

Evaluation de l'activité des Projets de ville RSA

**Éléments d'analyse quantitative et qualitative
sur la base des bilans, d'entretiens
et de groupes de travail**

Décembre 2013

**Synthèse p. 2
Propositions p. 6**

Afin de préparer le renouvellement de la convention entre le Département et les Projets de ville RSA, le Service de l'insertion et de la solidarité du Département a souhaité la réalisation d'une étude évaluative sur leur action.

La question principale de cette étude est la suivante : *dans quelle mesure les Projets de ville contribuent-ils à offrir aux personnes suivies un accompagnement adapté à leur situation et à leurs besoins dans leur parcours d'insertion socioprofessionnelle ?*

Le Rapport d'évaluation est disponible auprès du Service du projet de gestion et de l'évaluation (secrétariat : 96 55). Ce document en présente une synthèse (ci-dessous), suivie des propositions qui en sont issues (page 6).

Synthèse

Dans le cadre de sa compétence en matière d'insertion des allocataires du RSA, le Département a choisi de s'appuyer sur les Projets de ville pour les accompagner. Ces structures locales sont des acteurs majeurs des politiques d'insertion, à côté de Pôle Emploi, du Service social et de nombreux autres partenaires.

Au contact quotidien avec les usagers et les acteurs du champ de l'insertion, les Projets de ville les mettent en relation les uns avec les autres. Ils assurent une fonction centrale de la politique d'insertion du Département et accompagnent un quart de ses bénéficiaires. A ce titre, ils disposent d'une expertise riche et sont porteurs d'une connaissance qu'il convient de valoriser et de mobiliser dans une perspective d'amélioration du service public.

Le travail présenté ici a permis d'en tirer parti, s'attachant à cerner les principaux enjeux liés à l'activité des Projets de ville, à leur public et au champ dans lequel ils évoluent. Des échanges avec les professionnels ont enrichi la base informative constituée par leurs bilans quantitatifs et qualitatifs annuels. C'est une première étape dans l'évaluation de cette politique publique, qui devra par la suite être mieux outillée méthodologiquement et prolongée par une enquête auprès des professionnels et des bénéficiaires.

* * *

Un public hétérogène qui demeure peu connu

Au 31 décembre 2012, les Projets de ville suivaient 18 567 personnes, soit 22 % des allocataires du RSA soumis à l'obligation d'accompagnement. Ce volume est en augmentation du fait de la systématisation de l'orientation vers les services référents en 2012 et de l'augmentation continue du nombre d'allocataires dans le Département depuis la création du RSA. Toutefois, le public suivi augmente moins vite que le public d'allocataires. En parallèle, le nombre d'allocataires suivis par Pôle emploi augmente également, et à un rythme plus élevé. Ces évolutions posent la question de la capacité des différents services à accueillir le flux croissant d'allocataires et celle des critères d'orientation des personnes vers les différents services référents.

La couverture du public allocataire par les Projets de ville est plus forte dans les villes ayant une population d'allocataires moins nombreuse. Cette corrélation s'explique notamment par le fait que, dans les villes ayant le moins d'allocataires, les ressources en personnels des Projets de ville sont proportionnellement plus importantes que dans les autres. Globalement, les moyens des Projets de ville n'ont pas augmenté en proportion du nombre d'allocataires, ni du nombre d'allocataires suivis.

Les personnes accompagnées par les Projets de ville ont des caractéristiques proches de celles de la population totale des allocataires dans le Département. Le public des Projets de ville est constitué à 72 % de personnes isolées. Son niveau d'instruction est pour plus des deux tiers inférieur au niveau Bac. En moyenne, les personnes suivies par les Projets de ville sont au RSA depuis moins longtemps que le reste de la population d'allocataires. Ainsi, les personnes au RMI-RSA depuis plus de six ans

échappent très largement aux Projets de ville, ce qui s'explique notamment par le fait qu'ils n'ont été orientés vers aucun service référent.

Les difficultés exprimées par le public des Projets de ville concernent d'abord l'accès à l'emploi et la qualification professionnelle. Les problématiques de santé (santé-précarité, santé mentale et handicap notamment) sont, elles aussi, nombreuses. Des problématiques sociales (logement, surendettement) sont relevées pour une partie plus limitée du public, ainsi que des problématiques linguistiques et de garde d'enfants. La plupart de ces problématiques apparaissent à la fois comme des conséquences d'une précarité socio-économique et comme des freins à l'emploi. Pour les publics les plus fragilisés, cette précarité peut constituer ainsi un « cercle vicieux ».

