

Evaluation nationale des Cités de l'emploi

Synthèse des enseignements et des préconisations

A la demande de l'ANCT, notre agence a été mandatée au second semestre de l'année 2022 pour évaluer les Cités de l'Emploi. L'objectif de cette évaluation est d'identifier les modalités de mise en œuvre des Cités et d'identifier leurs effets sur les logiques de coopération entre acteurs, sur la mobilisation du droit commun et leur capacité à répondre aux besoins non couverts.

La méthodologie de l'évaluation repose sur une double approche. La réalisation de 10 monographies qualitatives auprès de territoires très contrastés du point de vue des configurations territoriales existantes (échelle départementale, EPCI, communale), des types de porteurs du point de vue de la coordination (EPCI, communes, acteurs du SPE, association ad hoc) et de l'ancienneté de déploiement de la Cité. En tout ce sont 135 personnes qui ont pu partager leur vision de la mise en œuvre de la Cité de l'emploi, ses plus-values et ses limites. En complément de cette approche qualitative nous avons exploité un questionnaire complété par la quasi-totalité des Cités de l'emploi (81 sur 84 labellisées).

1. Les grands enseignements de l'évaluation

Bien entendu, il serait prématuré de tirer un bilan définitif des Cités de l'emploi à ce stade. Leur existence est pour certaines très récente, et il s'agit de démarches expérimentales nécessitant donc du temps pour concevoir, développer, tester, réajuster etc. Cependant, de premières plus-values apparaissent sur le champ des modalités de mise en œuvre des politiques de l'emploi.

1.1. De premières plus-values qui confirment l'intérêt des Cités de l'emploi

La Cité de l'emploi réinvente, dans le cadre de l'expérimentation, la politique de la ville et révèle en creux ses faiblesses, celles de la politique de l'emploi et de son écosystème institutionnel et territorial.

- **La Cité de l'emploi est venue revivifier le pilier 2 des contrats de ville.** Rappelons que celui-ci est récent dans l'histoire de la politique de la ville puisqu'il a été formalisé dans le cadre de la loi Lamy de 2014. Paradoxalement, alors que les résidents en QPV sont victimes d'un fort taux de chômage, les crédits dévolus à l'accès à l'emploi sont très faibles dans une programmation souvent qualifiée d'ailleurs de « sociale ». Les politiques emploi de droit commun ne viennent pas compenser cette faiblesse et ces besoins, comme le montre l'évaluation et les conclusions du récent rapport de la Cour des comptes. La réduction des écarts entre les QPV et les autres territoires n'est toujours pas de mise concernant l'accès à l'emploi. **La Cité de l'emploi vient ainsi questionner la place de l'emploi dans le contrat de ville tant sur un plan symbolique,** en rappelant la nécessité d'agir de manière spécifique sur la thématique emploi dans le cadre de la politique de la ville, **que sur le plan financier,** en apportant des crédits supplémentaires de façon significative par rapport à ceux qui étaient consacrés à cette politique.
- **La Cité de l'emploi comble les carences de la politique emploi dans le cadre de la politique de la ville.** Les résidents en QPV rencontrent de manière massive des « freins » à l'emploi. Ces difficultés d'insertion sont souvent qualifiées de « périphériques » alors qu'elles s'avèrent centrales pour les publics les plus en difficulté. Les freins fréquemment évoqués sont assez classiques et correspondent en partie aux mêmes problématiques observées parmi les publics les plus éloignés de l'emploi (bénéficiaires des minimas sociaux, jeunes, foyers monoparentaux, chômeurs longue durée etc.). Sont ainsi mentionnées les questions de mobilité, de garde d'enfant, de qualification etc. Les diagnostics initiés dans le cadre de l'expérimentation identifient par exemple certains publics comme étant prioritaires. **Qualitativement, les acteurs notent surtout la désaffiliation, souvent teintée de méfiance des publics en QPV vis-à-vis des institutions.** La mobilisation des adultes-relais au sein de nombreuses Cités permet aux acteurs institutionnels de prendre conscience de l'importance de la défiance des publics les plus éloignés de l'emploi et des institutions. Ce public « hors radar », que la plupart des Cités de l'emploi se sont efforcées de rechercher et mobiliser, non seulement ne partage plus les codes sociaux attendus pour la recherche d'emploi mais surtout, considère que les opérateurs du SPE, ne répondent pas à leurs besoins. Ils ne les fréquentent pas ou plus, ne bénéficient pas de leur offre de services et ne croient plus en l'efficacité de leur réponse. Les Cités de l'emploi se donnent alors pour objectif de mailler un réseau d'acteurs incluant des représentants du champ social plus en proximité avec les habitants. La Cité de l'emploi permet alors, dans les cas les plus aboutis, de construire un écosystème excédant le seul champ des acteurs traditionnels de l'emploi.
- **La Cité de l'emploi apporte ainsi un début de réponse à la césure entre cohésion sociale et accès à l'emploi.** Cette césure est ancienne et devenue quasi institutionnelle. Plusieurs dispositifs et politiques publiques s'emploient à la réduire, notamment l'accompagnement global et les dispositifs d'insertion dans le cadre du RSA. Le découpage de la politique de la ville en trois piliers n'a pas permis de concilier ces deux approches. Le volet social reste non seulement prédominant, mais il n'est pas lié au pilier emploi. Il est à ce titre remarquable que les Cité de l'emploi agissent majoritairement sur les deux bouts de la chaîne : la relation aux entreprises et le repérage des publics dits « invisibles ». **Cette tendance illustre la volonté de lutter contre la segmentation artificielle qui peut prévaloir entre la mobilisation des publics, le travail sur les difficultés d'insertion et l'accès à l'emploi.** Si la Cité de l'emploi tente de réconcilier ses approches en travaillant sur un continuum

