

Septembre 2023

# EXTRAIT DES TRAVAUX DE LA PLATEFORME NORMANDIE ÉTUDES ET OBSERVATIONS

**l'emploi  
dans les  
quartiers**



**ORS • CREA  
NORMANDIE**

CENTRE RESSOURCES SANTÉ, VULNÉRABILITÉS  
& POLITIQUE DE LA VILLE



# Préambule

Si le taux de chômage au deuxième trimestre 2023 est à son plus bas niveau depuis 40 ans, la situation des demandeurs d'emploi dans les quartiers prioritaires demeure difficile, car si les quartiers profitent d'un contexte économique favorable national, leur décrochage envers le reste du territoire français demeure.

La cour des comptes l'a rappelé en 2022, le chômage dans les quartiers prioritaires reste trois fois plus élevé comparé à la moyenne nationale, et si des dispositifs animés par le national et des projets locaux se sont développés, la Cour des comptes pointe diverses difficultés, en particulier un manque d'adaptation aux difficultés des publics, malgré des efforts en ce sens.

2022 a aussi été l'année de l'évaluation des contrats de ville. Les ingénieries locales ont interrogé les actions mises en pratique sur les quartiers, et l'ORS-CREAI Normandie a pu recueillir la quasi-totalité de ces évaluations, pour en faire une lecture des enjeux qui ressortent sur l'emploi et le développement économique.

Enfin, début 2023, l'ANCT a rendu public une évaluation des démarches Cités de l'emploi, qui met en lumière les apports de ces Cités en terme de coopération, et propose des pistes d'évolution de ces démarches encore récentes.

**Publiés originellement dans la lettre NEO de juin 2023, ces trois articles reviennent sur le rapport des dispositifs emploi de la Cour des comptes, la synthèse des différentes évaluations des contrats de ville normands et l'évaluation nationale des Cités de l'emploi.**

Bonne lecture,

L'équipe du centre de ressources  
ORS-CREAI Normandie

# Enseignements des évaluations des contrats de ville 2022

Le développement économique et l'emploi a été un nouveau pilier des contrats de ville en 2014. L'objectif de ce pilier était de mobiliser plus largement le service public de l'emploi (Pôle Emploi, Mission locale et Cap Emploi) avec les services locaux de l'Etat, les Collectivités et les associations, dans un objectif de rattraper les inégalités en la matière sur les quartiers prioritaires. L'évaluation des contrats de ville en 2022 a été l'opportunité d'analyser ce pilier Emploi et développement économique et de dresser les enjeux qui se posent sur les quartiers prioritaires normands sur l'emploi.

Les publics en quartiers prioritaires sont nombreux, et certains demeurent difficile à atteindre, notamment les **non-inscrits et désinscrits des listes de Pôle Emploi**. Presque tous les contrats de ville normands ont pour ambition pour la prochaine contractualisation de raccrocher ces publics aux institutions et d'améliorer la communication sur l'offre existante, en développant la présence des partenaires sur les quartiers et en s'appuyant sur des structures de proximité comme les associations, les centres sociaux ou encore les régies de quartier. Autre public dont l'insertion professionnelle est difficile, les **demandeurs d'emploi de longue durée**. La démarche Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD) apparaît comme particulièrement pertinente sur les quartiers prioritaires, comme en témoigne

l'initiative portée sur Colombelles. Bien que non mentionné dans le rapport d'évaluation, trois démarches TZCLD sont en demande de labellisation sur des communes de la Métropole de Rouen, qui vont notamment concerner 2 quartiers prioritaires.