Ces constats valident la pertinence d'un accompagnement à la fois social et professionnel pour le public des Projets de ville. Selon les individus et durant le parcours d'une personne, les besoins varient fortement ; les réponses apportées peuvent relever de l'accompagnement social ou de l'accompagnement professionnel, et parfois simultanément de ces deux dimensions.

La mobilisation des allocataires dans leur parcours d'insertion

La mobilisation du public se fait à travers plusieurs outils : courriers, réunions d'information, entretiens... Dans un premier temps, le courrier adressé à l'allocataire énonce ses droits et ses devoirs, et l'incite à se présenter au Projet de ville, sans quoi il s'expose à une sanction. Les chefs de Projet de ville s'accordent à dire qu'une partie des allocataires, sensibles au courrier adressé par le Département, contactent effectivement les services référents. Des réunions d'information collective sur le dispositif RSA et l'offre d'accompagnement et d'insertion sont mises en place par la plupart des Projets de ville (un tiers de leur public y a assisté en 2012).

Le nombre et la fréquence des entretiens individuels avec les chargés d'insertion varient selon les situations des personnes et les pratiques des Projets de ville. Ils permettent de recenser et d'interpréter les besoins des personnes ; puis, de définir leur projet d'insertion et de le formaliser dans un contrat d'engagement réciproque ; et enfin de les accompagner dans leur parcours. Un important travail de mobilisation et de suivi à distance (par téléphone), moins visible, est également réalisé par les chargés d'insertion.

Cette mobilisation est freinée par plusieurs facteurs : des problèmes de mobilité, de garde d'enfants, une certaine distance à l'institution, des difficultés sociolinguistiques ou de confiance en soi... Certains publics sont plus difficiles à mobiliser, notamment les personnes au RMI/RSA depuis plusieurs années, auxquelles des propositions d'accompagnement ont déjà été faites. Celles-ci ont souvent les problématiques sociales les plus lourdes (notamment en matière de santé et de logement) qui agissent comme des freins à l'emploi et à la mobilisation. Ces personnes peuvent connaître une forme de résignation vis-à-vis de l'objectif d'insertion sociale et professionnelle. De nombreux Projets de ville considèrent qu'ils ne disposent pas des moyens et leviers pour atteindre et (re)mobiliser ce public.

Le contrat d'engagement réciproque : usages et limites

Les personnes orientées vers les Projets de ville sont tenues d'être couvertes par un contrat d'engagement réciproque (CER) signé avec le Département, qui définit une étape de leur parcours d'insertion. Le non respect de cette obligation, ainsi que le non respect de son contenu, sont en théorie sujets à sanction pouvant entraîner la diminution voire la suspension de l'allocation, ce qui fait du CER un outil de mobilisation par la contrainte. Dans les faits, les sanctions pour ce motif sont cependant relativement peu nombreuses dans le département (216 réductions et 50 suspensions en 2012).

Les équipes des Projets de ville ont une représentation diversifiée de la fonction du CER, et en ont des usages variés : un outil de mobilisation des allocataires, leur permettant de formuler leurs besoins et d'entrer dans une démarche active de projet ; un outil de cadrage du parcours des allocataires, de « contrôle », qui invite ces derniers à respecter la loi ; une simple formalité pour « protéger » les allocataires, une « couverture légale » pour que les bénéficiaires soient en règle et continuent de

percevoir leurs allocations sans s'exposer à la sanction ; ou encore, une formalité indispensable au maintien des financements des Projets de ville.

Fin 2012, les CER signés par les Projets de ville couvraient 74 % des personnes suivies par eux, soit 16 % de la population soumise aux droits et devoirs dans le département. Les Projets personnalisés d'accompagnement à l'emploi, mis en œuvre par Pôle emploi, couvrent quant à eux 22 % de la même population, et les CER signés par le Service social et les associations 1,1 %.

Les contrats signés sont en grande majorité de nature professionnelle, orientés vers la formation ou l'accès à l'emploi. Ces types de contrat sont surreprésentés au regard des problématiques exprimées. A l'inverse, les contrats de nature sociale (lien social, famille, linguistique, logement, mobilité) sont sous-représentés, tandis que la part de contrats portant sur la santé est proportionnellement importante. Ainsi, le CER tend à orienter les parcours vers des propositions majoritairement professionnelles, en décalage avec les problématiques exprimées par les allocataires. A l'inverse, il semble que les problématiques sociales soient traitées de manière plus informelle. Cependant, les allocataires les plus âgés et ceux qui ont le plus d'ancienneté dans le RSA tendent à signer davantage de contrats portant sur le social, et d'une durée globalement plus longue.

