

En détail



Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires

RAPPORT 2018

TOME I – Études

Observatoire national de la politique de la ville

RAPPORT ANNUEL 2018

TOME I – Études

Directeur de publication : Serge Morvan

Responsable de collection : Hugo Bévort

Secrétariat de rédaction : Muriel Thoin

Suivi d'édition : Nesma Kharbache

Mise en page : Citizen Press

Responsable de la communication : Corinne Gonthier
corinne.gonthier@cget.gouv.fr – Tél. : 01 85 58 60 49

Photos de couverture et page 5 : Chalon-sur-Saône

© Eparecca – Philippe Caumes

Recherche iconographique : Frédéric Lavictoire

Impression : Baudelaire

Dépôt légal : mars 2019

ISSN : 978-2-11-129918-4.

ISBN : 978-2-11-139722-4

En détail est une publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui porte sur les études, analyses et réflexions conduites ou soutenues par le CGET. Elle peut être consultée en ligne sur : www.cget.gouv.fr

Président du comité d'orientation de l'Observatoire national de la politique de la ville :
Jean-François Cordet

Coordination : Stéphanie Mas,
avec l'appui de Sarah Audras-Marcy,
Kevin Demangeclaude, Pascal Dieusaert,
Noémie Oswalt, Nathan Remila pour la coordination des fiches.

Sous la responsabilité de : Brigitte Baccaïni

Rédacteurs de l'ONPV au CGET : Sarah Audras-Marcy,
Kevin Demangeclaude, Pascal Dieusaert,
Mathieu Ghéno, Stéphanie Mas, Helga Mondésir,
Noémie Oswalt, Nathan Remila, Marie Sala,
ainsi que Maxence Chaigneau, Anastasia Magat et
Damien Seité dans le cadre de leurs stages au CGET.

Autres rédacteurs au CGET : Anne Beauchesne,
Olivier Malaret, Catherine Pilon, Mathilde Rondeau.

Rédacteurs des services extérieurs au CGET :

- Sylvain Adaoust et Pascale Rouault, Direction régionale de l'Insee de Provence-Alpes-Côte d'Azur
- Pascale Bedu, Martin Bocquet, Jérôme Douche, Olivier Dupré, Olivier Dussart, Céline Hamerel, Antoine Herman, Nicolas Juste et Yohan Urie, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)
- Félix Bonnetête, Perrine Kauffmann, Anne-Sophie Pichavant et Cindy Reist, Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (Dares)
- Pierre Boulet, Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (Sies)
- Christophe Bourgois, Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru)
- Anthony Caruso, Institut national de la jeunesse et de l'éducation prioritaire (Injep), Direction de la jeunesse,

de l'éducation population et de la vie associative (Djepva), ministère de l'Education nationale

- Laëtitia Challe, Yannick L'Horty, Souleymane Mbaye, Université de Paris-Est Marne-la-Vallée
- Thomas Coupplié et Mélanie Vignale, Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq)
- Sylvain Daubrée, Direction régionale de l'Insee de Mayotte
- Christine Fauvelle-Aymar, Université de Tours
- Abel François, Université de Lille
- Nelly Guisse et Jörg Müller, Crédoc
- Clara Hercule, Université de Paris 1 – Panthéon Sorbonne
- Mémona Hintermann-Afféjee, CSA
- Raphaël Janelli et Jean de Labrusse, Direction des Sports, ministère des Sports
- Miren Lafourcade, Université de Paris Saclay et École d'économie de Paris
- Florian Mayneris, Ecole de Sciences de la Gestion, Université du Québec à Montréal
- David Mongy, Agence du Service civique (ASC)
- Yannig Pons, Pôle emploi
- Julien Pramit, Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), ministère de l'Intérieur
- Simon Quantin et Marie Sala, Direction générale de l'Insee
- Benjamin Roger, Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CNCress)
- Anne Sauvayre, Fors-Recherche sociale

Cartographie : Mélodie Martin, Bertrand Miroux, Floriane Picard

Assistante : Bouchra Maire

Ce document a bénéficié du concours de nombreux organismes qui ont mis des données à disposition

- Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru)
- Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)
- Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)
- Ministère de l'Éducation nationale, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp)
- Ministère de l'Intérieur, Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI)
- Ministère des Solidarités et de la Santé, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)
- Ministère de la Transition écologique et solidaire, Service de la donnée et des études statistiques (Sdes)
- Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)
- Pôle emploi

L'ONPV tient à remercier les équipes de la Direction de la Ville et de la Cohésion urbaine (DVCU), notamment celle de Sabine Thibaud, ainsi que les membres du Comité d'orientation de l'ONPV pour leur expertise sur les sujets traités et leur relecture attentive.

Liste des membres du comité d'orientation de l'Observatoire national de la politique de la ville

Décret n°2015-77 du 27 janvier 2015 relatif aux instances en charge de la politique de la ville

Le Comité d'orientation de l'ONPV est composé des membres suivants :

Jean-François Cordet, président du comité d'orientation de l'Observatoire national de la politique de la ville.

Au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville

- Les membres du bureau du Conseil national des villes
- Le Défenseur des droits ou son représentant
- Un membre du corps préfectoral, désigné par le ministre de l'Intérieur, parmi les préfets délégués pour l'Égalité des chances ou les sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville
- Un délégué du préfet, désigné par le ministre chargé de la politique de la ville.

Au titre de l'administration centrale

- Le commissaire général à l'égalité des territoires, ou son représentant
- Le directeur de la Ville et de la Cohésion urbaine du Commissariat général à l'égalité des territoires ou son représentant
- Le directeur des Stratégies territoriales du Commissariat général à l'égalité des territoires ou son représentant
- Le directeur de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative ou son représentant
- Le secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance
- Le directeur général du Commissariat général à la stratégie et à la prospective ou son représentant
- Le délégué général à l'Emploi et à la Formation professionnelle ou son représentant
- Le directeur général de la Cohésion sociale ou son représentant
- Le chef du service des Droits des femmes et de l'Égalité entre les femmes et les hommes ou son représentant
- Le directeur général de l'Enseignement scolaire ou son représentant
- Le directeur général pour l'Enseignement supérieur et l'Insertion professionnelle ou son représentant
- Le directeur général de la Santé ou son représentant
- Le directeur de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité ou son représentant.

Au titre des opérateurs publics

- Le directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ou son représentant
- Le directeur général de Pôle emploi ou son représentant

- Le directeur général de la Caisse nationale d'allocations familiales ou son représentant
- Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ou son représentant.

Au titre des experts

- Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ou son représentant
- Le directeur de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'Éducation nationale ou son représentant
- Le directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social ou son représentant
- Le directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des Affaires sociales ou son représentant

Au titre des personnalités qualifiées

- Jean-François Cordet, préfet de région honoraire
- Marie-Hélène Bacqué, sociologue et urbaniste, professeure d'études urbaines à l'université Paris-Ouest-Nanterre
- Céline Braconnier, professeure des universités en science politique, directrice de Sciences Po Saint-Germain-en-Laye
- Christian Cheve, secrétaire général de l'association Foncière logement
- Claire De Galembert, chargée de recherche à l'Institut des sciences sociales du politique
- Renaud Epstein, maître de conférences en science politique à la faculté de droit et des sciences politiques, Université de Saint-Germain-en-Laye
- Florence Imbert, docteur en sciences politiques
- Didier Lapeyronnie, professeur de sociologie à l'université Paris-Sorbonne.

Au titre des élus

- Daniel Rougé, représentant l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
- Martine Guibert, représentant Régions de France
- Martine Ouaknine, représentant l'Assemblée des départements de France
- Anne Terlez, représentant l'Assemblée des communautés de France
- Marc Vuillemot, représentant l'association des maires Ville et Banlieue de France
- Yvon Robert, représentant France urbaine
- Jean-François Debat, représentant l'association Villes de France.

Avant-propos



À l'heure de la mobilisation nationale voulue par le président de la République en faveur des habitants des quartiers, au moment où vient d'être commémoré l'anniversaire des 40 ans de la politique de la ville, et après que le dernier rapport annuel de l'ONPV a contribué à démontrer que les quartiers prioritaires de la politique de la ville ne constituent pas des «nasses» pour les habitants mais bien un passage dans leur parcours individuel, en y jouant un rôle de «sas», le rapport 2018 de l'ONPV aborde un sujet fondamental de cette évolution en s'intéressant au développement économique et à l'emploi.

Si les politiques publiques mises en œuvre contribuent réellement au rééquilibrage des chances dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, elles ne suffisent pas pour autant à faire disparaître les difficul-

tés importantes rencontrées par les habitants ou les entreprises désireuses de s'y installer.

Les raisons de ces difficultés sont le plus souvent liées à la nature même de ces quartiers de «passage»: une partie de la population déménage chaque fois que sa situation s'améliore, l'isolement social et la stigmatisation y sont fréquents, l'éloignement des lieux d'activité économique ainsi que les discriminations ne favorisent pas l'intégration républicaine.

En réalité, dans ces quartiers où résident les plus pauvres des territoires urbains, le parcours personnel cumule les handicaps dès les premières années: cursus scolaire peu linéaire, moindre réussite, orientations vers les filières professionnelles plus que vers les filières générales, poursuites d'études supérieures moins fréquentes et niveaux de

Les politiques publiques mises en œuvre contribuent au rééquilibrage des chances dans les quartiers prioritaires mais ne suffisent pas à y faire disparaître les difficultés importantes.

diplômes atteints plus faibles, insertion professionnelle plus difficile, autant d'obstacles qui conduisent au constat d'un taux de chômage deux fois et demie plus élevé, de conditions d'emploi plus précaires et d'une capacité de création d'entreprises moins nombreuse. Ce sont ces éléments que nous présentent les 10 études approfondies et les 14 fiches thématiques consacrées à l'emploi et au développement économique. Les politiques publiques conduites aussi bien au niveau national qu'au niveau local, qu'il s'agisse de dispositifs de droit commun ou de dispositifs spécifiques, expliquent cependant en grande partie l'amélioration de la situation des habitants année après année : diminution du taux de chômage pour la troisième année consécutive, dynamisme de la création d'entreprises, rattrapage des niveaux de diplôme et meilleure insertion professionnelle pour les jeunes générations... Mais l'effort n'est sans doute pas suffisant si l'on veut accélérer le processus vertueux de changement que semblent constater nos chercheurs et auteurs de ces différentes études.

Au-delà de la thématique essentielle de l'emploi et du développement, le rapport 2018 comprend dans sa deuxième partie, désormais traditionnelle, une grande richesse de réflexions sur l'ensemble des champs utiles à la politique de la ville sous tous ses aspects. Ainsi, 48 fiches de toutes natures y sont présentées, complétant la connaissance des principaux phénomènes ou actualisant les informations des rapports précédents (cf. *Rénovation urbaine ou moyens financiers dédiés à la politique de la ville*). Ces fiches sont également diffusées sur le site de l'ONPV et sont le plus souvent accompagnées de la déclinaison des indicateurs pour chaque quartier prioritaire sur le site sig-ville.gouv.fr.

Ce rapport 2018, plus encore que ceux des années précédentes, recèle une multitude d'informations dont la diversité et la qualité favorisent un regard global et permet de mieux appréhender les politiques publiques et leurs effets. Qu'il soit utilisé en ce sens ! Je souhaite remercier très chaleureusement tous les contributeurs, qu'ils soient ceux du CGET, qui cette année encore se sont fortement mobilisés, ou contributeurs extérieurs qui, en grand nombre, ont apporté la multiplicité de leurs compétences et la finesse de leurs connaissances. Nous nous efforcerons de suivre dans le rapport 2019 les nouveaux champs qu'ils ont explorés, la thématique première étant centrée autour du « bien-vivre dans les quartiers prioritaires ».

JEAN-FRANÇOIS CORDET

Président de l'Observatoire national
de la politique de la ville

Sommaire

TOME I – Études

Avant-propos 5

Sommaire 7

Études Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

Emploi et développement économique
dans les quartiers prioritaires: d'importantes difficultés
subsistent mais un rééquilibrage semble à l'œuvre 15

Emploi et développement économique
dans les quartiers prioritaires: revue de la littérature
académique et institutionnelle 29

Trajectoires professionnelles en Zus entre 2012 et 2014:
43 % des habitants sont restés chômeurs ou inactifs
sur toute la période 53

Le Bac et après: des trajectoires d'études plus courtes, des conditions d'insertion plus erratiques pour les jeunes des quartiers prioritaires	65
Quelle insertion professionnelle pour les sortants précoces? Situation des quartiers prioritaires en Provence-Alpes-Côte d'Azur	93
Démographie d'entreprises dans les quartiers prioritaires: un rattrapage en cours, notamment grâce au secteur du transport	105
Entreprises informelles à Mayotte: les deux tiers sont situés dans un quartier prioritaire	121
Retour sur l'expérience des zones franches urbaines: quels enseignements pour la politique de la ville?	131
Ancrer les entrepreneurs dans les quartiers prioritaires: le rôle des acteurs locaux de l'entrepreneuriat à Plaine Commune (93)	151
L'économie sociale et solidaire en quartiers prioritaires: plus de 10 000 établissements employeurs pour plus de 100 000 emplois	171
Premiers pas vers une évaluation quantitative de la politique de la ville	191

Sommaire du tome II

TOME II – Fiches thématiques

Cadre général

1.1	Devenir des quartiers Habitat Vie Sociale (HVS): diversité des trajectoires de 1977 à nos jours	12
1.2	Élection présidentielle de 2017: une participation de moindre ampleur dans les quartiers prioritaires	14

Cohésion sociale

2.1	Caractéristiques des collèges publics relevant des quartiers prioritaires: des moyens supplémentaires en lien avec les réseaux de l'éducation prioritaire	18
2.2.	Réussite au diplôme national du brevet dans les collèges relevant des quartiers prioritaires: en progrès mais des écarts persistants avec les autres établissements	20
2.3.	Orientation au lycée: plus de filières professionnelles après une scolarité dans un collège relevant des quartiers prioritaires	22
2.4.	Les aspirations d'orientation dans l'enseignement supérieur: plus modestes pour les lycéens résidant dans les quartiers prioritaires	24
2.5.	Programme de réussite éducative: une montée en charge des parcours personnalisés	26
2.6.	Revenus et pauvreté : un taux de pauvreté trois fois plus élevé au sein des quartiers prioritaires	28
2.7.	Pauvreté monétaire des familles: plus de la moitié des enfants vivent sous le seuil de pauvreté	30
2.8.	La pratique sportive licenciée : les habitants des quartiers prioritaires pratiquent deux fois moins de sport dans le cadre d'une fédération	32
2.9.	Les volontaires en service civique : un sur sept est issu des quartiers prioritaires	34
2.10.	Adultes-relais: des enjeux de professionnalisation différenciés selon le type d'employeurs	36
2.11.	Discriminations dans l'accès à l'emploi: en diminution entre 2016 et 2018	38
2.12.	Discriminations dans l'accès au logement: avantage aux candidats résidant précédemment dans une HLM ou une cité	40
2.13.	Discriminations dans des domaines autres que l'accès à l'emploi ou au logement: importantes pour les habitants des quartiers prioritaires	42

Cadre de vie et renouvellement urbain

3.1	Accessibilité à pied aux équipements sportifs: une bonne couverture mais une offre peu variée	46
3.2	Accessibilité à pied aux équipements culturels: quatre quartiers prioritaires sur cinq ont un équipement à moins de 15 minutes	48
3.3	Accessibilité à pied à l'offre de soins de proximité: une bonne couverture, mais un niveau d'offre réduit dans les quartiers prioritaires	50
3.4	L'image des quartiers: plutôt positive dans la presse quotidienne régionale en raison de la proximité entre journalistes et sources	52
3.5	Les quartiers populaires à la télévision: les résidents des grands ensembles quasiment invisibles	54
3.6	La construction du regard sur les quartiers «sensibles»: entre discours médiatiques et vécu personnel	56
3.7	Mobilité quotidienne: moins intensive pour les habitants des quartiers prioritaires	58
3.8	Enclavement des quartiers prioritaires: plus de coupures physiques en Île-de-France et en Outre-mer	60
3.9	Conditions de logement: des logements plus souvent surpeuplés, dont le coût net représente un quart du revenu des ménages	62
3.10	Conditions de logement dans les Dom: des logements avec des défauts graves plus fréquents	64
3.11	Logement privé et prix de l'immobilier: cinq types de quartiers prioritaires	66
3.12	Le parc locatif social des quartiers prioritaires: des logements «très sociaux» nettement plus présents que dans les autres quartiers	68
3.13	Délinquance enregistrée: à l'exception des cambriolages et des vols non violents, davantage d'actes dans les quartiers prioritaires	70
3.14	Insécurité et victimation: en quartiers prioritaires, un sentiment d'insécurité deux fois plus présent que dans les autres quartiers	72
3.15	État d'avancement physique du programme national de rénovation urbaine	74
3.16	État d'avancement financier du programme national de rénovation urbaine	76
3.17	Nouveau programme national de renouvellement urbain: contractualisation en cours	78

Développement de l'activité économique et de l'emploi

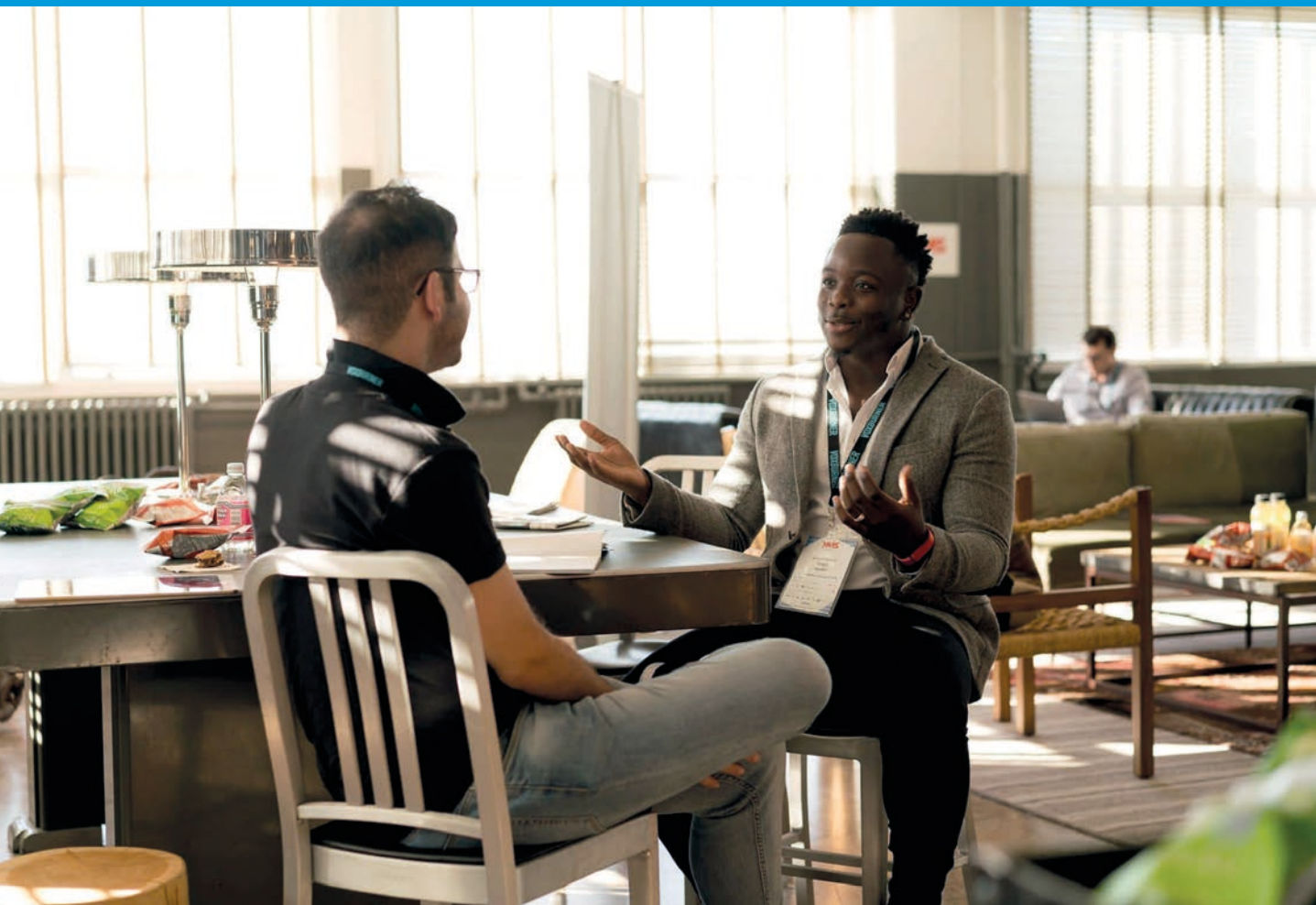
4.1	Taux d'activité, taux d'emploi, part et taux de chômage: une amélioration de la situation de l'emploi en quartiers prioritaires, sauf pour les jeunes	82
4.2	Inactivité et halo autour du chômage: une baisse de l'inactivité consécutive à la hausse de l'emploi	84
4.3	Professions et secteurs d'activité: des métiers moins qualifiés	86
4.4	Statuts d'emploi et sous-emploi: des emplois plus précaires	88
4.5	Situation des jeunes sur le marché du travail: une dégradation spécifique aux quartiers prioritaires	90
4.6	Des contrats aidés plus accessibles aux jeunes des quartiers prioritaires, mais des inégalités d'accès à l'alternance toujours marquées	92
4.7	Recrutements en contrats aidés: en diminution mais un ciblage en légère progression	94
4.8	Les sortants de contrats aidés résidant dans les quartiers prioritaires s'insèrent moins bien dans l'emploi	96
4.9	Les emplois francs: après sept mois d'expérimentation, près de 2 400 demandes acceptées	98
4.10	Demandeurs d'emploi: une baisse plus marquée dans les quartiers prioritaires, mais qui s'atténue	100
4.11	Formation, prestations et accompagnement des demandeurs d'emploi	102
4.12	Profil et accès à l'emploi des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi	104
4.13	Les jeunes des quartiers prioritaires: un besoin d'accompagnement plus fort et un suivi plus poussé dans les missions locales	106
4.14	Les Zones franches urbaines-Territoires entrepreneurs: une progression du nombre d'établissements qui perdure, notamment dans le secteur du transport	108

Coconstruction de la politique de la ville

5.1	Conseils citoyens: davantage portés par des associations créées <i>ad hoc</i> , ils demeurent peu impliqués dans les prises de décisions	112
-----	--	-----

Annexe: Les moyens financiers de la politique de la ville	116
---	-----

Études



L'accès à l'emploi est plus difficile pour les habitants des quartiers prioritaires, notamment les jeunes. Trois ans après leur sortie de formation initiale, 37 % des jeunes ayant au moins le Bac ne travaillent toujours pas.



Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires :

d'importantes difficultés subsistent
mais un rééquilibrage semble à l'œuvre

STÉPHANIE MAS
CGET – ONPV

Définis en 2014 à partir du critère unique de concentration urbaine de bas revenus, les quartiers prioritaires de la politique de la ville rassemblent, par construction, les résidents les plus pauvres des territoires urbains. Ces habitants sont également plus affectés par des parcours d'insertion plus erratiques (accès au premier emploi plus long, période d'emploi plus courte...), un taux de chômage deux fois et demie plus élevé, des conditions d'emploi plus précaires (plus d'embauches en contrat à durée déterminée ou en missions d'intérim), des créateurs d'entreprises proportionnellement moins nombreux. Ces trajectoires professionnelles sont impactées par les parcours scolaires plus courts des jeunes des QPV (davantage de décrochage scolaire et d'orientation en filières professionnelles) et par leurs caractéristiques sociales (notamment activité et emploi des parents) mais il existe également un effet négatif propre de la résidence en quartiers prioritaires.

Ces difficultés sont aggravées pour les jeunes peu ou pas diplômés, d'une part, et pour les femmes, d'autre part.

Plusieurs facteurs sont évoqués pour expliquer la persistance des problèmes dans ces quartiers, dont, par ailleurs, une partie de la population déménage lorsque sa situation s'améliore : isolement social, stigmatisation des quartiers, distance physique aux emplois, inadéquation entre compétences offertes et demandées, discrimination en raison de l'origine et du lieu de résidence, déficit de réseaux sociaux.

Les politiques publiques mises en œuvre au titre de la politique de la ville visent donc à rééquilibrer ces chances, tout d'abord en ciblant les politiques de droit commun pour rattraper la situation « normale » d'accès aux dispositifs : avec la mise en place d'une convention interministérielle d'objectif avec le ministère du Travail, faisant l'objet d'un suivi régulier, les habitants des quartiers prioritaires intègrent désormais les dispositifs des politiques de l'emploi en partie ciblées en fonction de leur part dans la population concernée. Des mesures d'exception territoriale peuvent, en complément, permettre de combler les situations les plus difficiles comme avec le dispositif Zones franches urbaines-Territoires entrepreneurs (ZFU-TE) : il concourt à la mixité fonctionnelle des quartiers en permettant une réelle dynamisation du tissu économique durant la période d'exonération à taux plein mais les emplois créés ne profitent guère aux habitants des quartiers prioritaires, ce qui peut être vu comme un inconvénient ou comme une opportunité d'apporter une certaine mixité sociale

aux quartiers. Le dispositif des emplois francs, expérimenté depuis avril 2018 dans 194 quartiers prioritaires, constitue également une mesure d'exception territoriale.

À ces mesures nationales s'ajoutent les initiatives territoriales déployées par les acteurs publics locaux, dans le cadre des contrats de ville. Ainsi, sur le territoire de Plaine Commune (Seine-Saint-Denis), ils cherchent à rendre les dispositifs de création et reprise d'entreprises plus accessibles aux habitants des quartiers, en s'appuyant sur des associations d'aide aux entrepreneurs. Des adaptations locales sont également mises en œuvre dans les projets des entreprises de l'économie sociale et solidaire qui s'ajustent aux besoins et aux caractéristiques territoriales.

De nombreux signes indiquent une amélioration de la situation dans les quartiers prioritaires, qu'elle soit mesurée dans le temps (diminution du taux de chômage pour la troisième année consécutive, dynamisme de la création d'entreprises) ou entre générations (rattrapage du niveau de diplôme et de l'insertion professionnelle pour les jeunes générations par rapport à leurs aînés). Les processus de changement prennent donc du temps mais semblent porter leurs fruits, en se combinant les uns aux autres.

Mise en place dès 1977 avec les opérations «Habitat et vie social» (*Sauvayre et Pilon*), la politique de la ville cible les territoires les plus défavorisés via un engagement partenarial de l'État et des acteurs locaux, formalisé, depuis la réforme de 2014, dans un «contrat de ville» décliné sur trois piliers : cohésion sociale, cadre de vie et renouvellement urbain, développement de l'activité économique et de l'emploi. S'appuyant sur l'échelon géographique des quartiers, elle englobe l'ensemble des interventions de l'État et des collectivités locales destinées à améliorer la situation de certains quartiers populaires fortement frappés par le chômage et la précarité (*Estèbe,*

2005 cité par *Challe et L'Horty*). La politique de la ville développée en France est une politique qui vise au développement local et qui privilégie le développement économique, en donnant au soutien à la création d'emploi une place majeure.

Cette synthèse s'appuie sur les contributions de ce rapport 2018 de l'ONPV dédié à l'emploi et au développement économique, qu'il s'agisse des dix études approfondies ou des quatorze fiches thématiques. Elle dresse un portrait succinct de leurs principaux enseignements concernant les difficultés des habitants des quartiers prioritaires et des politiques publiques qui y sont mises en œuvre.

Habitants et entreprises des quartiers prioritaires de la politique de la ville : d'importantes difficultés qui se réduisent cependant

Les quartiers prioritaires, définis depuis la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 à partir du critère unique de concentration urbaine de population à bas revenu, sont, par construction, les quartiers urbains les plus pauvres de France. Hormis la pauvreté monétaire, la population en QPV cumule d'autres handicaps, notamment des niveaux de diplôme,

de qualification et de formation plus faibles (**encadré «Les jeunes des QPV se dirigent plus souvent en filières professionnelles»**).

Ces parcours scolaires moins aboutis ont des conséquences en termes d'insertion et de carrière professionnelle, qui se cumulent au fait d'habiter en quartier prioritaire (*Renaud et Sémeurbe, 2016 cité par Challe et L'Horty*).

LES JEUNES DES QPV SE DIRIGENT PLUS SOUVENT EN FILIÈRES PROFESSIONNELLES

1. Population de 15 ans ou plus, non scolarisée.

2. Le reliquat, constitué des bacheliers n'entamant pas d'études supérieures est proche, respectivement de 16 % et 18 %.

3. BEP, CAP ou première année de Bac professionnel.

4. Ils obtiennent moins fréquemment leur diplôme.

Trois quarts de la population¹ résidant en quartier prioritaire sont peu ou pas diplômés (sans diplôme ou titulaires d'un diplôme inférieur au baccalauréat) contre un peu plus de la moitié dans les unités urbaines englobantes (*Renaud et Sémeurbe, 2016 cité par Challe et L'Horty*). L'écart se réduit pour les jeunes générations : parmi les jeunes sortant de scolarité en 2013, 46 % sont peu ou pas diplômés dans les quartiers prioritaires, contre 23 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes. Inversement, 38 % entament des études supérieures en QPV, contre 59 % dans les autres quartiers urbains² (*Couppié, Dieusaert et Vignale*).

Les habitants des quartiers prioritaires sortent plus souvent précocement du système scolaire : ainsi, en Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca), 23 % des jeunes de 18 à 24 ans habitant un QPV d'un grand pôle urbain ont quitté l'école et sont sans diplôme, soit deux fois plus qu'en dehors de ces quartiers (*Adaoust et Rouaud*).

Dès l'orientation en fin de collège, les jeunes de QPV sortant du secondaire se dirigent plus fréquemment vers des voies professionnelles³ (65 %, contre 57 %) (*Couppié, Dieusaert et Vignale*). Par conséquent, ils terminent plus souvent leur scolarité diplômés d'un baccalauréat professionnel que ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes (38 %, contre 23 % des jeunes sortis de formation initiale en 2013) et ils poursuivent moins leurs études après le Bac (70 %, contre 77 %). Pour autant, les titulaires d'un Bac professionnel issus d'un QPV poursuivent davantage leurs études après le Bac que leurs homologues en dehors des QPV, notamment vers un brevet de technicien supérieur (BTS) ou une licence universitaire. Cette poursuite d'études pourrait être due à une insatisfaction plus prégnante à l'égard de leur orientation en fin de collège (*Cnesco, 2016 cité dans Couppié, Dieusaert et Vignale*) ou à une stratégie défensive face à l'anticipation de difficultés plus importantes à intégrer le monde du travail, à l'instar des jeunes issus de l'immigration (*Brinbaum et Kieffer, 2005 cité dans Couppié, Dieusaert et Vignale*). Les jeunes des QPV échouent⁴ plus fréquemment dans le cadre de leurs études supérieures (34 %, contre 20 %) et, cela d'autant plus

si leurs parents sont immigrés (par rapport à ceux ayant deux parents nés en France) ou s'ils n'ont jamais travaillé, sont employés ou ouvriers (par rapport aux enfants de cadres ou professions intermédiaires). Les diplômes qu'ils obtiennent dans le supérieur sont de niveau plus faible que leurs homologues des autres quartiers : 37 % des jeunes des QPV diplômés du supérieur obtiennent un diplôme de niveau bac + 2, contre 23 % de ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes. Pour autant, 38 % des diplômés du supérieur résidant en QPV (au moment du Bac) sont diplômés d'un niveau Bac + 5, soit à peine moins que leurs homologues résidant ailleurs dans l'agglomération (41 %) ⁵ (Couppié, Dieusaert et Vignale).

Des parcours d'insertion professionnelle plus erratiques

Les trajectoires d'insertion professionnelles des jeunes des QPV sont plus difficiles que celles de leurs homologues des autres quartiers des unités urbaines englobantes : trois ans après leur sortie de formation initiale, 37 % des jeunes au moins bacheliers issus des QPV ne travaillent pas, contre 22 % de leurs homologues des autres quartiers urbains (Couppié, Dieusaert et Vignale).

Leurs trajectoires professionnelles sont plus erratiques, y compris pour ceux qui sont au moins bacheliers : temps d'accès moyen à un premier emploi plus long et période cumulée d'emploi plus courte durant leurs trois premières années de vie active.

L'accès à l'emploi est encore plus difficile pour les niveaux d'études les plus faibles : trois quarts des jeunes sortants précoces de scolarité ⁶, résidant en QPV ⁷, sont sans emploi (76 %, contre 58 % hors QPV en Paca ⁸) (Adaoust et Rouaud). Les femmes sont dans une situation encore plus défavorable : pour elles, le risque de sortie précoce est multiplié par 2,5 par rapport aux résidentes hors QPV (contre 2,1 pour les hommes). Même titulaire d'un CAP ou d'un BEP, un jeune habitant dans un QPV accède moins souvent à

l'emploi qu'un sortant précoce vivant ailleurs. Ces écarts s'expliquent en partie par le profil et l'origine sociale des jeunes concernés. D'autres facteurs, liés aux caractéristiques des QPV eux-mêmes (comme la faible densité d'emplois offerts localement), agissent probablement aussi au détriment de l'insertion professionnelle des sortants précoces qui vivent dans ces quartiers (Couppié, 2013 cité dans Adaoust et Rouaud). Au-delà de caractéristiques sociales défavorables, notamment liées à l'activité et l'emploi des parents, il existe bien un effet quartier : à caractéristiques comparables, résider en QPV au moment du Bac a un effet négatif sur l'insertion professionnelle (Couppié, Dieusaert et Vignale). Le sentiment d'avoir été au moins une fois confronté à des pratiques discriminatoires au moment des recrutements concerne les jeunes issus de l'immigration et les femmes mais est de même ampleur, toutes choses égales par ailleurs, pour les résidents des quartiers prioritaires, sans qu'il soit possible de séparer ce qui relève d'un ressenti lié à une discrimination de soi d'un ressenti lié à une discrimination de groupe (Primon, 2011 cité par Couppié, Dieusaert et Vignale).

Un taux de chômage deux fois et demie plus élevé

Globalement, en termes d'évolution, le taux de chômage (au sens du BIT) des territoires prioritaires de la politique de la ville suit la tendance du taux de chômage de la France métropolitaine, mais avec un niveau nettement plus élevé et des variations plus importantes (Dares, 2015 cité par Challet et L'Horty).

Le taux de chômage en quartier prioritaire est deux fois et demie supérieur à celui des autres quartiers des unités urbaines englobantes : 24,7 %, contre 9,2 % en 2017 (Dieusaert, 4.1). ⁹ Cet écart (en ratio) est plus important parmi les catégories de personnes a priori les plus insérées sur le marché de l'emploi (les per-

5. 23 % des jeunes des QPV diplômés du supérieur obtiennent un diplôme de niveau Bac + 2/3 du domaine santé/social, contre 31 % de ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes (respectivement 1 et 5 % pour le doctorat).

6. Jeunes de 18 à 24 ans ayant quitté l'école sans diplôme.

7. QPV d'un grand pôle urbain de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

8. En France métropolitaine, 36 % des jeunes de 18-24 ans sortants précoces du système scolaire sont en emploi. Ce taux s'établit de 26 % dans les Hauts-de-France à 45 % en Corse (42 % en Île-de-France) (Adaoust et Rouaud).

9. En complément de la définition du chômage au sens du BIT, 780 600 demandeurs d'emploi tenus d'effectuer des recherches d'emploi (de catégories A, B, C) résidant en quartiers prioritaires sont inscrits sur les listes de Pôle emploi au 2^e trimestre 2018. Parmi eux, 535 100 sont sans aucune activité (catégorie A) (Dieusaert 4.6).

sonnes âgées de 30 à 49 ans ou encore les hommes). À l'inverse, il est plus faible (ratio inférieur à deux) pour les personnes de niveaux d'étude inférieurs au BEP ou pour les immigrés. Qu'ils résident ou non en quartiers prioritaires, les taux de chômage des jeunes, des personnes ayant de faibles niveaux d'étude et des descendants d'immigrés sont particulièrement élevés.

Cependant, pour la troisième année consécutive, il diminue dans les quartiers prioritaires: en 2017, il est de 24,7 %, contre 25,3 % un an plus tôt et 26,7 % en 2014. Le rythme de cette baisse ralentit néanmoins (0,6 point entre 2016 et 2017, contre 1,1 point entre 2015 et 2016), sans doute du fait de la baisse sensible des contrats aidés bénéficiant aux habitants des quartiers prioritaires: 38 500 nouveaux bénéficiaires en 2017, contre 58 400 un an plus tôt (*Bonnetête*, 4.6).

La situation de l'emploi dans les quartiers prioritaires reste toujours très dégradée par rapport à celle des autres quartiers des unités urbaines englobantes. Plus de deux adultes sur cinq de 15 à 64 ans résidant en quartiers prioritaires restent à l'écart du marché de l'emploi: le taux d'activité¹⁰ n'y est ainsi que de 58,8 %, contre 72,4 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes (*Dieusaert* 4.1). Toutefois, ce taux augmente légèrement en 2017 (+ 0,6 point) au bénéfice d'une progression de l'emploi: en 2017, 44,3 % des habitants des QPV âgés de 15 à 64 ans occupent un emploi (contre 43,5 % en 2016), soit 20 points de moins que dans les autres quar-

tiers des unités urbaines englobantes (65,8 %). L'écart subsiste mais se resserre pour les jeunes au moins titulaires du baccalauréat (63 % de ceux résidant en QPV sont en emploi, contre 78 % pour leurs homologues des autres quartiers urbains), en particulier pour les niveaux d'études les plus élevés (respectivement 79 % et 88 % pour les titulaires d'un diplôme de niveau Bac + 5) (*Couppié, Dieusaert et Vignale*).

Par ailleurs, 41,2 % des habitants des QPV âgés de 15 à 64 ans sont inactifs, soit parce qu'ils sont en formation ou en études (12,0 %), soit pour d'autres raisons: maladie, contraintes familiales, découragement, souhait de ne pas travailler, etc. (29,2 %). Les personnes dans ce dernier cas sont proportionnellement plus nombreuses dans les quartiers prioritaires, ce qui explique la quasi-totalité de l'écart constaté en matière de taux d'activité entre quartiers prioritaires et autres quartiers des unités urbaines englobantes (-13,6 points d'écart).

Parmi les 1 250 000 inactifs des quartiers prioritaires, près d'un sur cinq souhaiterait travailler mais n'est pas considéré comme chômeur au sens du Bureau international du travail (BIT) car n'ayant pas fait de recherche active d'emploi ou n'étant pas immédiatement disponible, par exemple du fait de contraintes (familiales, de santé...). Cela représente 223 000 personnes, soit 17,7 % des inactifs (représentant 7,3 % des personnes de 15-64 ans résidant en QPV), contre 12,6 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes (*Dieusaert*, 4.2).

10. Part d'actifs (en emploi ou au chômage) dans la population totale âgée de 15 à 64 ans.

Des conditions d'emploi plus précaires

Près de trois quarts du 1,3 million d'actifs en emploi résidant en QPV sont employés ou ouvriers (72,7 %, contre 42,0 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes) (*Dieusaert* 4.3). Inversement, les cadres, professions intellectuelles supérieures et professions intermédiaires sont sous-représentés. À niveau de formation comparable, les habitants des QPV occupent souvent un emploi moins qualifié que les habitants du reste des agglomérations englobantes (*Rapport ONPV*

2015 cité par *Dieusaert* 4.3). Un rattrapage est cependant en cours puisque les jeunes des QPV de moins de 30 ans appartiennent plus souvent à la catégorie des professions intermédiaires que leurs aînés: 18,9 % des 15-29 ans des QPV, contre 13,3 % des 50-64 ans des QPV (et 30,3 % des jeunes des autres quartiers des unités urbaines englobantes) (*Dieusaert* 4.3). Parmi les jeunes au moins bacheliers des QPV, 53 % sont cadres ou professions intermédiaires, trois ans après

leur sortie du système scolaire, contre 63 % pour ceux résidant dans un autre quartier des unités urbaines englobantes (Couppié, Dieusaert et Vignale).

Les secteurs d'activité des personnes en emploi diffèrent assez peu selon leur lieu de résidence : plus de quatre actifs sur cinq travaillent dans le secteur tertiaire. Dans le secteur secondaire, les habitants des QPV travaillent plus fréquemment dans la construction (7,0 %, contre 4,8 %) au détriment de l'industrie (8,3 %, contre 10,4 %) (Dieusaert 4.3).

Parmi le 1,3 million d'actifs en emploi résidant en quartiers prioritaires, 6,1 % se déclarent non-salariés, soit sensiblement moins que dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes (Dieusaert 4.4). Cette part augmente cependant au cours des années (5,0 % en 2014), tout comme la création d'entreprises en quartiers prioritaires¹¹. Les contrats de travail sont globalement plus précaires dans les quartiers prioritaires : trois quarts sont à durée indéterminée¹², soit 10 points de moins que dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes. Inversement, les contrats à durée déterminée (CDD) et les missions d'intérim représentent respectivement 17,3 % et 7,5 %

des emplois salariés, contre 10,7 % et 2,6 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes.

Pour les jeunes en emploi au moins titulaires du Bac, les contrats de travail sont comparables : respectivement 59 % et 60 % sont en CDI ou fonctionnaires (Couppié, Dieusaert et Vignale). Plus de 160 000 actifs en emploi résidant en QPV travaillent à temps partiel et souhaitent travailler davantage ou bien sont au chômage partiel. Ces situations de sous-emploi sont deux fois plus fréquentes en quartiers prioritaires : 12,0 %, contre 5,7 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes (Dieusaert 4.4) mais elles se réduisent régulièrement (12,8 % en 2016 et 14,1 % en 2015).

Les trajectoires professionnelles, au cours de vie active, illustrent ces difficultés plus prégnantes : entre 2012 et 2014, 38 % des résidents de 15-64 ans des Zus ont déclaré occuper un emploi à chacune des trois interrogations annuelles, alors que 45 % déclareraient être dans une situation de non-emploi (inactivité ou chômage) et que 19 % ont alterné périodes d'emploi et de non-emploi (dans 2 cas sur 5 pour retrouver un emploi) (Dieusaert et Seité).

11. Ces deux phénomènes peuvent ne pas concerner les mêmes personnes car les personnes résidant en QPV peuvent travailler comme non salarié en ou hors QPV (ils sont comptabilisés à leur lieu de résidence) et les personnes travaillant dans les entreprises nouvellement implantées en QPV peuvent ou non résider en QPV (les entreprises sont comptabilisées sur leur lieu d'implantation, ainsi que les salariés qui y travaillent, quel que soit leur lieu de résidence).

12. CDI ou fonctionnaires.

13. Les bases de données disponibles ne permettent pas, pour le moment, de disposer de mêmes informations pour l'Outre-mer, ce qui nécessite le déploiement de méthodes innovantes alternatives, y compris sur les entreprises informelles (Deux tiers des entreprises marchandes sont informelles à Mayotte).

14. Analyse réalisée au regard de la typologie Emploi des QPV (Sala, 2017, cité par Dieusaert).

Une création d'entreprises dynamique, notamment dans le secteur du transport de personnes

Au 1^{er} janvier 2016, près de 200 000 établissements sont implantés dans l'ensemble des quartiers prioritaires métropolitains¹³, ce qui représente environ 40 entreprises pour 1 000 habitants, soit une densité deux fois plus faible que dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes (Dieusaert).

Entre 2014 et 2016, 126 000 établissements se sont implantés dans les quartiers prioritaires, permettant d'amorcer, particulièrement dans les quartiers les moins en difficulté, un rattrapage du niveau de création. Ces nouveaux établissements qui relèvent plus souvent de créations pures que de transferts, s'opèrent plus fréquemment sous le statut de micro-entrepreneurs, particulièrement dans les quartiers prioritaires les moins en difficulté

économiquement¹⁴, à proximité des grandes agglomérations, notamment franciliennes (42,6 % des installations sous le statut de micro-entrepreneurs, dans les quartiers qui profitent d'un environnement dynamique). Ces micro-entrepreneurs peuvent être des chômeurs ou des travailleurs qui tentent de créer un projet sous ce statut dans le but, au moins au départ, de créer leur emploi (Deprost et al, 2013 cité par Dieusaert).

Alors que les établissements déjà implantés relèvent davantage du secteur des petits commerces de détail, notamment alimentaires ou de textiles, le transport ou l'entreposage sont des secteurs plus fréquents parmi les créations d'établissements en QPV : dans les quartiers prioritaires connaissant le moins de

difficulté, plus d'une création sur cinq relève de ce secteur d'activité, notamment dans le cadre de transports de voyageurs par taxis/VTC.

Les établissements implantés en quartiers prioritaires sont, en moyenne, plus récents

que ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes, du fait du flux plus important d'installations mais sans doute aussi des difficultés plus prégnantes des établissements des QPV à perdurer.

DEUX TIERS DES ENTREPRISES MARCHANDES SONT INFORMELLES À MAYOTTE

À Mayotte, les entreprises informelles représentent les deux tiers des entreprises marchandes. Les deux tiers de ces 5300 entreprises informelles (soit 3800) sont localisées dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (*Daubrée*). La répartition des entreprises informelles du département est similaire à celle de la population dans ces quartiers. Les entreprises informelles des QPV ont les mêmes caractéristiques que celles de l'ensemble de l'île. Elles représentent essentiellement une activité de subsistance qui se caractérise par une faible productivité et de rares investissements. L'activité au long de l'année n'est pas toujours régulière. Il s'agit généralement de petites structures (1,2 travailleur par entreprise), familiales et peu pérennes. La moitié des dirigeants de ces entreprises sont des femmes. Par rapport au reste de la population mahoraise, ils ont un niveau d'étude plus faible et sont plus souvent natifs des Comores.

Les indicateurs analysés ne permettent pas d'apprécier toute l'évolution de la situation des habitants qui peuvent déménager, notamment lorsqu'ils accèdent à un emploi : les habitants des QPV déménagent autant que les habitants des autres quartiers des unités urbaines englobantes et les entrants sont plus pauvres que les sortants (*Rapport ONPV 2017, 2018*). Les quartiers prioritaires jouent donc un rôle d'accueil de populations en difficulté.

Cependant, même si la situation des habitants des QPV s'améliore au cours du temps (et entre les générations) dans les quartiers prioritaires, elle reste largement défavorable comparée à

celle de leur environnement immédiat. Une pluralité de facteurs sont évoqués pour expliquer la persistance des problèmes sociaux dans ces quartiers : isolement social¹⁵ et stigmatisation des quartiers¹⁶, distance physique aux emplois¹⁷, inadéquation entre compétences offertes et demandées, discrimination en raison de l'origine et du lieu de résidence¹⁸, déficit de réseaux sociaux (*Challe et L'Horty*). Les politiques publiques mises en œuvre au titre de la politique de la ville visent donc à rééquilibrer ces chances par des actions de diverses natures (**encadré «Des politiques publiques de natures différentes»**).

DES POLITIQUES PUBLIQUES DE NATURES DIFFÉRENTES

Favoriser la mixité sociale implique de cumuler des actions de différentes natures (Centre d'analyse stratégique, 2011, cité par *Challe et L'Horty*) :

- le traitement des lieux (*place-base policies*), par un apport de ressources faisant contrepoids à l'appauvrissement des quartiers ;
- le soutien aux personnes (*people-based policies*), visant à orienter, de façon positive, les trajectoires des habitants des quartiers (en terme d'emploi, d'école, de logement) ;
- la promotion des ressources des habitants sur place (*people/place-based policies*), en prenant appui sur leur potentiel d'engagement collectif et en favorisant le développement des classes moyennes et leur fidélisation au quartier.

15. La concentration spatiale de personnes éloignées de l'emploi stable et surexposés au chômage nuit à l'accumulation de capital humain à l'école et peut envoyer un signal négatif aux employeurs potentiels (*Carcillo et al, 2017* cité par *Challe et L'Horty*).

16. La labellisation des quartiers par la politique de la ville permet l'accès à des aides publiques mais peut aussi stigmatiser les quartiers en officialisant les difficultés propres à ces territoires (*Carcillo et al, 2017* cité par *Challe et L'Horty*).

17. Selon ce spatial mismatch en référence à l'étude fondatrice de John Kain (1968), certains territoires sont surexposés au risque de chômage parce que les résidents sont éloignés des centres d'emploi, se déplacent moins fréquemment et ont moins souvent accès à l'automobile (*Challe et L'Horty*).

18. La discrimination à l'embauche liée au lieu de résidence se cumule fortement avec le critère d'origine ethnique, notamment en Île-de-France (*Eberhard et Simon, 2016* cité par *Challe et L'Horty*; *Couppié, Dieusaert et Vignale*).

Des réponses variées des politiques publiques pour rééquilibrer les chances en faveur des quartiers prioritaires

Le ciblage des politiques de droit commun pour rattraper la situation «normale»

Les actions territorialisées de droit commun constituent le premier niveau d'action permettant de rattraper des QPV «évincés» des politiques générales. Selon la circulaire du 25 mars 2015, trois orientations de la politique de l'emploi¹⁹ concernent les quartiers prioritaires, prioritairement orientés sur les jeunes (Challe et L'Horty):

- la mobilisation plus forte des services de l'emploi pour garantir l'accès des jeunes aux dispositifs d'éducation, d'emploi et de formation;

Au 30 juin 2018, 13 % des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégories A, B, C résident en quartiers prioritaires, alors que ces quartiers concentrent 8 % de la population totale (Pons, 4.10). Ils ont moins souvent droit à une allocation de chômage mais sont plus souvent allocataires du RSA. Ils bénéficient plus fréquemment d'un accompagnement renforcé (24 % d'entre eux bénéficient d'un accompagnement «global» ou «renforcé», contre 18 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes), notamment les jeunes. Ils accèdent autant à la formation, qui est plus fréquemment de «remise à niveau» (Pons, 4.11).

Au cours de l'année 2017, 14 % des jeunes en contact avec une mission locale résident en quartiers prioritaires (Pichavant et Reist, 4.12). L'accompagnement dont ils bénéficient est davantage renforcé: plus d'entretiens individuels, plus d'ateliers.

- l'utilisation «plus intensive» des dispositifs

existants appelés de «droit commun» comme la Garantie jeune ou les écoles de la deuxième chance;

Parmi les 308 000 jeunes des QPV en contact avec les missions locales, 72 000 ont été suivis dans le cadre d'un dispositif d'accompagnement national: 52 000 en Pacea²⁰, dont 30 000 en Garantie jeunes et 20 000 dans d'autres dispositifs plus anciens. Ils représentent 23 % des bénéficiaires de la Garantie jeunes (Pichavant et Reist, 4.12).

Parmi les jeunes au moins titulaires du baccalauréat, ils sont deux fois plus nombreux à avoir bénéficié des dispositifs d'accompagnement récents (Garantie jeunes) ou plus anciens: 8 %, contre 4 % de leurs voisins (Couplé, Dieusaert et Vignale).

- le recours plus fréquent aux dispositifs bénéficiant aux entreprises, comme les contrats aidés ou l'apprentissage.

Les taux d'accès des résidents des quartiers prioritaires sont plus élevés pour les contrats aidés du secteur non marchand (essentiellement grâce aux emplois d'avenir²¹ mais moindres pour l'alternance et les contrats aidés non ciblés sur les quartiers prioritaires (Kauffmann, 4.13).

Entre 2016 et 2017, le nombre de nouveaux contrats aidés est passé de 413 300 à 265 400.

Parmi ceux-ci, le nombre de bénéficiaires en quartiers prioritaires est passé de 58 400 à 38 500. En 2017, 14,5 % des bénéficiaires de contrats aidés en France métropolitaine résident en quartiers prioritaires: 13,3 % parmi

19. Les conventions interministérielles d'objectifs (CIO) entre le ministère de la Ville, le ministère de l'Emploi et le service public de l'emploi imposent une part cible de résidents des QPV dans les principaux dispositifs de l'emploi, tels le Pacea (13 %), le Parcours emploi-compétences (Pec) (13 %), la garantie jeunes (20 %), les écoles de la deuxième chance (40 %) et l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Epidé) (50 %). De plus, 15 % du Plan d'investissement dans les compétences (Pic) sont dédiés aux habitants des QPV.

20. Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie.

21. En 2016, l'écart disparaît suite à une diminution des enveloppes d'emplois d'avenir.

22. Six mois après leur sortie de contrat aidé, les taux d'insertion dans l'emploi des bénéficiaires résidant en QPV sont plus faibles, quel que soit le contrat aidé et y compris à niveau de formation comparable (Bonnetête, 4.7).

les bénéficiaires de contrats uniques d'insertion (CUI) et 22,4 % parmi les bénéficiaires d'emplois d'avenir (EAv) (Bonnetête, 4.6)²².

Les taux d'accès à un contrat d'alternance sont inférieurs à ceux des autres jeunes des zones d'emploi englobantes (Kauffmann, 4.13).

Les mesures d'exception territoriale pour combler les situations les plus difficiles

Un deuxième niveau d'intervention consiste à mettre en œuvre des instruments spécifiques pour les territoires prioritaires. Cette discrimination positive territoriale peut prendre deux formes : la fixation d'un quota d'embauche de personnes issues des quartiers prioritaires et la subvention (Calvès, 2016 cité par Challe et L'Horty). Ces deux leviers visent à inciter les entreprises à s'installer en quartiers prioritaires et/ou à embaucher des salariés résidant dans ces quartiers.

Aux premières zones d'entreprises créées à la fin des années 80, se sont substituées les zones franches urbaines (ZFU) en 1996, devenues les zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (ZFU-TE) en 2014. En 2016, 83 400 établissements sont implantés en ZFU-TE (Dieusaert, 4.14). Via des exonérations fiscales, les politiques de zones franches visent à attirer les entreprises dans les quartiers défavorisés pour rapprocher les emplois des chômeurs et corriger le mauvais appariement spatial des travailleurs et des entreprises. En conditionnant certaines des exonérations à l'embauche des habitants des QPV, les politiques de zones franches espèrent compenser, au moins partiellement, leur handicap initial (faible employabilité due à l'absence de formation ou la mauvaise assimilation des codes du monde du travail, discrimination) (Lafourcade et Mayneris).

Les ZFU ont réussi à attirer des entreprises, ce qui a permis de dynamiser le tissu économique. Des emplois ont été créés²³.

Mais cet effet positif sur l'emploi et ses habitants reste faible (Malgouyres et Py, 2016 cité par Challe et L'Horty) et mesurable essentiellement pour les ZFU dites de « première génération ». La baisse du taux de chômage n'est, de plus, pas durable : les disparitions d'établissements augmentent progressivement à

l'issue des cinq premières années d'exonération à taux plein (Givord et al, 2018, cité par Lafourcade et Mayneris). Cela peut être dû à une insuffisante compétitivité pour survivre à l'issue de la phase d'exonération à taux plein, à un comportement opportuniste de recherche d'exonérations, à un avantage relatif insuffisant par rapport aux dispositifs d'allègements de cotisations patronales sur les bas salaires ou au renforcement de la clause d'embauche locale, jugée trop contraignante.

Les emplois créés n'ont pas nécessairement bénéficié aux résidents. La politique a surtout attiré ou retenu les personnes les plus aptes à occuper les emplois créés dans ces zones, notamment les diplômés.

Seules les ZFU les mieux desservies par les transports en commun, les moins enclavées (Briant et al, 2015 cité par Lafourcade et Mayneris) et les moins déficitaires en termes d'attractivité initiale (Mayer et al, 2017 cité par Lafourcade et Mayneris) ont su tirer parti du dispositif pour créer de nouvelles entreprises et des emplois. De plus, l'implantation de nouvelles entreprises est plutôt à mettre au compte du déplacement du lieu pressenti des activités qui, sans les mesures d'exonérations, auraient eu lieu dans d'autres quartiers de la commune (Mayer et al, 2017 cité par Lafourcade et Mayneris). Par ailleurs, l'effet de cette politique est beaucoup plus fort sur les relocalisations que sur les créations *ex nihilo* d'établissements (Rathelot et Silliard, 2008 ; Givord et al, 2013 ; Briant et al, 2015 ; Mayer et al, 2017 cité par Lafourcade et Mayneris).

Le dispositif des « emplois francs » est une autre façon d'inciter les entreprises à embaucher des salariés issus des quartiers prioritaires pour compenser la situation des personnes victimes de discrimination par un traitement avantageux (en fonction du lieu de

23. En 2001, au terme des cinq premières années d'exonérations à taux plein (ZFU 1^{re} génération), les établissements étaient deux fois plus nombreux et l'emploi trois fois plus élevé dans les quartiers ayant bénéficié de la politique (Givord et al, 2016 cité par Lafourcade et Mayneris). À l'horizon 2007, la croissance annuelle du stock d'établissements implantés en ZFU 2^e génération était supérieure de 5 à 7 points de pourcentage à celle des ZRU comparables (Givord et al, 2013 cité par Lafourcade et Mayneris). En définitive, la politique des ZFU 2^e génération aurait réussi à attirer un supplément de 750 établissements par an dans les quartiers (Rathelot et Silliard, 2008, cité par Lafourcade et Mayneris).

résidence) afin de réduire les inégalités d'accès à l'emploi des habitants des QPV (*Arabé et al, 2018* cité par *Challe et L'Horty*). Après sept

mois d'expérimentation, 2 400 demandes ont été acceptées, principalement en CDI ou CDI intérimaire (81,2 %) (*Dieusaert, 4.8*).

L'adaptation des politiques de développement local

L'engagement des entreprises dans les quartiers prioritaires peut aussi se matérialiser par l'engagement dans des démarches comme la charte «Entreprises et quartiers», mise en place en 2013, et depuis juillet 2018, le PaQte (Pacte avec les quartiers pour toutes les entreprises). Ces nombreux partenariats, portés individuellement ou collectivement, transforment progressivement les quartiers en des espaces d'innovations multiples, qu'elles soient technologiques, sociales ou autres, à caractère local ou national avec une logique d'essaimage (*Archias et Brière, 2017* cité par *Challe et L'Horty*).

Des acteurs publics locaux, notamment à Plaine Commune (en Seine-Saint-Denis), et nationaux, comme l'Agence France Entrepreneur et aujourd'hui BPI France, mobilisent des associations pour proposer aux habitants des quartiers de créer leur propre emploi via la création d'une entreprise, mais ces parcours ne semblent pas toujours adaptés aux réalités de la vie sociale et économique des ménages, bien que certaines améliorations soient visibles dans les processus de création et de reprises d'activités nouvelles, aussi diversifiées que fragiles (*Hercule*). Souhaitant ancrer les entrepreneurs dans leur territoire et soutenir les activités créées par des habitants des quartiers, des structures dédiées à ces objectifs sont créées, à l'image de la Maison pour l'initiative économique locale (Miel). Dans les quartiers de la politique de la ville, où résident les deux tiers de la population de Plaine commune, la politique d'entrepreneuriat représenterait ainsi une réponse pragmatique au chômage mais aussi l'opportunité de dynamiser les quartiers prioritaires grâce à l'implantation d'entreprises. Les acteurs intermédiaires disposent de trois leviers pour activer des

ressources qui favorisent le développement des entreprises à travers leur ancrage local, appelées «ressources spécifiques»: l'activation de réseaux personnels, une proximité géographique et institutionnelle des acteurs locaux ainsi qu'une communauté de pratiques et de valeurs dans le cadre d'échanges réciproques (*Colletis et Pecqueur, 2005* cité par *Hercule*). Mais les dispositifs mis en place ne fonctionnent pas toujours: la participation des entrepreneurs issus des quartiers prioritaires aux événements du type forum d'échanges de savoir-faire est infime, alors que leurs réseaux personnels et les formes d'apprentissage correspondantes peuvent être liés à des ancrages très locaux (*Collectif Rosa Bonheur, 2016*, cité par *Hercule*).

Les acteurs doivent donc s'adapter: l'Adie (Association pour le droit à l'initiative économique) réalise ainsi des permanences régulières dans ou à proximité des quartiers, afin de mieux faire connaître le micro-crédit. Les structures d'aide aux entrepreneurs telles qu'Initiative Plaine Commune ou les dispositifs portés par les Maisons de l'emploi adaptent progressivement leurs pratiques au public qu'elles reçoivent, qui, bien souvent, n'a pas un niveau scolaire élevé ou peut ne pas maîtriser le français: beaucoup d'entre eux jugent donc l'objectif de création d'entreprise difficile, au moins à court terme. En parallèle, la pépinière d'entreprises des 4000 à La Courneuve privilégie un objectif d'amélioration de l'image du quartier et d'attractivité pour de nouvelles compétences ce qui contribue à améliorer le cadre de vie et les représentations à l'intérieur et à l'extérieur du quartier, mais aussi à sélectionner des profils d'entrepreneurs différents de ceux auxquels s'adressent les dispositifs d'insertion par la création d'une entreprise.

Le cas des entreprises sociales et solidaires

Le secteur de l'Économie sociale et solidaire (ESS) peut jouer, lui aussi, un rôle important dans le développement économique des QPV. Son implantation sur ces territoires peut répondre, d'un côté, à une « logique de demande » où la population, cliente potentielle, est « génératrice de forts besoins sociaux » et, de l'autre côté, à une logique de l'offre où la population en présence constitue un réservoir conséquent de main-d'œuvre ainsi que de porteurs de projets (*Cress Occitanie, 2017* cité par *Challe et L'Horty*).

Au 1^{er} janvier 2018, 10 600 établissements employeurs de l'économie sociale et solidaire sont implantés en quartiers prioritaires. Ils le sont davantage dans les quartiers rencontrant, relativement aux autres, plus de difficultés liées à l'emploi et à l'activité économique. Ces établissements emploient 103 100 salariés, dont une majorité de femmes et davantage de jeunes que sur l'ensemble du territoire. Les emplois concernés relèvent souvent des secteurs de l'action sociale et des sports et loisirs, répondant ainsi aux besoins d'accompagnement d'une population en situation de fragilité (*Dieusaert et Roger*).

Les effets complémentaires des politiques urbaines

L'investissement dans des politiques urbaines peut également favoriser directement le développement économique et l'emploi sur ces territoires (*Desquinabo et al, 2016* cité par *Challe et L'Horty*). L'Anru soutient ainsi financièrement les travaux de création de polarités commerciales et de restructuration de centres commerciaux dégradés, les travaux de création ou de rénovation de cellules commerciales ou artisanales, la relocalisation des commerces, les opérations de création ou de restructuration de locaux destinés à l'accueil d'entreprises ou d'activités libérales ou de services publics dans le cadre de changement d'usage. En 2013, 425 opérations de ce type sont recensées dans les projets de rénovation urbaine, essentiellement des transferts d'activité ou

de réhabilitation de locaux. Depuis 2005, chaque entrepreneur bénéficiaire de ces subventions doit s'engager dans l'insertion professionnelle des résidents des QPV en leur réservant 5 % des heures travaillées et 10 % des embauches effectuées dans le cadre de la gestion urbaine de proximité (Gup) et de la gestion des équipements (*Challe et L'Horty*).