Les quartiers prioritaires, au national et au régional, sont également marqués par un important **chômage des jeunes**. Des ateliers pour travailler sur l'orientation, les freins psychologiques et le savoir-être en entreprises sont nombreux. **La mobilité apparaît dans de nombreuses évaluations comme un axe important à développer**. Il y a des offres d'emploi à proximité grâce aux Zones d'activités et aux Territoires entrepreneurs, mais ces offres sont généralement inadaptées aux profils des demandeurs d'emploi des quartiers prioritaires, dont le taux de diplôme est plus faible que la moyenne, ce qui oblige à se déplacer assez loin pour trouver un emploi. L'offre de transport en commun est insuffisante et peu adaptée aux horaires professionnels décalés, et beaucoup d'habitants n'ont pas de permis ou de véhicule. Des actions comme des bourses au permis, des aides à l'acquisition ou à la réparation (garage solidaire, ateliers de réparation de vélo) existent et devraient se développer, à destination des jeunes et au-delà.



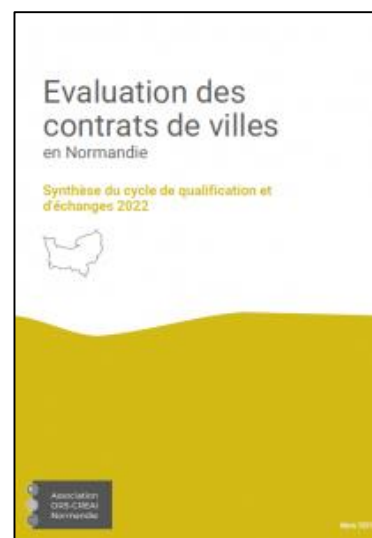
Cependant **ces multiples actions pour lever les freins à l'emploi restent insuffisantes** (offre saturée au regard des besoins, problématiques qui perdurent, actions limitées dans le temps, offre de formation peu attractive, liens faibles avec les entreprises...) et sont parfois sous-utilisées, ce qui pose la question de leur **adaptabilité à des publics spécifiques** (jeunes, mères de familles monoparentales, publics allophones etc.). Quelques territoires réfléchissent à une plus forte mobilisation des médiateurs sociaux sous contrat adulte-relais (contrat aidé réservé aux habitants des quartiers prioritaires pour embauche par le secteur non-marchand) pour porter les informations au plus près des habitants.

Au-delà de la question du chômage, les **emplois précaires** sont plus généralement occupés par des personnes pauvres résidant en quartiers prioritaire, et notamment les femmes. **Des actions d'insertion pour publics féminins ont été menées** notamment par la mobilisation du milieu associatif, mais celle-ci restent peu nombreuses.

Enjeu moins prioritaire mais néanmoins traité par la plupart des contrats de ville, le soutien à la **création d'entreprises** par des habitants des quartiers a fait l'objet d'accompagnement sur des territoires de différentes tailles comme l'agglomération de Caen la mer et la Métropole de Rouen Normandie, ou sur le quartier prioritaire d'Avranches voire et cette initiative est unique en Normandie, sur 3 contrats de ville différents dans l'Orne par un prestataire commun. Beaucoup de contrats de ville normands mentionnent également la nécessité de rapprocher le public du monde de l'entreprise.

Enfin, et c'est un enjeu qui revient dans la plupart des évaluations normandes : la multiplicité des acteurs de l'insertion et du développement économique a démontré

**la nécessité de coordonner davantage les acteurs de l'emploi**, notamment en mobilisant les entreprises et les acteurs de l'insertion par l'activité économique. Il y a un réel besoin de mettre davantage en réseau les partenaires, d'amener les acteurs du droit commun à s'impliquer dans les quartiers et de décloisonner les champs d'intervention. A ce titre, les **Cités de l'emploi** qui ont émergé en 2020 et 2021 à Val-de-Reuil, Caen-la-mer et Le Havre Seine Métropole, facilitent le financement d'un poste dédié à la coordination des actions d'insertion, et représentent un moyen intéressant pour les prochains contrats de ville dans la lutte contre le chômage dans les quartiers prioritaires.