Le CER comporte généralement un nombre très limité d'objectifs. En effet, il s'agit d'établir une feuille de route « réaliste » pour la personne sur une durée limitée. De fait, il n'y a pas de correspondance entre le champ couvert par les objectifs du CER et les problématiques identifiées avec la personne. De plus, la cohérence entre les objectifs du CER et un éventuel projet d'insertion de la personne n'est pas explicite.

La sollicitation de l'offre d'insertion à travers les prescriptions

La mise en relation du public avec l'offre d'insertion du territoire est l'une des dimensions de l'accompagnement individuel par les Projets de ville. Elle est réalisée à travers des prescriptions vers des structures extérieures, en principe sur la base du diagnostic des besoins et du projet des personnes accompagnées.

Une partie du financement des Projets de ville est conditionnée par la réalisation de prescriptions socioprofessionnelles et professionnelles. Un système de suivi permet de s'assurer que les personnes accompagnées entrent effectivement en contact avec les structures. Or, les équipes des Projets de ville insistent sur le caractère complexe et chronophage de ce suivi.

L'analyse des prescriptions met en exergue des pratiques et, in fine, des orientations stratégiques différentes selon les Projets de ville. Tous les Projets de ville mobilisent une offre d'insertion dans le domaine de la qualification professionnelle (y compris par les savoirs de base et les compétences sociolinguistiques) et de l'accès à l'emploi. Cette prégnance est favorisée par la modulation du financement du Département sur ce type de prescriptions.

La mobilisation de l'offre d'insertion relevant du social, de la santé et de la culture est, elle, très inégale selon les Projets de ville, et dans certains cas quasi absente, alors même que l'accompagnement social est reconnu comme une mission des Projets de ville, et répond à des besoins importants d'une partie des allocataires. On peut donc s'interroger sur le fait que ces prescriptions ne sont pas valorisées, à l'inverse des prescriptions socioprofessionnelles et professionnelles. Ce constat pose la question de la lisibilité et de la compréhension des orientations du Département vis-à-vis des Projets de ville. Le Département est toutefois engagé dans la révision de ces dispositions.

Le niveau de participation à une action suite à une prescription socioprofessionnelle ou professionnelle dépasse de peu les 50 %. La participation est plus forte pour les prescriptions socioprofessionnelles, et parmi les prescriptions professionnelles, plus forte pour les actions orientées vers l'accès à l'emploi que pour les formations. Lorsqu'une personne ne participe pas à l'action prescrite, c'est deux fois plus souvent du fait de circonstances liées à la personne (freins à la mobilité ou garde d'enfants, difficultés de mobilisation, non reconnaissance de la pertinence de la prescription, refus d'une attente longue, mais également sortie du dispositif RSA, accès à un emploi...) que du fait du refus de l'organisme (pour cause de pré-requis insuffisants ou de manque de place).

Pour l'ensemble des Projets de ville, la part respective des types de prescriptions ne correspond pas à celle des problématiques identifiées, ce qui pose la question de leur pertinence : en particulier, les prescriptions vers les acteurs de la santé, et dans une moindre mesure du social, apparaissent en faible proportion au regard des problématiques exprimées sur ces enjeux.

En termes de résultats, le taux de sortie des allocataires vers un emploi ou une formation n'est pas corrélé au nombre de prescriptions par personne : un fort niveau de prescriptions n'est pas synonyme d'un fort taux de sortie vers un emploi ou une formation.

Les actions collectives, outil porteur d'innovation

Les actions collectives constituent un outil d'accompagnement collectif des parcours d'insertion. En 2012, elles ont rassemblé près de 10 000 participants sur environ 1 500 séances, soit en moyenne 6 participants par séance. Initiées par les Projets de ville et les communes et intercommunalités, elles sont d'une grande diversité dans leur objet comme dans leur forme. Souvent, la mise en place d'une action collective répond à l'absence d'une offre extérieure au Projet de ville face à un besoin identifié. Néanmoins, tous les Projets de ville n'en mettent pas en place. Le Département incite au développement de ces actions, sans fixer jusqu'à présent d'objectifs en la matière ni de critères de définition.

Les actions les plus nombreuses (en termes de nombre de séances, de personnes invitées et de participants) sont celles portant sur l'information sur le dispositif RSA, la recherche d'emploi, les loisirs et la culture. Les actions sur la vie sociale, la resocialisation, la santé, la formation et l'accès au droit sont moins fréquentes.