De même, l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Eparecca) « accompagne les collectivités locales dans la reconquête de leurs zones commerciales et artisanales de proximité, au sein des quartiers en difficulté, afin d'apporter du confort de vie et recréer durablement du lien social ».

Conclusion

La situation au regard de l'emploi et du développement économique est donc détériorée dans les quartiers prioritaires, définis fin 2014 à partir de critères relatifs à la concentration urbaine de pauvreté. Même si une partie de l'amélioration de la situation des habitants n'est pas mesurée du fait de leurs déménagements (*Rapport ONPV 2017*), ils sont toujours deux fois et demie plus souvent au chômage et les emplois qu'ils occupent sont plus précaires et moins qualifiés. Cependant, de nombreux signes indiquent une amélioration de la situation, que ce soit dans le temps (diminution du taux de chômage, dynamisme de la création d'entreprises) ou entre géné-

rations (rattrapage du niveau de diplôme et de l'insertion professionnelle pour les jeunes générations, par rapport à leurs aînés²⁴). Les processus de changement prennent donc du temps mais semblent porter leurs fruits, en se combinant les uns aux autres, par des politiques initiées nationalement et adaptées localement.

La constitution d'un échantillon contre factuel de quartiers et d'une méthode d'analyse économétrique par l'Insee (*Quantin et Sala*) devrait permettre, dans les prochaines années, de pouvoir envisager une évaluation solide des effets de politiques sur ces quartiers prioritaires.

24. La situation des jeunes résidant en QPV au moment du baccalauréat et ayant déménagé au cours des trois années suivante est même comparable à celle des jeunes résidant dans un autre quartier des unités urbaines englobantes au regard du temps passé pour accéder au premier emploi et du temps passé en emploi au cours de ces trois premières années de vie active.



La persistance
des problèmes sociaux
dans les quartiers
prioritaires renvoie
à une pluralité de
facteurs.



Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires :

revue de la littérature
académique et institutionnelle

LAETITIA CHALLE
YANNICK L'HORTY

UPEM, TEPP-CNRS

La politique de la ville a fait l'objet d'importantes réformes depuis la redéfinition de 2014, en réponse aux nouveaux défis posés par l'évolution des problèmes sociaux dans les quartiers. Afin de mettre en perspective ces transformations récentes, ce chapitre propose une synthèse des travaux à la fois académiques et institutionnels sur l'emploi et le développement économique dans les quartiers relevant de la politique de la ville sur leurs différents périmètres. Il s'appuie sur des travaux issus de disciplines variées et sur des approches qualitatives ou quantitatives. La persistance des problèmes sociaux dans les quartiers renvoie à une pluralité de facteurs : isolement social et stigmatisation des quartiers, distance physique aux emplois, inadéquation entre compétences offertes et demandées, discriminations en raison de l'origine et du lieu de résidence, ou encore déficit de réseaux sociaux. Depuis sa création au début des années 1980, la politique de la ville à la française n'a cessé d'évoluer et de se modifier pour relever ces défis.

Introduction

Les politiques visant les quartiers cumulant les difficultés sociales et urbaines sont des dispositifs territoriaux d'exception qui apparaissent au début des années 1980 dans de nombreux pays. Leur spécificité est de cibler de façon systématique les territoires les plus défavorisés, définis à l'aide d'un ou plusieurs critères explicites, tels que le taux de pauvreté ou le revenu par habitant. La particularité de ces politiques est donc de faire de l'exception territoriale la règle pour toutes les zones les plus défavorisées.

La France est un territoire pionnier pour ces politiques, avec la mise en œuvre des premiers dispositifs dès 1977, avec les opérations « Habitat et vie sociale » (David, 2001). Les aides aux quartiers prioritaires vont s'y développer jusqu'à créer une véritable politique de la ville qui consiste à déployer un bouquet d'actions publiques, souvent spécifique à chaque territoire prioritaire, dans une logique partenariale visant à coordonner l'ensemble des acteurs publics et privés autour d'un projet de développement local (annexe 1).

Si elle est ciblée dans l'espace, la politique de la ville est transversale dans son contenu et concerne de multiples thématiques de l'action publique : éducation, développement économique et emploi, insertion des jeunes, cadre de vie et logement, accès aux services publics, à la santé, à la culture, sécurité des personnes et des biens, petite enfance. C'est pourquoi elle est à la fois interministérielle et territorialisée, avec un pilotage par le Comité interministériel des villes (CIV), sous l'égide du Premier ministre (ou du ministre en charge de la ville¹).

Son objet est de fédérer les acteurs locaux, les collectivités territoriales, mais aussi les acteurs du logement, les chambres consulaires et, depuis 2014, les habitants *via* la mobilisation des conseils citoyens, autour d'un projet de territoire, porté par l'intercommunalité. Le projet se matérialise par des contrats signés entre l'État et les acteurs locaux, sous des appellations qui ont évolué dans le temps et pour des contenus qui se sont élargis. Parmi eux, les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)², en place entre 2007 et 2014, qui ont concerné

1. Actuellement sous l'autorité de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales et du ministre chargé de la Ville et du Logement.

2. Seuls les quartiers CUCS de priorité 1 ont remplacé en partie les Zus. Les quartiers moins dégradés (CUCS de priorité 2 et 3) n'apparaissent plus dans la nouvelle géographie prioritaire.

le périmètre des zones urbaines sensibles (Zus), et les contrats de ville «nouvelle génération» (2015-2020) qui sont associés au périmètre des quartiers prioritaires de la politique de la ville issus de la réforme de 2014.

Ces différents périmètres se succèdent. À chaque niveau de labellisation successif correspond un niveau d'engagement public plus intensif. L'action publique est donc graduée, avec un niveau d'effort et une typologie d'actions variable selon la nature et l'intensité des difficultés locales. En 2014, la refonte de

la géographie prioritaire met fin aux zonages multiples et gradués.

Par ailleurs, l'État et les collectivités locales conduisent en direction de ces quartiers des programmes de renouvellement urbain (PNRU, NPNRU), et de cohésion sociale (éducation, accès à l'emploi, insertion...), dans le cadre des contrats de ville. Le maintien, la création et l'implantation de petites entreprises dans ces quartiers sont également encouragés, par des aides financières et des exonérations spécifiques.

Développement local : de quoi parlons-nous ?

La politique de la ville à la française est une politique qui vise au développement local et qui privilégie le développement économique, en donnant au soutien à la création d'emplois une place prépondérante. Elle s'appuie sur l'échelon géographique des quartiers et englobe l'ensemble des interventions de l'État et des collectivités locales destinées à améliorer la situation de certains quartiers populaires fortement frappés par le chômage et la précarité de l'emploi (Estèbe, 2005a). Cette politique de «géographie prioritaire» est ancienne. Depuis les premières mises en œuvre à la fin des années 1970, elle ne cesse d'évoluer et de se modifier (annexe 1). Elle s'est développée par à-coups, le plus souvent en réaction aux mouvements sociaux localisés dans les quartiers dits sensibles (L'Horty et Morin, 2016).

Le développement local est «un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination des ressources et de ces énergies» (Greffé, 2002). Cette définition permet de faire le lien avec le développement économique qui suggère une amélioration durable du niveau de vie ou de la qualité de vie de la population (Lemelin et Morin, 1991). Si certains territoires disposent de ressources propres à mobiliser, d'autres en disposent moins. Le développement passe alors par la création d'activités et d'emplois. Il s'agit d'un proces-

sus de transformation et d'évolution de long terme, à l'échelle d'un territoire qui implique «une prise en charge du territoire par les acteurs locaux» sortant de la logique curative pour devenir un choix politique (Angeon et Callois, 2005). Il prend en compte l'importance du lien social car il existe des «relations de solidarité, de confiance, de proximité entre les agents» qu'il convient d'exploiter pour se développer.

Comme dans de nombreux pays européens, une logique participative des habitants est privilégiée, à l'image des délégués des locataires du Nord de l'Europe ou de la réhabilitation des logements par les habitants eux-mêmes en Allemagne. En France, les comités de quartiers sont sous la responsabilité des villes (Blanc, 2007) et les protagonistes de la politique de la ville sont les habitants des quartiers eux-mêmes. En revanche, les conseils citoyens³ instaurés par la réforme de la politique de la ville en 2014 gardent une indépendance et une autonomie vis-à-vis des villes car les élus ne sont pas autorisés à participer à la présidence ou à l'organisation. Considérer les habitants des quartiers populaires comme parties prenantes des projets les concernant n'est pas une démarche nouvelle. Les anglosaxons parlent d'*empowerment* comme «un processus par lequel un sujet, individuel ou collectif, augmente son pouvoir sur lui-même» (Kirszbaum, 2002). Ainsi «l'*empowerment* doit se substituer à l'état de «*disempowerment*»,

3. Source : <http://www.conseilscitoyens.fr/quest-ce-qu-un-conseil-citoyen>

4. La plupart des quartiers concernés par les Grands Projets de Ville ont été intégrés dans le PNRU.

c'est-à-dire à l'incapacité de gouverner sa vie qui résulte de l'effet cumulé de trois phénomènes : de faibles chances d'accéder à l'autonomie financière grâce aux revenus tirés d'un travail légal, le conditionnement de son destin par le milieu environnant et l'impuissance à contrôler ou infléchir les décisions prises par d'autres et qui affectent pourtant la vie de son quartier et donc la sienne propre». Les piliers des *empowerment zones* (EZ) sont semblables à ceux de la construction française des grands projets de villes (GPV)⁴ sur certains aspects : créer des opportunités économiques (*economic opportunity*) par la création d'emploi qui permet l'autosuffisance de l'individu, le développement durable de la communauté (*sustainable community development*) par la promotion de l'initiative individuelle, du travail et de la famille permettant une stabilité sociétale. Une différence émerge sur les autres piliers illustrant un objectif «moral» des EZ selon lequel les quartiers pauvres doivent assumer la responsabilité de leur avenir à travers une définition d'une «vision stratégique du changement» (*strategic vision for change*) et un montage de «partenariats ancrés dans la communauté» (*community-based partnerships*) pour atteindre «l'émancipation» et [la reconnaissance] des intérêts particuliers». La logique française s'inscrit plutôt dans «une logique unitaire de l'intérêt public» où [les écarts sont mis en évidence] pour que les institutions tentent de les résorber.

Cet *empowerment* a souvent un caractère

sexué. Si la prise en compte des habitants comme parties prenantes des politiques de la ville est assez récente, les femmes se sont depuis longtemps appuyées sur un réseau associatif créé à leur initiative qui est désormais très présent dans les quartiers (*Hersent, 2003*). Ce tissu d'association démontre que la «majorité de ces projets économiques [dans les quartiers] est portée par des femmes immigrées qui veulent changer leurs conditions de vie et celles de leur environnement» en créant des dynamiques interculturelles pour dépasser les logiques communautaires et contrebalancer le poids des cultures traditionnelles qui sont «en rupture avec les associations communautaires en majorité masculine qui existent sur ces quartiers». Les principaux freins à ces initiatives collectives résident dans la légitimité et la reconnaissance des porteuses de projets dans un environnement où «l'entrepreneuriat collectif n'est pas reconnu». Par ailleurs, la participation active des femmes dans les quartiers peut aussi être provoquée «par la non-mixité «de fait» des groupes qui, en autorisant l'entre-soi des femmes le temps d'une activité spécifique, offre dans de nombreux cas un espace rare où ces dernières peuvent s'extraire, temporairement et en partie, des rapports de domination sexués, partager des expériences, libérer la parole et faire le constat de certaines destinées communes inexprimables par ailleurs» (*Vinet et al., 2013*).

UNE POLITIQUE CONTRACTUELLE, DES ACTIONS MULTIPLES

5. Voir le dossier intitulé «Les contrats de ville» (2015-2020) sur le site : <http://www.ville.gouv.fr/?les-contrats-de-ville>

L'organisation actuelle de cette politique repose sur les contrats de ville⁵ signés localement. Ces documents administratifs recensent les actions prévues dans les quartiers en difficulté autour de trois domaines que sont le développement de l'activité économique et de l'emploi ; la cohésion sociale ; le cadre de vie et le renouvellement urbain. Le développement de l'activité économique et de l'emploi repose sur l'action du service public de l'emploi (à travers Pôle emploi et les missions locales, notamment) et des dispositifs d'aide à l'emploi comme les contrats aidés. La cohésion sociale s'appuie sur des actions permettant de favoriser le lien social sur le territoire dans des champs divers tels que la culture, le sport, la santé, l'éducation. Le cadre de vie et le

renouvellement urbain sont maintenus par les programmes de transformation urbaine des quartiers et de mixité sociale avec l'objectif de déplacement facilité des habitants et de multiplication des activités disponibles et de sécurité et prévention de la délinquance. L'originalité de la démarche est d'intégrer les habitants de ces quartiers comme parties prenantes à travers les conseils citoyens⁶.

Une définition plus complète de ces contrats est donnée par la circulaire n°14-153 du 31 décembre 1998 : «le contrat de ville constitue le cadre par lequel l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires de nos villes. Son objectif est le développement d'une ville équilibrée permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes». La loi 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite Lamy) stipule [dans son article 6] que les contrats de ville sont «élaborés sur les territoires comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville».

Favoriser la mixité sociale implique de cumuler des actions de différentes natures (Centre d'analyse stratégique, 2011) : le traitement des lieux (*place-based policies*), par un apport de ressources faisant contrepoids à l'appauvrissement des quartiers ; le soutien aux personnes (*people-based policies*), visant à orienter, de façon positive, les trajectoires des habitants des quartiers (en termes d'emploi, d'école et de logement) ; la promotion des ressources des habitants sur place (*people/place-based policies*), en prenant appui sur leur potentiel d'engagement collectif et en favorisant le développement des classes moyennes et leur fidélisation au quartier». Ces actions permettaient de «[territorialiser] la question sociale»

6. «Le déploiement de ces conseils citoyens doit permettre aux habitants des quartiers prioritaires de devenir des acteurs de leur territoire, de favoriser la recherche collective des actions les plus pertinentes pour les quartiers, en se fondant sur leurs besoins et leurs ressources, via un processus de co-construction» (Pugin et al., 2016).

Les problèmes des QPV et de leurs habitants

Surexposition au risque de pauvreté

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont définis aujourd'hui sur la base d'un critère unique de pauvreté et leurs habitants sont ainsi, par construction, surexposés à la pauvreté. Dans le passé, la sélection des quartiers relevant de la politique de la ville s'est toujours effectuée⁷ sur la base d'indicateurs quantitatifs permettant de qualifier les spécificités de ces quartiers et de suivre leur évolution dans le temps, mais sur une base d'indicateurs plus différenciés (Choffel et Moreau, 2001 ; Tissot, 2004). Ainsi, en 1995, l'Insee crée un indice synthétique d'exclusion (ISE)⁷ construit comme une agrégation de 13 indicateurs issus de plusieurs institutions statistiques comme l'Insee, la Direction

générale des impôts ou les caisses d'allocations familiales (Dumont et Chalard, 2010). Cet indice était calculé pour chaque quartier afin de les classer selon leur niveau d'exclusion et d'orienter les moyens publics vers les territoires les plus en difficulté. L'utilisation du terme «exclusion» participe au sentiment de stigmatisation vécu par les habitants des quartiers défavorisés, en particulier les plus jeunes (Zermani, 2006). La France a suivi, en la matière, l'exemple du Royaume-Uni qui calcule l'*Index of Multiple Deprivation* initié par les politiques du *New Deal for Communities* (1998-2010) et le *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (2001-2010) du gouvernement Blair (Madec et Riffart, 2016).

7. Une définition plus ancienne consiste à multiplier la population de chaque Zus par le taux de chômage, la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans et la proportion de personnes sans diplôme déclaré, en divisant ce produit par le potentiel fiscal par habitant de la commune concernée (Crozet et Rangeon, 2006).

8. Il y a également 218 QPV en Outre-mer, soit 1514 QPV pour la France entière.

9. Expression anglo-saxonne pour définir les jeunes qui ne sont ni au sein d'une structure éducative, ni en formation, ni en emploi («*neither in education, employment or training*») qui représentent 2 millions des 15-29 ans en France et 14 millions en Europe.

10. Un chômeur au sens du Bureau international du travail (BIT) est une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui répond simultanément à trois conditions : être sans emploi, c'est-à-dire ne pas avoir travaillé au moins une heure durant une semaine de référence ; être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ; avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois. Par ailleurs, un chômeur au sens du BIT n'est pas forcément inscrit à Pôle emploi, et inversement.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 redéfinit les quartiers prioritaires en remplaçant les zones urbaines sensibles (Zus) par les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et en privilégiant la notion de territoire en grande difficulté (Renaud et Sémeur, 2016). Ils sont désormais définis à partir d'un indicateur unique, la concentration urbaine de population à bas revenu, calculé à partir du niveau de vie médian, mesurée par l'Insee à partir des données carroyées de la source Revenus fiscaux localisés (le calcul est effectué sur des carrés de 200 mètres de côté). Le quartier est éligible s'il comprend au moins 1000 habitants dans une unité urbaine de plus de 10000 habitants et si son revenu médian par unité de consommation est inférieur à 60 % d'un revenu de référence qui est une moyenne du revenu national et de celui de l'unité urbaine dans laquelle se situe le quartier. Cette approche est une transposition au niveau d'un quartier de la définition usuelle de la pauvreté au niveau du ménage. Les QPV sont par construction les quartiers

les plus pauvres et la politique de la ville peut s'entendre comme une politique territorialisée de lutte contre la pauvreté.

En France métropolitaine⁸, un total de 1296 QPV est comptabilisé. En 2012, les 4,8 millions de personnes résidant dans ces territoires sont plutôt jeunes (24 % a moins de 15 ans), plus souvent de nationalité étrangère (19 %), dans des familles plus souvent monoparentales (18 %). Elles sont surexposées aux situations de pauvreté monétaire (42 % vivent sous le seuil de pauvreté défini à 60 % du niveau de vie médian).

La population des jeunes NEET⁹ a longtemps été associée aux quartiers défavorisés (Bernot-Caboche, 2018). 29,5 % des habitants de 15-29 ans résidant en QPV sont ni en emploi, ni en école, ni en formation (Neet), soit environ 300000 personnes, contre 12,7 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes. (Dieusaert 2017d). Les femmes sont globalement plus souvent en situation de NEET que les hommes. L'écart entre les sexes est cependant plus marqué dans les QPV comparativement aux autres quartiers (respectivement 8,4 points et 1,5 point).

Surexposition au chômage

Hormis la pauvreté monétaire, la population en QPV cumule d'autres handicaps. Dans la sphère professionnelle, elle est dotée de niveaux de diplômes, de qualification et de formation plus faibles : 75 % des 15 ans ou plus non scolarisés sont sans diplôme ou seulement avec un diplôme inférieur au baccalauréat et 22 % des élèves entrant en 6^e présentent un retard scolaire. Ces caractéristiques peuvent avoir des conséquences cumulatives dans l'évolution professionnelle (Renaud et Sémeur, 2016). La situation de cette population sur le marché du travail est également précaire avec 25 % des habitants qui perçoivent une allocation chômage, 21 % des 15-64 ans en situation d'emploi précaire, 58 % des femmes sans emploi et un taux d'inactivité de 49,8 %.

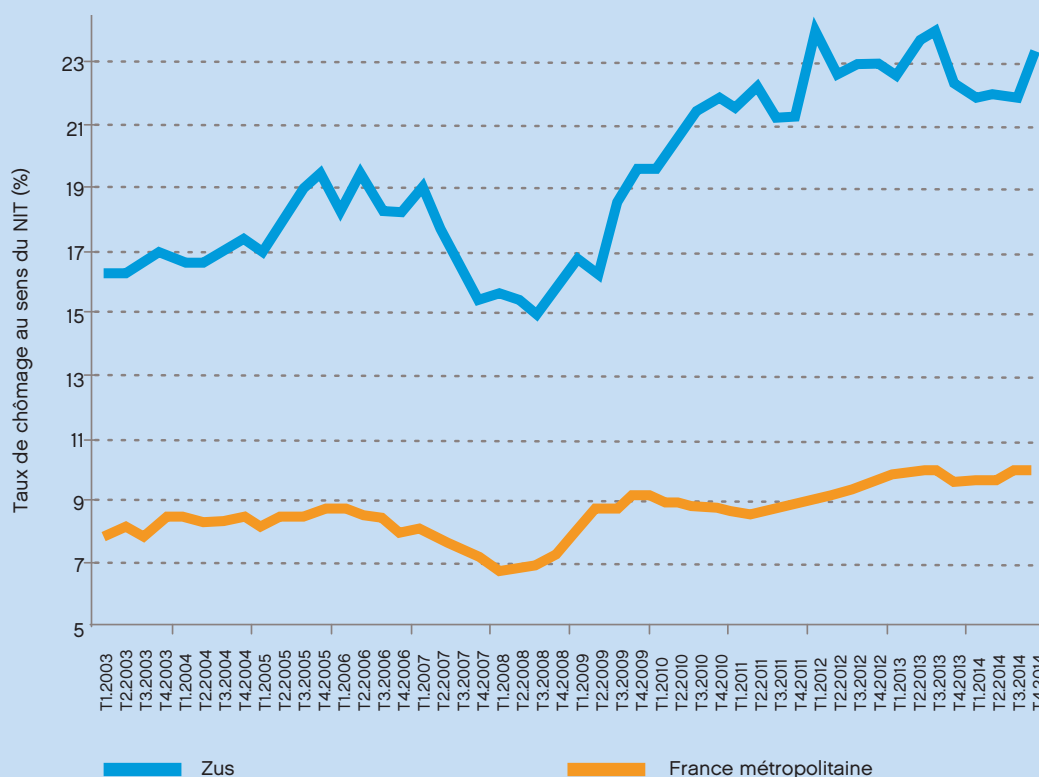
Globalement, le taux de chômage des territoires prioritaires (au sens du BIT¹⁰) suit la tendance du taux de chômage de la France métropolitaine (graphique 1 extrait de Dares, 2015). Cependant, le niveau demeure nettement plus élevé et la variation est plus importante. En 2003, le taux de chômage est d'environ 16 % contre 8 % pour l'ensemble du territoire métropolitain et, début 2014, respectivement de 23 % contre 10 %. Sur la période 2015-2016, le taux de chômage baisse dans les QPV en raison de la dynamique des contrats aidés dans ces quartiers (Dieusaert 2017a). Mais cette amélioration ne concerne pas les femmes, les non diplômés et les descendants d'immigrés. Par ailleurs, 42 % des demandeurs d'emploi de catégories A et B habitant en QPV retrouvent un emploi dans

l'année qui suit leur inscription à Pôle emploi¹¹ contre 52 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobant au moins un quartier prioritaire. Le retour à l'emploi est plus fréquent en Ile-de-France que sur le reste des territoires français (Pons, 2017). Les jeunes en QPV sont affectés par un

taux de chômage élevé, soit 35,7 % en 2008 contre 17,6 % dans les autres aires urbaines avec Zus et cela même si ce taux a diminué dans le temps. L'écart entre ces deux chiffres n'a cessé de s'accroître à la défaveur des territoires défavorisés (Jeannet, Caillot et Calvez, 2010).

11. Le champ considéré est celui des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi entre mai 2015 et avril 2016.

Graphique 1
Taux de chômage au sens du BIT depuis 2003*



* Graphique issu de Dares, 2015, «Situation conjoncturelle du marché du travail dans les zones urbaines sensibles (Zus)» au quatrième trimestre 2014, tableau de bord trimestriel (avril)

Source: Insee, enquête Emploi en continu.

Calculs des CVS: Insee pour la France métropolitaine, Dares pour les Zus.

Champ: ménages ordinaires de France métropolitaine.

Emplois de moindre qualité, moindres perspectives de carrières

Dans les quartiers prioritaires, les conditions de vie sont dégradées dans plusieurs dimensions : un niveau et une qualité d'éducation plus faibles, un accès à l'emploi inégal, une reproduction des inégalités, une cohésion sociale fragilisée (Pan Ke Shon, 2006). Pour autant, la composition socio-démographique des quartiers évolue et la polarisation spatiale qui la caractérise s'atténue avec le temps. La population diplômée et les catégories socio-professionnelles élevées augmentent en proportion. En revanche, le caractère ethnique de la polarisation se renforce dans le temps : la part des résidents de Zus nés en Afrique a augmenté de 2,4 % contre 0,1 % en France métropolitaine. La population des quartiers prioritaires reste en moyenne plus jeune que celle des autres quartiers, mais le vieillissement y est plus accentué. La population des 60 ans et plus est aussi nombreuse que celle des 15-24 ans alors qu'elle en représentait les deux tiers en 1990 (Audras-Marcy et Pilon, 2017). Par ailleurs, les opérations de rénovation des quartiers entraînent un double mouvement avec davantage de départs des ménages plus aisés mais aussi plus de «re-concentration» des ménages qui restent à proximité de leur résidence d'origine, en termes de nature de logement et de localisation. L'accès à de meilleures conditions de logement dans les programmes neufs est aussi facilité quand le niveau de revenu est plus élevé (Lelévrier, 2010). La polarisation des catégories socioprofessionnelles existe dans les QPV avec une surreprésentation des employés et des ouvriers (71 % des 1,3 millions d'actifs en 2016) par rapport aux cadres, professions intellectuelles supérieures et professions intermédiaires (23,9 %) (Dieusaert 2017b). En revanche, les secteurs d'activité représentés sont comparables entre les QPV et les autres quartiers des unités urbaines englobantes, mais avec une variation des emplois du fait des différences

de qualifications au sein d'un même secteur. Les emplois précaires (CDD et intérim) sont plus fréquents dans les QPV que dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes, leur part s'établissant respectivement à 17,4 % et 6,2 % contre 10,6 % et 2,3 % (Dieusaert, 2017c). Dans ces formes de contrats, les hommes sont davantage en intérim, quand les femmes sont plus fréquemment en CDD.

La place des femmes dans les QPV apparaît particulière. Leur situation professionnelle est plus défavorable que celle des hommes : alors que les femmes sont plus nombreuses que les hommes à résider en QPV, en 2014, 39,8 % de celles en âge de travailler (15-64 ans) sont en emploi contre 48,2 % de leurs homologues masculins et 61,6 % pour les femmes résidant dans les unités urbaines environnantes (Conseil National des Villes, 2018). Les familles monoparentales sont surreprésentées dans les QPV à hauteur de 24,1 % contre 15,7 % dans les unités urbaines environnantes. Près de neuf fois sur dix, le parent est une femme et est confronté à des difficultés d'accès à la formation ou à l'emploi en raison de la complexité¹² de l'offre de garde d'enfants ainsi que ses conditions d'accès (horaires d'ouverture). De même, 36,8 % des femmes salariées résidant en QPV sont à temps partiel contre 12,2 % des hommes. Une origine étrangère vient rajouter à l'instabilité. Ainsi, les habitantes des QPV font face à une triple pénalité liée au lieu de résidence, au sexe et à l'origine (Préfecture de la région d'Ile-de-France, 2018).

Pourtant, il est reconnu que «le travail s'avère [pour ces femmes] un facteur d'autonomie et d'intégration, dans la mesure où il leur permet de sortir de l'isolement de la cellule familiale». Les objectifs de sortie de la précarité par le travail et de conciliation entre la vie familiale et la vie active sont largement partagés (Bouysse et Caldayroux, 2007).

12. Le Conseil national des villes préconise un système de «tiers payant» dans les QPV pour la garde d'enfants.

Moindre développement de l'entrepreneuriat

Si le travail est considéré comme un levier pour l'autonomie et l'intégration, l'entrepreneuriat est pourtant moins présent dans les quartiers qu'ailleurs : 5 % des actifs en emploi sont entrepreneurs dans les Zus, contre 10 % dans les autres quartiers hors politique de la ville, entre 2010 et 2012. En outre, les femmes sont moins concernées par ce statut d'emploi (2 % des femmes en emploi sont entrepreneures dans les Zus, contre 6 % ailleurs). Seulement 22 % des entrepreneurs des quartiers sont des femmes (*Van de Walle et Aldeghi, 2016*). Ce taux est éloigné de l'objectif des 40 % fixé par le Plan national pour l'entrepreneuriat féminin de 2013.

L'entrepreneuriat peut être un moyen de se prémunir de la discrimination à l'embauche, même s'il est trop faiblement présent dans les quartiers défavorisés. Dans le contexte particulier de la reprise de fonds de commerce, les repreneurs issus des quartiers de la politique de la ville n'apparaissent avantagés que sur les commerces affichant une « qualité faible¹³ » (*Mbaye, 2017*). Les auto-entrepreneurs ou micro-entrepreneurs¹⁴ présents en QPV ont le plus souvent des caractéristiques particulières comme une pérennité plus incertaine en raison de chiffres d'affaires plus faibles.

13. Dans cette étude, on entend par « qualité faible » d'un commerce, le faible prix de reprise du commerce, le faible montant du loyer, la petite surface ou encore l'indication moins fréquente de la qualité de l'emplacement sur l'offre de reprise.

14. Le micro-entrepreneur est le nouveau statut d'auto-entrepreneur créé par la loi de modernisation de l'économie (LME) d'août 2008 et instauré le 19 décembre 2014 (*Dieusaert, 2018*).

Les causes des problèmes

Effets de composition

Ces différentes caractéristiques sont liées les unes aux autres et forment système. C'est en grande partie parce que les habitants sont éloignés de l'emploi stable et surexposés au chômage, qu'ils sont surexposés au risque de pauvreté. Les débats sociologiques sur les quartiers prioritaires ont largement confirmé la dimension spatiale des problèmes sociaux et des modes de vie, le caractère cumulatif des inégalités subies dans ces quartiers et la réalité de processus ségrégatifs en œuvre dans ces espaces (*Avenel, 2016*). Loin d'une simple traduction spatiale des questions sociales classiques, la persistance de la pauvreté dans les quartiers pose une véritable « nouvelle question urbaine ». La ségrégation urbaine¹⁵ peut se définir « au

sein d'un territoire, comme un processus joint de regroupement géographique de communautés partageant un ensemble de caractéristiques socio-économiques communes et relativement exclusives des autres groupes » (*Baumont et Guillain 2013*). Ce regroupement sur un même territoire de populations dont les caractéristiques sont défavorables peut engendrer des difficultés dès le début du parcours de vie en matière d'éducation jusqu'à l'insertion professionnelle dans la recherche d'emploi ou de progression de carrière. Dans cette perspective, le chômage persistant dans les quartiers est souvent analysé comme la résultante de la ségrégation résidentielle (*Gobillon et al., 2011*).

15. C'est avant tout un processus et dans la grande majorité des modèles produits par les économistes, la ségrégation est une position d'équilibre stable pour l'organisation de la ville qui est difficile à modifier. Par exemple, si les politiques de renouvellement urbain améliorent effectivement le statut socio-économique des quartiers, elles attirent dans ces quartiers de nouveaux habitants plus riches au détriment de la présence des habitants pauvres.

Effets de quartier

La concentration spatiale de la pauvreté dans les QPV peut ainsi contribuer à sa persistance dans le temps, du fait d'effets de pair qui nuisent à l'accumulation de capital humain à l'école et de l'effet de signal envoyé par les habitants des territoires les plus défavorisés

vis-à-vis des employeurs potentiels (*Carcillo et al. 2017*). Le problème n'est alors pas lié uniquement aux caractéristiques des habitants, mais aussi au territoire lui-même. Changer les habitants, ne changerait pas fondamentalement la nature des problèmes.

16. À partir d'une exploitation de l'enquête Génération.

Il existe un très grand nombre de travaux qui ont tenté de mettre en évidence ce type d'effet de quartier. Une étude récente porte sur les parcours d'insertion des jeunes qui résidaient en Zus, suivis entre 1998 et 2008¹⁶ (Kamionka et Vu Ngoc, 2016). Habiter en Zus diminue de 40 % la probabilité d'occuper un emploi en CDD et augmente de 80 % celle d'être au chômage. Plusieurs mécanismes peuvent concourir à cet effet de territoire qu'on dénomme le plus souvent effet de quartier : la distance à l'emploi et l'enclavement, les effets de réputation et de discriminations par l'adresse, les effets de label.

Distance à l'emploi et enclavement : le *spatial mismatch*

Dans la littérature sur les effets de quartiers, deux grandes familles de mécanismes sont analysées : l'effet de distance et l'effet de localisation. Selon l'effet de distance à l'emploi, appelé aussi *spatial mismatch* en référence à l'étude fondatrice de John Kain [1968], certains territoires sont surexposés au risque de chômage parce que les résidents sont éloignés des centres d'emploi. La distance à l'emploi réduit l'efficacité de la recherche d'emploi et baisse la productivité des travailleurs en poste ce qui incite les entreprises à préférer des salariés plus proches. Selon l'effet de localisation, ce sont les caractéristiques du territoire lui-même qui expliqueraient le chômage local, indépendamment de la distance à l'emploi telles que l'histoire du territoire, les effets des politiques locales, les réseaux sociaux de voisinage ou d'autres mécanismes propres au territoire.

Le paradoxe est que les populations les plus pauvres sont à la fois les moins mobiles et celles pour lesquelles la capacité à être mobile peut produire les effets les plus puissants sur le niveau de vie (Carcillo et al., 2017). Les ménages pauvres se déplacent moins fréquemment, sur des distances plus courtes et ils ont moins accès à l'automobile. Or, une amélioration de la capacité de mobilité se traduit effectivement par une meilleure insertion professionnelle et par un supplément de revenu d'activité (Le Gallo et al., 2017).

Effets de réputation et discriminations par l'adresse

Un deuxième mécanisme producteur de ce type d'effet de quartier provient de la discrimination à l'embauche liée au lieu de résidence. Si le taux de chômage est élevé dans les quartiers défavorisés, c'est en partie en raison de la présence de discrimination à l'embauche des demandeurs d'emploi sur le critère de l'adresse : en 2015, le lieu de résidence est perçu comme un déterminant important de la discrimination à l'embauche pour 63 % des demandeurs d'emploi interrogés. Parmi les personnes se déclarant avoir été victime de discrimination pour accéder à un emploi, 16 % des demandeurs d'emploi et 21 % des demandeurs d'emploi d'origine étrangère interrogés évoquent le critère du lieu de résidence (Ifop, 2015). La discrimination à l'embauche liée au lieu de résidence se cumule fortement avec le critère d'origine ethnique, notamment en Ile-de-France (Eberhard et Simon, 2016). Dès les années 1990, les politiques de lutte contre les discriminations ou anciennement les politiques d'intégration ont été associées à l'échelon territorial en rapprochant les notions de territoires et d'ethnicité (Doytcheva, 2008).

La méthode expérimentale du testing a été utilisée à plusieurs reprises pour mesurer la discrimination à l'embauche en raison du lieu de résidence. La méthode par testing consiste à envoyer à des employeurs des candidatures (curriculum vitae et lettre de motivation) similaires en tous points à l'exception du lieu de résidence (localisé en QPV/Zus ou en quartier neutre) qui est la caractéristique dont on souhaite évaluer l'effet sur l'accès à l'emploi. Elles sont ensuite envoyées à de vraies offres d'emploi publiées pour des métiers répertoriés en tension¹⁷. Dans certains cas, il est possible de hiérarchiser sur trois niveaux cette discrimination au lieu de résidence : l'effet de la réputation du département, la réputation de la commune et, enfin, celle du quartier (Bunel et al., 2016). Statistiquement, «une bonne adresse peut aller jusqu'à tripler les chances d'être invité à un entretien d'embauche». Dans d'autres cas, la discrimination à l'embauche liée au lieu de

17. Le caractère en tension des professions testées est primordial pour avoir un volume d'offre d'emploi de la part des entreprises suffisant au regard de la demande d'emploi des travailleurs.

résidence touche davantage les profils qualifiés (*L'Horty et Petit*, 2012) ou les femmes (*L'Horty et al.*, 2011). De même, la réputation du QPV peut aussi bien désavantager les profils d'origine française et les profils d'origine maghrébine. Ainsi, «les candidats de nom et prénom à consonance française [peuvent voir] leurs chances d'obtenir un rendez-vous pour un entretien d'embauche passer de 12 % à 21,4 % (+9,4 %) lorsque l'on modifie le lieu de résidence indiqué sur le CV» [d'un quartier défavorisé vers un quartier favorisé] (*Petit et al.*, 2015). Sur le salaire, près des deux-tiers de la différence salariale existante entre les jeunes vivant en Zus et ceux vivant hors-Zus¹⁸, peut s'expliquer dans des différences d'accès à l'emploi. Le facteur strict de discrimination est cependant plus faible que pour la discrimination à l'embauche (*Couppié et al.*, 2010). Par ailleurs, dès 2011, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances déclarait que «le fait d'habiter un quartier de la politique de la ville est bien souvent un facteur de discrimination qui induit une rupture dans l'égalité de traitement. Cela se combine avec d'autres facteurs de discriminations que sont principalement l'origine et le genre» (*Kirszbaum*, 2016).

Effets de label

La géographie prioritaire est définie sur une base objective, mais elle ne recouvre pas nécessairement les représentations de ces

quartiers par leurs habitants. Ces dernières sont souvent ambivalentes. Si les représentations négatives l'emportent globalement, une partie non négligeable reconnaît des points positifs¹⁹ tels qu'un dynamisme du tissu associatif, un contexte propice au développement de nouveaux projets et un climat de solidarité et d'entraide entre individus (*Bigot*, 2009). Cependant, la politique de la ville accrédite et renforce les représentations négatives de ces quartiers «ghettos», «défavorisés», «pauvres», «sensibles», «en difficulté». La définition même des politiques publiques a alors pu exercer un effet d'assignation (*Avenel*, 2016).

La labellisation des quartiers par la politique de la ville produit deux séries d'effets (*Carcellona et al.*, 2017). D'un côté, elle ouvre l'accès à des aides publiques, ce qui est positif si les aides sont adaptées aux besoins réels du territoire. D'un autre côté, le label produit aussi un effet de stigmatisation en officialisant les difficultés propres au territoire. Cette publicité négative réduit l'attractivité du territoire pour les entreprises et les ménages, qui correspond à la «capacité de ce territoire à attirer et à retenir les facteurs mobiles de production et/ou la population», autrement dit «la capacité d'un territoire à être choisi par un acteur comme zone de localisation» (*Gérardin et Poirot*, 2010). Au total, le label peut même être finalement coûteux pour le territoire, s'il n'apporte pas des moyens vraiment significatifs.

18. Dans une commune où il existe des quartiers défavorisés.

19. 58 % des enquêtés pensent qu'il y existe une forte solidarité entre les habitants, 57 % pensent également que les associations y sont nombreuses et dynamiques et 51 % jugent qu'on peut y trouver de nombreuses opportunités pour monter des projets.

Les réponses des politiques publiques

Les mesures de discrimination positive (ou affirmative action) «aménagent un cadre commun de lutte contre les discriminations [et] autorisent les États à en prévenir ou compenser les effets par le biais de mesures spécifiques, c'est-à-dire préférentielles» sous forme de «préférences accordées aux membres du groupe bénéficiaire [pour] faciliter leur accès aux ressources nécessaires à leur dévelop-

pement socio-économique. Ces ressources, classiquement, sont l'emploi, les capitaux, la propriété foncière, l'instruction supérieure et, plus rarement, les fonctions politiques» (*Calvès*, 2016). Les actions concernent le groupe discriminé dans son ensemble et non pas l'individu. Sur la question de l'emploi, les outils de ces mesures préférentielles sont essentiellement «des quotas ou des incita-

20. Quota d'embauches dans les zones franches urbaines, modalités d'accès différenciées à la fonction publique...

21. Intitulé complet: circulaire n° CAB/2015/94 du 25 mars 2015 relative à la mise en œuvre des mesures en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans le champ du développement de l'activité économique et de l'emploi.

22. Le PACEA correspond à l'accompagnement des jeunes de 16 à 25 ans effectué par les missions locales (<https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/mesures-jeunes/pacea>).

23. Créée en 2005, l'Epidé accompagne les jeunes de 18 à 25 ans, sans diplôme dans leur insertion professionnelle (<http://www.epide.fr/a-propos/missions-et-ambitions/insertion-sociale-et-professionnelle/>).

24. Remplacés par les emplois-jeunes.

25. Les critères de classement en ZFU sont «la forte concentration de population, l'importance du chômage, notamment celui des jeunes, de faiblesse des qualifications et de potentiel fiscal» (Chignier-Riboulon et Guelton, 2000).

tions par voie de subvention publique» qui apparaissent «faiblement préférentielles». Les politiques territoriales sont un exemple complet de discrimination positive puisqu'elle vise à traiter différemment des territoires «caractérisés par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux» pour mener un «rattrapage entre territoires inégaux». En théorie, une discrimination positive doit respecter deux principes: «être temporaire et clairement inscrite dans la perspective d'un «retour au droit commun» [et] proportionnée à la «discrimination négative» subie et dûment constatée» (Estèbe, 2005b).

L'idée d'appliquer des mesures de discrimination positive aux territoires n'est pas nouvelle. Dès les années 1990, le Haut conseil à l'intégration évoquait déjà l'idée de résorber les inégalités «en donnant plus aux territoires qui ont le moins», par «une politique de la ville ambitieuse et plus fédératrice des autres

politiques». Cette vision par l'égalité des chances diffère de l'idéologie américaine de l'affirmative action qui porte sur l'aspect communautaire exclusivement. En France, alors que la politique de la ville «constitue de facto la principale politique publique d'intégration des immigrés» (Kirsbaum, 2004b), les critères retenus pour déterminer les quartiers traités et le contenu des mesures pour l'emploi²⁰ ne sont pas liés à l'origine ethnique. En ciblant les territoires et non les communautés les plus défavorisés, la politique de la ville contribue à la réduction des inégalités vis-à-vis des populations d'origine extra-européenne, sur-représentées dans les quartiers défavorisés, dans un contexte de prohibition des statistiques ethniques. Pour autant, ces politiques peuvent entraîner des «effets pervers de stigmatisation» (Jacquemet et Edo, 2013), déjà évoqués, alors même que leur objectif initial est de rétablir l'équilibre rompu dans ces territoires.

Les actions territorialisées de droit commun

Un premier niveau d'action consiste à mettre en place des mesures incitatives pour créer un phénomène de rattrapage des QPV «évincés» des politiques générales. Sans mettre en place d'instruments spécifiques, il est envisageable de concentrer davantage de ressources sur les territoires les plus en difficulté. Cette territorialisation peut concerner potentiellement une large gamme d'interventions publiques. Par exemple, en vue d'améliorer l'appariement entre les compétences requises par les entreprises et celles proposées par les demandeurs d'emplois, les politiques de formation peuvent cibler de façon privilégiée les QPV. Les politiques de l'emploi peuvent prévoir une répartition spatiale des aides publiques, tels que les contrats aidés, très présents dans les quartiers prioritaires. Pour réduire la distance physique aux emplois, il importe d'agir sur tout ce qui améliore la qualité des réseaux de transport individuel et collectif et de réduire leurs coûts pour les usagers, en privilégiant ici encore les territoires les plus défavorisés.

Tel est l'esprit de la circulaire du 25 mars 2015 (n° CAB/2015/94)²¹ qui prévoit trois orientations de la politique de l'emploi dans les quartiers défavorisés prioritairement orientées sur les jeunes:

1. la mobilisation plus forte des services publics de l'emploi (notamment, Pôle emploi, les missions locales, les structures d'insertion par l'activité économique, l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes) pour garantir l'accès des jeunes aux dispositifs d'éducation, d'emploi et de formation;
2. l'utilisation plus intensive des dispositifs existants appelés «de droit commun» comme la garantie jeune ou les écoles de la deuxième chance;
3. le recours plus fréquent aux dispositifs bénéficiant aux entreprises comme les contrats aidés ou l'apprentissage.

Par ailleurs, les conventions interministérielles d'objectifs conclues entre le ministère de la Ville, le ministère de l'emploi et le service public de l'emploi, imposent une part cible de résidents des QPV dans les principaux dispositifs

de l'emploi tels que le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie²² (13 %), le parcours emploi-compétences (13 %), la garantie jeunes (20 %), les écoles de

la deuxième chance (40 %) et l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi²³ (50 %). De plus, 15 % du Plan d'Investissement dans les Compétences est dédié aux habitants des QPV.

Les mesures d'exception territoriale de la politique de la ville

Un deuxième niveau d'intervention consiste à mettre en œuvre des instruments spécifiques pour les territoires prioritaires, qui n'existent pas en dehors de ces territoires. Dans la longue liste des contrats-aidés (Bernard et Rey, 2017), il y a les très éphémères «emplois-villes²⁴» des années 1990 orientés sur les services de proximité qui au sein même des quartiers prioritaires ciblaient une zone géographique plus restreinte, de sorte qu'il existe des «riches parmi les pauvres» (Guillemot, 2001). Ces emplois créés par le Pacte de relance en 1996 ciblaient les jeunes. Les aides aux entreprises pour les encourager à s'implanter dans les territoires défavorisés, mises en place par la politique de la ville entrent, également, dans cette catégorie. Cette discrimination positive territoriale peut prendre deux formes (Calvès, 2016) : la fixation d'un quota d'embauche de personnes issues des quartiers prioritaires (utilisé dès les années 1990) et la subvention (qui prend exemple sur les politiques appliquées en Outre-mer). Avec ces deux leviers, des mesures incitatives orientées vers les entreprises favorisent leur installation dans les quartiers prioritaires ou l'embauche de salariés issus de ces quartiers. Les premiers dispositifs de ce type apparaissent à la fin des années 1980-début 1990 avec les «zones d'entreprises». Ces zones ne sont pas un concept exclusivement français, il en existe partout à travers le monde. Elles visent «à créer ou à maintenir des emplois en fournissant des opportunités inédites aux résidents d'un quartier en difficulté par l'élimination d'entraves fiscales et réglementaires à l'innovation et à l'entrepreneuriat». Elles ont succédé aux zones/villes franches historiques exclusivement dédiées aux activités exportatrices en utilisant les mêmes outils comme l'allégement de la fiscalité et de la réglementation (Desrochers, 1998). En France, les «zones d'entreprises» ont été

traduites par les zones franches urbaines en 1996, qui sont devenues elles-mêmes les ZFU-territoires entrepreneurs (ZFU-TE) en 2014. Les entreprises implantées dans ces zones²⁵ bénéficient d'exonérations fiscales et sociales jusqu'en 2014²⁶ et seulement d'exonérations fiscales depuis cette date, avec une obligation d'emploi d'habitants des quartiers défavorisés²⁷. En pratique, la «clause d'obligation d'emploi» est respectée mais parfois au détriment de la qualité de l'emploi occupé par cette population. Cet emploi est en effet plus souvent à temps partiel par rapport à l'ensemble des emplois et les activités sous clause peuvent correspondre à de simples transferts sans constituer une réelle création nette d'emplois (Calvès, 2016).

À la suite des élargissements successifs²⁸, 100 ZFU existent sur l'ensemble du territoire français au 1^{er} juillet 2010. Les 79 ZFU existantes en 2004, en France métropolitaine, représentent 1,1 % des établissements (46 000 établissements) et 1,3 % des salariés métropolitains (275 000 salariés), pour 2,2 % de la population²⁹ (Ernst, 2008). Les activités les plus concernées sont celles du commerce pour 21 %, suivies des services aux entreprises. Par ailleurs, le taux de survie³⁰ (à 5 ans) des établissements du secteur privé, en ZFU, est comparable à celui des unités urbaines englobantes (38,4 % contre 41 %). Sur la même année, les habitants des QPV (ouvrant droit aux exonérations pour les entreprises) représentent 28 % des recrutements pour les établissements installés en ZFU avant 2002 et 26 % pour ceux installés à partir de 2002. Leurs caractéristiques sont semblables par rapport aux caractéristiques de la population des QPV : jeunes, moins qualifiés, plus souvent au chômage avant l'embauche, ils sont sur des postes peu qualifiés avec une rémunération plus faible (Bachelet, 2007).

26. Les entreprises des ZFU sont exonérées pendant au moins cinq ans de la taxe professionnelle, de l'impôt sur les bénéfices, de l'impôt foncier sur les propriétés bâties et des cotisations sociales employeurs [avec une condition d'embauche locale pour les exonérations de cotisations sociales] (Mayer et al., 2012).

27. À la date de clôture de l'exercice au titre duquel l'exonération s'applique, il faut que l'entreprise remplisse l'une des deux conditions suivantes :
1/ : au moins 50 % des salariés en contrat à durée indéterminée (CDI) ou en contrat à durée déterminée (CDD) d'au moins 12 mois résident dans : une ZFU-TE ou un QPV de l'unité urbaine dans laquelle est située la ZFU-TE.

28. 44 premières ZFU créées en 1997 + 41 nouvelles ZFU en 2004 + 31 nouvelles ZFU en 2006 (Secrétariat général du CIV).

29. 2,7 % de la population en 2006 (Malgouyres et Py, 2016).

30. La survie à cinq ans correspond aux établissements implantés l'année *n* et encore actifs au 1^{er} janvier de l'année *n* + 5. Le taux de survie rapporte le nombre d'établissements survivants au nombre d'implantations (Ernst, 2008).

Les résultats empiriques des évaluations des zones franches en matière de nombre d'établissements implantés dans ces zones, de croissance de l'emploi total ou de l'emploi des

habitants sont assez contrastés ([tableau 1](#)), en partie en raison des différences dans les méthodologies utilisées et la définition même des programmes.

Tableau 1

Synthèse synoptique des résultats empiriques des travaux sur les zones franches³¹

Article	Pays	Géographie	Effet sur le nombre d'établissements implantés	Effet sur la croissance de l'emploi total	Effets sur l'emploi des habitants
Billings (2009)	États-Unis ³²	Colorado	0	+	
Neumark et Kolko (2010)	États-Unis	Californie	-	0	
Rathelot et Sillard (2009)	France	ZFU 2 ^e génération	+	+ ³³	
Hanson et Rohlin (2011)	États-Unis	Niveau fédéral	+	+	
Lynch et Zax (2011)	États-Unis	Colorado		0	
Ham et al. (2011)	États-Unis	Niveau fédéral		+	
Busso et al. (2013)	États-Unis	Niveau fédéral	+	+	+
Gobillon et al. (2012)	France	ZFU 1 ^{er} génération			+ (court terme)
Bondonio et Engberg (2000)	États-Unis	Californie, Kentucky, New York, Pennsylvanie et Virginie	NS	NS	
O'Keefe (2004)	États-Unis	Californie		+ (sur 6 ans) - ensuite	
Elvery (2009)	États-Unis	Californie et Floride			NS
Freedman (2013)	États-Unis	Texas		NS	+
Hanson (2009)	États-Unis	Niveau fédéral			+
Givord et al (2013)	France	ZFU 1 ^{re} et 2 ^e générations	+		
Briant et al (2015)	France	ZFU 2 ^e génération	+	+	
Givord et al (2012)	France	ZFU 1 ^{re} génération	+	+	
Gobillon et Magnac (2016)	France	ZFU 1 ^{re} génération			+
Charnoz (2014)	France	ZFU 1 ^{re} génération			+

31. Ce tableau a été réalisé à partir des références citées dans Mayer et al., 2012 et Malgouyres et Py, 2016.

32. Les dispositifs américains sont contrôlés au niveau de l'État (State Enterprise Zones) ou au niveau fédéral (Federal Empowerment Zones et Federal Enterprise Communities) (Malgouyres et Py, 2016).

33. L'effet est positif sur le taux de croissance du stock d'emplois (Rathelot et Sillard, 2007).

En France, les évaluations portant sur les ZFU de 1^{re} et 2^{de} générations concluent à la prédominance d'effets de déplacement des entreprises existantes hors ZFU au sein d'une ZFU plutôt qu'à la création pure de nouvelles entreprises. Néanmoins, trois quarts des installations sont des créations, quelle que soit la génération de ZFU (*Rapport Onzus 2012*). Globalement, les études françaises s'accordent sur un effet positif, mais faible, des ZFU sur l'emploi total et les habitants (Malgouyres et Py, 2016).

L'aide à l'emploi local disponible dans les ZFU peut, pour autant, exercer des effets dans d'autres domaines, comme dans «l'information, la formation et la sociabilisation de la population active potentielle» en dynamisant des quartiers dans lesquels elles apportent un supplément

«aux politiques sociales d'aide à l'emploi, en augmentant l'offre économique pour les habitants» (Chignier-Riboulon et Guelton, 2000).

Au-delà des dispositifs d'exonérations fiscales, une étude par entretiens auprès de chefs d'entreprise installés en ZFU permet de recenser plusieurs autres facteurs pouvant inciter une entreprise à s'implanter en ZFU (Van de Walle et Britton, 2007) : une présence antérieure sur le quartier (lieu de naissance ou construction de parcours de vie de l'entrepreneur), les coûts fonciers avantageux (à la fois à la location et à l'achat), les aménités de transports et de stationnement attractives (disponibilités de réseaux routiers et de transport en commun ainsi que des places de stationnement). La qualification du quartier comme «défavorisé

ou sensible» n'est pas perçue comme telle par les chefs d'entreprises même s'ils sont conscients des difficultés inhérentes à ces territoires. De même, le problème d'image de l'entreprise qui pourrait émerger à la suite de l'implantation en ZFU n'est pas constaté. En revanche, lorsque la zone commerciale est à proximité d'espaces résidentiels, la volonté de bénéficier d'une entrée distincte est souhaitée. Les exonérations fiscales existantes en ZFU peuvent être un critère d'implantation dans ces zones, notamment lorsqu'il s'agit d'une création d'entreprise (Van de Walle et Britton, 2007). En revanche, elles ne sont pas une condition suffisante. En effet, elles sont parfois méconues des chefs d'entreprise au moment de l'implantation de l'entreprise. Des facteurs incitant les entreprises à embaucher les résidents des ZFU sont identifiés, notamment la présence durable des entreprises sur le territoire qui les amène à forger un lien relationnel privilégié avec les habitants. Elles peuvent ainsi ne pas faire appel systématiquement aux services publics de l'emploi pour embaucher. Pour les entreprises nouvellement installées, les opinions sont nuancées sur la question de la représentation de la ZFU comme un «vivier de recrutements», du fait d'un niveau insuffisant de qualification. De même, si la présence de résidents de Zus n'est pas un frein aux relations commerciales lorsque les clients sont des entreprises, elle peut l'être dans le cas de particuliers : ces freins sont globalement associés à la discrimination liée au lieu de résidence. Il peut exister aussi un frein relatif à l'offre de travail. Les offres publiées par les entreprises implantées en ZFU reçoivent sou-

vent peu de candidatures des résidents de ce territoire. Cependant, il faut garder à l'esprit que la représentation des quartiers comme lieu d'insuffisance de qualification reste un certain point de vue de certains entrepreneurs pour qui la clause d'obligation d'emploi apparaît comme une contrainte.

Sur le long terme, la situation des ZFU est globalement hétérogène. Les ZFU qui ont su s'approprier positivement la politique sont celles qui ont pu s'appuyer sur une attractivité positive ou un maillage de transport favorables (Lafourcade et Mayneris, 2018).

Lever l'obligation de localisation de l'entreprise et renforcer, à moyens constants, les incitations données à l'embauche de salariés issus des zones prioritaires, est l'idée de départ des «emplois francs³⁴», formulée pour la première fois, en France, en 2005, dans le cadre du Parlement des banlieues. Après avoir été expérimentés entre 2013 et 2015, les emplois francs ont été relancés depuis le mois d'avril 2018³⁵ sous une forme élargie (Arabé et al., 2018). Ce dispositif qui s'inscrit dans la logique des mesures de discrimination positive, a pour objectif de compenser la situation des personnes victimes de discrimination par un traitement avantageux (selon le lieu de résidence) pour réduire les inégalités d'accès à l'emploi des QPV. Les aides sont désormais attachées aux personnes elles-mêmes, en raison de leur adresse et de leur qualité de demandeur d'emploi, ce qui constitue une voie originale dans les politiques publiques à destination des quartiers défavorisés dans la mesure où celles-ci ciblent souvent le volet urbain des quartiers et moins l'habitant.

L'engagement des entreprises et le développement économique

L'efficacité de ces aides publiques, qu'elles soient ciblées sur les territoires ou sur leurs habitants, dépend largement de la participation des acteurs locaux et particulièrement de l'engagement des entreprises dans ces dispositifs. Cette implication des entreprises dans les quartiers pour favoriser leur développement économique et social est un objectif

à la fois ancien et renouvelé. Dès les années 1990³⁶, de grandes entreprises signent des conventions avec les acteurs publics sur ce thème. Si les grands groupes se sont initialement engagés dans la démarche, les dispositifs récents s'adressent de manière croissante aux PME. Les entreprises signataires établissent les domaines sur lesquels

34. L'entreprise embauchant, en CDI, un demandeur d'emploi résidant en QPV bénéficie d'une subvention (un des outils des politiques préférentielles) sous forme d'une prime à hauteur de 15000 euros, étalée sur les trois premières années. Pour un recrutement en emploi à durée déterminée (d'au moins 6 mois), le montant de la prime est porté à 5000 euros les deux premières années.

35. Une simulation prévoit une création nette de 22500 emplois pour 150000 contrats signés, si 80 % des contrats signés sont des CDD de 2 ans, pour un coût budgétaire qui devrait s'établir à 450 millions d'euros la première année et à 1 milliard d'euros par an à l'horizon de trois ans (Bauchet et Madec, 2017).

36. Il y a eu aussi la signature de l'Engagement national pour l'emploi (Ene) pour les jeunes des quartiers en 2008, le plan Espoir Banlieues en 2009 et la charte Entreprises et Quartiers en 2013.

37. Une innovation est considérée comme «la mise en œuvre d'un produit (bien ou service) ou d'un procédé de production nouveau ou sensiblement amélioré, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques d'une entreprise, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures» (Manuel d'Oslo).

38. Le PNRU correspond à la période 2004-2020 et le NPNRU à la période 2014-2030. Ces deux programmes qui représentent près de 20 milliards d'euros de subventions de l'Anru, bénéficient à 5 millions d'habitants (métropole et Outre-mer).

39. Le maître d'ouvrage de chaque nouveau projet de rénovation urbaine est désormais signataire du plan local d'application de la charte nationale d'insertion (Placi).

40. Cet organisme est créé en 1996.

41. Le Fisac était géré par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). Il concernait les entreprises dont le chiffre d'affaire était inférieur à 1 million d'euros et qui exerçaient dans un des 19 secteurs éligibles. (<https://les-aides.fr/fiche/bpBrAX5G2e3B/direccte/fisac-fonds-d-intervention-pour-les-services-l-artisanat-et-le-commerce.html>).

porter leur action : éducation et orientation scolaire ; emploi, insertion et formation ; développement économique ; service de proximité et accessibilité aux produits et services de l'entreprise ; soutien aux initiatives locales et mécénat de solidarité. Actuellement, près de 600 entreprises et structures locales sont engagées dans la charte «Entreprises et Quartiers», dispositif en place depuis 2013.

Ces nombreux partenariats transforment progressivement les quartiers en des espaces d'innovations³⁷ multiples, qu'elles soient technologiques, sociales ou autres, à caractère locales ou nationales avec une logique d'essaimage, portées individuellement ou collectivement (Archias et Brière, 2017). Les acteurs «innovateurs» sont aussi bien des entrepreneurs individuels, des groupes privés ou publics que des associations inscrites dans le champ de la politique de la ville. De nombreuses innovations déployées dans les QPV ont des conséquences directes sur leur dynamisme économique (par la création d'activité ou le soutien à des activités déjà implantées) et sur leurs résidents (par la création d'emplois rendue possible à travers l'amélioration des volets «formation et qualification», «employabilité, recrutement et insertion»).

Au même titre que l'investissement dans la sphère sociale, l'investissement dans l'urbain à travers les programmes de rénovation des quartiers tels que le programme national pour la rénovation urbaine (PNRU³⁸) et le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPRNU) permet de favoriser directement le développement économique et l'emploi sur ces territoires (Desquinabo et al., 2016). L'objectif de ces programmes successifs est de «contribuer au développement économique durable des quartiers concernés [en utilisant] les investissements déployés pour faciliter l'insertion dans l'emploi des habitants». À titre d'exemple, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) soutient financièrement les travaux de création de centres commerciaux et de restructuration de centres commerciaux dégradés, les travaux de création ou de rénovation de

cellules commerciales ou artisanales, la relocalisation des commerces, les opérations de création ou de restructuration de locaux destinés à l'accueil d'entreprises ou d'activités libérales, ou de services publics dans le cadre de changement d'usage. En 2013, 425 opérations de développement d'activités économiques sont recensées dans les projets de rénovation urbaine, essentiellement des transferts d'activité ou de réhabilitation de locaux pour un montant relativement faible au regard du montant financier total engagé par l'Anru. Depuis 2005, chaque entrepreneur bénéficiaire de ces subventions doit s'engager dans l'insertion professionnelle des résidents des QPV en leur réservant 5 % des heures travaillées et 10 % des embauches effectuées dans le cadre de la gestion urbaine de proximité (Gup) et de la gestion des équipements³⁹. De plus, ces programmes de rénovation constituent un levier d'emploi important notamment pour les individus faiblement qualifiés qui résident dans les quartiers et travaillent dans le secteur de la construction.

Dans la même lignée que l'Anru, l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca⁴⁰) «accompagne les collectivités locales dans la reconquête de leurs zones commerciales et artisanales de proximité, au sein des quartiers en difficulté, afin d'apporter du confort de vie et de recréer durablement du lien social». Au travers d'opérations de réhabilitation, de restructuration ou de démolition-reconstruction, il a pour objectif de «favoriser le développement économique, la cohésion et la mixité sociale, d'améliorer la qualité de vie des habitants et de faciliter l'accès aux commerces». Les entreprises souhaitant mener des actions «de création, de maintien, de modernisation, d'adaptation ou de transmission de leur activité, afin de préserver ou de développer un tissu d'entreprises de proximité» pouvaient aussi faire appel au Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce⁴¹ (Fisac), si elles y étaient éligibles.

Le secteur de l'Économie Sociale et Solidaire peut jouer lui aussi un rôle important dans le développement économique des QPV. Son implantation sur ces territoires peut répondre, d'un côté, à «une logique de demande» où la population, cliente potentielle, est «généra-

trice de forts besoins sociaux» et, de l'autre côté, à «une logique d'offre», où la population en présence constitue «un réservoir conséquent de main-d'œuvre ainsi que de porteurs de projet» (Cress – Occitanie, 2017).