de parcours, le risque reste cependant de réduire la problématique de l'accès à l'emploi à une optimisation du rapprochement offre/demande.

- **La Cité de l'emploi établit dans quelques cas des passerelles nouvelles avec les politiques et dispositifs de droit commun.** Les Cités, par leur ancrage territorial et le nouveau souffle qu'elles incarnent, permettent de faciliter la mobilisation d'acteurs et d'institutions qui n'étaient pas toujours très actifs dans le cadre du pilier 2 des contrats de ville. Pôle emploi et les régions peuvent ainsi faire partie du tour de table opérationnel des Cités de l'emploi. Au-delà de l'implication de ces acteurs, les Cités sont en capacité sur plusieurs territoires de mobiliser des droits communs ou des dispositifs jusqu'alors peu mobilisés. Ainsi, les dispositifs de la Caf en matière de modes de garde peuvent par exemple être sollicités dans le cadre opérationnel de l'accompagnement des cohortes de bénéficiaires, notamment lorsqu'il s'agit de foyers monoparentaux.

Ces passerelles avec le droit commun peuvent également faire écho à une meilleure articulation entre dispositifs et appels à projets. Tous les acteurs évoquent cette problématique récurrente de la politique de la ville (et sous doute des politiques publiques en général) : de nombreux dispositifs se télescopent et viennent complexifier l'action sur les territoires et sa lisibilité tant pour les acteurs que pour les usagers. Les Cités de l'emploi sur plusieurs territoires permettent de prendre en compte les grands dispositifs existants et dans certains cas de mettre en place des synergies. Cette optimisation dans la mobilisation des dispositifs de droit commun reste cependant balbutiante. Elle gagnerait à être systématisée et organisée à l'échelle nationale.

- **La Cité de l'emploi introduit de la souplesse dans le fonctionnement financier de la politique de ville.** Celui-ci s'avère complexe et sclérosant. La procédure d'appels à projet des contrats de ville est devenue centrale dans le fonctionnement de la politique de la ville. Elle mobilise une forte ingénierie administrative, souvent disproportionnée par rapport aux sommes investies. Elle renforce une logique de guichet et non de projet, s'avère lourde et peu réactive par rapport à des besoins émergents. Les budgets sont quasi gagés d'une année sur l'autre avec les mêmes acteurs et les projets laissent ainsi peu de place à l'innovation. Enfin, l'appel à projet est devenu le totem de la politique de la ville et vient faire obstacle à la mobilisation du droit commun, pourtant véritable incantation de la politique de la ville. La Cité apporte ainsi des marges et de la souplesse dans ce paysage figé. Elle permet de mobiliser rapidement une enveloppe financière, sans attendre plusieurs mois et une instruction complexe. Elle donne aussi des marges de manœuvre en permettant de financer de nouvelles actions. Surtout, l'enveloppe financière permet de financer ce qui manque le plus sur les territoires, l'ingénierie.
- **La Cité de l'emploi vient remettre de l'ingénierie et de la coordination dans la politique emploi et insertion.** Le défaut d'ingénierie dans la politique de la ville a été fortement souligné dans les remontées évaluatives de 2022 des contrats de ville. Cette ingénierie peut être d'une manière générale insuffisante pour assurer la bonne mise en œuvre du contrat de ville et de son animation sur les différents territoires (notamment pour les communes les plus petites mais cela s'avère également le cas pour certains EPCI), mais elle peut quasiment être inexistante concernant l'animation de la thématique emploi et développement économique. Faute de ressources humaines suffisantes ou dédiées, que cela soit au niveau des services de l'État (préfecture et DDETS), des EPCI et des communes, l'ingénierie de projets pour construire des réponses spécifiques ou adaptées par rapport au droit commun est inexistante. Ne subsiste que l'ingénierie mobilisée le cas échéant par les