Au-delà des thématiques traitées, de nombreux professionnels affirment que le caractère collectif de ces actions présente, lorsqu'une dynamique de groupe est effectivement créée, un certain nombre d'intérêts : il peut créer des sociabilités, de la mobilisation, de la confiance en soi... Par ailleurs, en ouvrant un autre cadre que celui de l'accompagnement individuel, les actions collectives contribueraient également à créer une relation de confiance entre le public et les chargés d'insertion, à mieux connaître et comprendre les besoins et attentes des personnes, et à leur permettre d'échanger sur leurs expériences. Les actions collectives sont de fait l'un des seuls outils laissant de fortes possibilités d'expérimentation et d'innovation aux Projets de ville pour répondre aux besoins spécifiques de leurs publics.

Des partenariats nombreux, à mieux structurer

Les Projets de ville développent des partenariats avec de nombreux acteurs, à plusieurs niveaux : d'une relation simple de prescripteur à des organismes spécialisés pouvant accueillir le public des Projets de ville, à des échanges plus approfondis sur des enjeux communs, jusqu'à la co-construction et la co-animation d'actions collectives.

Ces partenariats sont diversifiés : s'ils couvrent généralement les différentes dimensions de l'accompagnement socioprofessionnel (santé, social, professionnel), il n'existe cependant pas de modèle partenarial type ; l'intensité de ces partenariats avec tel ou tel acteur est variable selon les Projets de ville. Ainsi, la structure des partenariats reste peu lisible, ce qui rend difficile de situer les Projets de ville dans le paysage des acteurs locaux de l'insertion au sens large.

Dans le domaine de l'insertion sociale, les trois quarts des Projets de ville déclarent un partenariat approfondi avec un CCAS ; les deux tiers avec une circonscription de service social et avec la CAF ; dans le domaine de l'insertion professionnelle, plus des trois quarts des Projets de ville déclarent un partenariat approfondi avec Pôle Emploi ; plus d'un tiers avec une SIAE, une Mission locale, un service communal ou intercommunal lié à l'insertion professionnelle (développement économique, emploi, formation...), une Maison de l'emploi, ou encore un organisme de formation conventionné dans le cadre du PDI.

Les partenariats sont différents d'un Projet de ville à l'autre, la capacité à en développer étant particulièrement dépendante de la densité d'acteurs de l'insertion sur leur territoire d'implantation et,

dans une moindre mesure, du positionnement des Projets de ville dans le paysage institutionnel communal ou intercommunal (rattachement au CCAS, à la Maison de l'emploi, etc.), ou encore du portage politique local de la structure. Ils dépendent également des moyens humains mobilisables par les équipes, de leurs compétences et de leur culture professionnelle. La mise en place d'instances de coordination locale des acteurs de l'insertion dans la plupart des communes a contribué depuis plusieurs années au développement des partenariats, sans toutefois les structurer durablement.

Selon les professionnels des projets de ville, le développement des partenariats semble freiné par le fait que certains des partenaires potentiels – du moins sur le volet emploi / formation – considèrent leurs actions peu adaptées au public RSA, perçu comme trop éloigné de l'emploi.

Si le Département attache une importance particulière au développement des partenariats, il nécessite un travail important qui n'est pas valorisé. De plus, selon certains professionnels les objectifs et les priorités en matière de partenariats (sociaux, professionnels, santé...) ne sont pas énoncés précisément – ce qui les questionne quant aux moyens à consacrer à la construction de partenariats.

Propositions

Les éléments d'analyse collectés au cours de cette étude permettent de formuler un certain nombre de propositions, à court ou moyen terme, concernant l'orientation globale de la politique départementale d'insertion, le pilotage du dispositif et les relations partenariales, l'activité propre des Projets de ville, ou encore les modalités d'évaluation de leur action. Ces propositions devront faire l'objet d'une mise en débat avec les acteurs concernés.

- **Concernant les orientations de la politique départementale d'insertion**

Les Projets de ville ont souligné l'importance de la dimension sociale de l'accompagnement de leurs publics. Or, le Département n'assigne des objectifs soumis à financement que dans les champs socioprofessionnel et professionnel. Ainsi se trouve posé l'enjeu de la reconnaissance de l'accompagnement social.

Proposition 1

Travailler avec les Projets de ville à la clarification de la définition de l'accompagnement socioprofessionnel (explicitant ses finalités et ses priorités) et l'inscrire dans la Convention

La reconnaissance de la dimension sociale de l'accompagnement sous la forme d'objectifs conditionnant une partie du financement des Projets de ville ne paraît pas réalisable, dans la mesure où elle nécessiterait un travail de gestion considérable (vérification de l'effectivité des prescriptions, processus déjà critiqué pour sa lourdeur).

