compte des impératifs d'évaluation dans la conception des dispositifs ainsi que dans celle des outils de gestion.

Selon la DGEFP, la mise en œuvre du contrat d'engagement jeune devrait conduire à un renforcement du partenariat à tous les échelons y compris déconcentrés.

B - Un service public de l'emploi en cours de réorganisation

Le service public de l'emploi (SPE) est constitué de l'État (principalement le ministère chargé de l'emploi et les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités – Dreetts), de Pôle emploi, de l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (Afp), de l'Unédic, auxquels s'ajoutent de nombreux intervenants au premier rang desquels figurent les missions locales et les Cap emploi. Le SPE est structuré en quatre niveaux géographiques (national, régional, départemental et local), disposant chacun de ses instances de pilotage auxquelles sont associées, en région, les collectivités territoriales.

Si la déclinaison territoriale du SPE existe depuis 30 ans, une instruction gouvernementale du 15 juillet 2014 a redéfini l'organisation et confié au niveau régional (SPER) un rôle stratégique et au niveau départemental (SPED) un rôle opérationnel.

L'animation des politiques de l'emploi en faveur des habitants des QPV est confiée au corps préfectoral. La ministre chargée du travail réunit en visioconférence les préfets tous les mois pour suivre l'avancée des projets.

Le niveau opérationnel départemental coordonne l'action des SPE de proximité, appelés aussi SPEL, services de l'emploi locaux, animés par les sous-préfets d'arrondissement qui mobilisent les acteurs locaux autour du bassin d'emploi (services de la DDETS, Pôle emploi, le plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE), la mission locale, Cap emploi, et, selon les thématiques, des participants *ad hoc*, tels que les représentants des organisations professionnelles, des branches, des clubs d'entreprises).

Le SPEL a pour finalité d'affiner un diagnostic partagé sur la situation de l'emploi et de mettre en œuvre des plans d'actions de nature à répondre aux besoins des demandeurs d'emploi comme à ceux des entreprises. Les SPEL sont actifs de manière variable selon les territoires ; ils peuvent désormais être concurrencés par de nouvelles formes de coordination ou supplantés par la mise en œuvre du dialogue de gestion.

À cet égard, le nouveau contrat de relance et de transition écologique (CRTE) – signé pour six ans – a pour but d'accélérer la relance et accompagner les transitions écologique, démographique, numérique, économique dans les territoires. Il intègre les dispositifs d'accompagnement de l'État à destination des collectivités territoriales, renforcés par les crédits du plan de relance lors des deux premières années. Ce CRTE a vocation à être un ensemble pour faire de la coordination dans les territoires, mais cette innovation contractuelle est trop récente pour pouvoir en mesurer ses effets. Au demeurant, cette contractualisation globalisante ne cible pas de manière spécifique les publics des quartiers.

L'organisation territoriale du SPE, encore dynamique dans certains territoires (par exemple en Hauts-de-France) concerne l'ensemble de la population. La volonté de suivre des bénéficiaires particuliers au regard des difficultés qu'ils rencontrent relève donc du choix des préfets, selon les besoins de leur territoire.

L'exemple de l'organisation territoriale en Île-de-France

Au niveau régional, le préfet de région préside le service public de l'emploi régional (SPER) dont sont notamment membres en Île-de-France la présidente du conseil régional, les préfets de département, les recteurs d'académie, la Driets, la direction régionale de Pôle emploi, l'association régionale des missions locales, le président de la chambre de commerce et d'industrie, le président de la chambre de métiers et de l'artisanat, le président régional du Medef, le président régional de la CPME.

Quatre réunions du service public de l'emploi régional (SPER) se sont tenues en un an (9 octobre 2020, 3 février, 26 mai, 28 septembre 2021) sous la présidence du préfet de région et ont porté systématiquement sur le déploiement du plan « #1jeune1solution » mais aussi sur le plan BTP dans la cadre des Jeux Olympiques de Paris, l'égalité professionnelle femmes-hommes et les tensions de recrutement.

Au niveau départemental, la situation de l'Île-de-France est très hétérogène selon les territoires concernant la tenue des services publics de l'emploi départementaux (SPED) qui prennent des formes diverses. Dans le Val-d'Oise et à Paris, ils sont actifs et se réunissent mensuellement. Dans les Hauts-de-Seine, le SPED se réunit quatre fois par an. En Seine-Saint-Denis, cette instance prend la forme d'un comité stratégique d'insertion qui réunit tous les acteurs mensuellement. En revanche, dans les Yvelines, l'Essonne, le Val-de-Marne et la Seine-et-Marne, les SPED ne sont pas actifs, les acteurs de l'emploi se réunissant principalement à un niveau infra-départemental dans le cadre des bassins d'emploi.

Au niveau infra-départemental, ont été mis en place en Île-de-France 25 bassins d'emploi-formation, qui découlent d'une volonté conjointe de la région et de l'État en 2016 de créer des synergies entre les acteurs publics et privés intervenant sur les questions d'emploi, d'économie et de formation.

Le fonctionnement de cette organisation a pu être affecté dans la période récente par la réforme de l'organisation territoriale de l'État intervenue au 1^{er} avril 2021 créant les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités – Dreets – et les directions départementales de l'emploi du travail et des solidarités – DDETS – provoquant dans certains territoires un *turn-over* important des personnels. Il a pu en résulter une désorganisation temporaire et des pertes de compétences dans les directions pour l'application des politiques publiques qui les concernent.

C - Le déploiement du SPIE pour pallier les insuffisances d'une gestion cloisonnée entre l'emploi et la cohésion sociale

À l'occasion de la présentation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le 13 septembre 2018, la volonté a été exprimée de pallier le cloisonnement des politiques publiques par la création d'« *un véritable service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), dont l'État serait le garant* ».

Après une étape de concertation nationale entre septembre 2019 et janvier 2020, une expérimentation de ce « nouveau » service public a été lancée le 5 mars 2020 et pensée en concertation avec les acteurs, les bénéficiaires et les territoires. L'objectif était de renforcer l'offre de service aux allocataires du RSA par une nouvelle forme de coopération entre acteurs, notamment entre les services de l'État, de Pôle emploi et du département. Cette expérience s'est

étendue en avril 2021 à 31 territoires sélectionnés lors du premier appel à manifestation d'intérêt, auxquels se sont ajoutés 35 nouveaux territoires sélectionnés le 15 juillet 2021. Début 2022, 79 territoires – soit 80 % du territoire national – déployaient le service public de l'insertion et de l'emploi. L'État a prévu un budget de 80 M€ sur 2021-2022 pour le déploiement du SPIE, dont 30 M€ pour la mise en œuvre des projets dans les territoires retenus et le reste pour l'accompagnement technique national (dont les solutions numériques).

Destinés à tous les publics rencontrant des difficultés sociales et professionnelles dans leur accès au marché du travail – allocataires du RSA, jeunes, personnes en situation de handicap, chômeurs de longue durée, etc. – cette nouvelle organisation n'est pas destinée exclusivement aux habitants des QPV, mais elle les concerne directement.

L'objectif se décline en quatre axes : simplifier les démarches par une approche globale, accélérer le retour à l'emploi par l'accélération des délais et la coordination entre les acteurs, révéler des talents en recherchant l'adéquation entre offre et demande d'emploi, et accomplir les personnes en levant les freins.

Ces objectifs ne diffèrent pas de ceux des autres instances de concertation ; la nouveauté porte sur la réunion des filières « emploi » et « cohésion sociale » et l'organisation à un niveau professionnel et opérationnel plus qu'institutionnel. Chaque bénéficiaire se voit proposer un parcours global grâce à la concertation au sein d'un consortium qui unit les partenaires engagés au sein de chaque territoire : État, conseils départementaux, Pôle emploi, caisses d'allocations familiales, Cap emploi, missions locales, collectivités territoriales, acteurs de la formation, du logement, de la santé, de la mobilité, associations et entreprises afin d'offrir un parcours « sans couture » (emploi, formation, logement, hébergement, santé, mobilité, etc.).

En Île-de-France, le choix des projets suivis par le SPIE s'est porté non pas sur un public spécifique – selon les services préfectoraux, choisir, par exemple, les habitants des QPV aurait pu être perçu comme discriminant – mais sur l'aide à des filières économiques en tension. Ainsi, la Seine-Saint-Denis déploie son SPIE en priorité en soutien à la filière du bâtiment et des travaux publics.

Cette expérimentation portée par le ministère chargé du travail pour décloisonner ses propres filières est trop récente pour en mesurer les effets, mais son déploiement est concomitant à celui des cités de l'emploi porté par l'ANCT, qui répond à des objectifs similaires pour les seuls habitants des QPV. Les effets de concurrence et de complémentarité entre ces méthodes de coordination suscitent quelques interrogations et sont examinées *infra*.

D - Une évaluation à intégrer dès la conception des dispositifs d'accès à l'emploi

Comme évoqué précédemment, le travail en silo entre le ministère chargé de l'emploi – qui n'a identifié la cible des QPV dans ses tableaux de bord que de manière récente – et le ministère chargé de la ville – qui ne dispose pas d'information sur les données du réseau emploi – aboutit à un défaut crucial d'informations quantitatives et qualitatives pour piloter en temps réel et pour mesurer les résultats attendus.

Du fait du cloisonnement des politiques publiques, les systèmes d'information sont conçus et développés séparément et leurs données ne sont pas agrégables.

Pourtant, l'obligation d'évaluation n'est pas récente. Elle est notamment consubstantielle aux contrats de ville, puisque la loi de 2014 précise que les « *contrats de ville doivent inclure des indicateurs et éléments d'appréciation qualitative issus de l'observation locale* » et que « *tous les signataires du contrat communiquent leurs données.* » L'observation doit permettre de « *mesurer l'atteinte des objectifs de la politique de la ville* », à savoir améliorer la situation et les trajectoires des résidents de ces quartiers, et réduire les inégalités et les écarts de développement au sein des unités urbaines. Cette évaluation globale des contrats de ville doit intervenir en 2022.

Par ailleurs, le dispositif du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) prévoit aussi dès sa conception l'obligation d'en évaluer les résultats, ce qui a conduit à des avancées en matière de système d'information : la Dares a mis en place un croisement des bases statistiques sur la Formation, sur le chômage et l'emploi au sein de la base Force. Il s'agit de reconstituer les trajectoires professionnelles de toutes les personnes ayant eu un contact avec le service public de l'emploi (missions locales, Pôle emploi) ou ayant suivi une formation professionnelle prise en charge totalement ou partiellement par les pouvoirs publics. Ces données sont constituées par appariement des différents fichiers statistiques disponibles :

- le fichier historique statistique (Pôle emploi), qui consigne tous les épisodes de demande d'emploi des personnes inscrites à Pôle emploi, l'intensité du suivi et les prestations d'accompagnement dont ils ont bénéficié ;
- le fichier i-Milo (Dares), qui identifie les programmes de suivi ou d'accompagnement des jeunes inscrits en mission locale, les contacts et prestations dont ils ont bénéficié ;
- le fichier Brest (base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle, tenue par la Dares), qui suit toutes les entrées en formation sous le statut de stagiaire de la formation professionnelle (bénéficiant à ce titre d'une rémunération ou d'une protection sociale au titre des accidents du marché du travail). Cette base statistique concerne les personnes en recherche d'emploi, qu'elles soient inscrites ou non à Pôle emploi ;
- le fichier MMO-DSN (mouvements de main-d'œuvre issus de l'exploitation des déclarations sociales nominatives), qui suit l'ensemble des contrats de travail. Le champ de ce fichier couvre depuis 2017 le secteur privé et s'étend entre 2020 et 2022 au secteur public.

Ces appariements seront réalisés chaque trimestre par le centre d'accès sécurisé aux données (CASD). Ils seront accessibles aux équipes de recherche au sein d'une « bulle » informatique sécurisée et hermétique.

Ces avancées ont été poussées par l'obligation d'évaluation scientifique du PIC et de sa déclinaison régionale – les pactes régionaux, mais aucune extraction de cohorte n'a pu être fournie à la Cour pour la réalisation de la présente enquête, faute de maturité de l'outil.

II - Un accès à l'emploi tributaire de la mobilisation de nombreux acteurs locaux

A - Une implication des collectivités locales à géométrie variable

Le préfet joue un rôle clé dans la mobilisation des acteurs et son implication reste déterminante, mais la dynamique repose sur la capacité à trouver des relais sur le territoire, en premier lieu les collectivités locales.

1 - Une mobilisation historique des collectivités locales par la gouvernance des missions locales

Historiquement, les anciennes Direccte avaient peu de lien avec les collectivités territoriales, hormis la gestion des enveloppes de financement des contrats aidés. Désormais, dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, au travers du SPIE, les relations sont plus nourries que par le passé, car des continuums doivent émerger entre les politiques d'insertion et celles de l'emploi.

Jusqu'à récemment, les services de l'État étaient surtout en contact avec les collectivités territoriales au travers de l'administration des missions locales, qui historiquement étaient très présentes en QPV. Implantées dans les quartiers pour suppléer, à l'origine, une présence trop faible de l'ANPE, les missions locales voient maintenant Pôle emploi être plus présent dans les quartiers : 262 agences de Pôle emploi sont situées dans un quartier prioritaire ou accueillent au moins 15 % de demandeurs d'emploi habitant dans un QPV. Ces agences représentent 28 % du réseau de Pôle emploi.

2 - Les contrats de ville, outils officiels de coordination

Concernant les habitants des QPV, l'implication des collectivités se fait principalement dans le cadre du copilotage des contrats de ville, puisque selon la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion sociale : « *La politique de la ville [...] est conduite par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements dans l'objectif commun d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants.* »

Les 435 contrats de ville, initialement conclus sur la période 2015-2020, ont été prorogés jusqu'en 2023, afin de permettre aux mesures de la mobilisation nationale pour les habitants des quartiers de produire leurs effets : le pacte de Dijon, signé le 16 juillet 2018 par 86 grandes villes et intercommunalités, propose une nouvelle méthode de travail entre les collectivités locales et les services de l'État pour adapter l'action publique à chaque territoire. Par cet engagement, les communautés et métropoles affirment leur souhait de renforcer leurs responsabilités concernant le pilotage et la mise en œuvre des politiques en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville. L'État réaffirme quant à lui son rôle en matière de sécurité, de justice, d'éducation, de logement, d'emploi, de santé et de lien social, et s'engage à accompagner au plus près les collectivités dans la mise en œuvre de leurs prérogatives. Logique de rattrapage, cette mobilisation de 2018 vise à atteindre une proportion de bénéficiaires des mesures de l'emploi adaptée aux besoins des habitants des QPV.

Cette prorogation vise à donner le temps nécessaire à une évaluation approfondie des contrats de ville et à la négociation de nouveaux contrats dans un cadre qui pourra être renouvelé.