associations et opérateurs répondant à l'appel à projet. En sachant cependant que cette ingénierie associative n'a pas la capacité de faire le lien entre les institutions, de tisser des passerelles entre les différents dispositifs, de promouvoir des adaptations ou la bonne utilisation des droits communs. **A une échelle modeste, la Cité de l'Emploi en permettant de financer une coordination dédiée et souvent à plein temps, facilite le développement d'une véritable ingénierie.** Celle-ci permet, lorsqu'elle est légitime et efficace, de tisser des liens entre les acteurs du champ de la cohésion sociale et de l'emploi, de mobiliser les droits communs existants, de développer de nouveaux projets en lien avec les besoins spécifiques du territoire, de mailler le réseau d'acteurs, d'établir des liens entre les multiples dispositifs. Cette fonction de coordination ne va pas de soi cependant. Son efficacité est étroitement subordonnée à son portage politique. La fonction de coordination doit être « neutre » pour être la plus légitime possible et incarner la plus-value de la Cité de l'Emploi. Lorsqu'elle est portée par un acteur du SPE, elle perd en neutralité, en capacité d'innovation et de mobilisation des acteurs. Techniquement, la fonction de coordination suppose également pour la personne qui l'exerce des capacités de dialogue, de médiation et une expertise métier forte. **La fonction de coordination est un facteur de succès déterminant pour les Cités de l'emploi.**

- **Enfin, les Cités de l'emploi réinterrogent les modalités et l'efficacité du pilotage de la politique de la ville notamment (mais non exclusivement) sur son volet insertion/emploi.** Les observations menées montrent que le volet insertion/emploi fait rarement l'objet d'un pilotage institutionnel et opérationnel que cela soit à l'échelle intercommunale ou infra. La Cité de l'emploi réinvente une gouvernance opérationnelle partenariale à deux échelles différentes mais complémentaires. Au niveau EPCI ou communal selon les configurations territoriales, les collectivités, l'État, le conseil départemental ou encore le conseil régional, Pôle emploi, les missions locales etc. travaillent ensemble sur des objets très concrets, des validations de programmes d'actions, ou encore le développement d'actions « nouvelles ». A ce pilotage partenarial renouvelé dans sa forme et finalement nouveau puisqu'il ne vient doubler aucune instance existante à cette échelle, s'ajoute dans le meilleur des cas, des formes nouvelles de coopération entre collectivités et État. Le bilan de ce point de vue peut-être très différent d'un site à l'autre. Alors que dans plusieurs cas le partenariat entre l'EPCI et l'État est très déséquilibré en faveur de ce dernier qui impulse la démarche et est très présent, dans d'autres cas, l'État et la collectivité forment un vrai binôme. **Dans ce cas de figure, les acteurs peuvent noter une évolution des postures de coopération avec davantage d'horizontalité.** On se situe alors davantage dans une logique de contractualisation et d'engagements partagés et non dans une logique verticale de déclinaison d'une politique nationale. Ce modèle émergent (ce qui est paradoxal, la politique de la ville relevant depuis longtemps d'une logique de contractualisation) s'accompagne, dans certains cas, de nouvelles formes de coopération au sein des services de l'État. Ici encore, les situations peuvent être très différentes d'un territoire à l'autre. Cependant sur plusieurs d'entre eux, de nouvelles formes d'alliance et de coopération ont pu être identifiées entre les services de la DDETS et la préfecture. La Cité de l'emploi vient ainsi conjuguer les compétences métiers et thématiques de la DDETS qui, depuis la réorganisation de l'État, a la capacité d'articuler le champ de la cohésion sociale et celui de l'emploi, avec les compétences de la préfecture en matière de politique de la ville. Le binôme ainsi formé, lorsqu'il est harmonieux et convergent, redonne de la cohérence, de la force, de l'expertise et de la légitimité à l'État. Cette tendance ne se vérifie pas aujourd'hui sur tous les territoires mais elle pourrait augurer d'un modèle de coopération plus efficace.

