



L'emploi et l'insertion : une priorité de premier plan pour les Contrats urbains de cohésion sociale

La réduction du chômage est affichée comme une priorité par les pouvoirs publics depuis plus de 30 ans. Pour autant, les difficultés d'insertion socio-professionnelle sont encore et toujours particulièrement prégnantes dans les Zones urbaines sensibles (Zus). La politique de la ville, notamment avec le Plan de cohésion sociale et plus récemment à travers les Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs), en a progressivement fait une priorité d'action pour les quartiers et leurs habitants. Dans ce sens, la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a fixé un objectif de réduction d'un tiers du chômage sur une période de cinq ans dans les Zus. Décryptage d'un enjeu de société largement repris dans les Cucs.

CHÔMAGE DE MASSE DANS LES QUARTIERS : « TROU NOIR » DE NOTRE SYSTÈME SOCIAL

Alors qu'une dynamique positive est lancée, et illustre l'engagement de tous les acteurs de terrain pour changer la donne et reconstruire la ville (économiquement, socialement, durablement...), une partie de la population apparaît de plus en plus marginalisée voire exclue, au risque de menacer le travail conduit en profondeur en faveur du développement global de ces quartiers. Les publics fragilisés (jeunes, sans qualification, plus de 50 ans, femmes...) sont, depuis de nombreuses années, encore plus touchés par les difficultés d'insertion socio-professionnelle que les autres. En octobre 2007, selon l'observatoire national des Zus, le nombre de demandeurs d'emploi diminue au même rythme dans les Zus que sur l'ensemble du territoire (-12 % en 2006). La baisse reste beaucoup plus faible pour les personnes les plus âgées et les demandeurs d'emploi de longue durée, faisant apparaître une sorte de « double peine ». Au final, l'écart du taux de chômage entre les Zus et le reste du territoire urbain demeure probablement identique : il est estimé au double. S'agissant des **jeunes** des quartiers, **les inégalités sont véritablement cumulatives** : 36 % des garçons actifs et 40 % des filles actives de 15 à 25 ans sont au chômage. Le Conseil économique et social (CES) va jusqu'à qualifier le chômage de masse qui caractérise ces quartiers « *de trou noir en expansion au cœur de notre système social* »¹.

DES RÉPONSES SUCCESSIVES

Force est de constater que les parcours d'insertion sont désormais de plus en plus longs, chaotiques et hétérogènes. C'est un fait, les parcours types se diversifient et se complexifient. À une logique assez linéaire

et déterministe, se substitue des allers-retours entre différents états (chômage, emploi précaire, retour au système scolaire...). **Parallèlement, les actions, dispositifs et programmes** dans le domaine de l'insertion socio-professionnelle **se sont succédés et peu à peu empilés**, au point de rendre difficilement lisible la logique d'intervention. Les acteurs sont nombreux et multiples, les objectifs et les approches sont fragmentés et sectorisés. Le traitement de la question de l'insertion professionnelle se répercute également sur l'actualisation d'autres politiques publiques : enseignement, marché du travail, systèmes de formation...

Pourtant, un certain **nombre d'actions d'ampleur** ont été menées récemment dans les quartiers prioritaires : mission « emploi quartiers pour les jeunes des Zus », prestation « objectif placement », « plate-forme nationale jeunes diplômés », opération « nos quartiers ont des talents », « Groupes solidarité emploi »... Nombreuses, parfois innovantes et déployées à grande échelle, ces actions ne suffisent pourtant pas à enrayer la dynamique négative de l'emploi dans les territoires fragilisés.

À côté de ces initiatives, **la politique de la ville fourmille de micro-initiatives** souvent peu mises en valeur, souvent efficaces aussi, qui font de ce dispositif un véritable « think-tank » de l'innovation.

QU'ATTENDRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

La question de l'emploi a été progressivement prise en compte par la politique de la ville, pour devenir un thème central de travail dans les nouveaux contrats. Les évaluations des précédents contrats de ville ont montré que si la dimension sociale de l'insertion, en amont (travail sur la mobilisation, lever les freins...), fait l'objet d'actions spécifiques plutôt abouties, la dimension développement économique, et surtout les actions de mise à l'emploi effective, restent à ce stade sous-investies.