*Pour en savoir plus sur l'évaluation des contrats de ville :*

Au régional : [ORS-CREAI Normandie, "Synthèse du cycle de qualification et d'échange sur l'évaluation des contrats de ville", Mars 2022](#)

Au national : [Réseau national des CRPV, "Evaluation finale des contrats de ville : principaux enseignements pour l'avenir", Novembre 2022](#)

# Freins périphériques à l'emploi pour les quartiers – retour sur l'étude de la cour des comptes

La Cour des comptes a publié un rapport en juillet 2022 sur l'efficacité des dispositifs en faveur du retour à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. L'instance souligne l'écart persistant entre les taux d'emploi des quartiers prioritaires et des autres quartiers en France malgré les objectifs fixés par les contrats de ville de 2014. Avant la crise sanitaire, cet écart s'était même légèrement creusé, avec une amélioration du taux d'emploi dans les quartiers prioritaires inférieure à celle observée hors quartier. Malgré l'augmentation des moyens alloués par le Ministère du travail et Pôle emploi, ainsi que les efforts des services publics de l'emploi, le taux de chômage reste presque trois fois plus élevé dans les territoires prioritaires. Une des raisons évoquées est que **les dispositifs actuels ne sont pas adaptés aux profils et aux besoins spécifiques des habitants des quartiers politique de la ville.**

Les dispositifs actuels présentent plusieurs limites, notamment pour atteindre les personnes les plus vulnérables et pour prendre en compte les phénomènes de pauvreté, de décrochage scolaire et d'orientation subie qui affectent les jeunes des quartiers prioritaires.

Selon la Cour des comptes, **il est essentiel que les acteurs prennent davantage en considération les freins périphériques qui entravent l'accès ou le retour à l'emploi.** Ces obstacles peuvent être de différentes natures et relever de divers domaines. Par

exemple, on peut mentionner l'isolement géographique et le manque de transports en commun, la limitation de la mobilité due à l'absence de véhicule ou de permis de conduire, les difficultés d'accès à des services de garde d'enfants publics en raison du coût, des horaires ou des places disponibles, le manque de services publics de proximité, la maîtrise insuffisante de la langue française ou le manque d'équipement informatique.



Pour la Cour des comptes, outre la mobilité résidentielle et le trafic de stupéfiants, **deux autres phénomènes devraient être mieux pris en compte** : d'une part, la pauvreté consubstantielle aux QPV, et, d'autre part, le décrochage scolaire et l'orientation subie qui affectent plus souvent les jeunes des quartiers prioritaires

**Un sondage réalisé pour la Cour des comptes a permis d'interroger les résidents des quartiers prioritaires de la ville sur certains freins périphériques.** Le principal obstacle identifié concerne les problèmes de transport pour 10 % des personnes interrogées, les problèmes de santé pour 8 % et les difficultés de garde d'enfants pour 6 %. Bien que les projets locaux soient pertinents pour traiter certains freins périphériques liés à l'aménagement urbain, ce rapport juge qu'il est préférable de traiter au niveau national les problématiques récurrentes.

Par exemple, l'enseignement du français aux personnes allophones, le financement du permis de conduire, l'organisation d'une offre adaptée de services de garde d'enfants et la mise à disposition d'équipements 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.

Les dispositifs d'emploi existants souffrent par ailleurs de la **complexité administrative** et de **l'instabilité financière** auxquels les appels à projet des contrats de ville contribuent, ce qui limite leur capacité à aider les publics les plus vulnérables.

L'efficacité des dispositifs dépend également de la capacité des Préfets et de leurs délégués à mobiliser les acteurs du bassin d'emploi et des quartiers prioritaires. Cependant, le déploiement de **deux organisations jugées concurrentes** par la Cour des comptes, le service public de l'insertion et de l'emploi du Ministère du travail, et les Cités de l'emploi de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), **complexifie la lecture de ces démarches et la collaboration**

**interministérielle au niveau national.**

Ainsi, le rapport conclut que malgré les efforts d'amélioration, notamment à travers les approches de « l'aller vers » et les « parcours sans couture », **une évolution méthodologique et organisationnelle globale est nécessaire** pour réduire les écarts et créer les conditions propices à une véritable réduction des inégalités. Il est également recommandé de **s'appuyer davantage sur les associations et d'intégrer plus systématiquement les entreprises**, tout en **décloisonnant les modes d'intervention** et en écoutant davantage les habitants des quartiers prioritaires.



