

# PREMIÈRES SYNTHÈSES

## POLITIQUE DE L'EMPLOI DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ EN 1992 : UNE APPROCHE QUANTITATIVE

L'impact des mesures de la politique de l'emploi dans les quartiers en difficulté a été en 1992 avant tout lié à la nature des dispositifs. Ceux dans lesquels l'Etat est directement impliqué (CES, stages de formation), y sont autant ou mieux implantés que dans le reste de leur commune d'appartenance, à la différence des dispositifs destinés au secteur marchand. Pour ces derniers, la sélectivité du marché du travail s'exerce plus directement, et la politique de l'emploi franchit plus difficilement le seuil des entreprises, en particulier pour les jeunes.

Cependant, la situation est contrastée selon les quartiers et les régions. Elle dépend davantage de la politique d'ensemble suivie par la commune et, au-delà, le département et la région, que des actions portant spécifiquement sur les quartiers en difficulté.

La question abordée est ici la suivante : comment l'effort voulu par l'Etat envers les quartiers en difficulté se traduit-il au niveau de la politique de l'emploi ? L'ampleur qu'y revêt le chômage, dans un contexte général difficile, a amené le service public de l'emploi à intensifier son action dans ces zones. Déjà orientée vers les publics connaissant les plus grandes difficultés d'insertion ou de réinsertion professionnelle (jeunes sans qualification ou chômeurs de longue durée), la politique de l'emploi a alors ajouté à une action en termes de publics prioritaires, des objectifs territoriaux tentant de prendre en compte les difficultés de ces quartiers (encadré 1).

Ceux-ci sont répartis sur le territoire aussi bien dans des cités ouvrières ou des centres anciens dégradés que dans des grands ensembles; ils comptaient en 1990 une population de trois millions d'habitants (5 % de la population nationale). Le taux de chômage y était le double de celui de



## LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL

Le comité interministériel des villes et du développement social urbain a arrêté le 18 avril 1989 un programme d'actions destiné à mettre en oeuvre la politique de la ville. Celui-ci a été traduit par des contrats territoriaux pluriannuels associant l'Etat aux différents partenaires locaux. Les pouvoirs publics ont mis en place, à l'échelon du quartier, des accords contractuels de deux types :

- les conventions de développement social des quartiers (DSQ) sont destinées à des quartiers cumulant des handicaps économiques, sociaux, culturels et urbains,

- les conventions de quartier (CQ) qui ne figurent pas aux contrats de plan Etat-Région concernent le plus souvent des quartiers anciens ou périphériques nécessitant une action préventive moins lourde.

L'objectif est de faire converger les actions de l'Etat et celles des collectivités locales sur des quartiers où les populations connaissent de grandes difficultés.

La circulaire interministérielle du 6 février 1989 souligne la nécessité d'une coopération entre les différents services extérieurs du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle et les agents locaux du développement social urbain afin de faciliter l'accès des personnes des zones urbaines en difficulté aux différentes mesures relevant de la politique de l'emploi.

Durant le X<sup>ème</sup> Plan (1989-1993), 546 quartiers appartenant à 363 communes ont fait l'objet de cette politique. Une commune peut contracter séparément sur plusieurs quartiers, et plusieurs communes peuvent contracter pour un seul quartier intercommunal. De même, une convention peut attacher à plusieurs quartiers distincts d'une même commune.

L'orientation actuelle du XI<sup>ème</sup> Plan (1994-1998) modifie sensiblement les axes d'intervention. Elle vise à cibler les procédures sur l'ensemble de l'agglomération et éviter ainsi la stigmatisation d'espaces particuliers. De plus, la part dévolue à l'emploi et à la formation professionnelle dans les contrats de plan Etat-Région est réaffirmée de manière nette et les orientations tendent à renforcer l'action sur l'environnement de la formation, l'accompagnement de l'évolution des dispositifs et des pratiques de formation. Elle cherche par ailleurs à mieux coordonner l'organisation territoriale de l'offre de formation. Il faut enfin noter une innovation importante : pour la première fois des actions relevant de la politique de l'emploi figurent dans les contrats de plan et bénéficient d'un concours financier de la Région (aide au conseil, au reclassement, insertion par l'économie...). Les Régions pourront désormais participer à la mise en oeuvre d'actions expérimentales dans le domaine de l'emploi. Dans sa circulaire du 24 décembre 1993, le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle insiste particulièrement sur deux objectifs à privilégier dans les contrats de ville, la lutte contre l'exclusion et le développement de l'activité économique par l'intermédiaire des mesures de promotion de l'emploi et des aides à l'embauche.

l'ensemble de la France (20 % contre 11 % France entière) et les familles nombreuses y étaient fortement représentées.

Si la part du chômage de longue durée, tout comme les taux d'activité globaux étaient peu différents de ceux du reste de leur commune, les taux d'activité des jeunes y étaient plus élevés. Ceci est probablement dû au fait que la très forte augmentation des taux de scolarisation observée au cours des années quatre-vingt a moins touché les jeunes des quartiers en difficulté, fort nombreux parmi les sortants sans diplôme de la scolarité initiale.

Les zones prioritaires de la politique de la ville se définissent, quant à elles, comme l'ensemble des quartiers en difficulté et de leurs communes d'appartenance, par opposition au reste de la France.

