

Conseil d'Orientation pour l'Emploi  
L'intervention de l'Acisé en matière d'emploi

Audition de M. Rémi Frentz, directeur général de l'Acisé

**I. Le chômage dans les zones urbaines sensibles (ZUS)**

Une situation du chômage très dégradée dans les 750 ZUS

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville ont connu une hausse sensible de leur taux de chômage entre 2008 et 2009, en conséquence directe de la crise économique, mais n'ont pas été davantage frappés par la crise que les autres quartiers (rapport ONZUS, 2010).

Le taux de chômage en ZUS (zones urbaines sensibles), qui était en recul depuis 2005, a connu une augmentation de 1,9 point en 2009 pour atteindre 18,6 %, contre 9,8 % dans les autres quartiers.

Le chômage touche encore fortement les jeunes en 2009 : 43 % des jeunes hommes actifs et 37 % des jeunes femmes actives sont au chômage en ZUS. Ces dernières voient ainsi leur taux de chômage augmenter de près de 7 points entre 2008 et 2009. De plus pour la première fois depuis 2003, les jeunes diplômés [baccalauréat et bac +2] sont aussi touchés par le chômage en 2009, alors que jusque-là le diplôme les protégeait davantage.

L'Acisé identifie quatre facteurs principaux explicatifs du « sur chômage » dans ces quartiers :

- manque de formation,
- ségrégation spatiale,
- concentration sociale des difficultés
- phénomènes discriminatoires.

Ces facteurs sont souvent cumulatifs.

1<sup>er</sup> facteur : Un chômage qui s'explique en partie par le faible niveau de formation des résidents des ZUS, et notamment des jeunes

Les jeunes des ZUS sont moins diplômés que les jeunes des autres quartiers :

- 32 % n'ont aucun diplôme, et 25 % en CUCS contre 14 % pour les autres quartiers (étude CEREQ 2009 - enquête génération 2004),
- 15 % ont un niveau bac +3 ou + plus en ZUS, 20 % en CUCS, contre 32 % pour les autres quartiers.

2<sup>ème</sup> facteur : Un chômage qui s'explique en partie par la ségrégation urbaine

Les jeunes des quartiers vivant à distance des opportunités d'emploi ont une probabilité plus faible de trouver un emploi (le taux de chômage local est une fonction croissante de la distance moyenne domicile / travail, ainsi que la distance à l'autoroute ou la gare la plus proche - CAE, Fitoussi, 2004). Les faibles dessertes des zones d'emploi depuis ces quartiers constituent donc un facteur aggravant pour le retour à l'emploi des résidents de ces territoires.

### 3<sup>ème</sup> facteur : Un chômage qui s'explique en partie par la concentration des publics avec des difficultés sociales

Les études menées montrent également que « toute chose égale par ailleurs » la concentration et l'isolement social des populations fragiles réduisent aussi leur capacité à obtenir un emploi (en l'absence de réseau personnel ou par « effet de pairs »), et ce, quelque soit leur accès physique aux opportunités d'emplois (Centre d'Etude pour l'Emploi, Sortir du chômage en IDF, 2007).

### 4<sup>ème</sup> facteur : Un chômage qui s'explique en partie par des comportements discriminatoires sur le marché de l'emploi

Les jeunes des ZUS subissent des discriminations à l'embauche liées à leur origine ethnique ou à un effet d'image du « quartier ». Un nom d'origine non européenne sur un CV diminue par cinq les réponses positives (Université Paris 1, Amadiou, « Testing » sur CV). Le fait de résider en ZUS accroît, toute chose égale par ailleurs, la durée du chômage de 10 % (ONZUS – Choffel-Delattre, 2002).

## **II. L'intervention de l'Acsé**

Depuis janvier 2007, il revient à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) de financer les actions spécifiques menées, sur les territoires couverts par environ 500 Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS), en faveur de l'emploi et du soutien à l'activité.

Avant la création de l'Acsé, peu d'informations étaient disponibles sur le rôle et les moyens attribués à cette thématique dans le cadre des crédits spécifiques de la politique de la ville. Le constat d'une insuffisance de moyens sur les questions d'emploi était néanmoins très nettement partagé sur les territoires et souligné par plusieurs rapports (CES, Cour des comptes...).