Conclusion

La persistance des problèmes sociaux tels que le risque de pauvreté et de chômage, les emplois de moindre qualité offrant de plus faibles perspectives de carrière et la faible place de l'entrepreneuriat au sein des quartiers renvoie à une pluralité de facteurs : la distance physique aux emplois, l'inadéquation entre les compétences des personnes et le niveau de qualification prérequis pour occuper les emplois accessibles, l'isolement institutionnel et social des quartiers, la discrimination en raison de l'origine et du lieu de résidence, ou encore le déficit de réseaux sociaux, qui sont déterminants dans la recherche d'emploi dans un pays où moins d'un tiers des offres d'emploi passent par Pôle emploi. Il s'agit là d'effets de territoires : avec près d'un habitant sur huit de ces quartiers qui a déménagé entre 2015 et 2016 (Vicaire et al., 2017), les mobilités résidentielles des populations des QPV apparaissent semblables à celles des autres quartiers des unités urbaines englobantes et les ménages qui quittent ces quartiers sont généralement plus aisés que ceux qui s'y installent (Mas, 2018). Les personnes changent mais les problèmes demeurent. Pour lutter contre ces effets de territoire et en réponse à cette pluralité de déterminants, les politiques de la ville sont elles-mêmes plurielles et adaptées au traitement de toutes ces dimensions. Depuis sa création au début des années 1980, la politique de la ville à la française n'a cessé d'évoluer et de se modifier pour relever

ces défis. Elle entend apporter des solutions durables de différentes natures au travers d'actions territorialisées de droit commun, de mesures d'exception territoriale ou d'actions positives en faveur du développement économique qui encouragent les entreprises implantées en QPV à participer activement au dynamisme de l'emploi de ces territoires. Ce faisant, elle réunit aujourd'hui un vaste ensemble de dispositifs. En vue d'améliorer l'appariement entre les compétences requises par les entreprises et celles proposées par les demandeurs d'emploi, des actions de formation ciblées sur les territoires les plus en difficulté sont maintenues et développées. Le volet formation du plan d'investissement dans les compétences (PIC) cible ainsi 15 % de résidents des QPV, qu'ils soient jeunes sans qualification ou chômeurs de longue durée. Pour réduire la distance physique aux emplois, des actions améliorent la qualité des réseaux de transport individuel et collectif et limite leurs coûts pour les usagers. Pour compenser les difficultés d'accès à l'emploi dont sont victimes les habitants des quartiers, les «emplois francs» proposent aux employeurs des subventions monétaires en cas d'embauche de demandeurs d'emploi résidant en quartier prioritaire. À travers cette pluralité d'actions publiques, en renouvellement constant, la politique de la ville fait preuve d'une constante capacité d'adaptation aux défis multiples posés par les quartiers prioritaires.

Bibliographie

- AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION URBAINE (2017), «Le renouvellement urbain: en quelques chiffres», *Dossier de Presse*, Jérusalem, 6 et 7 juillet.
- ANGEON Valérie et CALLOIS Jean-Marc (2005), «Fondements théoriques du développement local: quels apports du capital social et de l'économie de proximité?», *Économie et institutions* [En ligne], 6-7 | 2005, mis en ligne le 31 janvier 2013.
- ARABÉ Fatchima Bala, LOARER Even et WERQUIN Patrick (2018), «La baisse des contrats aidés, quelles conséquences pour l'emploi des jeunes? In: *Jeunesse(s) et transitions vers l'âge adulte: Quelles permanences, quelles évolutions depuis 30 ans?*, pp 65-73, XXIV^{es} Journées du Longitudinal, Marseille, 7 et 8 juin 2018, Céreq.
- ARCHIAS Philippe et BRIERE Domitille (2017), «L'innovation, moteur de développement économique et d'emploi dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville», *Synthèse*, CGET, Février, 32 p.
- AUDRAS-MARCY Sarah et PILON Catherine (2017), «Vieillesse de la population». Fiche thématique 2.9. *Rapport annuel 2017*, Observatoire national de la politique de la ville.
- AVENEL Cyprien (2016), «La question des quartiers dits "sensibles" à l'épreuve du ghetto», *Revue économique*, vol 67, pp. 415-441.
- BACHELET Marion, (2007), «Les zones franches urbaines en 2005: des embauches encore fortement concentrées dans les anciennes ZFU», *Premières Synthèses* n° 26.1, Dares, Juin.
- BAUCHET Paul et MADEC Pierre (2017), «Emplois francs»: que faut-il en attendre? OFCE, Le Blog – 29 juin 2017, En ligne: <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/emplois-francs-que-faut-il-en-attendre/>.
- BAUMONT Catherine et GUILLAIN Rachel (2016), «Transformer les quartiers défavorisés. Les enjeux des politiques publiques zonées», *Revue économique*, 3 (Vol. 67), pp. 391-414.
- BERNARD Sandra et REY Marie (2017), «Les contrats aidés: quels objectifs, quel bilan?», *Dares Analyses* n° 021, mars.
- BIGOT Régis (2009), «Regards sur les quartiers "sensibles" et les discriminations en France», Collection des Rapports, Crédoc.
- BILLINGS Stephen (2009), «Do enterprise zones work?», *Public Finance Review*, 37 (1), pp. 68-93.
- BLANC Maurice (2007), «La "politique de la ville": une "exception française"?», *Espaces et sociétés* (n° 128-129), pp. 71-86.
- BOUYSSÉ Delphine et CALDAYROUX Anne (2007), «Les femmes des quartiers Nord de Clermont-Ferrand, un potentiel mal exploité», In: *Nouvelle attractivité des territoires et engagement des acteurs*, éd par Franck Chignier-Riboulon et Nora Semmoud, Presses Universitaires Blaise Pascal, 247 p.
- BERNOT-CABOCHE Claire (2018), «Les jeunes "invisibles" ni en éducation, ni en formation, ni en emploi et ni en accompagnement: en France et en Europe», *Rapport de recherche*, Institut de recherches économiques et sociales, mars.
- BONDONIO Daniele et ENGBERG John (2000), «Enterprise zones and local employment: evidence from the states' programs», *Regional Science and Urban Economics*, Volume 30, Issue 5, pp. 519-549.
- BRIANT Anthony, LAFOURCADE Miren et SCHMUTZ Benoît (2015), «Can Tax Breaks Beat Geography? Lessons from the French Enterprise Zone Experience», *American Economic Journal: Economic Policy*, 7 (2), pp. 88-124.
- BUNEL Mathieu, ENE Emilia, L'HORTY Yannick et PETIT Pascale (2013), «Effets de quartier, discrimination territoriale et accès à l'emploi», *Revue économique*, vol 67 (3), pp. 525-550.
- BUSO Matias, GREGORY Jesse et KLINE Patrick (2013), «Assessing the Incidence and Efficiency of a Prominent Place Based Policy», *American Economic Review*, 103 (2) pp. 897-947.
- CALVES Gwénaële (2016), *La discrimination positive* (4e éd.), 128 p, Ed: Presses Universitaires de France.
- CARCILLO Stéphane, HUILLERY Élie et L'HORTY Yannick (2017), «Prévenir la pauvreté par l'emploi, l'éducation et la mobilité». *Note du CAE*, n° 40, avril.
- CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE (2011), «Des "effets de quartier" à la politique de la ville: Perspectives internationales», *La note d'analyse* n°249, Questions sociales, novembre.
- CHAMBRE REGIONALE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE OCCITANIE (2017), «Panorama de l'économie sociale et solidaire dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville en Occitanie», *Cress-Occitanie*, 23 p.
- CHARNOZ Pauline (2014), «French enterprise zone program: did it help the residents of deprived neighborhoods?», *ERSA conference papers ersa14p1465*, European Regional Science Association.
- CHIGNIER-RIBOULON Franck, GUELTON Sonia (2000), «Les zones franches urbaines/Urban tax-free zones», In: *Géocarrefour*, vol. 75, n°2, Questions de banlieues, pp. 131-138.
- CHOFFEL Philippe, MOREAU Jacques (2001), «Politique de la ville: quelles données statistiques pour les quartiers prioritaires?», *Revue française des affaires sociales*, pp. 39-53.
- COMMISSARIAT GENERAL A L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (2017), *Poster chronologique de la politique de la ville*, *Revue Urbanisme*, Hors-série n° 62 «40 ans de politique de la ville», novembre-décembre.
- CONSEIL NATIONAL DES VILLES (2018), «Avis Place des femmes et des jeunes filles dans les espaces publics dans les quartiers de la politique de la ville», 21 juin, 67 p.
- COUPPIÉ Thomas, GIRET Jean-François, MOULLET Stéphanie (2010), «Lieu de résidence et discrimination salariale: le cas des jeunes habitant dans une zone urbaine sensible», *Économie et statistique*, n°433-434, pp. 47-70.

- CROZET Paul, RANGEON François (2006), «Le public dans les contrats de ville: habitant, citoyen ou client?» In: *Politiques et management public*, vol. 24, n° 4. L'action publique au risque du client? Client-centrisme et citoyenneté. Actes du quinzième Colloque international – Lille, jeudi 16 mars et vendredi 17 mars 2006 organisé en collaboration avec Sciences-Po Lille – Tome 2, pp. 17-36.
- DARES (2015), «Situation conjoncturelle du marché du travail dans les zones urbaines sensibles (ZUS)» au quatrième trimestre 2014, tableau de bord trimestriel (avril).
- DAVID Jérôme (2001), «Politique de la ville: chronologie», *Revue française des affaires sociales*, pp. 15-22.
- DESQUINABO Nicolas, KACZA Damien, THIBAUD Sabine (2016), «Effet de la rénovation urbaine sur le développement économique et l'emploi: *Étude CGET*», novembre, 28 p.
- DESROCHERS Pierre (1998), «Les zones d'entreprises: De la théorie à la pratique», *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, XXI: 3 (Autumn/automne), pp. 415-440.
- DIEUSAERT Pascal (2017a), «Taux d'activité, d'emploi, part et taux de chômage par sexe, âge, niveau d'études et origine», Fiche thématique 4.1., *Rapport annuel 2017*, Observatoire national de la politique de la ville.
- DIEUSAERT Pascal (2017b), «Professions et secteurs d'activité», Fiche thématique 4.3, *Rapport annuel 2017*, Observatoire national de la politique de la ville.
- DIEUSAERT Pascal (2017c), «Statuts d'emploi et sous-emploi en quartiers prioritaires», Fiche thématique 4.4., *Rapport annuel 2017*, Observatoire national de la politique de la ville.
- DIEUSAERT Pascal (2017d), «La situation des jeunes des quartiers prioritaires sur le marché du travail», Fiches thématiques – Développement de l'activité économique et de l'emploi, *Rapport annuel 2017*, Observatoire national de la politique de la ville.
- DIEUSAERT Pascal (2018), «Démographie d'entreprises dans les quartiers prioritaires: un rattrapage en cours, notamment grâce au secteur du transport» Étude, *Rapport annuel 2018*, Observatoire national de la politique de la ville.
- DOYTCHEVA Milena (2008), «Lutter contre les discriminations en France. L'arrimage territorial» Diversité: ville école intégration, CNDP, pp. 132-138 < hal-01058980 >.
- DUMONT Gérard-François et CHALARD Laurent (2010), «Les villes-centres: territoires d'exclusion ou de «gentrification»? *Population & Avenir*, n° 700, novembre-décembre, pp. 4-9.
- ELVERY Joel (2009), «The impact of enterprise zones on residential employment: an evaluation of the enterprise zone programs of California and Florida», *Economic Development Quarterly*, 23 (1), pp. 44- 59.
- EBERHARD Mireille et SIMON Patrick (2016), «Expérience et perception des discriminations en Ile-de-France», Observatoire régional des discriminations (ORDIS), mars.
- ERNST Émilie (2008), «L'activité économique dans les zones franches urbaines», *Insee Première* n° 1187, mai.
- ESTÈBE Philippe (2005a), «Les quartiers, une affaire d'état un instrument territorial», In: Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, ed. Presses de Sciences Po, pp. 49-70, janvier.
- ESTÈBE Philippe (2005b), «Les quartiers de la politique de la ville. Une catégorie territoriale pour une politique de «discrimination positive»», in: *Entre protection et compassion. Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 111-120.
- FREEDMAN Matthew (2013), «Targeted Business Incentives and Local Labor Markets», *Journal of Human Resources*, Volume 48, Number 2, Spring, University of Wisconsin Press, pp. 311-344.
- GÉRARDIN Hubert et POIROT Jacques (2010), «L'attractivité des territoires: un concept multidimensionnel», *Mondes en Développement*, 38, 149, pp. 27-41.
- GIVORD Pauline, RATHELOT Roland et SILLARD Patrick (2013), «Place-based tax exemptions and displacement effects: An evaluation of the Zones Franches Urbaines program», *Regional Science and Urban Economics*, 43 (1), pp. 151-163.
- GIVORD Pauline, QUANTIN Simon et TREVIEN Corentin (2012), «A long term evaluation of the first generation of the french urban enterprise zones», *Document de Travail de la DESE*, G2012-01, Institut National de la Statistique et des Études Économiques.
- GOBILLON Laurent, MAGNAC Thierry et SELOD Harris (2011), «La ségrégation résidentielle: un facteur de chômage?», *Regards croisés sur l'économie*, volume 1 (n° 9), pp. 272-281.
- GOBILLON Laurent, MAGNAC Thierry et SELOD Harris (2012), «Do unemployed workers benefit from enterprise zones: the French experience», *Journal of Public Economics*, 96 (9-10), pp. 881-892.
- GOBILLON Laurent et MAGNAC Thierry (2016), «Regional Policy Evaluation: Interactive fixed Effects and synthetic controls», *Review of Economics and Statistics*, 98 (3), pp. 535-551.
- GREFFE Xavier (2002), *Le Développement local*, Editions de l'Aube/Datar, Bibliothèques des territoires, Gémenos, 201 p.
- GUILLEMOT Lionel (2001), «Des riches parmi les pauvres? La "géographie prioritaire" et les emplois-ville: exemple de discrimination par l'habitat des politiques de lutte contre le chômage au sein des quartiers dits "sensibles"», In: *Bulletin de l'Association de géographes français*, 78^e année, 2001-4 (décembre), Commerce et centralité, Marges urbaines. pp. 395-402.
- HAM John C., SWENSON Charles, IMROHOROGLU Ayse et SONG Heonjae (2011), «Government programs can improve local labor markets: Evidence from State Enterprise Zones, Federal Empowerment Zones and Federal Enterprise Community» *Journal of Public Economics*, 95 (7-8), pp. 779-797.
- HANSON Andrew (2009), «Local employment, poverty, and property value effects of geographically targeted tax incentives: An instrumental variables approach» *Regional Science and Urban Economics*, 39.6, pp. 721-731.

- HANSON Andrew et ROHLIN Shawn (2011), «Do location-based tax incentives attract new business establishments?», *Journal of Regional Science*, 51 (3), pp. 427-449.
- HERSENT Madeleine (2003), «Coopération et autonomie des femmes de banlieue», *Multitudes* (no 13), pp. 109-116.
- IFOP (2015), «8^e Baromètre de perception des discriminations dans l'emploi» pour Le Défenseur des Droits et l'Organisation Internationale du Travail, janvier.
- JACQUEMET Nicolas et EDO Anthony (2013), *La discrimination à l'embauche sur le marché du travail français*, Opuscul n°31, Ed. ENS Rue d'Ulm, Cepremap, 80 p.
- JEANNET Agnès, CAILLOT Laurent et CALVEZ Yves (2010), «L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville», *Rapport définitif* n° RM2010-037P, Inspection générale des affaires sociales (IGAS), juillet.
- KAMIONKA Thierry et VU NGOC Xavier (2016), «Insertion des jeunes sur le marché du travail, diplôme et quartier d'origine: une modélisation dynamique», *Revue économique*, vol. 67, n° 3, pp. 463-494.
- KIRSZBAUM Thomas (2002), «Le traitement préférentiel des quartiers pauvres: Les grands projets de ville au miroir de l'expérience américaine des Empowerment Zones», *Rapport final du Centre d'Étude, de Documentation et d'Observation sur les Villes (C.E.D.O.V.)*, décembre.
- KIRSZBAUM Thomas (2004a) «Discrimination positive et quartiers pauvres: le malentendu franco-américain, (Paris, France: 1932), Editions Esprit, pp. 96-117 < halshs-01100639 >.
- KIRSZBAUM Thomas (2004b), «La discrimination positive territoriale: de l'égalité des chances à la mixité urbaine», *Pouvoirs* (n° 111), pp. 101-118.
- KIRSZBAUM Thomas (2016), «La reconnaissance publique des discriminations territoriales: une avancée en trompe l'œil», In: *Discriminations territoriales, Entre interpellation politique et sentiment d'injustice des habitants*, ed. par Claire Hancock, Christine Lelévrier, Fabrice Ripoll, Serge Weber, Éditions de l'œil d'or, < halshs-01100717v4 >.
- LAFOURCADE Miren et MAYNERIS Florian (2018), «Retour sur l'expérience des zones franches urbaines: Quels enseignements pour la politique de la ville? Etude, *Rapport annuel 2018*, Observatoire national de la politique de la ville
- LE GALLO Julie, L'HORTY Yannick et PETIT Pascale (2017), «Does enhanced mobility of young people improve employment and housing outcomes? Evidence from a large and controlled experiment in France» *Journal of Urban Economics*, Elsevier, vol. 97 (C), pp. 1-14.
- LELEVRIER Christine (2010), «La mixité dans la rénovation urbaine: dispersion ou re-concentration?», *Espaces et sociétés*, 140-141, (1), pp. 59-74.
- LEMELIN André et MORIN Richard (1991), «L'approche locale et communautaire au développement économique des zones défavorisées: le cas de Montréal», *Cahiers de géographie du Québec*, 35 (95), pp. 285 – 306.
- L'HORTY Yannick, DUGUET Emmanuel, DU PARQUET Loïc, PETIT Pascale et SARI Florent (2011), « Les effets du lieu de résidence sur l'accès à l'emploi : un test de discrimination auprès de jeunes qualifiés » *Économie et Statistique* n° 447, pp. 71-95.
- L'HORTY Yannick et PETIT Pascale (2012), « Ouvrir l'accès à l'emploi dans les quartiers par des politiques publiques mieux ciblées, In : *Politique de la ville Perspectives françaises et ouvertures internationales*, ed. Noémie Houard, Rapports & Documents n°52, Questions sociales, Centre d'analyse stratégique, pp. 131-145.
- L'HORTY Yannick et MORIN Pierre (2016). « Économie des quartiers prioritaires : une introduction », *Revue économique* (vol. 67), pp 373-389.
- LYNCH Devon et ZAX Jeffrey. S. (2011), "Incidence and substitution in enterprise zone programs: the case of Colorado", *Public Finance Review*, 39(2), pp. 226-255.
- MADEC Pierre et RIFFLART Christine (2016), « Politique de la ville : le zonage comme outil d'identification de la fracture sociale », *Revue économique* (Vol. 67), p. 443-462.
- MALGOUYRES Clément et PY Loriane (2016), « Les dispositifs d'exonérations géographiquement ciblées bénéficient-ils aux résidents de ces zones ? État des lieux de la littérature américaine et française », *Revue économique* (vol. 67), p. 581-614.
- MAS Stéphanie (2018). « Mobilité résidentielle en quartiers prioritaires de la politique de la ville », *Etudes, Rapport annuel 2017*, Observatoire national de la politique de la ville, pp. 13-20.
- MAYER Thierry, MAYNERIS Florian, PY Loriane (2012), « Les effets de (re)localisation des Zones franches », *LIEPP, Policy Brief*, pp.1-8. <hal-01071854>.
- MBAYE Souleymane (2017), « Reprendre une entreprise : une alternative pour contourner les discriminations sur le marché du travail ? », *Rapport de recherche TEPP* n°2017-09.
- NEUMARK David et KOLKO Jed (2010), "Do enterprise zones create job? Evidence from California's enterprise zone program", *Journal of Urban Economics*, 68(1), pp. 1-19.
- O'KEEFE Suzanne, (2004), "Job creation in California's enterprise zones: a comparison using a propensity score matching model", *Journal of Urban Economics*, 55, (1), pp. 131-150.
- PAN KE SHON Jean-Louis (2006), « Mobilités internes différentielles en quartiers sensibles et ségrégation », *Document de travail* n°137, Ined, Juin.
- PONS Yannig (2017), « Profil et accès à l'emploi des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi », *Fiches thématiques - Développement de l'activité économique et de l'emploi, Rapport annuel 2017*, Observatoire national de la politique de la ville.

- PETIT Pascale, DUGUET Emmanuel, L'HORTY Yannick (2015), « Discrimination résidentielle et origine ethnique : une étude expérimentale sur les serveurs en Île-de-France », *Economie & prévision* (n°206-207), pp. 55-69.
- PRÉFET DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE (2018), « Favoriser l'insertion professionnelle des femmes dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville : la préfecture de la région d'Île-de-France publie un guide méthodologique ».
- PUGIN Valérie, MONGY David et OSWALT Noémie (2016), « Les conseils citoyens : état de la mise en œuvre au 1er octobre 2016 », Etudes, *Rapport annuel 2016*, Observatoire national de la politique de la ville.
- RATHELOT Roland et SILLARD Patrick (2009), « Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ? », *Économie et Statistique*, 415-416, pp. 81-96.
- RENAUD Auriane et SEMECURBE François (2016), « Les habitants des quartiers de la politique de la ville : La pauvreté côtoie d'autres fragilités », *Insee Première*, n° 1593, mai.
- TISSOT Sylvie (2004), « Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » : Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville », *Genèses*, n°54 (1), pp. 90-111.
- VAN DE WALLE Isabelle et BRITTON Marianne (2007) « La mobilisation des entreprises dans la politique de développement économique des zones urbaines sensibles » *Cahier de Recherche* n° 244, Décembre, Département « Évaluation des Politiques Publiques », Crédoc.
- VAN DE WALLE Isabelle et ALDEGHI Isa (2016), « L'entrepreneuriat des femmes dans les quartiers populaires : un objectif difficile à atteindre », n° 281, mars, *Consommation et modes de vie*, Crédoc.
- VICAIRE Vincent, SEMECURBE François, FAIVRE Cynthia et DARRIAU Valérie (2017), « Mobilité résidentielle entre 2015 et 2016 : Un mouvement de même ampleur dans les quartiers prioritaires que dans le reste de la ville », Etudes, *Rapport annuel 2017*, Observatoire national de la politique de la ville, pp. 23-40.
- VINET Elise, CADEL Cynthia, FIEULAIN Nicolas, COLOMBANI Colline, BEAL Arnaud et al (2013), Étude-action sur les discriminations multifactorielles envers les femmes dans trois quartiers prioritaires lyonnais, *Rapport de recherche* GRePS-UL2, Région Rhône-Alpes, Ville de Lyon. <halshs-01213287>.
- ZERMANI Mounira (2006), « La stigmatisation du quartier : terrain miné ou passerelle vers l'extérieur ? Entretien avec les jeunes », *Sociétés*, volume 4 (n° 94), p. 45-54.

Annexe 1**Entités structurant la politique de la ville (non exhaustifs)**

1977	Fonds d'aménagements urbain et du groupe interministériel «habitat et vie sociale» (HVS)
1981	Commission nationale du développement social des quartiers (CND SQ), Création des zones d'éducation prioritaires (ZEP)
1982	Création des missions locales
1983	Création de l'association des maires des villes de banlieue des grandes villes de province (Ville et Banlieue)
1984	148 conventions de Développement social des quartiers sont signées et inscrites aux contrats de plan État-Région (1984-1989)
1988	Création du Comité interministériel des villes (Civ), du Conseil national des villes (CNV) et de la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (Div)
1989	Signature des premiers contrats de ville
1990	Création du ministère chargé de la politique de la ville, confié à Michel Delebarre
	Nomination de 13 sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville
	Loi sur la solidarité financière qui crée la Dotation de solidarité urbaine (DSU)
1991	Loi d'orientation pour la ville (LOV), mise en œuvre du droit à la ville et des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale Comité interministériel des villes qui annonce les premiers «Grands projets urbains» (GPU), pour un nouvel élan social, économique, culturel et urbain aux quartiers en grande difficulté
1993	Lancement à titre expérimental des contrats de ville dans le cadre du XI ^e Plan
1995	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui crée les premières zones de redynamisation urbaine et de revitalisation rurale
1996	Entrée en application des zones franches urbaines (ZFU), zones de redynamisation urbaine (ZRU), zones urbaines sensibles (Zus) Création de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca)
1998	Un comité interministériel des villes définit «une nouvelle ambition pour les villes»
1999	Comité interministériel des villes: 50 Grands projets de ville (GPV) sont créés ainsi que 30 Opérations de renouvellement urbain (ORU)
	Signature de 247 contrats de ville dans le cadre du XII ^e Plan,
2000	Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement urbain (dite loi SRU) qui impose le seuil d'au moins 20 % de logements sociaux dans chaque commune
2003	Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (dite loi Borloo), qui lance le Programme national de rénovation urbaine (PNRU): 200 000 logements à détruire, 200 000 à construire, 200 000 à réhabiliter
2004	Création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), Création de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (OnZus)
2005	Loi de programmation pour la cohésion sociale, et lancement du plan de cohésion sociale (mobilisation pour l'emploi, accès au logement, égalité des chances). Mise en place de six préfets délégués pour l'égalité des chances, Création de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Epipe)
2006	Comité interministériel des villes: lancement des Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs), avec 5 champs prioritaires (accès à l'emploi et développement économique; amélioration de l'habitat et du cadre de vie; réussite éducative et égalité des chances; citoyenneté et prévention; accès à la santé) Loi pour l'égalité des chances, Création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)

2007	Loi instituant le droit au logement opposable (Dalo) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale
	Le président de la République Nicolas Sarkozy lance «Espoir banlieues — Une dynamique pour la France»
2008	Comité interministériel des villes: chaque ministre présente son plan d'actions pour les banlieues, dans le cadre d'un programme triennal
	Lancement des délégués du Préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville
2009	La Div devient le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SGCIV)
	Création des cordées de la réussite
2011	Lancement des Cucs expérimentaux pour mobiliser les politiques publiques dans les quartiers prioritaires
2012	Concertation nationale «Quartiers, engageons le changement!», sous la tutelle de François Lamy, ministre délégué à la Ville
	15 nouvelles zones de sécurité prioritaires (ZSP)
2013	Comité interministériel des villes: suite à la concertation nationale «Quartiers, engageons le changement!», 27 propositions d'actions annoncées
	Mise en service par État de la plateforme de géo-référencement pour déterminer, dans des fichiers d'adresses, celles situées en quartiers prioritaires de la politique de la ville
2014	Loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine dite loi Lamy: principe de co-construction avec les habitants, critère unique de concentration de pauvreté dans la définition des quartiers, contrat de ville à l'échelle intercommunale, nouveau programme national de renouvellement urbain
	Création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) regroupant la Datar, le SGCIV et l'Acsé, Lancement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)
2015	1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) en métropole et Outre-mer remplacent les zones urbaines sensibles. Les zones franches urbaines (ZFU) sont refondues en «100 territoires entrepreneurs». 77 des 80 zones de sécurité prioritaires (ZSP) sont opérationnelles dans des QPV
	Signature des contrats de ville 2015-2020: portage intercommunal, contrat unique et projet intégré, mobilisation du droit commun, création des conseils citoyens
	Comité interministériel pour l'Égalité et la Citoyenneté (Ciec) qui adopte 60 décisions pour encourager l'engagement à la citoyenneté, créer les conditions de la mixité sociale et favoriser l'égalité réelle
	Mise en place du nouveau réseau d'éducation prioritaire (REP et REP +), calqué sur la géographie de la politique de la ville
2016	1 ^{er} Forum national des conseils citoyens: 1 000 conseillers citoyens réunis à la Cité des sciences et de l'industrie (Paris)
	Loi Égalité et Citoyenneté adoptée par le Parlement, et promulguée le 27 janvier 2017
2018	Feuille de route de mobilisation nationale pour les habitants des quartiers autour de trois grandes orientations: garantir les mêmes droits aux habitants des quartiers, favoriser l'émancipation, faire République

Source: Commissariat général à l'égalité des territoires (2017), poster chronologique de la politique de la ville, Revue Urbanisme, Hors-série n° 62 « 40 ans de politique de la ville », novembre-décembre.



38 % des habitants
des Zus en âge
de travailler ont été
en emploi sur toute
la période 2012-2014.



Trajectoires professionnelles en Zus entre 2012 et 2014

43 % des habitants sont restés chômeurs
ou inactifs sur toute la période

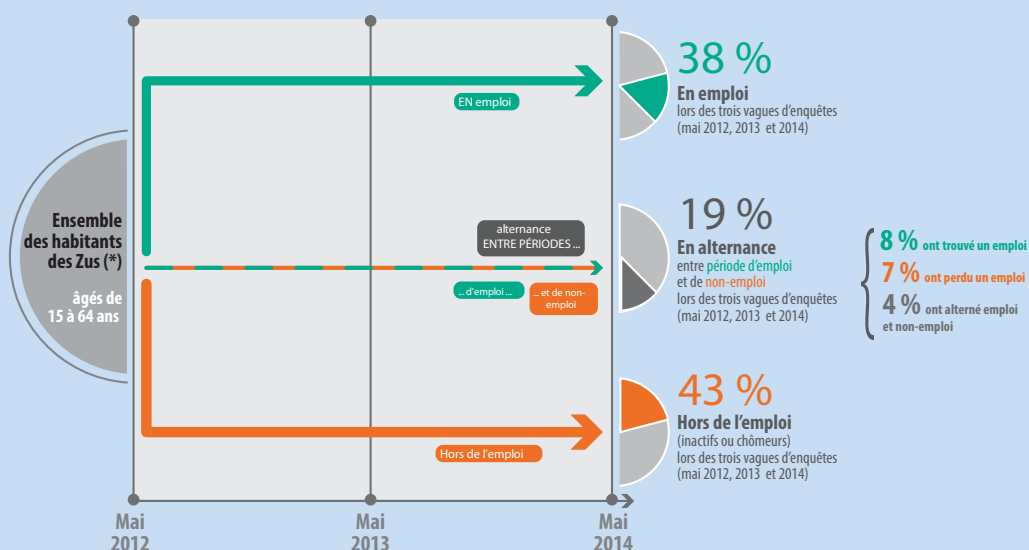
PASCAL DIEUSAERT
DAMIEN SÉITÉ
CGET – ONPV

Les habitants des zones urbaines sensibles (Zus) sont fréquemment sans emploi, étant soit chômeurs, soit inactifs. Entre 2012 et 2014, 43 % des personnes âgées de 15 à 64 ans résidant dans les Zus ont déclaré, à intervalle régulier chaque année, être dans une situation de non-emploi : ainsi, 25 % d'entre elles ont dit être au chômage, 14 % en études, 34 % au foyer et 11 % retraitées. Inversement, sur cette période, 38 % des habitants de Zus occupaient un emploi à chacune des trois interrogations annuelles : 92 % des hommes travaillaient à temps plein, sur l'ensemble de la période, contre seulement 73 % des femmes. Enfin, 19 % des personnes ont alterné périodes d'emploi et de non-emploi sur les trois ans : durant cette période, 7 % ont perdu leur emploi et 8 % en ont trouvé un.

Le panel politique de la ville (PPV, [encadré «Le panel politique de la ville»](#)) a permis de mener une analyse longitudinale des trajectoires professionnelles des habitants des zones urbaines sensibles (Zus). La prise en compte des Zus reste pertinente car elles englobent, en grande partie, les quartiers prioritaires actuels. 43 % de la population des Zus de 15 à 64 ans (soit celle en âge de travailler) a déclaré être sans emploi à chacune des trois vagues d'en-

quête ([graphique 1](#)). Inversement, 38 % des personnes ont déclaré avoir toujours été en emploi. Enfin, 19 % ont alterné phases d'emploi et de non-emploi au cours des trois années. Plus précisément, 7 % des personnes sont passées d'une situation d'emploi à une autre en dehors de l'emploi, 8 % d'une situation de non-emploi à une situation d'emploi et 4 % ont connu une phase d'emploi entrecoupée de périodes de non-emploi ou inversement.

Graphique 1
Trajectoires professionnelles des habitants des Zus âgés de 15 à 64 ans entre 2012 et 2014



* Situées dans des communes de plus de 10000 habitants

Source : panel politique de la ville, 2012 à 2014.

Traitement : CGET-ONPV.

Champ : zones urbaines sensibles situées dans des communes de plus de 10000 habitants.

Réalisation : CGET/DST/Cellule Carto, FP, 2018

Note de lecture : entre 2012 et 2014, au moment des dates d'enquêtes, 43 % des habitants des Zus âgés de 15 à 64 ans sont restés sans emploi en 2012, 2013 et 2014, 38 % sont restés en emploi et 19 % ont alterné périodes d'emploi et de non-emploi.

LE PANEL POLITIQUE DE LA VILLE

Entre 2011 et 2014, une enquête panélisée a été réalisée par le secrétariat général du Comité inter-ministériel à la ville (SG-CIV), la Caisse des dépôts, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), ainsi que le Plan urbanisme construction architecture (Puca) dans 46 zones urbaines sensibles (Zus). Le but était, entre autres, de mieux appréhender les trajectoires professionnelles dans ces quartiers défavorisés. Pour ce faire, 1800 ménages ont été interrogés tous les ans, représentant 4700 individus. L'échantillon est représentatif des 558 Zus situées intégralement dans les communes de plus de 10 000 habitants. L'échantillon de la vague 1 en 2011 étant trop restreint, seules les trois autres vagues sont exploitées dans cette analyse.

L'enquête a été réalisée en deux temps. Un référent était désigné pour chaque ménage interrogé. Ses réponses permettaient de constituer l'enquête ménage (informations sur la vie du ménage, les conditions de logement, la perception du quartier, les revenus et charges du ménage, l'intention de déménagement, etc.). Chaque membre du ménage (y compris le référent) était ensuite interrogé en face-à-face pour compléter le questionnaire individuel (situation par rapport à l'emploi, état de santé, implication associative, etc.).

Une forte attrition inter-vague a caractérisé cette enquête. Selon les vagues, entre 20 % et 30 % des individus suivis étaient non répondants lors de la vague suivante. Sur plus de 4 000 personnes, seules 1 127 sont conservées dans la base utilisée dans cette étude. Il s'agit des personnes interrogées au cours des trois vagues d'étude, âgées de 15 à 64 ans (c'est-à-dire en âge de travailler) et dont les réponses ont été jugées suffisamment fiables.

Trois trajectoires sont étudiées : celles des personnes qui ont déclaré être sans emploi aux dates d'interrogation des trois vagues (modalité « Sans emploi »), celles des personnes qui ont déclaré travailler aux trois vagues (modalité « Emploi ») et celles des personnes qui ont déclaré au moins une période de non-emploi et une période d'emploi au cours des trois vagues (modalité « Alternance »).

Les trajectoires professionnelles diffèrent sensiblement selon les caractéristiques des personnes : l'âge, le sexe, le niveau de formation ou encore la situation familiale sont autant de critères qui impactent les trajectoires professionnelles des individus, y compris dans les Zus. Les causes et caractéristiques des périodes de non-emploi peuvent, en effet, varier selon différents motifs : études, vie de famille, problèmes de santé, etc.

Depuis 2014, une nouvelle géographie prioritaire est entrée en vigueur, entraînant la suppression des zones urbaines sensibles. Le panel politique de la ville n'est pas représentatif des nouveaux quartiers prioritaires ; néanmoins, toutes les Zus présentes dans l'échantillon du panel font partie de la nouvelle géographie prioritaire.

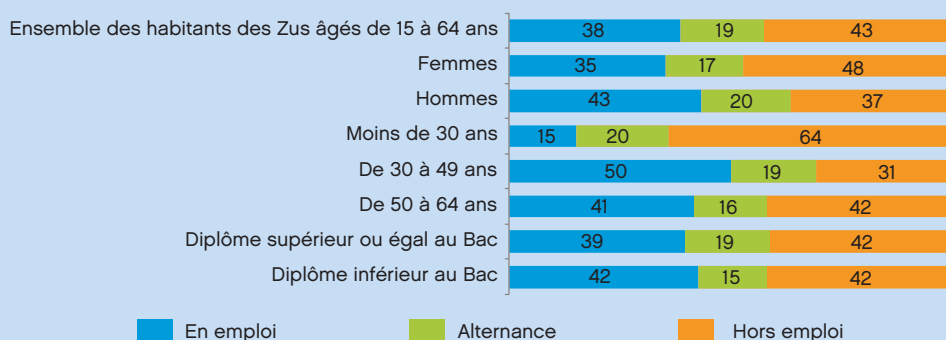
Sur l'ensemble de la période 2012-2014, les jeunes de 16 à 29 ans sont plus souvent en situation permanente de non-emploi (64 %, contre moins de 40 % pour le reste de la population, [graphique 2](#)) du fait d'une part importante de lycéens et d'étudiants (23 % parmi les jeunes) et de difficultés d'insertion sur le marché de l'emploi, particulièrement dans les zones urbaines sensibles.

Parmi les personnes de 50 ans à 64 ans, le

non-emploi se traduit différemment, avec une partie de la population qui quitte l'emploi pour partir à la retraite (38 % des personnes sans emploi). Les femmes, particulièrement dans les Zus, sont plus souvent dans une situation d'inactivité que les hommes (hors études et formation¹). Aussi, la part de personnes en dehors de l'emploi sur les trois ans est plus élevée chez les femmes que chez les hommes (48 %, contre 37 %).

1. En 2014, 36 % des femmes de 15 à 64 ans résidant dans les Zus sont ainsi inactives, contre 19 % des hommes [ONPV, 2015].

Graphique 2
Trajectoires professionnelles des habitants des Zus âgés de 15 à 64 ans entre 2012 et 2014 en fonction du niveau de diplôme, du sexe, de l'âge (en %)



Source : panel politique de la ville, 2012 à 2014.

Traitement : CGET-ONPV.

Champ : zones urbaines sensibles situées dans des communes de plus de 10 000 habitants.

Note de lecture : entre 2012 et 2014, 48 % des habitantes des Zus sont restées sans emploi en 2012, 2013 et 2014.

Parcours hors de l'emploi entre 2012 et 2014 : 62 % sont des femmes

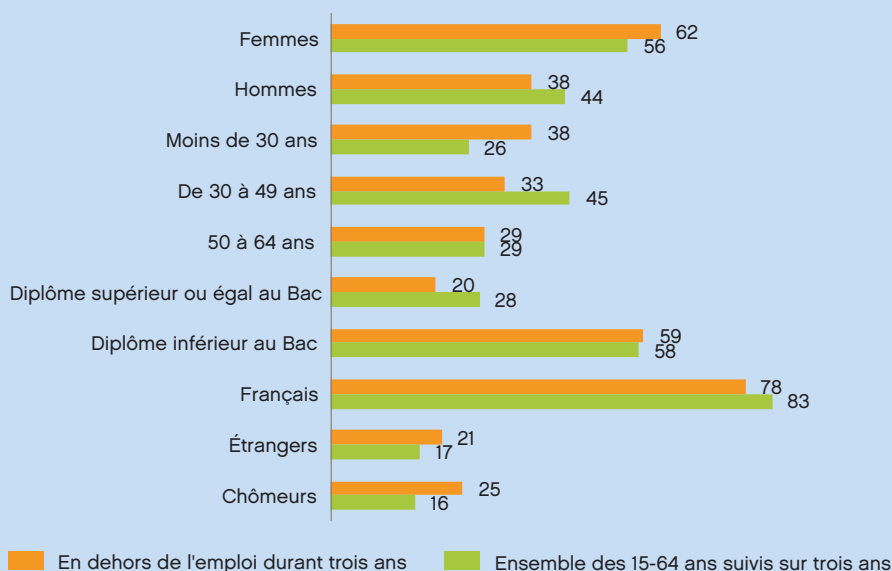
2. En 2014, cette part est de 47 % en Zus, contre 65 % dans les unités urbaines englobantes.

Conséquence d'une inactivité et d'un chômage importants, la part des habitants des Zus en âge de travailler et effectivement en emploi est nettement plus faible que dans les unités urbaines englobantes [ONPV, 2015]². La part de chômage est ainsi plus élevée dans les Zus notamment en raison d'un niveau de

formation en moyenne plus faible en Zus que dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes.

Sur la période 2012-2014, 43 % des individus ont déclaré être sans emploi à chaque interrogation (graphique 3). Ce taux est plus important parmi les femmes (62 %, contre 38 % chez les

Graphique 3
Caractéristiques des personnes hors de l'emploi sur la période de 2012 à 2014 (en %)



Source : panel politique de la ville, 2012 à 2014.

Traitement : CGET-ONPV.

Champ : zones urbaines sensibles situées dans des communes de plus de 10 000 habitants.

Note de lecture : dans les Zus, entre 2012 et 2014, 25 % des personnes sans emploi sur les trois vagues sont au chômage en 2012, 2013 et 2014, alors qu'elles ne représentent que 16 % des personnes âgées de 15 à 64 ans interrogées durant cette période.

hommes). Il s'agit plus souvent d'inactifs que de chômeurs (62 %, contre 25 %). Enfin, 5 % de ces personnes sans emploi sont passées d'une situation de chômage à une situation d'inactivité, ce qui pourrait notamment traduire une forme de découragement à retrouver un emploi.

Compte tenu notamment des poursuites d'études, la part des moins de 30 ans inactifs pour cause d'études ou formation est ainsi en 2014, dans les Zus, relativement proche de celle observée dans les unités urbaines englobantes [ONPV, 2015]³. Aussi, entre 2012 et 2014, parmi les jeunes sans emploi sur les trois vagues (64 % d'entre eux au total), trois catégories se distinguent : les chômeurs (28 %), les lycéens ou étudiants (36 %) et les inactifs au foyer (20 %, [tableau 1](#)). Les études constituent donc le principal facteur repoussant l'entrée dans le monde du travail.

Même si les études représentent la première cause de « non-emploi » chez les jeunes, leur niveau de chômage est particulièrement important dans les Zus. La part de chômage⁴ des moins de 30 ans atteint ainsi 19 % en quartiers prioritaires, contre 9 % dans les unités urbaines englobantes [ONPV, 2015].

En 2012, 42 % des femmes des Zus âgées de 25 à 64 ans sont inactives et à ce titre en retrait du marché de l'emploi [Henry, Dieusaert, 2014]. Cette inactivité s'explique en partie par

le niveau de formation globalement plus faible dans les quartiers prioritaires et par la proportion de mères au foyer. Aussi, les trois quarts des personnes âgées de 30 à 49 ans sans emploi dans les Zus entre 2012 et 2014 sont des femmes. En outre, une large majorité de ces personnes sans emploi ont des enfants (87 %, contre 80 % de l'ensemble des 30-49 ans). Par ailleurs, beaucoup sont au foyer (54 %) et ont déjà travaillé au cours de leur vie (71 %), ce qui peut indiquer une interruption professionnelle suite à un changement familial. En outre, les femmes des quartiers prioritaires peuvent éprouver davantage de difficultés pour se déplacer dans et hors de leur quartier : seules 42 % ont le permis de conduire, contre 70 % des hommes [Dauvergne, 2015], ce qui peut complexifier la recherche d'emploi. Aussi, les femmes des quartiers prioritaires n'effectuant aucun déplacement quotidien au sein ou en dehors de leur quartier sont nettement plus nombreuses que les hommes [Juste, 2018].

38 % des personnes âgées de 50 à 64 ans sans emploi sur les trois vagues sont retraitées ou pré-retraitées. Elles s'inscrivent, en outre, moins fréquemment à Pôle emploi que les personnes sans emploi d'âges inférieurs (9 %, contre 18 % en moyenne), ce qui pourrait illustrer une démotivation plus grande chez certains seniors à trouver ou retrouver un emploi.

3. Cette part est de 34 % en Zus, contre 37 % dans les unités urbaines englobantes.
4. La part de chômage d'une classe d'âge mesure la part de chômeurs dans la population totale de la classe d'âge alors que le taux de chômage rapporte cette part de chômeurs à la population d'actifs (chômeurs ou en emploi) de la classe d'âge.

Tableau 1
Profil des habitants des Zus sans emploi entre 2012 et 2014 selon leur âge (en %)

	Ensemble 15-64 ans	Moins de 30 ans	De 30 à 49 ans	50 ans et plus
Femme	62	58	73	56
Homme	38	42	27	44
Niveau de diplôme supérieur ou égal au Bac	20	27	19	11
Niveau de diplôme inférieur au Bac	59	43	63	77
Chômeur	25	28	26	18
En étude ou formation	14	36	–	–
Inactif au foyer	34	20	54	31
Retraité	11	–	–	38
Inscrit à Pôle emploi	18	25	18	9
Se déclare limité par son état de santé	33	10	35	60

Source : panel politique de la ville, 2012 à 2014.
Traitement : CGET-ONPV.
Champ : zones urbaines sensibles situées dans des communes de plus de 10000 habitants.
Note de lecture : dans les Zus, entre 2012 et 2014, 42 % des personnes sans emploi sur les trois vagues et de moins de 30 ans sont des hommes.

5. En 2010, 27,7 % des actifs en emplois des Zus, âgés de 25 à 59 ans sont manœuvres, ouvriers spécialisés, ouvriers qualifiés ou hautement qualifiés, contre 15,1 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes.

L'état de santé semble être, chez les non-retraités, un obstacle important à la recherche d'emploi. En effet, 60 % des individus sans emploi âgés de 50 à 64 ans déclarent souffrir de problèmes de santé qui affectent leur recherche d'emploi, contre respectivement 10 % et 35 % des moins de 30 ans et des 30-49 ans. Les ouvriers étant particulièrement

représentés dans les Zus [Onzus, 2011] ⁵ (34 % en 2014, contre 20 % sur l'ensemble du territoire), les conditions de travail pénibles ont pu, plus souvent, altérer la santé des actifs occupés. En effet, 43 % des ouvriers déclarent en 2010 souffrir d'au moins une contrainte physique, contre 12 % des cadres [Rivalin, Sandret, 2014].

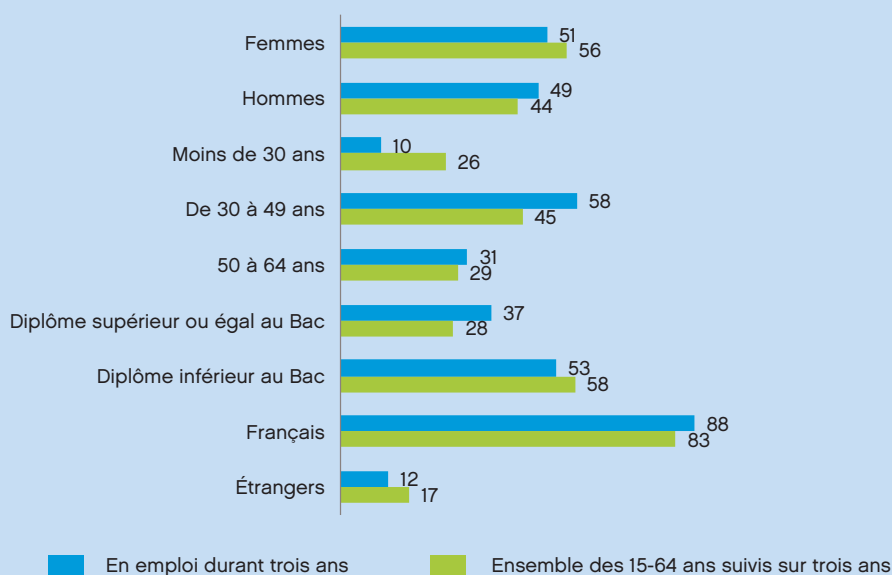
Parcours en emploi entre 2012 et 2014 : 37 % ont un diplôme au moins équivalent au baccalauréat

Une large majorité des habitants des Zus âgés de 15 à 64 ans ayant déclaré occuper un emploi au cours des trois vagues d'enquêtes est âgée de 30 à 49 ans (58 %) ou de plus de 50 ans (31 %, [graphique 4](#)).

Disposer d'un niveau de diplôme supérieur au Bac favorise souvent une insertion profession-

nelle plus rapide et plus pérenne, y compris dans les Zus. Ainsi, les personnes en emploi durant toute la période 2012-2014 présentent un niveau de formation plus élevé que celles à l'écart de l'emploi durant cette même période : 37 % ont un niveau d'études au moins égal au Bac, contre 20 % pour celles sans emploi.

Graphique 4
Profils des habitants des Zus en emploi durant toute la période 2012-2014 (en %)



Source : panel politique de la ville, 2012 à 2014.

Traitement : CGET-ONPV.

Champ : zones urbaines sensibles situées dans des communes de plus de 10 000 habitants.

Note de lecture : dans les Zus, entre 2012 et 2014, 37 % des personnes en emploi sur les trois vagues ont au moins le Bac, alors que seuls 28 % des habitants des Zus de 15 à 64 ans suivis sur cette période ont atteint ce niveau de diplôme.

Peu de mobilité professionnelle durant la période 2012-2014

Entre 30 et 49 ans, la part des personnes en emploi sur toute la période (58 %) est plus élevée que la part de celles sans emploi sur toute la période (45 %). Cette classe d'âge correspond en effet à la période la plus propice à une activité professionnelle.

La situation professionnelle des personnes en emploi au cours des trois vagues d'enquête est relativement stable: 82 % travaillent ainsi à temps complet en 2014 et 86 % sont en CDI (tableau 2). Près d'une sur deux (48 %) est, en 2014, employé ou ouvrier, du fait d'un niveau de formation globalement faible. En outre, 29 % sont fonctionnaires (contre 20 % sur l'ensemble du territoire en 2017 [DGAFP, 2017]), 64 % salariés au sein d'une entreprise privée et 6 % indépendants⁶. Enfin, seuls 4 % des individus ont changé de profession au cours des trois ans. Une situation macroéconomique fragile

se caractérisant par une hausse du chômage, comme c'était le cas entre 2012 et 2014 avec la crise économique, pourrait inciter un actif en emploi à conserver son emploi, même si celui-ci ne le satisfait pas totalement.

Seules 2 % des personnes de plus de 50 ans en emploi sur toute la période 2012-2014 déclarent avoir changé de profession, ce qui, là encore, peut traduire une situation professionnelle plus stable mais aussi la crainte de ne pas retrouver un emploi en cas de démission. Enfin, les personnes de 50 ans et plus en emploi sur la même période sont globalement moins diplômées que celles de moins de 50 ans (22 % ont un niveau d'études supérieur ou égal au Bac contre 44 % des moins de 50 ans), illustrant ainsi des différences d'accès à l'éducation au fil des générations.

6. Aucune des personnes interrogées ne s'est déclarée chef d'entreprise

Tableau 2
Profil des habitants des Zus en emploi durant toute la période 2012-2014 selon leur âge (en %)

	Ensemble 15-64 ans	Âgés de moins de 50 ans	Âgés de 50 ans et plus
Femme	51	48	58
Homme	49	52	42
Travaille à temps complet	82	84	78
Diplôme d'un niveau supérieur ou égal au Bac	37	44	22
Diplôme d'un niveau inférieur au Bac	20	47	67
Travaille dans sa commune de résidence	43	42	47
Travaille en dehors de sa commune de résidence	51	52	49
Statut de fonctionnaire	29	29	30
En CDI pendant 3 ans	86	87	83
En CDD pendant 3 ans	6	6	6
Même logement	96	95	99
A changé d'emploi au cours des 3 ans	4	5	2

Source: panel politique de la ville, 2012 à 2014.
Traitement: CGET-ONPV.
Champ: zones urbaines sensibles situées dans des communes de plus de 10000 habitants.
Note de lecture: dans les Zus, entre 2012 et 2014, 52 % des personnes en emploi sur les trois vagues et de moins de 50 ans sont des hommes.

Les femmes plus exposées au sous-emploi

Sur la période 2012-2014, les femmes travaillent sensiblement plus souvent à temps partiel que les hommes (27 % de celles en emploi sur toute la période, contre 8 % des

hommes). En 2015, dans les Zus, le temps partiel concerne en effet trois à quatre fois plus les femmes que les hommes [ONPV, 2015]. Or, ce temps partiel peut être consi-

déré pour partie comme «subi» et non «souhaité». Par ailleurs, les femmes occupent davantage des postes en contrat à durée déterminée (9 %, contre 3 % des hommes, [tableau 3](#)). Enfin, elles travaillent plus souvent dans leur commune de résidence

(34 %, contre 23 % des hommes): c'est le résultat d'une recherche d'emploi dans un périmètre plus limité, notamment en raison de problèmes de mobilité ou de contraintes familiales (avec en particulier davantage de familles monoparentales).

Tableau 3

Profil des habitants des Zus en emploi durant toute la période 2012-2014 selon leur sexe (en %)

	Femmes	Hommes
Travaille à temps complet	73	92
Diplôme d'un niveau supérieur ou égal au Bac	36	39
Diplôme d'un niveau inférieur au Bac	55	52
Ne sait pas	9	9
Travaille dans sa commune de résidence	55	30
Travaille en dehors de sa commune de résidence	40	62
Ne sait pas	5	8
Statut de fonctionnaire	20	10
En CDI	83	87
En CDD	9	3
N'a pas déménagé au cours des 3 ans	96	97
A changé d'emploi au cours des 3 ans	5	2

Source: panel politique de la ville, 2012 à 2014.

Traitement: CGET-ONPV.

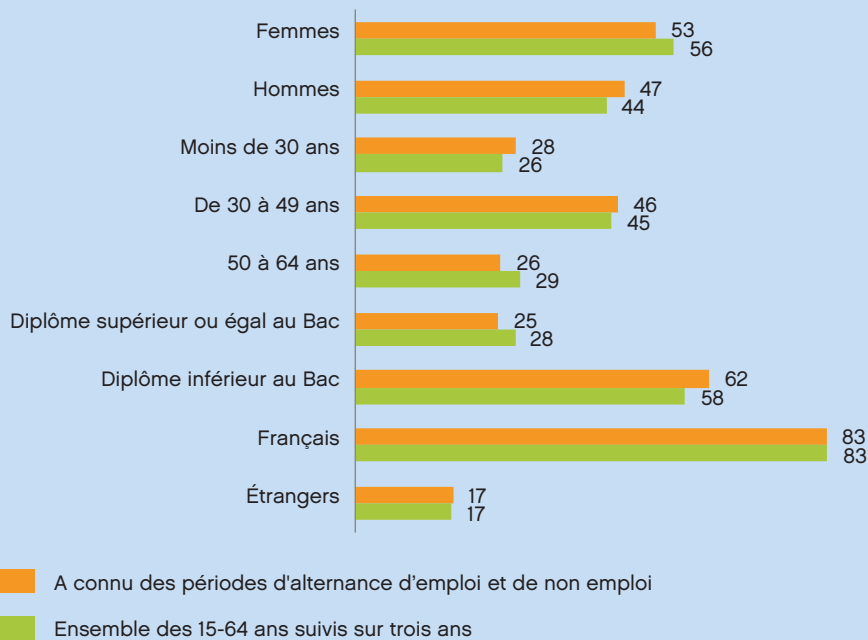
Champ: zones urbaines sensibles situées dans des communes de plus de 10 000 habitants.

Note de lecture: dans les Zus, entre 2012 et 2014, 92 % des personnes en emploi sur les trois vagues et de sexe masculin travaillent à temps complet.

Parcours alternant période d'emploi et de non-emploi : 62 % ont un diplôme inférieur au baccalauréat

Les personnes ayant alterné phases d'emploi et de non-emploi entre 2012 et 2014 représentent 19 % des habitants des Zus âgés de 15 à 64 ans. Parmi elles, celles d'un niveau d'études au moins égal au Bac sont relativement peu nombreuses (25 %, contre 37 % pour celles en emploi sur les trois ans), ce qui pourrait expliquer leurs difficultés à

trouver un emploi stable ([graphique 5](#)). Parmi les personnes ayant alterné des situations d'emploi et de non-emploi, une partie est passée d'une situation en emploi à une situation en dehors de l'emploi; une autre partie, à l'inverse, a trouvé un emploi (41 %) et une sur cinq a alterné entre ces deux situations ([graphique 6](#)).



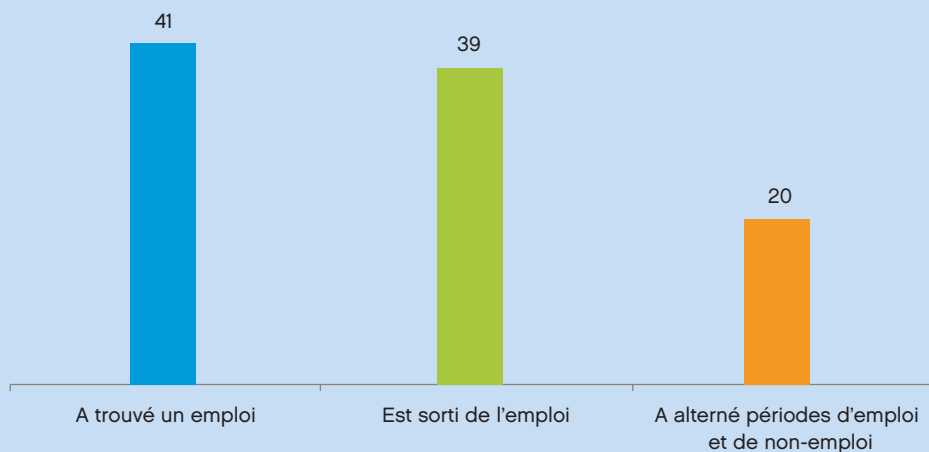
Graphique 5
Profils des habitants des Zus ayant alterné périodes d'emploi et de non-emploi durant la période 2012-2014 (en %)

Source: panel politique de la ville, 2012 à 2014.

Traitement: CGET-ONPV.

Champ: zones urbaines sensibles situées dans des communes de plus de 10 000 habitants.

Note de lecture: dans les Zus, entre 2012 et 2014, 25 % des personnes ayant alterné emploi et non-emploi ont au moins le Bac alors que, 28 % des habitants des Zus de 15 à 64 ans suivis sur cette période ont atteint ce niveau de diplôme.



Graphique 6
Trajectoires précises des personnes ayant alterné périodes d'emploi et de non-emploi entre 2012 et 2014 (en %)

Source: panel politique de la ville, 2012 à 2014.

Traitement: CGET-ONPV.

Champ: zones urbaines sensibles situées dans des communes de plus de 10 000 habitants.

Note de lecture: dans les Zus, entre 2012 et 2014, 41 % des personnes ayant alterné emploi et non-emploi ont retrouvé un emploi au cours des trois ans.

Bibliographie

DAUVERGNE G. (2015). «Femmes entrepreneures des quartiers populaires: les rêves et la réalité», *Les Échos entrepreneurs*

CASTELL L., PORTELA M. ET RIVALIN R. (2016). Les principales ressources des 18-24 ans, *Insee Première* 1603 «Fonction publique, Chiffres-clés 2017», *Rapport Annuel DGAFP*

HENRY M., DIEUSAERT P. (2014). «L'emploi des femmes dans les zones urbaines sensibles», *Onzus Info*, 2014

JUSTE N. (2018), «La mobilité quotidienne», *Rapport ONPV 2017*

ONPV (2016). «Activité, emploi, chômage: bilan de l'année 2014 dans les quartiers prioritaires». *Rapport ONPV 2015*

ONZUS (2012). «Activité, emploi et chômage». *Rapport Onzus 2011*

RIVALIN R., SANDRET (2014). «L'exposition des salariés aux facteurs de pénibilité dans le travail», *Dares analyse* n°95



Trois ans après leur sortie de formation initiale, 63 % des jeunes au moins titulaires d'un baccalauréat et issus d'un quartier prioritaire de la politique de la ville sont en emploi, contre 78 % pour ceux issus d'un autre quartier des unités urbaines englobantes.



Le Bac et après :

des trajectoires d'études
plus courtes,
des conditions d'insertion
plus erratiques pour les jeunes
de quartiers prioritaires

THOMAS COUPPIÉ
CÉREQ

PASCAL DIEUSAERT
CGET

MÉLANIE VIGNALE
CÉREQ

Les jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) obtiennent plus souvent un baccalauréat professionnel que ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes (38 %, contre 23 %) et, à l'inverse, moins souvent un baccalauréat général (38 %, contre 54 %). Ainsi, compte tenu de la surreprésentation des filières professionnelles, filières courtes à vocation d'insertion rapide, les jeunes des QPV poursuivent moins leurs études après le Bac que ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes (70 %, contre 77 %). Pour autant, les titulaires d'un Bac professionnel issus des QPV poursuivent davantage leurs études après le Bac (40 %, contre 33 % pour ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes), notamment vers un Brevet de technicien supérieur (BTS) ou une licence universitaire. Parmi les jeunes ayant décidé de poursuivre leurs études après le Bac, les cursus universitaires suivis sont plus courts en QPV : seuls 63 % des diplômés du supérieur ayant passé leur Bac en QPV atteignent un niveau d'études supérieur à Bac +2, contre 78 % pour ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes. Un taux d'échec plus important, une forme d'auto-censure, des difficultés financières, davantage de Bacs technologiques ou professionnels sont autant de raisons pouvant expliquer ces cursus d'études post-Bac moins poussés pour les jeunes des QPV.

Trois ans après leur sortie de formation initiale, 37 % des jeunes au moins bacheliers issus des QPV ne travaillent pas, contre 22 % pour ceux issus des autres quartiers des unités urbaines englobantes. Leurs trajectoires professionnelles sont plus erratiques : ils ont ainsi un temps d'accès moyen à leur premier emploi plus long et sont, au cours des trois ans suivant leur sortie de formation initiale, moins longtemps en emploi que les jeunes des autres quartiers des unités urbaines englobantes. Compte tenu de leur niveau d'étude souvent plus faible, les emplois qu'occupent les jeunes au moins bacheliers issus des QPV sont, globalement, moins qualifiés. Pour autant, même à caractéristiques comparables (notamment en termes de niveau d'études), les jeunes diplômés issus des quartiers prioritaires occupent moins souvent des postes de cadres ou de professions intermédiaires.

Toutes choses égales par ailleurs, l'effet du lieu de résidence en QPV est toutefois relativement faible sur l'insertion professionnelle ou le fait d'occuper un poste à responsabilité, notamment par rapport au niveau de diplôme. En revanche, résider en quartier prioritaire a un impact comparable au niveau de diplôme ou à l'origine migratoire sur le sentiment d'avoir subi des pratiques discriminatoires au cours des trois premières années de la vie active (22 %, contre 10 % pour les jeunes issus des autres quartiers des unités urbaines englobantes).

Les habitants des quartiers prioritaires, notamment les jeunes, sont particulièrement confrontés à des difficultés d'insertion professionnelle. Le taux de chômage des personnes âgées de 15 à 64 ans habitant dans les quartiers de la politique de la ville (QPV), en 2017, s'établit à 25 %, contre 9 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes [Dieusaert, 2019 a]. Parmi les jeunes de moins de 30 ans, ce taux de chômage grimpe à 36 %. Les habitants des QPV, y compris les jeunes, atteignent globalement des niveaux de formation moins élevés que les habitants des autres territoires et rencontrent donc davantage de difficultés sur le marché du travail. Pour autant, même parmi les jeunes ayant fait des études supérieures, les taux d'emploi de ceux originaires de ces quartiers restent inférieurs à ceux des autres jeunes. Cette étude analyse les parcours des bacheliers issus des QPV, ayant achevé leur formation initiale en 2013 et interrogés en 2016, de leur accès à l'enseignement supérieur à leurs trajectoires professionnelles au

cours des trois premières années de vie active ([encadré «Source : l'enquête 2016 sur la génération 2013»](#)). Les déterminants des écarts observés entre les jeunes issus des QPV et ceux des autres quartiers sont examinés, en cherchant notamment à isoler un effet propre de l'origine géographique des jeunes, autrement dit l'existence d'un «effet quartier».