Dans ces zones, comme dans l'ensemble du territoire, les mesures ciblées principalement sur les chômeurs de longue durée et qui relèvent des acteurs institutionnels, actions d'insertion et de formation (AIF) et con-

trats emploi solidarité (CES), représentent les deux tiers des entrées dans les dispositifs de politique d'emploi étudiés (encadré 2). La part des AIF, qui répondent davantage à une logique sociale, est beaucoup plus forte dans les zones prioritaires que sur l'ensemble du territoire (graphique 1). Les CES relèvent d'une logique mixte, où s'affirment également des processus de sélection par les employeurs et les effets du dynamisme local du secteur non marchand : ils sont moins présents dans ces zones qu'au niveau national.

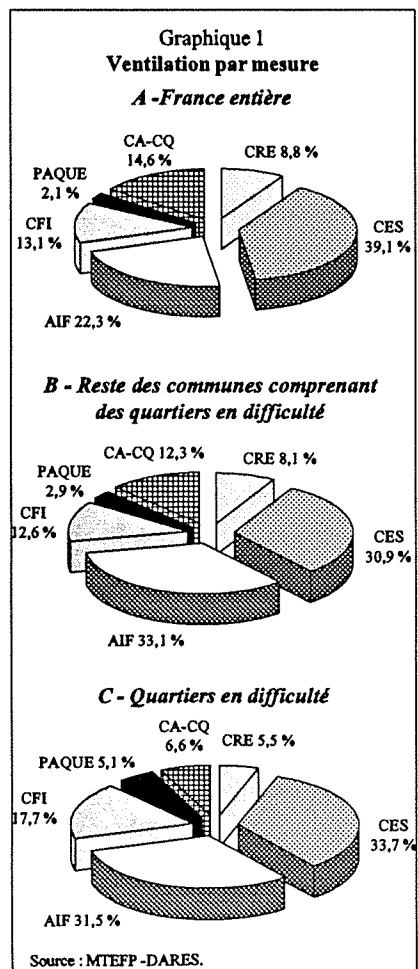
Pour les dispositifs du secteur marchand, la sélection à l'embauche paraît au contraire primer : les contrats de retour à l'emploi et les contrats d'insertion en alternance (contrats d'adaptation et contrats de qualification) restent ainsi davantage utilisés hors des zones prioritaires.

L'action envers les chômeurs de longue durée (programme «900 000 chômeurs de longue durée») qui, en 1992, a orienté une grande partie du public des quartiers vers les dispositifs de formation explique en partie ces résultats.

### Dans les quartiers en difficulté et dans le reste de leur commune, un accès à la politique de l'emploi pour quatre chômeurs sur dix

En 1992, 42 % des personnes de ces quartiers qui se déclaraient au chômage sont entrées dans l'un au moins des dispositifs de la politique de l'emploi. Cette proportion est de 40 % dans le reste des communes d'appartenance (tableau 1) (1). Globalement l'écart n'est pas significatif.

(1) - Rappelons que la population de chômeurs de 1992 est considérée, en raison de la non disponibilité des chiffres, comme équivalente à celle issue du recensement général de la population de 1990 par l'INSEE. Les deux années séparant les deux types de données ne sont pas neutres. Si la configuration du quartier a évolué entre 1990 et 1992, le public cible, ou dénominateur, varie : un afflux de population jeune (relogement de familles par exemple) modifiera le taux de pénétration dans un sens positif si la politique de l'emploi a accompagné ce changement et inversement, une démolition de «barres» entraînant l'éparpillement (ou une migration sur un autre quartier) fera baisser le taux de pénétration. On pourrait donner d'autres exemples. Il faut garder à l'esprit ce décalage temporel tout au long de l'analyse.





## LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EN 1992 ET LE CHAMP DE L'ETUDE

En 1992, près de deux millions de personnes ont bénéficié des différentes mesures de la politique de l'emploi. Cette intervention s'est développée autour de deux axes principaux :

- un développement des politiques d'aide à la création d'emplois dans le secteur marchand par l'allègement des coûts du travail ou par la formation et l'insertion de publics spécifiques;
- une intensification de la lutte contre l'exclusion visant à améliorer le niveau de formation de publics en difficulté par l'intermédiaire «des stages et actions d'insertion et de formation».

Les mesures observées dans le cadre de l'étude concernent les flux d'entrées durant l'année 1992 dans les dispositifs suivants (les fichiers des autres mesures n'étant pas disponibles) :

1) - Parmi les emplois aidés dans le secteur marchand qui représentent plus de 270 000 contrats de travail :

- les Contrats de Retour à l'Emploi destinés à favoriser le reclassement professionnel de personnes présentant des difficultés d'insertion sur le marché du travail (chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RMI, personnes âgées de plus de 50 ans sous certaines conditions). Ils concernent 100 000 demandeurs d'emploi ;

- les contrats d'insertion en alternance destinés aux jeunes de 16 à 25 ans. Ils représentent 170 000 contrats : Contrats de Qualification destinés à favoriser l'acquisition d'une qualification professionnelle par des jeunes sans qualification, ou ayant une qualification inadaptée à l'emploi, et Contrats d'Adaptation qui s'adressent à des jeunes susceptibles d'occuper rapidement un poste de travail, sous réserve qu'une formation complémentaire leur soit apportée.

2) - Parmi les emplois aidés dans le secteur non marchand, les Contrats Emploi Solidarité.