1.2. Des difficultés relevant du cadre expérimental, d'autres de fond

Ces premiers acquis sont plus ou moins avérés selon les sites. Plusieurs difficultés récurrentes peuvent par ailleurs être identifiées. **Le cadre expérimental reste porteur de difficultés multiples :**

- Les difficultés liées à la dépense des crédits dans un temps contraint. Faute de visibilité sur plusieurs années, plusieurs Cités se concentrent sur la dépense budgétaire et tentent d'engager rapidement les crédits, parfois au détriment de la pertinence des actions. Le manque de lisibilité sur l'avenir des Cités peut ainsi freiner les énergies et les investissements.
- La mise en place de cohortes a pu également troubler le déroulement des expérimentations. La plus-value de celles-ci n'étant pas toujours très claire, elles ont pu crispier les acteurs et cristalliser des « irritants ». De même l'absence d'indicateurs partagés et formalisés pour rendre compte de l'impact des Cités peut être source de malentendus sur ses objectifs premiers et sur l'importance de la fonction coordination.
- Enfin, le développement même des Cités de l'emploi a pu être mal interprété dans un contexte où les acteurs constatent et regrettent le foisonnement et la non-articulation de multiples dispositifs à différentes échelles.

Plus au fond, la plus-value des Cités de l'emploi a pu se heurter aux problématiques soulevées précédemment. **Pour rappel, sur plusieurs sites le binôme collectivités/État ne s'est pas trouvé.** Dans ce cas de figure, la prédominance de l'État n'a pas facilité la mobilisation des moyens et des ressources de la collectivité. La posture des représentants de l'État et de l'EPCI sont déterminants pour engager un véritable processus de coopération. **Le portage de la fonction de coordination et la manière d'habiter ce poste s'avèrent également des critères déterminants.** Les observations montrent que celle-ci doit être un tiers médiateur. Elle doit être experte, mais non verticale.

La capacité des institutions et de la fonction de coordination à travailler aux bonnes échelles s'avère être un facteur de succès important. Les configurations territoriales sont hétérogènes, avec des EPCI plus ou moins investis dans la politique de la ville. Les collectivités sont également plus ou moins outillées et agissantes sur le registre de l'insertion et de l'emploi. Dans certains cas de figure, le niveau communal s'avère le plus pertinent. Dans d'autres cas, la dimension infra-communale (quartier) est essentielle. La Cité de l'emploi doit trouver sa bonne échelle de pilotage institutionnelle et opérationnelle. Elle doit ainsi savoir s'ancrer dans des territoires de projet et excéder ce périmètre pour bénéficier d'une légitimité institutionnelle et d'une meilleure articulation des politiques. Le modèle de gouvernance doit ainsi être adapté et souple tout en veillant à préserver l'indispensable opérationnalité territoriale.

Les Cités de l'emploi se doivent enfin de fluidifier et mettre en synergie des services différents, que cela soit au sein des collectivités ou des services de l'État. En miroir, la problématique est similaire. **La collectivité doit faciliter le décroisement de ses services thématiques** (insertion/emploi/développement économique) et le service en charge de la politique de la ville (avec la même équation du côté des élus). Pour l'État il s'agit de conjuguer les énergies, les initiatives, les compétences et les rôles de la DDETS en charge des politiques emploi et cohésion sociale et de la préfecture en charge de la politique de la ville et du pilotage des services déconcentrés. Ces équations à

plusieurs facteurs complexifient le développement des Cités de l’emploi si ces difficultés n’ont pas fait l’objet d’un constat partagé et de la mise en place d’une véritable dynamique de projet.

Le pilotage emploi/politique de la ville reposant sur un binôme État/collectivités est fondamental pour garantir le continuum cohésion sociale/emploi et faciliter la convergence des acteurs en proximité et simplifier la lisibilité des politiques. Mais il ne va pas de soi.