3 - Le rôle croissant des régions notamment concernant la formation professionnelle

Les compétences des régions en matière de développement économique⁸³ et de formation professionnelle leur valent de participer, si elles le souhaitent, à des instances de coordination des politiques de l'emploi. Pour autant, cette participation, de même que celle des départements, n'est pas sans aléa au regard des compétences respectives de chacune⁸⁴.

Le champ de la formation professionnelle permet aux régions de se mobiliser pour l'accès à l'emploi des habitants des QPV, par la co-présidence des comités régionaux de l'emploi, de l'orientation et de la formation (Crefop) comme dans le cadre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric) contractualisés avec l'État.

a) Un copilotage institutionnel des Crefop

Le Crefop est l'instance régionale qui assure la coordination entre les acteurs des politiques d'emploi, de formation et d'orientation professionnelles et la cohérence des programmes de formation dans la région. Il est chargé des fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation de ces politiques.

Le Crefop adopte le contrat de plan régional de développement de la formation et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP). Il procède préalablement à une concertation avec les collectivités territoriales concernées, Pôle emploi, les organismes consulaires, des représentants de structures d'insertion par l'activité économique et des représentants d'organismes de formation professionnelle. Il établit également un bilan annuel régional des actions financées.

Le Crefop et son bureau sont coprésidés par le préfet de région et le président du Conseil régional. La vice-présidence du comité et de son bureau est assurée conjointement par un représentant des organisations professionnelles d'employeurs et un représentant des organisations syndicales de salariés.

b) La contractualisation entre l'État et la région : les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric)

Comme la responsabilité d'une grande partie de la formation destinée aux publics prioritaires du PIC relève des régions, c'est dans le cadre de pactes passés avec ces dernières que l'État impulse cette dynamique, au-delà de ses actions propres, essentiellement mises en œuvre par Pôle emploi ou par le biais d'appels à projets.

⁸³ Les régions sont notamment chargées du soutien à la création d'entreprise aux côtés de Bpifrance, de Pôle emploi et de l'Adie (cf. *infra*).

⁸⁴ Dans la mesure où chaque collectivité a tendance à protéger ses compétences, selon les territoires, le millefeuille institutionnel complique la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, par exemple, en Bretagne, la commission territoriale emploi et formation constitue une comitologie efficace, pilotée par le sous-préfet. Le conseil régional voudrait ajouter le champ de l'insertion à cette commission, mais le département d'Ille-et-Vilaine s'y refuse en se prévalant de sa compétence.

Les pactes régionaux d'investissement dans les compétences, signés avec les régions, ont pour objectif d'intensifier et d'améliorer les parcours de formation destinés aux jeunes et aux demandeurs d'emploi vulnérables pour consolider leurs compétences fondamentales et transversales et préparer à l'emploi. Le volet « Proposer des parcours personnalisés et intégrés de formation » dans le cadre des programmes régionaux de formation représente 1,1 Md€ soit 15 % du PIC. Une priorité d'accès des résidents des QPV aux programmes de formation est prévue dans la totalité des pactes régionaux. Dans le cadre de la mobilisation nationale pour les habitants des quartiers, il était prévu que 2 Md€ soient mobilisés en faveur de 150 000 jeunes et 150 000 demandeurs d'emploi des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

La pluralité des financeurs de formations (État, Pôle emploi, région, département, opérateurs de compétences) nécessite d'organiser la complémentarité entre leurs interventions.

Les pactes régionaux d'investissement dans les compétences 2019-2022, construits en commun et cosignés par le président de région et le préfet de région constituent une déclinaison territoriale du PIC, afin de permettre aux demandeurs d'emploi et aux jeunes peu ou pas qualifiés de monter en compétences, en visant des parcours de formation débouchant sur l'emploi, mais aussi de répondre aux besoins de recrutement des entreprises. Ces pactes sont fondés sur des échanges organisés avec les acteurs du territoire (partenaires sociaux, branches professionnelles et entreprises, acteurs du service public de l'emploi, collectivités, Pôle emploi, les missions locales, le réseau des Cap emploi) et l'ensemble des acteurs du handicap (Agefiph, FIPHFP, etc.). La coordination entre la région et Pôle emploi sur les achats de formation doit permettre d'assurer une complémentarité des interventions.

Une démarche d'évaluation systématique doit être intégrée aux pactes régionaux dès leur signature ; elle est soutenue par un comité scientifique d'évaluation afin de capitaliser et diffuser les expériences positives et d'accélérer la transformation des parcours de formation.

Toutes les régions ne sont pas engagées au même niveau dans la mise en œuvre des pactes régionaux. Ainsi, en région Auvergne-Rhône-Alpes, la gestion du pacte régional doté de 652 M€ sur quatre ans – auquel s'ajoute l'effort propre de Pôle emploi pour un montant de 191 M€ – a été entièrement confiée à Pôle emploi, le président de la région ayant décidé de ne pas signer de Pric avec l'État en raison de désaccords sur les orientations et les modalités de financement. Il en a été de même pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Pôle emploi est un acteur majeur du PIC. Selon les régions, les achats de formation sont réalisés par la région et Pôle emploi (12 régions), par la région seule (Corse, Hauts-de-France, Normandie) ou par Pôle emploi seul pour le compte de l'État (Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur).

B - Des associations indispensables pour irriguer le tissu social

Le sous-préfet d'arrondissement anime les politiques de l'emploi autour du bassin d'emploi pour tenir compte des particularités de chaque QPV. À ce niveau-là, le travail avec les associations est décisif, car elles sont toujours les seules à pouvoir atteindre les publics les plus éloignés des institutions. Comme l'ont exprimé les services préfectoraux d'Occitanie rencontrés au cours de l'enquête, « *les associations sont d'une part, associées aux diagnostics initiaux pour permettre de repérer les besoins et ressources existantes par territoire et d'autre part, associées à la mise en place des actions complémentaires aux actions du service public de l'emploi (Pôle emploi, missions locales, etc.)* ».

Deux types d'associations interviennent en relais.

En premier lieu, des associations importantes ou des têtes de réseau présentes dans les quartiers se sont, pour une large part, institutionnalisées et bénéficient de fortes subventions. Pôle emploi s'appuie sur ce type d'association au travers de conventions nationales, comme celles conclues dans le cadre de partenariats avec les acteurs du mentorat (dont l'association « Nos Quartiers ont du talent (NQT) » qui s'adresse aux jeunes diplômés). Grâce au plan « 1 jeune, 1 mentor » lancé en 2021 et la structuration du Collectif mentorat, le recours à ce type de solution se développe. Pôle emploi est aussi partenaire de Diversidays qui porte un programme 100 % digital, DéClics Numériques, dont l'objectif est de favoriser la montée en compétences numériques des participants et de rendre les métiers du digital plus attractifs et plus accessibles. L'association fait le pari que ces métiers peuvent être accessibles à tous, y compris à ceux qui en paraissent *a priori* éloignés, en particulier les habitants des QPV (objectif de 25 % de bénéficiaires issus des QPV). Après un test mené avec Pôle emploi en Occitanie, le programme se déploie dans de nombreuses régions.

En second lieu, des associations de proximité foisonnent dans les quartiers mais ne disposent souvent ni des moyens, ni de l'ingénierie suffisante pour recueillir des fonds et développer leurs actions. Elles vivent souvent (à tort ou à raison) le même sentiment de discrimination que les habitants. Elles représentent pourtant un maillon essentiel de la politique de l'emploi à destination des habitants des QPV.

L'exemple du *Job coaching* d'un groupe de dix femmes à La Réunion

Pendant la crise sanitaire, répondant à un appel à projets sur l'inclusion du ministère chargé de la ville en date du 10 septembre 2020, l'association FTM a organisé un parcours de développement personnel et professionnel pour un groupe d'une dizaine de femmes résidant dans les quartiers prioritaires de la ville de Saint-Denis.

Une première phase a consisté à les entraîner hors de leur quartier pour faire deux fois par semaine trois heures de sport, encadrées par un coach sportif. La deuxième phase les a réunies en salle pour les familiariser avec des outils bureautiques prêtés et qu'elles ont pu apporter chez elle pour s'entraîner. La troisième phase portait sur un *job coaching* en visioconférence pour apprendre les techniques de recherche d'emploi. La dernière phase portait sur l'accompagnement à l'insertion professionnelle des femmes participantes, avec un suivi mensuel au-delà de la fin du projet, qui avait commencé le 2 novembre 2020 et s'est terminé le 26 février 2021.

Au vu de la situation exceptionnelle liée à la crise sanitaire, de l'ambition du projet et de l'urgence à le mettre en œuvre en fin d'année, les crédits de la politique de la ville ont financé le projet en totalité à hauteur de 28 500 € en 2020 et de 17 000 € en 2021 afin de renouveler l'opération avec un nouveau groupe de femmes (en cours).

Les résultats sont encourageants car dans le premier groupe, la moitié des participantes est déjà « insérée » ou inscrite dans un processus positif (quatre insertions et une reprise d'études), les autres restant accompagnées. Concernant la seconde session en cours, deux participantes ont déjà trouvé une voie d'insertion.

Dans ce contexte, les préfets jouent un rôle majeur dans l'attribution des subventions. Le délégué du préfet a une légitimité importante car il connaît les acteurs, ceux qui peuvent faire un effet de levier par leur solidité et leur capacité à porter les projets dans le temps, comme ceux, par exemple, dont le défaut de professionnalisation peut présenter un risque.

Pour ce qui concerne l'allocation des subventions à ces associations de proximité, deux visions coexistent. Certains voudraient mettre fin au saupoudrage de petites sommes pour créer un effet de visibilité et de levier, tandis que d'autres arguent de l'importance de maintenir la vitalité des petites associations capables d'une très grande proximité. C'est le cas notamment du conseil national des villes qui a émis le 9 avril 2018 des préconisations pour le soutien et le développement des associations de proximité en QPV, qui, selon lui, devrait devenir un axe à part entière des contrats de ville.

Dans cet avis, le CNV part du constat, sur la base de données de 2015, que ces associations disposent de moins de 50 000 € de ressources annuelles, qu'elles sont moins souvent employeuses que les autres (50 % d'entre elles ont au moins un salarié) et que la moitié de leurs ressources provient, pour plus des deux tiers d'entre elles, des subventions de la politique de la ville. *« Le CNV tient à réaffirmer l'importance du rôle des associations, piliers de la cohésion sociale au cœur de la société civile, vecteurs de citoyenneté, de solidarité et d'égalité.*

Leur diversité, leur ancrage territorial, la souplesse de leur fonctionnement leur permettent de construire des réponses originales et pertinentes aux enjeux des quartiers prioritaires.

Ce sont des acteurs majeurs de la politique de la ville. Elles sont souvent amenées à compléter, voire anticiper, l'action menée par les services publics dans sa recherche continue de solutions locales ascendantes sur les quartiers prioritaires.

Elles agissent en tant que « porteurs de projet », financées pour mettre en œuvre un projet ou une action, directement ou indirectement, au bénéfice des habitants des territoires prioritaires de la politique de la ville. À ce titre, elles interviennent dans plusieurs domaines comme celui de l'éducation, de l'insertion, l'emploi, de la santé, des loisirs, de la culture, etc. »

L'enquête de la Cour montre que les nouveaux modes de financement (comme la multiplication des appels à projets) ne sont pas sans présenter des difficultés au regard de la pérennité des structures et donc de leur capacité à déployer des projets dans la durée. Il revient donc au préfet, en coordination avec l'ensemble des acteurs, et au regard des besoins spécifiques du territoire, de trancher entre subventions conséquentes pour engager un effet de levier et subventions pour irriguer le tissu social, en soutenant les petites structures qui connaîtraient des difficultés temporaires.

C - Positionner les entreprises en amont de toute démarche d'accès à l'emploi

Si certains dispositifs d'accès à l'emploi s'organisent autour de ou en lien avec l'entreprise, cette centralité n'est pas systématique, car d'autres dispositifs sont conçus comme préparatoires à la capacité à être, avant d'accéder à l'emploi. Or, l'entreprise devrait se situer en amont de tous les dispositifs, y compris pour les publics très éloignés de l'emploi. C'est le constat résultant d'innombrables expériences réussies - car proposer un lien direct avec l'entreprise permet à des personnes même éloignées de l'emploi de trouver une certaine motivation -, mais aussi le fruit d'une conjoncture où les entreprises souffrent d'un manque de main-d'œuvre sur certains métiers à la suite de la crise sanitaire et le renouveau de croissance porté par le plan de relance.

L'instruction sur les métiers en tension du 25 octobre 2021 désigne les sous-préfets d'arrondissement comme pilotes du plan de mobilisation de 1,4 Md€ pour réduire les tensions de recrutement réapparues, en particulier dans l'industrie, la construction et le secteur des hôtels, cafés et restaurants, en fixant localement des objectifs chiffrés sur le nombre d'entreprises accompagnées.

Les causes de ces tensions sont très différentes d'un bassin à l'autre : problèmes d'accès au logement dans les zones les plus attractives (Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, par exemple), faible niveau de formation des demandeurs d'emploi (60 % d'entre eux ont un niveau infrabac dans la région Grand Est, par exemple), freins à la mobilité dans les territoires ruraux (Normandie, Bourgogne-Franche-Comté, etc.), manque d'attractivité des métiers peu qualifiés et à forte pénibilité, gestion des gardes d'enfants, etc.

Dans ce nouveau plan de mobilisation, les préfets devraient pouvoir s'appuyer sur Pôle emploi au travers de ses 4 200 conseillers affectés à la relation aux employeurs. Cette spécialisation intervenue en 2015 a pour objectif de proposer aux employeurs, tout au long de leurs recrutements, des interlocuteurs Pôle emploi spécialisés dans la compréhension de leurs besoins et la mise en œuvre de l'offre de services qui leur est destinée. En 2020, 1 000 conseillers supplémentaires ont été affectés à la relation aux entreprises, avec pour objectif de réduire les délais et les difficultés de recrutement, à travers une prise de contact proactive en direction des recruteurs au maximum 30 jours après le dépôt de l'offre, permettant d'élaborer un diagnostic étayé et partagé du risque de difficulté de recrutement et de décider conjointement d'une solution adaptée et d'une échéance de réalisation. À ce stade, les effets de cette spécialisation n'ont pas été mesurés au regard de l'accès à l'emploi.

1 - La mobilisation des entreprises pour favoriser l'emploi des habitants des QPV

a) Le recours à des clauses sociales pour les contrats reste à renforcer

La politique de la ville déploie plusieurs axes pour favoriser le développement économique en faveur des habitants des QPV⁸⁵. Au-delà du soutien au commerce et à l'artisanat et des aides fiscales, la rénovation urbaine prévoit des clauses sociales aux contrats. Afin d'inciter les entreprises à recruter davantage dans les quartiers de la politique de la ville, des clauses d'insertion professionnelle sont mobilisées en faveur de leurs habitants. L'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) a inscrit cette clause dans ses marchés de construction ou de rénovation : dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), les maîtres d'ouvrage bénéficiant de subventions de l'Anru s'engagent à réserver à l'insertion des habitants des quartiers prioritaires éloignés de l'emploi :

- au moins 5 % des heures travaillées dans le cadre des opérations (travaux et ingénierie nécessaire aux travaux) financées par l'Anru ;
- au moins 10 % des heures travaillées dans le cadre des marchés liés à la gestion urbaine de proximité ;
- une partie des embauches liées à l'ingénierie des projets, au fonctionnement des équipements et aux actions d'accompagnement.