Ils ont concerné près de 560 000 entrants en mesure en 1992. Ils proposent une alternative au chômage sous forme d'activités d'utilité générale. Ces contrats peuvent être conclus avec des collectivités territoriales, des établissements publics nationaux ou locaux et avec le secteur associatif ou de l'économie sociale.

3) - Parmi les autres dispositifs qui visent à améliorer le niveau de formation de publics en difficulté tout en contenant la demande d'emploi :

- les Actions d'Insertion et de Formation. Elles regroupent différentes formules de stages de réinsertion professionnelle (stages de redynamisation, pré-qualification ou qualification) et prennent en compte les besoins individuels par l'élaboration de projets d'insertion diversifiés (257 000 entrants) ;

- les autres stages de formation professionnelle (80 000 entrants) : stages de reclassement professionnel, stages d'accès à l'emploi, stages du Fonds National de l'Emploi pour les femmes isolées et stages du Fonds National de l'Emploi pour les cadres,

- enfin, les formations pour les jeunes (174 000 entrants). Elles regroupent les actions de formation du Crédit Formation Individualisé et du dispositif de Préparation Active à la Qualification et à l'Emploi (PAQUE) mis en oeuvre en juin 1992 ainsi que des stages de niveau IV.

Mais ces résultats d'ensemble couvrent de fortes disparités entre les mesures, entre les types de quartiers et entre les régions.

Pour chaque quartier, l'étude porte sur le « taux de pénétration » (2) des mesures de politique d'emploi, en le comparant avec celui observé dans le reste de la commune. 341 quartiers sur environ 500 quartiers prioritaires inscrits dans le X<sup>ème</sup> Plan (3) ont pu être ainsi analysés. Ils appartiennent à 206 communes.

(2) - Pour calculer un taux de pénétration des mesures, qui est le rapport entre le nombre d'entrants en mesures et le public-cible de chacun des dispositifs dans chaque quartier en difficulté et dans leur commune d'appartenance, on a utilisé les données suivantes :

- le nombre d'entrants en mesure par sexe, âge, type de mesure, niveau de formation (lorsqu'il est disponible) ;

- le nombre de chômeurs par sexe, âge, durée de chômage (CLD).

On entend par public cible le nombre de chômeurs par sexe et âge issus du recensement général de la population de 1990.

(3) - Les Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville, INSEE Première n° 234, décembre 1992.

Tableau 1  
INDICATEURS MESURES - 1992

En pourcentage

Ensemble des classes	Taux de pénétration (1)	
	Quartiers en difficulté	Reste de la commune
<b>Total</b> .....	42,3	40,1
Femmes .....	44,1	41,4
Hommes .....	40,2	38,5
<b>Moins de 25 ans</b> .....	61,5	63,2
Femmes de moins de 25 ans .....	61,3	65,6
Hommes de moins de 25 ans .....	61,7	60,2
<b>Contrats de retour à l'emploi</b> .....	8,0	12,6
<b>Contrats emploi solidarité</b> .....	14,1	12,2
CES femmes .....	15,5	14,0
CES hommes .....	12,5	10,0
<b>Actions d'insertion et de formation (2)</b> .....	13,2	13,1
AIF femmes .....	13,8	13,4
AIF hommes .....	12,4	12,7
<b>Crédit formation individualisé</b> .....	27,5	23,6
CFI femmes .....	27,2	22,9
CFI hommes .....	28,0	24,4
<b>Préparation active à la qualification et à l'emploi</b> .....	7,9	5,5
PAQUE femmes .....	7,9	5,4
PAQUE hommes .....	7,9	5,7
<b>Contrats d'adaptation-Contrats de qualification</b> .....	10,3	22,9
CA-CQ femmes .....	8,4	19,5
CA-CQ hommes .....	12,7	27,5

(1) - Voir détail en encadré 3.

(2) - A l'exception des régions Bretagne et Pays-de-la-Loire.

Source : MTEFP-DARES.

## Les quartiers bénéficient moins des emplois aidés offerts dans le secteur marchand

Les emplois aidés dans le secteur marchand (contrats de retour à l'emploi, contrats d'adaptation, contrats de qualification) pénètrent moins dans les quartiers que dans le reste des communes concernées. C'est particulièrement vrai des contrats destinés aux jeunes, alors que à la fois les taux de chômage et les taux d'activité des jeunes dans les quartiers sont beaucoup plus importants que dans le reste des communes auxquelles ils appartiennent (tableau 2). Le faible niveau de formation initiale des bénéficiaires peut expliquer ces différences dans le cas des contrats d'insertion en alternance dont le niveau de recrutement a tendance à s'élever d'année en année. La sélectivité plus grande du dispositif touche particulièrement les quartiers où les bas niveaux de formation (V-bis et VI) sont surreprésentés.

En tout état de cause, l'emploi marchand aidé concerne globalement peu de bénéficiaires : les contrats de retour à l'emploi (CRE) ne touchent que 5 % des bénéficiaires des politiques d'emploi vivant dans les quartiers en difficulté et 8 % de ceux du reste des communes; pour les contrats d'insertion en alternance ces chiffres sont respectivement de 6 % et 12 %.