Dans un premier temps, l'accès aux études supérieures pour les bacheliers des QPV est étudié via la poursuite des études après le Bac, puis la réussite parmi ceux qui poursuivent ces études et enfin les niveaux de sortie atteints pour les jeunes qui décrochent un diplôme supérieur. Dans un second temps, l'analyse permet d'étudier les parcours vers l'emploi de l'ensemble des bacheliers issus des QPV, au cours des trois premières années de vie active. Le cas des jeunes issus des quartiers mais les ayant quittés entre le Bac et les trois ans suivant la sortie des études est isolé, afin de mettre en lumière leurs trajectoires spécifiques.

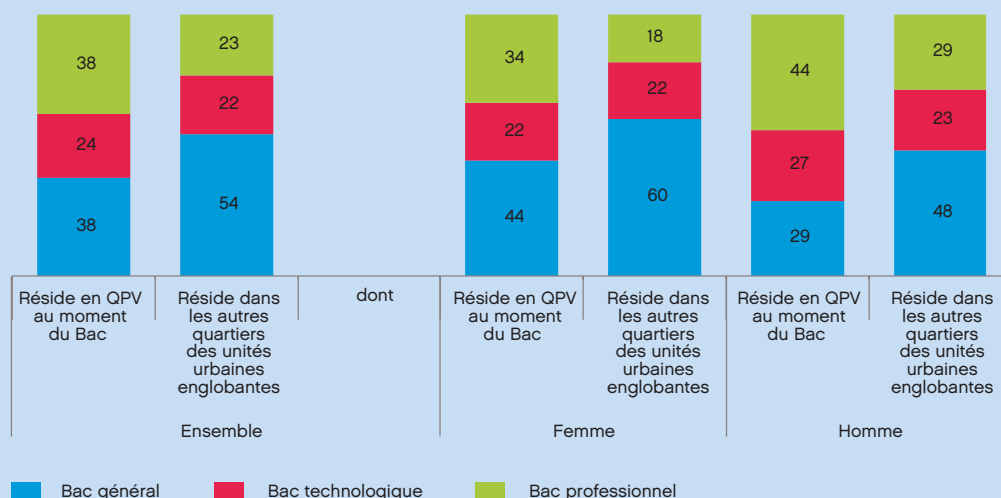
Des poursuites d'études supérieures moins fréquentes et des niveaux de diplômes atteints plus faibles pour les bacheliers des QPV

Plus de bacheliers professionnels dans les QPV

Les lycéens des QPV intègrent massivement les filières professionnelles, bien plus que les autres jeunes urbains [Dieusaert, 2018 c]. Parmi les jeunes sortis de formation initiale en 2013, les bacheliers des QPV sont aussi souvent titulaires d'un Bac professionnel que d'un Bac général (38 % dans les deux cas), contrairement à ceux des autres quartiers des

unités urbaines englobantes, principalement issus des filières générales (54 % de bacheliers généraux contre 23 % de bacheliers professionnels, [graphique 1](#)). Si les femmes se dirigent davantage vers la série générale que les hommes, cette surreprésentation des filières professionnelles en QPV est marquée pour les deux sexes.

Graphique 1
Type de baccalauréat selon le lieu de résidence et le sexe (en %)



Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Champ : jeunes de la Génération 2013, diplômés d'un Bac ou plus, avec une adresse connue au moment du Bac.

Calculs : Céreq, CGET-ONPV.

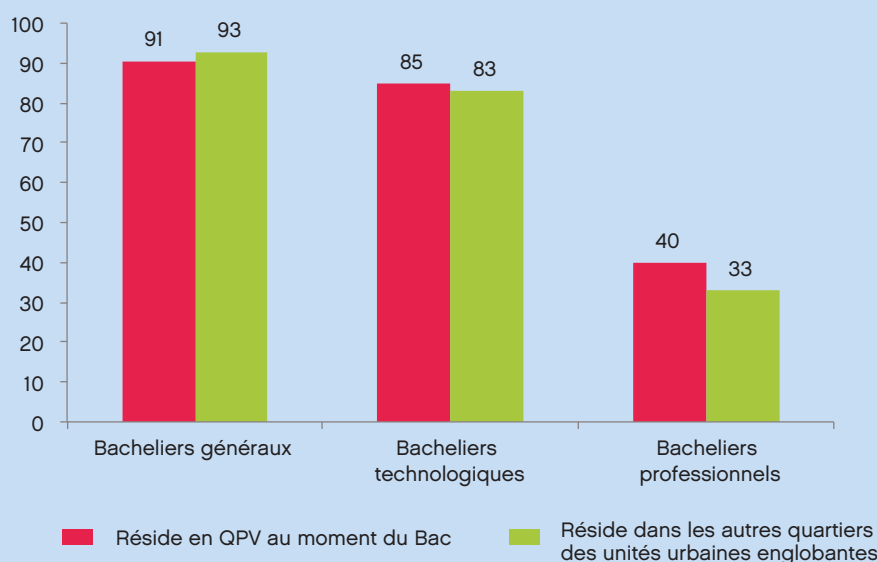
Note de lecture : 38 % des jeunes, au moins bacheliers et résidant en QPV au moment du Bac, ont obtenu un Bac général, 24 % un Bac technologique et 38 % un Bac professionnel.

Des taux de poursuite d'études après le baccalauréat globalement plus faibles en QPV

Les bacheliers généraux ont la plus forte propension à entamer des études supérieures, à l'opposé des bacheliers professionnels [Chaigneau et al, 2019]. La surreprésentation de ces derniers parmi les jeunes des QPV explique, en partie du moins, leurs taux de poursuite d'études post-Bac plus faibles (70 %, contre 77 % pour les jeunes bacheliers des autres quartiers des unités urbaines englobantes).

À série de Bac égale, les taux de poursuite dans le supérieur des bacheliers généraux et technologiques sont semblables entre élèves des QPV et autres élèves (graphique 2). En revanche, le taux de poursuite dans le supérieur des bacheliers professionnels issus des QPV est nettement supérieur à celui des autres jeunes des unités urbaines

englobantes (40 %, contre 33 %). Ce constat peut apparaître paradoxal, dans la mesure où les jeunes bacheliers professionnels des QPV apparaissent être les moins bien armés, économiquement, socialement et scolairement, pour réussir dans l'enseignement supérieur. Il semble donc bien se jouer ici d'autres enjeux. Les jeunes bacheliers professionnels des QPV pourraient davantage poursuivre leurs études en raison d'une insatisfaction plus prégnante à l'égard de leur orientation à l'entrée du lycée. Ils auraient, ainsi, plus souvent le sentiment d'avoir subi et non choisi leur orientation en fin de collège : à niveau de compétences comparables, les jeunes des catégories sociales les plus défavorisées sont en effet



Graphique 2
Taux de poursuite dans le supérieur selon la série du Bac et le lieu de résidence au Bac (en %)

Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Champ : jeunes de la Génération 2013, diplômés d'un Bac ou plus, avec une adresse connue au moment du Bac.

Calculs : Céreq, CGET-ONPV.

Note de lecture : 91 % des titulaires d'un Bac général résidant dans un QPV ont poursuivi leurs études après le Bac, contre 93 % de ceux résidant dans un autre quartier des unités urbaines englobantes.

plus fréquemment orientés contre leur gré, mais aussi vers des filières moins prisées [CNESCO, 2016]. Autre piste, une stratégie défensive liée à l'anticipation de difficultés

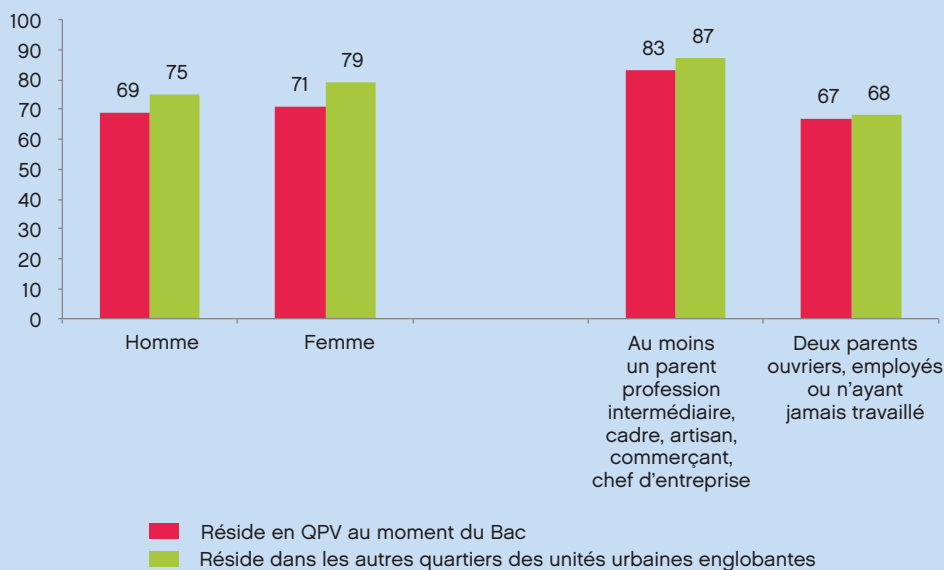
plus importantes à intégrer le monde du travail : à l'instar des jeunes issus de l'immigration, confrontés de façon directe (recherche de stage, accès à l'apprentissage [Kérivel,

Sulzer, 2018]) ou indirecte (dans la famille, parmi leurs pairs [Brinbaum, Kieffer, 2005]) aux difficultés d'insertion sur le marché du travail, les jeunes bacheliers de QPV investiraient davantage dans le supérieur. Enfin, cet engouement plus marqué des bacheliers professionnels des quartiers pour entamer des études supérieures pourrait constituer un enjeu symbolique, à l'image des enfants d'ouvriers ou des jeunes issus de l'immigration, catégories surreprésentées parmi les jeunes de QPV. En effet, l'investissement des enfants d'ouvriers dans les études supérieures serait lié notamment à l'opportunité d'« accès à l'égalité des conditions, [leur] permettant d'être traités temporairement sur un pied d'égalité avec les "enfants de bourgeois" » [Beaud, 2002]. De même, les jeunes ayant un ou deux parents immigrés poursuivraient plus souvent leurs études que les autres : pour eux aussi, la poursuite d'études

revêtirait un enjeu symbolique, celui d'une ascension sociale par le diplôme [Brinbaum, Kieffer, 2009].

Si les taux de poursuite dans le supérieur apparaissent légèrement plus élevés pour les femmes que les hommes, l'écart n'est pas significatif pour les jeunes des QPV (graphique 3). Pour autant, quel que soit le sexe, les jeunes des QPV poursuivent moins souvent leurs études après leur Bac que ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes, notamment les femmes (71 %, contre 79 %). À catégorie socioprofessionnelle des parents comparable, les taux de poursuite dans et hors QPV varient relativement peu. Ainsi, plus de 80 % des bacheliers ayant au moins un parent occupant un emploi de profession intermédiaire, cadre ou indépendant poursuivent leurs études après le Bac, contre deux tiers de ceux ayant deux parents employés, ouvriers ou n'ayant jamais travaillé.

Graphique 3
Taux de poursuite dans le supérieur selon le sexe et la catégorie socio-professionnelle des parents (en %)



Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Champ : jeunes de la Génération 2013, diplômés d'un Bac ou plus, avec une adresse connue au moment du Bac.

Calculs : Céreq, CGET-ONPV.

Note de lecture : 69 % des jeunes hommes des QPV titulaires d'un Bac poursuivent leurs études après le Bac, contre 75 % de ceux résidant dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes.

Un cursus scolaire moins linéaire et un recours plus rare à l'apprentissage pour les jeunes des QPV achevant leurs études au Bac

Les jeunes arrêtant leurs études au baccalauréat ont plus souvent rencontré des difficultés à l'école, ce constat étant encore plus marqué pour les jeunes issus des QPV : plus d'un quart des jeunes des QPV ne poursuivant pas leurs études après le Bac ont redoublé au moins une fois avant la 6^e, contre 17 % de ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes.

Par ailleurs, dès l'orientation en fin de collège, les deux tiers des jeunes des QPV sortant du secondaire se sont dirigés vers des voies professionnelles (CAP ou première année de Bac professionnel), contre 57 % pour ceux issus des autres quartiers

des unités urbaines englobantes ([tableau 1](#)). Parmi eux, seuls 6 % l'ont fait en apprentissage, contre 12 % pour les lycéens des autres quartiers des unités urbaines englobantes. Pourtant, 43 % de ceux qui se sont dirigés vers un lycée professionnel déclarent qu'ils auraient préféré être apprentis (contre 39 % des jeunes des autres quartiers des unités urbaines englobantes). Ceci témoigne d'un accès plus difficile aux formations en apprentissage pour les jeunes issus des QPV : ils pâtissent en effet d'un moindre capital social pour rechercher une entreprise d'accueil et y renoncent même souvent, faute de savoir comment faire [Kérivel, Sulzer, 2018].

Tableau 1

Orientation après la 3^e et apprentissage des jeunes ayant arrêté leurs études au moment du Bac (en %)

	2 ^e générale ou technologique*	1 ^{re} année de CAP*	1 ^{re} année de Bac professionnel*	autre*	dont apprentissage**	préférence pour l'apprentissage***
Réside en QPV au moment du Bac	34	23	42	1	6	43
Réside dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes	42	21	36	1	12	39

Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Champ : * jeunes sortis de formation diplômés du Baccalauréat ; ** parmi ceux s'étant orientés vers un CAP ou Bac professionnel ; *** parmi ceux n'ayant pas accédé à une formation en apprentissage.

Calculs : Céreq, CGET-ONPV.

Note de lecture : 34 % des jeunes ayant arrêté leurs études au moment du Bac et résidant dans un QPV au moment du Bac se sont orientés après la 3^e en 2^e générale ou technologique, contre 42 % de ceux résidant dans un autre quartier des unités urbaines englobantes.

À caractéristiques comparables, les jeunes titulaires d'un Bac professionnel poursuivent davantage leurs études lorsqu'ils sont issus des QPV

Toutes choses égales par ailleurs, les jeunes titulaires d'un Bac général ou technologique poursuivent davantage leurs études que ceux titulaires d'un Bac professionnel (88 %, contre 32 % pour un individu de référence¹, [graphique 4](#)). Pour ces derniers, résider dans un QPV augmente bien les chances de poursuivre les études après le Bac (39 %, contre

32 % pour un jeune résidant dans un autre quartier des unités urbaines englobantes), tout comme le fait d'avoir au moins un de ses parents immigré. Ce constat semble confirmer les différentes hypothèses évoquées plus haut (orientation subie, stratégie défensive et enjeu symbolique de l'accès à l'enseignement supérieur) pour ces populations.

1. Un bachelier professionnel homme, habitant dans un autre quartier des unités urbaines englobantes, n'ayant aucun parent cadre ou en profession intermédiaire, ni ses deux parents employés, ouvrier ou n'ayant jamais travaillé, avec deux parents français de naissance et n'ayant pas redoublé avant la 6^e.

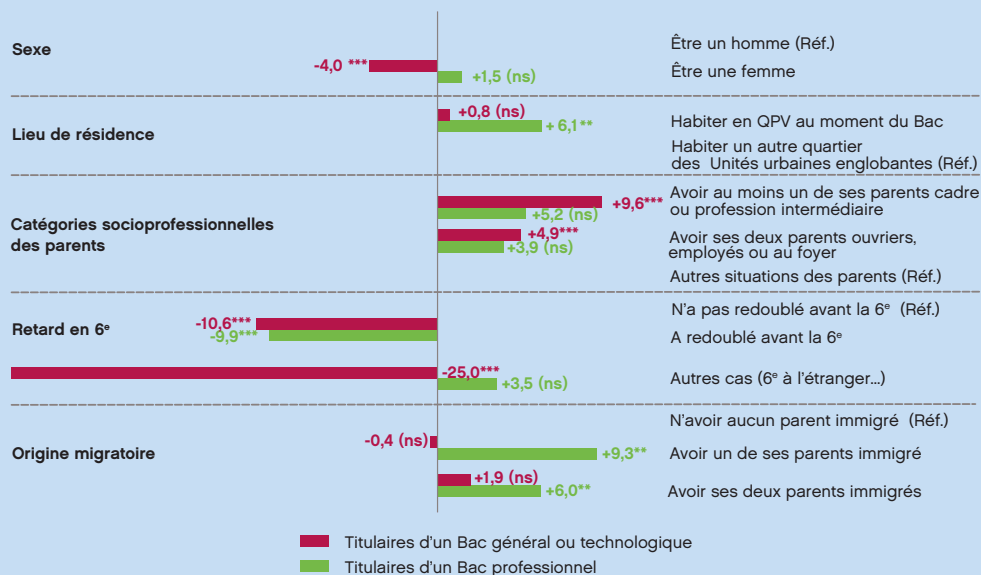
Contrairement aux bacheliers professionnels, les bacheliers généraux et technologiques ne poursuivent pas plus leurs études, toutes choses égales par ailleurs, lorsqu'ils résident

en QPV (89 % de poursuite d'études pour un individu de référence s'il est issu d'un QPV, 88 % s'il est issu d'un autre quartier des unités urbaines englobantes).

Graphique 4
Probabilité
de poursuivre
ses études
après le Bac
pour un individu
de référence

85,7 % pour
un bachelier
général ou
technologique

29,1 % pour
un bachelier
professionnel



Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Champ : jeunes sortants de formation initiale en 2013 avec un diplôme de niveau supérieur ou égal au Bac, avec une adresse connue au moment du Bac.

Calculs : Céreq, CGET-ONPV.

Méthodologie : les coefficients présentés sont issus de deux régressions logistiques. Les coefficients des régressions sont significatifs au seuil de 1 % (***), 5 % (**), 10 % (*) ou non significatifs (ns).

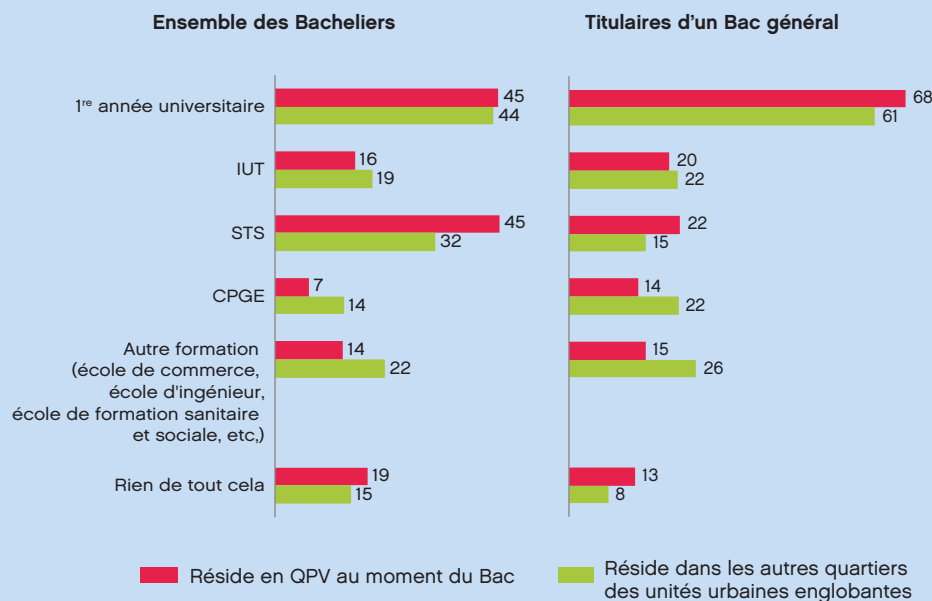
Note de lecture : un bachelier professionnel homme, habitant dans un autre quartier des unités urbaines englobantes, n'ayant aucun parent cadre ou en profession intermédiaire, ni ses deux parents employés, ouvrier ou n'ayant jamais travaillé, avec aucun parent immigré et n'ayant pas redoublé avant la 6^e a 31,8 % de chance de poursuivre ses études, contre 38,9 % (+7,2 points) s'il avait résidé en QPV au moment de passer son Bac.

Des aspirations d'orientation post-Bac moins ambitieuses en QPV

En terminale, les vœux d'orientation varient sensiblement selon le lieu de résidence des lycéens (graphique 5). Ainsi, les jeunes des QPV postulent davantage à un brevet de technicien supérieur (45 %, contre 32 % des bacheliers des autres quartiers des unités urbaines englobantes), mais moins souvent aux autres filières sélectives comme les IUT, les écoles d'ingénieur, de commerce, d'art... Ils sont également moins nombreux, parmi les bacheliers généraux, à candidater pour une classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE), filière d'excellence (14 %, contre 22 % des jeunes habitant un autre quartier des unités urbaines englobantes). La sous-représentation des candidatures des jeunes des QPV

dans ces formations résulte des cursus suivis au lycée avec, notamment, la surreprésentation des filières professionnelles. Elle découle en outre probablement des difficultés scolaires accrues qu'ils rencontrent et qui diminuent leurs chances de pouvoir y accéder. Toutefois, à niveau scolaire comparable, ces derniers postulent moins dans les filières les plus sélectives que les autres jeunes, soit par autocensure, soit par manque d'information sur la palette des formations possibles². Enfin, les bacheliers professionnels des quartiers prioritaires candidatent davantage que les autres vers une première année universitaire (24 %, contre 14 % pour ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes).

2. Autocensure liée notamment au coût anticipé des études, une moindre connaissance des possibilités d'orientation au sein du système éducatif, à l'instar de ce qui est mis en évidence chez les jeunes de milieu populaire ou des jeunes issus de l'immigration et leur famille [Lemaire, 2005; Brinbaum et Kieffer, 2005; Brinbaum et Guénard, 2012].



Graphique 5
Candidatures de poursuite d'études selon le lieu de résidence au moment du Bac³ (en %)

Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Calculs : CGET-ONPV.

Champ : jeunes, sortants de formation initiale en 2013, avec une adresse connue au moment du Bac.

Note de lecture : 45 % des jeunes des QPV au moins bacheliers postulent à une première année universitaire après leur Bac, contre 44 % de leurs homologues des autres quartiers des unités urbaines englobantes.

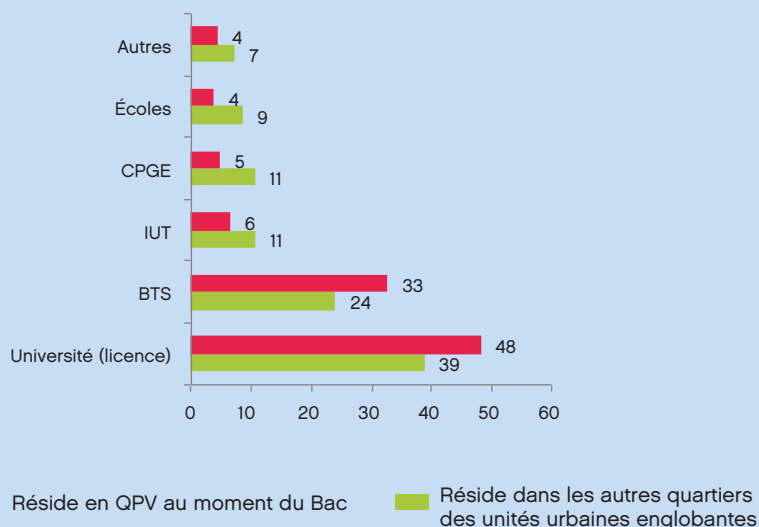
3. Compte tenu des candidatures multiples possibles, la somme des pourcentages est supérieure à 100 %.

Des jeunes de QPV majoritairement affectés en Licence

Les jeunes des QPV, conformément à leurs aspirations d'études moins ambitieuses, sont affectés dans des filières globalement moins sélectives que celles des bacheliers des autres quartiers des unités urbaines englobantes. L'affectation des jeunes bacheliers dans des formations post-Bac résulte de différents processus de sélection qui conduisent à limiter leur présence dans les filières au nombre de places limitées (classes préparatoires aux grandes écoles, écoles, IUT et STS) alors que les licences universitaires constituent le secteur «ouvert», non sélectif, d'accès à l'enseignement supérieur. Dans ces processus, les jeunes des QPV qui se sont engagés dans des études supérieures accèdent moins souvent aux diverses filières sélectives et y apparaissent systématiquement sous-représentés (graphique 6). Seule exception, les BTS, dans lesquels ils sont plus intégrés que les jeunes des autres quartiers

des unités urbaines englobantes (33 %, contre 24 %), en raison notamment de leur surreprésentation en filières professionnelles au Bac. Ils ne sont pas, pour autant, aussi souvent affectés en BTS qu'ils le demandent (45 % d'entre eux avaient formulé un tel vœu). Au final, près de la moitié des jeunes des QPV sont inscrits dans les différentes licences universitaires, davantage que ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes (48 %, contre 39 %). Or, la formation des jeunes des QPV (Bac plus souvent professionnel ou technologique que général) les prépare moins bien aux formations générales que sont les licences. En outre, il semblerait que les titulaires d'un Bac professionnel qui s'inscrivent en première année universitaire soient souvent ceux qui ont le moins bon niveau et qui n'ont pas été retenus pour poursuivre une filière sélective, par exemple, en BTS [Beaud et Convert, 2010].

Graphique 6
Orientation
post-Bac selon
le lieu de
résidence
au Bac
(en %)



Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Calculs : Céreq, CGET-ONPV.

Champ : jeunes de la Génération 2013 ayant poursuivi dans le supérieur, avec une adresse connue au moment du Bac.

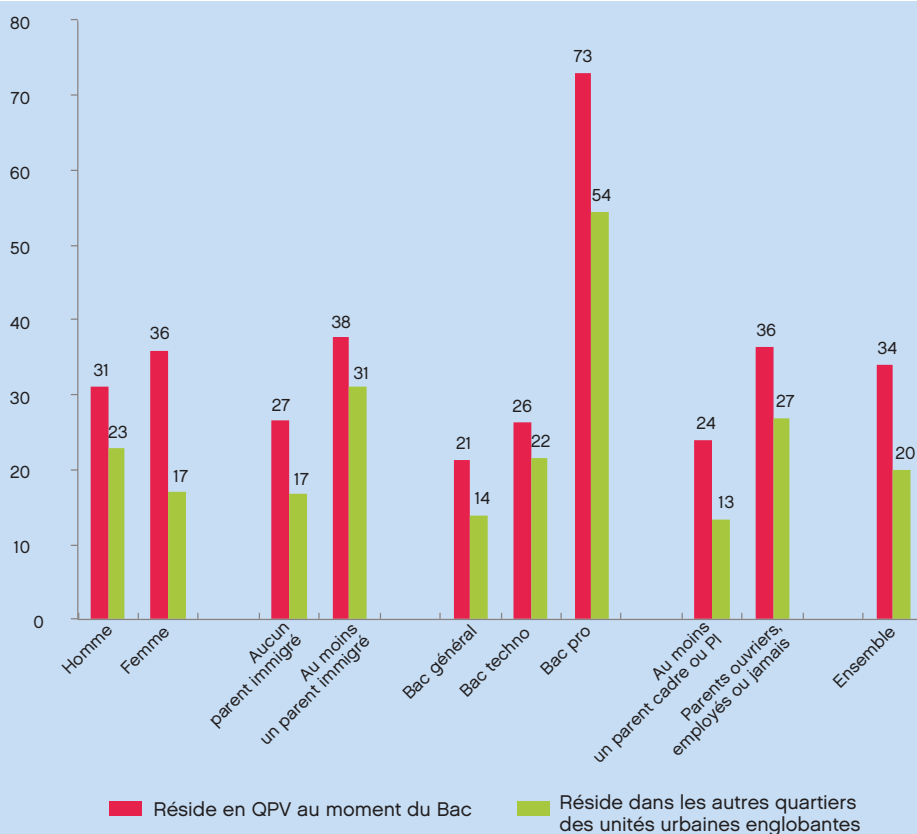
Note de lecture : 48 % des jeunes des QPV au moins bacheliers sont inscrits après leur Bac dans une licence à l'université, contre 39 % de ceux résidant dans un autre quartier des unités urbaines englobantes.

Des échecs plus fréquents dans le supérieur pour les bacheliers des QPV

Parmi l'ensemble des jeunes engagés en études supérieures, certains n'y obtiennent aucun diplôme : c'est le cas de 34 % de ceux originaires de QPV, contre 20 % des jeunes des autres quartiers des unités urbaines englobantes (graphique 7). Les caractéristiques des populations vivant en QPV contribuent à ces taux d'échec plus importants. Ainsi, en QPV comme ailleurs, le taux d'échec est plus élevé pour les enfants ayant au moins un parent immigré⁴, par rapport à ceux ayant deux parents nés en France. Ceux ayant deux parents ouvriers, employés ou n'ayant jamais travaillé échouent également plus souvent que ceux qui ont au moins un parent cadre ou exerçant une profession intermédiaire. En outre, le taux d'échec varie selon la série du Bac, atteignant son maximum pour les bacheliers professionnels (73 % pour les bacheliers professionnels des QPV, contre 55 % pour ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes). Le rôle du sexe apparaît, lui, moins univoque : contrairement aux jeunes

des autres quartiers des unités urbaines englobantes, les femmes présentent un taux d'échec inférieur aux hommes dans les QPV. Mais à sexe, origines sociale ou migratoire égales comme à série de Bac égale, les jeunes issus de QPV échouent systématiquement davantage que les autres bacheliers des unités urbaines englobantes, en particulier les femmes et les bacheliers professionnels. L'orientation initiale dans une filière de formation donnée conduit également à d'importantes variations du risque d'échec. L'université est la filière de formation la plus exposée à un cursus sans diplôme, les classes préparatoires aux grandes écoles constituant la filière la moins exposée (graphique 8). Par ailleurs, les jeunes de QPV échouent davantage que les autres bacheliers des unités urbaines englobantes quelle que soit leur filière post-Bac (à l'exception des écoles) et, en particulier, ceux qui entament leurs études supérieures à l'université (45 %, contre 29 %).

4. C'est-à-dire un parent né étranger à l'étranger.



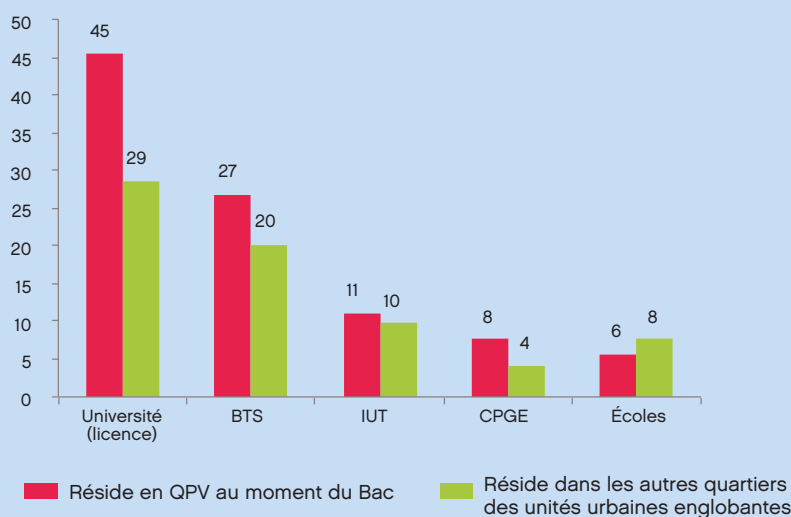
Graphique 7
Taux d'échec dans le supérieur selon le sexe, la catégorie socio-professionnelle du père, l'origine migratoire des parents et la série du Bac (en %)

Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Traitement : Céreq, CGET-ONPV.

Champ : jeunes de la Génération 2013 ayant poursuivi dans le supérieur, avec une adresse connue au moment du Bac.

Note de lecture : 34 % des jeunes des QPV échouent dans le cadre de leurs études post Bac, contre 20 % des jeunes des autres quartiers des unités urbaines englobantes.



Graphique 8
Taux d'échec dans le supérieur selon l'orientation post-Bac (en %)

Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Calculs : Céreq, CGET-ONPV.

Champ : jeunes de la Génération 2013 ayant poursuivi dans le supérieur, avec une adresse connue au moment du Bac.

Note de lecture : 45 % des jeunes des QPV ayant poursuivi une filière universitaire (licence) échouent dans le cadre de leurs études post-Bac, contre 29 % des jeunes autres quartiers des unités urbaines englobantes.

5. L'individu de référence est un bachelier général, homme, habitant dans un autre quartier des unités urbaines englobantes, n'ayant aucun parent cadre ou en profession intermédiaire, ni ses deux parents employés, ouvriers ou n'ayant jamais travaillé, avec deux parents français de naissance et n'ayant pas redoublé avant la 6^e. Il a 31,8 % de chance de poursuivre ses études, contre 38,9 % (+7,2 points) s'il résidait en QPV au moment de passer son Bac.

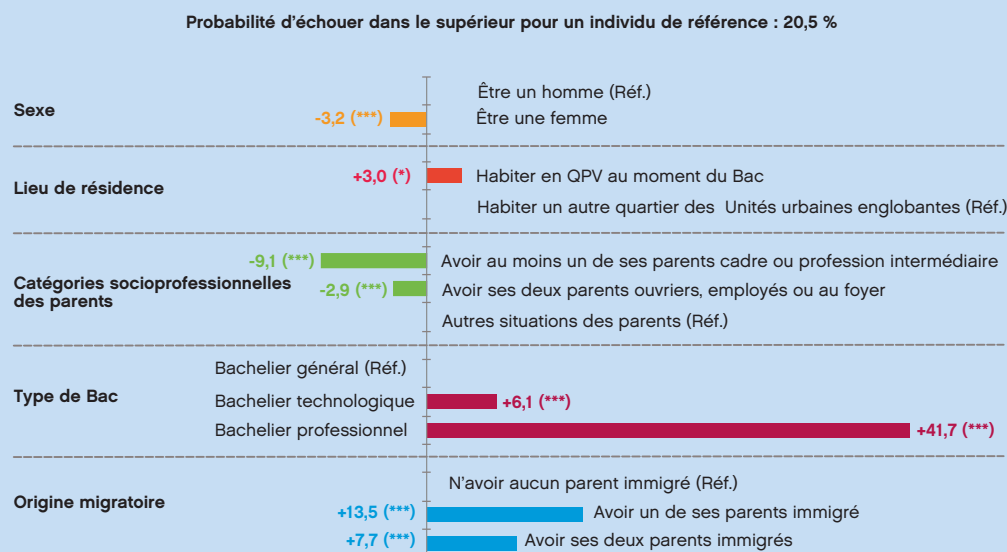
6. C'est-à-dire d'en sortir non diplômé.

Cette filière se distingue par un recrutement non sélectif, mais aussi des modalités pédagogiques éloignées du modèle lycéen et un taux d'encadrement des étudiants nettement plus faible. Les jeunes de QPV « paient » alors une orientation plus souvent contrariée dans l'enseignement supérieur, c'est-à-dire ne correspondant pas au premier choix formulé ; cela conduit respectivement 40 % et 31 % des titulaires d'un Bac professionnel et d'un Bac technologique à intégrer ce cursus, pour lequel ils ont été peu préparés (contre respectivement seulement 20 % et 17 % des autres jeunes issus de ces filières de Bac).

La modélisation des effets propres de différents facteurs (lieu de résidence au moment du Bac – QPV ou autres quartiers des unités urbaines englobantes –, sexe, catégorie sociale et origine migratoire des parents ainsi que le type de Bac obtenu) sur le risque d'échouer dans le supérieur permet d'identifier un léger effet quartier (graphique 9). Ainsi,

toutes choses égales par ailleurs, un élève de référence⁵ a 21 % de chances d'échouer dans le supérieur⁶, contre 24 % lorsqu'il réside dans un quartier prioritaire. Pour autant, l'effet propre du quartier n'est pas le facteur le plus important de l'échec dans les études supérieures. L'effet bien plus net du parcours scolaire est confirmé : les titulaires de Bac technologique ou professionnel ont, toutes choses égales par ailleurs, plus de risques d'échouer que les bacheliers généraux (+42 points pour les bacheliers professionnels). Le rôle significatif de l'environnement social apparaît également : le fait d'avoir un ou deux parents immigrés augmente la probabilité de sortie sans diplôme du supérieur. Un jeune ayant au moins un parent cadre ou profession intermédiaire réduit ses chances d'échec d'environ 9 points par rapport à l'individu de référence. Enfin, être une femme diminue la probabilité de sortir sans diplôme du supérieur, toutes choses égales par ailleurs.

Graphique 9
Probabilité d'échec dans le supérieur, selon le lieu de résidence, le sexe, la catégorie sociale des parents, l'origine migratoire, le retard scolaire et le type de Bac obtenu



Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Calculs : Céreq, CGET-ONPV.

Champ : jeunes de la Génération 2013 ayant poursuivi dans le supérieur, avec une adresse connue au moment du Bac.

Méthodologie : les coefficients présentés sont issus d'une régression logistique. Les coefficients de la régression sont significatifs au seuil de 1 % (***), 5 % (**), 10 % (*) ou non significatifs (ns).

Note de lecture : un bachelier général, homme, habitant dans un autre quartier des unités urbaines englobantes, n'ayant aucun parent cadre ou en profession intermédiaire, ni ses deux parents employés, ouvriers ou n'ayant jamais travaillé, avec aucun parent immigré a 20,5 % de chance d'échouer dans l'enseignement supérieur, contre 23,5 % (+3,0 points) s'il avait résidé en QPV au moment de passer son Bac.

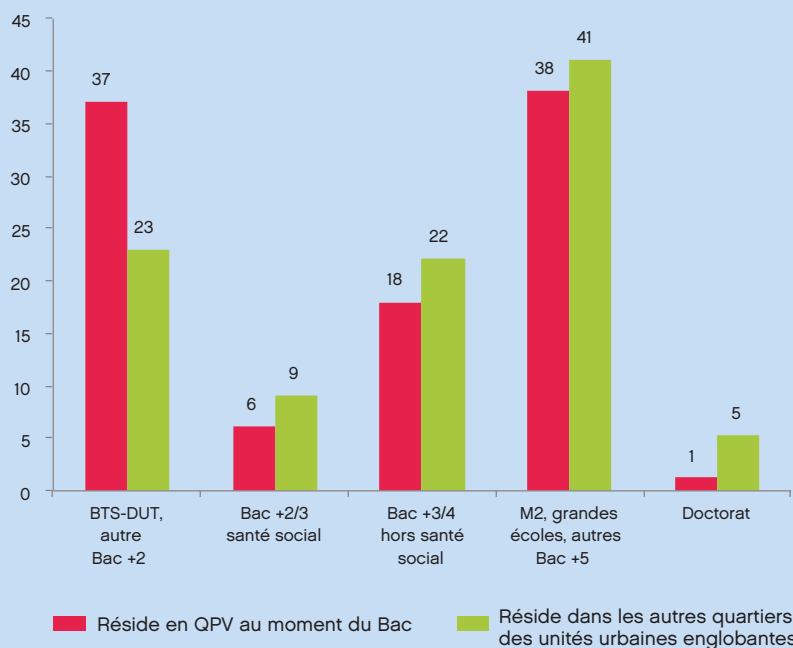
En segmentant par série de Bac, «l'effet quartier» n'apparaît que pour les titulaires d'un Bac professionnel et disparaît pour les autres séries : seuls les titulaires d'un Bac profession-

nel ont donc, toutes choses égales par ailleurs, un taux d'échec significativement plus élevé dans leurs études supérieures lorsqu'ils résident en QPV.

Les jeunes des QPV atteignent des niveaux de diplômes moins élevés dans le supérieur

Les jeunes originaires des quartiers prioritaires ayant obtenu un diplôme d'études supérieures atteignent en moyenne un niveau d'étude moins élevé que ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes : 37 % des jeunes originaires des quartiers prioritaires et diplômés de l'enseignement supérieur sortent

ainsi de leur formation initiale avec un diplôme de niveau Bac +2, soit 14 points de plus que pour leurs homologues des unités urbaines englobantes (graphique 10). À l'inverse, pour tous les autres diplômes de niveau supérieur au Bac +2, les jeunes de QPV sont moins représentés.



Graphique 10
Diplôme supérieur de sortie selon le lieu de résidence au Bac (en %)

Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Calculs : Céreq, CGET-ONPV.

Champ : jeunes de la Génération 2013 ayant poursuivi dans le supérieur, avec une adresse connue au moment du Bac.

Note de lecture : 37 % des jeunes des QPV sortis diplômés du supérieur obtiennent un diplôme de niveau Bac +2 (BTS ou autre), contre 22 % des jeunes des autres quartiers des unités urbaines englobantes.

Les cursus plus courts des jeunes bacheliers de QPV sont, pour partie, la conséquence directe de leur cursus dans le secondaire, davantage dominé par les filières professionnelles et technologiques. Or, ces filières préparent moins bien à des études longues dans le supérieur. Ils sont également liés à leurs origines sociales plus populaires. L'anticipation de coûts d'études trop importants peut, pour

ces jeunes, conduire à des choix de cursus abrégés.

Cependant, toutes choses égales par ailleurs, le lieu de résidence en QPV au moment du Bac réduit significativement les chances d'atteindre des niveaux de diplôme supérieurs à Bac +2. L'analyse des motifs d'arrêt des études souligne le caractère plus souvent contraint de ces interruptions.

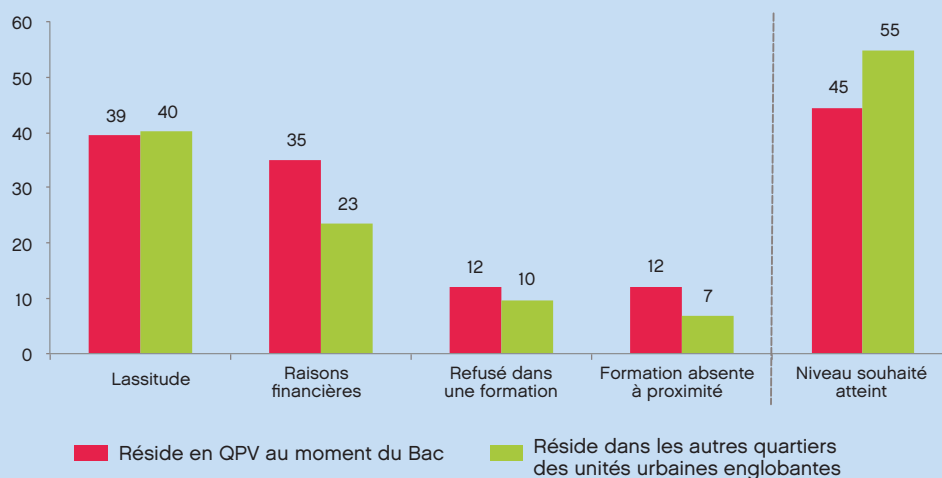
Des études supérieures plus souvent écourtées par contrainte en QPV

Parmi les sortants aux niveaux Bac +2 (qui auraient pu aller jusqu'à la licence ou au-delà) ou Bac +3/4 (qui auraient pu viser le master), seuls 45 % originaires de QPV affirment avoir atteint le niveau souhaité, soit dix points de moins que les autres jeunes ([graphique 11](#)). En revanche, ils se déclarent plus nombreux à avoir arrêté leurs études par contrainte, notam-

ment financière (35 %, contre 23 % dans les unités urbaines englobantes), du fait d'un refus dans la formation demandée (12 % pour les jeunes des QPV, contre 10 % pour les autres) ou de l'absence de la formation visée à proximité (12 % pour les jeunes des QPV, contre 7 % pour ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes) ⁷.

7. Les jeunes scolarisés en QPV ont généralement des aires de mobilités plus restreintes que les autres [Beaud, 2002 ; Murat, 2017].

Graphique 11
Raisons de fin d'études des sortants aux niveaux Bac +2 ou Bac +4 (en %)



Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Calculs : Céreq, CGET-ONPV.

Champ : jeunes de la Génération 2013 sortis diplômés de Bac +2 ou de Bac +3/4 (hors santé), avec une adresse connue au moment du Bac (plusieurs réponses possibles).

Note de lecture : 35 % des jeunes des QPV sortis diplômés au niveau Bac +2 ou Bac +3/4 (hors santé) déclarent avoir arrêté leurs études pour des raisons financières, contre 23 % pour les jeunes des autres quartiers des unités urbaines englobantes. Nota : la somme des raisons dépasse 100 car des réponses multiples étaient possibles.

Une insertion professionnelle plus difficile pour les jeunes bacheliers des QPV

Parmi les jeunes des QPV titulaires *a minima* du Bac, plus d'un sur trois ne travaille pas trois ans après la fin de ses études

Les habitants des QPV sont confrontés à davantage de difficultés pour accéder à l'emploi. Les jeunes de ces quartiers, plus souvent issus de l'immigration et de milieux populaires, et dont les parents sont moins fréquemment en emploi [Jugnot, 2012], accèdent plus difficilement aux réseaux professionnels [Cusset et al, 2015]. De plus, l'échec au cours des filières post-Bac, tant en BTS qu'à l'université, rend plus difficile l'accès à l'emploi [Merlin, 2018]. Enfin, les difficultés d'insertion professionnelle, particulièrement prégnantes pour les enfants d'immigrés, traduisent notamment les phénomènes de discrimination liées à leur origine, à leur religion ou encore à leur lieu de résidence [Boisson-Cohen et al, 2017].

Trois ans après leur sortie de formation initiale, 63 % des jeunes des QPV titulaires *a minima* du Bac sont en emploi, contre 78 % pour ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes (graphique 12). L'emploi durable⁸ est également plus rare pour les jeunes des QPV (37 % sont concernés, contre 47 % des bacheliers des autres quartiers des unités urbaines englobantes). 41 % des jeunes des QPV au moins bacheliers ont quitté⁹ un QPV entre leur Bac et 2016. Or, ces jeunes ont, globalement, des taux d'emploi¹⁰ légèrement supérieurs à l'ensemble des bacheliers restés en QPV. Trois ans après leur sortie de formation initiale, 72 % sont en emploi, sans qu'il

soit possible de déterminer s'ils ont quitté leur domicile car ils ont accédé à un emploi ou s'ils ont trouvé un emploi ou suivi une formation après le départ du domicile.

Les femmes des QPV se retirent fréquemment du marché de l'emploi : en 2017, une femme sur deux âgée de 15 à 64 ans y est inactive¹¹, contre un homme sur trois [Dieusaert, 2019 b]. Aussi, trois ans après leur sortie de formation initiale, les femmes au moins bachelières, résidant en QPV au moment du Bac, sont moins souvent en emploi que les hommes (56 %, contre 72 %). Dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes, il n'existe aucune différence entre hommes et femmes (78 % sont en emploi).

Les taux d'emploi augmentent avec le niveau de diplôme, y compris en QPV. Mais quel que soit ce niveau, ils restent, en QPV, inférieurs à ceux des autres jeunes. En particulier, 79 % des jeunes des QPV d'un niveau d'études supérieur ou égal à Bac +5 occupent un emploi, en 2016, trois ans après la fin de leurs études, contre 88 % de leurs homologues des autres quartiers des unités urbaines englobantes. De même, en QPV, 59 % des jeunes diplômés au plus d'un Bac professionnel occupent un emploi trois ans après leur Bac, contre 73 % de leurs homologues d'autres quartiers des unités urbaines englobantes.

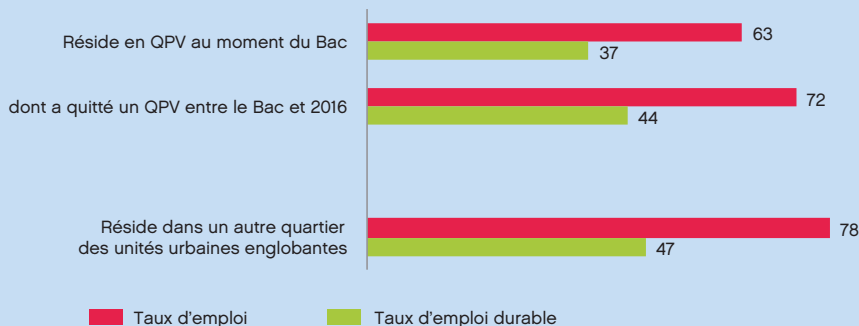
8. CDI ou fonctionnaires.

9. Ont quitté le QPV où ils résidaient au moment du Bac pour habiter en dehors d'un QPV en 2016.

10. Le taux d'emploi d'une population rapporte le nombre d'actifs occupés au nombre total de cette population.

11. Au sens du Bureau international du travail.

Graphique 12
Taux d'emploi
trois ans
après la sortie
de formation
initiale par lieu
de résidence
(en %)



Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Calculs : CGET-ONPV.

Champ : jeunes, sortants de formation initiale en 2013, avec une adresse connue au moment du Bac.

Note de lecture : 63 % des jeunes des QPV au moins bacheliers occupent, trois ans après leur sortie de formation initiale, un emploi, contre 78 % des bacheliers des autres quartiers des unités urbaines englobantes et 72 % de ceux ayant quitté un QPV entre leur Bac et 2016.

12. Un homme, d'un niveau de diplôme d'au moins Bac +5, ayant ses deux parents immigrés (c'est-à-dire nés étrangers à l'étranger), dont aucun n'est cadre ou exerçant une profession intellectuelle et au moins un n'est ni employé, ni ouvrier, ni au foyer.

À caractéristiques comparables, résider en QPV au moment du Bac a un effet négatif sur l'insertion professionnelle

De fait, à caractéristiques socio-économiques comparables, les jeunes des QPV titulaires a minima du Bac et ayant poursuivi leurs études pour atteindre un niveau d'études équivalent au moins à Bac + 5 accèdent moins facilement à l'emploi trois ans après leur sortie de formation initiale : toutes choses égales par

ailleurs, vivre en QPV pour un individu de référence¹² réduit de 3,6 points la probabilité d'être en emploi trois ans après la sortie de formation initiale (graphique 13). Toutefois, cet effet quartier est nettement moindre que celui du niveau de diplôme ou que celui de l'origine migratoire des parents.

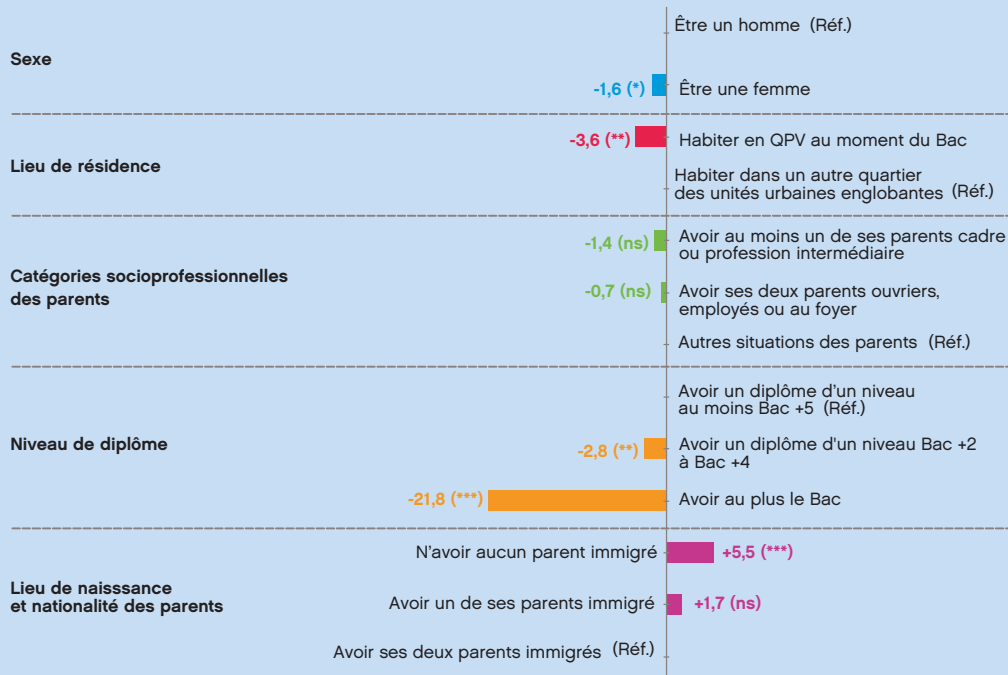
Des trajectoires professionnelles moins linéaires pour les jeunes ayant obtenu leur Bac en QPV

Au cours des premières années après leur sortie de formation initiale, les jeunes sont plus exposés aux emplois précaires que dans la suite de leur carrière [Loriot, 2017]. Les trajectoires d'accès à l'emploi sont encore moins linéaires pour ceux des QPV : non seulement ils accèdent moins souvent à l'emploi que les autres jeunes, mais également plus tard. En moyenne, un jeune bachelier issu d'un QPV occupe un premier emploi un peu plus de 4 mois après sa sortie de formation initiale en 2013, soit quatre semaines de plus que les jeunes ayant passé leur Bac dans un autre quartier des unités urbaines englobantes (graphique 14). En outre, au cours de la période 2013-2016, les jeunes des QPV titulaires a minima du Bac ont été, en moyenne, trois mois de plus sans emploi que ceux des

autres quartiers des unités urbaines englobantes. Les jeunes ayant quitté un QPV entre leur Bac et 2016 ont, quant à eux, des trajectoires plus linéaires que ceux qui y sont restés. Un jeune ayant quitté un QPV entre son Bac et 2016, qu'il ait ou non poursuivi ses études, n'a ainsi pas mis plus de temps pour accéder à son premier emploi qu'un jeune ayant passé son Bac dans un autre quartier d'une unité urbaine englobante. De même, tous deux ont eu des temps en emploi comparable sur la période 2013-2016.

Ces difficultés plus importantes conduisent les jeunes des QPV titulaires a minima du Bac à avoir davantage recours aux dispositifs de la politique publique de l'emploi en faveur des jeunes. Ainsi, ils sont deux fois plus nombreux que ceux ayant passé leur Bac dans un autre

Pourcentage de chance pour un individu de référence d'être en emploi trois ans après sa sortie de formation initiale : 84,4 %



Graphique 13
Probabilité d'être en emploi trois ans après la sortie de formation initiale

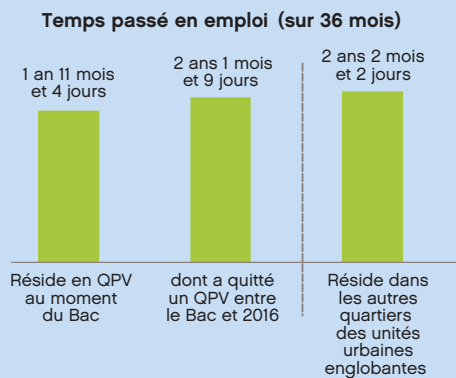
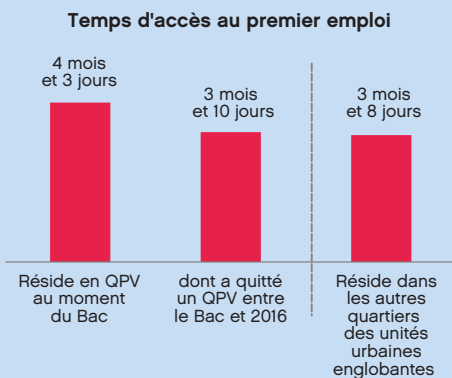
Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Calculs : CGET-ONPV.

Champ : jeunes, sortants de formation initiale en 2013, avec une adresse connue au moment du Bac.

Méthodologie : les coefficients présentés sont issus d'une régression logistique. Les coefficients de la régression sont significatifs au seuil de 1 % (***) , 5 % (**) , 10 % (*) ou non significatifs (ns).

Note de lecture : un homme, habitant dans un autre quartier des unités urbaines englobantes au moment du Bac, d'un niveau Bac +5 ou plus, ayant ses deux parents immigrés, dont aucun n'est cadre ou exerçant une profession intellectuelle et au moins un n'est ni employé, ni ouvrier, ni au foyer, a 84,4 % de chance d'être en emploi 3 ans après sa sortie de formation initiale. Ce taux diminue à 80,8 % (-3,6 points) s'il réside en QPV au moment du Bac.



Graphique 14
Temps d'accès moyen au premier emploi et temps moyen passé en emploi entre 2013 et 2016, selon le lieu de résidence (en %)

Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Calculs : Céreq, CGET-ONPV.

Champ : jeunes de la Génération 2013 ayant poursuivi dans le supérieur, avec une adresse connue au moment du Bac.

Note de lecture : un jeune de QPV à minima bachelier et sorti de formation initiale en 2013 a mis en moyenne quatre mois et huit jours pour trouver son premier emploi s'il réside en QPV au moment du Bac, contre 3 mois et 8 jours pour un jeune résidant dans un autre quartier d'une unité urbaine englobante. Entre 2013 et 2016, un jeune vivant dans un autre quartier des unités urbaines englobantes au moment du Bac est resté plus de deux ans et deux mois en emploi, contre un an et onze mois pour un jeune résidant en QPV au moment du Bac.

13. Écart qui se maintient une fois contrôlé les autres caractéristiques.
14. Écart qui demeure également, une fois contrôlé les autres caractéristiques.

quartier des unités urbaines englobantes à avoir bénéficié des dispositifs d'accompagnement récents (Garantie-jeunes) ou plus anciens (CIVIS, le contrat d'insertion dans la vie sociale). Ces dispositifs, davantage orientés sur les jeunes pas ou peu diplômés, ont bénéficié à 8 % des jeunes des QPV titulaires a minima du Bac, contre 4 % de leurs voisins¹³. Cumulant davantage que leurs voisins

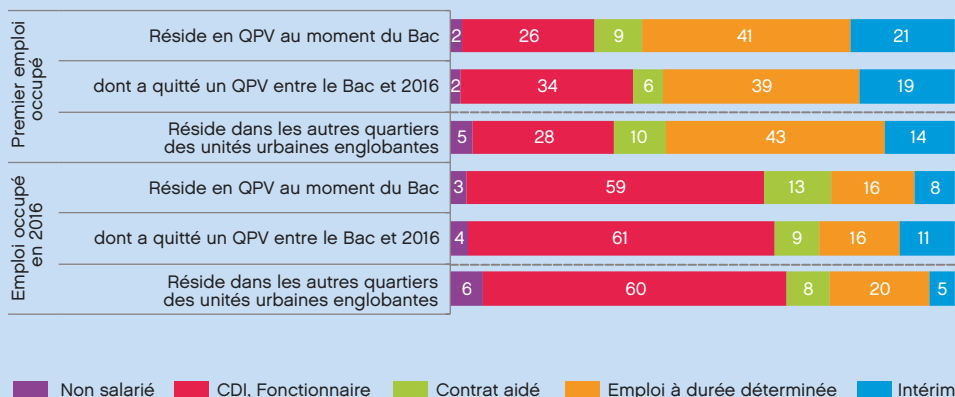
des situations de décrochage scolaire et des débuts dans la vie active moins aisés, ces jeunes des QPV au moins titulaires du Bac se sont également davantage portés volontaires pour un service civique (5 %, contre 2 %¹⁴), dispositif actif associant à la fois un engagement social et l'opportunité d'une réflexion sur un projet professionnel [Yvon, 2014].

Des contrats de travail comparables mais des postes à moindre responsabilité pour les jeunes titulaires du Bac des QPV

Les jeunes des QPV, titulaires a minima du Bac et ayant accédé à l'emploi après leur sortie de formation initiale, ont des postes avec des contrats de travail assez comparables à ceux des autres bacheliers (**graphique 15**) : en 2016, 59 % occupent un CDI ou sont fonctionnaires (emploi «durable»), contre 60 % pour ceux

résidant dans un autre quartier des unités urbaines englobantes. Entre le premier poste et celui occupé en 2016, la part de jeunes en emploi durable progresse dans les mêmes proportions, quel que soit leur lieu de résidence au moment du Bac : de 26 % à 59 % pour les jeunes ayant obtenu leur Bac en QPV.

Graphique 15
Type de contrat occupé au premier emploi et en 2016, selon le lieu de résidence au moment du Bac (en %)



Source : Céreq, enquête Génération 2013.

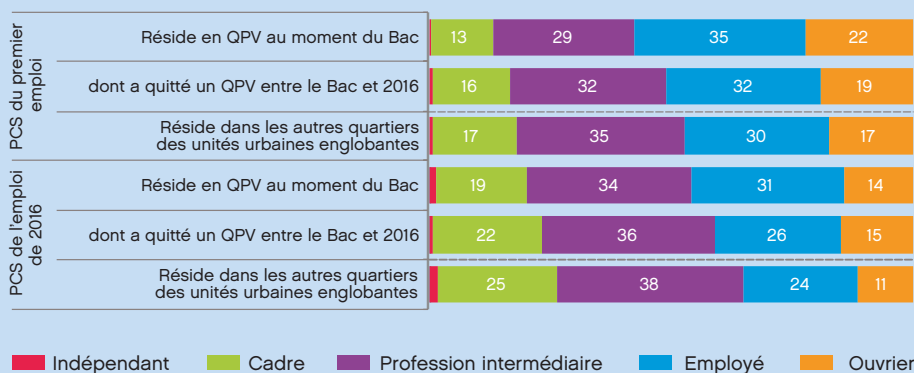
Calculs : CGET-ONPV.

Champ : jeunes, sortants de formation initiale en 2013, ayant fourni une adresse au moment où ils obtenaient leur Bac et occupant un emploi en 2016.

Note de lecture : 26 % des jeunes a minima bacheliers, en emploi, sont en CDI ou fonctionnaire lors de leur premier emploi s'ils habitent en QPV au moment du Bac, contre 28 % de ceux qui habitent dans un autre quartier des unités urbaines englobantes et 34 % de ceux qui quittent le QPV pour un quartier en dehors de la politique de la ville entre le Bac et 2016.

Trois ans après leur sortie de formation initiale, les jeunes des QPV *a minima* bacheliers occupent des postes dont le niveau de qualification est sensiblement plus faible que ceux l'ayant passé alors qu'ils résidaient dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes : 53 % sont ainsi cadres ou professions intermédiaires, contre 63 % pour ceux résidant dans un autre quartier des unités urbaines englobantes au moment du Bac. Les jeunes des QPV *a minima* bacheliers sont plus souvent employés ou ouvriers (45 %, contre 35 % pour ceux résidant dans un autre quartier des

unités urbaines englobantes [graphique 16](#)), à la fois parce qu'ils sont plus souvent issus de la filière professionnelle au lycée, et parce qu'ils sont moins souvent diplômés du supérieur. Toutefois, cette part d'employés ou d'ouvriers, plus forte en QPV, pourrait également illustrer une sous-qualification plus importante et potentiellement non choisie, dans les quartiers prioritaires. Ainsi, à la date de l'enquête, 35 % des bacheliers des QPV occupant un emploi salarié s'estiment utilisés en dessous de leur niveau de compétence contre 29 % de leurs homologues des unités urbaines englobantes.



Graphique 16
Catégorie socio-professionnelle du premier poste occupé après la sortie de formation initiale ainsi que celui trois ans après, selon le lieu de résidence (en %)

Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Calculs : Céreq, CGET-ONPV.