Plusieurs questions se posent : quel équilibre entre l'accompagnement social et l'accompagnement professionnel ? Doit-on traiter les problématiques sociales en amont d'un parcours d'insertion professionnelle, ou concomitamment ? Dans quelles situations ou pour quel public la dimension sociale de l'accompagnement peut-elle ou doit-elle prévaloir ? Les problématiques sociales et de santé doivent-elles être traitées uniquement lorsqu'elles constituent des freins à l'emploi ?

Proposition 2

Mettre en place un référentiel de l'accompagnement, en lien avec une typologie des publics, tout en maintenant le souci de l'adaptation des parcours à la singularité des problématiques des personnes.

Cette typologie (cf. proposition 20) prendrait en compte plusieurs critères sociaux (âge, sexe, situation sociale, problématiques, ancienneté dans le dispositif...). Ce référentiel, à utiliser avec souplesse, reconnaîtrait la place de l'accompagnement social et de l'accès aux droits dans le parcours des personnes et dans le dispositif global. D'autre part, il devrait clarifier les priorités en matière d'accompagnement pour chaque type de public.

Plusieurs chefs de Projet de ville affirment que l'accompagnement à visée professionnelle n'est pas adapté à une partie de leur public : publics très éloignés de l'emploi, publics anciens dans le dispositif (dont une partie n'a pas été orientée vers un service référent), publics âgés, publics en attente d'un autre droit (retraite, allocation adulte handicapé...).

Proposition 3

Mener une réflexion, avec l'ensemble des acteurs concernés, sur l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi : ces publics doivent-ils bénéficier d'un accompagnement spécifique (à dimension principalement sociale) au sein des Projets de ville ou être orienté vers le Service social ?

Plus globalement, une proportion importante du public potentiel des Projets de ville échappe à l'accompagnement, parce qu'ils n'ont pas été orientés, ou parce qu'ils ne sont plus accompagnés (anciens allocataires du RMI en particulier). Cela interroge la volonté du Département : les Projets de ville (ainsi que les autres services référents) doivent-ils accompagner davantage d'allocataires ? En ont-ils la capacité ?

Proposition 4

Mener une réflexion sur le non recours à l'accompagnement, sur la mise en œuvre du droit à l'accompagnement des allocataires du RSA, et sur les priorités à définir à court, moyen et long termes (en termes de publics, et de propositions d'accompagnement). Cette réflexion nécessiterait de nouveaux travaux pour aboutir à une connaissance plus fine du public non accompagné (en lien avec l'Observatoire départemental).

Un autre axe de l'accompagnement concerne les actions collectives. Jusqu'à présent, le Département soutient les initiatives en la matière mais ne formule pas d'orientations précises à leur sujet. Par ailleurs, certains Projets de ville évoquent l'enjeu d'un soutien plus affirmé aux initiatives locales.

Proposition 5

Définir des orientations du Département en matière d'actions collectives (thématiques et publics). Il importe cependant d'être attentif à laisser aux Projets de ville toute l'autonomie nécessaire pour l'expérimentation d'actions innovantes.

Proposition 6

Envisager un renforcement du soutien du Département aux actions collectives initiées par les acteurs locaux, sur la base de la mise en œuvre de la proposition 5. Il s'agirait de conditionner ce soutien non pas à la mesure de l'efficacité des actions collectives (particulièrement difficile à quantifier et à qualifier), mais à la mesure de leur pertinence au regard des besoins locaux et de leur cohérence au regard des orientations du Département.

- **Concernant le pilotage de la politique départementale d'insertion et les relations avec les partenaires, dont les Projets de ville**

Les professionnels des Projets de ville évoquent un certain manque de prise en compte du public RSA dans les actions de leurs partenaires (en particulier ceux du champ professionnel comme les organismes de formation, les Maisons de l'emploi, etc.).

Proposition 7

Dans le cadre du Pacte territorial d'insertion, porter auprès de l'ensemble des partenaires (Pôle emploi, Villes et EPCI, Région, CAF, CNAM, réseau des PLIE, des SIAE, etc.), l'objectif d'intégration du public RSA dans leurs politiques et dispositifs. Cela suppose notamment un renforcement de l'information en direction des partenaires sur le dispositif RSA et sur le public des Projets de ville.

L'analyse a montré que les partenariats des Projets de ville sont souvent peu structurés, tant avec les autres services référents des allocataires du RSA (Service social et Pôle emploi) qu'avec l'ensemble des acteurs qui constituent l'offre d'insertion. Plus encore, les stratégies respectives de ces différents

acteurs semblent peu visibles et peu articulées : quels sont la place et le rôle de chaque acteur dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle ? Quel type de public sont-ils voués à accueillir et à accompagner ? A quelles étapes de leur parcours ?