## Davantage de stages et de contrats emploi-solidarité dans les quartiers en difficulté

Les dispositifs que l'on peut qualifier d'« administrés » jouent davantage au bénéfice des quartiers en difficulté. Les contrats emploi solidarité, qui concernent un grand nombre de personnes y pénètrent plus que dans leurs communes d'appartenance. L'écart en faveur des quartiers en difficulté est plus sensible pour les hommes, bien que le chômage des femmes soit globalement plus élevé.

Les mesures spécifiquement consacrées aux jeunes les plus en difficulté (actions de formation du crédit formation individualisé et dispositif de préparation active à la qualification et à l'emploi) pénètrent aussi plus fortement dans les quartiers que dans le reste des communes; ceci était parti-

culièrement net pour le programme PAQUE mis en place au milieu de l'année 1992. Le poids de ces stages dans les quartiers répond ainsi à la forte proportion de jeunes de bas niveau de qualification qui y résident.

S'agissant des autres dispositifs visant à améliorer le niveau de formation des publics en difficulté, les Actions d'Insertion et de Formation (AIF), qui concernent aussi un nombre important de personnes, sont également présentes dans les quartiers et dans le reste de leurs communes.

*Pour cerner les liens éventuels entre la politique de l'emploi et la situation spécifique du quartier par rapport au reste de sa commune, deux typologies ont été construites dégageant de fortes disparités (encadré 3).*

Tableau 2  
INDICATEURS EMPLOI - 1990

En pourcentage

Ensemble des classes	Quartiers en difficulté	Reste de la commune
<b>Indicateurs de chômage</b>		
Taux de chômage général .....	19,9	11,5
Part de chômage de longue durée .....	28,5	25,4
Taux de chômage des femmes .....	23,9	13,7
Taux de chômage des hommes .....	16,7	9,6
Taux de chômage des plus de 25 ans .....	17,7	10,3
Taux de chômage des moins de 25 ans .....	29,4	19,9
Taux de chômage des femmes de moins de 25 ans .....	34,4	23,1
Taux de chômage des hommes de moins de 25 ans .....	24,9	16,8
<b>Indicateurs d'activité</b>		
Taux d'activité général .....	58,1	56,1
Taux d'activité des femmes .....	49,2	48,8
Taux d'activité des hommes .....	68,0	64,6
Taux d'activité des plus de 25 ans .....	63,3	61,0
Taux d'activité des moins de 25 ans .....	42,5	35,8
Taux d'activité des femmes de moins de 25 ans .....	39,9	34,0
Taux d'activité des hommes de moins de 25 ans .....	45,2	37,7
<b>Indicateurs d'emploi</b>		
Taux d'emplois stables .....	84,5	88,6
Taux d'indépendants y compris employeurs .....	3,9	7,0
n.b. : certains chiffres diffèrent de ceux parus dans INSEE PREMIERE, numéro 234, de décembre 1992, car le champ de la présente étude couvre 341 quartiers alors que celui de l'INSEE en concernait 546.		

Source : INSEE (recensement général de la population - 1990), MTEFP-DARES.

## Dans trois quarts des quartiers, pas de spécificité par rapport à la commune d'appartenance

Pour 80 % des nouveaux bénéficiaires des mesures, l'appartenance ou non à un quartier en difficulté ne modifie pas significativement l'accès aux dispositifs de la politique de l'emploi...

Les taux de pénétration des deux principales mesures (CES, AIF) y sont très proches pour les quartiers, et le reste de leurs communes d'appartenance, même si de légers écarts en faveur des CES apparaissent dans les quartiers. Ce sont surtout les emplois aidés dans le secteur marchand (CRE, CA et CQ) qui pénètrent moins bien dans ces quartiers que dans le reste de leurs communes alors que les mesures

de formation en faveur des jeunes chômeurs (CFI, PAQUE) y pénètrent légèrement mieux. Cela indique que la politique de l'emploi parvient en général bien à prendre en compte les difficultés des quartiers, quelle que soit la situation de ceux-ci par rapport à leur commune d'appartenance.

**Pour certains quartiers, plutôt situés en centre ville, les mesures pénètrent deux à trois fois plus que dans le reste de la commune**

Ce groupe représente 13 % des quartiers et 13 % des entrants en mesures.

On y observe des taux de pénétration très importants pour toutes les mesures, et principalement pour les mesures de formation jeunes (CA, CQ et surtout CFI et PAQUE), ainsi que pour les contrats de retour à l'emploi (tableau 3).

Les communes d'appartenance de ce type de quartiers ont aussi une situation plutôt favorable : les taux de pénétration dans le reste de la commune sont très proches des taux moyens ou supérieurs dans le cas des contrats de retour à l'emploi.

Dans ce groupe, un quartier sur quatre se situe dans une ville de plus de 300 000 habitants, alors que 11 % seulement de l'ensemble des quartiers en difficulté sont dans le même cas. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur en rassemble 30 %, le reste étant disséminé de façon inégale sur 11 régions. Ils appartiennent en majorité à des communes ayant plus d'un quartier en difficulté.

Presque tous les types de quartiers sont représentés dans ce groupe, sauf les quartiers de taille très importante qui représentent plus de la moitié de la population active de leur commune (tableau 3 bis).

Toutefois deux types de quartiers apparaissent particulièrement présents :

- d'une part, des quartiers centraux de villes anciennes, comme Fougères, Montluçon, Lille ou Marseille;

- d'autre part des petits quartiers présentant des caractéristiques d'exclusion (encadré 4).