Champ : jeunes, sortants de formation initiale en 2013, ayant fourni une adresse au moment où ils obtenaient leur Bac et occupant un emploi en 2016.

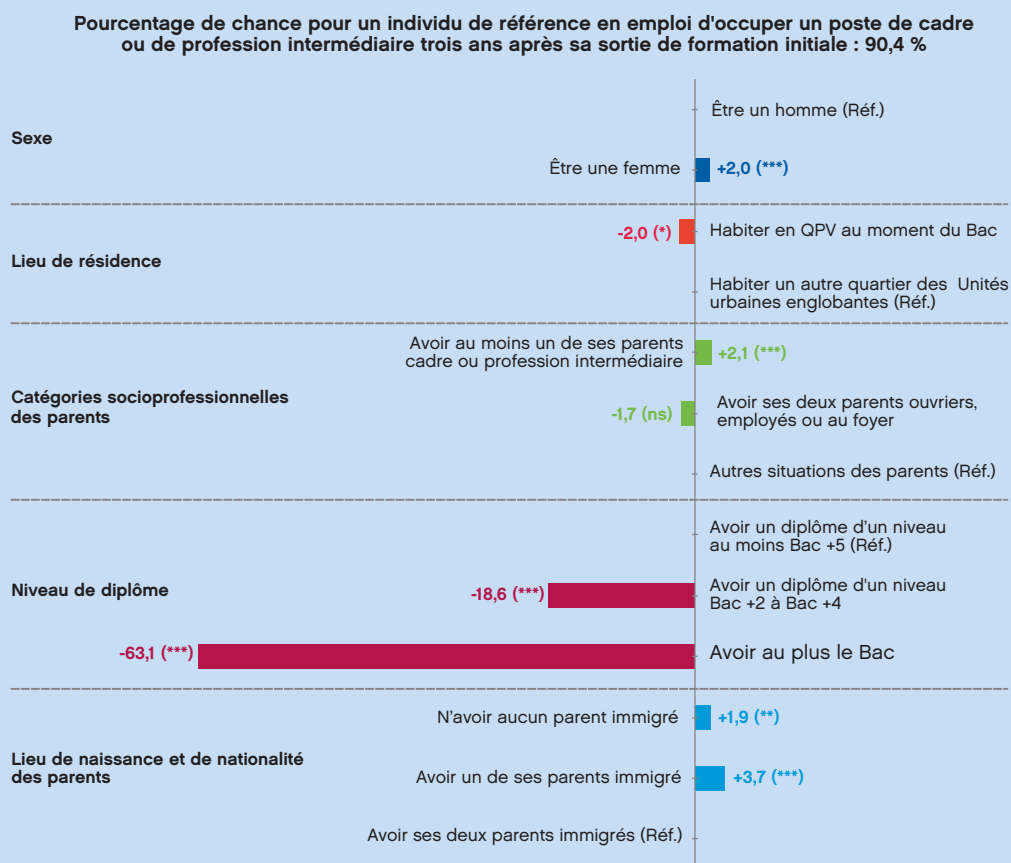
Note de lecture : 13 % des jeunes de QPV *a minima* bacheliers et en emploi sont recrutés comme cadres pour leur premier emploi, contre 17 % de ceux qui habitent dans un autre quartier des unités urbaines englobantes. En 2016, 19 % de ceux habitant en QPV au moment du Bac sont cadre, contre 25 % de ceux habitant dans un autre quartier des unités urbaines englobantes.

Le niveau de diplôme, principale cause de la moindre qualification de l'emploi des jeunes ayant obtenu leur baccalauréat en habitant en QPV

Le niveau de responsabilité plus faible des jeunes des QPV *a minima* bacheliers et en emploi s'explique avant tout par leurs études moins longues. Pour autant, toutes choses égales par ailleurs, les jeunes des QPV qui ont obtenu un diplôme équivalent à au moins

Bac +5 occupent légèrement moins un poste de cadre ou de profession intermédiaire trois ans après leur sortie de formation initiale que les jeunes de même niveau des autres quartiers des unités urbaines englobantes (-2,0 points, [graphique 17](#)).

Graphique 17
Probabilité,
parmi les jeunes
a minima
bacheliers
et en emploi,
d'occuper un
poste de cadre
ou de profession
intermédiaire
trois ans après
la sortie de
formation initiale



Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Calculs : CGET-ONPV.

Champ : jeunes, sortants de formation initiale en 2013, ayant fourni une adresse au moment où ils obtenaient leur Bac et occupant un emploi en 2016.

Méthodologie : les coefficients présentés sont issus d'une régression logistique. Les coefficients de la régression sont significatifs au seuil de 1 % (***), 5 % (**), 10 % (*) ou non significatifs (ns).

Note de lecture : un homme *a minima* bachelier en emploi, habitant dans un autre quartier d'une unité urbaine englobant un QPV au moment du Bac, d'un niveau Bac +5 ou plus, ayant ses deux parents immigrés, dont aucun n'est cadre ou exerçant une profession intellectuelle et au moins un n'est ni employé, ni ouvrier, ni au foyer a 90,4 % de chance d'occuper un poste de cadre ou de profession intermédiaire trois ans après sa sortie de formation initiale, contre 88,4 % (-2,0 points) pour ceux résidant en QPV au moment du Bac.

Un ressenti de pratiques discriminatoires dans les recrutements plus important pour les jeunes de QPV, pour partie relié au lieu de résidence

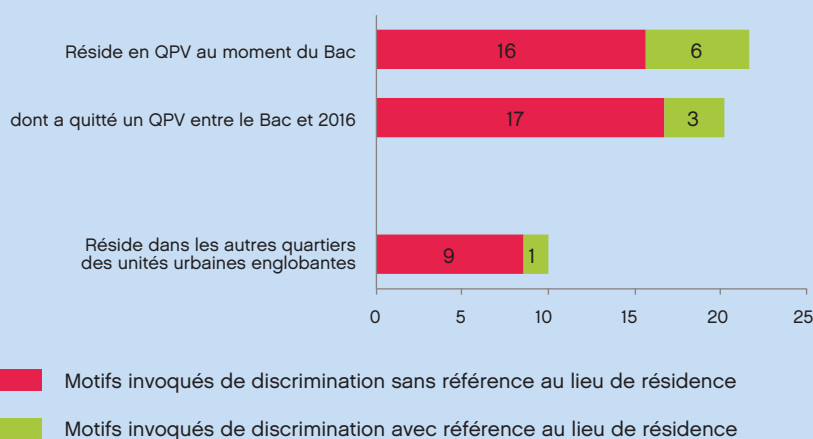
Les jeunes des QPV *a minima* bacheliers connaissent un accès à l'emploi plus compliqué, à la fois plus long et moins linéaire, au cours des trois années suivant la fin des études. Ils ressentent également une sous-qualification plus importante des emplois obtenus. Ces inégalités demeurent, même une fois prises en compte leurs origines

socio-économiques plus populaires que celles de leurs voisins, la surreprésentation des jeunes issus de l'immigration et leur parcours scolaires moins longs et davantage marqués par l'échec. Ceci suggère la possibilité de pratiques discriminatoires à leur rencontre dans les recrutements, liées à leurs origines – les jeunes issus de l'immigration

étant surreprésentés parmi eux –, mais aussi potentiellement à leur lieu de résidence. Différentes études, réalisées à partir de *testings*, mettent effectivement en évidence des effets de réputation et des pratiques discriminatoires associées, qu'elles soient liées à la commune de résidence ou plus précisément à un quartier donné. Elles sont susceptibles de toucher tous les niveaux de formation, y compris dans les recrutements concernant des métiers en tension comme le cas des informaticiens diplômés à Bac +5 [L'Horty et al, 2011]. De plus, si elles touchent le secteur privé, elles n'épargnent pas non plus le secteur public [L'Horty, 2016].

L'existence de telles pratiques contribue à alimenter auprès des jeunes le sentiment d'avoir subi au moins un épisode de discrimination à l'embauche au cours des trois premières années, sentiment plus marqué parmi les jeunes de QPV que parmi leurs voisins des autres quartiers des unités englobantes (22 %, contre 10 % [graphique 18](#)). Si les motifs et stigmates que les jeunes associent à ces pratiques sont multiples (origine, nom, couleur de peau, sexe, etc.), les jeunes de QPV se singularisent par l'évocation de leur lieu de résidence, leur quartier (6 % des jeunes bacheliers de QPV, contre 1 % pour leurs voisins). Ce constat vaut pour les hommes comme pour les femmes¹⁵.

15. Par ailleurs, les femmes, bachelères de QPV comme des unités urbaines englobantes, déclarent davantage avoir subi des discriminations à l'embauche, mentionnant spécifiquement un motif sexiste.



Graphique 18
Discrimination ressentie à l'embauche au cours des trois premières années de vie active, avec ou sans référence au lieu de résidence (en %)

Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Calculs : Céreq, CGET-ONPV.

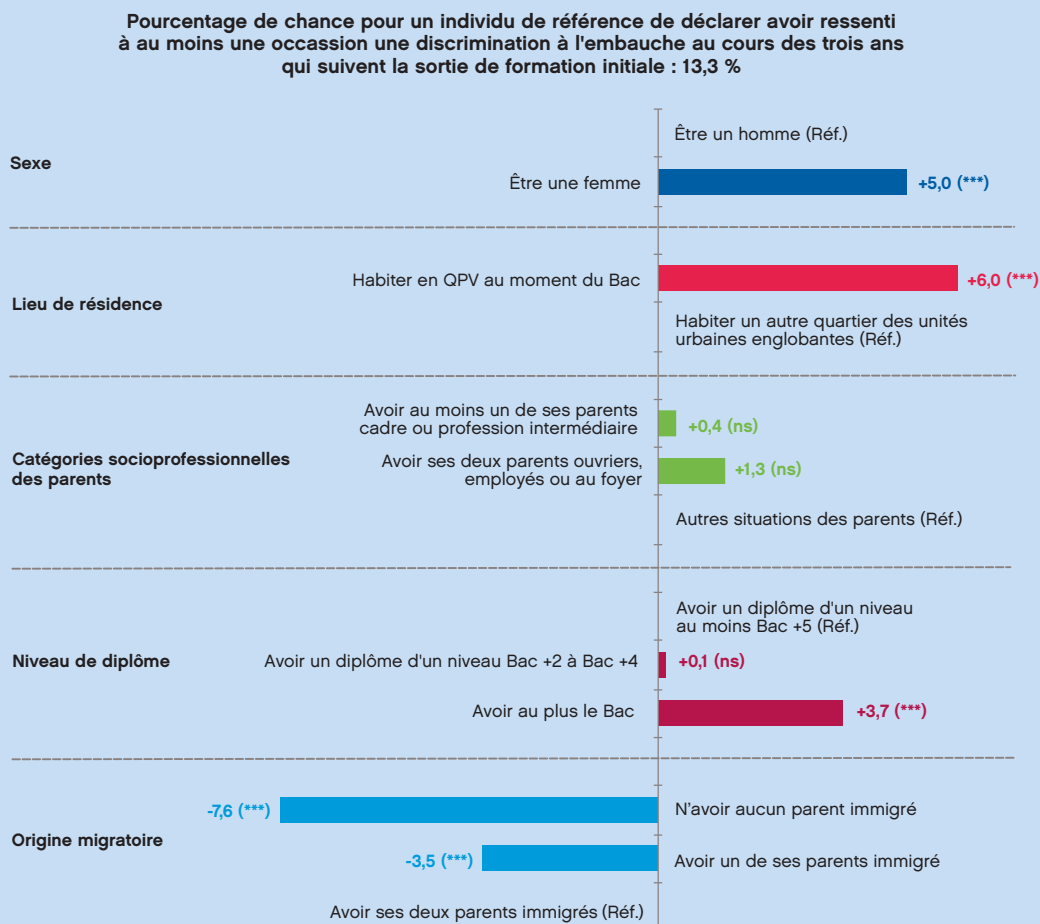
Champ : jeunes, sortants de formation initiale en 2013, ayant fourni une adresse au moment où ils obtenaient leur Bac.

Note de lecture : 22 % des jeunes de QPV à minima bacheliers ont ressenti au cours des trois premières années de leur vie active des phénomènes de discrimination à l'embauche, contre 10 % pour ceux des autres quartiers des unités urbaines environnantes. Dans 6 % des cas, ces discriminations étaient liées à leur lieu de résidence, contre 1 % pour les jeunes des autres quartiers des unités urbaines englobantes.

Une analyse «toutes choses égales par ailleurs» permet d'isoler l'impact relatif des différentes caractéristiques sur la probabilité de déclarer une pratique discriminatoire dans les procédures d'embauche ([graphique 19](#)). L'importance du sentiment d'avoir été au moins une fois confronté à des pratiques discriminatoires au moment des recrutements ressort tout autant pour les jeunes issus de l'immigration et les femmes que pour ceux qui résidaient au moment du Bac dans un QPV.

Ce résultat conforte l'hypothèse d'une sensibilité exacerbée aux pratiques discriminatoires selon le lieu de résidence – montrant l'importance acquise par ce motif de discrimination dans les discours et représentations, au côté des motifs ethno-raciaux [Hancock et al., 2016] – même s'il apparaît difficile à travers ce seul indicateur de séparer ce qui relève d'un ressenti lié à une discrimination de soi d'un ressenti lié à une discrimination de groupe [Primon, 2011].

Graphique 19
 Probabilité,
 parmi les jeunes
a minima
 bacheliers
 en emploi,
 de déclarer avoir
 subi une
 discrimination
 à l'embauche
 au cours des
 trois premières
 années
 de vie active
 (en %)



Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Calculs : Céreq, CGET-ONPV.

Champ : jeunes, sortants de formation initiale en 2013, ayant fourni une adresse au moment où ils obtenaient leur Bac et occupant un emploi en 2016.

Méthodologie : les coefficients présentés sont issus d'une régression logistique. Les coefficients de la régression sont significatifs au seuil de 1 % (***) , 5 % (**) , 10 % (*) ou non significatifs (ns).

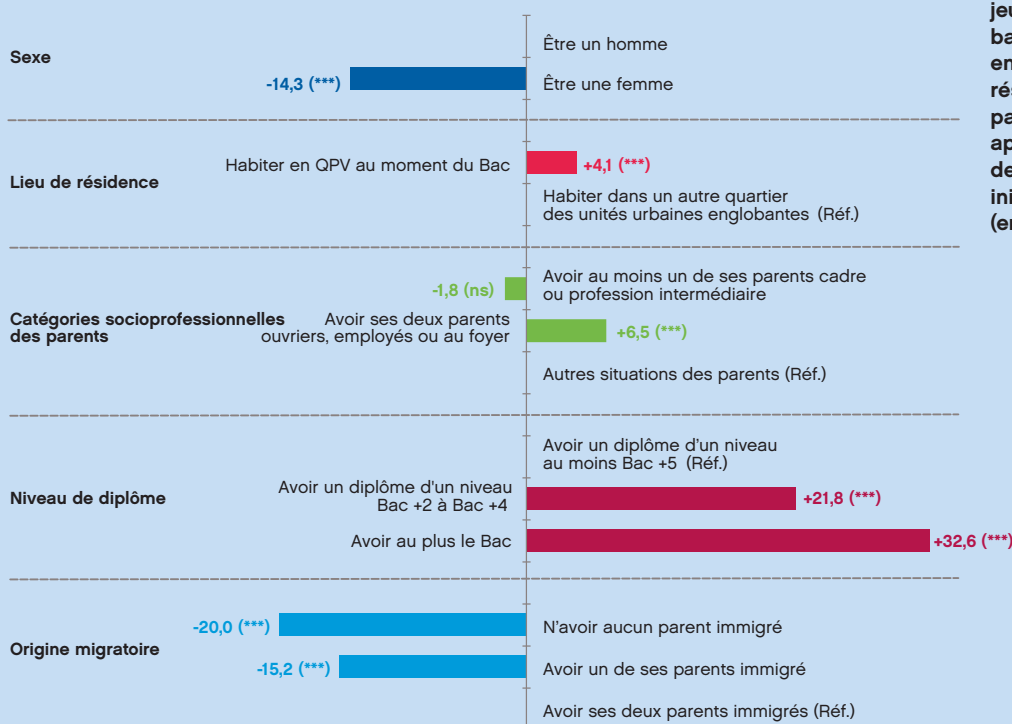
Note de lecture : un homme *a minima* bachelier, habitant dans un autre quartier d'une unité urbaine englobant un QPV au moment du Bac, d'un niveau Bac +5 ou plus, ayant ses deux parents immigrés, dont aucun n'est cadre ou en profession intellectuelle et au moins un n'est ni employé, ni ouvrier, ni au foyer a 13,3 % de chance d'exprimer un sentiment de discrimination à l'embauche au cours des trois premières années de sa vie active, contre 19,3 % (+6,0 points) s'il résidait en QPV au moment du Bac.

FOCUS SUR L'AUTONOMIE RÉSIDENTIELLE TROIS ANS APRÈS LA FIN DES ÉTUDES: UN PHÉNOMÈNE TRÈS EN RETRAIT PARMIS LES JEUNES BACHELIERS DES QPV

Au-delà de l'enjeu strictement professionnel de l'entrée dans la vie active, se joue plus largement un accès à des ressources ouvrant la voie à l'autonomie économique, pivot de l'émancipation des jeunes et constitutive de leur passage à l'âge adulte. L'autonomie économique acquise constitue entre autres l'un des principaux moyens permettant le départ du logement parental et l'accès à l'autonomie résidentielle.

De ce point de vue, les jeunes *a minima* bacheliers de QPV apparaissent très en retrait de leurs homologues des unités urbaines englobantes; plus de la moitié d'entre eux (54 %) résident encore chez leurs parents trois ans après la sortie de formation initiale, contre 37 % de leurs voisins. Cet écart, important, s'explique par différents facteurs. Plus souvent d'origine modeste, ils ne peuvent bénéficier du même accompagnement financier de la part de leur famille dans leur accès à l'autonomie résidentielle. Moins souvent entrés dans l'enseignement supérieur, y ayant réalisé des

Pourcentage de chance pour un individu de référence de résider au domicile de ses parents trois ans après la sortie de formation initiale : 56,7 %



Graphique 20
Probabilité, parmi les jeunes *a minima* bacheliers en emploi, de résider chez ses parents trois ans après la sortie de formation initiale (en %)

Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Calculs : Céreq, CGET-ONPV.

Champ : jeunes, sortants de formation initiale en 2013, ayant fourni une adresse au moment où ils obtenaient leur Bac et occupant un emploi en 2016.

Méthodologie : les coefficients présentés sont issus d'une régression logistique. Les coefficients de la régression sont significatifs au seuil de 1 % (***), 5 % (**), 10 % (*) ou non significatifs (ns).

Note de lecture : un homme au moins bachelier, habitant dans un autre quartier d'une unité urbaine englobant un QPV au moment du Bac, d'un niveau Bac +5 ou plus, ayant ses deux parents immigrés, dont aucun n'est cadre ou en profession intellectuelle et au moins n'est ni employé, ni ouvrier, ni au foyer a 56,7 % d'habiter chez ses parents trois ans après sa sortie de formation initiale, contre 60,8 % (+4,1 points) s'il résidait en QPV au moment du Bac.

scolarités moins longues, ils sont en moyenne plus jeunes : 21,9 ans, contre 22,4 ans au moment de la fin des études. Moins souvent en emploi trois ans après la fin de leurs études, ceux qui travaillent perçoivent des salaires en moyenne inférieurs (1560 euros par mois contre 1700 euros). «Toutes choses égales par ailleurs», le niveau de diplôme atteint joue un rôle majeur quant à l'autonomie résidentielle, de même que le milieu familial d'origine (**graphique 20**) : les jeunes issus de l'immigration se retrouvent bien plus souvent logés encore par leurs parents, de même que les enfants de milieu employé ou ouvrier. Une fois prises en compte ces spécificités, l'écart observé entre jeunes de QPV et leurs voisins se trouve considérablement réduit (+4,1 points par rapport à l'individu de référence), mais reste significatif. En ne considérant que les jeunes en emploi trois ans après la fin des études, un écart demeure en défaveur des jeunes des QPV, écart qui disparaît en revanche parmi les jeunes chômeurs, en formation ou inactifs à l'enquête.

SOURCE : L'ENQUÊTE 2016 SUR LA GÉNÉRATION 2013

D'avril à juillet 2016, le Céreq a interrogé un échantillon représentatif des 693 000 jeunes qui ont quitté pour la première fois le système éducatif en France, au cours ou à l'issue de l'année scolaire 2012-2013. Environ 19 500 jeunes de tous les niveaux de formation ont répondu à cette enquête téléphonique.

Destinée à étudier les différences de conditions d'accès à l'emploi en fonction de la formation initiale suivie et de diverses caractéristiques individuelles (genre, origine sociale, origine nationale), l'enquête aborde le parcours scolaire et les différentes situations mensuelles d'activité détaillées entre la sortie de formation et le printemps 2016.

Grâce à une collaboration entre le CGET et le Céreq, l'enquête a par ailleurs permis de récupérer l'adresse et d'identifier le type de quartier de résidence des jeunes enquêtés, à différents moments de leurs parcours d'études et professionnel : au moment du Bac, à la fin de leurs études, au moment de l'enquête.

Pour en savoir plus sur les enquêtes Génération :

<http://www.cereq.fr/sous-themes/Enquetes-Generation-Sous-Themes/Generation-2013-enquete-2016>

CHAMPS DES DONNÉES

Les individus retenus dans cette étude sont ceux, titulaires *a minima* d'un Bac ou d'un titre de niveau IV équivalent, qui ont déclaré résider durant l'année scolaire de leur baccalauréat dans une unité urbaine comprenant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

		Sortants du secondaire			Sortants du supérieur			Total
		Non diplômés	Diplômés de CAP-BEP	Bacheliers n'ayant pas entamé d'études supérieures	... non diplômés	... diplômés		
					Bacheliers ayant entamé des études supérieures	Titulaires de Bac +2 à Bac +4	Titulaires de Bac +5 et plus	
Au moment du Bac ou, pour un non bachelier, à la fin des études...	... réside en QPV (9 % de la Génération 2013)	29	17	16	13	15	10	100
	... réside dans un autre quartier des unités urbaines englobantes (45 % de la Génération 2013)	13	10	18	12	25	22	100
	... réside hors d'une unité urbaine contenant un QPV (46 % de la Génération 2013)	12	15	21	10	25	17	100

Populations étudiées dans cet article

Source : Céreq, enquête Génération 2013.

Calculs : Céreq, CGET-ONPV.

Champ : jeunes, sortants de formation initiale en 2013.

Note de lecture : 29 % des jeunes qui résident en QPV sont sortis de formation initiale en 2013 sans diplôme.

Lors de l'analyse portant sur les parcours de formation (Partie I), le champ est progressivement restreint : il englobe au départ l'ensemble des jeunes ayant obtenu *a minima* un baccalauréat (général, technologique ou professionnel) ou un diplôme équivalent de niveau IV. Puis ne sont retenus que ceux qui ont poursuivi dans le supérieur, qu'ils y aient échoué ou non, et dans un dernier temps la focale est placée sur les jeunes sortis diplômés du supérieur. Dans ce processus, les jeunes issus des QPV sont systématiquement sur-sélectionnés : ils sont moins nombreux à avoir eu au moins le Bac (54 %, contre 77 %), moins nombreux à avoir poursuivi dans l'enseignement supérieur (38 %, contre 59 %) et enfin, ils ont moins souvent décroché un diplôme du supérieur (25 %, contre 47 %).

Dans la partie II, traitant de l'insertion professionnelle trois ans après la sortie de formation initiale, c'est de nouveau l'ensemble des jeunes *a minima* diplômés de niveau IV (baccalauréat ou équivalents) qui est considéré.

Bibliographie

- BEAUD S. (2002), *80 % au Bac... et après ? Les enfants de la démocratisation scolaire*, Paris, La Découverte, collection «textes à l'appui», 2002
- BEAUD S., CONVERT B. (2010), «30 % de boursiers en grande école... et après?», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2010/3 (n°183)
- BOISSON-COHEN M., GARNER H., ZAMORA P. (2017), *L'insertion professionnelle des jeunes*, Dares-France Stratégie, 2017
- BRINBAUM Y., GUÉGNARD C. (2012), «Parcours de formation et d'insertion des jeunes issus de l'immigration au prisme de l'orientation», *Formation Emploi*, 2012 (n°118)
- BRINBAUM Y., KIEFFER A. (2005), «D'une génération à l'autre, les aspirations éducatives des familles immigrées: ambition et persévérance», *Éducation & Formations*, 2005/septembre (n°72)
- BRINBAUM Y., KIEFFER A. (2009), «Les scolarités des enfants d'immigrés de la sixième au baccalauréat: différenciation et polarisation des parcours», *Population*, 2009/3 (vol.64)
- CEREQ (2017), «Quand l'école est finie», *Céreq enquêtes* N°1, 2017
- BOULET P., CHAIGNEAU M., DIEUSAERT P. (2019), *Les lycéens résidant en quartiers prioritaires: des aspirations plus faibles d'orientation dans l'enseignement supérieur*, ONPV, 2019
- CHARNOZ P. (2011), «L'adéquation entre spécialité de formation et emploi, et son impact sur les salaires», *Emploi et salaires*, Insee, 2011
- CNESCO (2016), *Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ?*, 2016
- CUSSET P.-Y., GARNER H., HAR M., LAINÉ F. ET MARGUERIT D. (2015), *Jeunes issus de l'immigration: quels obstacles à leur insertion économique ?*, France Stratégie, 2015
- COUPPIÉ T. (2013), «Insertion des jeunes issus de quartiers sensibles: les hommes doublement pénalisés», *Céreq Bref* n°309, 2013
- DIEUSAERT P. (2019 a), «Taux d'activité, taux d'emploi, part et taux de chômage: une amélioration de la situation de l'emploi en 2017 en quartiers prioritaires, sauf pour les jeunes», *Rapport ONPV 2018*
- DIEUSAERT P. (2019 b), «Inactivité et halo autour du chômage», *Rapport ONPV 2018*
- DIEUSAERT P. (2018 c), «Caractéristiques des lycéens», *Rapport ONPV 2017*
- HANCOCK C., LELEVRIER C., RIPOLL F., WEBER S. (dir.) (2016), *Discriminations territoriales, Entre interpellation politique et sentiment d'injustice des habitants*, Éditions de l'œil d'or, 2016.
- JUGNOT S. (2012), «L'accès à l'emploi à la sortie du système éducatif des descendants d'immigrés», Insee Références, – Édition 2012 : *Immigrés et descendants d'immigrés en France*.
- KÉRIVEL A., SULZER E. (2018), «Inégalités dans l'accès aux stages, à l'apprentissage et à l'enseignement professionnel: des formations empêchées?», *Injep analyses & synthèses* n°10, février 2018
- LORIOU M. (2017), «Le(s) rapport(s) des jeunes au travail – Revue de littérature (2006-2016)», *Rapport d'études, Injep*, 2017
- L'HORTY Y. (2016), «Les discriminations dans l'accès à l'emploi public», *Rapport au Premier ministre, Services du Premier ministre*, juin 2016
- L'HORTY Y., DUGUET E., DU PARQUET L., PETIT P., SARI F. (2011), «Les effets du lieu de résidence sur l'accès à l'emploi: une expérience contrôlée sur les jeunes qualifiés en Ile-de-France», TEPP, *Rapport de recherche* n°2011-1.
- MERLIN F. (2018), «Le "décrochage" en STS: l'autre échec dans l'enseignement supérieur», *Céreq Bref* n°366, 2018
- MURAT F. (2017), «La mobilité résidentielle des élèves entrés en 6^e en 2007», *Rapport ONPV 2017*
- PRIMON J.-L., (2011), *La perception des discriminations au filtre des enquêtes statistiques*, Agora Débats/Jeunesses, n°57, 2011/1.
- YVON C. (2014), «Le service civique, un atout pour les parcours des jeunes», *Jeunesses: études et synthèses* n°20, Injep, 2014



Marseille © Insee

Dans trente-quatre
des trente-cinq quartiers
prioritaires de Marseille,
le taux de sortants
précoces s'élève
en moyenne à 23 %.



Quelle insertion professionnelle pour les sortants précoces ?

Situation des quartiers prioritaires
en Provence-Alpes-Côte d'Azur

SYLVAIN ADAOUST
PASCALE ROUAUD
Insee

La problématique du décrochage scolaire est particulièrement prégnante dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). En Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca) par exemple, 23 % des jeunes de 18 à 24 ans habitant un QPV d'un grand pôle urbain ont quitté l'école et sont sans diplôme. Dans la région, cette situation est deux fois moins fréquente en dehors de ces quartiers (10 %), y compris dans leur voisinage immédiat. Les femmes des QPV sont davantage pénalisées que les hommes : leur risque de sortie précoce est multiplié par 2,5 par rapport aux résidentes hors QPV.

En France et en Paca le décrochage scolaire recule, de manière générale, comme dans les QPV, d'un point en moyenne entre 2009 et 2014.

Les sortants précoces qui résident dans ces quartiers sont particulièrement exposés aux difficultés sur le marché du travail : moins d'un quart occupent un emploi. Les femmes sont les plus désavantagées : une sur cinq seulement occupe un emploi tandis que deux sur cinq sont en situation d'inactivité. Celles qui sont nées à l'étranger sont les plus nombreuses à se retirer du marché du travail.

Depuis le début des années 2000, la prévention du décrochage scolaire constitue une priorité des politiques publiques éducatives françaises et européennes. À cet égard, la stratégie «Europe 2020» fixe des objectifs de réduction du taux de sortants précoces (**encadré «Les dispositifs de prévention des sorties précoces»**).

En effet, les jeunes qui ont quitté l'école sans diplôme rencontrent des difficultés durables en matière d'insertion professionnelle (Gaubert et al, 2017). Si le décrochage scolaire constitue un phénomène processuel et multifactoriel, les caractéristiques individuelles, les résultats scolaires et l'environnement familial demeurent des facteurs prédictifs identifiés. Ainsi, les garçons sont plus souvent concernés, de même que les élèves présentant de faibles performances scolaires en 6^e, ou encore les enfants de milieu modeste et ceux vivant dans une famille monoparentale (Afsa, 2013). Dans les quartiers prioritaires de la politique de

la ville (QPV), l'enjeu est particulièrement important. D'une part, les habitants de ces quartiers sont confrontés à de grandes difficultés socio-économiques : en 2012, 42 % vivaient en dessous du seuil de pauvreté, contre 14 % sur l'ensemble de la France métropolitaine (Oswalt, 2018). D'autre part, la population y est plus jeune que dans l'ensemble des territoires : en 2010, 40 % des habitants des QPV avaient moins de 25 ans, contre 31 % sur l'ensemble de la France métropolitaine (Audras-Marcy et Pilon, 2017).

L'objet de notre étude est d'illustrer un aspect des difficultés de ces quartiers par la mesure du taux de sortants précoces du système scolaire et d'analyser leur situation, relativement aux autres territoires des grands pôles urbains de la région (**encadré «Les données mobilisées»**). Si les analyses portent essentiellement sur la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, un cadrage national est également proposé (**encadré «Provence-Alpes-Côte d'Azur parmi les régions les plus concernées»**)¹.

1. Cet article reprend les résultats de l'étude sur les sortants précoces résidant dans les QPV conduite par la direction régionale de l'Insee Provence-Alpes-Côte d'Azur (Adaoust et Rouaud, 2018).

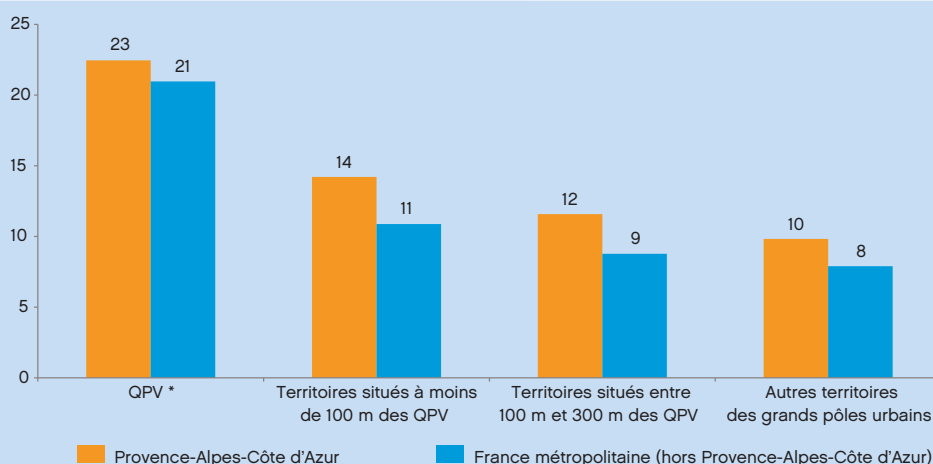
Des sorties précoces plus fréquentes en Provence-Alpes-Côte d'Azur qu'au niveau national

Dans les QPV de Provence-Alpes-Côte d'Azur, près d'un jeune sur quatre est un sortant précoce du système scolaire

En 2014, dans les QPV de Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca), 23 % des jeunes de 18 à 24 ans sont sortis du système scolaire sans diplôme ou, au mieux, avec le brevet du collège (**encadré «Définitions»**). Sur les 39800 sortants précoces des grands pôles urbains de la région, 11100 résident dans un QPV. Ces jeunes se retrouvent, de ce fait, particulièrement exposés aux difficultés d'insertion professionnelle. Dans le voisinage immédiat de ces quartiers, les cas de sortie précoce sont, par contre, beaucoup moins fréquents : la proportion se limite à 14 % au sein des territoires situés à moins de 100 mètres des QPV. Ailleurs dans les grands pôles urbains de la métropole, elle s'établit à 10 %, soit deux fois moins que la moyenne des QPV (**graphique 1**). Le fort taux de sortants précoces dans les QPV résulte de deux phénomènes concomitants. D'une part, les jeunes de ces quartiers sont

moins souvent scolarisés : alors que 54 % des personnes de 18 à 24 ans vivant en dehors des QPV suivent des études en Paca, c'est le cas de seulement 45 % des résidents de ces quartiers. D'autre part, si l'on considère uniquement les jeunes qui ont mis fin à leurs études, la proportion de non diplômés est presque deux fois plus forte parmi les résidents de QPV (41 %) que pour ceux qui résident hors QPV (22 %).

D'une ville à l'autre, les taux de sortants précoces dans les QPV varient peu (autour d'un jeune sur quatre) alors qu'en dehors de ces quartiers, la problématique des sorties précoces du système éducatif ne se pose pas avec la même acuité selon les villes. Ainsi, par exemple, en dehors des QPV, 5 % des Aixois sont concernés contre 12 % des Toulonnais (**encadré «Situation des cinq plus grandes villes de la région»**).



Graphique 1
Taux de sortants précoces du système scolaire parmi les 18-24 ans des grands pôles urbains (en %)

* QPV des communes de plus de 10 000 habitants des grands pôles urbains (119 en Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Source : Insee, Recensement de la population 2014.

Champ : grands pôles urbains de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Traitement : direction régionale Insee Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Note de lecture : 23 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans habitant un quartier prioritaire d'un grand pôle urbain en Provence-Alpes-Côte d'Azur sont des sortants précoces, contre 21 % de ceux résidant dans un QPV d'un grand pôle urbain situé ailleurs en France métropolitaine.

Pour les femmes, le fait de résider en QPV est davantage pénalisant

Dans les QPV de Provence-Alpes-Côte d'Azur, le taux de sortants précoces est plus élevé pour les hommes et les personnes nées à l'étranger (tableau 1). C'est également le cas en dehors de ces quartiers. Cependant, les femmes vivant dans les QPV sont pénalisées dans de plus grandes proportions que leurs homologues masculins : pour elles, le risque

de sortie précoce est multiplié par 2,5 par rapport aux résidentes hors QPV (contre 2,1 pour les hommes). Il en va de même pour les jeunes nés en France résidant en QPV : leur risque de sortie précoce est multiplié par 2,1 par rapport aux jeunes nés en France résidant hors QPV (contre 1,8 pour les jeunes nés à l'étranger).

Tableau 1

Taux de sortants précoces du système scolaire parmi les 18-24 ans des grands pôles urbains de Provence-Alpes-Côte d'Azur (en %)

	QPV *	En dehors des QPV
Sexe		
Femmes	20	8
Hommes	25	12
Pays de naissance		
France	21	10
Étranger	27	15

* QPV des communes de plus de 10 000 habitants des grands pôles urbains (119 en Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Source : Insee, Recensement de la population 2014.

Champ : grands pôles urbains de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Traitement : direction régionale Insee Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Note de lecture : dans les QPV des grands pôles urbains de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 20 % des femmes de 18 à 24 ans sont des sortantes précoces, contre 8 % en dehors de ces quartiers.

La part de sortants précoces diminue, dans les QPV comme ailleurs

Entre 2009 et 2014, le taux de sortants précoces recule d'un point, dans les QPV de Provence-Alpes-Côte d'Azur comme dans ceux des autres régions métropolitaines. En dehors de ces quartiers, la tendance est semblable. En 2014, le phénomène reste légèrement plus

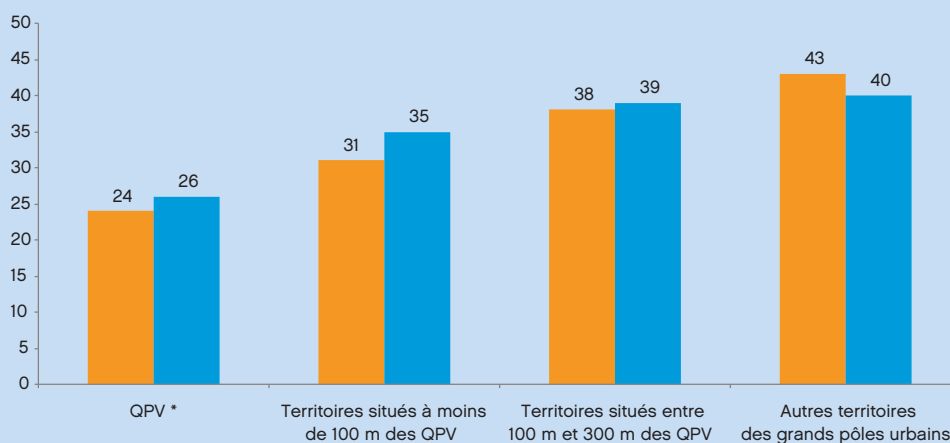
fréquent au sein des QPV de Provence-Alpes-Côte d'Azur que dans les autres QPV : ailleurs en France métropolitaine, 21 % des jeunes résidents de ces quartiers sont sortants précoces, soit deux points de moins qu'en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Situation professionnelle des sortants précoces

Moins d'un quart des sortants précoces résidant dans un QPV occupent un emploi

Les jeunes sortants précoces du système scolaire qui résident dans un QPV sont particulièrement en difficulté sur le marché du travail. Ainsi, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, seuls 24 % d'entre eux occupent un emploi. La proportion augmente lorsqu'on s'éloigne des QPV, elle atteint 31 % pour les jeunes qui résident dans un territoire situé à moins de

100 m d'un QPV et 43 % pour ceux qui résident à plus de 300 m ([graphique 2](#)). La situation est un peu moins dégradée en dehors des QPV : 42 % des sortants précoces occupent un emploi. En dehors de la région, les écarts de taux d'emploi entre les sortants précoces qui résident en QPV et les autres sont légèrement moins marqués.



Graphique 2
Taux d'emploi des sortants précoces résidant dans les grands pôles urbains (en %)

* QPV des communes de plus de 10000 habitants des grands pôles urbains (119 en Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Source: Insee, Recensement de la population 2014.

Champ: grands pôles urbains de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

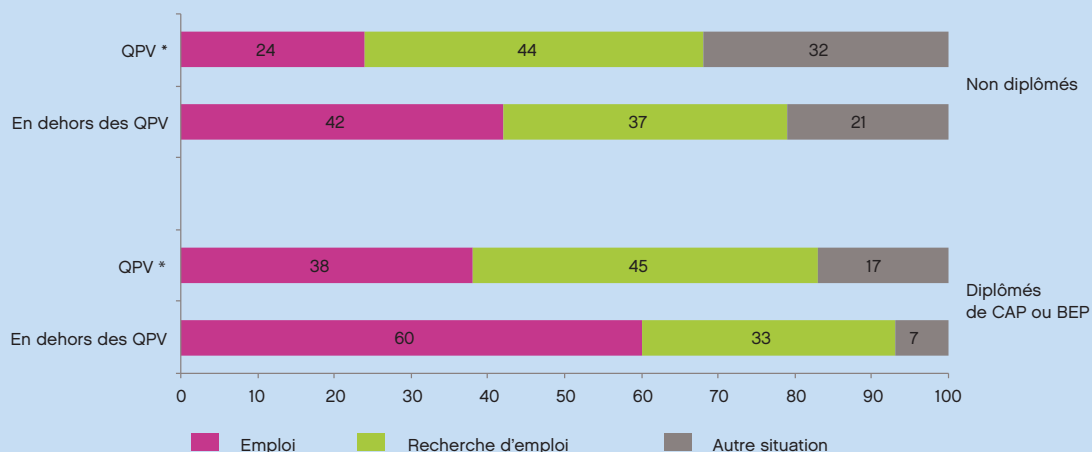
Traitement: direction régionale Insee Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Note de lecture: en Provence-Alpes-Côte d'Azur, le taux d'emploi des sortants précoces qui résident dans un QPV d'un grand pôle urbain est de 24 %, contre 43 % pour les sortants précoces de la région qui habitent dans un grand pôle urbain mais à plus de 300 mètres d'un QPV.

Même titulaire d'un CAP ou d'un BEP, un jeune habitant dans un QPV accède moins souvent à l'emploi qu'un sortant précoce vivant ailleurs ([graphique 3](#)). Ces écarts s'expliquent en partie par le profil et l'origine sociale des jeunes concernés. D'autres facteurs, liés aux caractéristiques des QPV eux-mêmes (comme la faible densité d'emplois offerts localement), agissent probablement aussi au détriment de l'insertion professionnelle des sortants précoces qui vivent dans ces quartiers (Couppié, 2013).

Cibles pourtant prioritaires des dispositifs d'insertion, les jeunes des QPV qui ont quitté l'école sans diplôme ne bénéficient pas plus souvent d'un emploi aidé (hors apprentissage) que ceux qui ont quitté l'école avec un diplôme: 1 % des sortants précoces sont en contrat aidé, contre 2 % des titulaires d'un diplôme de niveau CAP-BEP. En dehors des QPV, la proportion est légèrement supérieure (environ 2 % pour les sortants précoces comme pour les diplômés d'un CAP-BEP).

Graphique 3
Situation
des jeunes
de 18 à 24 ans
non scolarisés
selon leur niveau
de diplôme
(en %)



* QPV des communes de plus de 10 000 habitants des grands pôles urbains (119 en Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Source : Insee, Recensement de la population 2014.

Champ : grands pôles urbains de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Traitement : direction régionale Insee Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Note de lecture : 44 % des sortants précoces qui habitent dans un QPV d'un grand pôle urbain en Provence-Alpes-Côte d'Azur sont en situation de recherche d'emploi.

Dans les QPV, les femmes et les jeunes nés à l'étranger sortis précocement du système scolaire sont souvent à l'écart du marché du travail

Lorsqu'ils sont en emploi, les sortants précoces résidant dans un QPV sont moins souvent fonctionnaires ou en contrats à durée indéterminée (46 %, contre 54 % pour les résidents hors QPV). Dans ces quartiers, il n'y a pas de différence de type de contrat de travail selon le sexe ou le pays de naissance (tableau 2).

Au sein des QPV comme ailleurs en Paca, le taux d'emploi des jeunes femmes sorties précocement du système éducatif est inférieur à celui des hommes (20 %, contre 26 %). En dehors des quartiers de la politique de la ville, 35 % des jeunes femmes sortantes précoces occupent un emploi (47 % pour les hommes). Au sein des QPV, un jeune sortant précoce sur trois n'est ni en emploi, ni en recherche d'emploi (contre un sur cinq hors QPV).

Dans les QPV comme ailleurs, cette situation, qui s'assimile le plus souvent à de l'inactivité,

concerne principalement les femmes. Pour ces jeunes femmes, l'inactivité s'accompagne fréquemment d'une mise en ménage ainsi que d'une maternité : 45 % ne résident pas chez leurs parents et ont au moins un enfant (contre seulement 4 % pour les hommes). Chez les sortantes précoces résidant en dehors des QPV, l'inactivité est moins répandue.

Enfin, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, dans les QPV comme en dehors, les sortants précoces nés à l'étranger sont moins souvent actifs que leurs homologues nés en France. D'une part, la proportion de femmes parmi les sortants précoces nés à l'étranger est plus élevée (46 %, contre 41 % pour les sortants précoces nés en France). D'autre part, le phénomène de retrait du marché du travail est massif chez les sortantes précoces nées à l'étranger : 51 % sont dans cette situation, contre 28 % des sortantes précoces nées en France.

Tableau 2

Situation des sortants précoces selon leur sexe et leur pays de naissance (en %)

	Situation			Contrat à durée indéterminée ou emploi de fonctionnaire**
	Emploi	Recherche d'emploi	Autre (inactivité)	
Ensemble QPV*	24	44	32	46
Hommes	26	50	24	44
Femmes	20	39	41	47
Jeunes nés en France	24	47	29	46
Jeunes nés à l'étranger	24	37	39	46
Ensemble hors QPV	42	37	21	54
Hommes	47	38	15	53
Femmes	35	36	29	55
Jeunes nés en France	43	38	19	54
Jeunes nés à l'étranger	39	29	32	55

* QPV des communes de plus de 10 000 habitants des grands pôles urbains (119 en Provence-Alpes-Côte d'Azur).

** Parmi les jeunes en emploi.

Source: Insee, Recensement de la population 2014.

Champ: grands pôles urbains de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Traitement: direction régionale Insee Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Note de lecture: parmi les sortants précoces qui habitent un QPV d'un grand pôle urbain en Provence-Alpes-Côte d'Azur et qui occupent un emploi, 46 % sont fonctionnaires ou en contrat à durée indéterminée.

LES DISPOSITIFS DE PRÉVENTION DES SORTIES PRÉCOCES

La réduction du nombre de jeunes qui quittent l'école de manière précoce (et sans diplôme) constitue un objectif prioritaire du programme «Éducation & formation 2020» intégré à la stratégie «Europe 2020» (Lefresne, 2014). L'ambition est de limiter à 10 % la part des sortants précoces parmi les personnes de 18 à 24 ans à l'horizon 2020, en moyenne de l'ensemble des États membres. En France métropolitaine, l'objectif est fixé à 9,5 % à cette échéance.

Depuis 2010, dans le sillage de ces recommandations européennes, les mesures visant à mieux repérer et accompagner les jeunes exposés au risque de sortie précoce du système scolaire se sont intensifiées en France. La création en 2011 d'un «système interministériel d'échanges et d'information (SIEI)» a pour objet de faciliter la transmission de données relatives aux sortants précoces entre les acteurs concernés: Éducation nationale, centres de formation d'apprentis, missions locales, centres d'information et d'orientation, etc. En 2013, un dispositif de recensement des places disponibles dans les différentes formations a été élaboré, dans le but de proposer des solutions aux jeunes en passe de quitter l'école. Un an plus tard, celui-ci s'est prolongé par l'instauration d'un «droit au retour en formation». Depuis la rentrée 2014, les établissements scolaires d'enseignement secondaire sont tenus de mettre en place des groupes de prévention pour améliorer le repérage et la prise en charge des jeunes exposés au risque de quitter l'école.

PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR PARMİ LES RÉGIONS LES PLUS CONCERNÉES

En 2014, dans les grands pôles urbains de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 12 % des personnes de 18 à 24 ans sont des sortants précoces du système scolaire. La part de jeunes se trouvant dans cette situation est supérieure de deux points à la moyenne nationale (10 %). L'écart s'explique notamment par un ensemble de facteurs socio-démographiques peu favorables en Paca : taux de chômage et part de familles monoparentales élevés, niveau médian par unité de consommation faible (Boudesseul et al., 2016). Deux régions sont davantage concernées : les Hauts-de-France et la Corse (respectivement 14 % et 13 % de sortants précoces). *A contrario*, la proportion de sortants précoces est nettement plus modérée dans les Pays de la Loire ou encore en Bretagne (respectivement 8 % et 6 %).

Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le phénomène est plus répandu chez les hommes (14 %) que chez les femmes (10 %). Les personnes nées à l'étranger (18 %) sont plus concernées que celles qui sont nées en France (11 %). Les mêmes disparités s'observent au niveau national. Dans l'ensemble des grands pôles urbains de France métropolitaine, 12 % des hommes sont sortants précoces, contre 8 % des femmes. C'est le cas de 16 % des personnes nées à l'étranger et de 9 % de celles nées en France.

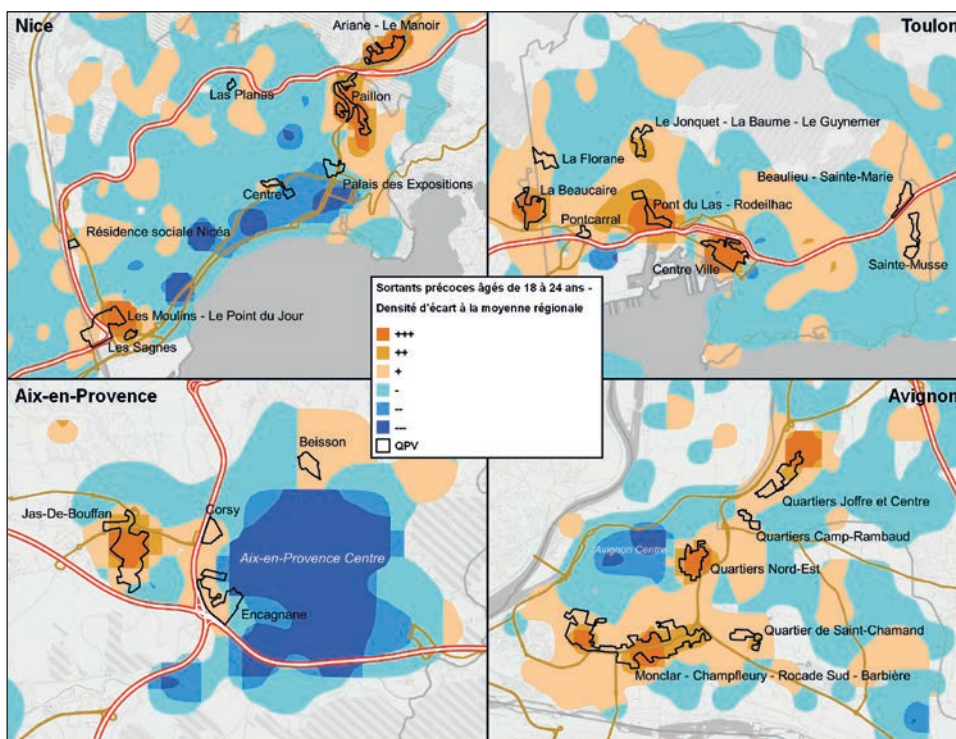
Les sortants précoces du système scolaire sont particulièrement exposés aux difficultés d'accès à l'emploi : en Paca, seulement 37 % des personnes âgées de 18 à 24 ans dans cette situation occupent un emploi, proportion conforme à la moyenne nationale (36 % en France métropolitaine). Le taux d'accès à l'emploi des sortants précoces s'échelonne de 26 % dans les Hauts-de-France à 45 % en Corse (42 % en Île-de-France).

En Provence-Alpes-Côte d'Azur comme dans toutes les régions métropolitaines, la proportion de sortants précoces au sein de la tranche d'âge des 18-24 ans est en baisse : entre 2009 et 2014, elle a diminué d'un point.

D'UNE GRANDE VILLE À L'AUTRE, LES TAUX DE SORTANTS PRÉCOCES VARIENT PEU DANS LES QPV

Deux tiers des sortants précoces qui résident dans les QPV des grands pôles de Paca, soit 7350 personnes, habitent une des cinq plus grandes villes de la région (Marseille, Nice, Toulon, Aix-en-Provence et Avignon).

Indépendamment du profil socio-économique de leur ville ou du voisinage immédiat de leur quartier, les jeunes habitants des QPV sont soumis dans les mêmes proportions au risque de quitter l'école très tôt et sans diplôme. Ainsi, dans les QPV des villes de Nice, Toulon, Aix-en-Provence et Avignon, la proportion de sortants précoces est toujours proche de un jeune sur quatre. En dehors des QPV, seuls 5 % des Aixois de 18 à 24 ans sont sortants précoces. C'est presque deux fois moins que pour les Marseillais, les Niçois ou les Avignonnais (9 %). La proportion est plus élevée encore pour les Toulonnais: 12 %.

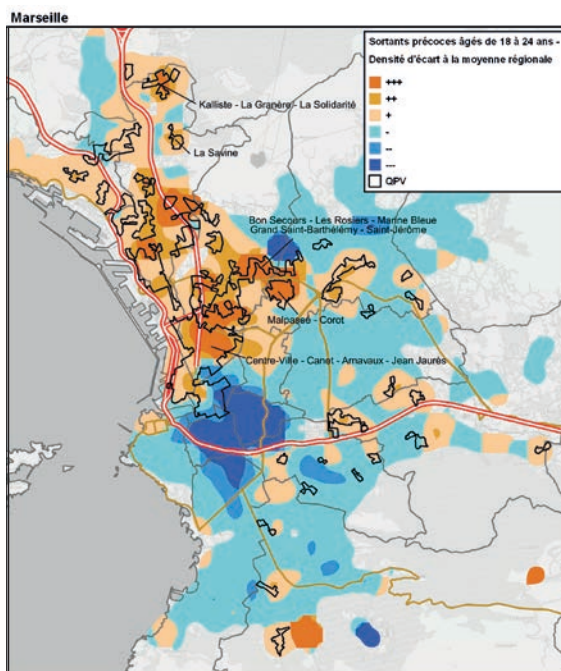


Source : Insee, recensement de la population 2014; données carroyées (carreaux de 200 m de côté) et lissées.

Traitement : direction régionale Insee Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Note de lecture : dans la quasi-totalité des QPV, la part de sortants précoces est plus élevée que la moyenne des pôles urbains régionaux (12 %). Plus la couleur est foncée, plus l'écart au nombre « théorique » (correspondant à une part de sortants précoces conforme à la moyenne régionale) est grand.

À Marseille, le taux de sortants précoces dans les QPV ne dépasse pas un sur cinq. En effet, alors que dans 34 des 35 QPV de la ville, la proportion s'élève à 23 % en moyenne, le QPV «Centre-Ville – Canet-Arnavaux-Jaurès» présente un profil particulier : la proportion de jeunes sortants précoces s'y limite à 15 %. Vaste quartier s'étendant sur une grande partie des 1^{er}, 2^e et 3^e arrondissements, il concentre à lui seul près de la moitié des Marseillais âgés de 18 à 24 ans vivant dans des QPV. Les sites universitaires qui y sont implantés attirent de nombreux résidents étudiants (dans les cités universitaires notamment), ce qui contribue à accroître le nombre de personnes scolarisées, et donc à faire diminuer la proportion de sortants précoces.



Source : Insee, recensement de la population 2014 ; données carroyées (carreaux de 200 m de côté) et lissées.
Traitement : direction régionale Insee Provence-Alpes-Côte d'Azur.

DÉFINITIONS

Dans cette étude, un **sortant précoce du système scolaire** est une personne âgée de 18 à 24 ans ayant déclaré, lors du recensement de la population, ne pas être titulaire d'un diplôme supérieur au BEPC, au brevet élémentaire, au brevet des collèges ou au DNB (diplôme national du brevet), et ne pas être inscrite dans un établissement d'enseignement pour l'année scolaire en cours.

Un **grand pôle urbain** est une unité urbaine de plus de 10 000 emplois. Une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. Au nombre de 13 en Paca, les grands pôles urbains concentrent 80 % de la population régionale.

LES DONNÉES MOBILISÉES

Source et champ

Les données de cette étude sont issues des recensements de la population 2009 et 2014. Le champ est circonscrit aux grands pôles urbains (encadré «Définitions»), à l'exclusion de tous les autres territoires. Ce choix s'explique par la volonté de considérer des territoires homogènes au regard de la thématique étudiée. En effet, sur la population des jeunes âgés de 18 à 24 ans, les mobilités résidentielles induites par la poursuite d'études (notamment au moment de l'entrée dans l'enseignement supérieur) impliquent que le lieu de résidence et le fait d'être scolarisé sont liés. Ainsi, le taux de sortants précoces est, en moyenne, plus élevé dans les zones rurales que dans les zones urbaines. L'offre de formation supérieure étant concentrée dans les grandes villes (*Observatoire des territoires*, 2018), les jeunes des zones rurales qui poursuivent leurs études quittent plus souvent ces zones que ceux qui arrêtent leurs études.

Méthode

La représentation des résultats à l'échelle infracommunale (encadré «Situation des cinq plus grandes villes de la région») est faite à partir d'une méthode de carroyage/lissage. Le carroyage consiste à décomposer le territoire communal en carreaux (ici de 200 mètres de côté) et à sommer les individus résidant à l'intérieur de chacun d'eux. À partir de ces décomptes «bruts» par carreau, le lissage est un traitement statistique qui harmonise la donnée de chaque carreau en fonction des données des carreaux qui lui sont proches (prise en compte de l'environnement). L'objectif est de mettre en évidence les tendances spatiales, en rendant les cartes plus simples à lire et plus synthétiques.

Sauf mention contraire, les résultats portent sur les 119 QPV situés dans les communes de plus de 10 000 habitants des grands pôles urbains de Paca. La décision de considérer les seuls QPV des communes de plus de 10 000 habitants est imposée par le fait que les données du recensement sont géolocalisées uniquement sur ces communes et que ces informations géolocalisées sont indispensables pour déterminer si un individu réside dans un QPV. Dans la région, seuls neuf QPV se situent dans d'autres territoires (128 QPV au total en Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Bibliographie

- ADAOUST S., ROUAUD P. (juin 2018), «Dans les quartiers de la politique de la ville, deux fois plus de jeunes ont quitté l'école et sont sans diplôme», *Insee Analyses Provence-Alpes-Côte d'Azur* n°60.
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/3557087>.
- AESA C. (décembre 2013), «Qui décroche?» *Éducation et formations* n° 84.
http://cache.media.education.gouv.fr/file/revue_84/44/1/DEPP_EetF_2013_84_qui_decroche_294441.pdf
- AUDRAS-MARCY S., PILON C. (octobre 2017), «Vieillesse de la population: un processus qui touche aussi les quartiers prioritaires de la politique de la ville», *En bref* n°44, CGET.
<http://www.cget.gouv.fr/ressources/publications/en-bref-44-vieillesse-de-la-population-un-processus-qui-touche-aussi-les-quartiers-prioritaires-de-la-politique-de-la-ville>
- BOUDESSEUL G., CARO P., GRELET Y., MINASSIAN L., MONSO O., VIVENT C. (2016), *Atlas des risques sociaux d'échec scolaire – L'exemple du décrochage scolaire, en France métropolitaine et dans les Dom*.
<http://www.cereq.fr/publications/Co-editions/L-Atlas-des-risques-sociaux-d-echecs-scolaire.-L-exemple-du-decrochage-France-Dom-Tom>
- COUPPIÉ T. (avril 2013), «Insertion des jeunes issus de quartiers sensibles: les hommes doublement pénalisés», *Bref* n° 309, Cereq. <http://www.cereq.fr/fichiers/Focus/focus-zus/Bref-n-309>
- GAUBERT E., HENRARD V., ROBERT A., ROUAUD P. (juin 2017), «Enquête 2016 auprès de la Génération 2013 – Pas d'amélioration de l'insertion professionnelle pour les non-diplômés», *Bref* n°356, Céreq.
<http://www.cereq.fr/publications/Cereq-Bref/Enquete-2016-aupres-de-la-Generation-2013-Pas-d-amelioration-de-l-insertion-professionnelle-pour-les-non-diplomes>
- LEFRESNE F. (avril 2014), «Réduire les sorties précoces, un objectif central du programme Éducation et formation 2020», *Insee Références* «La France dans l'Union européenne» Édition 2014.
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1372522?sommaire=1372538>
- OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES (janvier 2018), *Éducation et enseignement supérieur, approches territoriales*, Fiche d'analyse de l'Observatoire des territoires 2017, CGET.
<http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/education-et-enseignement-sup-rieur-approches-territoriales>
- OSWALT N. (juillet 2018), «Revenus et pauvreté», *Rapport 2017 de l'Observatoire national de la politique de la ville*.
http://publications.onpv.fr/RAPPORT_2017



Dans les quartiers
prioritaires
économiquement
les plus dynamiques,
plus d'une création
d'entreprise sur cinq
relève du secteur
du transport et
de l'entreposage.



Démographie d'entreprises dans les quartiers prioritaires :

un rattrapage en cours,
notamment grâce
au secteur du transport

PASCAL DIEUSAERT
CGET – ONPV

Au 1^{er} janvier 2016, 197 100 établissements sont implantés dans l'ensemble des quartiers prioritaires métropolitains, ce qui représente, rapporté à leur population, environ 40 établissements pour 1 000 habitants. Cette densité économique reste deux fois plus faible que dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes. Entre les années 2014 et 2016, 126 400 nouveaux établissements se sont implantés dans les quartiers prioritaires. Ce flux de nouveaux établissements s'intensifie dans les quartiers prioritaires les moins en difficulté alors qu'il stagne dans les autres. Pour autant, en dépit d'écarts encore très importants, les quartiers prioritaires, quel que soit leur contexte économique, ont tendance à rattraper le niveau de création d'entreprises des autres quartiers des unités urbaines englobantes.

L'installation de nouveaux établissements dans les quartiers prioritaires relève, plus souvent que dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes, de créations pures et moins de transferts d'établissements. Parallèlement, ces installations s'opèrent plus souvent sous le statut de micro-entrepreneurs, particulièrement dans les quartiers prioritaires les moins en difficulté économiquement, à proximité des grandes agglomérations, notamment franciliennes.

Les établissements implantés dans les quartiers prioritaires relèvent davantage du secteur des petits commerces de détail, notamment alimentaires ou de textiles. Toutefois, le transport ou l'entreposage sont particulièrement dynamiques dans les quartiers prioritaires, spécifiquement dans ceux connaissant le moins de difficultés en matière d'emploi et d'économie : dans ces territoires, plus d'une création sur cinq relève de ce secteur d'activité, notamment dans le cadre de transports de voyageurs par taxis.