- Ce pilotage suppose une **évolution des postures et des modes de travail** (davantage d’horizontalité) pour fluidifier les coopérations. Il suppose également de nouveaux modes de faire pour mobiliser et allouer des moyens (enveloppes financières mobilisées de manière plus souple et réactive). Il suppose également une ingénierie renforcée, de proximité et partagée entre l’État et les collectivités.
- L’optimisation du pilotage tant institutionnel qu’opérationnel **suppose de clarifier au niveau de l’État le portage de la politique de la ville dans sa dimension emploi** (place et rôle préfecture/DDETS). Concernant les collectivités, l’articulation EPCI/communes sur la double dimension politique de la ville et politique insertion emploi doit être aussi travaillée.
- La place du SPE, notamment de Pôle emploi, est essentielle dans la réussite de ce volet emploi/politique de la ville, mais elle suppose un **cadre de régulation partagé** avec les acteurs du champ social et de proximité tant dans la perspective de mobilisation des ressources existantes que de la construction et le suivi de parcours.

1.3. Les conditions de réussite des Cités de l’emploi

En synthèse, il est important de recenser l’ensemble des conditions identifiées lors de l’évaluation. Celles-ci ont servi à nourrir les recommandations développées dans la seconde partie de la conclusion. Leur identification repose sur le croisement de regard de l’ensemble des acteurs partie prenantes de l’expérimentation, et non uniquement des pilotes.

Les 12 conditions de réussite repérées portent sur différents aspects : le portage de la Cité, l’implication des partenaires, le type d’actions déployées mais également les conditions d’expérimentation.

Les conditions de réussite identifiées lors de l’évaluation
1. Le portage et le partenariat au sein de l’expérimentation
1.1 Conforter le copilotage collectivité locale/Etat. Le portage du poste de coordination opérationnelle par la collectivité, lorsque celui-ci est possible, semble à privilégier
1.2 Soutenir un double engagement de l’Etat, tant sur le volet politique de la ville, que de l’emploi. Des interlocuteurs en DDETS et préfecture qui doivent avoir la capacité d’identifier et d’adapter le droit commun au profit des habitants des QPV
1.3 Promouvoir une coopération horizontale et de partenariat équilibré entre les différents acteurs, sortir des postures « descendantes »

1.4 Elargir le cercle des partenaires aux acteurs du social et de l'insertion (en premier lieu à un niveau institutionnel) : conseil départemental, Caf notamment
2. Des modalités d'expérimentation souples à conserver
2.1 Continuer à promouvoir une échelle géographique de coordination à géométrie variable/adaptée selon les territoires (maille quartier/interco...)
2.2 Identifier des modalités de financement souples (hors appel à projet) et desserrer les contraintes temporelles de dépenses de crédits liées à l'expérimentation
2.3 Être attentif au fait que le rendu-compte (indicateurs, mise en place de cohorte etc.) ne prenne pas le pas sur le sens de l'expérimentation
3. Renforcer la fonction de coordination de la Cité
3.1 Sauvegarder (voire renforcer) le rôle de coordination et d'ingénierie du coordonnateur opérationnel de la Cité
3.2 Rationaliser les instances sectorielles et de partage d'informations pour ne pas sursolliciter les partenaires. S'assurer de la présence d'un représentant de la Cité dans les démarches de coordination existantes par ailleurs (SPE, SPIE et demain France Travail)
4. Développer des actions adaptées plutôt que de nouvelles actions
4.1 Des actions à développer sur la base d'un diagnostic réellement partagé et actualisé tout au long de l'expérimentation. Une concertation participative est la condition pour ne pas empiéter sur le champ d'action de chacun
4.2 Dans la même logique, promouvoir des actions « adaptées » plutôt qu'« ad hoc ». Cela permet de rendre concrète la plus-value de la coordination (en adaptant l'existant), sans participer à la juxtaposition de dispositifs similaires dans un contexte de difficultés de <i>sourcing</i>
4.3 Ne pas opposer les dimensions sociales et emploi, mais encourager la création de continuum entre les différents types d'appuis, pour promouvoir des solutions globales auprès du public
4.4 Privilégier des actions « d'aller-vers » en conjuguant les compétences et les actions des acteurs du SPE et les compétences et réseaux des acteurs intervenant sur le champ social

2. Les préconisations

Ces préconisations ne sauraient être indépendantes des réformes en cours concernant l'organisation des institutions et de leur coordination dans le cadre de France Travail et du SPE. Compte tenu du diagnostic effectué, il serait nécessaire dans le cadre de la nouvelle génération des contrats de ville de décliner les grandes orientations suivantes.