*Pour en savoir plus : [Rapport de la Cour des Comptes, "Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville", juillet 2022](#)*

# Les cités de l'emploi, quel diagnostic pour quelles actions ?

Démarche lancée en 2020, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), principale financeur de cette démarche, a publié la synthèse de l'évaluation de ces démarches deux ans après le lancement de 84 Cités de l'emploi au national, dont 3 en Normandie. L'objet même des Cités de l'emploi est de faire travailler collectivement l'ensemble des acteurs de l'insertion afin de proposer des parcours dits « sans couture » adaptés aux bénéficiaires.

Parmi les apports des Cités de l'emploi, on peut noter le début de réponse à la césure entre cohésion sociale et accès à l'emploi, bien que celle-ci entre ces deux piliers demeure importante. Ce début de réponse s'est fait grâce à l'établissement de **nouvelles passerelles avec les politiques et dispositifs de droit commun**, par exemple entre Pôle Emploi et les Conseils régionaux ou les Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) et les Préfectures. Cette alliance des acteurs de l'insertion au sens large est permise par la sanctuarisation du poste de coordination de la Cité de l'emploi, faisant souvent office par ailleurs de coordination du pilier Emploi et développement économique du contrat de ville. **Cette mobilisation est facilitée lorsque le co-pilotage Etat/Collectivités est efficace**, ce qui est malheureusement loin d'être le cas sur la plupart des Cités de l'emploi, à cause de ne serait-ce que d'un manque de

transversalité au sein mêmes des institutions copilotes (connexions entre les services politique de la ville, emploi et solidarités).

Les Cités de l'emploi **mettent également au cœur de leurs actions leur adaptation aux différents publics, et en premier lieu au public « hors radar »** qu'elles cherchent à atteindre par la mobilisation d'acteurs de proximité, et en premier lieu des médiateurs sociaux en contrat adulte-relais.

En revanche, **cette démarche souffre de son caractère expérimental** (pas de visibilité financière à long terme, absence d'indicateurs partagés entre les Cités de l'emploi, développement en parallèle d'une autre expérimentation menée par le Ministère du Travail, le Service public de l'insertion et de l'emploi, SPIE)



**On compte 3 cités de l'emploi en Normandie** en 2023 : celle de Val-de-Reuil (27), du Havre Seine Métropole (76) et de Caen la mer (14).



et de **problèmes de fonds sur le manque d'alliances locales entre l'Etat et les Collectivités** et de transversalité entre les différents services.

Le rapport s'appuie donc sur ces constats pour dresser plusieurs conditions de réussite des Cités de l'emploi et quelques préconisations pour la pérennisation de la démarche :

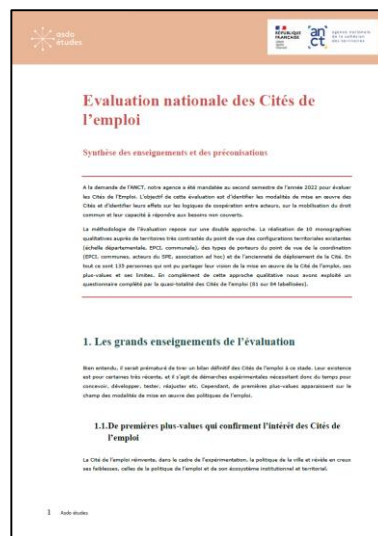
**La nécessité d'inscrire la Cité de l'emploi dans le fonctionnement des contrats de ville** en lui assurant le pilotage du pilier Emploi, pour garantir une meilleure cohérence des actions emplois et développement économique et garantir les apports des Cités de l'emploi en terme de mobilisation des acteurs. La Cité de l'emploi peut aussi être complémentaire de l'appels à projet du Contrat de ville, jugé laborieux et rigide, en mobilisant rapidement une enveloppe pour financer des actions.