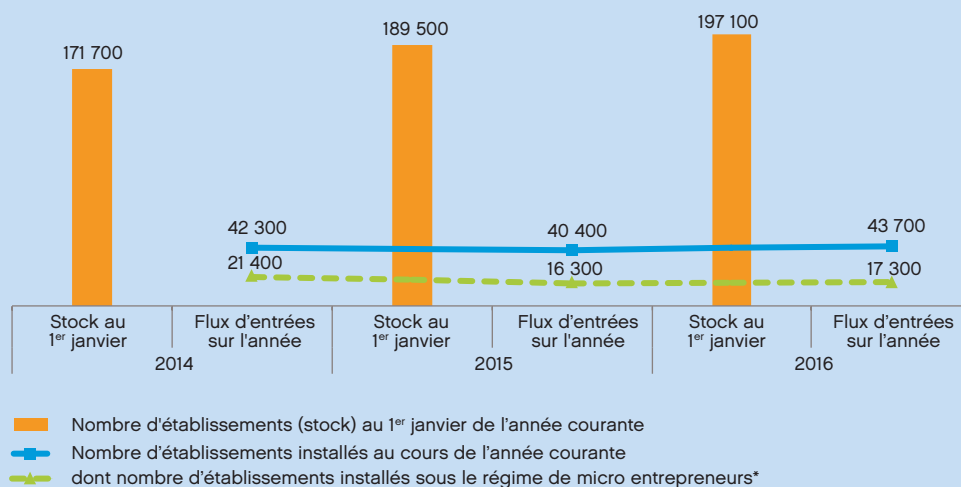
Enfin, les établissements implantés dans les quartiers prioritaires sont, en moyenne, plus récents que ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes, ce qui est lié au flux d'installations plus important de nouveaux établissements dans ces territoires. Toutefois, cette plus faible ancienneté moyenne pourrait également traduire les difficultés plus prégnantes des établissements des quartiers prioritaires à perdurer. Juridiquement, ils relèvent plus souvent d'une personne physique contrairement aux établissements des autres quartiers des unités urbaines englobantes qui ont plus souvent le statut juridique de personne morale.

Bilan des années 2014 à 2016 : la création d'entreprises participe à la densification du tissu économique

Près de 200 000 établissements dans les quartiers prioritaires, une augmentation de 15 % en deux ans

Au 1^{er} janvier 2016, 197 100 établissements sont implantés dans ces quartiers ([graphique 1](#)). En deux ans, leur nombre a progressé de plus de 25 000, soit 14,8 %. Cette hausse se situe toutefois principalement entre le 1^{er} janvier 2014 et le 1^{er} janvier 2015 (10,4 %) suite aux nombreuses installations d'établissements dans ces quartiers : au cours de l'année 2014, 42 300 nouveaux établissements se sont installés dans les quartiers prioritaires, dont 21 400 sous

le statut d'auto-entrepreneurs. Deux ans plus tard, sur l'ensemble de l'année 2016, 43 700 nouveaux établissements se sont implantés dans les quartiers prioritaires avec, parmi eux, 17 300 micro-entrepreneurs. Parallèlement à cette activité économique en progression, la situation de l'emploi s'améliore dans les quartiers prioritaires : le taux de chômage des habitants a diminué passant de 26,7 % en 2014 à 24,7 % en 2017 [*Dieusaert, 2018*].



Graphique 1
Nombre d'établissements en activité implantés dans les quartiers prioritaires au 1^{er} janvier de l'année courante et nombre d'installations (dont sous le régime de micro-entrepreneurs) au cours de l'année courante

* régime de l'auto-entrepreneur jusqu'en 2014.

Source : répertoires Sirene 2014, 2015 et 2016, Insee.

Champ : quartiers prioritaires métropolitains et unités urbaines englobantes.

Calculs : CGET-ONPV.

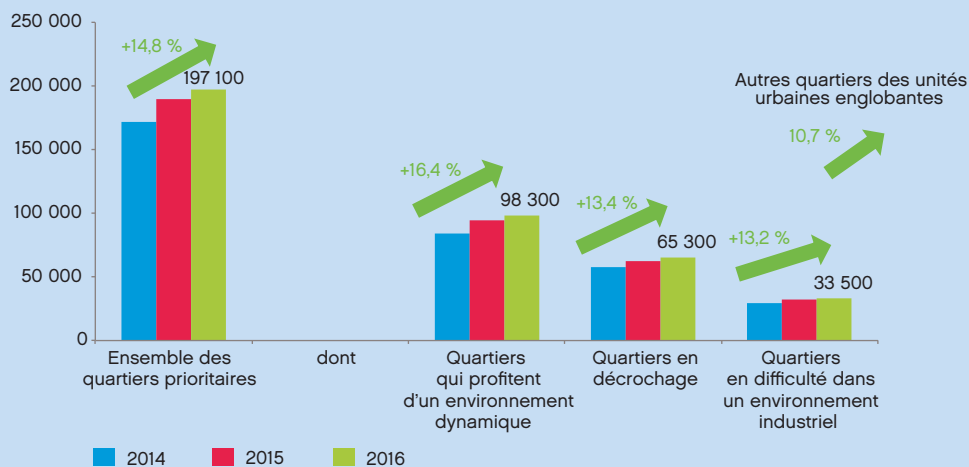
Note de lecture : au 1^{er} janvier 2016, 197 100 établissements sont situés dans les quartiers prioritaires métropolitains. Sur l'ensemble de l'année 2016, 43 700 nouveaux établissements se sont implantés dans un quartier prioritaire, dont 17 300 sous le régime de micro-entrepreneur.

Afin de mieux caractériser les quartiers prioritaires, l'ONPV a réalisé trois typologies reposant chacune sur un pilier des contrats de ville. L'une d'elle porte donc sur l'emploi et l'activité économique (**Encadré «La typologie «emploi et activité économique» caractérisant les quartiers prioritaires»**). Cette typologie permet de prendre en compte la situation très hétérogène d'un quartier prioritaire à l'autre en matière de contexte économique. Au 1^{er} janvier 2016, 98 300 établissements sont implantés dans des «quartiers qui profitent d'un environnement dynamique», 65 300 dans «des quartiers en décrochage» et 33 500 dans «des quartiers en difficulté dans un environnement industriel» (**graphique 2**). Entre 2014

et 2016 le nombre d'établissements implantés dans des quartiers qui profitent d'un environnement dynamique a progressé de plus de 16,0 %, contre moins de 13,5 % dans les autres types de quartiers.

La croissance des volumes d'établissements dans les quartiers prioritaires reste, de plus, supérieure à celle mesurée dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes, quel que soit le type de quartiers (14,8 % au global entre 2014 et 2016, contre 10,7 % sur l'ensemble des unités urbaines englobantes), ce qui traduirait un rattrapage économique par rapport aux autres quartiers des agglomérations qui les entourent.

Graphique 2
Nombre d'établissements en activité implantés selon les types de quartiers prioritaires en 2014, 2015, 2016 et croissance des stocks



Source : répertoires Sirene 2014, 2015 et 2016, Insee.

Champ : quartiers prioritaires métropolitains et unités urbaines englobantes.

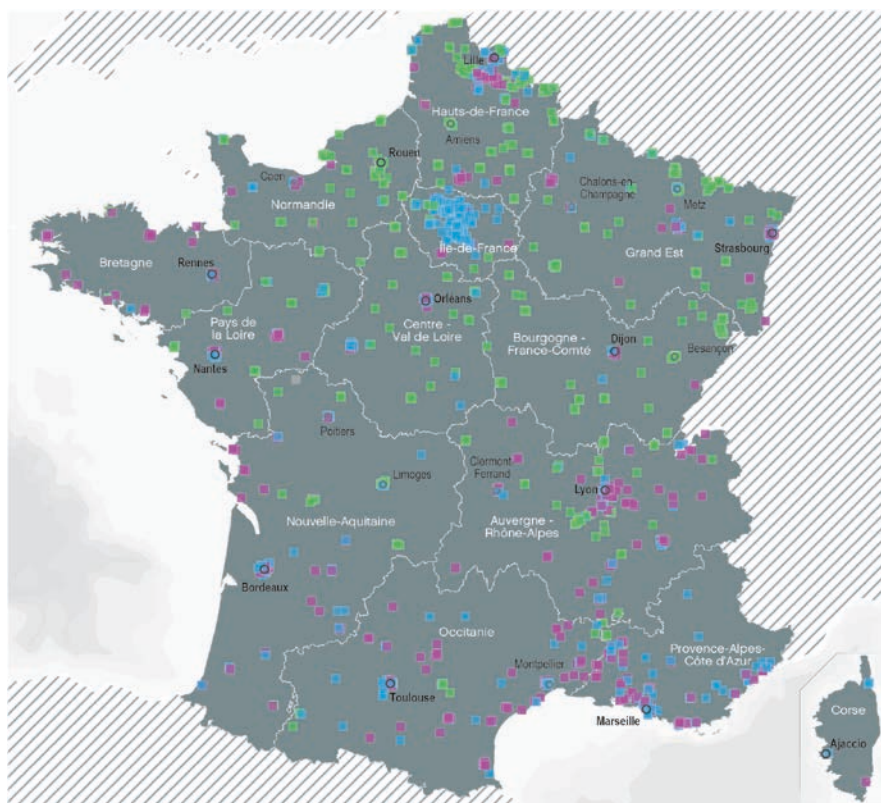
Calculs : CGET-ONPV.

Note de lecture : au 1^{er} janvier 2016, 197 100 établissements sont situés dans les quartiers prioritaires métropolitains, soit une augmentation de 14,8 % par rapport au 1^{er} janvier 2014.

LA TYPOLOGIE « EMPLOI ET ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE » CARACTÉRISANT LES QUARTIERS PRIORITAIRES

Trois typologies visant à regrouper les QPV ont été définies par l'ONPV [Sala, 2016], chacune relative à l'un des piliers de la politique de la ville : cohésion sociale, cadre de vie, emploi et activité économique. Ces typologies s'appuient sur les caractéristiques propres des quartiers mais également sur celles des agglomérations qui les abritent. S'agissant de la typologie concernant l'emploi et l'activité économique, trois classes de quartiers se dégagent :

- **les quartiers qui profitent d'un environnement dynamique.** Il s'agit de quartiers pour lesquels les indicateurs économiques sont plutôt favorables, relativement aux autres quartiers, et qui bénéficient d'un contexte au niveau de la zone d'emploi également favorable ;
- **les quartiers en décrochage.** Il s'agit de quartiers avec des indicateurs économiques en retrait, dans un environnement au niveau de la zone d'emploi plutôt favorable ;
- **les quartiers en difficulté dans un environnement industriel.** Il s'agit de quartiers avec des indicateurs économiques en retrait, dans un environnement au niveau de la zone d'emploi également défavorable.



Typologie des quartiers prioritaires de la politique de la ville
Le développement de l'activité économique et de l'emploi

- Quartiers qui profitent d'un environnement dynamique
- Quartiers en décrochage
- Quartiers en difficulté dans un environnement industriel
- Quartier hors typologie

Source : IGN GÉOFLA 2015, CGET 2015.

Champ : France métropolitaine.

Calculs : CGET-ONPV.

Réalisation : CGET/DST/Cellule Carto, AG, 2016.

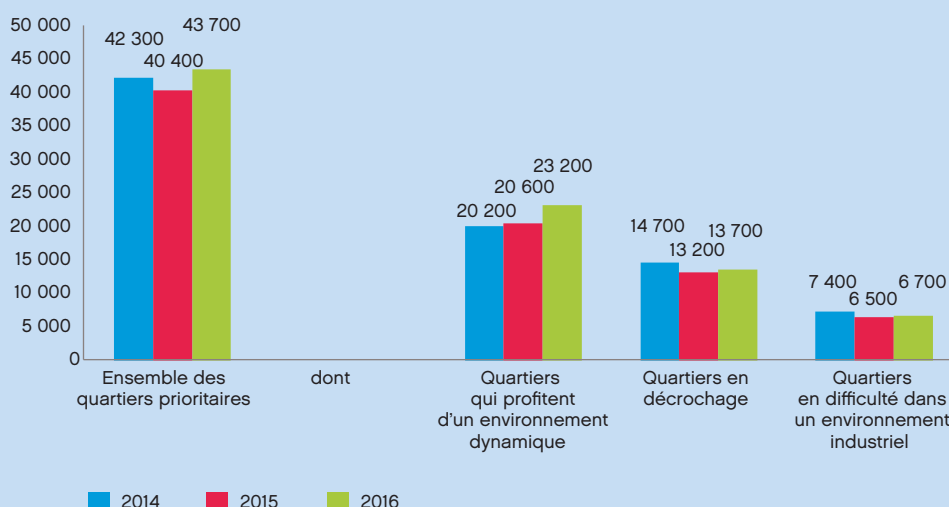
L'installation de nouveaux établissements s'intensifie, d'abord dans les quartiers les moins en difficulté

1. Le taux d'installation correspond au nombre annuel d'installations d'établissements (transferts et créations pures) rapporté au nombre d'établissements en activité présents au 1^{er} janvier de l'année courante.

La croissance du nombre d'établissements implantés dans les quartiers prioritaires résulte de l'installation de nouveaux établissements (créations ou transferts d'activité). En 2016, 43 700 nouveaux établissements se sont ainsi installés dans les quartiers prioritaires, contre 40 400 un an plus tôt et 42 300 en 2014 (**graphique 3**). L'année 2016 est donc marquée par une intensification de la création d'activité dans les quartiers prioritaires par rapport aux deux années précédentes. Toutefois, cette augmentation des installations n'est pas générale et concerne avant tout les quartiers prioritaires qui sont, relativement, les plus dynamiques économiquement. Entre 2014 et 2016, le nombre d'établissements qui s'installent dans des «quartiers qui profitent d'un environnement dynamique» progresse, ainsi, de manière continue en passant de 20 200 à 23 200. Dans les «quartiers en décrochage» ou «en difficulté dans un environnement industriel», le flux de nouveaux établissements a, au contraire, diminué entre 2014 et 2016. Aussi, le taux d'instal-

lation¹, qui permet de qualifier un dynamisme entrepreneurial est, dans les «quartiers qui profitent d'un environnement dynamique», sensiblement supérieur à celui des «quartiers en décrochage» ou «en difficulté dans un environnement industriel» (23,6 %, contre respectivement 20,9 % et 20,1 %). Ainsi, les taux d'installation «des quartiers qui profitent d'un environnement dynamique» augmentent sous l'effet du secteur du transport et de l'entreposage, particulièrement présent dans ces quartiers, et dont les taux d'installation sont particulièrement élevés (à 58,0 %). Pour autant, quel que soit le type de quartiers prioritaires, le taux d'installation y est supérieur à celui des autres quartiers des unités urbaines englobantes (17,7 %). Les habitants des quartiers prioritaires rencontrant davantage de problèmes d'accès à l'emploi, la création de leur propre activité pourrait être une réponse à leurs difficultés : ainsi, au premier semestre 2014, sur l'ensemble du territoire, 27 % des créateurs d'entreprises sont des chômeurs [Richet, Thomas, 2016].

Graphique 3
Nombre d'installations de nouveaux établissements dans les quartiers prioritaires au cours des années 2014, 2015 et 2016



Source : répertoires Sirene 2014, 2015 et 2016, Insee.

Champ : quartiers prioritaires métropolitains et unités urbaines englobantes.

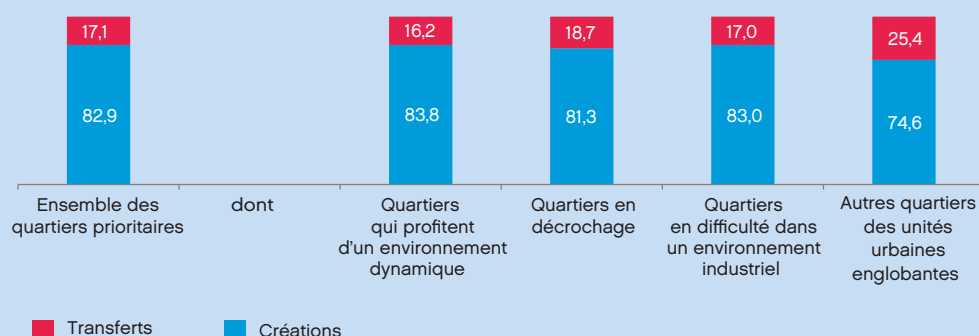
Calculs : CGET-ONPV.

Note de lecture : 43 700 nouveaux établissements se sont implantés dans les quartiers prioritaires au cours de l'année 2016, contre 40 400 pour 2015 et 42 300 pour l'année 2014.

Davantage de créations pures et moins de transferts d'activité

L'installation de nouveaux établissements en quartiers prioritaires se caractérise davantage par une création économique «pure» que par des transferts d'établissement, c'est à dire des changements de localisation en restant dans la même entreprise : en 2016, 82,9 % des nouveaux établissements relève ainsi d'une création d'entreprise et 17,1 % d'un transfert d'activité (graphique 4). Le poids des créations pures est plus important dans les quartiers prioritaires que dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes (74,6 % de créations et 25,4 %

de transferts d'activité). Ce constat accrédite, dans une première lecture, que la création économique est plus importante dans ces territoires. Toutefois, la part plus restreinte de transferts d'établissements dans les quartiers prioritaires pourrait également constituer un point faible pour ces quartiers, les établissements transférés étant a priori plus pérennes que ceux résultant de créations pures. Ces territoires n'auraient pas les facteurs de localisation recherchés lorsqu'un établissement déjà existant cherche à optimiser sa localisation.



Graphique 4
Part des créations et transferts dans les installations au cours de l'année 2016 dans les quartiers prioritaires et dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes (en %)

Source : répertoire Sirene 2016, Insee.

Champ : quartiers prioritaires métropolitains et unités urbaines englobantes.

Calculs : CGET-ONPV.

Note de lecture : 82,9 % des 43700 installations dans les quartiers prioritaires de l'année 2016 sont des créations pures, 17,1 % des transferts d'activité.

Un recours plus fréquent au statut de micro-entrepreneur

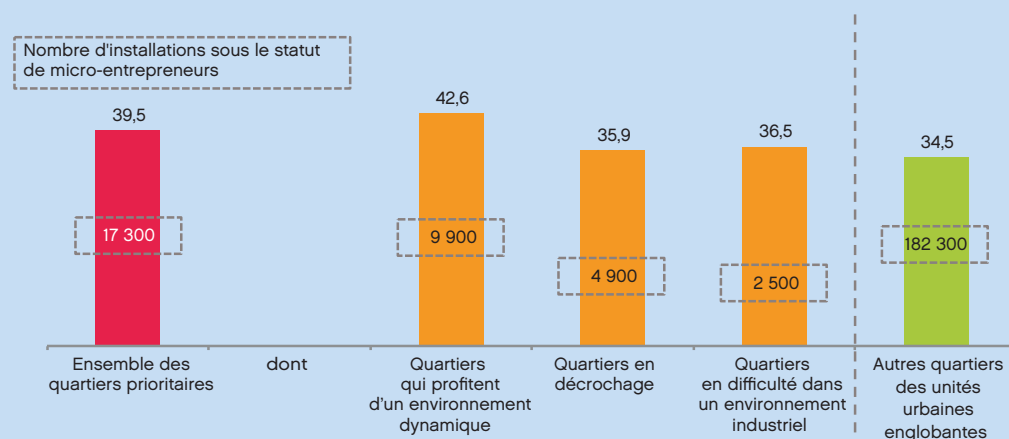
En 2016, le micro-entrepreneuriat (encadré «Le statut de micro-entrepreneur : définition») représente près de deux installations d'établissements sur cinq dans les quartiers prioritaires (graphique 5). Dans les quartiers qui profitent d'un environnement dynamique, 42,6 % des nouveaux établissements s'installent sous ce régime : le micro-entrepreneuriat concerne donc davantage les quartiers prioritaires les plus dynamiques économiquement, notamment ceux situés en Ile-de-France. Dans les autres quartiers, plus en difficulté, la

part des micro-entrepreneurs reste légèrement supérieure à celle des autres quartiers des unités urbaines englobantes (34,5 %). Les micro-entrepreneurs, plus nombreux dans les quartiers prioritaires, peuvent être des chômeurs ou des travailleurs qui tentent de créer un projet sous ce statut dans le but, au moins au départ, de créer leur emploi [Deprost et al, (2013)]. La création d'activité plus fréquente sous le statut de micro-entrepreneur dans les quartiers prioritaires pourrait donc être une réponse aux difficultés plus fortes liées

à l'emploi dans ces territoires. Sur l'ensemble du territoire en 2014, 28 % des auto-entrepreneurs sont ainsi des chômeurs [Richet et al, 2016]. En outre, la part de microentrepreneurs fluctue fortement d'un secteur économique à l'autre : elle est ainsi plus importante dans le secteur du transport (notamment dans les VTC), particulièrement représenté dans les ins-

tallations de nouveaux établissements dans les «quartiers qui profitent d'un environnement dynamique». Enfin, cette part plus importante de micro-entrepreneurs pourrait illustrer, pour les entrepreneurs des quartiers prioritaires, la faiblesse de leurs capitaux initiaux pour les entrepreneurs ou leurs difficultés à trouver un réseau d'associés solvables et fiables.

Graphique 5
Nombre d'installations sous le régime du micro-entrepreneuriat dans les quartiers prioritaires au cours de l'année 2016 et part qu'elles représentent parmi l'ensemble des créations et transferts d'activité (en %)



Source : répertoire Sirene 2016, Insee.

Champ : quartiers prioritaires métropolitains et unités urbaines englobantes.

Calculs : CGET-ONPV.

Note de lecture : 17 300 des 43 700 installations dans les quartiers prioritaires au cours de l'année 2016, soit 39,5 %, sont des installations sous le régime de micro-entrepreneurs.

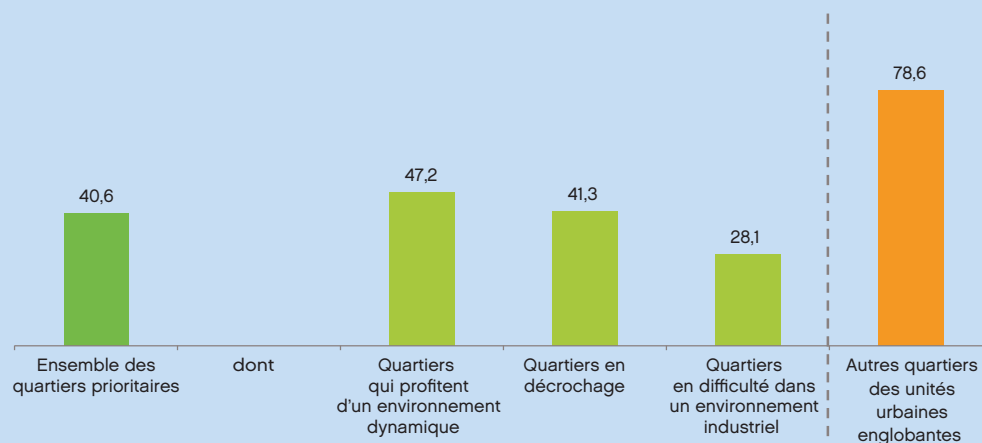
Le tissu économique reste deux fois moins dense

Établis selon un critère de concentration de populations pauvres, les quartiers prioritaires sont délimités la plupart du temps sur de l'habitat, contrairement aux anciennes zones urbaines sensibles (Zus) ou aux zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (ZFU-TE), qui peuvent inclure dans leurs périmètres des espaces d'activité. L'exclusion de ces zones d'activité contribue à cette densité économique plus faible dans les quartiers prioritaires. En outre, la présence plus fréquente de grands ensembles d'habitation, qui rend la densité démographique plus importante dans ces territoires, contribue également à cette densité économique

plus faible. Pour toutes ces raisons, en dépit d'une création entrepreneuriale plus dynamique qui s'opère dans les quartiers prioritaires, la densité d'établissements pour 1000 habitants est, quel que soit le type de ces quartiers, très inférieure à celle des autres quartiers des unités urbaines englobantes (graphique 6) : on y compte ainsi, au 1^{er} janvier 2016, 40,6 établissements pour 1000 habitants, contre 78,6 pour 1000 dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes. La densité des quartiers les moins en difficulté, les «quartiers qui profitent d'un environnement dynamique», atteint 47,2 pour 1000, celle des quartiers les plus en difficulté,

les «quartiers en difficulté dans un environnement industriel», n'est que de 28,1 pour 1000. Pour autant, cette densité moindre pourrait également traduire une plus faible activité

économique dans les quartiers prioritaires, y compris dans ceux rencontrant relativement moins de difficultés économiques ou d'emplois.



Graphique 6
Densité d'établissements pour 1000 habitants dans les quartiers prioritaires et dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes au 1^{er} janvier 2016

Source : répertoire Sirene 2016, Recensement de la population 2013, Insee.

Champ : quartiers prioritaires métropolitains et unités urbaines englobantes.

Calculs : CGET-ONPV.

Note de lecture : au 1^{er} janvier 2016, on compte 40,6 établissements pour 1000 habitants dans les quartiers prioritaires, contre 78,6 dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes.

LE STATUT DE MICRO-ENTREPRENEUR : DÉFINITION

Un micro-entrepreneur est une personne exerçant une activité non salariée en entreprise individuelle. Le régime du micro-entrepreneur est la nouvelle dénomination de l'auto-entrepreneur depuis le 19 décembre 2014. Ce régime a été mis en place par la loi de modernisation de l'économie (LME) d'août 2008 et s'applique depuis le 1^{er} janvier 2009 aux personnes physiques qui créent, ou possèdent déjà, une entreprise individuelle pour exercer une activité commerciale, artisanale ou libérale (hormis certaines activités exclues), à titre principal ou complémentaire. Il offre des formalités de création d'entreprises allégées ainsi qu'un mode de calcul et de paiement simplifié des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu. Pour en bénéficier, l'entrepreneur individuel doit remplir les conditions du régime fiscal de la micro-entreprise. De nouvelles dispositions, définies par la loi Pinel du 18 juin 2014, s'appliquent depuis le 19 décembre 2014. Le micro-entrepreneur bénéficie ainsi :

- du régime micro-social ;
- d'un régime micro-fiscal ;
- d'une exonération temporaire de la cotisation foncière des entreprises ;
- d'une exonération ou d'une franchise de TVA du fait de son activité.

Avant le 19 décembre 2014, il bénéficiait également d'une dispense d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés (RCS) pour les commerçants ou au répertoire des métiers (RM) pour les artisans, sauf cas particuliers. Depuis, la dispense a été supprimée mais l'immatriculation est gratuite.

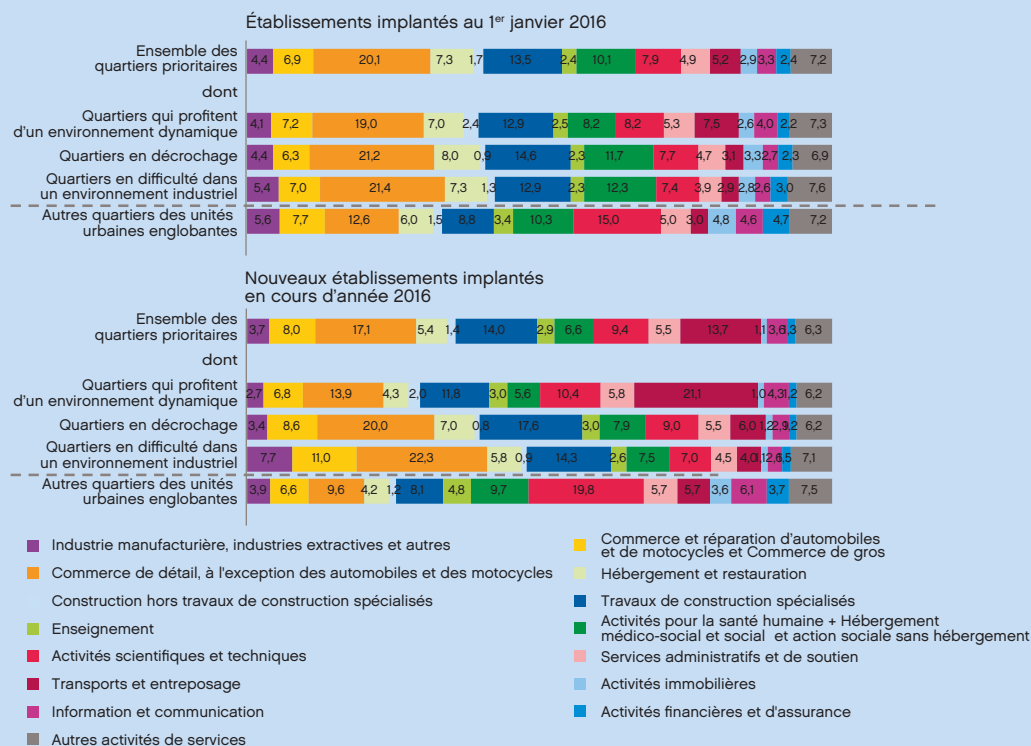
Caractéristiques des établissements implantés dans les quartiers prioritaires : le transport en plein essor et davantage d'entreprises individuelles

Le commerce de détail reste le secteur d'activité le plus représenté alors que le secteur du transport est particulièrement dynamique, notamment dans les quartiers les moins en difficulté

Près de 40 000 des 197 000 établissements implantés dans les quartiers prioritaires au 1^{er} janvier 2016 relèvent du secteur du commerce de détail, soit 20,1 % ([graphique 7](#)). Plus précisément, les commerces de détail sur éventaires et marchés alimentaires ou en habillements ou textiles sont les commerces les plus répandus dans les quartiers prioritaires. La part du commerce de détail est relativement constante, quel que soit le type de quartiers prioritaires. Elle est sensiblement supérieure à celle des autres quartiers des unités urbaines englobantes (12,6 %), tout comme le secteur de la construction spécialisée (13,5 %, contre 8,8 %). À l'inverse, le secteur des activités scientifiques et techniques est sous représenté (7,4 %, contre 15,0 %). Les quartiers confrontés à davantage de difficultés économiques (les « quartiers en décrochage » ou les quartiers en difficultés dans un environnement industriel) se distinguent par une surreprésentation des établissements relevant des activités pour la santé humaine ou de l'hébergement médico-social et social (autour de 12,0 %, contre 8,2 % pour les quartiers qui profitent d'un environnement dynamique).

En 2016, 554 000 nouvelles entreprises ont été

créées en France, soit 6 % de plus qu'en 2015 [*Bignon, Bonnetête, 2018*]. Le secteur « transport et entreposage » contribue pour près de la moitié à cette hausse générale. Dans les quartiers prioritaires également, les nouveaux établissements installés relèvent souvent de ce secteur : c'est le cas de 13,7 % de ceux implantés au cours de l'année 2016, contre 5,7 % de ceux des autres quartiers des unités urbaines englobantes. Le poids de ce secteur d'activité est particulièrement élevé dans les quartiers qui profitent d'un environnement dynamique (21,1 % des installations), alors qu'il reste plus mesuré dans les quartiers confrontés à davantage de difficultés. Les quartiers bénéficiant d'un relatif dynamisme économique sont situés pour moitié en Ile-de-France. Or, la banlieue parisienne est particulièrement concernée par le phénomène d'*Uberisation* qui touche l'activité de transport de voyageurs par VTC mais également celle des livraisons à domicile. Dans ces quartiers, la part que représente le secteur du transport ou de l'entreposage parmi les nouveaux établissements installés au cours de l'année 2016 est donc nettement supérieure à la part qu'il représente parmi les établissements déjà installés au 1^{er} janvier (21,1 %, contre 7,5 %).



Graphique 7
Répartition par secteurs d'activité des établissements en activité au 1^{er} janvier 2016 et des nouveaux établissements implantés au cours de l'année 2016, dans les quartiers prioritaires et dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes (en %)

Source: répertoire Sirene 2016, Insee.

Champ: quartiers prioritaires métropolitains et unités urbaines englobantes.

Calculs: CGET-ONPV.

Note de lecture: au 1^{er} janvier 2016, les établissements de commerce de détail, à l'exception des automobiles et des motocycles représentaient 20,1 % des établissements des quartiers prioritaires métropolitains. Au cours de l'année 2016, 17,1 % des nouveaux établissements qui se sont implantés dans les quartiers prioritaires relèvent de ce secteur d'activité.

REGROUPEMENT DES SECTEURS D'ACTIVITÉ

Les secteurs d'activité sont établis par l'Insee à partir d'une nomenclature statistique nationale d'activités, la nomenclature d'activités française révision 2 (la NAF rév.2), qui a été profondément révisée en 2008. La version en vigueur de cette nomenclature porte cinq niveaux emboîtés :

- 21 sections,
- 88 divisions,
- 272 groupes,
- 615 classes,
- 732 sous-classes.

Des regroupements ad hoc ont été constitués à partir de cette nomenclature pour définir au mieux les secteurs d'activités les plus structurants des quartiers prioritaires. Au final, ces regroupements concernent quinze secteurs d'activité :

1. industries manufacturières, industries extractives et autres, notamment la fabrication de denrées alimentaires, d'équipements électriques, de matériels de transport, etc.,
2. constructions hors travaux de construction spécialisés, notamment la construction de bâtiments, le génie civil,
3. travaux de construction spécialisés, notamment d'installation d'eau ou d'électricité, de maçonnerie, etc.,
4. commerces et réparations d'automobiles et de motocycles et commerces de gros,
5. commerces de détail, à l'exception des automobiles et des motocycles, notamment commerces alimentaires, de textiles ou d'habillement, grandes ou moyennes surfaces, pharmacies, etc.,
6. hébergement et restauration,

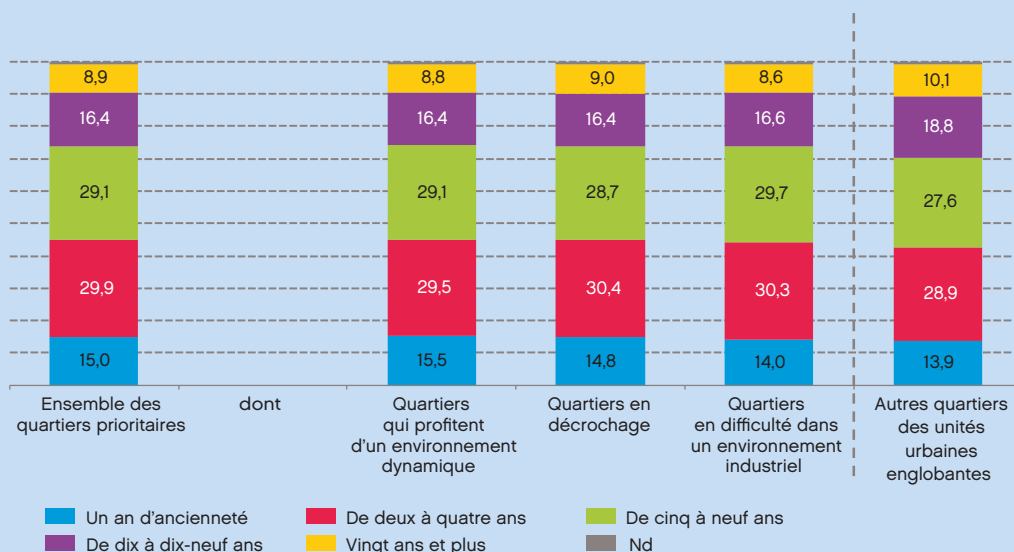
7. Information et communication, notamment programmation, conseil et autres activités informatiques, etc.,
8. activités financières et d'assurance,
9. activités scientifiques et techniques, notamment activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et d'analyses techniques, etc.,
10. services administratifs et de soutien, notamment activités d'agence de travail temporaire, centres d'appels, nettoyage courant des bâtiments, etc.,
11. transports et entreposage, essentiellement des activités liées aux transports notamment des transports de voyageurs par taxi, mais également des activités de poste et de courrier, etc.,
12. enseignement,
13. activités pour la santé humaine, hébergement médico-social et social et action sociale sans hébergement,
14. activités immobilières,
15. autres activités de services, notamment arts, spectacles et activités récréatives, coiffure et soins de beauté, autres services aux personnes, etc.

Les établissements des QPV sont légèrement plus récents

44,9 % des établissements implantés dans les quartiers prioritaires au 1^{er} janvier 2016 ont moins de 4 ans d'ancienneté, contre 42,8 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes ([graphique 8](#)). Les établissements implantés dans les quartiers prioritaires sont donc sensiblement plus récents: en moyenne, ils ont une ancienneté de 7 ans et 8 mois, contre 8 ans et 2 mois

dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes. Cette ancienneté moyenne plus faible ne varie pas selon le type de quartier prioritaire et reste relativement stable dans le temps. Elle illustre l'installation plus intense de nouveaux établissements dans les quartiers prioritaires. Elle traduit sans doute également la survie plus faible des établissements implantés dans ces territoires.

Graphique 8
Ancienneté des établissements implantés au 1^{er} janvier 2016 dans les quartiers prioritaires et dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes (en %)



Source: répertoire Sirene 2016, Insee.

Champ: quartiers prioritaires métropolitains et unités urbaines englobantes.

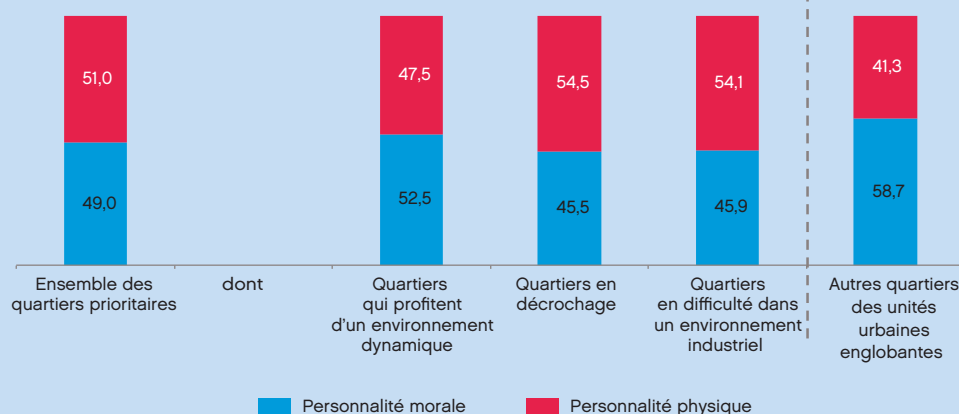
Calculs: CGET-ONPV.

Note de lecture: au 1^{er} janvier 2016, 15,0 % des établissements des quartiers prioritaires ont, au plus, un an d'ancienneté, 29,9 % ont de deux à quatre ans, 29,1 % de cinq à neuf ans, 16,4 % de dix à dix-neuf ans et 8,9 % au moins vingt ans.

Le statut juridique des établissements : davantage de personnes physiques

Lors de la création ou du développement d'une entreprise, le statut de personne physique permet une certaine simplification des démarches administratives. Une personne morale est généralement constituée par un regroupement de personnes physiques ou morales qui souhaitent accomplir une activité en commun. 51,0 % des établissements implantés au 1^{er} janvier

2016 dans les quartiers prioritaires relèvent juridiquement d'une personne physique, contre 41,3 % des établissements implantés dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes ([graphique 9](#)). Ce taux dépasse 54,0 % dans les quartiers prioritaires les plus en difficultés («quartiers en décrochage» ou «en difficulté dans un environnement industriel»).



Graphique 9
Catégories juridiques des établissements implantés au 1^{er} janvier 2016 dans les quartiers prioritaires et dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes (en %)

Source : répertoire Sirene 2016, Insee.

Champ : quartiers prioritaires métropolitains et unités urbaines englobantes.

Calculs : CGET-ONPV.

Note de lecture : au 1^{er} janvier 2016, 49,0 % des établissements situés dans les quartiers prioritaires relèvent, juridiquement, d'une personnalité morale contre 58,7 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes.

SOURCE : LE FICHIER SIRENE

La source statistique d'étude de la démographie des entreprises est le fichier du Système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements (Sirene). Ce répertoire référence l'ensemble des établissements du territoire en leur attribuant un numéro Siret. Deux bases de données différentes constituent le fichier Sirene :

- le fichier du stock des établissements qui référence tous les établissements présents et actifs au 1er janvier d'une année courante ;
- le fichier des établissements implantés au cours de l'année courante (flux), que ce soit par création pure ou transfert d'activité.

Le fichier Sirene est géolocalisé par l'Insee à partir de coordonnées (x,y), ce qui permet d'identifier les établissements qui sont, strictement, implantés dans un quartier prioritaire en ce qui concerne le secteur marchand non agricole. Toutefois, ce géoréférencement ne concerne pour l'instant que la métropole et la Réunion, pour des questions de fiabilité. Afin de pouvoir exploiter la typologie des quartiers prioritaires réalisée par l'ONPV qui ne porte que sur la métropole, dans le cadre de cette analyse, la Réunion a été écartée. La géographie prioritaire ayant été définie en 2014, trois millésimes sont pour l'instant disponibles : 2014, 2015 et 2016.

Bibliographie

- BERTRAND P., THILLET JF. (2017). «10 000 transferts d'établissements chaque année au sein de l'aire métropolitaine de Lyon-Saint-Etienne», *Insee Analyse Auvergne-Rhône-Alpes* n°50 (2017)
- BEZIAU J., MARIOTTE H., ROUSSEAU S. (2016). «Auto-entrepreneurs immatriculés en 2014: 54 % de ceux qui démarrent en font leur activité principale», *Insee Première* n°1615, 2016
- BIGNON N., BONNETÊTE F. (2017). «Les créations d'entreprises en 2016: la plus forte hausse depuis six ans, portée par les transports», *Insee Première* n°1631, 2017
- DEPROST P., IMBAUD D., LAFFON P. (2013). «Évaluation du régime de l'auto-entrepreneur», *Rapport de l'IGF et de l'Igas* (2013)
- DIEUSAERT P. (2018). «Taux d'activité, taux d'emploi, part et taux de chômage: une amélioration de la situation de l'emploi en 2017 dans les quartiers prioritaires, sauf pour les jeunes», *Rapport ONPV* (2018)
- GIVORD P., TRÉVIEN C. (2012). «Les zones franches urbaines: quel effet sur l'activité économique?», *Insee Analyses* n° 4, 2012
- INSEE (2018). *Tableau de l'économie française*, Insee-édition 2018
- LEBEAUPIN F. (2008). «La survie à moyen terme des établissements implantés en ZFU de première génération de 1997 à 2001», *Rapport Onzus* 2008
- L'HORTY Y., MORIN P. (2016). «Économie des quartiers prioritaires: une introduction», *Revue économique* (vol. 67), pp 373-389, 2016
- RICHEL D., THOMAS S. (2016). «Les créateurs d'entreprises en 2014: moins de chômeurs et des projets plus modestes qu'en 2010», *Insee Première* n°1600, 2016



Mamoudzou © Insee

Parmi les trente-six
quartiers prioritaires
de Mayotte,
deux se situent
à Mamoudzou,
la capitale.



Entreprises informelles à Mayotte :

les deux tiers sont situés
dans un quartier prioritaire

SYLVAIN DAUBRÉE
Insee

À Mayotte, près de 3 800 entreprises informelles sont localisées dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Cela représente les deux tiers des entreprises informelles du département, répartition similaire à celle de la population dans ces quartiers. Les entreprises informelles des quartiers politique de la ville ont les mêmes caractéristiques que celles de l'ensemble de l'île. Elles représentent essentiellement une activité de subsistance qui se caractérise par une faible productivité et de rares investissements. L'activité au long de l'année de ces entreprises n'est pas toujours régulière : certaines ont un pic d'activité en juin, juillet et août, d'autres ont une activité intermittente avec des pauses importantes. Ces entreprises sont généralement de petites structures (1,2 travailleur par entreprise en moyenne), familiales et peu pérennes. La moitié des dirigeants de ces entreprises sont des femmes. Par rapport au reste de la population mahoraise, ils ont un niveau d'étude plus faible et sont plus souvent natifs des Comores.

À Mayotte, les entreprises informelles représentent les deux tiers des entreprises marchandes (**encadré «De nombreuses entreprises informelles pour peu de richesse créée»**). Les deux tiers de ces 5 300 entreprises informelles (**encadré définitions**) sont localisées dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Elles se répartissent ainsi, entre quartiers prioritaires et le reste du territoire, dans les mêmes proportions que l'ensemble de la population (**encadré «La politique de la ville à Mayotte»**). Contrairement aux entreprises métropolitaines (Dieusaert, 2017), les

entreprises informelles de Mayotte qui exercent leur activité dans un quartier prioritaire n'ont pas un profil particulier par rapport aux autres entreprises informelles de l'île, notamment en ce qui concerne leur répartition sectorielle (Daubrée, 2018). Le commerce de détail est le secteur le plus important : un tiers des entreprises informelles en font partie et elles génèrent le quart de la valeur ajoutée «informelle» des quartiers prioritaires (**tableau 1**). Il s'agit très souvent de vente ambulante de fruits et légumes ou de boissons, ou encore de petites épiceries.

Tableau 1

Principales caractéristiques des entreprises informelles mahoraises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville en 2015 par secteur

Un tiers des entreprises informelles dans les quartiers prioritaires sont des commerces de détail

	Entreprises	Travailleurs	«Chiffre d'affaires»	«Valeur ajoutée (VA)»	Investissements
	nombre		en milliers d'euros		
Entreprises informelles	3 760	4 590	72 360	36 180	1 520
Commerce de détail	1 310	1 700	34 410	9 240	470
Construction	710	860	7 510	7 330	150
Autres activités de services	350	400	6 850	6 430	250
Transports terrestres et manutention	230	260	8 420	4 940	190
Réparation de véhicules	100	120	5 550	4 710	0
Industrie manufacturière	440	530	5 300	2 280	340
Restauration	610	710	4 320	1 260	120

Source : Insee, Enquête sur les entreprises mahoraises, 2015.

Champ : entreprises informelles de Mayotte.

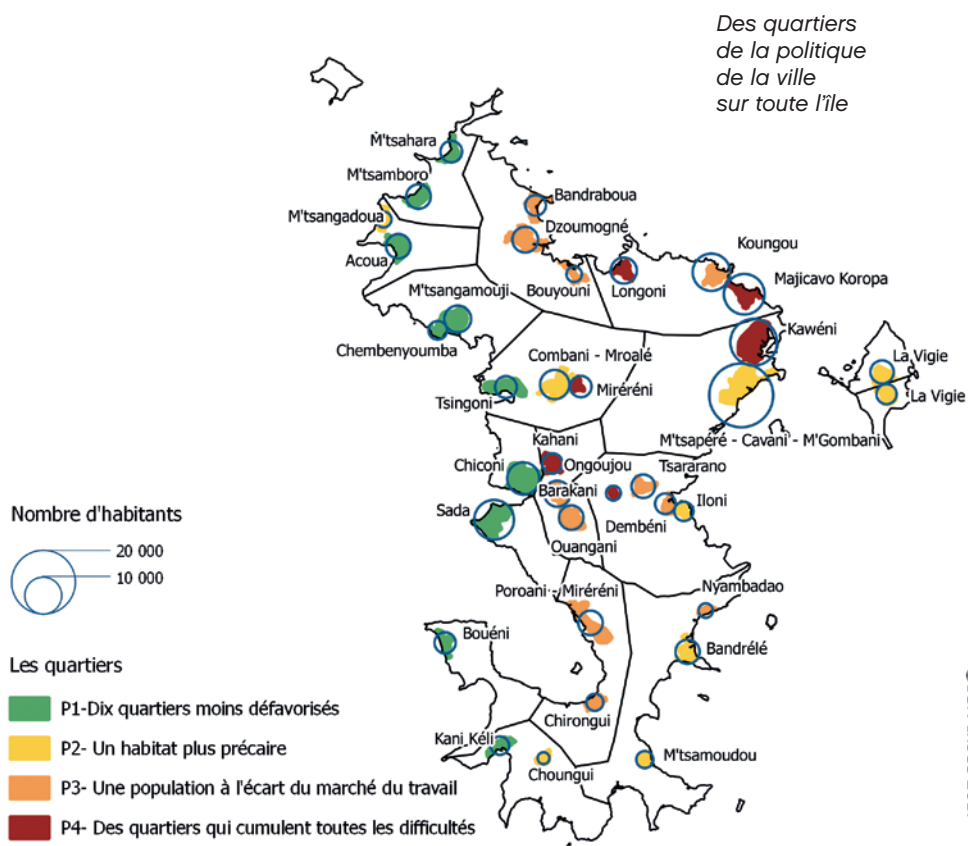
Note de lecture : les entreprises informelles du secteur de l'industrie manufacturière situées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville génèrent 2 280 000 euros de valeur ajoutée.

CARTOGRAPHIE ET TYPOLOGIE DES DIFFÉRENTS QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Mayotte compte 36 quartiers prioritaires de la politique de la ville, dont trois font partie du nouveau programme national de renouvellement urbain. Ces quartiers sont répartis sur l'ensemble du territoire (carte 1). Chaque commune en compte entre un et trois. En 2012, 144 000 personnes vivent dans un de ces quartiers, soit les deux tiers de la population de l'île. Ces habitants souffrent d'un déficit de formation et ont des difficultés plus marquées pour s'insérer sur le marché du travail par rapport à la population du reste du territoire (Ah-Son et Baktavatsalou, 2017). Leurs conditions de logement sont un peu plus défavorables, en particulier en matière d'équipements sanitaires. Au sein de ces quartiers prioritaires, quatre profils homogènes se dégagent selon le type de bâti, l'accès à l'eau et à l'électricité, la formation et l'insertion professionnelle des habitants. Six quartiers, rassemblant 31 000 habitants, cumulent toutes les difficultés. À l'inverse, dix quartiers situés sur la côte ouest de l'île et regroupant 37 000 habitants apparaissent moins défavorisés que l'ensemble de la géographie prioritaire.

Carte 1

Localisation des quartiers prioritaires de la politique de la ville



Source : Insee, Recensement de la population Mayotte, 2012.

Note de lecture : 3783 personnes habitent le quartier de Longoni à Koungou. Ce quartier prioritaire fait partie de ceux qui cumulent toutes les difficultés : déficit de formation, difficulté à s'insérer sur le marché du travail, conditions de logement défavorables.

Une activité de subsistance peu productive

Les entreprises informelles, qu'elles soient ou non en QPV, sont peu productives. Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, une personne dégage, en moyenne, 7 900 € de valeur ajoutée par an. Plutôt qu'assurer une pérennité de l'entreprise en améliorant l'efficacité des ressources mobilisées, l'activité des entreprises informelles viserait en priorité à apporter un revenu de subsistance aux travailleurs concernés. En outre, elles investissent très peu : qu'elle soit ou non dans un quartier prioritaire de la politique de la ville, une entreprise informelle mahoraise investit 4 € pour 100 € de valeur ajoutée, contre 20 € pour les entreprises formelles.

Les disparités sont importantes au sein des entreprises informelles des quartiers prioritaires : 7 % des entreprises ont une productivité supérieure à 20 000 euros par an alors que

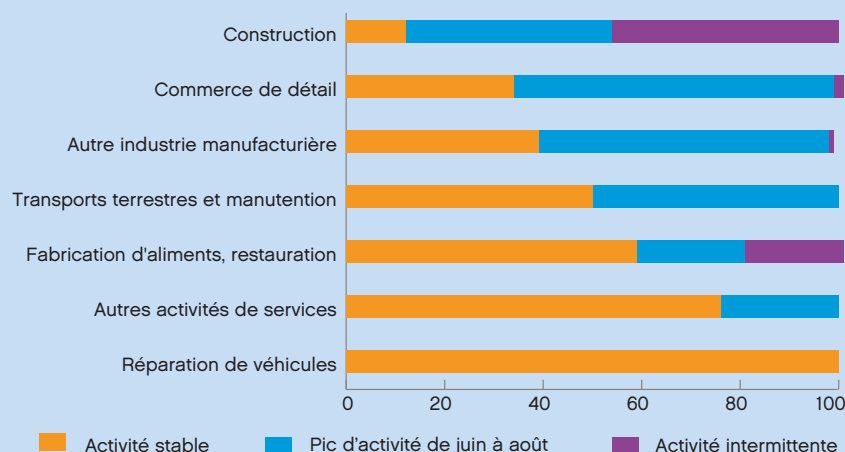
6 % d'entre elles ont une valeur ajoutée et donc une productivité négative. Autrement dit, ces dernières ont des coûts de production (achats de marchandises, de matières premières, loyer, électricité,...) supérieurs à leur chiffre d'affaires. Dans certains cas, il peut s'agir d'un mauvais résultat conjoncturel l'année en question. Cela peut aussi tenir au fait que 90 % des entreprises informelles des quartiers prioritaires déclarent ne tenir aucune comptabilité, ou venir du mode de gestion de certaines entreprises informelles. Dans certains cas, les prix de vente peuvent correspondre aux prix du marché, sans être fixés rigoureusement en fonction des coûts de revient de manière à dégager un profit. À titre illustratif, 10 % des entreprises ne connaissent pas et n'ont pas trace de tout ou partie des prix auxquels elles achètent leurs marchandises ou leurs matières premières.

Pic d'activité pour le commerce et les transports en juillet-août

L'activité des entreprises informelles de Mayotte, qu'elles soient ou non en QPV, n'est pas régulière dans l'année. En 2015, elle est ainsi plus forte en juin, juillet et août, tandis qu'elle est plus faible en mai, octobre et novembre. La moitié des entreprises ont, toutefois, une activité stable, car elles

répondent à une demande qui n'est pas saisonnière : il s'agit le plus souvent d'entreprises de réparation de véhicules, d'une partie de l'industrie manufacturière (tailleurs, menuisiers...), des autres activités de service et d'une partie de la fabrication d'aliments et restauration ([graphique 1](#)).

Graphique 1
Répartition
de la saisonnalité
selon la valeur
ajoutée de
chaque secteur
(en %)



La moitié de la valeur ajoutée réalisée par des entreprises de la construction provient d'entreprises avec une activité intermittente

Source : Insee, Enquête sur les entreprises mahoraises, 2015.

Champ : entreprises mahoraises informelles localisées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ayant une valeur ajoutée positive, et n'ayant pas déposé de liasse fiscale.

Note de lecture : les entreprises du commerce de détail qui ont un pic d'activité entre juin et août représentent 65 % de la valeur ajoutée du secteur.

Pour un tiers des entreprises informelles, si l'activité s'étale tout au long de l'année, celle-ci connaît un pic en juillet-août. C'est le cas des entreprises de transports, et d'une partie des commerces et de l'industrie manufacturière. En 2015, le ramadan qui s'est déroulé entre la mi-juin et la mi-juillet explique sans doute une grande partie du pic saisonnier associé. En effet, dans ce département de tradition musulmane, le ramadan est l'occasion de dépenses importantes. La poursuite du pic d'activité sur août est plus difficile à expliquer. Une hausse de la fréquentation touristique sur cette

période habituelle de congés pourrait être une des causes, d'autant qu'il s'agit de la saison traditionnelle pour les mariages. La mémoire imprécise des enquêtés – les années précédentes, le ramadan se situait davantage vers la fin de l'été austral (juin à août) – pourrait en être une autre.

Enfin, 15 % des entreprises informelles de Mayotte ont une activité intermittente, avec des périodes sans travail. Il s'agit essentiellement d'entreprises de la construction : entre deux chantiers, plusieurs mois non travaillés peuvent en effet s'écouler.

Des entreprises peu employeuses et sans locaux dédiés

En 2015, les entreprises informelles mahoraises implantées dans les QPV emploient 4 590 personnes en 2015. Ces entreprises sont essentiellement de très petites structures dotées d'un seul établissement. Une seule personne travaille dans huit entreprises sur dix, de sorte que le nombre moyen de travailleurs par structure est de 1,2. Lorsqu'elles emploient deux personnes ou plus, plus de deux tiers des travailleurs ont un lien de parenté avec le chef de l'unité de production. Pour ces personnes, le salariat est l'exception et il n'y a pas de contrat de travail.

Seul un tiers des entreprises informelles des QPV disposent d'un local, principalement celles dans le secteur du commerce et de l'industrie manufacturière. Les autres exercent leur activité au domicile des clients (construction notamment), au domicile du chef d'entreprise ou sur la voie publique. Lorsque des locaux existent, ces derniers sont peu équipés : seuls 39 % disposent de l'eau courante. C'est sensiblement moins que dans le parc de logement mahorais, où 72 % des logements ont l'eau courante. Le chef d'entreprise est propriétaire de son local dans la moitié des cas.

Trois quarts des chefs d'entreprises informelles sont natifs de l'étranger

Les chefs d'entreprises informelles de Mayotte sont davantage nés à l'étranger que l'ensemble de la population : 75 %, contre 47 % de l'ensemble de la population de 15 à 79 ans. On retrouve cette même proportion dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ainsi, la moitié des chefs d'entreprises informelles des quartiers prioritaires sont nés à Anjouan, l'île des Comores la plus proche de Mayotte. La moitié des étrangers non natifs de Mayotte se trouve en situation administrative irrégulière, ce qui constitue, pour ceux qui sont chefs d'entreprise, un

frein majeur à la formalisation de leur activité. Pour les chefs d'entreprises informelles nés à Mayotte, comme pour ceux étrangers en situation régulière, les freins à la formalisation peuvent être financiers (crainte de ne pouvoir faire face aux charges), liés à un déficit de connaissance (en français, en maîtrise de l'écrit, ou sur les formalités à accomplir) ou à l'organisation de l'activité (récemment démarrée, trop faible ou instable pour une déclaration).

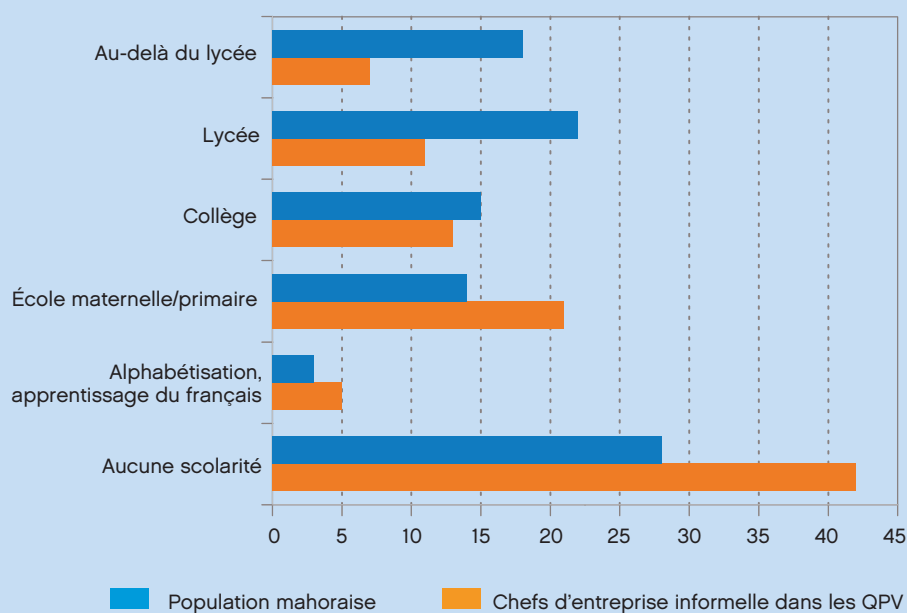
Les chefs d'entreprises nés aux Comores dirigent plus souvent des entreprises de la

construction ou de la restauration, alors que ceux nés à Mayotte sont davantage présents dans le secteur du transport ou de la réparation de véhicules.

Le niveau d'étude des chefs d'entreprises informelles des QPV est plus faible que dans

le reste de la population mahoraise: ils ne sont que 7 % à être allés au-delà du lycée contre 18 % pour l'ensemble de la population, tandis que 40 % n'ont suivi aucune scolarité contre 28 % pour l'ensemble de la population ([graphique 2](#)).

Graphique 2
Niveau d'étude
du chef
d'entreprise dans
les quartiers
prioritaires et
dans l'ensemble
de la population
(en %)



Source : Insee, Enquête sur les entreprises mahoraises, 2015.

Champ : entreprises mahoraises informelles localisées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ayant une valeur ajoutée positive, et n'ayant pas déposé de liasse fiscale.

Note de lecture : 7 % des chefs d'entreprises informelles des quartiers prioritaires sont allés au-delà du lycée.

Les chefs d'entreprise sont aussi souvent des femmes que des hommes, comme c'est le cas dans l'ensemble de la population active mahoraise. Mais si les femmes gèrent la majorité des entreprises de res-

tauration et des commerces de détail, elles sont absentes des secteurs de la construction et des transports. L'âge médian du chef d'entreprise à la création est de 32 ans.

DE NOMBREUSES ENTREPRISES INFORMELLES POUR PEU DE RICHESSE CRÉÉE

Les entreprises informelles représentent les deux tiers des entreprises marchandes à Mayotte. Elles ne génèrent néanmoins que 9 % de la valeur ajoutée de l'ensemble des entreprises, soit 54 millions d'euros. Un quart de cette valeur ajoutée est généré par des entreprises de commerce. Toutefois, ce n'est pas dans ce secteur que l'économie informelle pèse le plus : seuls 11 % de la valeur ajoutée du commerce à Mayotte est générée par des entreprises informelles, contre 65 % dans le secteur de la réparation de voitures. Les entreprises informelles ont une faible productivité : 8100 euros de valeur ajoutée par personne, contre 38100 euros dans les entreprises formelles.

DÉFINITIONS

La comptabilité nationale d'un territoire intègre l'ensemble de l'activité économique qui y est exercée. Or, en France, la comptabilité nationale qui repose souvent sur des sources administratives (notamment fiscales), ne prend pas en compte *a priori* les activités économiques inconnues des sources administratives (fiscales ou d'emploi). Les données de ces sources sont donc couramment corrigées d'une évaluation du montant des activités dites « informelles ». Au sens large, cette activité peut être de différentes natures :

- la production dissimulée réalisée par des entreprises sans existence légale ;
- la production dissimulée réalisée par des entreprises ayant une existence légale ;
- la production illégale ;
- la production manquante en raison des carences du dispositif de collecte.

Dans cette étude, seule une partie de l'économie informelle est couverte. Les « entreprises informelles » correspondent aux entreprises ayant ou non une existence juridique matérialisée par l'inscription au répertoire Sirène, mais qui ne sont pas connues de l'administration fiscale au sens des déclarations fiscales (sans que cela préjuge de leur situation au regard du droit fiscal).

Le champ de cette étude ne couvre donc pas la production économique réalisée par des entreprises connues de l'administration fiscale, mais qui ne déclarent qu'une partie de leur activité, ni la production des activités illégales. Il ne couvre pas non plus la production des entreprises agricoles informelles.

Les entreprises sont localisées aux domiciles des chefs d'entreprise.

MÉTHODE

Mesurer l'économie des entreprises informelles présente deux difficultés : les repérer et en mesurer le poids économique. D'une part, elles sont, pour la plupart, inconnues de l'administration, d'autre part, elles peuvent difficilement remplir un questionnaire comptable classique. Elles ne tiennent, en effet, souvent pas de comptabilité, et ne maîtrisent donc pas les notions sous-jacentes.