La forte pénétration de la politique de l'emploi dans nombre des quartiers

Tableau 3  
Écarts des taux de pénétration des classes de la typologie mesures

Classe	Écart moyen quartiers en difficultés - reste des communes				
	Taux de pénétration CRE	Taux de pénétration CES+AIF+SFP	Taux de pénétration CA+CQ+CFI+PAQUE	Taux de pénétration CA+CQ (contr.trav.)	Taux de pénétration CFI+PAQUE (formation)
1	0,22	0,44	0,30	0,16	0,40
2	0,66	0,93	0,78	0,46	1,05
3	1,03	1,40	1,20	0,64	1,63
4	2,13	2,13	3,03	2,12	5,12
5	1,86	2,08	2,20	2,36	2,07
<b>Moyenne</b>	<b>0,74</b>	<b>1,03</b>	<b>0,94</b>	<b>0,56</b>	<b>1,24</b>
Public cible	chômeurs de longue durée	tous chômeurs	← jeunes chômeurs →		

**L'écart entre le quartier et le reste de la commune est défini comme le rapport de chaque taux dans le quartier en difficulté au taux homologue du reste de la commune.**  
**exemple :**  
 l'écart du taux de pénétration des CRE par classe est égal au taux de pénétration des CRE dans les quartiers de la classe divisé par le taux de pénétration des CRE dans le reste des communes de la classe.  
**Un écart égal à 1 signifie que les taux sont égaux dans le quartier et dans le reste de la commune.**  
 Si l'indicateur est inférieur à 1, alors le taux est inférieur dans le quartier à ce qu'il est dans le reste de la commune.  
 Si l'indicateur est supérieur à 1, alors le taux est supérieur dans le quartier à ce qu'il est dans le reste de la commune.

Source : MTEFP-DARES.

de centre-ville est intéressante à noter. La proximité des services peut en effet favoriser l'accès aux mesures; la forte présence d'indépendants, donc d'employeurs potentiels, ouvre des possibilités pour les dispositifs du secteur marchand; enfin l'ensemble de la population de ces quartiers a un niveau de formation supérieur à celui de la population des autres quartiers en difficulté.

**A l'inverse, dans un groupe de quartiers, les mesures pénètrent beaucoup moins que dans le reste de la commune**

Ce groupe représente 15 % des quartiers et 7 % des entrants en mesures. Aucun quartier de centre ville ne figure dans ce groupe.

La faiblesse du taux de pénétration dans ce groupe de quartiers concerne la totalité des mesures considérées. Les taux de pénétration sont uniformément très bas à la fois dans les quartiers et dans le reste de leur commune si le quartier et la commune présentent de forts taux de chôma-

ge. Si les communes sont faiblement touchées par le chômage, ces taux restent néanmoins bas dans les quartiers et ils apparaissent plus élevés dans le reste des communes.

Ce sont les mesures de formation jeunes (AIF, CFI et PAQUE) et les contrats de travail du secteur marchand, principalement les contrats de retour à l'emploi qui pénètrent très mal dans ces quartiers; et de manière encore plus nette si on compare leur taux de pénétration à celui des autres quartiers de leurs communes d'appartenance. Cette situation touche les hommes et les femmes de la même façon.

Ces quartiers appartiennent rarement à de grandes villes. Les deux tiers se situent dans des villes de moins de 50 000 habitants. Ils se répartissent inégalement sur 16 régions avec une plus forte présence en Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes, c'est à dire dans des zones fortement peuplées et urbanisées, avec une tendance à la décroissance de la population, des pertes d'emploi et une augmentation du chômage dans le Nord-Pas-de-Calais.

Tableau 3 bis  
Écart des indicateurs de chômage et d'activité des classes de la typologie emploi

Classe	Écart moyen quartiers en difficulté - reste de la commune												
	Taux de chômage hommes	Taux de chômage femmes	Taux de chômage de longue durée	Taux de chômage jeunes	Taux de chômage jeunes hommes	Taux de chômage jeunes femmes	Part de populat. active	Taux d'act. hommes	Taux d'act. femmes	Taux d'act. jeunes hommes	Taux d'act. jeunes femmes	Part d'emplois stables	Part d' indép. dont employ.
1	2,12	2,07	1,00	1,75	1,78	1,75	0,19	1,10	1,05	1,17	1,11	0,92	0,39
2	1,60	1,51	1,07	1,33	1,41	1,30	0,29	1,02	0,97	1,05	1,02	0,95	0,56
3	2,86	2,28	1,21	1,79	2,04	1,65	0,12	1,00	0,88	1,09	1,04	0,88	0,33
4	1,78	1,22	0,90	1,14	1,24	1,08	0,10	1,03	0,97	1,13	1,09	0,97	1,52
5	1,68	1,67	1,01	1,30	1,29	1,32	0,17	1,14	1,12	1,38	1,37	0,94	0,46
6	3,27	2,67	1,22	2,13	2,21	2,11	0,10	1,06	0,97	1,46	1,46	0,87	0,38
7	2,22	2,26	1,09	1,71	1,59	1,81	2,41	1,13	1,12	1,29	1,33	0,93	0,38
8	3,78	2,77	0,95	2,56	3,28	2,24	0,36	0,98	0,76	1,12	0,98	0,89	0,83
Moyenne	2,01	1,80	1,05	1,51	1,60	1,48	0,26	1,06	1,00	1,18	1,15	0,93	0,56

L'écart entre le quartier et le reste de la commune est défini comme le rapport de chaque taux dans le quartier en difficulté au taux homologue du reste de la commune.