Dans ce cadre et compte tenu de l'importance de ce domaine pour la transformation des quartiers prioritaires de la politique de la ville et des difficultés particulières liées à la situation économique, l'Acsé a donc souhaité mener sur ce domaine une politique volontariste fondée sur quatre objectifs :

1. Mobiliser des crédits supplémentaires sur la thématique de l'emploi dans le cadre des CUCS
2. Mieux structurer les interventions par le développement de programmes organisés (modalités de financement, animation, suivi)
3. Développer la capitalisation et les actions innovantes
4. Développer l'évaluation des actions engagées

### **1. Mobilisation et priorisation des crédits destinés à l'accès à l'emploi**

Afin d'accentuer son engagement sur la thématique de l'emploi, l'Acsé a débloqué en 2009 et 2010 des enveloppes exceptionnelles en faveur de l'emploi dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Globalement, plus de 45 M€ en 2009 et 44 M€ en 2010 ont été consacrés à la thématique de l'emploi, soit une augmentation de plus de 45% par rapport à 2008. Près de 4000 actions ont ainsi pu être financées en 2010.

Les principales actions financées par l'Agence en 2009 au titre de l'accès à l'emploi portent sur l'accueil et l'accompagnement renforcé des publics des quartiers prioritaires, notamment par des actions relevant de l'insertion par l'activité économique, mais également des actions de suivi individualisé, de parrainage, de rencontres avec les entreprises (forums emploi), d'accès à la formation (E2C) etc.

En ce qui concerne le développement économique, les actions financées concernent principalement le soutien à l'activité, à la création et à la reprise d'entreprises, souvent par des jeunes, pour un montant total de 3 M€

En 2011, l'emploi fait partir des quatre axes prioritaires de l'Agence, ce qui devrait permettre, dans un budget contraint, de maintenir les engagements sur ce domaine.

### **2. Structuration des interventions**

Souhaitant structurer son intervention dans le cadre de cette thématique, l'Acsé développe des programmes d'actions sur le champ de l'emploi et du développement économique. Ceux-ci font l'objet d'un descriptif précis et ont vocation à un déploiement national prioritaire, requérant une approche intégrée (financement, animation,

évaluation). Le programme des interventions pour 2011 caractérise une étape nouvelle dans ce processus de structuration.

Plusieurs programmes ont ainsi pu voir le jour depuis la création de l'Acisé permettant de répondre en partie aux difficultés spécifiques sur l'emploi dans les quartiers prioritaires.

### ***2.1 Ecoles de la deuxième chance (réponse au 1<sup>er</sup> facteur)***

Depuis 2009, l'Acisé participe, en lien avec la DGEFP, au développement des Ecoles de la deuxième chance (E2C) avec pour objectif de densifier le réseau des écoles et d'accompagner à terme chaque année 12 000 jeunes sortis sans qualification du système scolaire. Près de 3M€ sont mobilisés sur ce programme par les préfets délégués régionaux de l'Agence.

*Résultats :*

Augmentation de 60 % du nombre de places en deux ans : 4 737 en 2008 à 7650 en 2010, dont 44 % issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Le taux de maintien dans le dispositif est de 80 %.

Le taux de sorties positives (emploi ou formation qualifiante) est de 59 %.

27 écoles sur 81 sites sont désormais en activité, contre 39 sites en 2008.

Un objectif de près de 11 000 jeunes accompagné en fin d'année 2011 a été fixé.

### ***2.2 Programme national Insertion / rénovation (réponse au 1<sup>er</sup> facteur)***

Le programme national Insertion / Rénovation, mis en oeuvre en octobre 2009 par les deux agences (Acisé et ANRU), vise à faciliter l'accès des habitants des quartiers en politique de la ville aux opportunités professionnelles liées aux projets de rénovation urbaine, en soutenant notamment la création d'une centaine de chantiers d'insertion dans les territoires en rénovation urbaine. Ces chantiers écoles permettent aux bénéficiaires d'acquérir une première expérience professionnelle. Ils organisent surtout un accompagnement de qualité incluant des périodes de formation et d'immersion en entreprise.