L'Insee a donc mis au point un dispositif spécifique en deux étapes :

- la première consiste à mettre en œuvre une enquête auprès des ménages dans laquelle les chefs d'entreprises informelle sont repérés à l'aide de questions spécifiques. En l'occurrence, l'enquête Migration-famille-vieillesse de 2015 a été utilisée afin d'identifier un échantillon de structures concernées (500 entreprises) ;
- la seconde vise à reconstruire une comptabilité à partir des éléments dont elles disposent. Une enquête sur les unités identifiées dans la première phase a donc été conduite. Comme les enquêtés ne tiennent pas de comptabilité, cette dernière est reconstruite par l'enquêteur en utilisant les notes ou la mémoire de l'enquêté, parfois journalière ou hebdomadaire. Selon le type

d'activité et l'enquêté, la comptabilité est ainsi reconstruite sur un mois, puis extrapolée sur un an, toujours en se basant sur les déclarations de l'enquêté.

Cette méthodologie innovante a été mise au point avec l'appui de l'institut de recherche et de développement Dial, qui a conduit plusieurs enquêtes de ce type dans des pays en développement où l'économie informelle est importante. L'Insee a également reçu un appui de l'institut national de statistique de Madagascar, qui dispose d'une longue expérience de ce type d'enquête et de la direction générale des Outre-mer qui a participé au financement. Enfin, le dispositif a obtenu du Conseil national de l'information statistique (CNIS) le label d'intérêt général et de qualité statistique.

L'enquête sur l'économie informelle est réalisée auprès des ménages mahorais sur la base d'une enquête cartographique qui permet de distinguer les entreprises situées dans les quartiers politique de la ville, de les dénombrer et de les caractériser. En revanche, il n'est actuellement pas possible de faire de même pour les entreprises du secteur formel : les données de localisation ne sont pas aussi précises pour distinguer celles situées dans les quartiers politique de la ville et les autres. On ne peut donc pas estimer les parts respectives des secteurs formels et informels dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Bibliographie

DAUBRÉE S. (2018), «De nombreuses entreprises informelles pour peu de richesses créées», *Insee Analyses Mayotte* n°16.

AH-SON D., BAKTAVATSALOU R. (juillet 2017), «Quatre profils contrastés de quartiers. Les 36 quartiers prioritaires de la politique de la ville à Mayotte», *Insee Analyses Mayotte* n°14.

DIEUSAERT P. (2019), «Démographie d'entreprises en quartiers prioritaires: un rattrapage en cours notamment grâce au secteur du transport», *Rapport ONPV 2018*.



Les ZFU-Territoires
entrepreneurs,
comme ici, celle
de Valenciennes,
sont plus ou moins
enclavées,
ce qui impacte
leur attractivité.



Retour sur l'expérience des zones franches urbaines :

Quels enseignements
pour la politique de la ville ?

MIREN LAFOURCADE

Université Paris Saclay et École d'Économie de Paris

FLORIAN MAYNERIS

École de Sciences de la Gestion, Université du Québec à Montréal

Au fil des ans, la politique de la ville a mis en place différents dispositifs de soutien à l'activité économique et à l'emploi dans les quartiers dits «prioritaires». Parmi ces dispositifs, les zones franches urbaines (ZFU) et les zones de redynamisation urbaines (ZRU) visaient plus spécifiquement à y attirer des entreprises dans l'espoir d'y faire baisser le taux de chômage des résidents. Pourtant, les travaux académiques concordent pour montrer que ces «politiques zonées» n'ont pas produit les résultats escomptés. En particulier, les ZFU n'ont pas provoqué de baisse sensible et durable du taux de chômage de leurs résidents. Globalement, les ZFU ont réussi à attirer des entreprises, qui ont créé des emplois mais ce succès doit être relativisé : en l'absence du dispositif, les entreprises se seraient localisées dans un autre quartier de la commune. Le dispositif n'a donc que déplacé le lieu de leur implantation au sein de la commune. Lorsqu'elles ont lieu, les créations d'activités se font dans les ZFU les moins enclavées géographiquement, et correspondent principalement à des établissements qui se seraient de toutes façons créés au sein des communes englobantes (mais hors-ZFU). Les ZFU ont aussi contribué à redynamiser l'emploi des quartiers ciblés, en particulier les ZFU dites de «première génération», mais ces emplois n'ont pas nécessairement bénéficié aux résidents. En Île-de-France par exemple, la politique n'a eu qu'un impact très faible et très localisé, sur le taux de retour à l'emploi des résidents. Ailleurs, la politique a réduit le chômage, mais cet effet est en partie dû à la composition sociale des quartiers : la politique des ZFU a attiré ou retenu les personnes les plus aptes à occuper les emplois créés dans ces zones, notamment les diplômés.

Ce succès mitigé des ZFU s'explique en partie par une très forte hétérogénéité spatiale de l'effet de la politique. Seules les ZFU les mieux desservies par les transports urbains, les moins enclavées et les moins défavorisées en termes d'attractivité initiale ont su tirer parti du dispositif pour créer de nouvelles entreprises et des emplois. Il est donc important pour les pouvoirs publics de coupler leur réflexion sur la nouvelle géographie prioritaire à celle, plus générale, du désenclavement et de l'attractivité initiale des quartiers ciblés.

En France, les zones franches urbaines (ZFU), créées en 1996 dans le cadre du Pacte de relance pour la ville (PRV), ont été conçues pour favoriser le développement économique des quartiers cumulant pauvreté et chômage. Elles mettent ainsi en œuvre un principe de discrimination positive dans le domaine de la fiscalité du travail et des sociétés sur la base du lieu d'implantation des établissements. Les entreprises implantées ou s'installant dans ces zones y sont exonérées d'impôt sur les sociétés, de taxe professionnelle, de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisations patronales sur l'ensemble de leurs salariés pour une période pouvant aller jusqu'à quatorze ans (**encadré 1**). Cette exonération pour les salariés est subordonnée au respect par les entreprises d'une clause d'embauche locale assurant le recrutement d'une proportion minimale de résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Prévu à l'origine pour bénéficier à 44 quartiers prioritaires pendant cinq ans (les ZFU dites de « première génération » ou ZFU1G), le dispositif a été étendu une première fois en 2004 avec la création de 41 nouvelles ZFU dites de « seconde génération »

(ZFU2G), puis à nouveau en 2006 (ZFU dites de « troisième génération » ZFU3G), pour atteindre un total de 100 ZFU.

Ce dispositif est au cœur de la politique de la ville. Il existe depuis vingt ans et son principe n'a quasiment pas évolué depuis sa création en 1996, ce qui donne le recul nécessaire pour en évaluer l'impact à long terme. Son coût reste par ailleurs non négligeable (7 % du budget de la politique de la ville en 2016), même s'il a fortement diminué depuis la réforme de la politique de la ville advenue en 2014. C'est un des rares dispositifs ayant survécu à cette réforme bien que son régime soit devenu moins avantageux avec son passage en ZFU Territoires entrepreneurs en 2015. Les responsables politiques ne semblent donc pas prêts à renoncer à la discrimination territoriale positive en matière de fiscalité des entreprises. Symbolique ou réellement efficace ? Cette contribution a pour objectif de dresser un bilan de la politique des ZFU depuis 20 ans afin d'apprécier ses effets sur l'attractivité économique et l'emploi des territoires ciblés, à l'aune des différentes études menées sur le sujet¹.

1. Ce texte est une adaptation d'une partie de l'ouvrage *En finir avec les ghettos urbains : Retour sur l'expérience des zones franches urbaines*, paru aux éditions ENS Rue d'Ulm en 2017 (Collection Opuscules du CEPREMAP n°44).

Des zones franches urbaines, pour quoi faire ?

Quel que soit le pays où elles sont mises en œuvre, les zones franches urbaines ont pour objectif ultime d'aider les résidents des quartiers couverts par leur périmètre à s'insérer sur le marché du travail. Le taux de chômage très élevé dans les quartiers prioritaires est en effet source de multiples effets induits négatifs, les plus saillants étant la paupérisation et la ghettoïsation de certaines populations, une mobilité sociale réduite ou encore des tensions et des violences urbaines régulières. Les politiques de zones franches tentent de briser ce cercle vicieux en offrant des exonérations et des subventions aux entreprises qui s'y localisent, espérant ainsi attirer de nouveaux emplois pour les résidents. La logique qui les sous-tend est double. Premièrement, les

habitants des quartiers bénéficiaires souffrent d'un taux de chômage élevé en raison de leur éloignement des opportunités d'emplois, en particulier des postes auxquels ils peuvent prétendre. Connue en économie sous le nom de « *spatial mismatch* » et de « *skill mismatch* » (Gobillon et al., 2007), le problème s'explique par d'importants coûts à la mobilité des demandeurs d'emploi, en raison notamment d'une mauvaise connexion de leur lieu de résidence aux réseaux de transport public, des coûts associés au fait de passer le permis de conduire et de se déplacer en voiture ou encore des prix immobiliers prohibitifs au voisinage des bassins d'emplois. Des politiques a-spatiales, comme les baisses de cotisations sociales (« allègements Fillon » par exemple), ne

constituent en rien une réponse au phénomène de «spatial mismatch». En revanche, en attirant des entreprises dans les quartiers défavorisés, les politiques de zones franches rapprochent les emplois des chômeurs et peuvent ainsi corriger le mauvais appariement spatial des travailleurs et des entreprises. Par ailleurs, et sans que cela soit exclusif de cette première explication, les populations des quartiers prioritaires sont également pénalisées par une faible employabilité (liée par exemple à

l'absence de formation ou à la mauvaise assimilation des codes du monde du travail) et/ou souffrent d'une discrimination en raison de leur nom, de leur religion et/ou de leur lieu de résidence. En attirant des entreprises dans les quartiers prioritaires et en conditionnant certaines des exonérations offertes à l'embauche de résidents, les politiques de zones franches espèrent ainsi compenser, au moins partiellement, le handicap initial des habitants des quartiers prioritaires.

ENCADRÉ 1 : PRINCIPALES EXONÉRATIONS OFFERTES AUX ENTREPRISES EN ZFU JUSQU'EN 2015

Cotisations patronales de Sécurité sociale :

Les petites² entreprises sont exonérées de cotisations patronales sur les salariés en CDI ou CDD de plus de douze mois (et donc ouvrant droit à l'assurance chômage). L'exonération est totale pour les salaires horaires bruts inférieurs ou égaux à 1,4 Smic (1,5 avant 2009). Au-delà de ce seuil, l'exonération, forfaitaire avant 2009, est ensuite devenue linéairement dégressive pour disparaître à 2,4 Smic en 2009, 2,2 Smic en 2010 et 2 Smic à partir de 2011. Les exonérations sont totales pendant 5 ans, mais, sauf pour la Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), il existe ensuite une sortie progressive étalée entre trois et neuf ans en fonction de la taille de l'entreprise. La durée totale d'exonération peut donc atteindre quatorze ans. En contrepartie de ces exonérations, les entreprises doivent satisfaire une clause d'emploi ou d'embauche locale pendant cinq ans. Avant 2002, leurs effectifs devaient comporter au moins 20 % de résidents de la ZFU d'implantation de l'entreprise (avec un horaire de travail d'au moins 16 heures par semaine). En 2002, ce seuil est passé à 33 % et a été élargi aux résidents des ZUS de l'agglomération englobante de la ZFU. Ce taux a été porté à 50 % en 2012. Les exonérations de cotisations patronales ne sont cumulables avec aucune autre aide accordée par l'État au titre des mêmes salariés que ceux exonérés dans le cadre de la politique de la ville.

Impôt sur les bénéfices :

Les petites entreprises sont exonérées d'impôt sur les bénéfices des sociétés, dans la limite d'un plafond annuel de 100 000 € (majoré de 5 000 € par embauche).

Taxe professionnelle (TP, avant 2010) et cotisation foncière des entreprises (CFE, après 2010) :

Les petites entreprises sont exonérées de ces taxes locales dans la limite d'un plafond annuel fixé en termes de base nette imposable (337 713 € en 2006 pour la TP, 76 729 € en 2014 pour la CFE).

Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFBP) :

En ZFU, toutes les entreprises redevables de la TFPB en sont exonérées pendant cinq ans.

Autres exonérations :

Toutes les entreprises sont exonérées de l'impôt forfaitaire annuel (IFA) et bénéficient d'une réduction des droits de mutation sur l'achat des fonds de commerce et de clientèle (dans la limite d'un plafond annuel de 100 000 € environ) et d'une déduction des souscriptions en numéraire versées au capital des PME.

Toutes ces exonérations sont conditionnelles à une implantation matérielle (un bureau, par exemple) et à une activité effective (réception de clientèle, par exemple), même si ce dernier élément est parfois difficile à apprécier. Elles ne concernent pas la construction automobile ou navale, la fabrication de fibres textiles, la sidérurgie, le transport routier, le crédit-bail mobilier, la

2. En ZFU, les exonérations sont réservées aux entreprises de moins de 50 salariés (en équivalent temps plein), de moins de 10 M€ de chiffre d'affaires annuel hors taxe (tous établissements confondus) et dont moins de 25 % du capital ou des droits de vote sont contrôlés par des entreprises de plus de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe excède 50 M€ ou le bilan annuel, 43 M€, au moment de l'entrée dans le dispositif.

location d'immeubles à usage non professionnel, l'agriculture et la construction-vente. Sont éligibles aux exonérations les employeurs ayant une activité artisanale, commerciale ou libérale et les groupements d'employeurs ayant chacun au moins un établissement dans la zone. Les travailleurs indépendants sont exonérés des impôts locaux, de l'impôt sur les bénéfices et des cotisations sociales personnelles maladie-maternité.

Avec le dispositif Territoires entrepreneurs qui a remplacé les ZFU en 2015, seule l'exonération d'impôt sur les bénéfices a été maintenue.

Au-delà des effets attendus sur le chômage des résidents, les dispositifs de zones franches sont généralement fondés aussi sur l'espoir de redynamiser des zones urbaines désertées par les commerces et les services et ne disposant pas d'autres formes d'aménités. Il est désormais bien établi que la probabilité qu'une entreprise s'implante dans une zone est d'autant plus grande que le nombre d'entreprises déjà présentes sur ce territoire est élevé. Ce comportement en apparence «moutonnier» des entreprises peut s'expliquer par le signal que renvoient les entreprises en place

sur les aménités productives des territoires où elles sont implantées ou par les bénéfices qu'elles retirent de leur présence sur un même territoire (plus communément appelés «économies d'agglomération»). Le surplus d'activités économiques engendré par les zones franches pourrait ainsi permettre d'enclencher un cercle vertueux de croissance et, grâce à certains effets induits positifs, d'améliorer le cadre de vie, de réduire la délinquance et d'apporter de nouveaux modèles d'insertion par le travail à des populations confrontées très jeunes au chômage et à la violence.

Un impact qui dépend des effets d'offre et de demande

Au-delà des objectifs affichés, des mécanismes simples d'offre et de demande permettent d'anticiper les effets économiques potentiels des dispositifs territorialisés, comme les politiques de zones franches³. Par les incitations fiscales géographiquement ciblées qu'elles octroient, ces politiques réduisent les coûts de production dans les quartiers visés. En théorie, cette baisse des coûts de production est susceptible d'entraîner deux types d'effets. Elle peut tout d'abord conduire à la création de nouvelles activités qui étaient restées jusqu'alors dormantes en raison d'une rentabilité espérée jugée insuffisante. Elle peut aussi rendre ces quartiers plus attractifs aux yeux des établissements existants ou de ceux qui se seraient créés ailleurs en l'absence de dispositif. Dans ce dernier cas, des effets «d'aubaine» ou de «déplacement» peuvent donc être à l'œuvre, le regain d'attractivité des quartiers bénéficiaires étant obtenu aux dépens, au moins partiellement, des ter-

ritoires environnants. Par ailleurs, une partie des aides prenant la forme d'exonérations de cotisations salariales, la demande de travail émanant des entreprises implantées en zones franches devrait augmenter.

Les effets des zones franches sur le marché du travail vont alors dépendre de la manière dont l'offre de travail s'ajuste. Si la demande de travail supplémentaire est couverte par la main-d'œuvre locale disponible, la mise en place des zones franches devrait s'accompagner d'un plus grand nombre d'emplois et d'un plus faible taux de chômage à l'échelle du quartier. Si les nouveaux emplois sont au contraire occupés par des non-résidents, l'emploi augmentera bien au niveau local, mais cette hausse n'aura aucune incidence sur le taux de chômage des résidents. C'est afin d'éviter cet écueil que les pouvoirs publics ont conditionné certaines exonérations à une clause d'embauche locale qui impose aux entreprises bénéficiaires de recruter une pro-

3. Voir notamment Glaeser et Gottlieb (2008) et Neumark et Simpson (2015).

portion minimale de résidents des quartiers prioritaires (20 % au départ, puis 33 % en 2002, et 50 % en 2012).

Enfin, si l'augmentation de la demande de travail dans les ZFU n'est couverte ni par les résidents au chômage ni par les non-résidents, les politiques de zones franches n'auront aucun impact sur l'emploi et le chômage dans ces zones; les salaires des personnes employées dans les ZFU auront en revanche tendance à augmenter. Les modalités d'ajustement sur le marché du travail dépendent donc clairement de la mobilité des individus entre les quartiers. Notons enfin qu'au-delà de l'emploi et des salaires, les politiques de zones franches peuvent également avoir des répercussions sur les marchés immobiliers. L'arrivée de nou-

velles entreprises peut en effet stimuler la demande de bureaux et de locaux commerciaux dans les territoires ciblés. Par ailleurs, les aides étant partiellement soumises à l'embauche des résidents des zones franches, certains ménages peuvent choisir d'y emménager pour bénéficier de cette politique; cela accroîtrait alors d'autant la demande de logements. Là encore, l'incidence de la politique sur le marché immobilier va dépendre de l'offre foncière. Si les zones franches disposent de nombreux bureaux ou logements vacants, ou si l'offre foncière peut s'y ajuster rapidement, le regain d'attractivité engendré par la politique n'aura aucune incidence sur les prix immobiliers. Dans le cas contraire, la rente foncière et les loyers s'ajusteront à la hausse.

L'impact des ZFU sur l'activité économique des quartiers prioritaires

Évaluer l'impact causal d'une politique comme celle des ZFU n'est pas chose aisée. La première difficulté est d'ordre méthodologique. Elle tient au fait que la sélection des quartiers n'est pas aléatoire, puisque, par définition, la politique cible les territoires les plus défavorisés. On ne peut donc pas simplement comparer l'activité économique en ZFU à celle des autres quartiers. On risquerait en effet de sous-estimer l'impact du dispositif, les quartiers ciblés souffrant d'un déficit d'attractivité avant même la mise en place de la politique. L'enjeu de toute évaluation empirique des zones franches est donc d'identifier des zones de référence dont l'activité économique évoluait de la même manière que celle des ZFU avant leur labellisation et dont on peut donc raisonnablement penser qu'elles représentent un bon prédicteur de la manière dont les ZFU auraient évolué si elles n'avaient pas bénéficié de la politique. La comparaison des ZFU (les

quartiers «traités») et de ces zones de contrôle (les quartiers «témoins») permet ainsi d'estimer l'impact du dispositif. La politique française, du fait de sa géographie infra-urbaine emboîtée évolutive, se prête particulièrement bien à ce type d'évaluation. Les groupes de contrôle potentiellement pertinents sont nombreux: ZUS ayant les caractéristiques socio-économiques les plus proches des ZFU, ZRU jamais labellisées ZFU, ZRU labellisées ZFU dans le futur (ZFU de 2^e et 3^e générations par exemple, pour mesurer l'effet des ZFU de 1^{re} génération), quartiers hors ZFU de la même commune, etc. Une fois le groupe témoin choisi, il faut toutefois bien s'assurer que les quartiers traités et témoins évoluaient de manière similaire avant la mise en œuvre du dispositif d'exonérations sociales et fiscales.

La seconde difficulté est liée à la nécessité de disposer de données à une maille géographique infra-urbaine suffisamment fine pour

mesurer précisément l'activité économique des quartiers ciblés et témoins. La France est dotée depuis une dizaine d'années d'un système d'observation cohérent des quartiers (via l'Observatoire national des zones urbaines

sensibles [ONZUS], devenu l'Observatoire national de la politique de la ville [ONPV]) et de données d'entreprises précisément géolocalisées qui rendent l'exercice faisable pour les ZFU.

Implantations d'entreprises et créations d'emploi : un bilan quantitatif positif

L'un des objectifs affichés de la politique de la ville est de combattre l'image négative des quartiers prioritaires en y insufflant une dynamique économique que les pouvoirs publics espèrent créatrice d'emplois pour leurs habitants. L'implantation de nouvelles entreprises et la création d'emplois sont donc les deux premières variables d'intérêt à considérer lorsqu'on évalue l'impact des ZFU. Les évaluations convergent aujourd'hui pour confirmer que les ZFU ont été un succès de ce point de vue.

Les ZFU de première génération (ZFU1G) ont été labellisées en 1996 : l'analyse de leurs effets permet donc d'appréhender l'efficacité à long terme de la politique. Quelle que soit la méthode d'estimation choisie, l'évolution comparée des groupes « traités » et « témoins » révèle un impact positif très significatif des ZFU sur l'installation de nouvelles entreprises (Givord et al., 2016).

En 2001, au terme des cinq premières années d'exonérations à taux plein, les établissements étaient deux fois plus nombreux et l'emploi trois fois plus élevé dans les quartiers ayant bénéficié de la politique. Au total, les exonérations fiscales et sociales auraient poussé près de 11 000 établissements à s'implanter en ZFU1G au cours des cinq premières années de cette politique, l'effet cumulé sur l'emploi des quartiers ciblés étant estimé à environ 50 500 postes supplémentaires. Ces chiffres sont considérables au regard des comparaisons internationales (Busso et al., 2013, [encadré 2](#)).

Le bilan estimé pour la deuxième génération de ZFU (ZFU2G) est en revanche nettement moins positif. Les ZFU2G, créées en 2004, auraient connu une hausse beaucoup plus limitée de leur activité. À l'horizon 2007, la croissance annuelle du stock d'établissements implantés en ZFU2G était supérieure de 5 à 7 points de pourcentage à celle des ZRU comparables (Givord et al., 2013). L'effet sur l'emploi était quant à lui compris entre 4 et 12 points de pourcentage au mieux en fin de période, un bilan qui reste toutefois meilleur que celui mis en évidence pour le programme californien des *Enterprise Zones* (O'Keefe, 2004 ; Neumark et Kolko, 2010). Par ailleurs, le passage en zone franche ne semble pas avoir affecté la santé financière des entreprises déjà installées : leurs taux de survie, de trésorerie, de dette ou d'investissement ne montrent pas d'évolution significativement différente de celle des entreprises en ZRU.

Il semble par ailleurs que si le nombre d'emplois a crû plus vite en ZFU2G qu'en ZRU, l'évolution du nombre total d'heures travaillées ne diffère pas significativement entre les deux groupes. Cela laisse penser que les embauches dans les ZFU ont permis de réaliser des économies sur les heures supplémentaires effectuées jusqu'alors par le personnel existant (Briant et al., 2012 et 2015). Lorsque l'on compare les ZFU2G aux autres quartiers des communes englobantes et non aux ZRU, l'impact positif de la politique sur la croissance de l'emploi local est confirmé (Malgouyres et al., 2012 ; Mayer et al., 2017).

ENCADRÉ 2: DISPOSITIFS ÉTRANGERS SIMILAIRES AUX ZFU

La France n'est pas le seul pays à avoir mis en place des incitations monétaires et fiscales pour que les entreprises s'installent et développent des projets dans des quartiers pauvres jugés prioritaires. En particulier, on peut mentionner aux États-Unis le programme des *Empowerment zones* au niveau fédéral et les programmes des *Enterprise zones* spécifiques à certains Etats et mis en place depuis les années 1990. Ils visent à attirer des entreprises et des emplois dans des quartiers urbains défavorisés afin d'y réduire le taux de chômage des résidents. Les incitations proposées peuvent varier d'un programme à l'autre (subventions à l'embauche, aides à l'investissement, réductions d'impôts) mais restent dans l'esprit des aides accordées en France au titre des ZFU. Au Royaume-Uni, les *Local Enterprise Growth Initiatives*, créées en 2006, sont également très similaires aux ZFU.

Les évaluations de ces dispositifs montrent des résultats contrastés (*Neumark et Simpson, 2015; Einio et Overman, 2016*). Notons qu'en termes d'effort financier consenti par les pouvoirs publics en France, depuis la rationalisation advenue en 2014, le budget annuel accordé aux ZFU a chuté plus rapidement encore que celui de la politique de la ville prise dans son ensemble. Le dispositif doit en effet progressivement s'éteindre au profit du programme « Territoires entrepreneurs » qui est beaucoup moins généreux. Toutefois, en 2007, à leur apogée, les ZFU françaises concentraient un effort financier considérable en comparaison des expériences similaires conduites à l'étranger. Cette année-là, le gouvernement français dépensait 1 800 € par travailleur et 360 € par résident au titre des ZFU. Aux États-Unis, en revanche, les *Empowerment Zones* fédérales représentaient moins de 150 \$ par an et par résident au cours de la seconde moitié des années 1990, tandis que les *Enterprise Zones* en Californie distribuaient environ 240 \$ par travailleur en 2005. Au Royaume-Uni, les *Local Employment Growth Initiatives* (LEGI) mobilisaient, quant à elles, environ 60 £ (moins de 100 €) par résident en âge de travailler et par an à la fin des années 2000.

En définitive, la politique des ZFU2G aurait réussi à attirer un supplément de 750 établissements par an dans les quartiers prioritaires (*Rathelot et Sillard, 2008*). L'effet cumulé sur le marché du travail serait d'environ 6 000 postes permanents qui correspondent aux emplois créés par l'arrivée de ces nouveaux établissements, mais aussi à des emplois préexistants qui auraient été vraisemblablement supprimés en l'absence de reclassement en ZFU2G. Il est possible, grâce à cette estimation, d'effectuer une évaluation coût-bénéfice assez fruste de la politique. Le coût budgétaire de l'emploi créé ou maintenu par la politique des ZFU2G se situerait entre 11 000 et 73 000 € (*Rathelot et Sillard, 2008*).

Si l'on considère que les allègements de cotisations patronales accordés par ailleurs ont permis la création de 250 000 à 670 000 emplois sur deux ans, pour un coût annuel de 7,2 milliards d'euros en 1997 (*Crépon et Desplatz, 2001; Roguet, 2008*), le coût budgétaire de l'emploi créé ou maintenu par la politique des ZFU semble bien plus élevé. Une telle comparaison reste cependant assez hasardeuse dans la mesure où les dispositifs d'allègements dans les ZFU ciblent en moyenne des travailleurs moins diplômés ou à la recherche d'un emploi depuis plus longtemps que les travailleurs touchés par les exonérations de cotisations sociales de droit commun.

Au-delà du nombre d'entreprises et d'emplois créés, un bilan des ZFU plutôt mitigé

Si les zones franches de 1^{re} et 2^e générations ont incontestablement contribué à redynamiser l'activité des quartiers ciblés, le bilan glo-

bal de la politique est en réalité, d'un point de vue qualitatif, bien plus mitigé qu'il n'y paraît de prime abord.

Des effets peu durables

Tout d'abord, l'impact positif très significatif de la politique sur la croissance des implantations et des emplois n'est que temporaire. Dans les ZFU1G, les disparitions d'établissements ont augmenté progressivement à l'issue des cinq premières années d'exonération à taux plein, si bien qu'à partir de 2002, les entreprises nouvellement implantées en ZFU1G n'ont fait que compenser les fermetures d'établissements, annulant ainsi le bénéfice de la politique en matière de création d'emplois (Givord et al., 2018) ⁴.

Le caractère peu durable des effets du dispositif peut s'expliquer de différentes façons. Les entreprises attirées en ZFU1G n'étaient peut-être pas suffisamment compétitives pour survivre à l'issue de la phase d'exonérations à taux plein ou se sont comportées de façon opportuniste en décidant de quitter les ZFU lorsque les subventions dont elles bénéficiaient ont commencé à se tarir. Si tel est le cas, à moins de maintenir indéfiniment les aides relatives au dispositif des ZFU, les effets bénéfiques de la politique sur l'emploi des quartiers ciblés sont nécessairement limités dans le temps et disparaissent à l'échéance anticipée des exonérations. Une seconde explication possible (non exclusive de la première) est liée à l'environnement réglementaire national ; l'avantage relatif dont bénéficiaient les entreprises nouvellement installées en ZFU1G s'est en effet progressivement amoindri du fait de la montée en puissance, durant les années 1990 et au début des années 2000, des dispositifs d'allègements de cotisations patronales sur les bas salaires prévus par le droit commun⁵. L'attractivité des quartiers prioritaires s'en est trouvée réduite. Enfin, il est possible que le renforcement de la clause d'embauche locale en 2002 ait aussi réduit les incitations des entreprises à s'installer dans les quartiers prioritaires, notamment pour celles peu désireuses ou peu à même d'embaucher la main-d'œuvre locale.

Les évaluations menées sur les ZFU2G tendent toutefois à montrer que la montée en puissance des baisses de charges sur

les bas salaires et le renforcement de la clause d'embauche locale dans les ZFU sont insuffisants pour expliquer la totalité du phénomène. En effet, toutes les évaluations qui ont été conduites trouvent un impact positif des ZFU2G, quoique réduit par rapport aux ZFU1G, sur les implantations et les créations d'emplois dans les territoires visés (Rathelot et Sillard, 2008 ; Givord et al., 2013 ; Briant et al., 2012 ; Mayer et al., 2017). Les ZFU ont donc perdu de leur attrait entre la première et la deuxième vague de labellisation, mais elles restent intéressantes pour un certain nombre d'entreprises. La disparition de cet effet à l'issue de la période d'exonération à taux plein suggère bien, en revanche, un comportement d'optimisation fiscale de la part des entreprises qui préfèrent quitter les ZFU une fois que les incitations financières commencent à diminuer.

Des effets d'aubaine et des transferts d'établissements

Plus problématique encore, les études convergent pour montrer que les ZFU provoquent d'importants effets d'aubaine et de déplacements. À l'échelle des communes englobantes, les ZFU de deuxième génération n'ont eu, en effet, aucun impact sur les implantations d'établissements. En revanche, au sein de ces municipalités, la probabilité qu'un établissement se localise dans la partie ZFU plutôt que dans la partie hors ZFU de la commune a augmenté de près de 30 % (de 9 à 11,5 % en moyenne) à la suite de la mise en place de la politique. Autrement dit, le dispositif des ZFU n'a pas affecté le flux de nouveaux établissements dans les communes bénéficiaires, mais il l'a réorienté au sein de celles-ci (Mayer et al., 2017). Par ailleurs, l'effet de cette politique est beaucoup plus fort sur les relocalisations que sur les créations ex nihilo d'établissements (Rathelot et Sillard, 2008 ; Givord et al., 2013 ; Briant et al., 2015, Mayer et al., 2017). Cela confirme qu'une part importante de son impact est le fait d'établissements qui optimisent leur implantation en fonction des exonérations spatialement

4. Des résultats très similaires ont été obtenus pour les programmes d'Enterprise Zones menés en Californie, en Floride, dans le New Jersey, à New York, en Pennsylvanie et en Virginie (Greenbaum et Engberg, 2004 ; Bondonio et Greenbaum, 2007).

5. Givord et Trevien (2012) soulignent que l'avantage des ZFU est même devenu quasiment nul au niveau du salaire minimum, puisque l'écart avec le taux des cotisations patronales pesant sur le Smic, de 10 points en 1997, était seulement de 2 points en 2006.

6. Pour les États-Unis, voir Boarnet et Bogart (1996), Bondonio et Engberg (2000), Hanson et Rohlin (2013). Pour le Royaume-Uni, voir Einio et Overman (2016).

ciblées offertes par les pouvoirs publics. Ces effets de déplacements ont également été mis en lumière à l'étranger, de manière plus ou moins directe selon les études⁶.

Des entreprises et des secteurs peu créateurs d'emplois

Enfin, parmi les études citées plus haut, certaines pointent une forte hétérogénéité de l'impact des ZFU sur les implantations selon la taille des entreprises et selon leur secteur d'activité. Le dispositif n'a eu, par exemple, aucun impact sur la localisation des entreprises de plus de 50 salariés qui ne sont pas éligibles aux exonérations offertes en ZFU (Mayer et al., 2017). Les PME attirées par la politique dans les quartiers prioritaires n'ont donc pas exercé d'effets d'entraînement sur les grandes entreprises, ce qui confirme l'absence de cercle vertueux fondé, par exemple, sur des relations de sous-traitance ou sur la fourniture de services aux grosses sociétés. Par ailleurs, les secteurs les plus réactifs sont ceux pour lesquels les coûts à la relocalisation sont les plus faibles (Mayer et al., 2017); cela est cohérent avec les comportements d'optimisation fiscale et avec la part importante des transferts d'établissements dans les flux d'entreprises suscités par la politique des ZFU relativement à ce qui se serait passé en l'absence du dispositif. En particulier, les professions médicales ou les services aux entreprises semblent particulièrement réactifs. On peut cependant se demander si ces secteurs sont fortement générateurs d'emplois pour les résidents des quartiers, *a fortiori* lorsque les établissements arrivent avec leurs propres employés (Briant et al. 2015; Givord et al., 2018).

Une efficacité de la politique très hétérogène d'un quartier à l'autre

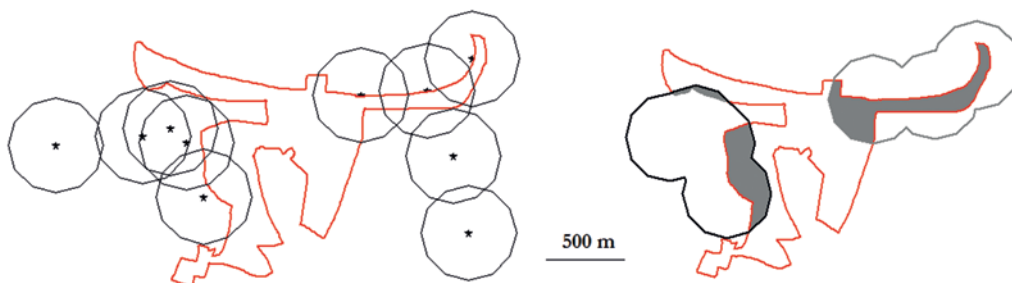
L'effet de la politique des ZFU sur l'emploi et les implantations d'établissements est très hétérogène selon les quartiers ciblés. Les raisons susceptibles d'expliquer cette hétérogénéité n'ont quasiment pas été explorées par les économistes (Bartik, 2004), alors

que la sociologie urbaine, notamment la recherche sur les grands ensembles, invite depuis longtemps à ne pas tomber dans le piège d'une représentation homogénéisante et uniformisante des quartiers prioritaires. L'isolement spatial des quartiers, qui détermine la fluidité avec laquelle les individus ou les marchandises peuvent entrer ou sortir de la zone ou y circuler, est en particulier une source importante d'hétérogénéité (Briant et al., 2012 et 2015). En théorie, un tel isolement peut tout aussi bien renforcer qu'atténuer l'impact des zones franches urbaines. D'un côté, la création d'une ZFU est davantage justifiée dans un quartier isolé où elle est peut-être la seule politique d'emploi encore possible: la politique sera alors plus efficace dans les quartiers les plus relégués. Mais de l'autre, les entreprises peuvent être réticentes à s'implanter dans les ZFU les plus isolées, même en présence d'incitations financières: la politique aura, dans ce cas, plus d'impact dans les quartiers les moins isolés.

À l'échelle infra-urbaine, l'isolement spatial d'un quartier dépend de sa connexion aux principaux réseaux de transport (distance aux gares, aux échangeurs autoroutiers ou aux stations de métro desservant le quartier par exemple), de sa centralité (distance aux principaux centres d'emploi, de formation ou de loisirs) et, enfin, des coupures urbaines susceptibles d'entraver la circulation des flux d'activités le liant aux différents points névralgiques de l'agglomération englobante (comme les «barrières de trafic» constituées par les grandes artères à forte circulation automobile). La mesure de ces «effets de coupure» reste cependant difficile en raison du rôle ambigu joué par les grandes infrastructures de transport, qui peuvent contribuer à segmenter et à ségréguer les espaces aussi bien qu'à les connecter et à les désenclaver⁷. Appliquées aux ZFU, les réflexions qui précèdent suggèrent un rôle potentiellement crucial de ce que Jacques Donzelot appelle le «capital spatial» des quartiers, ce dernier variant substantiellement d'une ZFU à l'autre (figures 1, 2 et 3).

7. Voir Briant et al. (2012) pour une analyse approfondie de l'impact des infrastructures selon les modes de transport.

Figure 1 : Mesurer l'accessibilité de la ZFU Faubourg de Béthune-Moulin-Lille Sud-L'Épi de Soil

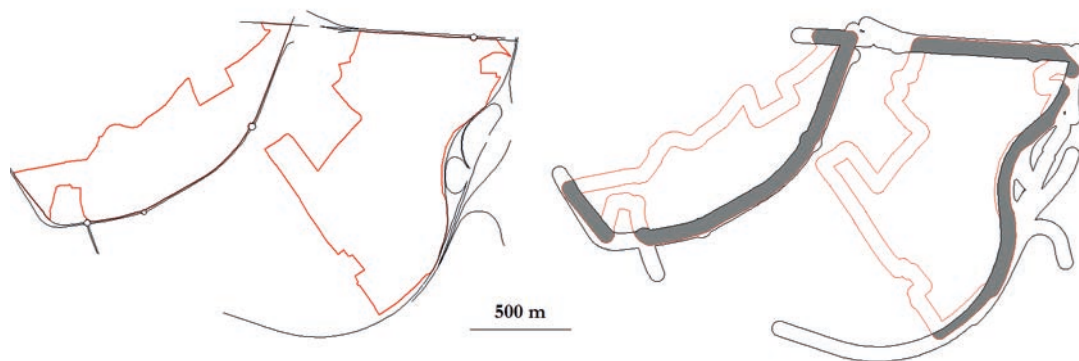


Source: Briant, et al. (2015).

Notes: (i) la frontière de la ZFU est en trait rouge; (ii) les étoiles représentent les gares de voyageurs et les stations de métro situées à proximité du quartier; (iii) les cercles délimitent un périmètre de 500 mètres autour de ces gares; (iv) la surface grisée est la partie de la ZFU située à moins de 500 mètres d'une gare.

Note de lecture: carte de gauche: la ZFU compte sept gares de voyageurs situées à moins de 500 mètres de sa frontière; carte de droite: 23 % de la surface de la ZFU sont situés à moins de 500 mètres d'une gare.

Figure 2 : Mesurer l'enclavement de la ZFU La Madeleine (Évreux)



Source: Briant, et al. (2015).

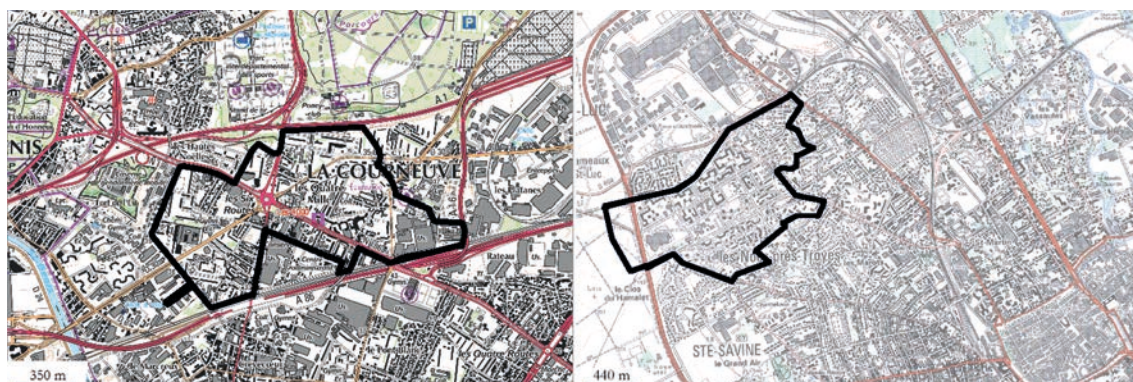
Notes: (i) la frontière de la ZFU, qui est constituée de deux morceaux non attenants, est en trait rouge, les voies express routières sont en trait noir; (ii) la surface grise représente la part de la frontière de la ZFU longée par ces «barrières de trafic».

Note lecture: la part de la frontière de la ZFU adossée à une coupure urbaine est de 46 %.

Figure 3 : Mesurer l'isolement spatial des quartiers prioritaires

ZFU Les 4 000 (La Courneuve)

ZFU Chantereigne-Montvilliers (Troyes)



Source: Briant, et al. (2015).

Notes: (i) les frontières des deux ZFU sont en trait noir épais; (ii) les voies express routières sont en trait fin.

Note de lecture: la ZFU des 4000 est plus accessible que celle de Chantereigne, qui pâtit d'une mauvaise connexion aux transports en commun (65 % de la ZFU des Quatre Mille sont situés à moins de 500 mètres d'une gare de voyageurs, contre 0 % pour la ZFU de Chantereigne). La ZFU de Chantereigne dispose, en revanche, d'un moindre enclavement (12 % de sa frontière sont longées par des «barrières de trafic» contre 37 % pour les 4000, dont la frontière est longée par des axes de transports qui isolent le quartier du reste du tissu urbain). Au total, l'indice obtenu en combinant ces différentes mesures d'isolement spatial est de 188 pour les 4000, contre seulement 126 pour Chantereigne.

Lorsqu'on prend en compte l'enclavement des quartiers, on constate que la politique des ZFU a, en fait, uniquement bénéficié aux quartiers les moins isolés (Briant et al., 2015). La croissance des implantations d'entreprises a été supérieure de 16,3 points de pourcentage dans les ZFU les moins isolées, alors que l'écart est nul pour les quartiers les plus isolés. Autre constat intéressant : les ZFU disposant du meilleur « capital spatial » ont connu de véritables créations d'entreprises, alors que les autres n'ont bénéficié au mieux que de transferts d'établissements en provenance des quartiers voisins.

Cibler la politique des zones franches sur les quartiers les mieux connectés au reste de l'espace urbain ou coupler les exonérations fiscales et sociales à des investissements locaux permettant de désenclaver les quartiers les plus isolés constitue donc un moyen d'accroître l'efficacité de la politique en termes d'attractivité. L'urbanisme fonctionnel qui motivait la construction des grands ensembles des années 1960, tourné vers la constitution d'un espace distant du centre névralgique de la ville et dévolu au logement des populations modestes, s'est ainsi paradoxalement retourné contre les quartiers dans lesquels il ambitionnait pourtant d'accroître la qualité de vie.

Au-delà de l'isolement spatial, la politique des ZFU a également eu un impact très hétérogène selon l'attractivité initiale des quartiers bénéficiaires. L'impact des ZFU de seconde

génération a ainsi été d'autant plus fort que le nombre d'établissements initialement installés dans la zone était élevé relativement au reste de la commune englobante (Mayer et al., 2017). Le dispositif des zones franches stimule donc plus facilement l'activité économique dans les quartiers qui sont au départ les moins déficitaires en termes d'attractivité.

Le même type de constat a été fait pour la Regional Selective Assistance au Royaume-Uni. Les subventions proposées aux entreprises acceptant de s'implanter dans les régions britanniques les plus défavorisées ont exercé un effet d'entraînement d'autant plus important que les territoires visés disposaient au départ d'un tissu dense d'entreprises et d'emplois (Devereux et al., 2007).

Il est donc très difficile de contrecarrer un déficit important d'attractivité par de simples subventions à la localisation, tant les forces d'agglomération sont grandes dans les zones les plus proches des grands marchés, les mieux dotées en infrastructures ou attirant des résidents plus qualifiés (Mayneris et Py, 2013). Les exonérations fiscales et sociales sont donc beaucoup plus efficaces lorsque ces dispositifs sont articulés à une politique de la ville globalement plus active : les réseaux de transports en commun, tout comme la présence de structures accueillant et répondant aux besoins des entreprises semblent être des facteurs essentiels du succès des zones franches.

Un dispositif qui profite peu aux résidents des ZFU ?

Si la politique des ZFU permet d'attirer, du moins à court terme, des entreprises et des emplois dans les quartiers prioritaires présentant les meilleures (ou les moins mauvaises) situations initiales, il ne faut pas oublier que l'objectif ultime du dispositif est de favoriser l'insertion des habitants de ces quartiers (en

particulier des jeunes) sur le marché du travail. Reste donc à savoir si les emplois créés par la politique des zones franches ont réellement bénéficié aux résidents des quartiers prioritaires. Malheureusement, ici encore, la réponse n'est pas tout à fait celle que l'on pouvait espérer.

Un impact sur le chômage des résidents au mieux très faible

Les études évaluant l'impact des ZFU sur le devenir de leurs résidents montrent que leur effet a été au mieux légèrement positif (*Malgouyres et Py, 2014*). En Île-de-France, l'impact des ZFU de 1^{re} génération sur la sortie du chômage des résidents des communes franciliennes a été positif, mais très modeste, puisque le taux de sortie annuel des chômeurs vers l'emploi n'a augmenté que de 3 % dans les communes englobant les ZFU à la suite de la mise en œuvre du dispositif (*Gobillon et al., 2012; Gobillon et Magnac, 2016*). De plus, il s'agit essentiellement d'un effet de court terme : au-delà de la troisième année d'exonération, on n'observe plus aucune différence significative en termes de taux de sortie du chômage entre les communes englobantes et celles n'ayant pas bénéficié de la politique. L'analyse des effets par sous-groupe de population fait apparaître un autre résultat intéressant : les femmes semblent plus bénéficier de la politique que les hommes. Même s'il convient de rester prudent dans l'interprétation que l'on peut faire de cette différence, l'efficacité relative de la politique de la ville vis-à-vis des femmes fait écho à certains travaux de sociologie urbaine qui soulignent les « qualités sociales des filles des cités » dont l'insertion sur le marché du travail est meilleure que celle de leurs homologues masculins (*Beaud et Pialoux, 2013*). La nature des emplois créés par les entreprises s'installant en ZFU (emplois peu qualifiés, dans lesquels les femmes sont souvent surreprésentées) constitue une autre explication possible. L'analyse de l'ensemble des ZFU françaises de 1^{re} génération pour la période allant de 1993 à 2007 confirme la réduction du taux de chômage des résidents permise par la politique des ZFU (*Charnoz, 2018*). Celui-ci baisse de 6 points de pourcentage en moyenne après le classement du quartier en ZFU. Par ailleurs, cet effet semble amplifié par le renforcement de la clause d'embauche locale en 2002. Toutefois, ce dernier résultat est entièrement imputable à un effet de composition : une fois

prises en compte les évolutions associées aux caractéristiques des résidents (âge, sexe, niveau d'éducation et nationalité), l'impact de la politique sur le taux de chômage des quartiers bénéficiaires disparaît. Le durcissement de la clause d'embauche locale semble ainsi s'être accompagné d'un changement dans la composition sociale des ZFU en faveur de travailleurs plus éduqués et plus employables qui ont entièrement capté le bénéfice de la clause d'embauche locale renforcée⁸. L'octroi d'exonérations conditionnées à l'embauche de résidents des quartiers prioritaires ne semble ainsi malheureusement pas bénéficier aux populations les moins employables et les plus fragiles de ces quartiers.

Le bilan en matière de chômage de politiques similaires conduites à l'étranger est également pour le moins mitigé. Les résultats des évaluations des *Empowerment Zones* fédérales américaines sont assez variables, suggérant au mieux des effets sur le chômage faibles et fortement hétérogènes (*Ham et al., 2011; Busso et al., 2013; Hanson, 2009; Freedman, 2015*). Il semblerait, par exemple, que les politiques d'*Empowerment Zones* menées dans plusieurs États américains (notamment la Californie, la Floride, le Massachusetts, New York, l'Ohio et l'Oregon) aient eu un impact au mieux très modéré, avec une baisse du taux de chômage des résidents de seulement 1,6 point de pourcentage (*Ham et al., 2011*). La politique d'*Enterprise Zones* menée au Texas a, quant à elle, contribué à accroître l'emploi des résidents de 1 à 2 % environ (*Freedman, 2013*)⁹. De plus, à la différence des phénomènes de « cannibalisation » mis en évidence pour les entreprises, le bénéfice pour les résidents n'est pas obtenu au détriment des résidents des zones voisines. Toutefois, les emplois occupés par les résidents se concentrent dans les secteurs de la construction, de l'industrie et du commerce de détail et de gros où les rémunérations sont très faibles. Les études portant sur les politiques d'*Enterprise Zones* menées en Floride et en Californie sont encore moins optimistes, puisque ces actions n'auraient

8. Freedman (2012) trouve des effets de composition similaires pour le programme fédéral des « New Markets Tax Credit ».

9. Il est important de noter que, dans le cas du Texas, les aides à l'embauche des résidents des quartiers défavorisés ne sont pas conditionnées à l'implantation des entreprises dans ces quartiers. Le dispositif est donc ici plus proche de ce que l'on pourrait appeler une politique d'emplois francs.

eu aucun impact sur la probabilité des résidents de trouver un emploi (*Elvery, 2009*). Il en va de même pour les LEGIs britanniques dont l'impact sur le taux de chômage est nul (*Einio et Overman, 2016*). Les résultats des études internationales

viennent donc globalement conforter le tableau esquissé par les études françaises : l'effet des politiques de zones franches sur le retour à l'emploi des résidents des quartiers ciblés est au mieux faiblement positif.

Des effets sur les salaires modestes et variables suivant les qualifications

Même si l'effet des ZFU sur le chômage des résidents reste limité, les salaires des travailleurs employés par les entreprises implantées dans les quartiers peuvent s'en trouver affectés. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, la mise en place des zones franches conduit à augmenter la demande de travail de la part des entreprises localisées en ZFU (qu'il s'agisse des entreprises nouvellement installées ou des entreprises déjà présentes dans la zone). Si un accroissement de l'offre de travail de la part des résidents de la zone et des territoires environnants répond entièrement à cette demande, le prix du travail, autrement dit le salaire, restera inchangé. Si l'offre de travail ne satisfait pas la demande supplémentaire, les salaires doivent alors s'ajuster à la hausse afin que l'équilibre se rétablisse sur le marché du travail.

Il semblerait que, dans le cas français, les ZFU n'aient pas eu d'impact majeur sur les rémunérations des salariés travaillant dans les entreprises des zones ciblées (*Givord et al., 2013; Briant et al., 2015; Mayer et al., 2017*). Toutefois, cette absence d'impact masque des dynamiques assez complexes. L'effet de la politique diffère en effet selon le niveau de salaire. Les exonérations de cotisations patronales étant relativement plus importantes pour les bas salaires, la demande de travail des entreprises en ZFU est biaisée vers les emplois les moins bien rémunérés, qui sont généralement occupés par les salariés les moins qualifiés. Les ZFU de seconde génération ont ainsi surtout contribué à créer des emplois rémunérés à un niveau voisin du salaire minimum, sans aucun impact sur la rémunération des actifs occupés dans cette tranche de salaire (*Malgouyres et al., 2012;*

Mayer et al., 2017). La demande de travail induite par l'arrivée de nouvelles entreprises dans cette tranche de rémunérations a donc sans doute été couverte par les résidents des quartiers concernés (d'où la légère amélioration du taux de chômage de ces derniers) et des quartiers voisins. En revanche, l'impact du dispositif pour les salariés initialement les mieux rémunérés est négatif : alors que ces salariés jouissaient, à caractéristiques individuelles données (âge, sexe et qualifications notamment) d'une « prime » salariale de 5 % en moyenne lorsqu'ils étaient employés par une entreprise localisée dans une « future ZFU » (en raison peut-être d'un environnement ou de conditions de travail moins agréables), cette « prime » a été réduite de moitié après la mise en place des exonérations. Cette évolution est cohérente avec une moindre demande pour les emplois qualifiés dans les ZFU à la suite de la mise en œuvre du dispositif.

Dans le même ordre d'idées, l'impact des ZFU sur les salaires varie selon le « capital spatial » des quartiers ciblés (*Briant et al., 2015*). Il est nul pour les quartiers les moins isolés, au sein desquels la demande supplémentaire de travail de la part des entreprises peut être couverte aussi bien par les résidents que par des « navetteurs » en provenance du reste de l'agglomération. En revanche, pour les ZFU les moins bien connectées aux réseaux de transport public, un impact légèrement positif est détecté sur les salaires, en particulier pour les emplois les plus qualifiés (correspondant au 90^e percentile des salaires de la zone) : les migrations pendulaires étant moins aisées vers ces ZFU, l'offre de travail n'a pas suivi la demande et les salaires ont ainsi légèrement augmenté.

Aux États-Unis, quelques études identifient un impact positif des *Empowerment Zones* fédérales et de certaines *Enterprise Zones* sur les salaires. Toutefois, ces effets sont limités aux résidents travaillant dans ces zones, les salaires des non-résidents ou des résidents employés en dehors de la zone n'ayant globalement pas été affectés par le dispositif (Busso et al., 2013). Les *Empowerment Zones* et les *Enterprise Zones* auraient également permis une réduction du taux de pauvreté des résidents, de 7 points de pourcentage

environ (Ham et al., 2011), mais il pourrait bien s'agir ici encore d'effets de composition : comme dans le cas des ZFU françaises (Charnoz, 2018), il semblerait que des ménages à plus haut revenu aient été attirés dans les quartiers, ce qui aurait conduit à une hausse des inégalités de revenus observées (Reynolds et Rohlin, 2015). En revanche, les ménages les plus modestes ne semblent pas avoir bénéficié du dispositif (Lynch et Zax, 2011 ; Hanson, 2009).

Des effets opposés pour l'immobilier d'entreprise et l'immobilier résidentiel ?

Le dispositif des zones franches, en accroissant l'activité économique dans les quartiers bénéficiaires, peut avoir des répercussions sur leur marché foncier et celui des quartiers voisins. En effet, si la durée du chômage diminue, même faiblement, après la mise en œuvre de la politique, le signal produit par cette amélioration devrait accroître la demande de logements dans les quartiers ciblés par la politique. De même, l'implantation de nouveaux établissements dans la zone devrait normalement stimuler la demande de bureaux et de locaux d'entreprises. De plus, le Pacte de relance pour la ville (PRV) a assorti la création des zones franches d'un programme de renouvellement et de rénovation de l'habitat destiné à «casser» l'image des cités. Des aides au logement majorées pour les ménages résidant en ZFU ont également été mises en place¹⁰. L'ampleur de la capitalisation induite par la hausse de la demande immobilière dans les quartiers prioritaires dépend évidemment là encore de la manière dont l'offre s'ajuste. Certaines zones franches disposaient avant leur labellisation de disponibilités foncières moins importantes que d'autres. L'absence de disponibilités foncières peut conduire à la hausse des prix de l'immobilier d'entreprises et de l'immobilier résidentiel en cas de demande accrue, ou bien à limiter l'augmentation de la demande foncière en décourageant les entreprises et

les ménages de venir s'installer. La gestion du parc immobilier est donc fondamentale et peut, en théorie, accélérer ou atténuer les effets de la politique.

Nous disposons de peu de recul sur la question de l'impact de la politique des zones franches sur les marchés immobiliers, car il est encore difficile d'accéder en France à des données de prix suffisamment fines, exhaustives et fiables permettant de mesurer empiriquement ces effets. Quelques travaux récents apportent néanmoins un éclairage partiel sur la question, mais les résultats sont encore très peu consensuels, et leur robustesse est parfois sujette à caution.

En ce qui concerne le marché de l'immobilier d'entreprises, les ZFU de 2^e génération auraient induit une hausse d'environ 25 % du prix des locaux commerciaux relativement au prix de locaux similaires en ZRU pendant la période allant de 2000 à 2012 (Poulhès, 2015). Sachant que le prix moyen d'un local d'entreprise en 2002 était de 64 700 €, la plus-value induite par la politique s'élèverait à 16 000 €, soit moins que la valeur des exonérations pour la première année d'installation en ZFU (estimée à 20 000 € par entreprise). Aucun impact significativement robuste n'est en revanche détecté pour les ZFU de 3^e génération ni pour les quartiers voisins des ZFU, ce qui confirme encore l'absence d'effet d'entraînement sur ces derniers. Cette inflation, d'un ordre de

10. En ZFU, les primo-accédants bénéficient par exemple d'un plafond plus élevé pour le montant du prêt à taux zéro. Il existe aussi des exonérations de surloyer pour les résidents HLM disposant de revenus élevés.

11. Bien que les résultats présentés ne corroborent que partiellement ceux de Poulhès, cette hétérogénéité est également soulignée dans Malgouyres, (2011), et dans Malgouyres et al. (2012). Un effet positif des ZFU sur les prix de l'immobilier d'entreprise y est également détecté, mais ce dernier est tiré par des effets de composition, la part des bureaux augmentant dans les transactions par rapport aux locaux industriels. L'échantillon des transactions immobilières utilisées dans ces deux dernières études pour estimer l'impact des ZFU (issue de BNP Paribas immobilier) est toutefois beaucoup plus petit.

12. Cette part est de 20 %, dont la majeure partie dans les huit ZFU du département (qui englobe aussi huit ZRU n'ayant jamais été converties en ZFU), contre 7 % environ en moyenne pour le territoire français métropolitain.

13. Cette moyenne cache une forte hétérogénéité selon les *Enterprise Zones*. Par exemple, les *Enterprise Zones* mises en œuvre à Détroit auraient engendré une hausse de 6 à 10 % des prix de l'immobilier résidentiel (Hodge et Komarek, 2016). C'est beaucoup moins que pour d'autres villes américaines ou que la hausse des prix immobiliers de 25 à 35 % induite par la mise en place du programme des *Zonenrandgebiet* ciblant les districts

grandeur similaire à celui mis en évidence pour les *Enterprise Zones* américaines (Lander, 2006), masque toutefois, comme pour les salaires, une très forte hétérogénéité selon le type de biens et de zones. L'effet inflationniste de la politique s'explique en fait principalement par la hausse du prix des bureaux¹¹, dont l'utilisation est privilégiée par les entreprises à forts effectifs, et par l'existence de zones franches disposant, avant leur labellisation, d'un fort ratio d'utilisation des sols (et dont l'offre foncière est donc moins ajustable).

Les mécanismes d'ajustement sur le marché de l'immobilier résidentiel semblent radicalement différents. En Seine-Saint-Denis, par exemple, les zones franches de 2^e génération auraient réduit le taux de croissance annuel du prix des appartements anciens de 2 % relativement aux ZRU du même département (Grégoir et Maury, 2012). La politique aurait donc créé un effet de stigmatisation conduisant les acheteurs potentiels à adopter des stratégies d'évitement et à reporter leurs achats vers d'autres quartiers. Il est aussi intéressant de constater qu'en Seine-Saint-Denis, l'évolution des prix dépend de la superficie des logements : les appartements dont la surface est inférieure à 30 m² auraient connu une chute de prix plus prononcée que les grands appartements (plus de 100 m²). Cela suggère que les familles nombreuses se sont moins détournées de ces zones que les autres ménages, en raison probablement des difficultés de logement auxquelles elles sont confrontées dans la région francilienne.

Il faut toutefois rester prudent quant à l'extrapolation nationale qui pourrait être faite de ces résultats. En effet, le département de la Seine-Saint-Denis, bien qu'il soit celui dans lequel la fraction de la population vivant dans un quartier prioritaire est la plus élevée de France métropolitaine¹², n'est sans doute pas représentatif de l'évolution des prix immobiliers dans les autres quartiers prioritaires. Dans une seconde étude, Grégoir et Maury (2014) étendent justement leur champ d'analyse aux neuf ZUS parisiennes et ne trouvent aucun impact significatif de leur labellisation en 1996 sur les prix immobiliers dans ces quartiers prioritaires relativement à ceux des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) voisins.

De plus, l'effet de stigmatisation mis en évidence pour ce département tranche avec la plupart des résultats issus de la littérature étrangère, qui soulignent au contraire l'inflation engendrée par le passage en zone franche. La hausse des prix estimée pour l'immobilier résidentiel est en moyenne de 25 % pour les *Empowerment Zones* américaines (Krupka et Noonan, 2009)¹³, soit une capitalisation foncière de près de 100 000 \$¹⁴, équivalant à la valeur actualisée sur neuf ans de l'exonération fiscale consentie par l'État fédéral pour cinq salariés (Hanson, 2009). De plus, conformément à l'intuition, l'effet inflationniste entraîné par la politique est plus fort sur les marchés du logement les plus tendus, comme ceux dans lesquels le taux de vacance des logements était le plus faible avant le passage en zone franche (Engberg et Greenbaum, 1999).

Conclusion

Même si la politique des ZFU n'est pas exempte d'expériences réussies – le rapport du sénateur André (2002) fait ainsi état de la transformation profonde de certains quartiers –, force est de constater qu'elle n'a pas fait naître, à l'échelle nationale, la dynamique sociale et économique tant attendue. Le retard en matière d'éducation, les difficultés d'insertion sur le marché du travail et la pauvreté perdurent dans les banlieues. L'ambition première de la politique des ZFU – rapprocher les emplois des populations qui ont des difficultés à y accéder – reste très largement inaboutie. La proximité géographique ne permet de lever que très partiellement les barrières à l'embauche des populations résidentes des quartiers prioritaires. Des politiques favorisant la mobilité des individus en dehors de ces quartiers, et consistant, par exemple, à subventionner le transport public des jeunes résidents de ces quartiers semblent constituer une alternative crédible à la politique des ZFU (Phillips, 2014). Mais les barrières à l'embauche des résidents des quartiers prioritaires sont également sociales, liées par exemple à des préjugés des employeurs sur les habitants des quartiers prioritaires. Les habitants des zones franches sont en effet les premières victimes d'une relégation sociale occasionnée par différentes formes de discrimination à l'embauche liées à l'origine (Bertrand et Mullainathan, 2004 ; Duguet et al., 2010), à l'appartenance religieuse (Valfort, 2016), ou à l'adresse (Petit et al., 2015) des demandeurs d'emploi.

Un dispositif comme celui des ZFU, même s'il permet d'attirer des entreprises et des emplois

dans les quartiers prioritaires, demeure donc sans doute très insuffisant pour contrecarrer les multiples phénomènes de discrimination à l'embauche auxquels leurs résidents sont très largement confrontés. Des politiques visant à lutter contre les stéréotypes, à modifier les procédures de recrutement et à instaurer une forme de discrimination positive permettraient sans doute de s'attaquer plus directement au problème de stigmatisation des résidents des quartiers prioritaires (Valfort, 2015). Dans le même esprit, subventionner l'emploi des résidents des quartiers de la politique de la ville, quel que soit le lieu d'implantation de l'entreprise, représente une alternative aux ZFU. C'est l'idée des emplois francs, expérimentés mais abandonnés lors du dernier quinquennat, et remis à l'ordre du jour par le gouvernement actuel. Les évaluations des politiques de discrimination positive menées aux États-Unis sont encourageantes. Les mesures favorisant l'accès à l'éducation et à l'emploi des femmes et des minorités ont réduit les inégalités d'accès à l'emploi (même si les effets sont parfois modestes) et augmenté les revenus des bénéficiaires sans que l'efficacité économique n'en soit significativement diminuée : une fois employés, les bénéficiaires de ces dispositifs se sont révélés aussi performants que les autres (Holzer et Neumark, 1999 et 2006). La conjoncture et le calibrage administratif de l'aide financière apportée sont toutefois sans doute importants pour ce genre de dispositif et il convient d'attendre les résultats de la nouvelle expérimentation en cours en France avant de juger de l'opportunité de sa généralisation.

d'Allemagne de l'Est localisés à moins de 40 km du rideau de fer (Ehrlich et Seidel, 2018).