**L'importance d'établir un réel co-pilotage entre l'État et les Collectivités locales**, localement par une alliance entre la Préfecture et les DDETS et nationalement par les différents Ministères impliqués et les services de l'emploi au niveau national (contractualisation d'engagements communs). Ce binôme doit pouvoir bénéficier d'un pilotage stratégique partagé côté Collectivités, permettant la mobilisation des élus communaux ou intercommunaux pour impliquer leurs services en matière d'insertion, d'emploi et de développement économique aux échelles les plus pertinentes.

**L'impératif de faciliter les liens entre la Cité de l'emploi et les autres instances du service public de l'emploi** et du SPIE, en assurant la représentation du binôme État/Collectivités dans ces instances et en

mettant en place des indicateurs communs pour flécher les dispositifs de droit commun en faveur des quartiers prioritaires.

Et la mise en place d'une méthode, d'outils et d'une animation nationale pour garantir la mobilisation du droit commun dans les quartiers prioritaires. L'ANCT anime déjà cette démarche au national, mais son action peut être amplifiée par la mise en place de formations, de mémos d'aide à la décision pour accompagner les échelons territoriaux ou de guide des bonnes pratiques... Enfin, l'Etat national doit pouvoir financer une ingénierie renforcée pour les territoires les plus démunis, où ni les services de l'État ni les EPCI les moins dotés n'ont les moyens de financer davantage de moyens humains.



Pour en savoir plus : [ANCT, "Evaluation nationale des Cités de l'emploi", Avril 2023](#)

# Autres ressources



Le Focus Emploi recense plusieurs acteurs et dispositifs œuvrant sur les quartiers prioritaires en Normandie. Il sera prochainement mis à jour.

Vous pouvez le consulter au lien suivant :  
[En savoir plus](#)



L'Éco des quartiers est la publication du Club Dév Éco du Réseau national des centres de ressources politique de la ville (RNCRPV).

Vous découvrirez le dernier numéro au lien suivant :  
[En savoir plus](#)

# La plateforme *Normandie Études Observation* (NEO)

**NEO est la Plateforme d'observation sanitaire et sociale de Normandie**, dont les trois articles présents ont été extraits. Elle assure l'animation d'un réseau d'acteurs des champs de la santé, du social et du médico-social afin de rassembler et de partager les nombreuses sources d'information (productions écrites, indicateurs...) et de repérer les besoins d'observation. Vous trouverez sur la plateforme NEO :

- Les **actualités** relatives aux activités de la Plateforme (publications, journées thématiques, groupe de travail...) et d'autre part, des actualités concernant les domaines du social, médico-social et de la santé ;
- Les **derniers travaux régionaux** publiés dans ces champs ;
- La **lettre électronique** Info de Normandie Études Observation ou les communiqués de parution des différents documents publiés. : [lien vers le module d'abonnement](#)
- Un **espace open data** qui permet d'obtenir sur différents échelons géographiques de la région (arrondissement, canton, établissement public de coopération intercommunale EPCI) des indicateurs valides et colligés des domaines démographique, social et sanitaire.

## [En savoir plus](#)





# ORS ♦ CREA NORMANDIE

CENTRE RESSOURCES SANTÉ, VULNÉRABILITÉS  
& POLITIQUE DE LA VILLE

Directrice de publication :  
Pascale DESPRES

Rédaction et conception :  
Gautier DELAHAYE

ORS CREA Normandie  
3 pl de l'Europe  
14200 HEROUVILLE ST CLAIR

[www.orscreainormandie.org](http://www.orscreainormandie.org)  
[contact@orscreainormandie.org](mailto:contact@orscreainormandie.org)