Une vingtaine de chantiers d'insertion, pouvant accueillir et former près de 1500 bénéficiaires habitant les quartiers sur trois ans, ont d'ores et déjà été mis en place. Une étude sera lancée en 2011 afin de mesurer les taux de sortie positives de ce programme.

### ***2.3 Aide à la mobilité (réponse au 2<sup>ème</sup> facteur)***

La mobilité constitue l'une des conditions de l'intégration sociale, professionnelle et urbaine. 1,8 M€ ont été consacrés par les préfets délégués départementaux de l'Acisé pour soutenir 220 projets d'aide à la mobilité des personnes en difficulté en insertion professionnelle dans le cadre des CUCS.

Parallèlement, un appel à projets national financé par l'Acisé a été lancé avec le SGCIIV sur le thème "Des quartiers vers l'emploi, une nouvelle mobilité" (circulaire du 9 janvier 2009). Il vise à améliorer les dessertes des zones d'emploi pour les publics des quartiers. 46 dossiers ont été retenus selon 8 axes d'actions possibles (étude sur le plan de déplacement, prolongation de ligne de bus, plate-forme mobilité, développement du deux roues...). L'appel à projets prévoit la mobilisation de 5 M€ sur 3 ans avec un montant maximum de 120 000 € par projet par an. La capitalisation des expériences a été confiée au CERTU, les enseignements seront disponibles à la fin du programme (2012).

### ***2.4 Parrainage (réponse au 3<sup>ème</sup> facteur)***

Le parrainage consiste à faciliter **l'accès ou le maintien dans l'emploi** de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle en les faisant accompagner, individuellement et dans la durée, par des **personnes bénévoles** (salariés ou jeunes retraités).

En 2009, l'Acsé a utilisé ses crédits à hauteur de près de 2 M€ soit une augmentation de plus de 40%, pour ce dispositif qui permet à près de 60% des bénéficiaires de trouver une sortie positive (CDI, CDD ou formation), dont deux tiers sur des sorties en emploi durable (CDD + 6 mois, CDI).

Un objectif de plus de 10 000 jeunes parrainés par an a été retenu sur ce programme.

Au niveau local, de nombreuses actions sont développées par les préfets délégués départementaux de l'Acsé visant majoritairement à renforcer l'accompagnement des personnes en recherche d'emploi (60 % des actions financées) en lien avec les structures associatives ou les opérateurs de l'emploi sur le territoire.

Les crédits de l'Acsé permettent ainsi de développer l'accompagnement dans le cadre de l'insertion par l'activité économique et d'initier des solutions nouvelles d'accompagnement que n'autorisent pas toujours les actions plus standardisées des autres opérateurs (accueil proactif, accompagnement collectif et intensif, forums emploi, prospection et placement...).

### ***2.5 Prévention des discriminations à l'emploi ( réponse au 4<sup>ème</sup> facteur)***

L'Acsé entreprend des actions concrètes à quatre niveaux en direction du monde économique qui permettent de décliner en pratique les principes de la prévention des discriminations.

#### ***2.5.1 La promotion de la diversité dans l'emploi***

L'Acsé s'appuie dans ce cadre sur la mise en place de la charte de la diversité (Institut du Mécénat Social - IMS), dont elle co-finance l'animation, afin d'ancrer les processus de recrutement non-discriminant au sein des entreprises (3000 entreprises signataires). Une évaluation de l'impact de la charte sur les pratiques professionnelles de recrutement sera réalisée au début de 2011.

Plus largement, l'Acsé développe également des actions permettant de faire évoluer les stéréotypes portant sur les habitants des quartiers, et en particulier les jeunes, notamment par un programme de co-financement, avec le CNC, d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles susceptibles de modifier les représentations de la diversité dans la société (commission et Fonds « Images de la diversité »).

#### ***2.5.2 La mobilisation directe des DRH des entreprises à travers des actions de parrainage pour les jeunes des quartiers.***

Le parrainage déjà évoqué (cf. 2.4) permet à des cadres d'entreprises, et en particulier les DRH, de mettre leurs compétences et leur réseau professionnel, à titre bénévole, au service d'un ou plusieurs jeunes des quartiers prioritaires. Les résultats sont très favorables : beaucoup de parrainés trouve un travail auquel ils n'auraient jamais eu accès.