Exemple :

- l'écart du taux de chômage des femmes par classe est égal au taux de chômage des femmes dans les quartiers de la classe divisé par le taux de chômage des femmes dans le reste des communes de la classe.

Un écart égal à 1 signifie que les taux sont égaux dans le quartier et dans le reste de la commune.

Si l'indicateur est inférieur à 1, alors le taux est inférieur dans le quartier à ce qu'il est dans le reste de la commune.

Si l'indicateur est supérieur à 1, alors le taux est supérieur dans le quartier à ce qu'il est dans le reste de la commune.

Source : MTEFP-DARES.

### Une situation un peu plus difficile dans les communes ayant plus d'un quartier en difficulté

Elles représentent le tiers des communes de l'étude et rassemblent plus de la moitié des quartiers en difficulté étudiés. Pour la majorité d'entre elles, et quels que soient les types de quartiers, les taux de pénétration des mesures dans ces quartiers sont généralement légèrement inférieurs à ceux de leurs communes et, si l'accès à la politique de l'emploi est difficile pour un quartier, il l'est aussi pour les autres quartiers en difficulté de cette commune.

### Des contextes régionaux différents

Les données démographiques, le tissu économique local, la structure des activités mais aussi l'action et le degré de mobilisation des acteurs locaux sont autant d'éléments qui influencent la mise en oeuvre de la politique de l'emploi. L'étude présentée ne prend pas en compte l'ensemble des facteurs.

On peut toutefois distinguer deux groupes de régions (carte). Dans neuf régions l'effort mené en faveur des quartiers par rapport à leurs communes d'appartenance apparaît particu-

Encadré 4

### LES QUARTIERS OÙ LES MESURES PENÈTRENT DEUX A TROIS FOIS PLUS QUE DANS LE RESTE DE LA COMMUNE

Deux sous groupes sont intéressants : dans les quartiers centraux, on observe une forte présence des travailleurs indépendants et un taux d'activité faible proche du reste de leurs communes. Ces quartiers sont aussi caractérisés par un fort taux de chômage dans des communes elles-mêmes très fortement touchées (tableau 4). Dans ces quartiers, toutes les mesures mais particulièrement les contrats de retour à l'emploi ont un taux de pénétration supérieur au taux moyen de l'ensemble des quartiers en difficulté et à celui du reste de la commune. Dans le reste des communes d'appartenance c'est aussi cette mesure qui pénètre le mieux.

Dans les petits quartiers présentant les caractéristiques de l'exclusion, le taux de chômage est très supérieur au taux moyen des quartiers en difficulté et dépasse considérablement celui de leurs communes (le double, et même le triple pour les hommes en chômage de longue durée). Ils représentent par ailleurs une faible part de la population active de leur commune d'appartenance. C'est dans ces quartiers que les mesures de formation pénètrent le mieux : pour les jeunes le programme PAQUE y a même le plus fort taux de pénétration de tous les quartiers en difficulté. Dans le reste des communes, la situation est inversée : toutes les mesures pénètrent mieux que la moyenne du reste des communes, à l'exception des mesures de formation.

Tableau 4  
Taux moyens (\*) de chômage et d'activité des communes  
et des quartiers en difficulté pour 8 classes emploi

Classe des quartiers	Taux moyen de chômage communes	Taux moyen d'activité communes	Taux moyen de chômage quartiers	Taux moyen d'activité quartiers
1	11,6	58,1	21,1	61,7
2	14,3	55,3	18,2	57,6
3	13,6	53,9	29,3	52,6
4	15,5	51,7	20,0	52,5
5	11,8	54,9	18,8	59,2
6	11,3	56,8	28,5	56,9
7	13,1	58,6	15,8	61,2
8	11,8	57,8	26,5	48,3

Les valeurs extrêmes sont "gommées".

TAUX DE CHOMAGE NATIONAL EN 1990 : 10,8%

(\*) - Issus du recensement général de la population de 1990.

Source : INSEE et MTEFP-DARES.

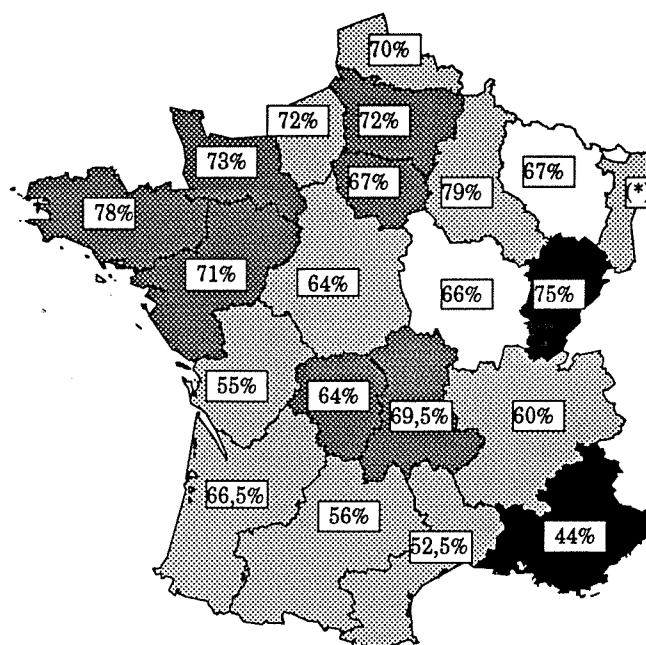
lièrement sensible, notamment dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Franche-Comté (écart relatif supérieur à 20). Ainsi le taux de pénétration des contrats de retour à l'emploi est important dans les quartiers en difficulté de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, ce qui peut s'expliquer par le poids des petits établissements dans une région à forte croissance de la population et de l'emploi.