Proposition 8

Améliorer la structuration du dispositif partenarial à l'échelle départementale, en interne (en particulier le Service social) et en externe :

- *représenter le système d'acteurs de l'insertion à l'échelle départementale (rôles, objectifs et publics de chacun ; relations entre eux)*
- *constituer un répertoire partagé des acteurs de l'insertion*
- *identifier les partenariats à développer.*

Cette proposition s'articule avec la proposition 11 concernant la structuration du partenariat à l'échelle des Projets de ville.

Un autre axe d'amélioration concerne les échanges de pratiques et les partenariats entre Projets de ville, que les professionnels comme le Département souhaiteraient développer.

Proposition 9

Développer des supports d'information et des lieux d'échange sur les pratiques des Projets de ville (partenariats, actions collectives, pratiques d'accompagnement, innovations...), à l'échelle territoriale la plus pertinente selon les enjeux et thématiques, permettant de réfléchir à la mutualisation des ressources, de débattre des stratégies, ou encore de contribuer à une auto-évaluation.

Les objectifs conditionnant une partie de leur financement font l'objet de critiques de la part des professionnels :

- concernant les objectifs de sorties positives vers l'emploi, ils soulignent l'éloignement de l'emploi d'une partie importante de leurs publics et les contraintes liées à la conjoncture économique. D'autre part, des allocataires du RSA sortent du dispositif vers d'autres droits (allocation retraite, AAH...), ce qui peut être considéré comme positif pour des personnes qui ne sont pas en situation de retrouver un emploi ;
- concernant les objectifs de prescriptions : ils sont cantonnés aux domaines socioprofessionnel et professionnel, donc ne représentent qu'un volet de l'action des Projets de ville. La lourdeur de leur gestion est soulignée ;

De son côté, le Département a suspendu l'objectif de résultat en matière de sortie de l'accompagnement, et a engagé une réflexion sur leur modification pour les années à venir. La principale difficulté réside dans la nécessité de déterminer pour chaque Projet de ville des objectifs atteignables, adaptés à la réalité de leur public et des moyens dont ils disposent, tout en s'assurant d'une équité entre les Projets de ville.

Par ailleurs, l'atteinte d'objectifs quantitatifs sur la contractualisation, les prescriptions et la sortie de l'accompagnement ne rend pas compte de la qualité de l'action des Projets de ville dans son ensemble.

Proposition 10

Supprimer l'objectif de prescriptions et l'objectif de sorties (déjà suspendu), et s'assurer de la prise en compte du nombre de personnes orientées vers le Projet de ville dans la définition de l'objectif de contractualisation.

Veiller à ce que les objectifs modulant une partie du financement des Projets de ville ne créent pas d'effets pervers (par exemple, priorisation au détriment des personnes les plus éloignées de l'emploi) et ne brouillent pas le message du Département en termes de priorités dans les missions des Projets de ville (la présence d'un objectif soumis à financements étant souvent perçue comme l'affirmation d'une priorité).

• **Concernant l'action des Projets de ville**

Un enjeu fort souligné par les professionnels concerne le besoin de mieux structurer le partenariat local. Des attentes sont exprimées en direction du Département en ce sens. Cela fait écho à la volonté

de la collectivité de renforcer la visibilité des Projets de ville et de les identifier en tant qu'animateurs du partenariat local en matière d'insertion.

Ce rôle de chef de file est rendu difficile, d'une part parce qu'il existe différents services référents sur les mêmes territoires, et d'autre part du fait que le pilotage des Projets de ville est en tension entre les Communes ou Intercommunalités, et le Département.

Proposition 11

Soutenir les efforts des Projets de ville pour le développement du partenariat local :

- *en y dédiant des moyens spécifiques (financiers, ingénierie, formation), tenant compte des contextes locaux (politiques locales, présence et implication des acteurs, structuration...)*
- *en favorisant la déclinaison locale des partenariats mis en place à l'échelle départementale (proposition 8),*
- *en partageant avec les Projets de ville les orientations de la politique d'insertion du Département en matière de partenariat (incitation à formaliser les partenariats locaux, par exemple via des conventions).*

L'échelle territoriale de ce travail (au niveau des villes, des intercommunalités, entre plusieurs villes...) devra être adaptée aux enjeux et thématiques. Il serait utile de renforcer la participation des Projets de ville aux instances locales où les enjeux de l'insertion sont particulièrement abordés.

Les professionnels évoquent leurs difficultés à faire face aux freins à la mobilisation des allocataires dans leur parcours d'insertion.