#### ***2.5.3 La formation des acteurs de l'emploi aux principes de prévention des discriminations***

La formation est un préalable à l'accompagnement des acteurs dans la mise en place de procédures réduisant les risques de discrimination selon l'origine sociale ou ethnique dans l'accès à l'emploi, au logement ou à l'éducation.

Depuis 2008, avec le soutien du FSE, plus de 4 000 personnes, notamment acteurs de l'emploi, ont bénéficié d'une formation mise en place par l'Acsé

#### ***2.5.4 Les plans territoriaux de lutte contre les discriminations***

La prévention et la lutte contre les discriminations doivent être intégrées de manière organisée par tous les acteurs dans l'ensemble de leurs actions à l'aide d'un outil souple et adapté à la situation locale. C'est l'objectif des plans territoriaux : accompagner les collectivités qui souhaitent agir afin de réduire les discriminations sur leur territoire.

En 2009, 62 plans territoriaux de lutte contre les discriminations ont été soutenus dont plus des deux tiers comportent un volet spécifique sur l'emploi.

L'évaluation précise de l'impact de ces mesures de prévention des discriminations sur l'accès à l'emploi reste méthodologiquement difficile.

## 2.6 Création d'activités économiques

Les crédits de l'Acsé consacrés au développement économique ont représenté près de 3,6 M € en 2009 et 3 M€ en 2010. Près de 300 actions ont été cofinancées sur ce champ, principalement sur la création d'entreprises, facteur d'accès à l'emploi au moins pour le créateur et également pour les salariés qu'il peut recruter.

Les crédits de l'Acsé sont majoritairement employés à favoriser le développement des services de proximité dédiés à l'accompagnement et l'appui à la création d'entreprises. L'objectif est de répondre à la demande forte des habitants des quartiers en matière d'accompagnement à la création d'entreprise : un habitant sur quatre souhaite créer son entreprise et un jeune sur deux.

Le programme d'intervention de l'Acsé sur le soutien à l'activité permet notamment de :

- financer les têtes de réseaux nationales afin d'appuyer le développement des actions de proximité
- valoriser les réussites des entrepreneurs des quartiers prioritaires

### 2.6.1 Financer les têtes de réseaux nationales afin d'appuyer le développement des actions de proximité.

L'Acsé a mis en place une politique d'appui aux têtes de réseaux afin de les aider à développer et adapter leurs services pour les quartiers. Ces partenariats visent également à renforcer l'information et les actions «proactives» sur l'accompagnement à la création d'activité.

#### Un partenariat principal avec l'ADIE (micro-crédit)

Pour la période 2009-2011, l'Acsé soutient l'ADIE pour l'octroi de 11 000 microcrédits dans les quartiers prioritaires et pour le développement du dispositif Créajeune qui vise spécifiquement l'accompagnement à la création d'activité pour les jeunes (plus de 1500 jeunes ont suivi le parcours dont 700 en 2010).

Moyens : une convention nationale et près de 35 conventions dans els départements pour un montant total de près de 600 000 €

Le taux de pérennité des entreprises créées avec un micro-crédit est de plus de 70% au bout de 3 ans. Le taux d'emplois créés par entreprise est de 1,3.

#### Autres partenariats

- avec le Réseau « ENTREPRENDRE » (réseau de soutien aux TPE et PME)

- Accompagner la création de 30 PME par les personnes des quartiers (susceptibles de créer en moyenne une quinzaine d'emploi chacune)
- Faciliter l'émergence d'un réseau de chefs d'entreprises issues des quartiers et de la diversité, valoriser les réussites économiques.

- avec l'ADIVE (Agence pour la diversité entrepreneuriale – statut associatif)

L'action soutenue par l'Acsé vise à développer un dispositif « achats et diversité», mettant en relation des petites entreprises des quartiers, sous-traitants potentiels, avec de grandes entreprises de niveau national. Objectif : identification de 400 entrepreneurs des quartiers ou de la diversité et adhésion de 10 grands comptes (acheteurs potentiels).

En complément, le SG-CIV finance les réseaux suivants : Planet Finances France, Association nationale des groupements de créateurs (ANGC), Coopérer pour Entreprendre, Union des Couveuses.