⁸⁵ Cf. rapport précité sur *L'attractivité des quartiers prioritaires de la politique de la ville*, publié en 2020.

Les clauses sociales ne sont pas l'apanage de la rénovation urbaine mais concernent toutes les entreprises engagées dans l'aide aux habitants des quartiers. Ainsi, profitant de l'organisation des prochains Jeux olympiques d'été, les opérateurs se sont vu imposer des clauses d'insertion à leurs contrats, à savoir un pourcentage d'heures en insertion, mais pas de création de postes.

Par exemple, la Solideo a établi une charte en faveur du développement territorial intégrant des clauses sociales (10 % des emplois devant bénéficier à des publics en insertion et 25 % du montant des marchés devant être destiné aux TPE, PME ou structures de l'économie sociale et solidaire).

Toutefois, les services de l'État constatent une faible offre d'emplois pour le moment sur les chantiers olympiques, les entreprises privilégiant *a priori* l'optimisation de leurs ressources internes. On compte 277 185 heures d'insertion réalisées (correspondant à 11,7 % de l'objectif total de 2,4 millions d'heures) par 451 bénéficiaires de cette clause d'insertion (dont 165 issus de Seine-Saint-Denis, 50 de Paris, 21 du Val-d'Oise, 19 du Val-de-Marne, 12 des Hauts-de-Seine, 11 de l'Essonne, 6 de Seine-et-Marne et 4 des Yvelines). Le délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques a demandé d'effectuer un suivi précis et en temps réel des personnes embauchées en insertion (en Seine-Saint-Denis et à Paris essentiellement). Pour cela, une identification de ces personnes en contrats d'insertion devra être réalisée.

Pour renforcer le recours à des clauses sociales dans le cadre de la commande publique, le ministère chargé de l'emploi a précisé, dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, avoir élaboré avec l'Anru puis publié en mai 2022 un appel à projets visant l'augmentation du nombre de facilitateurs et de coordinateurs régionaux sur le territoire national (+ 185 ETP en deux ans). L'État apporte dans ce cadre un soutien financier de 2,8 M€ en 2022.

b) La mobilisation des entreprises pour l'emploi et le PaQte

Partant du constat que des acteurs économiques sont, de longue date, engagés au travers des associations pour favoriser l'accès à l'emploi des habitants des QPV, un plan de mobilisation des entreprises a été lancé début 2019 pour encourager d'autres acteurs à rejoindre le mouvement.

Une circulaire interministérielle entre les ministres du travail, de l'intérieur et de la cohésion des territoires en date 4 février 2019 explicite le déploiement d'un plan « 10 000 entreprises pour l'inclusion et l'insertion professionnelle » afin de consacrer l'emploi comme meilleur levier de l'inclusion. La mobilisation des entreprises pilotée par le ministère chargé de l'emploi, en lien avec les ministères concernés comporte un volet national pour mobiliser une centaine de grandes entreprises et un volet territorial déployé par des acteurs locaux avec l'appui des préfets et les Dreets. L'objectif est de démultiplier la démarche en l'adaptant au contexte de chaque territoire et en s'appuyant sur les réseaux existants.

Le déploiement régional est intervenu en mars 2019 par les préfets dans le cadre du programme « La France, une chance pour tous. Les entreprises s'engagent ». Le déploiement départemental qui s'en est suivi a été progressif et a consisté à institutionnaliser des clubs départementaux pour l'insertion, composés des entreprises engagées du territoire, et appuyés dans leur fonctionnement par les services de l'État dans un cadre conventionnel.

Ce plan « 10 000 entreprises » s'adresse à tous les publics concernés par l'inclusion et s'articule avec les dynamiques et les dispositifs existants, notamment avec le pacte avec les quartiers pour toutes les entreprises (PaQte). Le PaQte a été lancé en juillet 2018 par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et vise à la mobilisation des entreprises sur quatre axes d'intervention en faveur des publics des quartiers prioritaires de la politique de la ville (offre de stages, alternance, méthode de recrutement sans discrimination, achats responsables).

Le bilan du programme PaQte a été présenté le 20 avril 2021 et fait état de 2 200 entreprises implantées dans 67 départements engagés, parmi lesquelles figurent des grands groupes (par exemple BNP Paribas, Carrefour, La Poste) mais aussi des PME et TPE. Selon le rapport, 81 700 jeunes des QPV ont été sensibilisés au monde professionnel par les collaborateurs de ces entreprises et 41 150 jeunes ont été accueillis pour un stage ou un contrat d'alternance. 28 000 salariés ont été sensibilisés aux biais de recrutement et à la lutte contre les préjugés.

À titre d'exemple, un PaQte a été lancé en 2019 à Saint-Louis de La Réunion, mais son développement a été freiné par la crise sanitaire. La préfecture entend relancer l'initiative, qui bénéficie de l'appui des acteurs économiques, comme des bailleurs sociaux ou Orange.

L'exemple des clubs d'entreprises inclusives en Occitanie

Sur les 13 départements d'Occitanie, 11 abritent un club d'entreprises inclusives ayant signé la charte « La France une chance, les entreprises s'engagent » (à l'exception du Gers et de la Lozère qui est, par ailleurs, le seul département occitan à ne pas abriter de QPV).

Ces clubs sont portés le plus souvent par la fondation Agir contre l'exclusion (Aude, Gard, Pyrénées-Orientales, Hérault, Haute-Garonne, Aveyron, Tarn, Hautes-Pyrénées), quelquefois en coopération avec le Medef (Hérault, Haute-Garonne). Là où la fondation Agir contre l'exclusion ne préexistait pas, des clubs sont nés pour porter la charte, comme en Ariège où le club est porté par l'Upap (Union patronale Ariège Pyrénées), dans le Lot où il est né sous le parrainage de la Société Coopérative OZON, dans le Tarn-et-Garonne sous celui d'une entreprise de travail temporaire et de travail temporaire d'insertion LIKE INTERIM.

Plusieurs clubs portent parallèlement la charte « entreprises et quartiers » (PaQte), soit après rapprochement (Haute-Garonne), soit dès leur création (Tarn-et-Garonne). Dans tous les cas, les chartes d'engagement prévoient une mobilisation des entreprises en faveur de l'insertion professionnelle des habitants.

De l'ordre de 625 entreprises adhéraient à ces clubs départementaux en Occitanie à l'été 2021. Les clubs suivants ont été identifiés comme ayant plus particulièrement fait état d'actions spécifiques en faveur des QPV : Aude, Aveyron, Gard, Haute-Garonne, Gers, Hérault, Lot, Tarn (soit 8 départements occitans sur les 12 qui abritent des QPV).

2 - Les actions en faveur de l'entrepreneuriat

Le soutien à l'entrepreneuriat dans les QPV repose sur le réseau institutionnel de Bpifrance, en lien avec Pôle emploi, la DGEFP et les régions mais aussi sur de nombreuses initiatives associatives.

Bpifrance soutient les réseaux d'accompagnement à la création et au développement d'entreprises au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, avec un programme « Entrepreneuriat pour tous » qui comporte une action CitésLab – Révélateurs de talents. Un cahier des charges de l'offre de services CitésLab permet d'harmoniser son organisation et son homogénéité nationale. Les projets s'appuient sur un travail collaboratif avec les chefs de projets CitésLab, les structures partenaires porteuses du CitésLab et les partenaires pour co-construire le cahier des charges de l'offre de services CitésLab. Les chefs de projets CitésLab par leur présence dans 620 QPV vont au-devant des porteurs de projets et des entrepreneurs afin de révéler leur potentiel entrepreneurial.

Malgré les aides, la part des porteurs de projet qui passent à la création reste faible en QPV (de 2 à 3 % selon la dernière enquête de Bpifrance).

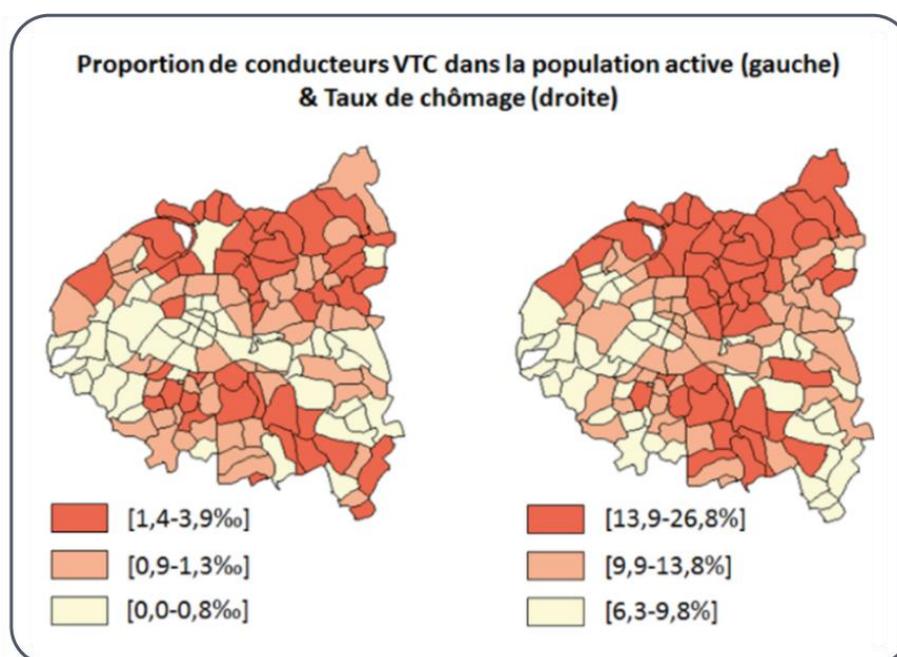
En lien avec Bpifrance, Pôle emploi va également au-devant des demandeurs d'emploi résidant en QPV pour faire connaître la création d'entreprise et les dispositifs d'accompagnement disponibles. Dans le cadre d'une convention signée en décembre 2021, Pôle emploi et Bpifrance souhaitent promouvoir plus fortement les réseaux d'accompagnement et de financement de BPI. Dans ce partenariat, Bpifrance organise une tournée annuelle, finance des bus « Entrepreneuriat pour tous » et a implanté des bornes informatives dans 50 agences de Pôle emploi situées en QPV. Un bilan doit être réalisé en juillet 2022 pour déterminer si l'implantation de ces bornes au sein d'agences Pôle emploi a permis d'inciter des demandeurs d'emploi à envisager un projet de création d'entreprise.

Des dispositifs spécifiques sont prévus. Ainsi, l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise (Acre) permet d'exonérer les charges sociales des micro-entrepreneurs habitant en QPV (à hauteur de 61 M€ en 2020). Le Programme inclusion par le travail indépendant s'inscrit dans le plan de relance et le plan « #1jeune1solution » pour accompagner 40 000 personnes sur 2021-2022 (dont 15 % issues des QPV), en complément de l'action des régions en matière d'accompagnement à la création d'entreprise. Selon la DGEFP, au terme du premier trimestre 2022, 22 816 personnes ont été accompagnées, dont 17,3 % issues de QPV (soit 3 947 personnes).

Le soutien à l'entrepreneuriat repose aussi sur le tissu associatif, au sein duquel l'association Adie constitue un modèle original et trentenaire, organisé en un réseau de spécialistes. Pouvant se prévaloir de plus de 160 agences et 300 permanences sur le territoire métropolitain et en outre-mer, de 180 000 personnes financées depuis sa création et de 1 850 salariés et bénévoles, l'Adie finance des activités économiques jusqu'à 10 000 €. Le modèle économique de l'Adie repose sur le soutien de ses partenaires, des collectivités, des entreprises, des banques, des mécènes, des pouvoirs publics, et sur de l'autofinancement. La diversité de ses ressources lui apporte la pérennité et l'indépendance dont elle a besoin pour mener son action.

Par ailleurs, l'entrepreneuriat dans les quartiers s'est développé au même rythme que l'ubérisation, faisant en 2016 des VTC le premier secteur de création d'entreprise dans la banlieue parisienne (un peu plus de 6 % des créations d'entreprise en Île-de-France en 2016, 11,8 % en Seine-Saint-Denis et 12,4 % dans le Val-d'Oise, selon des sources Insee). Des sociétés de VTC recrutent en particulier dans des zones où la population est jeune, le chômage important et les opportunités de gagner un bon salaire assez rares, comme le montrent les cartes suivantes.

Carte n° 1 : proportion de VTC et chômage en Île-de-France en 2016



Source : Cartes réalisées par l'économiste Charles Boissel en 2016 - registre des VTC du ministère du développement durable

3 - D'innombrables initiatives associatives par la mise en relation entre les acteurs

Une plateforme Emplois Entreprise a été créée à Toulouse en mai 2011, à l'initiative de la préfecture avec comme objectif de proposer un nouvel espace sur l'emploi réservé aux habitants des QPV. Son originalité est d'avoir été construit avec le monde de l'entreprise, en concertation partenariale avec notamment l'Union cépière Robert Monnier, l'association NQT. Des conventions avec Pôle emploi, les missions locales, le PLIE, la Dreets, la métropole et les associations de quartiers permettent d'offrir sur un même lieu un guichet unique où se retrouvent des acteurs de l'emploi et des acteurs économiques. C'est un circuit court : mise en relation directe, rapide et individualisée avec une entreprise positionnée au départ du projet et non en fin de parcours et un accompagnement au recrutement pour les entreprises qui manquent de ressources. Une immersion en entreprise permet de lever des freins et de définir la bonne formation. La plateforme suit chaque parcours dans un logiciel avec bilan à 6 et 12 mois.

Cet esprit « plateforme » se retrouve dans la conception des Equip'emploi déployées dans les agences de Pôle emploi les plus concernées par le retour à l'emploi des habitants des QPV et où les conseillers à dominante entreprises sont mobilisés afin que les entreprises jouent un rôle central. Ce dispositif de Pôle emploi reconnaît les recruteurs comme de véritables partenaires dans l'accompagnement notamment pour les publics les plus éloignés de l'emploi, ce qui est novateur. Cela passe par des liens directs entre demandeurs d'emploi et entreprises (découverte de métiers, immersions, simulation d'entretiens, stages pendant les formations, etc.). Les relations avec les entreprises sont également renforcées pour les inciter à ouvrir leurs recrutements aux bénéficiaires.

Il ressort de ce type d'initiatives qu'aucun dispositif d'aide à l'emploi ou de formation ne devrait faire l'impasse sur une mise en contact immédiate avec le monde économique, que ce soit par le biais du sport, du parrainage, d'une immersion, d'une plateforme d'échanges, pour accélérer l'arrivée en emploi. Et ce, dès sa conception.