Proposition 12

En lien avec la typologie des publics, identifier avec les professionnels les freins à la mobilisation des allocataires (particulièrement des plus anciens dans le dispositif) et les réponses (existantes ou à élaborer) les mieux adaptées aux différents publics.

Outil destiné à la mobilisation des allocataires, le CER ne fait pas figurer la correspondance entre les problématiques de la personne, les objectifs d'insertion à moyen terme définis avec elle et les objectifs du CER. La cohérence entre ces trois dimensions n'est donc pas formellement établie, ce qui interroge l'adéquation entre les réponses et les besoins.

Proposition 13

Rattacher les objectifs de chaque CER aux problématiques de la personne et aux objectifs globaux de son parcours d'insertion à moyen terme, qui pourraient figurer sur une nouvelle rubrique dans les CER.

Il s'agit de situer le CER comme une étape du parcours d'insertion. Il conviendrait de garder une certaine souplesse dans l'usage et dans la validation des CER, et non d'établir une feuille de route détaillée et figée où chaque problématique de la personne devrait trouver une réponse précise à mettre en œuvre (il ne s'agit pas de normer les parcours des individus).

En matière de prescriptions, il existe une distorsion entre les parts respectives des problématiques exprimées et les types de prescriptions, au détriment des problématiques sociales et de santé.

Proposition 14

Inciter les Projets de ville à veiller à la prise en compte des problématiques sociales et de santé, au même titre que les problématiques d'accès à l'emploi et de formation.

Il convient de préciser que dans certains Projets de ville, les problématiques sociales et de santé donnent lieu à des « prescriptions informelles », non comptabilisées en tant que telles dans les bilans. Il serait intéressant que cette activité soit systématiquement rendue visible. Par ailleurs, il conviendrait de préciser, lorsqu'une prescription est faite vers le Service social, s'il s'agit d'accéder à une prestation particulière ou d'engager un accompagnement global.

Lorsqu'une prescription n'est pas concrétisée, les catégories de motifs figurant dans les bilans - « Refus de la personne », « Refus de l'organisme » et « En attente » - sont imprécises et inadéquates. Par exemple : de nombreux motifs de non participation à l'action ne relèvent pas d'un refus mais de circonstances diverses souvent subies par la personne ; les « refus de l'organisme » peuvent être dus à un manque de place ou à une inadéquation du profil de la personne.

Proposition 15

Dans les bilans, modifier la rubrique comprenant les motifs de non participation à une action suite à une prescription, en distinguant par exemple :

- *circonstances liées à la situation de la personne : freins à la mobilité ou garde d'enfants, difficultés de mobilisation, sortie du dispositif RSA, accès à un emploi*
- *refus de la personne : non reconnaissance de la pertinence de la prescription, refus d'une attente longue,*
- *refus de l'organisme : inadéquation du profil de la personne, manque de place.*

En matière d'actions collectives, le Département a prévu de mettre en place un objectif mesurant « leur impact et leur diversité » : l'atteinte de cet objectif conditionnerait une partie du financement des Projets de ville ; de plus, la mise en place d'actions mutualisées avec d'autres acteurs locaux ou d'autres Projets de ville, favorisant la mixité des publics et le rapprochement des acteurs, serait « bonifiée ».

Proposition 16

Accompagner et soutenir les Projets de ville qui ont peu d'expertise en matière d'action collective et qui ne bénéficient pas des ressources locales nécessaires

Le risque actuel est de soutenir davantage des Projets de ville dont les actions collectives sont déjà bien structurées et qui disposent de ressources locales déjà consistantes. De plus, l'objectif de diversité devrait prendre en compte les types de public et les réponses existantes dans l'offre locale d'insertion. Le développement de lieux d'échanges de pratiques entre Projets de ville serait aussi à encourager dans ce domaine (cf. proposition 9).

S'il convient de tendre vers une équité territoriale entre les Projets de ville, cela ne doit pas conduire le Département à se substituer aux politiques municipales.

Concernant la mesure des impacts, difficilement quantifiables, elle nécessiterait un travail lourd et complexe. Le conditionnement d'une partie du financement des Projets de ville à la mesure des impacts n'est donc pas souhaitable ; cependant, une évaluation des actions collectives est bien sûr nécessaire (cf. propositions 9, 21 et 22).

▪ **Concernant le suivi et l'évaluation de l'activité des Projets de ville**

En matière d'information sur les activités des Projets de ville, les données sont nombreuses et ne sont pas rassemblées dans un système d'information commun. De plus, il existe des enjeux de qualité de la collecte statistique, ainsi qu'une nécessité de partage avec les Projets de ville des définitions et des périmètres des indicateurs.