2.1. Une Cité de l'emploi pour incarner le pilier emploi et développement économique du contrat de ville

L'expérience de la Cité de l'emploi est une opportunité pour consolider le volet insertion emploi du contrat de ville. Cette thématique est incontournable compte tenu des problématiques rencontrées par les résidents des QPV, de l'objectif de plein emploi du gouvernement et des compétences des EPCI. Si le concept est pertinent, il est nécessaire au-delà de la phase expérimentale des Cités, de l'inscrire dans le fonctionnement des contrats de ville.

Idéalement, les contrats de ville devraient être dotés de moyens d'animations thématiques dans le cadre de leur prochaine génération. La Cité de l'emploi pourrait assurer le pilotage du pilier 2. Plusieurs conditions sont à remplir dans cet objectif :

- **Se situer au niveau géographique pertinent.** Il peut varier selon les configurations territoriales mais doit pouvoir répondre à une double exigence : mobiliser institutionnellement et politiquement les partenaires indispensables Et, sur un plan opérationnel, réunir et fédérer les acteurs d'un territoire/quartier cohérent (selon les cas de figure il peut s'agir d'une commune, d'un regroupement de quartiers, d'un quartier). A cette fin, l'État au niveau central et territorial doit outiller les territoires pour retenir les configurations les plus appropriées.
- **Sanctuariser un financement ingénierie insertion/emploi pour animer la démarche** (avec une possibilité de cofinancement selon les communes). Cette ressource ingénierie est précieuse, il s'agit bien d'une fonction de coordination, d'animation de projets et non une fonction hiérarchique. Cette ressource pour exercer un vrai effet de levier devrait être prioritairement financée pour les territoires les plus petits et les plus « démunis » en termes d'ingénierie.
- **Renforcer et instrumenter l'indispensable mobilisation des crédits de droit commun.** Cet objectif doit non seulement être rappelé, mais il doit faire l'objet d'une déclinaison opérationnelle pour être effectif. Les conventions interministérielles signées au démarrage de la loi Lamy méritent d'être réanimées. Il s'agit sur quelques dispositifs de droit commun bien identifiés de prévoir leur surmobilisation au profit des QPV (au-delà donc du poids relatif des habitants) via des contrats d'objectifs. Ceux-ci doivent inclure des cibles chiffrées, mesurables et faire l'objet d'un suivi et d'un *reporting* dans les instances de gouvernance.
- **Sanctuariser un volume financier significatif sur les crédits spécifiques pour développer des actions de fond.** Aujourd'hui, les actions relevant de l'insertion/emploi ne représentent qu'une partie moindre de l'enveloppe.

- **Mettre en cohérence l'appel à projet politique de la ville (pilier 2) et le budget de la Cité.** L'enveloppe de la Cité de l'emploi (aujourd'hui de 100 000 euros) est indispensable pour financer le poste d'ingénierie de coordination et pour constituer un fond d'amorçage à même de donner des marges de manœuvre pour financer des expérimentations ou de nouvelles actions. Cette enveloppe doit rester relativement modeste afin de ne pas créer un guichet supplémentaire. Dans cette perspective, il convient de mettre en cohérence ce budget avec l'appel à projet réalisé dans le cadre de la programmation de la politique de la ville. Cependant, il est nécessaire de faciliter un usage simple, réactif pour ces crédits en évitant les lourdeurs de l'appel à projet qui prévaut actuellement.
- **Mobiliser des acteurs clés** sur cette thématique parmi les partenaires en assurant une double représentation État (délégués du préfet du côté préfecture et DDETS). Il est également nécessaire de garantir la mobilisation effective de Pôle emploi aux instances institutionnelles et opérationnelles de la politique de la Ville.
- **Faciliter dans le cadre d'une approche territorialisée, l'atterrissage cohérent de l'ensemble des dispositifs nationaux et territoriaux concourant à l'insertion et à l'emploi.** Cela suppose à l'échelle nationale une meilleure articulation entre la DGEFP, la DGCS, Pôle emploi et l'ANCT pour organiser la déclinaison territoriale des politiques publiques.
- **Veiller à la réalité et à la cohérence du continuum cohésion sociale/insertion emploi et développement économique.** Compte tenu de la situation de l'emploi, c'est aujourd'hui un défi majeur des politiques de l'emploi, et singulièrement dans le cadre de la politique de la ville qui concentre les publics en difficulté. Agir sur ce continuum pour les QPV, c'est de fait initier une méthode et un processus qui pourront être dupliqués sur d'autres territoires.