Dans les douze autres régions, l'effort en direction des quartiers paraît moins important. Cela semble particulièrement vrai pour la Bourgogne et la Lorraine. Toutefois cette dernière région présente une particularité : le Crédit Formation Individualisé y a le plus fort taux de pénétration régional dans les quartiers et les contrats emploi solidarité, le plus fort taux de pénétration dans les communes. L'acuité des problèmes du marché du travail liée à la réorganisation de l'appareil productif dans les industries traditionnelles est sans doute déterminante dans la mobilisation des institutions locales pour la mise en oeuvre de ces deux dispositifs.

Les écarts observés au sein d'une même région sont par ailleurs souvent moins forts que les différences entre les régions. Les particularités régionales du marché du travail, semblent à cet égard garder un rôle prépondérant dans l'attribution des moyens affectés à la politique de l'emploi.

C. DANIEL,  
J. VILLALARD,  
S. ZILBERMAN  
(DARES).

**Écarts relatifs des taux de pénétration des mesures entre quartiers en difficulté et reste des communes d'appartenance**  
(pour les seules communes de plus de 10 000 habitants ayant au moins un quartier en difficulté)



-  Écart relatif favorable aux quartiers en difficulté supérieur à +20
-  Écart relatif favorable aux quartiers en difficulté compris entre +2 et +20
-  Écart relatif défavorable aux quartiers en difficulté compris entre -2 et -20
-  Écart relatif défavorable aux quartiers en difficulté inférieur à -20

% : Part d'entrants en mesures dont l'adresse a été appariée avec les adresses du fichier REPLIC (encadré 3).

Pour lire les résultats régionaux, il convient d'avoir à l'esprit certaines précautions. Les taux de pénétration ne couvrent que les quartiers en difficulté et leurs communes d'appartenance. Toutes les communes de moins de 10 000 habitants, absentes du fichier REPLIC de l'INSEE le sont donc de l'étude. Certaines communes importantes manquent pour des raisons techniques (par exemple Toulon manque en Provence-Alpes-Côte d'Azur) et enfin, les taux d'ilotage sont très inégaux selon les régions (Strasbourg seule ville présente en Alsace est ilotée à 82 % (\*)).

### Pour en savoir plus

• Politique de l'emploi dans les quartiers en difficulté en 1992 : une approche quantitative.

Actes de la journée du 13 janvier 1995 sur le thème « Politiques d'emploi et territoires », DARES, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, à paraître au printemps 1995.

#### Ultérieurement :

Rapport méthodologique complet sur l'étude quantitative.

Dans le prolongement de cette étude quantitative, la DARES a lancé une étude qualitative qui permettra d'appréhender et de qualifier la situation prévalant aujourd'hui, et de proposer des améliorations permettant un meilleur accès des populations des quartiers en difficulté aux mesures pour l'emploi.

Il s'agit d'étudier le jeu des acteurs institutionnels de tous niveaux (DDTEFP, ANPE, Missions locales...) qui gèrent les mesures de la politique de l'emploi, ainsi que l'attitude des « partenaires » de ces mesures (collectivités publiques, secteur associatif, entreprises...).

Cette analyse sera complétée par quelques interrogations auprès des bénéficiaires (ou non) des mesures dans les quartiers en difficulté.

Le rapport et les monographies régionales (Haute-Normandie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Picardie, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais et Provence-Alpes-Côte d'Azur) seront disponibles à la fin de l'année 1995.



## MÉTHODOLOGIES ET TYPOLOGIES

### I) Constitution des données

Le taux de pénétration des mesures, base de la classification, est le résultat du rapport entre le nombre d'entrants en mesures et le public cible de chacun des dispositifs dans chaque quartier en difficulté et dans sa commune d'appartenance.

On entend par public cible le nombre de chômeurs déclarés par sexe, âge et durée de chômage issus du recensement général de la population 1990. Cette notion de chômeurs déclarés est plus extensive que celle du Bureau International du Travail ou celle du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

Pour disposer de ces données, les sources administratives suivantes ont été appariées :

- fichiers des entrants en mesures fournis par les gestionnaires;
- table des communes ayant au moins un quartier en difficulté (INSEE);
- fichier d'adresses REPLIC (INSEE) pour les seules communes de plus de 10 000 habitants;
- table des quartiers en difficulté;
- données de cadrage par quartier en difficulté et commune d'appartenance issues du recensement général de la population 1990 (INSEE).

Ces appariements successifs ont donné lieu à des pertes d'information. De plus, les communes où moins de la moitié des adresses des entrants en mesures étaient connues ont été volontairement éliminées de l'étude pour des raisons de fiabilité des données. Les traitements statistiques portent donc sur 341 des 492 quartiers appartenant à 206 communes.