Au demeurant cette approche mettant l'entreprise en amont de toute démarche a déjà été théorisée, de nombreuses fois et notamment concernant l'insertion, avec la méthode d'intervention sur les offres et les demandes (IOD), conçue par Jean-Marc Lafitte et Francis Valls à partir d'expérimentations conduites durant six années en Gironde et formalisée en 1988 pour s'affranchir des pré-requis et privilégier la mise en relation directe et répétée des personnes (avant tout victimes d'un déficit de réseau professionnel) et des entreprises. Dans cette perspective, c'est la proposition d'opportunités d'emplois variées qui constitue le pivot de l'accompagnement, la mise en situation de travail étant sa porte d'entrée. Quant aux « freins sociaux » parfois mis en avant, leur traitement peut être réalisé pendant l'emploi plutôt qu'en amont, en lien avec les travailleurs sociaux du territoire. Cette approche concerne donc tous les publics, y compris les plus éloignés de l'emploi.

Un effort pour mettre en avant l'intérêt que les entreprises trouveraient à s'impliquer davantage dans de telles initiatives serait utile.

III - Une coordination des acteurs à rationaliser

Les initiatives en matière de coordination s'organisent désormais autour d'un suivi individualisé, parcours présenté comme « sans rupture ni couture ».

A - Une labellisation des cités de l'emploi qui n'est pas exempte de contradictions

1 - Des cités de l'emploi instituées à partir d'un tissu d'acteurs préexistants

Les cités de l'emploi, créées début 2020, proposent une collaboration renforcée des opérateurs de l'emploi, pilotée par le préfet. Tandis que le SPIE est construit dans une logique territoriale, les cités de l'emploi sont regroupées autour d'une approche par les bénéficiaires.

En appui du pilier « emploi et développement économique » des contrats de ville, ce collectif d'acteurs, institutionnels et associatifs, vise à garantir aux résidents des QPV les mêmes opportunités d'insertion, le même accès à l'information, le même accompagnement qu'à l'ensemble de la population. Les objectifs sont multiples, en écho aux causes identifiées à l'échec de réduction des écarts décrit plus haut :

- corriger les effets de la crise en renforçant l'accompagnement des résidents des QPV, particulièrement affectés ;
- identifier les parcours, les risques de décrochage et veiller à une meilleure articulation entre les différents acteurs ;
- renforcer les dynamiques « d'aller-vers » au bénéfice des publics les plus fragiles ;

- embarquer les entreprises du territoire et améliorer le rapprochement offre/demande d'emploi ;
- décloisonner les interventions des acteurs sur la chaîne emploi - formation – insertion ;
- lever les effets de concurrence entre les dispositifs de l'emploi.

Conçues à l'image des cités éducatives, les cités de l'emploi sont présentées comme n'ayant pas vocation à s'ajouter aux autres dispositifs, mais comme cherchant à mieux coordonner l'action des acteurs du territoire et montrer des résultats tangibles sur l'accès à la formation et à l'emploi des habitants des QPV. Il existe pourtant déjà de nombreux outils de coordination.

Selon les territoires, on constate néanmoins une différence d'échelle entre les différentes organisations : les cités de l'emploi ont un périmètre plus resserré, et regroupent parfois des acteurs de terrain différents. Il est fait appel au volontariat et selon les bassins d'emploi, c'est tantôt la mission locale, tantôt Pôle emploi qui est le plus moteur.

Comme pour les organisations préexistantes, leur mise en œuvre s'appuie classiquement sur l'analyse des besoins, réalisée par les partenaires territoriaux (collectivités, SPE, acteurs associatifs, entreprises, etc.) et coordonnée par les services préfectoraux. S'en suivent de nouvelles modalités d'action, particulièrement celles qui permettent aux acteurs d'aller au-devant des habitants, voire « d'aller-avec » les résidents des QPV et leur proposer des parcours « sans couture » articulés avec l'ensemble des mesures renforcées par le plan de relance et adaptées aux différents publics : les jeunes, les femmes, les seniors et les chefs de famille monoparentales notamment.

Une enveloppe de 100 000 € par an sur deux ans par cité de l'emploi permet de financer l'ingénierie de certains projets, mais surtout le recrutement d'un coordonnateur. Ce dernier point est important pour la réussite du projet. À titre d'exemple, la cité de l'emploi de Saint-Louis (La Réunion) créée début 2020 a rencontré des difficultés pour la mise en œuvre opérationnelle : la dotation a été versée, mais le recrutement de la cheffe de projet n'est intervenu qu'en septembre 2021. Par comparaison, les cités éducatives du Port et de Saint-Benoît (également à La Réunion) bénéficient d'une meilleure dynamique. C'est au demeurant la seule cité de l'emploi en outre-mer.

Le pilotage et le suivi des cités de l'emploi devraient s'appuyer sur des instances préexistantes (instances de suivi du contrat de ville, par exemple) ou *ad hoc*. L'ANCT, en lien avec la DGEFP, est chargée d'animer les échanges entre cités de l'emploi et de capitaliser les bonnes pratiques. Le suivi et l'évaluation de l'action des cités de l'emploi s'appuieront sur un socle d'indicateurs mis à disposition par l'ANCT, en lien avec la DGEFP. Cette évaluation n'a pas encore été menée.

Après une première expérimentation portant sur 24 cités de l'emploi, à l'occasion du comité interministériel des villes du 29 janvier 2021, le Gouvernement s'est prononcé en faveur d'un élargissement à 60 nouveaux territoires, à l'échelle d'un contrat de ville. Une priorité a été donnée aux territoires faisant l'objet d'une rénovation urbaine dans le cadre du NPNRU et à ceux désignés comme quartiers de reconquête républicaine (QRR), où des moyens de police supplémentaires sont engagés afin de lutter contre la délinquance et les trafics.

Enfin, pour encourager les collaborations et la mise en synergie des moyens, les quartiers où sont implantées les agences de Pôle emploi dotées de moyens renforcés – les agences Equip'emploi – ont été particulièrement identifiés. Ce dernier point constitue un progrès, car les 20 premières cités de l'emploi ont été choisies à l'origine sans connexion avec l'implantation des agences de Pôle emploi. L'objectif fixé en 2022 vise à faire en sorte que les 66 agences où Equip'emploi est déployé entrent dans le périmètre d'une cité de l'emploi. À ce jour, parmi les 60 nouvelles cités de l'emploi, près d'un tiers concernent des sites où l'accompagnement Equip'emploi est proposé par Pôle emploi. La synergie progresse mais reste à renforcer.

Les cités de l'emploi présentent des réalités économiques et démographiques très diverses. En effet, près des deux tiers des nouvelles cités recouvrent un périmètre intercommunal et deux cités de l'emploi s'étendent sur un département.

Malgré le ciblage précis de ces cités de l'emploi, les risques de doublon sont réels. Cet outil de coordination s'ajoute à ceux préexistants, notamment le SPIE, qui s'ajoutait déjà au SPEL dont l'objectif était déjà d'identifier les freins à l'emploi et de mettre en œuvre une action différenciée entre les publics. Bien que la labellisation « cité de l'emploi » ait été mise en place à l'initiative de l'ANCT pour apporter de la lisibilité et de la simplification, elle s'ajoute en pratique à une organisation déjà déployée par les préfets et le ministère chargé du travail, mobilisant les mêmes acteurs, au risque de leur prendre du temps et des moyens au détriment de l'action.

C'est le cas de la labellisation de la cité de l'emploi portant sur cinq quartiers de la ville de Rennes, laquelle a choisi une gouvernance unique du contrat de ville et de la cité de l'emploi.

Dans le projet d'expérimentation du SPIE sur la métropole de Lyon, une action vise à créer des instances partenariales suivant des cohortes de personnes en insertion dans des quartiers prioritaires et les quartiers de veille active (anciens QPV). Avec la labellisation de trois QPV en cités de l'emploi, l'articulation des deux projets devient indispensable.

Afin d'éviter ce même écueil, la cité de l'emploi sur Le Mans Métropole a convié le SPIE à son comité de pilotage afin de croiser les feuilles de route pour éviter des superpositions et proposer des actions communes.

Rien n'empêche que la coordination institutionnelle consacre un temps particulier à certains publics, comme c'est déjà le cas dans certains territoires avant même la création des cités de l'emploi. Aussi, ce foisonnement d'acteurs, de dispositifs, de projets et d'instances de concertation doit-il être rationalisé pour une meilleure efficacité des moyens humains consacrés à la politique publique. Cet effort obligerait à sélectionner les outils et projets en mesurant leur performance.

Au demeurant, certains acteurs regrettent que la labellisation réduise un grand écosystème à de petites actions qui ne mettent pas en valeur la transversalité (par exemple, le Grand Paris Sud inclut deux départements, deux agences de Pôle emploi et une CAF).

Une première évaluation de cités de l'emploi est attendue prochainement. Si un dispositif de suivi et d'évaluation est actuellement en cours de construction par l'ANCT et devrait permettre de disposer d'éléments de bilan quantitatifs et qualitatifs plus précis, Pôle emploi, en qualité de partenaire important estime, en première impression, que « *d'une manière générale, la principale plus-value des cités de l'emploi réside à ce jour dans la mise en place de coordinations opérationnelles de parcours autour de cohortes d'habitants en QPV nécessitant l'implication de différents partenaires locaux.* » Ces dernières auraient pu intervenir sans ajout d'un cadre institutionnel supplémentaire.

La superposition de toutes ces comitologies de suivi, de partenariats et d'initiatives « innovantes » impose désormais un travail de clarification et de rationalisation.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, l'ANCT a indiqué qu'un rapprochement des évaluations du SPIE et des cités de l'emploi devrait permettre de travailler à une éventuelle fusion des deux démarches dans un contexte d'évolution de la politique de la ville à horizon 2023. Pour sa part, la DGEFP a évoqué l'occasion que pourrait constituer la mise en place de France Travail, projet annoncé par le Président de la République, pour réfléchir à une rationalisation de l'organisation, tout en rappelant que, d'ores et déjà, chaque SPIE est libre de sa forme de gouvernance sur son territoire. Dans sa réponse, la Dares indique d'ailleurs que la très forte hétérogénéité des SPIE dans les territoires constitue même un obstacle à leur évaluation.

B - Un effort particulier assumé en direction des jeunes en Île-de-France

Une priorité accordée au public des jeunes s'est traduite au niveau des dispositifs par le plan « #1jeuneIsolution » évoqué précédemment, mais aussi auparavant par une initiative spécifique à la préfecture de la région Île-de-France qui a déployé dès 2018 un plan régional d'insertion des jeunes (Prij). Ce public est apparu prioritaire car il présentait un risque social et des enjeux en matière d'ordre public. Plusieurs constats ont conduit à assumer ce choix.

Avec une part de jeunes âgés de 15 à 24 ans qui s'établit à 13 % de la population en 2021 (soit 1,6 million de jeunes), l'Île-de-France est la région de France métropolitaine où cette part est la plus importante, devant les Hauts-de-France. La situation des jeunes au sein de la demande d'emploi est une source de mobilisation, y compris dans un contexte de relance : au 2^e trimestre 2021, les moins de 25 ans représentaient 11 % des demandeurs d'emploi franciliens inscrits à Pôle emploi en catégorie A (soit 81 550 jeunes) ; avant la crise sanitaire, cette part était de 6,9 % au 4^e trimestre 2019. Le nombre de jeunes *Neet* ciblés par le Plan d'investissement dans les compétences est estimé en Île-de-France à 129 000 selon les données du recensement 2015, soit 8 % des 16-25 ans (chômeurs, personnes restant au foyer ou inactifs autres que les étudiants, qui n'ont pas de diplôme au-delà du CAP ou du BEP).

Alors que la dynamique récente de l'apprentissage bénéficie en grande partie aux jeunes inscrits dans des formations postbac, le Prij constitue un effort compensatoire pour le public infrabac. Il a été conçu en 2018 comme une expérimentation qui s'est déployée ensuite pour couvrir 197 QPV (soit 87 % des habitants des 272 QPV d'Île-de-France). Les préfets délégués pour l'égalité des chances ont pris l'attache des maires afin de les associer à la dynamique. La coopération technique s'inscrit principalement dans le cadre des groupes opérationnels composés du délégué du préfet, de la commune, de la mission locale, de Pôle emploi, de l'éducation nationale, de la protection judiciaire de la jeunesse, de la CAF et des associations de prévention spécialisée. Les groupes opérationnels se réunissent à l'échelle communale, infra-communale, selon les configurations locales et ce qui paraît le plus opportun, tous les mois ou toutes les six semaines : cette régularité est importante pour suivre efficacement et avec réactivité l'évolution de la situation des jeunes accompagnés dans le cadre du Prij.

La coordination avec les acteurs économiques s'effectue *via* Pôle emploi et les missions locales, mais aussi au travers de l'articulation avec les écoles de la deuxième chance, les structures chargées du parrainage et dans les cadre des opérations d'apprentissage *coaching* ou

la participation à des salons comme celui des 14 et 15 septembre 2021 : organisation et animation de l'espace Prij lors du Salon jeunes d'avenirs avec la mobilisation d'une quinzaine de partenaires et de 59 experts RH d'entreprises (Accor, Icade, L'Oréal, Suez, etc.) : 452 des jeunes passés par l'espace Prij ont pu y bénéficier d'un entretien individualisé et de conseils personnalisés.

L'accompagnement des jeunes au quotidien est réalisé par des référents de parcours, actuellement au nombre de 175, recrutés dans le cadre du Prij au sein des structures existantes en mobilisant notamment l'appel à projets PIC du « Repérage des invisibles », les postes d'adultes-relais. Avec des profils de conseillers en insertion professionnelle, d'éducateurs, de médiateurs ou de travailleurs sociaux, leurs principales missions sont le repérage, la mobilisation, l'orientation et le suivi des jeunes. Les acteurs du service public de l'emploi (Pôle emploi et missions locales) n'avaient pas une culture de « l'aller vers », mais ils ont fait évoluer leurs pratiques.

Concrètement, à la faveur du déploiement du Prij, la mission locale de Paris a revu ses pratiques d'intervention auprès des jeunes dans le cadre de la démarche d'« aller vers ». Elle a ainsi mené depuis 2018 plus de 400 actions « hors les murs », dont 72 tours de rue, 198 permanences externalisées d'accueil des jeunes et s'est dotée d'un véhicule qui sillonne les QPV pour aller au contact des jeunes.

En 2020, 7 M€ ont été mobilisés par l'État pour le déploiement du Prij, dont 4 M€ au titre du PIC « Repérage des invisibles », 2 M€ pour d'autres appels à projets et 1 M€ au titre des postes d'adultes-relais. En 2021, les montants mobilisés ont été de l'ordre de 10 M€ pour accompagner l'extension du Prij, avec en particulier les moyens de la deuxième vague de l'appel à projets « Repérage des invisibles » du PIC et les financements des postes de référents de parcours. Un tableau de bord régional établi par la préfecture de région est renseigné mensuellement à partir des remontées des préfectures de département. Le cabinet Fors, chargé de l'évaluation qualitative du Prij, avait établi un tableau plus complet à renseigner chaque semestre.