2.2. Installer un réel co-pilotage État /collectivité

Les schémas devront pouvoir varier selon les configurations territoriales (taille de l'EPCI, nombre et éloignement des principales communes couvertes par une Cité, ingénierie existante au plan territorial). Quelques principes nous semblent incontournables :

- **Du côté État, une alliance Préfecture/DDETS pour optimiser l'alliance thématique et territoriale.** Il est nécessaire de bien clarifier les responsabilités et le pilotage du côté de l'État (que cela soit au sein de la préfecture, au sein de la DDETS et entre ces deux institutions). La préfecture doit être représentée à un bon niveau institutionnel face aux élus des collectivités. L'État doit associer à un niveau plus technique la DDETS et le délégué du préfet.
- **Du côté des collectivités locales.** Sur le plan institutionnel, les Cités doivent pouvoir s'appuyer sur la mobilisation d'élus des EPCI ou communaux lorsque cela s'avère pertinent afin d'impliquer leurs services insertion emploi développement économique. Sur le plan technique, il est nécessaire également de représenter la politique thématique emploi insertion et non uniquement le service politique de la ville lorsqu'il existe.
- **Le financement d'une ingénierie de coordination dédiée, cofinancée le cas échéant** (à pondérer selon les moyens des collectivités et le besoin. L'effet levier serait plus conséquent si le financement se concentre sur les plus petites collectivités/celles qui sont dépourvues d'ingénierie). Cette ingénierie

rend compte au comité de pilotage (une fiche de poste générique devrait être établie pour bien expliciter les attendus de ce poste très sensible et difficile).

- **Une contractualisation formelle** entre l'État, la collectivité, Pôle emploi sur la base d'engagements partagés et limités, pour identifier des axes de progrès notamment en matière de mobilisation du droit commun. Ces engagements (conventions d'objectifs) devraient pouvoir être formalisés au plan national (avec les ministères, les agences et les réseaux concernés) et déclinés territorialement.
- **Une simplification des mécanismes de financement** en sortant de l'appel à projet classique pour mettre en place des actions plus réactives, adaptées aux besoins des publics.
- **Une modification des postures de coopération** en privilégiant la co-construction, la coordination.
- **Une animation nationale** à développer afin de faciliter l'échange de pratiques, assurer une remontée informelle des difficultés, et faciliter l'émergence de solutions entre « pairs ».

2.3. Faciliter les liens et les échanges entre la Cité et les instances plus sectorielles comme le SPIE, le SPE

Ces instances se tiennent à d'autres échelles que les Cités de l'emploi (souvent à l'échelle départementale ou l'échelle des bassins d'emploi). De ce point de vue, ces instances ne sont pas redondantes. Cependant cela démultiplie la comitologie et surtout cela pose la question de la présence des EPCI à une échelle géographique supra comme le SPIE par exemple. Différentes options sont possibles :

- Une représentation directe du binôme État/EPCI dans les instances thématiques de type SPE, SPIE, France Travail. Cette représentation pourrait être assurée par les plus grands EPCI afin de limiter le nombre de participants.
- Une représentation assurée par l'État, au nom de la Cité de l'emploi, dans les instances SPIE/SPE avec systématiquement un ordre du jour consacré aux QPV. Cette modalité présente le risque cependant de limiter l'implication des EPCI et de diluer la politique de la ville.
- Quel que soit le mode de représentation, des indicateurs systématiques dans les instances de droit commun concernant le fléchage des dispositifs de droit commun au profit des QPV.