### 2.6.2 Valoriser les réussites

L'Acsé soutient de nombreuses initiatives de détection et de promotion des jeunes talents créateurs d'activité dans les quartiers.

A titre d'exemple, l'Acsé est l'un des principaux financeurs de l'opération « Talents des cités » avec une subvention de 150 000 € Cette action vise à valoriser les réussites principalement des jeunes entrepreneurs des quartiers par :

- L'animation de réseaux d'aide à la création d'entreprises, la détection des "Talents" puis la promotion via les relations presse et l'organisation d'évènements et enfin la formation des lauréats nationaux. Le parrainage par les entreprises partenaires constitue la phase préalable de cette manifestation annuelle.
- L'accompagnement et la valorisation des lauréats régionaux et nationaux

- L'organisation de la manifestation annuelle de remise des prix nationaux chaque automne dans l'hémicycle du Sénat.

*Résultats* : 1000 articles dans la presse régionale et nationale et 6 heures d'émissions audiovisuelles (TV et radio) toutes chaînes confondues.

### **3. La capitalisation et les actions innovantes**

Pour les publics des quartiers prioritaires, l'accompagnement sous la forme de rendez-vous standardisés, ponctuels et espacés avec un conseiller n'est pas suffisant. Une partie du public échappe ainsi aux circuits traditionnels de l'accompagnement et du recrutement et se marginalise alors par rapport au marché du travail.

Souhaitant développer les actions mises en œuvre localement et financées par l'Acse, l'Agence s'est associée à Pôle Emploi afin de mettre en place un programme de capitalisation sur les actions innovantes.

L'ensemble des préfets et des directeurs régionaux et délégués de Pôle Emploi a été sollicité afin de recenser les actions locales qui paraissent les plus efficaces et innovantes en matière de retour à l'emploi des publics des quartiers. Près de 200 expériences ont ainsi été recueillies et une trentaine d'entre-elles ont donné lieu à des études approfondies. Un guide et une note de synthèse ont été réalisés et présentés lors d'un séminaire national en juin 2010.

De ces 30 initiatives cinq séries enseignements peuvent être tirés (cf. note jointe)

#### ***3.1 Il faut aller davantage au devant des publics, selon trois méthodes :***

- o La mise en place d'actions visant à aller au contact direct de ces publics en décrochage.
- o Le développement d'action d'animation et de forte proximité du SPE au sein même des quartiers
- o La mise en place de prestations de service originales visant à capter une partie de ces publics.

#### ***3.2 Il faut diversifier les formes d'accompagnement, d'innover, en s'appuyant notamment sur des accompagnements collectifs qui sont jugés souvent efficaces :***

- Plusieurs initiatives étudiées montrent la valeur ajoutée de l'accompagnement collectif des jeunes des quartiers. Cette méthode permet en effet de créer une solidarité entre les membres du groupe, une attitude d'appui mutuel et une réelle émulation sur la recherche d'emploi. Par ailleurs, cette technique d'accompagnement permet sur certains stades du parcours de limiter mécaniquement les coûts de suivi.
- Il est nécessaire de mettre en place des accompagnements intensifs (plusieurs jours par semaine) afin d'augmenter les taux de retour à l'emploi ;
- Créer ou imposer un engagement du jeune dans le dispositif d'accompagnement est un point également important.

#### ***3.3 Il faut renforcer le lien avec l'entreprise***

- Développer le service offert aux entreprises en matière de recrutement. Beaucoup d'actions de prospection des entreprises ont été ainsi montées avec succès pour la collecte des offres, la participation des chefs d'entreprises à des événements ponctuels (forum emploi, lancement de parrainage par exemple) ou des programmes de formation.
- S'appuyer sur les réseaux économiques (club d'entreprises, branche, entreprises pilotes..) pour capter les opportunités d'emploi de proximité. Dans beaucoup d'initiatives, le rôle des réseaux d'entreprises est essentiel pour crédibiliser l'action aux yeux des employeurs visés.
- Désigner, pour ces entreprises, un acteur pivot au sein des structures de l'emploi local pour faciliter les recrutements des publics des quartiers

#### ***3.4 Il faut développer la mobilité***

- Intégrer l'accès à l'emploi pour les publics des quartiers dans les politiques des opérateurs de transport
- Développer l'autonomie notamment par l'accès au micro crédit pour l'achat de véhicules

- Proposer une palette diversifiée de réponses grâce à la mise en place de plate-forme mobilité (formation mobilité sur les transports en commun, covoiturage, prêt de deux roues, prêt de voiture...).