Au niveau des groupes opérationnels, des outils de suivi ont été mis en place en s'appuyant sur le modèle établi par la préfecture de région. Au 30 septembre 2021, on comptait 7 161 jeunes accompagnés depuis le lancement du Prij et 2 943 sorties positives (soit 41 % des jeunes accompagnés). Par rapport au 31 décembre 2020, le nombre de jeunes accompagnés a progressé de 76 % et le nombre de sorties positives de 51 %.

Le Prij a fait l'objet d'une évaluation *in itinere* depuis son lancement en 2018 : dans le rapport final d'évaluation publié en janvier 2021, le cabinet Fors a souligné le fait que le profil des jeunes accompagnés était en adéquation avec la cible initiale (71 % sont sans emploi et sans démarche d'insertion). Il a par ailleurs identifié, parmi les atouts du dispositif, le fait qu'il soit désormais reconnu et légitimé dans la plupart des territoires, permettant une démarche partenariale et transversale structurée au profit de la cohérence des interventions et de la fluidité des échanges.

C - Une prise en compte des besoins exprimés par les habitants à renforcer

Le sondage réalisé à la demande de la Cour montre que la prise en compte des besoins des habitants des quartiers est défaillante, comme évoqué *supra*. Si la politique de la ville prévoit la consultation des conseils citoyens, ceux-ci ne semblent pas sollicités sur le volet emploi. Néanmoins, des initiatives locales travaillent à la construction partagée des aides.

1 - Des conseils citoyens défaillants dans leur rôle de représentation

La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine pose la construction partagée avec les habitants comme principe fondateur et axe d'intervention majeur de la politique de la ville. Les conseils citoyens ont pour objectif la participation directe et active de l'ensemble des acteurs des quartiers prioritaires. Ce collectif d'habitants et d'acteurs du quartiers (associations, commerçants, professions libérales, etc.) permet la création et la réalisation de projets ou d'actions pour améliorer la vie du quartier. Ces actions s'inscrivent dans le cadre d'une politique globale en faveur des quartiers prioritaires, indépendamment des pouvoirs publics.

Si ces conseils interviennent dans certains volets de la politique de la ville, ils restent très en retrait en matière d'emploi, comme le montre l'enquête « Mes conseils citoyens ont du talent » de juin 2018 et qui répertorie 98 actions, sans qu'aucune relève de l'emploi, ni de la formation.

Le constat est fait par le ministère chargé de la ville que ces conseils citoyens ne fonctionnent pas aujourd'hui comme le prévoyait le projet initial et manquent de vitalité. Ils ne constituent donc pas à ce stade, une représentation efficace des bénéficiaires des dispositifs de l'emploi.

Dans le cadre du SPIE, il est prévu qu'un espace d'échange entre territoires soit animé au niveau national pour capitaliser les bonnes pratiques, détecter les difficultés et identifier des solutions communes afin d'avancer rapidement sur le déploiement de cette nouvelle démarche de coordination. Ces rencontres se limitent toutefois à des échanges. La démarche d'intégrer les remontées du terrain aux futurs dispositifs devrait être anticipée et organisée à ces occasions, en associant des représentants des bénéficiaires.

2 - Des dispositifs à construire en consultant leurs potentiels bénéficiaires

Certains acteurs locaux considèrent que les cités de l'emploi ne sont pas suffisantes et sont trop lentes pour permettre de répondre au besoin. Ils considèrent que la fluidité d'un parcours nécessite de s'affranchir de toute lourdeur bureaucratique et de mettre l'entreprise en début de parcours, même pour les personnes considérées jusqu'à présent comme étant « invisibles » pour les institutions.

Tel est le projet d'un consortium d'acteurs locaux de Toulouse qui ont répondu à un appel à projets « 100 % inclusion » du PIC en créant Parcours Team Emploi. Le principe qui a été acté considère que, pour être efficace, l'aide pour accéder à l'emploi doit s'affranchir de la rigidité des dispositifs et de la dépendance d'un accompagnant, en permettant une subsidiarité entre les dispositifs même en cours de parcours.

Dans le projet Parcours Team Emploi, l'entreprise et le bénéficiaire construisent un parcours en « piochant à la carte » dans ce que propose le service public de l'emploi, à rebours de l'organisation classique.

Le Parcours Team Emploi, construit grâce à un dispositif territorial multi-partenarial, sous forme de consortium, regroupe l'UCRM, la Plateforme emploi-entreprises, le Medef 31, l'association Rebonds !, la mission locale de Toulouse, Toulouse Métropole Emploi et FACE Grand Toulouse.

La participation des habitants au développement local des quartiers en difficulté : des exemples de bonnes pratiques promus et cofinancés par l'Union européenne

À titre d'exemple, le projet de réseau de transfert d'*Urbact Com.Unity.Lab* vise à reproduire la stratégie mise en œuvre dans les quartiers et zones d'intervention prioritaire de **Lisbonne**, appelée *Bip/Zip*, dont l'objectif est de lutter contre la pauvreté et de renforcer les capacités des communautés locales grâce à un instrument de développement local participatif. Lille est partenaire de ce projet.

Comme à Lisbonne, les projets d'amélioration de la cohésion sociale, de lutte contre la pauvreté et de développement de l'emploi à **Berlin** s'adossent souvent à des programmes de réhabilitation, s'intègrent dans des programmes à vocation large comprenant différents volets et font une large place à la gestion participative dans les quartiers. Dans le cadre du programme fédéral *Soziale Stadt* (ville propice à l'intégration sociale), financé par le Feder, l'État fédéral et les collectivités locales, la responsabilité des projets à petite échelle est déléguée aux habitants des quartiers défavorisés sélectionnés par la collectivité locale (en l'occurrence, le Sénat de Berlin)⁸⁶. Une structure baptisée *Quartiersmanagement* est créée dans chaque quartier sélectionné pour gérer des fonds et une plateforme permettant de mettre en contact les acteurs (y compris les habitants), d'identifier les besoins et de débattre des réponses à y apporter.

Source : site internet de la Commission européenne

Pour autant, cette construction partagée ne devrait pas se limiter à la mise en œuvre des dispositifs, elle devrait faire l'objet d'une concertation nationale à l'occasion d'un travail sur le long terme avec les publics des quartiers prioritaires de la ville, pour, *via* les conseils citoyens ou d'autres modes de représentation des habitants, favoriser la prise en compte de leur besoin en amont de la conception des dispositifs. Ces travaux devraient permettre aussi d'éclairer la décision publique et sa mise en œuvre.

⁸⁶ Le programme *Soziale Stadt* couvre, à Berlin, 34 quartiers pour un total de 390 000 habitants (sur une population totale de 3,5 millions d'habitants).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le cloisonnement entre les politiques publiques menées par le ministère chargé de l'emploi et celui chargé de la ville aboutit à un pilotage national très insatisfaisant. La stratégie d'application du droit commun ne devrait pas empêcher une coordination nationale des actions menées en faveur de certains publics cibles. Le suivi du nombre de bénéficiaires est aujourd'hui encore embryonnaire, même si le suivi du plan de relance marque un progrès.

L'organisation territoriale rencontre des limites, malgré un effort pour mieux coordonner l'action du service public des filières insertion et emploi (SPIE) et offrir un « parcours sans couture » aux publics visés.

Faute de pilotage national, un diagnostic partagé est inexistant et les outils ne sont pas conçus pour intégrer en amont les éléments nécessaires à une évaluation des dispositifs. Si l'évaluation du plan d'investissement dans les compétences et la constitution de la base Force devraient permettre des avancées, l'évaluation nationale des contrats de ville manquera d'outils pour mesurer l'efficacité des dispositifs en faveur de l'emploi. Celle-ci reste tributaire des nombreux acteurs locaux implantés parfois de longue date. Il appartient aux préfets et à leur délégué d'animer ce réseau constitué des collectivités locales, des associations et des entreprises.

Les associations connaissent un bouleversement de leur financement par les multiples appels à projets qui menacent la pérennité des plus fragiles d'entre elles. Or, les petites associations sont cruciales pour atteindre les publics dans le cadre des politiques d'« aller vers ». Selon une approche théorisée de longue date, l'entreprise devrait être positionnée en amont de toute démarche vers l'emploi. Dans un contexte de difficultés croissantes de recrutement, les entreprises devraient y trouver leur intérêt et se mobiliser à cet effet.

Afin de mieux coordonner ces différents acteurs, le ministère chargé de la ville a lancé la labellisation de cités de l'emploi, s'appuyant sur des réseaux existants et faisant ainsi concurrence au SPIE qui mobilise les mêmes intervenants, créant des risques de doublon.

Au vu de ces éléments, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 5. développer le travail collaboratif entre la DGEFP et l'ANCT pour permettre la réalisation d'un diagnostic partagé en amont de la conception des dispositifs et mieux intégrer les spécificités des QPV dans la construction des dispositifs ; tenir compte, dès le stade de la conception des dispositifs, des contraintes inhérentes à leur évaluation (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ANCT) ;*
 - 6. fusionner d'ici 2023 les services publics de l'emploi locaux, les services publics de l'insertion et de l'emploi et les cités de l'emploi (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ANCT) ;*
 - 7. organiser régulièrement des rencontres avec l'ensemble des acteurs de l'insertion professionnelle des habitants des quartiers et des représentants des habitants eux-mêmes, pour mieux prendre en compte les remontées de terrain dans la définition et le pilotage des dispositifs (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ANCT).*
-

Conclusion générale

Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, l'objectif assigné aux politiques publiques est d'aller au-delà des objectifs ordinaires et d'atteindre, par une action à la fois interministérielle et territorialisée, une réduction des inégalités et des écarts de développement. La délimitation d'une géographie prioritaire est censée se traduire par un accroissement des moyens consacrés à ces quartiers, soit par des dispositifs de droit commun intensifiés (en moyens budgétaires ou humains, en implantations de services publics), soit par des actions spécifiques différenciées (des dispositifs particuliers ou des exonérations fiscales attachées au territoire) venant compenser l'*effet de label*, qui reflète une situation dégradée sur de multiples dimensions.

L'objectif fixé par la loi de 2014 de division par deux de l'écart entre les taux d'emploi en QPV et hors QPV n'a pu être atteint, en dépit des moyens croissants consacrés aux habitants des QPV par le service public de l'emploi. Les faibles niveaux de formation et d'activité de ces populations constituent un obstacle que les dispositifs de droit commun ne parviennent pas à lever : leur impact – souvent assez limité – est identique quel que soit le lieu de résidence du bénéficiaire et les publics les plus en difficulté restent encore trop souvent en dehors des dispositifs mis en œuvre. La conception-même des dispositifs, qui laisse trop peu de place au travail interministériel censé, tant en nature qu'en intensité, adapter la réponse aux besoins, en limite l'efficacité.

Malgré des tentatives d'amélioration, notamment à travers « l'aller vers » et les « parcours sans couture », c'est d'une évolution méthodologique et organisationnelle d'ensemble que dépend désormais la capacité des politiques publiques à créer les conditions d'une réduction des écarts en matière d'emploi entre les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville et le reste de la population. La stratégie non encore explorée consisterait à s'adapter à la situation des personnes accompagnées dans toutes ses dimensions (sociale, éducative, professionnelle, etc.) plutôt que de leur demander sans cesse de s'adapter aux dispositifs.

L'efficacité du déploiement des dispositifs reste aussi dépendante de la capacité des préfets et de leurs délégués à mobiliser différents acteurs du bassin d'emploi ou du QPV. Les mêmes nombreux acteurs sont mobilisés, qu'il s'agisse de coordination pour tous les publics ou pour ceux des QPV, et le déploiement récent et simultané de deux organisations concurrentes, d'un côté le SPIE et de l'autre les cités de l'emploi, n'apparaît pas cohérente.

L'intégration plus systématique de l'entreprise en amont et au fil de toute démarche d'insertion et le développement de « l'aller vers », avec l'appui du milieu associatif, tout particulièrement dans le milieu sportif, constituent, avec le décloisonnement des modes d'intervention et l'écoute des habitants, les principaux axes d'amélioration de l'action publique en faveur de l'emploi des habitants des QPV.

Liste des abréviations

AEJ.....	Aide à l'embauche des jeunes
AIJ.....	Accompagnement intensif des jeunes
ANCT.....	Agence nationale de cohésion des territoires
CEJ.....	Contrat d'engagement jeune
CIV.....	Conseil interministériel des villes
CNLRQ.....	Comité national de liaison des régies de quartier
CNV.....	Conseil national des villes
COJ.....	Conseil d'orientation des politiques de jeunesse
Cucs.....	Contrats urbains de cohésion sociale
CUI-CIE.....	Contrat unique d'insertion – contrat initiative emploi
CUI-PEC.....	Contrat unique d'insertion – parcours emploi compétences
Dares.....	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGEFP.....	Délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle
Dreets.....	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
E2C.....	Écoles de la deuxième chance
Épide.....	Établissement pour l'insertion dans l'emploi
FSE.....	Fonds social européen
IAE.....	Insertion par l'activité économique
Insee.....	Institut national de la statistique et des études économiques
<i>Neet</i>	<i>Not in education, employment or training</i> (ni scolarisés, ni en emploi, ni en formation)
ONPV.....	Observatoire national de la politique de la ville
Onzus.....	Observatoire national des zones urbaines sensibles
Pacea.....	Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie
PaQte.....	Pacte avec les quartiers pour toutes les entreprises
PIC.....	Plan d'investissement dans les compétences
PEC.....	Parcours emploi compétences
Prij.....	Plan régional d'insertion pour la jeunesse
QPV.....	Quartier prioritaire de la politique de la ville
SPE.....	Service public de l'emploi
SPIE.....	Service public de l'insertion et de l'emploi
TZCLD.....	Territoire zéro chômeur de longue durée
UNML.....	Union nationale des missions locales
ZFU-TE.....	Zones franches urbaines – territoires entrepreneurs

Annexes

Annexe n° 1 : échange de lettres entre le Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale et le Premier président de la Cour des comptes.....	104
Annexe n° 2 : carte des quartiers prioritaires de la politique de la ville	106
Annexe n° 3 : emploi et politique de la ville	107
Annexe n° 4 : les dispositifs de l'emploi	109
Annexe n° 5 : les emplois francs	110
Annexe n° 6 : estimation des dépenses du plan « #1jeune1solution » affectées aux QPV.....	111
Annexe n° 7 : les parcours d'accompagnement proposés par Pôle emploi	112
Annexe n° 8 : carte des cités de l'emploi.....	113
Annexe n° 9 : synthèse des résultats de l'enquête conduite par sondage auprès d'habitants des QPV en janvier 2022 pour le compte de la Cour des comptes	114
Annexe n° 10 : extrait des fiches chiffres-clés de l'emploi, ONPV, juin 2021 (à partir de l'enquête Emploi 2019 de l'Insee)	119

Annexe n° 1 : échange de lettres entre le Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale et le Premier président de la Cour des comptes

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 669

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 7 juin 2021

 Monsieur le Premier président,

À la suite de nos échanges, j'ai l'honneur de vous confirmer les sujets sur lesquels la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

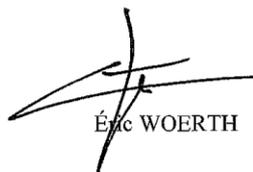
Ces demandes portent sur :

- les dispositifs en faveur de l'emploi dans les quartiers prioritaires de politique de la ville ;
- la gestion de la dette publique et l'efficacité du financement de l'État par l'Agence France Trésor ;
- le chèque énergie ;
- la formation des policiers ;
- l'Agence nationale du sport et la nouvelle gouvernance du sport.