2.4. Assurer une meilleure transversalité des services de l'État dans le cadre du pilotage de la politique de la ville

Du côté de l'État, l'enjeu est d'articuler au mieux les compétences emploi/cohésion sociale/ et politique de la ville. Dans cette perspective, plusieurs leviers pourraient être activés :

- **Sur le plan national, une articulation forte entre DGEFP/ANCT** pour faciliter l'articulation entre les politiques emploi et la politique de la ville. Cette articulation devrait se traduire par des réunions d'échanges régulières, une feuille de route partagée pointant les nécessaires articulations pour faciliter l'atterrissage territorial des dispositifs, et des indicateurs partagés et rendant compte de la mobilisation du droit commun sur les QPV. Pôle emploi doit être associé à ces échanges. Cette

articulation au plan national doit associer des acteurs clés sous forme de comités techniques ou groupes projets et notamment la DGCS pour tous les dispositifs en lien avec l'insertion professionnelle (RSA, jeunes majeurs...) et la CNAF pour tous les dispositifs permettant de travailler sur les freins à l'insertion (modes de garde par exemple).

- **Sur le plan territorial, le mandat des préfetures pour porter la démarche Cité en associant étroitement la DDETS sur le fond.** Cette alliance pour être réelle doit être portée par le préfet et le DDETS mais doit être relayée techniquement dans les services. A cette fin, les rôles du délégué du préfet et d'un chargé de mission DDETS doivent être précisés et travaillés. Pour que cette alliance soit incarnée, il conviendrait de constituer les binômes en les identifiant clairement, en les missionnant et en les acculturant ensemble aux enjeux des Cités de l'emploi et aux multiples dispositifs et politiques publiques à mailler. Ces acculturations pourraient se traduire par des cycles de formation. Ceux-ci pourraient être mis en œuvre par les Centres de Ressources de la Politique de la Ville sur les territoires. Ceux-ci maillent déjà les territoires, assurent une forme de transversalité entre acteurs en les réunissant régulièrement à l'occasion d'échanges de pratiques et de formation ou encore d'actions de capitalisation.

Cette recherche de davantage de cohérence vaut également pour les EPCI qui peuvent éprouver des difficultés à articuler les délégations de compétences des élus, les compétences des services en charge de la politique de la ville et celles en charge des politiques insertion, emploi et développement économique.

2.5. Mettre en place une méthode, des outils, une animation pour garantir l'effectivité du pilier emploi dans la politique de la ville

L'énoncé d'intentions, d'une volonté politique, d'enveloppe budgétaire s'avère indispensable mais non suffisant pour garantir la mise en œuvre effective de la priorité emploi. L'instrumentation de la démarche est absolument nécessaire. A cette fin, quatre leviers (déjà mentionnés précédemment) sont incontournables.

Levier 1 : des conventions d'objectifs formalisées et partagées au plan national pour s'assurer de la surmobilisation du droit commun dans les QPV

Les dispositifs existent, des moyens sont mobilisables : restent à bien les flécher sur les quartiers prioritaires. Cela passe par l'identification de quelques priorités très concrètes en termes d'objectifs de mobilisation. Ces objectifs doivent être suivis dans le temps et doivent engager les institutions.

Levier 2 : une gouvernance clarifiée au plan national et territorial

Au plan national, le volet emploi du contrat de ville doit faire l'objet d'une gouvernance partagée et régulière sur la base des contrats d'objectifs précités. Le lien régulier entre l'ANCT, la DGEFP, la DGCS, Pôle emploi ou encore la tête de réseau des missions locales.

Levier 3 : une ingénierie renforcée pour les territoires les plus démunis

Sans cette ingénierie, le risque est de rester à un stade incantatoire. Cette ingénierie doit être fléchée et financée car aujourd'hui, ni les services de l'État ni les EPCI les moins dotés n'ont les moyens de le faire.

Levier 4 : aider à faire

Il ne s'agit pas de partir d'une feuille blanche. Il ne s'agit pas non plus de se situer dans une démarche complètement systématisée, modélisée et dupliquée. Les configurations territoriales sont différentes et doivent être à la base d'une politique emploi dans les QPV. Pour autant, il est nécessaire d'avoir un cadre, une méthode et des outils. De ce point de vue, l'ANCT a un rôle très important à jouer. Elle peut proposer des outils (vademecum), des mémos d'aide à la décision pour accompagner les échelons territoriaux, des bonnes pratiques etc. Elle peut également développer des formations pour acculturer les acteurs du champ de l'emploi, s'appuyer sur les centres de ressources de la politique de la ville. Enfin, et c'est ce qu'elle a fait dans le cadre de la Cité de l'emploi, elle peut renforcer son animation nationale pour faciliter l'échange d'informations et de bonnes pratiques.