La réduction du chômage des publics des quartiers en difficulté, et particulièrement celui des jeunes est une priorité majeure des nouveaux contrats. La volonté est désormais fortement affichée, dans les Cucs, de développer un « vrai » volet insertion par l'économique, dont l'objectif principal est de réduire les déséquilibres territoriaux en matière d'accès à l'emploi. À la lecture des contrats rhônalpins, les axes privilégiés concernent, notamment, le **développement de la présence physique du service public de l'emploi** dans les quartiers prioritaires, **l'accompagnement individuel** des demandeurs d'emploi en difficulté, en amont notamment pour lever les freins,

mais aussi pendant et après la mise à l'emploi. Le déploiement du **recours à la clause d'insertion** dans les marchés publics au bénéfice des publics des quartiers prioritaires (au-delà même d'une approche réductrice focalisée sur les grands travaux de construction et d'aménagement) et le lancement de démarches concrètes de **lutte contre les discriminations** sur le marché du travail sont également des enjeux fortement affichés dans les Cucs.

COMBATTRE LES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DE MANIÈRE EXPLORATOIRE

Il convient de s'interroger sur quelques obstacles concrets qui compliquent les efforts pour faire baisser le chômage dans ces zones.

Le déficit d'implantations des entreprises (26 pour 1 000 habitants dans les Zus en moyenne contre 55 pour 1 000 habitants dans leurs agglomérations) est un des facteurs explicatifs régulièrement invoqués. Et cela en contradiction avec quelques chiffres récents : plus d'un jeune des quartiers sur deux aurait envie de devenir son propre patron (contre 1 sur 5 en France). La création d'entreprises en Zus s'est accrue de 14 % en cinq ans (entre 1999 et 2004) soit 4 points de plus que dans leurs agglomérations (10 %). C'est un succès pour les ZFU mais également pour l'action publique locale de la détection de projets – création de 1 200 entreprises pour 5 600 projets amorcés depuis 2002² – et l'accompagnement des créateurs. La coopérative d'activités et d'emploi Cap Ondaine, par exemple, a accompagné et mis en situation de réussite économique plus de cent personnes de la Loire exclues du marché du travail en 2006. Elle a permis à ces demandeurs d'emploi d'accéder à un emploi en le créant dans des conditions statutaires et techniques optimales (maintien du statut, reconstitution des droits et accompagnement) et en promouvant un nouvel esprit d'entreprise (notion d'entreprenariat collectif notamment). Il y a donc là **une véritable piste pour l'action publique locale**, en développant les outils existants comme les pépinières, coopératives d'activités et d'emploi (notamment sur les services à la personne), les aides à la création ou la reprise d'activité, les dispositifs d'accompagnement des créateurs ou les opérations de parrainage-tutorat interentreprises...

Les problèmes de mobilité au sens large (sociale, professionnelle, géographique) se sont aggravés dans un contexte de dégradation de la norme d'emploi, de fragmentation des territoires, et de dispersion des lieux de résidence, de travail, d'approvisionnement et de sociabilité. Il s'agit pourtant d'un facteur indis-

pensable à la socialisation et d'un pilier de l'intégration pour l'accès à l'emploi. Des experts évaluent ainsi à près de la moitié la proportion de demandeurs d'emploi de longue durée qui sont simplement empêchés d'accéder à l'emploi en raison d'un obstacle lié à la mobilité. Celui-ci renvoie au problème des **conditions sociales et économiques d'accès à l'autonomie des personnes**. Les initiatives locales foisonnent pour contrer ce frein : plateformes mobilité, dispositifs de location de véhicules (ex : Aid'Auto), actions sur l'accès au travail saisonnier (Alpes), aides financières...

La place de la formation dans les parcours vers l'emploi est enfin un enjeu central. Les questions, qui dépassent évidemment le cadre même de la politique de la ville, foisonnent : comment mobiliser la formation dans les parcours d'insertion ? Comment le parcours peut-il participer au développement des compétences des personnes ? Comment développer l'offre de formation, souvent insuffisante, difficile d'accès, voire inadaptée et déconnectée des métiers identifiés « en tension » ? Comment raccourcir les délais d'aboutissement d'un projet de formation ? Comment accroître le « retour sur investissement » de la formation ? Enfin, plus largement, comment construire des parcours de formation individualisés et modulables permettant de raccourcir les temps de formation et les risques de rupture, d'alterner avec des temps de travail qui garantissent rémunération et financement de formation ? La politique de la ville n'apportera pas, seule, de réponse stabilisée à ces questions. Néanmoins, elle peut et doit contribuer à travers sa dimension exploratoire et « poil à gratter », à inventer des solutions, toujours et encore. ■

Thibaut DESJONQUÈRES, Aude TALLARON

1. *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, rapport du CES, 2003

2. Dans le cadre du déploiement des postes d'agents d'amorçage de projet

3. Mis en place fin 2006 par une circulaire Div-DGEFP visant à développer l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi dans les quartiers.