Il pourrait être précieux que certaines de ces demandes puissent donner lieu à la remise d'un rapport avant la fin de la présente législature.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien cordialement


Éric WOERTH

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS

Cour des comptes

KCC D2100954 KZZ
28/06/2021

Le Premier président

Le 28 JUIN 2021

Ch Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier du 7 juin dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application du 2^e de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés, conformément au tableau ci-après :

Intitulé	Formation délibérante	Président(e)	Remise
Les dispositifs en faveur de l'emploi dans les quartiers prioritaires de la ville	5 ^e chambre	Gérard Terrien	Juin 2022
La gestion de la dette publique et l'efficacité du financement de l'État par l'Agence France Trésor	1 ^{ère} chambre	Christian Charpy	Mars 2022
Le chèque énergie	2 ^e chambre	Annie Podeur	Mars 2022
La formation des policiers	4 ^e chambre	Gilles Andréani	Mars 2022
L'Agence nationale du sport et la nouvelle gouvernance du sport	3 ^e chambre	Louis Gautier	Mars 2022

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement, afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

Mme Carine Camby, présidente de chambre, rapporteure générale du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Amable,

Pierre Moscovici

Pierre Moscovici

Monsieur Eric Woerth
Président de la Commission des finances,
de l'économie générale
et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
128 rue de l'Université
75366 PARIS SP 07

Annexe n° 3 : emploi et politique de la ville

La décennie 1990 permet à la politique de la ville d'intégrer l'action gouvernementale et de lancer certaines opérations spécifiques d'envergure nationale propres à la géographie prioritaire. C'est dans ce cadre que la préoccupation en matière d'emploi apparaît pour la première fois sous la forme de zones franches urbaines (ZFU) instituées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. La ZFU instaure une discrimination positive attachée au territoire de certains quartiers, délimités par décret, pour lesquels le bénéfice d'exonérations fiscales et sociales vise à encourager le maintien ou l'installation d'entreprises en contrepartie d'offres d'emplois nouvelles. Le nombre des ZFU, renommées depuis zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ZFU-TE), n'a cessé de croître mais le dispositif n'a pas été concluant en matière d'emploi des habitants des quartiers concernés et sera supprimé le 31 décembre 2023.

Face au constat d'une action insuffisamment efficace et demeurée trop peu interministérielle, un tournant est opéré à l'occasion de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (dite « loi Borloo »). Au-delà des objectifs propres à l'action thématique de chaque ministère, la loi assigne, à travers la politique de la ville, la mission globale de réduction des inégalités sociales et des écarts de développement entre territoires autour de cinq grands domaines : l'amélioration de l'habitat, l'emploi et l'activité économique, la réussite scolaire, la santé, la sécurité et la tranquillité publique. Des objectifs chiffrés à horizon de cinq ans, notamment en matière de réduction du chômage (baisse d'un tiers), sont fixés et un Observatoire des zones urbaines sensibles (Onzus) est créé afin de suivre l'application des mesures et d'évaluer les effets au regard des attendus légaux. La loi impose également à l'État, aux collectivités locales et leurs établissements d'élaborer et de mettre en œuvre les programmes d'action par décisions concertées ou par voie de conventions. Au niveau local, des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) signés par les préfets et les exécutifs locaux permettent de formaliser les engagements en faveur des quartiers dans le cadre des projets de territoires.

Onze ans plus tard, la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite « loi Lamy ») inaugure un nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), reconduit les principes portés par la loi du 1^{er} août 2003 et opère une unification des zonages constitutifs de la géographie prioritaire (hors ZFU) autour d'un critère unique de revenu dans un souci de meilleure allocation et de concentration des moyens. Deux décrets n° 2014-1750 et n° 2014-1751 du 30 décembre 2014 modifiés fixent la liste des 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville.

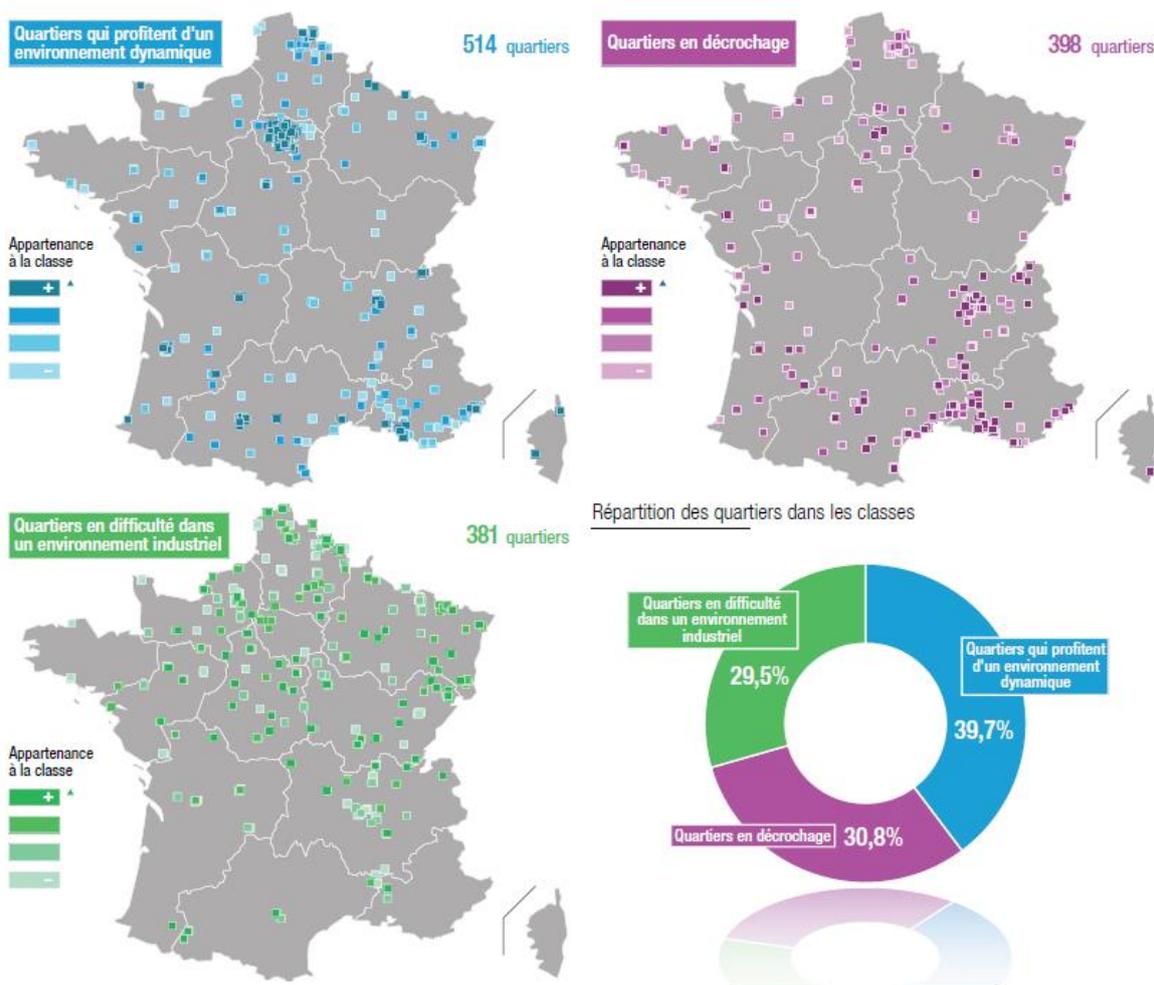
Une importante nouveauté est également introduite en 2014 avec l'affirmation – dans l'article 1^{er} de la loi - de la primauté de la mobilisation du droit commun sur les dispositifs spécifiques, à articuler avec une territorialisation renforcée des actions dans le cadre des contrats de ville (nouvelle dénomination des Cucs). Ces derniers, élaborés à l'échelle intercommunale à partir d'un diagnostic territorial, sont construits de manière intégrée et s'organisent autour de trois piliers : le cadre de vie et le renouvellement urbain, la cohésion sociale, le développement de l'activité économique et de l'emploi. Le contrat de ville doit faire l'objet d'engagements réciproques chiffrés de la part de l'État et des collectivités locales signataires, d'une évaluation et d'une association des habitants à travers la mise en place de conseils citoyens.

En 2016, l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), qui a succédé à l'Onzus, a développé une nouvelle typologie de classement des quartiers prioritaires autour des trois piliers des contrats de ville. Pour chaque pilier, les quartiers sont regroupés en fonction de leurs attributs propres et de leur environnement pour ne pas être considérés comme des îlots isolés mais comme des quartiers s'inscrivant dans un contexte urbain, social et économique particulier. Les QPV sont ensuite répartis en classes et en intensité d'appartenance à la classe. La zone d'emploi permet de contextualiser les données concernant le pilier « emploi ».

Selon l'ONPV, les classements des quartiers pour les trois piliers ne se superposent que très partiellement : il n'existe pas de profil-type, qui associerait une certaine classe de la typologie sur le cadre de vie, à une autre sur la cohésion sociale et une dernière sur l'emploi.

Carte n° 2 : typologie des quartiers au regard de l'emploi

Répartition des classes de la typologie relative à l'emploi sur le territoire



Source : IGN GÉOFLA 2015, CGET 2015.
 Champ : France métropolitaine.
 Traitements : CGET-ONPV.
 Réalisation : CGET/DST/Cellule Carto, AG, 2016.

Annexe n° 4 : les dispositifs de l'emploi

DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT

- Parcours de formations
- Parcours d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)
- Garantie jeunes / Contrat d'engagement jeune (CEJ)
- L'accompagnement intensif jeunes (AIJ)
- L'Emploi pour le Sport et l'Animation dans les Métiers de l'encadrement (SESAME)
- Plan d'investissement dans les compétences (PIC) :
 - prépa compétences
 - prépa apprentissage
 - repérage des "invisibles"
 - 100 000 formations qualifiantes pour les jeunes
- Plan "1 jeune, 1 solution"
- Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) : FEDER et FSE
- Écoles de la deuxième chance (E2C)
- Établissements pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE)
- Insertion par l'activité économique (IAE jeunes)
 - associations intermédiaires (AI)
 - ateliers et chantiers d'insertion (ACI)
 - entreprises d'insertion (EI)
 - entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)
 - entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI)
 - groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)
 - régie de quartiers (RQ)
- Equip'emploi (+ 500 conseillers Pôle emploi)
- Appels à projets : 100 % inclusion, quartiers solidaires jeunes...
- Création d'entreprise :
 - quartiers productifs
 - association pour le droit à l'initiative économique (ADIE)
 - ensemble pour agir et Entreprendre (BGE)
 - aide à la création ou à la reprise d'entreprise (ACRE), nouvel accompagnement pour la création ou la reprise d'entreprise (Nacre), contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE)

DISPOSITIFS D'AIDE OU DE MISE À L'EMPLOI

- Emplois aidés :
 - emplois francs et Emplois francs+
 - emplois d'avenir et contrats initiative emploi (CIE)
 - contrat unique d'insertion (CUI) - parcours emploi compétences (PEC)
 - contrats d'apprentissage et contrats de professionnalisation
 - aide Volontariat Territorial en Entreprise vert (VTE vert)
 - contrats adultes-relais
 - aide exceptionnelle à l'embauche des jeunes (AEJ) de moins de 26 ans
- Clause sociale d'insertion
- Programme de recrutement d'éducateurs sportifs
- Emplois FONJEP Jeunes
- Territoire zéro chômeur de longue durée



DISPOSITIFS DE COORDINATION

- Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE)
- PaQte : pacte avec les quartiers pour toutes les entreprises
- Cité de l'emploi
- Plan régional d'insertion pour la jeunesse (PRIJ) d'Île-de-France
- Obligation de formation 16-18

Source : Cour des comptes

Annexe n° 5 : les emplois francs

Tableau n° 4 : caractéristiques des emplois francs

<i>France entière</i>		Emplois francs	
<i>Nature du contrat</i>	CDI	52 309	75,8 %
	CDI intérimaire	3 141	4,6 %
	CDD	13 541	19,6 %
<i>Sexe du salarié</i>	Hommes	37 646	54,6 %
	Femmes	31 318	45,4 %
<i>Âge du salarié</i>	Moins de 26 ans	18 341	26,6 %
	26 à 49 ans	42 734	61,9 %
	50 ans et plus	7 917	11,5 %
<i>Salaire mensuel</i>	< 500 €	4 691	6,9 %
	500 € à 1 000 €	5 847	8,5 %
	1 000 € à 1 500 €	11 024	16,1 %
	1 500 € à 2 000 €	40 115	58,6 %
	2 000 € à 2 500 €	4 757	6,9 %
	2 500 € à 3 000 €	1 386	2,0 %
	3 500 € et plus	632	0,9 %
<i>Taille de l'entreprise (pour les données renseignées)</i>	< 10 salariés	10 160	20,8 %
	10 à 249 salariés	24 026	49,3 %
	250 à 4 999 salariés	10 163	20,8 %
	5 000 salariés et plus	4 501	9,2 %
<i>Part de travailleurs handicapés*</i>	2020	908	4,0 %
	2021	1 058	4,0 %
	2022	20	5,8 %

* Non disponible en 2018 et 2019.