### **3.5 Il faut mieux orienter les jeunes et mieux les accompagner après le recrutement**

- Beaucoup d'échecs de retour à l'emploi ont lieu après la reprise d'activité. C'est notamment vrai sur les contrats d'apprentissage où un quart des contrats de ce type sont rompus chaque année, aussi bien à l'initiative des jeunes que des entreprises (étude non spécifique aux publics des quartiers). Ce phénomène développe par ailleurs des effets à long terme puisque après un échec, les deux tiers des entreprises renoncent à l'apprentissage.
- L'accompagnement post-embauche des demandeurs d'emploi issus des quartiers est ainsi à développer afin de limiter les échecs en entreprise qui sont liés la plupart du temps à des malentendus entre employeurs et jeunes.
- En amont des recrutements, une meilleure orientation et adéquation entre le poste proposé et les attentes du jeune est également à rechercher.

## **4. Suivi et évaluation des programmes financés**

L'Agence conduit des études approfondies sur les actions qu'elle finance. En 2009 une enquête a ainsi été menée sur dix territoires en CUCS et 130 actions financées. En 2010, une nouvelle enquête approfondie a été conduite sur 120 autres actions. En 2011, une enquête nationale va être déployée visant à mesurer l'ensemble des résultats en matière de retour à l'emploi sur l'ensemble des actions financées au plan local.

### *Quelques enseignements*

- L'étude conduite par l'Acsé en 2009 montre que sur ces territoires, l'intervention de l'Acsé porte bien au-delà des crédits qu'elle gère sur l'emploi (45 M€ en 2009). Ainsi, plus de 90 % des financements mobilisés par le volet emploi des CUCS le sont en supplément des crédits spécifiques de l'Acsé. Des ratios équivalents ont pu être mesurés sur la nouvelle étude menée en 2010 sur 120 autres actions. L'effet de levier des financements est donc mesurable.
- Les actions cofinancées par l'Acsé dans le cadre du CUCS jouent un important rôle de « passerelle » entre les publics des quartiers et les services publics de l'emploi. Il existe une réelle difficulté du SPE, en l'absence notamment des actions particulières financées par l'Acsé, à identifier et mobiliser le public spécifique des quartiers. Une majorité des actions étudiées et financées par l'Acsé (60 %) donne lieu à la mobilisation de moyens de communications spécifiques, toujours dans cette même logique de mobilisation et d'information du public.
- Les crédits de l'Acsé permettent aussi, non seulement d'accroître le nombre de bénéficiaires concernés par des actions déjà existantes, mais également de développer des solutions nouvelles d'accompagnement.

Néanmoins, il semble nécessaire de signaler *plusieurs progrès possibles* pour mobiliser davantage les dispositifs de droit commun et mieux les articuler avec les crédits spécifiques :

- Identification de priorités, d'objectifs et d'indicateurs nationaux sur les dispositifs de droit commun susceptibles d'appuyer leur mobilisation au profit des jeunes des quartiers prioritaires et d'articuler au mieux les crédits spécifiques en complément de ces interventions.
- Développement de l'outillage des acteurs locaux sur le suivi périodique de l'intervention du droit commun (financière et statistique). Des tableaux financiers ont été développés sur les crédits de l'Acsé. Le développement de tableaux de bord physico-financiers sur le dispositif structurant le droit commun apparaîtrait comme une avancée dans le pilotage local de cette politique.
- La multiplicité des niveaux et modes d'intervention et de financement locaux freine également le développement des politiques territorialisées de l'emploi et celui des programmations des actions financées. Dans ce cadre, la désignation d'un « référent emploi » pour les CUCS est généralement un point de progrès. Les modes d'organisation locale pourraient avoir comme objectif d'instituer un lieu d'entrée unique ou un référent de l'emploi local dans les quartiers, pour faciliter l'articulation des dispositifs qui sont très souvent organisés par secteur ou par publics et non géographiquement à l'échelle d'un quartier.