Il a été nécessaire de pondérer le nombre d'entrants en mesures repérés par leur adresse afin de le ramener au nombre d'entrants réels par mesure et par commune (quartier(s) en difficulté et autres quartiers de chaque commune).

### II) Les entrants en mesures : la typologie MESURES

Le but de cette typologie est de regrouper les quartiers en difficulté selon leur proximité avec leur commune d'appartenance en matière de politiques d'emploi. Les indicateurs ayant servi à constituer les classes de cette typologie ont fait l'objet d'une analyse en composante principale (ACP) puis d'une procédure de classification hiérarchique ascendante (CAH).

#### INDICATEURS UTILISES

Ce sont des écarts relatifs, puisqu'il s'agit des rapports entre le taux de pénétration dans les quartiers en difficulté et le taux de pénétration dans le reste de la commune d'appartenance, pour les mesures (ou groupes de mesures) suivantes :

- CRE (public cible : CLD);
- CES-AIF-SFP (public cible : ensemble des demandeurs d'emploi);
- CA-CQ-CFI-PAQUE (public cible : jeunes demandeurs d'emploi);
- CA-CQ (public cible : jeunes demandeurs d'emploi);
- CFI-PAQUE (public cible : jeunes demandeurs d'emploi).

Se dégagent 5 classes dont une à faible effectif mais très caractérisée.

**CLASSE 1 (52 quartiers) :** un taux de pénétration très inférieur dans les quartiers par rapport au reste de la commune, y compris pour les mesures de formation jeunes. *Les écarts y sont tous très nettement inférieurs aux écarts moyens (au sens de l'ensemble des classes) et ce, de façon très marquée pour les mesures "formation".*

**CLASSE 2 (181 quartiers, la classe la plus importante) :** des taux de pénétration voisins mais légèrement inférieurs dans les quartiers par rapport au reste de la commune. *Les écarts y sont tous inférieurs aux écarts moyens mais de façon très faible.*

**CLASSE 3 (66 quartiers) :** des taux de pénétration voisins mais légèrement supérieurs dans les quartiers par rapport au reste de la commune, de façon plus marquée pour les dispositifs CFI et PAQUE. *Les écarts y sont tous supérieurs aux écarts moyens mais de façon très faible. C'est toujours pour les mesures de type "formation" que l'écart positif est le plus fort.*

**CLASSE 4 (32 quartiers) :** les plus forts écarts positifs entre les quartiers et le reste des communes, particulièrement pour les mesures de "formation". *C'est la classe où se trouvent les écarts les plus forts (excepté pour les contrats d'insertion en alternance). L'écart est particulièrement marqué pour les mesures de "formation" et par conséquent pour l'ensemble des mesures "jeunes demandeurs d'emploi".*

**CLASSE 5 (11 quartiers, la plus petite classe) :** de très forts écarts en faveur des quartiers surtout pour les mesures CA et CQ. *Tous les écarts sont supérieurs aux écarts moyens, mais ce sont les mesures du type "contrat d'insertion en alternance" qui déterminent cette classe (écart le plus fort).*

### III) Les données de cadrage : la typologie EMPLOI

Le but de cette typologie est de regrouper les quartiers en difficulté selon leur proximité relative avec leur commune d'appartenance à l'aide d'indicateurs de chômage et d'activité.

Les mêmes techniques de traitement statistique que pour la typologie MESURES ont été mises en oeuvre.

Des indicateurs descriptifs ont été pris en compte pour compléter la définition des classes. Ce sont :

- les taux moyens de chômage et d'activité des communes (y compris quartier(s) en difficulté) et des quartiers en difficulté de chaque classe;
- la part de population active représentée par les quartiers au sein de leur commune d'appartenance.

Se dégagent 8 classes, dont 2 comprenant un faible nombre de quartiers, conservées cependant car très caractéristiques.

**CLASSE 1 (81 quartiers) :** des quartiers où le taux de chômage est le double de celui du reste de la commune, les femmes étant particulièrement touchées. Les taux d'activité sont, eux, assez proches, dans des communes plutôt moins en difficulté que la moyenne.

**CLASSE 2 (176 quartiers, la classe la plus importante) :** des quartiers regroupant une part assez forte de la population active, peu différents des communes d'appartenance très frappées par le chômage.

**CLASSE 3 (42 quartiers) :** de faibles taux d'activité et de forts taux de chômage dans la commune comme dans le quartier, mais de façon beaucoup plus marquée pour le chômage dans le quartier que dans le reste de la commune.

**CLASSE 4 (39 quartiers) :** des quartiers de centre ville, comportant une forte présence des indépendants et employeurs et proches du reste des communes d'appartenance qui sont frappées par le chômage

**CLASSE 5 (94 quartiers) :** des taux de chômage et d'activité plus forts dans les quartiers que dans les communes.

**CLASSE 6 (32 quartiers) :** des quartiers regroupant une très faible part de la population active de leur commune, où le taux d'activité des jeunes est important, et le taux de chômage, y compris de longue durée, nettement supérieur à celui du reste de la commune.

**CLASSE 7 (12 quartiers, la plus petite classe) :** des quartiers représentant tous plus de la moitié de la population active de leur commune, où se concentrent le chômage et l'activité.

**CLASSE 8 (14 quartiers) :** des quartiers regroupant une forte part de la population active, où se concentre le chômage, surtout masculin, mais non l'activité, dans des communes également très touchées par le chômage mais à fort taux d'activité.