Source : Pôle emploi (emplois francs signés entre le 1^{er} avril 2018 et le 9 janvier 2022)

Annexe n° 6 : estimation des dépenses du plan « #1jeunesolution » affectées aux QPV

<i>En M€</i>	% de bénéficiaires QPV en 2021	Exécution 2021		Exécution 2021 QPV	
		AE	CP	AE	CP
<i>CIE Jeunes</i>	7,9 %	424,07	137,13	33,50	10,83
<i>PEC Jeunes</i>	14,8 %	136,63	48,78	20,22	7,22
<i>IAE création entreprises</i>	11 %	15,00	6,75	1,65	0,74
<i>Cap'Jeunes - Création d'entreprises</i>	14 %	25,00	10,00	3,50	1,40
<i>Allocation Pacea</i>	18 %	19,29	19,29	3,40	3,40
<i>Garantie jeunes - volet allocation</i>	22 %	83,45	83,45	18,75	18,75
<i>Missions locales</i>	18 %	112,04	108,72	19,72	19,13
<i>Accompagnement Apec</i>	14 %	4,00	4,00	0,56	0,56
<i>Aide exceptionnelle contrats de professionnalisation</i>	7 %	694,99	345,63	48,65	24,19
<i>Aide exceptionnelle à l'apprentissage</i>	7 %	5 953,14	4 011,61	416,72	280,81
<i>Aide exceptionnelle à l'apprentissage- Fonction publique</i>	7 %	21,77	21,77	1,52	1,52
<i>Emplois francs + Jeunes</i>	100 %	10,25	5,11	10,25	5,11
<i>PIC- Formations jeunes</i>	14 %	632,49	306,72	88,55	42,94
<i>PIC- Revalorisation rémunération stagiaires formation professionnelle jeunes 2021</i>	14 %	78,31	36,46	10,96	5,10
<i>PIC - Obligation de formation 16-18 ans</i>	14 %	240,33	60,06	33,33	8,33
<i>PIC - Cléa numérique</i>	14 %	35,00	14,00	4,90	1,96
<i>Aide à l'embauche Jeunes (AEJ) < 26 ans</i>	10 %	961,64	838,55	97,85	85,33
<i>IAE - Aides au poste</i>	22,7 %	201,31	201,03	45,70	45,63
Total		9 648,71	6 259,06	859,73	562,97

Source : Cour des comptes d'après données DGEFP

Annexe n° 7 : les parcours d'accompagnement proposés par Pôle emploi

Hors AIJ, Pôle emploi propose dans son offre de services trois parcours d'accompagnement par ordre croissant d'intensité :

- le suivi et l'appui à la recherche d'emploi, pour les demandeurs d'emploi proches du marché du travail, autonomes dans leur recherche et qui ont principalement besoin d'être mis en contact avec des employeurs ;
- l'accompagnement guidé, destiné à ceux qui ont besoin d'un appui régulier dans leur recherche d'emploi et leur mobilité professionnelle, dont l'intensité et le contenu sont définis par le conseiller, en fonction du diagnostic avec le demandeur d'emploi ;
- l'accompagnement renforcé, pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi, avec un contact au moins mensuel et un entretien approfondi en cas d'inactivité totale au cours des 9 mois suivant leur inscription ;

Un quatrième accompagnement dit « global » est mis en œuvre depuis 2015 dans le cadre d'un protocole national signé en avril 2014 par la DGEFP, l'Assemblée des départements de France (ADF) et Pôle emploi. Il est actuellement encadré par un second protocole, signé en 2019, ayant pour ambition de renforcer le dispositif. Il s'agit d'un accompagnement intensif et personnalisé vers l'emploi. L'accompagnement global permet la prise en compte simultanée des freins sociaux et professionnels des demandeurs d'emploi. Il est mené conjointement par un conseiller Pôle emploi et un professionnel du travail social, relevant principalement des conseils départementaux. Le conseiller de Pôle emploi intervient sur un portefeuille dont la taille est réduite (70 demandeurs d'emploi), ce qui lui permet de proposer un accompagnement particulièrement intensif. Cet accompagnement est proposé aux demandeurs d'emploi les plus fragiles : deux tiers d'entre eux cumulent au moins trois difficultés d'ordre social compliquant leur retour à l'emploi (difficultés financières, logement, santé, mobilité, etc.).

Inscrit dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, l'accompagnement global correspond aux objectifs du service public de l'insertion et de l'emploi et contribue à une meilleure prise en compte des besoins des demandeurs d'emploi les plus fragiles :

- une entrée possible quel que soit le statut du demandeur d'emploi (en particulier, qu'il soit ou non bénéficiaire du RSA), à partir d'une analyse de ses besoins ;
- décidée avec lui en réponse à des besoins identifiés à la fois sur les champs professionnel et social ;
- un accompagnement personnalisé et intensif vers l'emploi construit avec le bénéficiaire ;
- une coordination des actions du conseiller Pôle emploi et du professionnel du travail social ;
- un suivi dans l'emploi.

Annexe n° 8 : carte des cités de l'emploi

**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**
*Liberté
Égalité
Fraternité*

**AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

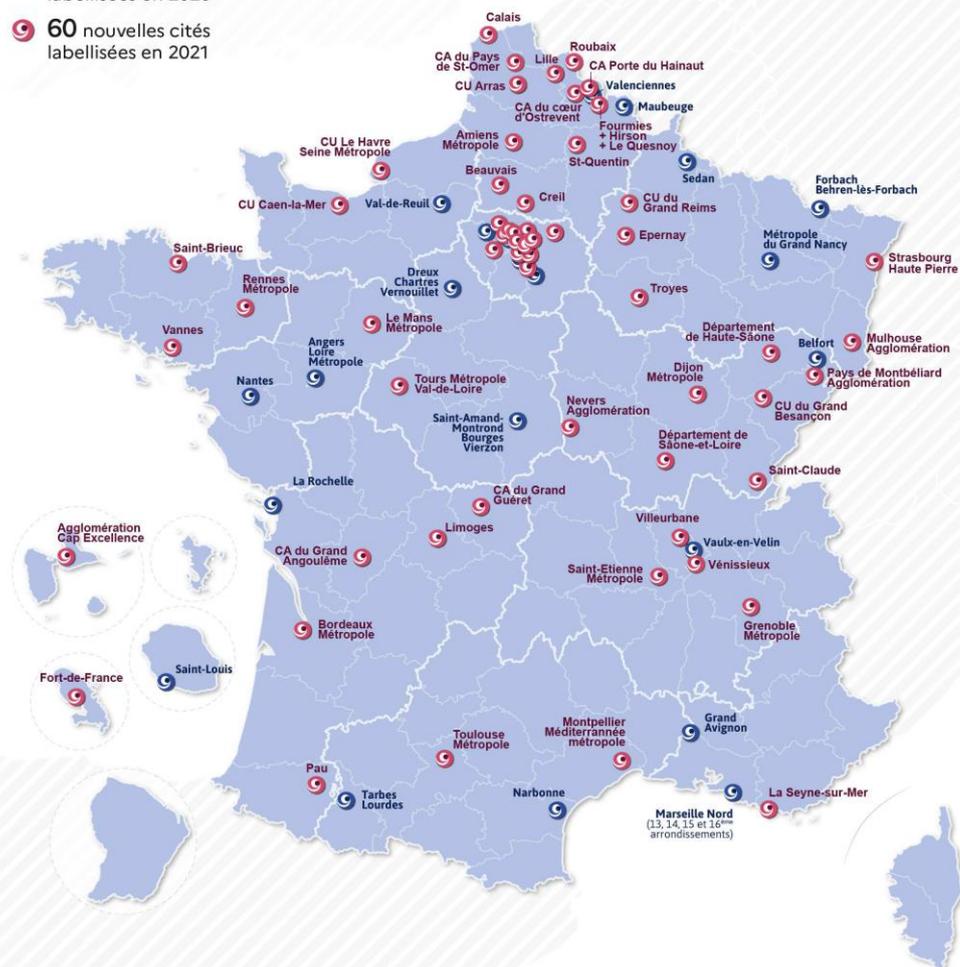
84 CITÉS DE L'EMPLOI

juillet 2021

 24 cités de l'emploi
labellisées en 2020

 60 nouvelles cités
labellisées en 2021

Zoom sur l'agglomération parisienne



Sources et réalisations : ANCT Politique de la Ville, pôle ADT Cartographie, juillet 2021

Annexe n° 9 : synthèse des résultats de l'enquête conduite par sondage auprès d'habitants des QPV en janvier 2022 pour le compte de la Cour des comptes

Dans le cadre de son enquête sur les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), la Cour des comptes a sollicité l'institut BVA afin de réaliser une enquête visant à mesurer la notoriété et l'utilité de ces dispositifs auprès de bénéficiaires comme de non-bénéficiaires résidant en QPV.

L'enquête a été réalisée par téléphone auprès de 1001 habitants des QPV du 17 au 26 janvier 2022. La représentativité de l'échantillon a été assurée grâce à la méthode des quotas appliquée aux variables suivantes : sexe, âge, profession de l'interviewé, région et catégorie d'agglomération.

Des perceptions contrastées sur la situation des QPV en matière d'emploi

La principale difficulté d'accès à l'emploi est le manque d'offres adéquates

Lorsque l'on interroge les habitants des QPV sur la principale difficulté rencontrée par les habitants de leur quartier pour accéder à l'emploi, ils citent en premier lieu le manque d'offres d'emploi adaptées (19 %), suivi du manque de motivation (18 %) et des discriminations ou de la mauvaise réputation du quartier (16 %), à égalité avec le manque d'expérience, de diplôme (16 %). On perçoit que l'image négative du quartier constitue un frein important à l'emploi aux yeux des habitants dans leur ensemble, mais ces derniers sont également assez nombreux à faire un portrait critique des autres habitants des QPV en considérant qu'une partie d'entre eux ne s'implique pas suffisamment dans sa recherche d'emploi.

Lorsqu'on les interroge sur leurs difficultés personnelles, pour ceux qui sont concernés et en expriment, le classement diffère : le manque d'offres d'emploi adaptées reste le premier défi (18 %), mais c'est ensuite le manque d'expérience et de diplôme qui est cité (13 %), suivi des problèmes de transport (10 %), ce qui témoigne de la variété des obstacles qu'ils peuvent rencontrer en termes d'accès à des offres correspondant à leur situation. Les difficultés liées à la discrimination et la mauvaise réputation du quartier s'expriment plus faiblement à titre personnel (7 %) : le fait que près d'une personne sur dix l'ait expérimenté est toutefois loin d'être négligeable. Le manque de motivation est quant à lui cité par 4 % des répondants seulement.

Les spécificités des QPV sont peu identifiées par leurs habitants

Seul un habitant sondé sur deux (52 %) estime que l'on en fait plus pour les résidents des quartiers en difficulté en matière d'aides à l'emploi. Cette opinion est plus largement partagée par les moins de 35 ans (57 %). 43 % des répondants estiment à l'inverse que l'on n'en fait pas davantage pour ces quartiers, notamment parmi les personnes qui sont actuellement en activité (47 %).

Seulement 31 % des personnes interrogées ont conscience de vivre dans un quartier prioritaire de la politique de la ville, les deux tiers n'étant pas familiers de cette politique territoriale, soit parce qu'ils ne savent pas si leur quartier est concerné (25 %) soit parce qu'ils pensent que ce n'est pas le cas (44 %).

Des visions disparates sur la nécessité de prioriser la recherche d'un emploi par rapport à d'autres problématiques

Il n'y a pas de consensus parmi les habitants des QPV interrogés quant à l'ordre de priorité entre le fait de s'insérer professionnellement et de résoudre d'autres problèmes d'ordre personnel. 36 % d'entre eux pensent qu'il est nécessaire de tout régler simultanément, alors que 40 % sont d'avis que l'obtention d'un emploi est un préalable indispensable. 22 % des sondés déclarent inversement que la recherche d'un emploi ne se fera sereinement qu'à condition d'avoir résolu les problèmes annexes. La problématique de l'emploi s'insère donc dans un ensemble plus complexe de difficultés, même si son caractère essentiel transparaît aux yeux d'un grand nombre d'habitants.

Des situations variées en termes d'emploi

Parmi les personnes sans emploi ou à temps partiel, un souhait majoritaire de trouver un emploi ou de travailler plus

Près de deux habitants non retraités sur trois (62 %) ont déclaré avoir occupé un emploi durant 12 mois consécutifs dans les cinq dernières années. Cette proportion est naturellement plus élevée chez les 35 ans et plus (35-49 ans : 73 % ; 50 ans et plus : 72 %).

S'agissant de leur situation au moment de l'enquête, les habitants des QPV interrogés (hors retraités) sont 53 % à déclarer être en situation d'emploi : 43 % à temps plein et 10 % à temps partiel, dont 5 % pour qui ce temps partiel est subi car ils cherchent à travailler plus. 18 % se déclarent inactifs (scolarisés, étudiants ou au foyer) et 27 % sans emploi. L'absence d'emploi est généralement une situation à laquelle on cherche à mettre un terme : si une personne sur dix déclare être au chômage sans rechercher d'emploi, 17 % indiquent être à la recherche d'un emploi. C'est plus particulièrement le cas des personnes ayant un diplôme inférieur à bac + 2 (24 %) et de celles qui n'ont pas la nationalité française (29 %).

Au total, la proportion d'habitants non retraités qui souhaiteraient voir leur situation en matière d'emploi évoluer, soit parce qu'ils en recherchent un (17 %), soit parce qu'ils occupent un temps partiel non choisi (5 %), est donc loin d'être négligeable (22 %).

Une situation instable en termes d'emploi et un impact notable de la crise sanitaire

Pour la moitié des habitants des QPV non retraités, les cinq dernières années n'ont pas été synonymes de stabilité au regard de l'emploi. Une évolution à double sens : un quart a vu sa situation se dégrader (26 %) et un autre quart note une amélioration (26 %).

Pour ces derniers, le rôle joué par l'entourage dans cette évolution positive semble aussi important (29 %) que le soutien des acteurs publics et associatifs (27 %), Pôle emploi étant dans ce cadre l'acteur le plus largement cité (17 %), devant les missions locales (7 %) et les autres associations ou établissements (7 %).

La récente crise sanitaire liée à la covid 19 a eu un impact sur la situation professionnelle de 34 % des sondés (hors retraités), plus particulièrement les personnes âgées de 35 à 49 ans (41 %) et celles actuellement au chômage (57 %). Les conséquences sont diverses : pour près d'une personne sur cinq, elle a causé une perte temporaire (12 %) ou durable d'emploi (7 %). 6 % des habitants concernés ont également abandonné leur recherche d'emploi.

Des dispositifs d'aide appréciés des bénéficiaires mais qui gagneraient à être plus connus

Des dispositifs encore méconnus

De manière générale, les habitants des QPV interrogés jugent les dispositifs d'aide à l'emploi ou à la formation trop peu connus (65 %).

Cette méconnaissance se confirme lorsque l'on recueille de manière spontanée le nom des dispositifs d'aide connus par les sondés. Si 63 % ont été en mesure de citer au moins une réponse en lien avec l'emploi ou la formation, 37 % n'en ont cité aucun et ils sont uniquement 13 % à faire référence à un dispositif précis (de type « CUI » ou « Garantie jeunes »). Les prescripteurs sont en revanche davantage connus et cités : c'est le cas de Pôle emploi (26 %) et des missions locales (6 %). On note également une meilleure connaissance de la notion de formation professionnelle qui est évoquée de manière générale par 22 % des sondés, mais également au travers d'initiatives plus précises comme le compte personnel de formation (5 %) ou les organismes de formations (Afp, Greta, etc.).