Proposition 17

Organiser l'agrégation des données et le traitement des indicateurs, jusqu'à la réalisation de restitutions (par Projet de ville et sur l'ensemble du territoire départemental). Il est prévu que l'agrégation des données soit effectuée via WebRSA à partir de 2015 ; des restitutions pourraient être réalisées dans le système d'information décisionnel du Département.

Les bilans des Projets de ville comportent déjà de nombreuses informations quantitatives et qualitatives, structurés selon un format commun. Toutefois, ils pourraient être enrichis d'analyses à dimension évaluative, de la part des professionnels eux-mêmes.

Proposition 18

Intégrer une dimension évaluative dans les bilans des Projets de ville, par la reformulation des intitulés de certaines rubriques et l'ajout de questions évaluatives sollicitant un retour qualitatif plus fin de la part des professionnels.

Le SPGE pourrait accompagner un tel travail.

La participation des usagers a fait l'objet d'un groupe de travail, et représente un enjeu fort pour le Département, qui souhaite favoriser la prise en compte de leur point de vue et leur implication citoyenne.

Proposition 19 :

Expérimenter différentes formes de participation des usagers à l'évaluation des Projets de ville (groupes de bénéficiaires, implication dans des instances existantes ou à créer, enquêtes...). Au-delà du recueil de leurs points de vue, il serait intéressant de favoriser l'expression des bénéficiaires sur les choix de sujets à évaluer prioritairement.

Dans la continuité du présent travail, des études évaluatives pourraient être menées sur différentes thématiques :

- Sur la connaissance du public

La connaissance du public des Projets de ville demeure lacunaire. Bien que les chargés d'insertion soient porteurs de cette connaissance, les informations recueillies et transmises dans le cadre des bilans ne suffisent pas à avoir une vue d'ensemble des différents types de publics que les Projets de ville accompagnent.

Proposition 20

Travailler avec les professionnels à la construction d'une typologie des publics, qui prendrait en compte plusieurs critères sociaux (âge, sexe, trajectoire et situation sociale et familiale, problématiques, diplôme, ancienneté dans le dispositif...), et qui estimerait le poids de chaque type de public.

Des études qualitatives pourraient être menées auprès de certains types de publics pour mieux connaître leurs besoins et leurs attentes, ou approfondir la réflexion sur certaines problématiques peu prises en compte (genre, discriminations, rapport au travail...).

Ce travail permettrait d'envisager les formes d'accompagnement à privilégier pour chacun (cf. proposition 2), et d'interroger la politique d'orientation des allocataires vers les différents services référents.

- Sur la pertinence des prescriptions et des actions collectives

Ce travail a interrogé globalement la pertinence des prescriptions et des actions collectives, c'est-à-dire leur adéquation aux besoins des personnes (problématiques exprimées). L'enjeu serait d'affiner cette analyse, pour qu'elle se situe non au niveau global, mais au niveau des individus.

Proposition 21

A partir d'un échantillon d'allocataires, confronter les prescriptions et les propositions d'actions collectives avec le diagnostic de leurs besoins

- Sur l'efficacité des actions prescrites et des actions collectives dans les parcours d'insertion

Proposition 22

Mener une étude sur les parcours d'insertion d'un échantillon d'allocataires en qualifiant l'apport des actions prescrites et des actions collectives

Cette étude pourrait être articulée à l'évaluation de l'offre d'insertion, qui devra s'appuyer sur un état des lieux préalable.

- Sur les partenariats

Proposition 23

Produire annuellement une analyse qualitative du partenariat à l'échelle du département et à l'échelle locale

Ce travail pourrait s'appuyer sur la mise en œuvre de la proposition 8 (représentation du système d'acteurs).

L'étude a été réalisée par l'équipe évaluation du Service du projet de gestion et de l'évaluation de la DSOE : Zohra Medini, Félix Dupin-Meynard, Timothée André. Elle a été conduite avec le Service de l'insertion et de la solidarité de la DPAS (Mylène Gargar-Loyenet, Nour Ait Kaci Ali, Julien Nogues et Flora Flammarion). Le service de l'Observatoire départemental de la DSOE a réalisé la cartographie.

L'équipe d'évaluation remercie l'ensemble des contributeurs et particulièrement les professionnels des Projets de ville.

Direction de la stratégie, de l'organisation et de l'évaluation (DSOE)
Directrice : Caroline Rattier – Directeur adjoint et Chef du Service du projet
de gestion et de l'évaluation : Gilles Alfonsi