De manière générale, ces dispositifs suscitent des jugements contrastés et les habitants sont divisés au sujet de leur efficacité (47 % les jugent efficaces, 46 % inefficaces) et de leur adaptation aux réalités de leur quartier (47 % les jugent adaptés, 44 % inadaptés). Un habitant sur trois seulement estime qu'ils sont trop nombreux (31 %), signe que leur perception générale n'est pas liée à un sentiment de « trop plein » face à la variété des dispositifs proposés.

Un habitant non retraité sur trois déclare avoir bénéficié d'un dispositif d'aide à l'emploi

Concernant leur participation à l'un de ces dispositifs d'aide à l'emploi ou la formation, presque un tiers des habitants non retraités des QPV interrogés (31 %) déclare en avoir bénéficié au cours des cinq dernières années. Les autres se divisent entre ceux qui déclarent ne pas en avoir bénéficié (39 %) et ceux qui ne se sentent pas concernés (30 %). Les habitants ont pu interpréter de manière différente ces deux propositions, étant donné le caractère singulier de chaque parcours individuel (le non-recours pouvant être tant choisi que circonstanciel) : cette distinction est donc à analyser à l'aune de la connaissance très parcellaire de ces dispositifs.

De manière cohérente avec leur connaissance des dispositifs, on observe que c'est la formation professionnelle qui a bénéficié au plus grand nombre d'habitants des QPV concernés (20 %) ; viennent ensuite les aides au transport ou à la garde d'enfants (6 %) et le dispositif des emplois francs (5 %).

*Les habitants qui n'y ont pas recours estiment ne pas en avoir besoin
ou avouent leur méconnaissance sur le sujet*

Interrogés sur la raison principale de leur non-recours aux dispositifs, les habitants des QPV concernés ont répondu en premier lieu ne pas en avoir eu le besoin (63 %). En revanche, pour les personnes en ayant eu besoin mais qui n'y ont pas eu recours, le manque d'information sur l'existence des aides est la raison la plus communément citée (20 %). C'est encore plus le cas chez certaines catégories de personnes plus fragiles et qui pourraient potentiellement en avoir plus besoin, comme les moins diplômés (27 % de ceux qui ont un diplôme inférieur au baccalauréat), les personnes de nationalité étrangère (34 %) ou les personnes aujourd'hui au chômage (27 %) ou inactives (30 %). Par ailleurs, 8 % des non-bénéficiaires évoquent un refus reçu à la suite d'une demande et 4 % ont choisi de ne pas solliciter d'aide.

70 % des non-bénéficiaires se sont prononcés spontanément sur d'éventuels leviers qui pourraient les encourager à rejoindre un dispositif en cas de besoin. Ils expriment tout d'abord le souhait d'une amélioration tangible de leur situation au regard de l'emploi (en termes de contenu des postes mais aussi de conditions salariales) : 19 % évoquent notamment le souhait d'avoir « la garantie de trouver un emploi ». Ils font également part de différentes situations particulières qui appellent des aides adaptées et personnalisées, leur permettant d'évoluer ou de gérer certaines contraintes comme la problématique des transports ou de la garde d'enfant. La promesse d'un accompagnement et d'un soutien dans les démarches est enfin un aspect qui pourrait motiver certains non-bénéficiaires.

Les non-bénéficiaires ont pour certains besoins d'être informés sur l'existence d'aides adaptées mais également rassurés sur la capacité de ces dispositifs à pouvoir les aider concrètement. Plus généralement, il est probable qu'une plus grande pédagogie sur ces dispositifs permettrait à certaines populations de prendre conscience qu'elles y ont accès et que ceux-ci pourraient les aider.

**Les bénéficiaires de ces dispositifs sont globalement satisfaits
mais sont plus partagés sur leur efficacité globale**

La grande majorité des bénéficiaires se disent satisfaits de la qualité des différentes aides à l'emploi et à la formation reçues (75 % dont 29 % de très satisfaits).

L'utilité de ces dispositifs est par ailleurs reconnue par les bénéficiaires à plusieurs égards : 70 % d'entre eux estiment que cela leur a été bénéfique pour obtenir un diplôme, un certificat ou de nouvelles compétences, 66 % pour reprendre confiance en eux et 57 % pour trouver un emploi. De manière générale, 56 % les trouvent par ailleurs adaptés à la situation des habitants des QPV.

Néanmoins une minorité non négligeable de bénéficiaires considère que ces dispositifs ne sont pas efficaces quand on les interroge globalement sur ceux-ci.

Des attentes en termes d'accès à la formation, d'information sur les dispositifs existants et d'accompagnement

En conclusion des entretiens téléphoniques, tous les habitants ont été invités à se prononcer de manière spontanée sur les axes d'amélioration possibles pour aider les habitants de leur quartier à s'insérer professionnellement.

Les quatre principaux thèmes émergents sont la formation, l'accès à l'emploi, l'information sur les dispositifs existants et l'accompagnement. La formation occupe un point central puisqu'elle est citée spontanément par 13 % des répondants.

Au travers de tous ces thèmes, la mention de la population la plus jeune, qui devrait pour certains constituer une cible prioritaire dans les actions à mener, est récurrente comme en témoignent les citations suivantes : « *Aller au-devant des jeunes qui sont en errance pour leur donner la possibilité d'accéder à l'emploi.* » « *Donner leur chance aux jeunes sans qu'il y ait de discrimination pour intégrer la société.* » « *Il faudrait écouter les jeunes pour savoir ce qu'ils veulent comme accompagnement et emploi.* ».

Annexe n° 10 : extrait des fiches chiffres-clés de l'emploi, ONPV, juin 2021 (à partir de l'enquête Emploi 2019 de l'Insee)

En 2019, pour la cinquième année consécutive, le taux de chômage des personnes en âge de travailler (de 15 à 64 ans) a diminué dans les QPV, passant de 26,7 % à 22,5 %, mais il reste 2,5 fois plus élevé que celui des autres quartiers des unités urbaines englobantes (8,4 %).

Plus de deux adultes sur cinq de 15 à 64 ans résidant en QPV restent à l'écart du marché de l'emploi : le taux d'activité⁸⁷ en QPV n'est ainsi que de 58,5 %, contre 72,7 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes, un taux qui reste stable depuis 2017.

Depuis 2016, le taux d'emploi⁸⁸ progresse annuellement dans les QPV passant de 43,5 % en 2016 à 45,3 % en 2019 tout en restant très inférieur à celui des autres quartiers des unités urbaines englobantes (66,6 %). Cette progression concerne seulement les femmes (+ 1,5 point par rapport à 2018), dont le taux d'emploi (40,2 %) reste toujours très inférieur à celui des hommes (51,4 %)

Au sein de la population des résidents en QPV, les jeunes, les descendants d'immigrés et les moins diplômés sont les trois catégories de population qui enregistrent les taux de chômage les plus importants : 30,7 % pour les 15-29 ans, 28,8 % pour les descendants d'immigrés et 28,0 % pour les personnes de niveaux d'études inférieur au BEP-CAP. Pour autant, les jeunes et les peu diplômés sont également les deux catégories pour lesquelles l'écart entre les QPV et les autres quartiers des unités urbaines englobantes est le moins marqué (le ratio est respectivement de 2,2 et 1,8 contre 2,7 pour l'ensemble de la population). Les immigrés, catégorie de population au sein des habitants de QPV pour laquelle le taux de chômage est moins important, ont également un écart de taux de chômage avec les autres quartiers des unités urbaines englobantes moindre (ratio de 1,8).

À l'inverse, ce ratio est plus important (2,9) parmi les catégories de personnes *a priori* les plus insérées sur le marché de l'emploi, les personnes âgées de 30 à 49 ans, et également pour les 50-64 ans (ratio de 3,0). Depuis 2015, le taux de chômage en QPV recule globalement pour toutes les catégories de personnes considérées à l'exception des 50-64 ans. La baisse est la plus importante pour les immigrés et les hommes.

L'inactivité, c'est-à-dire la situation des personnes n'étant ni en emploi au sens du Bureau international du travail (BIT), ni au chômage est particulièrement élevée et stable dans les QPV depuis 2014. Parmi les personnes âgées de 15 à 64 ans, en 2019, le taux d'inactivité dépasse 40 %, soit 14,2 points de plus que dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes.

Cette inactivité se décompose en deux catégories de personnes :

- d'une part, celles qui sont en formation ou en études, ce qui les place ainsi en dehors du marché de l'emploi. Ces personnes représentent 11,2 % des 15-64 ans habitant dans les QPV, soit un niveau relativement proche de celui observé dans les autres quartier (11,6 %) ;

⁸⁷ Le taux d'activité est le rapport entre le nombre d'actifs (personnes en emploi et personnes en recherche d'emploi) et la population totale.

⁸⁸ Le taux d'emploi est le rapport entre le nombre de personnes occupant un emploi et le nombre total d'habitants.

- d'autre part, les « autres inactifs », c'est-à-dire les personnes qui sont en dehors du marché de l'emploi pour d'autres raisons : maladie, contraintes familiales, découragement, souhait de ne pas travailler, etc. Ces personnes, qui représentent la part la plus importante des inactifs des QPV (30,4 % des 15-64 ans), sont proportionnellement plus nombreuses dans les QPV (15,7 % hors QPV), ce qui explique la quasi-totalité de l'écart de taux d'inactivité constaté entre QPV et autres quartiers.

Les jeunes résidant en QPV sont proportionnellement un peu moins nombreux à être en études ou en formation que ceux habitant dans les autres quartiers (34,1 % contre 37,9 %). En revanche, ils sont 2,4 fois plus souvent en dehors du marché de l'emploi pour d'autres raisons que les jeunes hors QPV (19,4 % contre 8,0 %).

Les femmes vivant en QPV sont particulièrement exposées à l'inactivité : 49,0 % des femmes âgées de 15-64 ans qui y résident sont inactives, soit une situation 1,6 fois plus courante que pour celles habitant dans les autres quartiers (30,7 %).

Les 50-64 ans présentent également un taux d'inactifs important (45,9 % pour ceux vivant en QPV contre 30,2 % dans le reste des unités urbaines englobantes).

Au sein des 30-49 ans, population la plus insérée sur le marché du travail, le taux d'inactivité est 2,6 fois plus important pour les résidents en QPV que pour ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes.

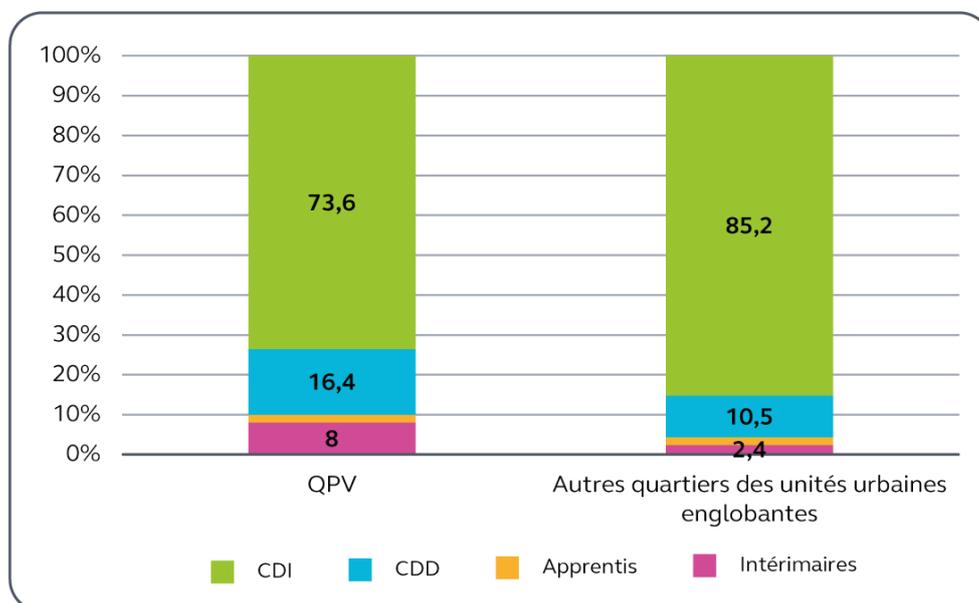
Certains inactifs sont en dehors du marché de l'emploi par choix. D'autres, en revanche, le sont soit par contraintes (familiales, de santé, etc.), soit pour cause d'indisponibilité : du point de vue du Bureau international du travail (BIT), ils ne sont donc pas considérés comme chômeurs. Or, il peut s'agir de personnes qui souhaiteraient travailler. Cette catégorie d'inactifs est appréhendée par l'Insee à travers le concept de « halo du chômage ».

Parmi les inactifs résidant en QPV, 16,8 %, souhaitent travailler, sans pour autant être au chômage au sens du BIT. Ils forment le halo autour du chômage et représentent 7,0 % des 15-64 ans. Depuis 2014, cette part fluctue entre 16 et 19 % des inactifs résidant en QPV. Par ailleurs, elle est 1,3 fois supérieure à celle observée dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes (12,7 %).

La situation de halo du chômage est plus fréquente chez les hommes (22,0 %) que chez les femmes (13,8 %). De même, cette part est également plus élevée au sein de la catégorie d'âge des 30-49 ans, la plus concernée par l'emploi.

Si l'on cumule la part du chômage et la part du halo du chômage, afin d'estimer une proportion de personnes « réellement » en recherche d'emploi, cette proportion s'élève à 20,1 % en QPV. C'est 1,7 fois plus que hors QPV, où cette part est de 11,9 %

Dans les QPV, comme dans les autres quartiers, les salariés occupent très majoritairement des contrats à durée indéterminée (CDI). Pour autant, les CDI n'y représentent que près de 75 % des contrats de travail contre 85,2 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes. Inversement, les contrats temporaires sont plus répandus pour les salariés des QPV. C'est le cas, à la fois, des contrats à durée déterminée (CDD) et des missions d'intérim qui représentent respectivement, 16,4 % et 8,0 % des emplois salariés contre 10,5 % et 2,4 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes.

Graphique n° 11 : statut des salariés selon le lieu de résidence en 2019

Source : Insee, Enquête Emploi en continue (EEC)

Dans les QPV, l'intérim est sensiblement plus répandu chez les hommes (12,6 %) que chez les femmes (3,2 %) qui, à l'inverse, sont plus fréquemment en CDD (20,1 %, contre 12,9 %). Parmi les salariés, les contrats de travail sont de plus en plus précaires : depuis 2014, les taux de CDI diminuent, quel que soit le lieu de résidence, passant dans les QPV, de 78,2 % en 2014, à 73,6 % en 2019. Cette baisse est, dans les QPV, plus importante que celle observée dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes (86,4 % en 2014, contre 85,3 % en 2019).

En 2019, 10,8 % des personnes en emploi résidant dans les QPV travaillent à temps partiel et souhaitent travailler davantage ou bien sont au chômage technique ou partiel. Ces situations de sous-emploi ne concernent que 5,0 % des personnes en emploi dans les quartiers des unités urbaines englobantes. Le taux de sous-emploi dans les QPV oscille entre 14,1 % et 10,8 % depuis 2014.