14. Soit plus du double de la valeur médiane d'un logement dans ces zones, estimée à 40 000 \$.

Bibliographie

BARTIK, Timothy, «Evaluating the impacts of local economic development policies on local economic outcomes: what has been done and what is doable?», in *Evaluating Local Economic and Employment Development*, Paris, OECD Publishing, 2004, p. 113 131.

BEAUD, Stéphane et PIALOUX, Michel, *Violences urbaines, violence sociale. Genèse des nouvelles classes dangereuses*, Paris, Hachette Littérature, coll. «Pluriel», 2013.

BERTRAND, Marianne et MULLAINATHAN, Sendhil, «Are Emily and Greg More Employable Than Lakisha and Jamal? A Field Experiment on Labor Market Discrimination», *American Economic Review*, 94 (4), 2004, p. 991-1013.

BOARNET, Marlon G. et BOGART, William T., «Enterprise zones and employment: evidence from New Jersey», *Journal of Urban Economics*, 40, 1996, p. 198 215.

BONDONIO, Daniele et ENGBERG, John, «Enterprise zones and local employment: evidence from the states programs», *Regional Science and Urban Economics*, 30 (5), 2000, p. 519 549.

BONDONIO, Daniele et GREENBAUM, Robert, «Do local taxes incentives affect economic growth? What mean impacts miss in the analysis of enterprise zones policies», *Regional Science and Urban Economics*, 37 (1), 2007, p. 121 136.

BRIANT, Anthony, LAFOURCADE, Miren et SCHMUTZ, Benoît, *Hétérogénéité de l'impact des zones franches urbaines: le rôle de l'isolement géographique des quartiers*, Rapport réalisé pour la Dares et le secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) dans le cadre de l'AAP «Évaluations des effets des politiques ciblées sur des territoires», 2012.

BRIANT, Anthony, LAFOURCADE, Miren et SCHMUTZ, Benoît, «Can tax breaks beat geography? Lessons from the French enterprise zone experience», *American Economic Journal: Economic Policy*, 7, 2015, p. 88 124.

BUSO Matias, GREGORY, Jesse et KLINE, Patrick, «Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based policy», *American Economic Review*, 103 (2), 2013, p. 897 947.

CHARNOZ, Pauline, «Do Enterprise Zones Help Residents? Evidence from France», *Annals of Economics and Statistics*, 130, p. 199-225.

CRÉPON, Bruno et DESPLATZ, Rozen, «Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires», *Économie et statistique*, 348, 2001, p. 1 24.

DEVEREUX, Michael, GRIFFITH, Rachel et SIMPSON, Helen, «Firm location decisions, regional grants and agglomeration externalities», *Journal of Public Economics*, 91, 2007, p. 413 435.

DUGUET, Emmanuel, LEANDRI, Noam, L'HORTY, Yannick et PETIT, Pascale, «Are young French jobseekers of ethnic immigrant origin discriminated against? A controlled experiment in the Paris area», *Annals of Economics and Statistics*, 99-100, 2010, p. 187-216.

EHRlich, Maximilian v., and SEIDEL Tobias, «The Persistent Effects of Place-Based Policy: Evidence from the West-German Zonenrandgebiet», *American Economic Journal: Economic Policy*, 10 (4), 2018, p. 344-374.

EINIO, Elias et OVERMAN, Henry G., «The effects of spatially targeted enterprise initiatives: evidence from UK LEGi», *SERC Discussion Paper*, 191, 2016.

ELVERY, Joel, «The impact of enterprise zones on residential employment: an evaluation of the enterprise zone programs of California and Florida», *Economic Development Quarterly*, 23, 2009, p. 44 59.

FREEDMAN, Matthew, «Teaching new markets old tricks: the effects of subsidized investment on low-income neighborhoods», *Journal of Public Economics*, 96 (11), 2012, p. 1000 1014.

FREEDMAN, Matthew, «Targeted business incentives and local labor markets», *Journal of Human Resources*, 48 (2), 2013, p. 311 344.

FREEDMAN MATTHEW, «Place-based programs and the geographic dispersion of employment», *Regional Science and Urban economics*, 53 (1), 2015, p. 1 19.

GIVORD, Pauline, QUANTIN, Simon et TREVIEN, Corentin, 2018. «A long-term evaluation of the first generation of French urban enterprise zones», *Journal of Urban Economics*, 105 (C), p. 149-161.

GIVORD, Pauline, RATHELOT, Roland et SILLARD, Patrick, «Place-based tax exemptions and displacement effects: an evaluation of the zones franches urbaines program», *Regional Science and Urban Economics*, 43 (1), 2013, p. 151 163.

GIVORD, Pauline et TREVIEN, Corentin, «Les zones franches urbaines: quel effet sur l'activité économique?», *Insee Analyses*, 4, mars 2012.

GLAESER, Edward et GOTTLIEB, Joshua, «The economics of place-making policies», *Brookings Papers on Economic Activity*, 39 (1), 2008, p. 155 253.

GOBILLON, Laurent et MAGNAC, Thierry, «Regional policy evaluation: interactive fixed effects and synthetic controls», *Review of Economics and Statistics*, 98 (3), 2016, p. 535 551.

GOBILLON, Laurent, MAGNAC, Thierry et SELOD, Harris, «Do unemployed workers benefit from enterprise zones? The French experience», *Journal of Public Economics*, 96 (9-10), 2012, p. 881 892.

GOBILLON, Laurent, MAGNAC, Thierry et SELOD, Harris, *L'Effet des zones franches urbaines sur le retour à l'emploi*, Document de travail Cepremap, 1209, Rapport réalisé pour la Dares et le secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) dans le cadre de l'AAP «Évaluations des effets des politiques ciblées sur des territoires», 2012.

GOBILLON, Laurent, SELOD, Harris et ZENOU, Yves, «The mechanisms of spatial mismatch», *Urban Studies*, 44, 2007, p. 2401 2427.

GREENBAUM, Robert et ENGBERG, John B., «The impact of state enterprise zones on urban manufacturing establishments», *Journal of Policy Analysis and Management*, 23, 2004, p. 315 339.

GREGOIR, Stéphane et MAURY, Tristan-Pierre, «Quel a été l'effet de l'instauration de zones franches urbaines sur les marchés immobiliers locaux? Le cas de la Seine-Saint-Denis», *Document de travail de l'EDHEC*, 2012.

GREGOIR, Stéphane et MAURY, Tristan-Pierre, «Empowerment zones and the housing market in Paris inner city», *Région et développement*, 40, 2014, p. 69 82.

- HAM, John C., SWENSON, Charles, IMROHOROGLU, Ayse et SONG, Heonjae, «Government programs can improve local labor markets: evidence from state enterprise zones, federal empowerment zones and federal enterprise community», *Journal of Public Economics*, 95 (7-8), 2011, p. 779 797.
- HANSON, Andrew, «Local employment, poverty and property-value effects of geographically targeted tax incentives: An instrumental variable approach», *Regional Science and Urban Economics*, 39, 2009, p. 721 731.
- HANSON, Andrew et ROHLIN, Shawn, «Do spatially targeted redevelopment programs spillover?», *Regional Science and Urban Economics*, 43 (1), 2013, p. 86 100.
- HODGE, Timothy R. et KOMAREK, Timothy M., «Capitalizing on neighborhood enterprise zones: are Detroit residents paying for the NEZ Homestead exemption?», *Regional Science and Urban Economics*, 61 (3), 2016, p. 18 25.
- HOLZER, Harry et NEUMARK, David, «Are affirmative action hires less qualified? Evidence from employer-employee data on new hires», *Journal of Labor Economics*, 17 (3), 1999, p. 534 569.
- HOLZER, Harry et NEUMARK, David, «Affirmative action: what do we know?», *Journal of Policy Analysis and Management*, 25 (2), 2006, p. 463-490.
- KRUPKA, Douglas J. et NOONAN, Douglas S., «Empowerment zones, neighborhood change and owner-occupied housing», *Regional Science and Urban Economics*, 39, 2009, p. 386 396.
- LANDERS, Jim, «Why don't enterprise zones work? Estimates of the extent that EZ Benefits are capitalized into property values», *Journal of Regional Analysis and Policy*, 36 (1), 2006, p. 15 30.
- MALGOUYRES, Clément, MAYER, Thierry, MAYNERIS, Florian et PY, Loriane, *Évaluation des effets des politiques ciblées sur les territoires: le cas des zones franches urbaines*, Rapport réalisé pour la Dares et le secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) dans le cadre de l'AAP «Évaluations des effets des politiques ciblées sur des territoires», 2012.
- MALGOUYRES, Clément et PY, Loriane, «Les dispositifs d'exonérations géographiquement ciblés bénéficient-ils aux résidents de ces zones?», *Revue économique*, 67 (3), 2014, p. 581 614.
- MAYER, Thierry, MAYNERIS, Florian et PY, Loriane, «The impact of urban enterprise zones on establishment location decisions and labor market outcomes: evidence from France», *Journal of Economic Geography*, 17 (4), 2017, p. 709 752.
- MAYNERIS, Florian et PY, Loriane, «The efficiency of enterprise zone programs: some conflicting results?», *Région et développement*, 38, 2013, p. 209 224.
- NEUMARK, David et KOLKO, Jed, «Do enterprise zones create jobs? Evidence from California's enterprise zone program», *Journal of Urban Economics*, 68 (1), 2010, p. 1 19.
- NEUMARK, David et SIMPSON, Helen, «Place-based policies», in Vernon J. Henderson, Gilles Duranton et William C. Strange (éd.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 5, chap. 18, Amsterdam, Elsevier, 2015, p. 1197 1287.
- O'KEEFE Suzanne, «Job creation in California's enterprise zones: a comparison utilizing a propensity score matching model», *Journal of Urban Economics*, 55 (1), 2004, p. 131 150.
- PETIT, Pascale, DUGUET, Emmanuel et L'HORTY, Yannick, «Discrimination résidentielle et origine ethnique: une étude expérimentale sur les serveurs en Île-de-France», *Économie et prévision*, 2015/1, 2015, p. 55 69.
- PHILLIPS, David C., «Getting to work: experimental evidence on job search and transportation costs», *Labour Economics*, 29, 2014, p. 72 82.
- POULHÈS, Mathilde, «Are enterprise zones benefits capitalized into commercial property values? The French case», Insee, *Document de travail*, G2015/13, 2015.
- RATHELOT, Roland et SILLARD, Patrick, «Zones franches urbaines: quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements?», *Économie et statistique*, 415-416, 2008, p. 81 96.
- ROGUET, Brigitte, «Le coût des politiques de l'emploi en 2006», *Premières Informations*, 30.1, 2008.
- VALFORT, Marie-Anne, «Discriminations religieuses à l'embauche: une réalité», *Rapport de l'Institut Montaigne*, 2015.
- VALFORT, Marie-Anne, «Religious discrimination in access to employment: evidence from a correspondence test in France», *Processed, Paris School of Economics*, 2016.



La Courneuve © Clara Hercule

La pépinière d'entreprises
au cœur des 4000
à La Courneuve :
un équipement
intercommunal pour
répondre aux besoins
des entrepreneurs qui
souhaitent changer l'image
des quartiers prioritaires.



Ancrer les entrepreneurs dans les quartiers prioritaires :

le rôle des acteurs locaux de l'entrepreneuriat
à Plaine Commune (93)

CLARA HERCULE
Université Paris 1
Panthéon-Sorbonne

1. Le territoire de Plaine commune s'étend sur neuf communes de Seine-Saint-Denis : Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, La Courneuve, L'Île-Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen, Stains et Villetaneuse.

Certaines collectivités comme Plaine Commune¹ ont des politiques de développement économique local visant à aider les habitants, notamment ceux des quartiers de la politique de la ville (QPV), à créer des entreprises. Ces politiques contribuent à favoriser l'insertion des habitants des quartiers par la création de leur propre emploi et à apporter un dynamisme économique dans les quartiers. Les acteurs publics locaux s'appuient sur un réseau d'associations, qui jouent le rôle d'intermédiaires pour susciter les vocations d'entrepreneurs et soutenir les innovations et les projets de création et de reprise d'activité. Pour contribuer au développement économique des QPV, ces acteurs intermédiaires adaptent les processus d'accompagnement des entrepreneurs aux besoins spécifiques des entrepreneurs de ces quartiers.

L'analyse de leurs démarches permet d'abord de montrer l'importance de l'ancrage territorial dans la mobilisation des ressources locales, et donc la réussite du projet entrepreneurial. En effet, soutenir la création d'entreprise dans les quartiers de la politique de la ville implique pour les acteurs intermédiaires de s'appuyer sur des porteurs de projet ancrés dans le territoire, c'est-à-dire qui y résident et /ou y travaillent depuis suffisamment longtemps pour avoir tissé des liens avec d'autres acteurs locaux (entreprises, habitants, élus, services publics, associations...). Cet ancrage local permet de mobiliser des ressources pour les entreprises, qui sont accessibles grâce à l'activation de réseaux relationnels (personnels et/ou professionnels), ou bien, de par leur proximité géographique aux entreprises, ou encore à travers la mise en place d'échanges réciproques entre les entreprises locales. Ensuite, l'accompagnement des entrepreneurs par les associations permet d'adapter les mécanismes de développement local à des quartiers où les réseaux des chefs d'entreprises peuvent être informels, les effets de proximité accrus à l'échelle du quartier et les formes de réciprocité difficiles à insérer dans des dispositifs d'accompagnement et de mise en réseau.

Ainsi, certains dispositifs échouent dans leurs tentatives de toucher significativement des habitants des quartiers prioritaires lors de la création de leur entreprise, tandis que d'autres naissent d'une coordination d'acteurs locaux cherchant à co-construire des outils spécifiques aux quartiers.

Plaine Commune est marquée par de fortes inégalités territoriales du point de vue des revenus de la population, des emplois et du développement économique (tableau 1). La réduction

de ces inégalités est l'objectif principal de la stratégie décrite dans le Contrat de développement territorial (CDT) de cette intercommunalité de Seine-Saint-Denis (2014). Articulé au CDT, le

Tableau 1

Populations, revenus et emplois dans les QPV à Plaine Commune

Population et revenus					
2015	Nombre d'habitants	Part des habitants en QPV (en %)	Indice jeunesse	Part des étrangers (en %)	Taux de pauvreté (seuil de 60 % du revenu médian) (en %)
QPV Plaine Commune	279 112	100	4,1	29	36
CA Plaine Commune	414 121	67	2,2	29	36
Métropole du Grand Paris	9 197 672	11	1,3	15	18
Île-de-France	12 082 144	13	1,3	13	16

Emplois				
2015	Nombre de demandeurs d'emploi	Part des actifs de 15 à 64 ans ayant un emploi (en %)	Part des étrangers de 15 à 64 ans ayant un emploi (en %)	Part des personnes en emploi précaire (en %)
QPV Plaine Commune	36 309	55	51	17
CA Plaine Commune	52 903	56	51	16
Métropole du Grand Paris	673 266	67	58	13
Île-de-France	597 626	67	/	/

Source : les données des QPV, de la CA et de la Métropole du Grand Paris proviennent de la base de suivi des contrats de ville 2015-2020 (voir encadré méthodologique). Les données pour l'Île-de-France proviennent du Dossier complet de l'Insee sur la Région Île-de-France, constitué à partir du RP2015.

Note de lecture : 270112 habitants résident dans les quartiers prioritaires de Plaine Commune sur les 414121 habitants de l'EPCI, soit 67 % des habitants de l'EPCI.

contrat de ville de la communauté d'agglomération² pour la période de 2015 à 2020 fait aussi de l'axe emploi-économie une priorité, et se positionne en faveur d'un «développement endogène» dans les quartiers de la politique de la ville notamment (*Contrat de ville*, 2015, p.18). D'après le contrat de ville, cette ambition se traduit par «l'émergence et la structuration d'un tissu d'entreprises de proximité, dont la réussite favorisera non seulement l'emploi local mais également la création d'activité, en démontrant la possibilité pour un entrepreneur local de pérenniser son entreprise tout en s'appuyant majoritairement sur les ressources et le circuit de distribution local» (*Contrat de ville*, 2015, p.62). Il s'agit donc de susciter la création d'entreprises ayant vocation à se développer dans l'espace des quartiers prioritaires et à partir de ressources locales, afin de créer des emplois pour les habitants. Les acteurs publics souhaitent, à cet effet, «renforcer les liens entre les acteurs économiques et les habitants» de Plaine Commune (*Contrat de ville*, 2015, p.17). Si le développement écono-

mique local comme moyen d'amélioration des conditions de revenus et d'emploi des populations locales ne concerne pas que les QPV (tableau 1), c'est là que les ressources pour les entreprises sont jugées les moins présentes et les moins efficaces (accompagnement, financement, hébergement, RH, capital social...) (*BPI France et Terra Nova*, 2016).

Au plan opérationnel, le contrat de ville appuie sa politique de développement économique local sur des acteurs intermédiaires capables de mettre en place les outils nécessaires à la création et au développement des TPE. En effet, dès 1998, Plaine Commune crée la Maison pour l'initiative économique locale (La Miel) pour soutenir la création de petites entreprises dirigées par des entrepreneurs «issus du territoire de Plaine Commune ou souhaitant s'y installer»³. Pilotés par les acteurs publics, les outils, instruments et stratégies de mise en œuvre de la politique locale de développement économique sont produits par les acteurs intermédiaires comme La Miel. Ces acteurs, appelés aussi «organisations

2. La communauté d'agglomération s'est transformée, en 2016, en Établissement public territorial suite à l'entrée en vigueur de la Métropole du Grand Paris.

3. Site de La Miel : <https://www.lamiel.org/qui-sommes-nous/la-miel-en-quelques-mots/>

intermédiaires», ont généralement pour objectif de «favoriser l'innovation» (Dalziel, 2010), mais ils contribuent aussi à associer les entrepreneurs aux politiques d'emploi et d'insertion voire aux grands projets de la collectivité (comme les Jeux Olympiques, par exemple, qui se dérouleront en partie à Saint-Denis en 2024). Ce sont les Maisons de l'emploi, des associations (Initiative Plaine Commune, l'Adie etc.) ou La Miel, délégataires de la politique d'entrepreneuriat de la communauté d'agglomération. Les acteurs intermédiaires à Plaine Commune participent donc à la construction de politiques locales de développement économique, en adaptant leurs dispositifs de soutien aux entrepreneurs pour les rendre plus «spécifiques» aux besoins de ceux qui entreprennent dans les QPV. Dans les quartiers de la politique de la ville, où résident les deux tiers de la population de Plaine Commune, la politique d'entrepreneuriat représenterait ainsi «une réponse pragmatique au chômage» mais aussi l'opportunité pour les quartiers prioritaires de retrouver un «dynamisme» (*Rapport d'activité de La Miel*, 2017, p.7) grâce à l'implantation d'entreprises.

À travers ces évolutions, les acteurs publics de Plaine Commune contribuent à des processus d'ancrage local des entrepreneurs, qu'il s'agisse de stratégies explicites ou d'effets indirects des

politiques mises en place. Ces processus consistent à favoriser les liens entre les acteurs économiques locaux, notamment les relations de confiance, les échanges de savoirs et des formes de solidarité territoriale. Cet article s'inscrit donc dans un cadre d'analyse qui vise à expliquer la montée d'initiatives économiques localisées, dans un contexte de globalisation des échanges et de concurrences infrarégionales (Benko et Lipietz, 1992; Dupuy et Torre, 2000; Colletis et Pecqueur, 2005). Les processus mis en évidence relèveraient en effet de ce que certains économistes appellent le «développement territorial» (Torre, 2018).

Le fait que ces politiques s'inscrivent dans le contrat de ville positionne d'emblée les quartiers prioritaires comme le terrain d'expérimentation des acteurs. L'analyse sera donc centrée sur les dispositifs adaptés au soutien d'entrepreneurs implantés ou résidant en quartier prioritaire à Plaine Commune. Après avoir montré quels sont les moyens d'action mis en œuvre par les acteurs locaux pour adapter l'aide aux entrepreneurs dans les quartiers prioritaires, l'article mettra en lumière deux processus de spécification des ressources: la mise en débat des objectifs par les acteurs intermédiaires, puis la création de nouvelles manières de faire et de nouvelles collaborations par ces mêmes acteurs.

MÉTHODOLOGIE

Cet article s'inscrit dans une recherche menée dans le cadre d'un doctorat en aménagement du territoire. La thèse porte sur l'ancrage territorial des entrepreneurs en QPV. Elle est financée dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche (CIFRe) par l'association Initiative Île-de-France, membre du réseau Initiative France (réseau d'accompagnement, de financement et d'hébergement des entrepreneurs).

Les résultats présentés ici sont tirés d'une enquête menée auprès des acteurs de l'entrepreneuriat et du développement économique à Plaine Commune. 17 entretiens ont été réalisés avec les salariés de 13 structures et certains bénévoles. Les entretiens ont été enregistrés et restitués anonymement avec l'accord des interviewés.

Parallèlement, une observation participante dans le réseau Initiative Île-de-France a permis de consulter au quotidien les acteurs intermédiaires sur leur stratégie, leurs pratiques et leurs logiques d'action. Les éléments sont recoupés et mis en perspective avec les résultats d'enquêtes statistiques de l'Observatoire national de la politique de la ville, notamment la base de données statistiques constituée dans le cadre du suivi des contrats de ville 2015-2020, disponible via le site de l'Insee et sur www.sig.ville.gouv.fr. Des observations lors des réunions, des comités de pilotages des dispositifs, dans la pépinière et des entretiens avec des entrepreneurs ont permis de compléter l'enquête et les données statistiques.

Adapter les outils d'aide aux entrepreneurs aux spécificités des quartiers prioritaires : le rôle des acteurs intermédiaires dans le développement local

La participation des acteurs intermédiaires au développement économique local consiste généralement dans l'activation de ressources territoriales. Par exemple, lorsqu'un entrepreneur cherche des financements, des conseils ou un hébergement, il peut se tourner vers les structures d'aide aux entrepreneurs à Plaine Commune qui mobilisent pour lui les acteurs locaux : acteurs publics, autres associations, acteurs économiques nationaux (comme la BPI par exemple), entreprises partenaires des programmes d'aide etc. Où qu'ils se situent, les acteurs intermédiaires peuvent contribuer à la création de ressources spécifiques pour les entreprises, c'est-à-dire des ressources liées à un usage particulier. La formation d'une main-d'œuvre non qualifiée pour répondre aux besoins des entreprises locales en ressources humaines, ou l'investissement dans un équipement dédié aux entrepreneurs locaux, ou encore des actions de Recherche & Développement consacrées à produire des connaissances destinées à l'innovation locale, sont des exemples de ressources spécifiques produites par des acteurs publics, des acteurs intermédiaires ou des acteurs privés locaux (Colletis et Pecqueur, 2005).

Plus ces ressources sont spécifiques aux projets des entrepreneurs locaux, plus elles suscitent la confiance dans les acteurs qui les ont produites et donc assurent l'entretien de relations sociales favorables au développement local (Dupuy et Torre, 2000). Elles nécessitent l'activation d'un réseau local constitué d'entreprises, d'associations et d'institutions publiques, par le biais de collaborations qui impliquent des échanges en dehors du travail opérationnel des acteurs : ces activités dites « non marchandes » sont alors des ressources mobilisables par l'ensemble des

acteurs du territoire (Dupuy et Torre, 2000).

La prise en compte de telles ressources par l'entrepreneur peut le conduire à orienter sa stratégie de développement vers le territoire qui les a activées :

« Il faut encore que [...] le réseau d'appui qu'il [l'entrepreneur] peut avoir dans son activité fasse que, globalement, quitter le territoire serait pour lui une perte nette dans l'activité, sur tout ce qu'il a pu développer, dont il a bénéficié en termes d'appui et sur lequel il souhaite capitaliser ».

**Un salarié du service Relations avec
les entreprises de Plaine Commune**

Ainsi, les ressources spécifiques favorisent l'ancrage local des entrepreneurs, c'est-à-dire les relations de l'entrepreneur avec les acteurs locaux, qui l'encouragent à s'implanter durablement dans le quartier ou la commune. « La spécificité 'cloue' la ressource à son contexte productif et/ou territorial » (Colletis et Pecqueur, 2005). Autrement dit, en adaptant leurs dispositifs aux besoins des entrepreneurs des quartiers prioritaires, les acteurs intermédiaires favoriseraient le développement d'un entrepreneuriat ancré, reposant sur des relations de confiance entre les entrepreneurs et les associations d'aide aux entreprises.

L'intérêt d'étudier les processus de construction de ces ressources spécifiques est de mettre en évidence les leviers actionnés par les acteurs intermédiaires pour mobiliser le territoire de Plaine Commune et ancrer les entrepreneurs. Trois leviers ont ainsi été identifiés : l'activation de réseaux sociaux, un contexte de proximité géographique et institutionnelle et l'élaboration des règles et de la culture locale dans le cadre d'échanges réciproques (Colletis et Pecqueur, 2005).

Des ressources fondées sur la proximité

La création de ressources spécifiques nécessite que les acteurs locaux entrent en interaction. C'est dans le cadre des interactions que les compétences des acteurs sont combinées, mises en commun, pour aboutir à des solutions innovantes (Pecqueur, 2005). À Plaine Commune, le dynamisme économique des quartiers prioritaires (tableau 2 et carte 1) favorise la proximité des acteurs dans l'espace, mais ceux-ci appartiendraient à des «mondes» différents du point de vue de leur langage (au sens large), des lieux fréquentés, des pratiques quotidiennes. L'existence des deux formes de proximité, spatiale et institutionnelle, est nécessaire aux interactions susceptibles de produire des ressources spécifiques (Pecqueur et Zimmermann, 2004; Colletis et Pecqueur, 2005):

«Comme [les investisseurs] ne connaissent pas les entreprises de quartier, ils peuvent avoir des a priori négatifs, et en fait, ces deux mondes ne se rencontrent jamais. L'entrepreneur de quartier, il ne se promène pas aux mêmes endroits que l'investisseur qui est surtout à Paris. L'idée, c'est de rapprocher ces deux mondes-là. Alors qu'à Paris, la plupart du temps, les incubateurs, les pépinières, les accélérateurs, ont ce réseau-là, il y a des événements qui sont organisés le soir ou en journée qui permettent de tisser des liens

qui potentiellement pourraient aboutir à terme à lever des fonds, qui sont nécessaires au développement d'une boîte.»

Un responsable de la pépinière de La Courneuve, La Miel

Les acteurs intermédiaires essaient donc de créer un contexte de proximité spatiale (ponctuelle) et institutionnelle avec les entrepreneurs implantés ou résidant dans les quartiers prioritaires. Pour cela, Plaine Commune a créé une pépinière d'entreprises destinée à héberger les entrepreneurs et à accueillir dans un cadre convivial leurs éventuels clients et partenaires, tout en attirant l'attention des investisseurs sur les entreprises locales. Apportant leur soutien aux entrepreneurs, les associations de micro-crédit, par exemple comme l'Adie, réalisent des «permanences» en déplaçant leurs salariés régulièrement dans des lieux d'accueil à proximité ou dans les quartiers prioritaires. La proximité institutionnelle est organisée notamment par la «mise en réseau» des acteurs lors d'événements facilitant les interactions entre les entreprises (Rallet et Torre, 2004). En somme, la création d'entreprises par les habitants des quartiers prioritaires semble faire partie d'une politique économique «de proximité», censée favoriser les relations de confiance et le partage d'informations entre les acteurs économiques locaux.

Tableau 2

Caractéristiques des établissements à Plaine Commune, dans la métropole du Grand Paris et en Île-de-France

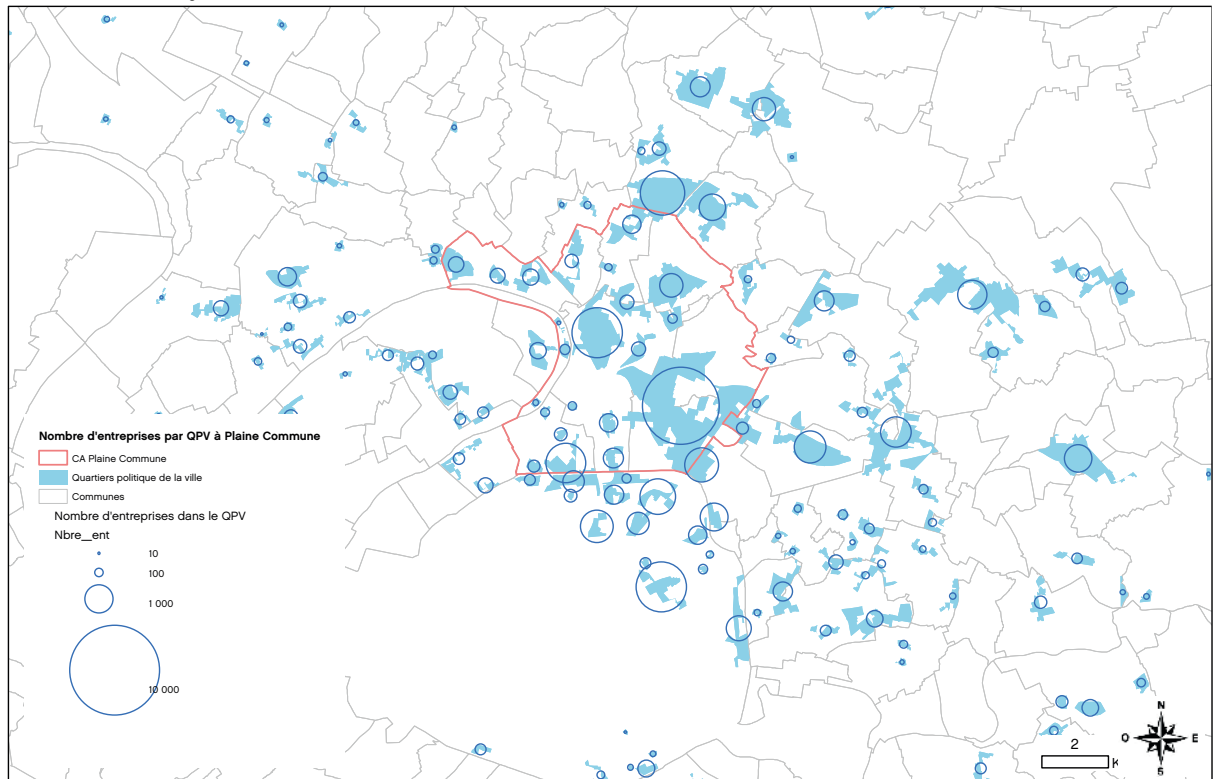
2015	Entreprises			
	Nombre d'établissements (en %)	Part d'établissements sans salarié (en %)	Taux de créations et transferts en 2016 (en %)	Part des auto-entrepreneurs parmi les créations (en %)
QPV Plaine Commune	17 275	75	21	44
CA Plaine Commune	32 372	69	21	39
Métropole du Grand Paris	811 840	74	19	43
Île-de-France	1 164 124	87	15	/

Sources : les données des QPV, de la CA et de la Métropole du Grand Paris proviennent de la base de suivi des contrats de ville 2015-2020 (voir encadré méthodologique). Les données pour l'Île-de-France proviennent du Dossier complet de l'Insee sur la Région Île-de-France, constitué à partir du RP2015.

Note de lecture : 75 % des établissements localisés en QPV à Plaine Commune n'ont pas de salariés. En 2016, le nombre d'établissements en QPV à Plaine Commune a augmenté de 21 % en raison des créations et des transferts d'activités. Parmi ces nouvelles entreprises, 44 % sont dirigées par des autoentrepreneurs.

Carte 1

Implantations d'entreprises en Seine-Saint-Denis



Source : base de suivi des contrats de ville 2015-2020, sigville.com.

Cartographie : Clara Hercule sous ArcGis, 2017

«D'espaces connus pour leur fonction résidentielle, certains quartiers prioritaires de Plaine Commune sont devenus de petites polarités économiques à l'échelle du département. La densité des quartiers en question, leur proximité par rapport à Paris et certaines politiques publiques de développement économique sont des facteurs probables de ces évolutions.»

Des relations de confiance issues de réseaux sociaux locaux

Les ressources peuvent se construire au sein des sociétés locales précédant l'arrivée des entreprises, et reposer sur des liens familiaux et culturels à la base de la concentration d'acteurs économiques, ce qui les lie de fait au territoire (Becattini, 1992). Les acteurs de la politique d'entrepreneuriat dans les quartiers prioritaires considèrent en effet les réseaux locaux des entrepreneurs qui y résident comme des ressources pour développer certaines activités :

«Ça permet à des gens de pouvoir se rendre la pareille. Il y a une continuité qui se crée en non marchand. Pour le coup, je pense que ce développement d'activités de proximité qui peuvent servir à déve-

lopper du commerce, des laveries, épiceries portées par des gens du quartier est intéressant, parce qu'ils ont vu, et ça n'a pas d'intérêt pour eux d'aller travailler ailleurs, ça n'a pas de sens. Le projet est lié à l'environnement local et c'est ce qu'ils connaissent et ont envie de faire.»

Une responsable du service Relations avec les entreprises de Plaine Commune

«En même temps il y a des solidarités d'enfer, donc quand on est dans un quartier et qu'on a un commerce, et qu'il y a un problème, les solidarités, elles y sont.»

Une salariée du service Amorçage de projet, Direction emploi-insertion de Plaine Commune

Les acteurs publics (ici une responsable du service de Plaine Commune directement en contact avec les entrepreneurs) et les intermédiaires (ici une salariée d'un dispositif de démarrage des projets d'entrepreneurs) semblent s'accorder sur l'existence de solidarités au sein des réseaux sociaux locaux que les habitants des quartiers prioritaires ont eu le temps d'entretenir à travers une expérience

quotidienne du quartier. Ces réseaux peuvent ensuite être mobilisés pour former la clientèle, les salariés ou les partenaires de l'entrepreneur, et les solidarités peuvent être mises à profit par l'entrepreneur. Par conséquent, les acteurs intermédiaires se positionnent (notamment) en faveur d'un développement endogène d'entreprises, créées ou reprises par des habitants des quartiers prioritaires.

Des ressources produites dans le cadre d'échanges non marchands

La *réciprocité* est une forme d'échange non-marchand, c'est-à-dire un échange à long terme, dans lequel le retour est différé dans le temps et n'est pas forcément quantifiable ou exprimable en prix. Les acteurs engagés dans des relations réciproques peuvent gagner la confiance, la considération des autres, une bonne réputation, de la reconnaissance ou des savoirs par exemple (Colletis et Pecqueur, 2005). Ces relations permettent notamment la circulation des informations dans des réseaux informels ou dans des réseaux formalisés de type clubs d'entreprises, ces ressources demeurant spécifiques à chaque relation interpersonnelle (Grossetti et Barthe, 2008).

Pour favoriser les interactions sociales et les échanges d'informations, de contacts, voire encourager des coopérations concrètes entre les entrepreneurs, les gestionnaires de la pépinière des Quatre Mille, à La Courneuve souhaitent que les entrepreneurs aient des interactions fréquentes entre eux au sein de la pépinière. L'objectif est de les amener à «échanger sur les bonnes pratiques» pour «ne pas commettre certaines erreurs, avoir des orientations stratégiques»⁴ car «c'est le plus grand apport d'un lieu d'hébergement : leurs interactions sont plus fréquentes». La possibilité d'échanger avec d'autres entrepreneurs sous d'autres formes que dans l'échange marchand et l'existence de formations thématiques les aident, en effet, à acquérir de nouvelles compétences et participent à l'attractivité de l'hébergement en pépinière à La Courneuve⁵. Pour les acteurs intermédiaires, l'enjeu de l'attractivité de tels dispositifs passe

par l'apprentissage, par ces entrepreneurs, de la manière dont peut s'activer un réseau social et des bénéfices latents à en tirer :

«Au final, les entrepreneurs sortent assez peu de leur bulle. Ils vont peu dans les clubs d'entreprises, ils sortent peu dans les événements mondains. Lorsqu'ils le font, c'est pour faire du business. [...] L'approche d'un réseau juste pour faire du business, à mon avis, ça ne marche pas. Il faut le voir comme un espace d'apprentissage, le business peut arriver, mais quand ce n'est pas systématique, ils arrêtent d'y aller.»

Un responsable de la pépinière de La Courneuve, La Miel

Sans limiter cet objectif aux entrepreneurs de la pépinière, les acteurs publics soutiennent la mise en place d'un réseau de dirigeants de TPE locales par la principale association d'entreprises à Plaine Commune, Plaine Commune Promotion. Un bénévole de sa commission TPE encourage les dirigeants des TPE à se rencontrer et se présenter les uns aux autres lors de soirées, pour, à long terme, «faire du business entre eux»⁶. Il s'agit d'aider les entrepreneurs à étoffer leur carnet d'adresse pour disposer de «liens faibles», c'est-à-dire de relations peu intenses que l'entrepreneur peut toutefois mobiliser lorsqu'il en éprouve le besoin, et qui constituent une source importante d'information (Granovetter, 1973). Plaine Commune Promotion permet donc aux entrepreneurs locaux de «se mettre en réseau», même si ces échanges ne sont pas toujours marchands (de simples informations) et n'aident pas les entreprises à se

4. Un responsable de la pépinière de La Courneuve, membre de La Miel.

5. Un responsable de la pépinière de La Courneuve, membre de La Miel.

6. Un bénévole de la commission TPE de Plaine Commune Promotion.

développer à court terme. De même, les Rencontres annuelles de Plaine Commune Promotion en novembre sont présentées comme «un vaste forum où les adhérents exposent leurs savoir-faire, où les villes dévoilent leurs projets et où se côtoient investisseurs et promoteurs»⁷. L'ancrage local des entrepreneurs dépend ici de la capacité des chefs d'entreprises à construire et élargir un réseau social de proximité. Cependant, un bénévole de la commission TPE de Plaine Commune Promotion, une responsable de l'association Mieux entreprendre 93 (une autre association d'entrepreneurs d'échelle départementale) et les responsables des associations investies dans les actions de «mise en réseau» des entrepreneurs, déplorent la participation infime des entrepreneurs issus de quartiers prioritaires à ces événements.

Lorsqu'en 1998 La Miel est créée à l'initiative d'élus de Plaine Commune, celle-ci incarne

une politique publique novatrice, s'appuyant sur les compétences de la population locale pour porter le développement économique destiné à améliorer ses propres conditions de vie. La création d'entreprises par des habitants des quartiers apparaît comme une idée intéressante pour «renforcer les liens entre la population locale et les entreprises qui s'implantent et se développent sur le territoire, et encourager en même temps une dynamique de développement endogène» (Contrat de ville, 2015, p. 59). Les ressources spécifiques permettent d'entretenir les liens entre les acteurs locaux et de construire un cercle vertueux du développement économique, où les ressources locales profitent aux acteurs qui les ont construites collectivement. Vingt ans après la création de La Miel, si les acteurs publics et intermédiaires semblent convaincus de l'utilité de cette démarche, sa mise en œuvre dans les quartiers prioritaires fait encore débat.

7. Page de présentation des Rencontres annuelles de Plaine Commune Promotion, <https://www.plainecommunepromotion.com/les-manifestations/rencontres-annuelles/>, consultée le 22.10.2018.

Une politique discutée par ses acteurs, face aux difficultés de sa mise en œuvre

Le débat, voire le conflit, sont nécessaires au développement territorial car ils font émerger une problématique locale incitant les acteurs à innover (Torre, 2018). À Plaine Commune, trois thèmes de débat sont associés à la politique d'entrepreneuriat pilotée par les acteurs publics : la spécificité d'un équipement d'hébergement des entreprises aux Quatre Mille (La Courneuve) ; le conseil qui doit être délivré aux entrepreneurs rencontrant des situations de précarité notables ; la

substitution d'une politique d'entrepreneuriat à une politique d'emploi-insertion. Ces débats découlent de la recherche de dispositifs d'aide aux entrepreneurs adaptés aux contextes des quartiers prioritaires, puisque ceux qui sont mis en place ont des résultats mitigés dans les quartiers. Cela amène les acteurs intermédiaires en particulier à les discuter et accroître la spécificité de leur approche en QPV, ce qui implique parfois de faire évoluer leur rôle initial.

L'insertion d'un équipement dédié aux entrepreneurs dans un quartier prioritaire : un compromis entre proximité institutionnelle et performance globale

Dans une pépinière d'entreprise, une aide au développement de l'entreprise est souvent proposée aux entrepreneurs, en plus des espaces et services mutualisés. L'aide existe

à La Courneuve sous forme de conseils ou de formations : conseils individuels pour la gestion de l'entreprise, information sur des opportunités de financement des innova-

8. Un responsable de la pépinière de La Courneuve, La Miel.
9. Un salarié d'Initiative Plaine Commune.
10. Un responsable de la pépinière de La Courneuve, La Miel.
11. Observations dans la pépinière de La Courneuve, le 9 mars 2018.
12. 70 % des entrepreneurs hébergés dans la pépinière «sortent d'écoles de commerce» selon un salarié de La Miel, alors qu'il est difficile de trouver des entrepreneurs ayant ce niveau de diplôme parmi les habitants de Plaine Commune ou d'autres QPV (Renaud et Sémecurbe, 2016).
13. Un conseiller de la CCI Seine-Saint-Denis, membre du comité de sélection de la pépinière de La Courneuve.
14. Un responsable de la pépinière de La Courneuve, La Miel.
15. Un responsable de la pépinière de La Courneuve, La Miel.
16. Une responsable de La Miel.
17. Page de présentation de la pépinière, site officiel de La Miel, URL : <https://www.lamiel.org/nos-activites/jintegre-la-pepiniere/pepiniere-de-la-courneuve/>
18. Une salariée de La Miel.
19. Un responsable de la pépinière de La Courneuve, La Miel.
20. Une salariée de La Miel.

tions (concours d'entrepreneuriat), formations spécialisées (visibilité de l'entreprise sur les réseaux sociaux par exemple)⁸. Les pépinières d'entreprises sont des équipements dédiés à l'hébergement des jeunes entreprises pour une durée limitée et un loyer inférieur au marché. La cherté ou la rareté des locaux d'activité à Plaine Commune est un problème soulevé par les responsables des associations d'aide à la création d'entreprise⁹ et constitue, selon eux, un frein au développement des entreprises à Plaine Commune, voire la principale raison pour laquelle ils quitteraient le territoire¹⁰. L'un des objectifs de la pépinière de La Courneuve est donc de proposer différents types de locaux pour les entreprises qui souhaitent s'implanter à Plaine Commune. Les locaux sont des bureaux de taille «intermédiaire», de 20 à 50 m², et des ateliers pouvant recevoir des machines (équipements électriques adaptés, volumes conséquents d'espace, configurations particulières, en mezzanine par exemple¹¹). Toutefois, les outils des acteurs intermédiaires pour créer de la proximité entre les acteurs locaux ne semblent pas adaptés aux caractéristiques organisationnelles des entrepreneurs qui résident en quartiers prioritaires. Ces derniers, moins diplômés que ceux qui entrent dans la pépinière¹², semblent moins intéresser les acteurs intermédiaires au profit d'entrepreneurs «vraiment impliqués dans des projets de création avec une utilité sociale, avec un projet de développer l'activité dans le quartier, faire travailler les gens localement»¹³. Ce sont ces entrepreneurs qui sont sélectionnés en fonction de leur motivation, leur capacité à «s'ouvrir aux autres»¹⁴ notamment. La sélection a pour objectif de «garder une certaine cohésion interne» dans la pépinière¹⁵. Ainsi, les acteurs présents au comité de sélection de la pépinière évoquent un «équilibre» entre entrepreneurs résidant à Plaine Commune et entrepreneurs «de toute l'Île-de-France»¹⁶. Il s'agit de faire venir des entreprises dont l'activité et l'image contribueront à améliorer le cadre de vie et les représentations à l'inté-

rieur et à l'extérieur du quartier. En ce sens, le dispositif de pépinière d'entreprise se place davantage dans une logique d'agglomération que de spécification des ressources, même si la concentration d'entreprises aux Quatre Mille est vue comme un levier d'ancrage à d'autres niveaux :

«Par exemple, si on amène petit à petit le dirigeant à habiter sur le territoire, on a plus de chances de le garder après, c'est le plus important.»

Une responsable de La Miel

«Ce sont des acteurs qui vont jouer le jeu. Ils ont envie de jouer un rôle au niveau de la collectivité, des personnes qui y résident...»

Un responsable de l'entrepreneuriat à Plaine Commune

Le site officiel de La Miel évoque, pour la pépinière, l'objectif de faire grandir des «entreprises à potentiel» de création d'emplois et de montrer que «l'excellence entrepreneuriale peut également être atteinte dans les quartiers»¹⁷.

En somme, si La Miel cherche à favoriser les relations de proximité entre les entreprises locales grâce à la pépinière, ce mode d'ancrage apparaît plutôt comme un moyen de garder dans les quartiers des entrepreneurs qui n'y résident pas que comme un levier pour «générer de l'activité économique par et pour les habitants»¹⁸, objectif initial de La Miel selon une salariée. Les acteurs intermédiaires posent ainsi, implicitement, la question de la compatibilité de ces deux objectifs. En effet, les entrepreneurs sélectionnés à l'entrée de la pépinière n'embauchent que rarement dans le quartier et, s'ils le font, c'est à la marge, pour quelques emplois de magasinier¹⁹. La pépinière apporterait un «changement d'image» au quartier, car l'arrivée d'ingénieurs et de designers parmi les entrepreneurs et les salariés qui travaillent à la pépinière contribuerait à diversifier les profils d'actifs visibles aux 4000²⁰. Par ailleurs, la pépinière a atteint son objectif de devenir un équipement attractif (90 % d'occupation en 2017) qui encourage les proximités entre les entreprises.

Les acteurs publics et intermédiaires remettent explicitement en question la politique d'entrepreneuriat pour les habitants des quartiers prioritaires

Face à l'objectif de création d'entreprises par des habitants des QPV (Contrat de ville, 2015), les acteurs intermédiaires s'interrogent. Les habitants des quartiers prioritaires ont-ils la capacité de créer des entreprises viables à long terme ? Malgré les avantages qu'ils peuvent tirer de leurs réseaux sociaux locaux (cf. partie 1), pourront-ils vivre de leurs activités de chef d'entreprise et leur permettront-elles de créer des emplois ? D'abord, où qu'ils souhaitent implanter leur entreprise, les entrepreneurs résidant en quartiers prioritaires ont, moins que les autres, accès au financement (BPI France et Terra Nova, 2016 ; Adie, 2017) et à l'information économique (CGET, *Étude sur l'Innovation dans les quartiers de la politique de la ville*, mars 2017). Les services d'amorçage de projet informent les entrepreneurs et offrent du conseil individuel et gratuit, adapté à la situation personnelle de l'entrepreneur. Bien que leur action ne soit pas limitée à l'accueil des habitants des quartiers prioritaires, les salariées des services d'amorçage de projet de Plaine Commune, appelés « Cités-Labs » du nom du dispositif de la Caisse des dépôts qui les finance, reçoivent généralement beaucoup de demandeurs d'emploi (71 % des personnes reçues en 2016 par l'ensemble du réseau CitésLab en France) (Groupe Caisse des dépôts, *Rapport d'activité CitésLab*, 2016). Elles font parfois face à des situations sociales difficiles qu'elles doivent régler avec l'entrepreneur afin que celui-ci se lance sereinement dans un projet entrepreneurial ou reporte son projet. Par exemple, une salariée du service Amorçage de projet raconte avoir accueilli des entrepreneurs sans papiers, des entrepreneurs ne parlant pas français, des entrepreneurs ne pouvant pas payer leur loyer, des entrepreneurs désormais privés d'allocations chômage ou cumulant plusieurs emplois²¹.

« De l'idée au projet, premier pas de la création, on reçoit des personnes qui ont

envie de créer une entreprise et qui ne connaissent pas tous les codes de la création. Et du coup, notre but, c'est de leur expliquer ce que c'est d'être chef d'entreprise, qu'est-ce qu'une entreprise de façon très simple, parce qu'on parle à des gens qui ne maîtrisent pas toujours la réglementation française. Il y a aussi le souci de l'écriture et de la lecture, car on a des gens qui maîtrisent des savoir-faire mais, pour ce qui est administratif, c'est difficile pour eux. »

Une salariée du service Amorçage de projet, Direction emploi-insertion de Plaine Commune

Dans les quartiers prioritaires, les compétences individuelles des porteurs de projet sont généralement plus difficiles à déceler, du fait de leur maîtrise parfois approximative de la langue française, de leur réticence à divulguer des informations personnelles ou d'un simple manque de confiance en eux, en particulier chez les femmes²². Les salariées des services d'amorçage de projet informent les personnes reçues sur leurs droits (droit commun, aides de l'État), sur les démarches à engager pour stabiliser leur situation personnelle et commencer à faire mûrir leur projet, ou revenir sur de mauvaises décisions (immatriculations pressées, erreurs de statuts, insuffisance des fonds propres, etc.). Enfin, elles orientent les porteurs de projet vers les structures adaptées à leurs besoins (financement par micro-crédit, financement par prêt à taux zéro, hébergement, conseils plus poussés pour le montage de projets innovants ou de grande ampleur, etc.). Les deux salariées du service Amorçage de projet à Plaine Commune accueillent entre 400 et 600 personnes par an dont « environ 75 à 80 % viennent des QPV »²³. Parmi les personnes accueillies en 2017, 18 % auraient effectivement créé une entreprise²⁴.

Ainsi, les difficultés des entrepreneurs auxquelles font face les services d'amorçage

21. Une salariée du service Amorçage de projet, Direction emploi-insertion de Plaine Commune.

22. Un salarié d'Initiative Plaine Commune ; Une salariée du service Amorçage de projet, Direction emploi-insertion à Plaine Commune.

23. Une salariée du service Amorçage de projet, Direction emploi-insertion à Plaine Commune.

24. Une salariée du service Amorçage de projet, Direction emploi-insertion à Plaine Commune.

de projet découragent certains acteurs de la politique d'entrepreneuriat. Le nombre d'entreprises créées, qui continueront à être actives au bout de cinq ans et embaucheront potentiellement des actifs dans les quartiers, rapporté au nombre de rendez-vous de suivi individuel effectués par les services d'amorçage de projet, semble dérisoire. De plus, à l'issue de leurs échanges avec les institutions locales dans le cadre des dispositifs d'accompagnement, de financement ou d'hébergement, les entrepreneurs des QPV ne gardent généralement pas de contacts avec leur ancien conseiller²⁵. Par conséquent, les acteurs intermédiaires estiment mal connaître les entrepreneurs qui résident dans les quartiers prioritaires et ne comprennent pas pourquoi ils sollicitent si peu les aides publiques auxquelles ils pourraient accéder. Ils craignent, par ailleurs, que la situation économique des habitants des quartiers ne se dégrade à cause de la création d'entreprises dans des secteurs trop concurrentiels ou en raison d'une mauvaise gestion, en particulier lorsque l'entrepreneur doit s'endetter pour lancer son entreprise²⁶.

Au-delà des difficultés relatives à la fragilité économique des ménages dans les quartiers prioritaires et à un manque accentué de compétences en gestion, de connaissances techniques (réglementations) et de ressources financières, les acteurs intermédiaires soulèvent un autre problème : ces entrepreneurs auraient tendance à vouloir entreprendre dans leur propre quartier de résidence, où ils connaissent la clientèle potentielle. Les services d'amorçage de projet, le service Relations avec les entreprises et d'autres acteurs intermédiaires sont cependant réticents à appuyer ces démarches :

« Il y a des jeunes diplômés qui subissent une discrimination et on ne peut pas les laisser comme ça... Ils ne vont pas s'en sortir parce qu'ils n'ont pas le réseau nécessaire et le réseau, il n'est pas dans le quartier, il est ailleurs. »

Une responsable du service Relations avec les entreprises

L'encastrement de l'entrepreneur dans un réseau social local jouerait ici contre lui et, au lieu d'être une ressource, pourrait représenter une contrainte. C'est pourquoi les acteurs intermédiaires encouragent les entrepreneurs à diversifier leur réseau social. Dans le cas des jeunes créateurs d'entreprises diplômés, la démarche d'ouverture du réseau personnel se traduit donc par une forme d'incitation à sortir de son quartier, à implanter son entreprise ailleurs.

La capacité à se construire un réseau à l'extérieur de son quartier de résidence représente aussi une preuve que l'entrepreneur est ambitieux et qu'il souhaite développer son activité en allant chercher de nouveaux clients par exemple²⁷. L'immobilité, la rareté des nouvelles rencontres qui s'ensuit, le partage du temps entre les tâches domestiques et l'activité professionnelle peuvent poser problème, en particulier pour les femmes :

« C'est aussi « je ne veux pas sortir de mon quartier », mais, du coup, j'ai une clientèle très restreinte. Tout ce qui est traiteur etc. il y a des savoirs faire, la démarche, la réflexion, elles l'ont, mais pour se lancer [...] Elles restent dans un système où il faut qu'elles soient là pour s'occuper des enfants, c'est des freins. »

Une salariée du service Amorçage de projet, Direction emploi-insertion de Plaine Commune

Ces femmes qui créent des activités de garde d'enfants, de services à domicile ou de restauration collective pourraient toutefois répondre à certains besoins des habitants par la création d'une entreprise. Pour ne pas écarter ces projets d'entreprises, les acteurs de la politique d'entrepreneuriat de Plaine Commune tentent d'assouplir les démarches de création d'entreprise, avec le concours de l'État depuis 2009, la création du statut d'auto-entrepreneur ayant notamment facilité l'accès à l'entrepreneuriat.

25. Un salarié du service Relations avec les entreprises.

26. Une salariée d'Initiative Plaine Commune.

27. Une salariée du service Amorçage de projet, Direction emploi-insertion de Plaine Commune.

L'entrepreneuriat endogène discuté en raison de la politique nationale d'insertion par la création d'une entreprise

L'assouplissement des procédures administratives et la baisse (bien que relative et instable) des charges pour les micro-entrepreneurs (ex-auto-entrepreneurs) a fortement contribué à l'augmentation du nombre de travailleurs indépendants en France depuis 2009 (Bonnetête, 2018). Se pose alors la question des motivations de ces actifs vis-à-vis de la création d'entreprise : s'agit-il de contourner un marché du travail discriminant pour les minorités issues de l'immigration, ou les personnes éloignées de l'emploi, qui résident massivement dans les quartiers prioritaires ? Pour les acteurs locaux de l'entrepreneuriat, la création d'entreprise ne doit pas être l'instrument par défaut des pouvoirs publics pour insérer les populations discriminées sur le marché du travail.

L'objectif de réduction du chômage qui apparaît à travers la création, par les chômeurs, de leur propre emploi n'est cependant pas totalement absent du discours de certains acteurs intermédiaires à Plaine Commune, notamment dans le cadre de l'amorçage de projet, porté d'ailleurs par la direction de l'emploi-insertion. «Ce qu'ils veulent faire, c'est transformer leur métier en entreprise», explique une salariée installée dans la Maison de l'emploi de Stains. Cependant, les associations locales ne partagent pas nécessairement la même vision que les décideurs nationaux ou régionaux sur les capacités des demandeurs d'emploi de longue durée à trouver la motivation nécessaire à la création d'une entreprise, dans la mesure où celle-ci ne serait qu'une alternative à l'emploi salarié, où il leur faudrait, en quelque sorte, entreprendre par «nécessité» (Fayolle et Nakara, 2010). Sur le portail de l'Agence France Entrepreneurs consacré aux «Entreprises des quartiers»²⁸, on peut lire : «Vous ne trouvez pas de travail ? Le marché est bouché ? Sautez sur l'occasion et créez votre propre emploi!»²⁹. Des outils mis à disposition des associa-

tions par l'État sont consacrés à l'insertion des demandeurs d'emploi par la création d'activité, comme le prêt à taux zéro dédié à aider les créateurs d'entreprise à démarrer. Avec son dispositif Activ'Créa, Pôle emploi est aussi un acteur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers la création d'une entreprise, dans l'objectif de «réaliser l'étape préalable à l'élaboration d'un projet de création ou de reprise d'entreprise. Activ'Créa est ouverte à tous les demandeurs d'emploi car la création d'entreprise constitue aujourd'hui une opportunité de retour à l'activité à explorer»³⁰.

Les responsables d'associations qui œuvrent pour la démocratisation de l'entrepreneuriat, c'est-à-dire l'accès effectif des demandeurs d'emploi à la création d'entreprise, n'adhèrent pas tous à ces logiques des acteurs nationaux. En effet, s'il semble essentiel aux acteurs de l'entrepreneuriat de Plaine Commune de faciliter l'accès du plus grand nombre au crédit professionnel, aux codes sociaux et aux démarches de l'entrepreneuriat, ils considèrent en majorité que la création d'entreprise ne doit pas se substituer à la recherche d'un emploi salarié³¹. Un technicien de l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie) explique : «L'idée, c'est de rendre accessible l'entrepreneuriat, et de ne pas dire que tout le monde peut devenir entrepreneur comme ça, parce que ce n'est pas vrai»³². Toutefois, la proportion de chômeurs à Plaine Commune (22 % ; [tableau 1](#)) implique, de fait, un flux de demandeurs d'emploi important parmi les candidats à la création d'entreprise qui se rendent à la Maison de l'emploi de Stains ou à La Miel. La Miel met, d'ailleurs, en avant dans son rapport d'activité la prise en charge des populations en difficulté parmi les personnes accueillies : en 2017, 71 % d'entre eux étaient «en situation de précarité» c'est-à-dire demandeurs d'emploi³³ (58 %), allocataires de minimas sociaux (11 %), ou inactifs (2 %) ³⁴.

28. <http://www.entreprisesdesquartiers.fr>

29. <http://www.entreprisesdesquartiers.fr/pid14476/je-suis-demandeur-d-emploi.html>, consulté le 18.10.2018

30. Page de présentation d'Activ'Créa sur le site de Pôle emploi : <https://www.pole-emploi.fr/candidat/activ-crea-@/article.jsp?id=325937>. Consultée le 18.10.2018.

31. Une salariée d'Initiative Plaine Commune ; une salariée du service Amorçage de projet ; un responsable de l'Adie Seine-Saint-Denis.

32. Un salarié de l'Adie Seine-Saint-Denis.

33. La situation de demandeur d'emploi avant la création n'implique pas nécessairement que l'entrepreneur souffrait d'une situation précaire difficile dont il cherche à sortir par tous les moyens. En effet, de nombreux salariés qualifiés se mettent volontairement au chômage au moment de la création de leur entreprise (ruptures conventionnelles) pour bénéficier des aides liées au statut de «chômeur-créateur». Bien que cette catégorie n'est, a priori, pas celle qui domine en QPV, le taux de demandeurs d'emploi parmi les candidats à la création d'entreprise est à prendre avec précaution.

34. Rapport d'activité de La Miel, 2017, p.13.

35. Une responsable de La Miel.

Ainsi, les personnes accueillies par La Miel chercheraient à «*se prendre en main*» pour sortir d'une situation de précarité³⁵.

Souhaitant mettre en place un processus de développement local fondé sur les spécificités du territoire, les acteurs de la politique d'entrepreneuriat local sont face à différents problèmes. Les habitants des quartiers prioritaires qui parviennent à devenir entrepreneurs n'ont visiblement pas vocation à entreprendre dans leur quartier de résidence, car selon les intermédiaires chargés de les conseiller, ils n'en auraient ni l'intérêt, ni l'envie. De plus, l'équipement phare de la politique d'entrepreneuriat endogène est finalement une pépinière d'entreprises dont le rôle est davantage la concentration d'entreprises dans le quartier des Quatre Mille,

que l'activation de savoir-faire ou de solidarités locales. Les entrepreneurs sélectionnés pour être hébergés dans la pépinière demeureraient donc «*peu représentatifs*» des entrepreneurs «*de quartier*», pour reprendre les mots d'une salariée d'Initiative Plaine Commune, partenaire de longue date de La Miel. Enfin, une ambiguïté semble liée au manque d'adhésion des acteurs locaux vis-à-vis des politiques nationales qui encouragent les demandeurs d'emploi à créer leur entreprise pour sortir d'une situation de précarité. Ces débats mettent au jour des problématiques nouvelles et des particularités qui, mises en commun, conduisent les acteurs intermédiaires à expérimenter de nouvelles solutions, sortant parfois des cadres fixés par les politiques publiques au niveau local ou régional.

L'évolution stratégique des acteurs intermédiaires pour mobiliser de nouvelles ressources et appuyer un développement économique spécifique

Les débats entre les acteurs publics de Plaine Commune, comme le service Relations avec les entreprises, la Direction de l'emploi-insertion, et les associations qui jouent le rôle d'intermédiaires avec les entreprises, semblent constants et animés. Les expérimentations conduites par les acteurs

intermédiaires émergent de ces débats ou de discussions internes dans les associations. Bien que d'autres exemples pourraient être cités, les actions présentées dans cet article semblent découler des questionnements d'acteurs intermédiaires exposés ci-avant.

L'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie) propose des démarches de proximité et de traitement des situations personnelles des entrepreneurs

Face aux difficultés et aux fragilités personnelles des porteurs de projets d'entreprises qui résident en QPV, l'Adie favorise une action de proximité et d'assistance aux populations locales. Les démarches qui consistent à aller dans les quartiers plutôt que de compter sur des sollicitations spontanées de la part des entrepreneurs sont rares car elles

nécessitent des déplacements et des rencontres avec d'autres organisations (régies de quartier, centres sociaux notamment), qui occasionnent des coûts supplémentaires en fonctionnement pour les associations. Elles impliquent aussi des changements importants dans les routines de travail et les compétences demandées aux salariés (**encadré**).

L'ADIE ET LE MICRO-CRÉDIT POUR FAIRE ÉMERGER DE PETITES ACTIVITÉS

En 2016, l'Adie est le principal acteur de l'aide aux entrepreneurs dans les quartiers du point de vue de la part des bénéficiaires de l'association qui résident en quartier prioritaire (près du quart) (CGET, 2016). L'Adie octroie des micro-crédits selon le modèle de la Grameen Bank³⁶. Les micro-crédits sont de 10 000 € maximum avec un taux d'intérêt de 7 %³⁷. Ils sont généralement combinés avec du conseil (juridique, commercial, administratif), assuré par des bénévoles (40 pour tout le département). Le nombre de personnes financées par micro-crédit augmenterait chaque année et représenterait environ 750 projets d'entreprise par an en Seine-Saint-Denis³⁸. Les micro-crédits ne sont destinés qu'aux personnes fichées comme «interdits bancaires» et qui souhaiteraient entreprendre. Les bénéficiaires de micro-crédit se trouveraient en particulier dans les quartiers prioritaires où sont concentrés les ménages pauvres : les habitants des QPV représenteraient 50 % des bénéficiaires à Plaine Commune³⁹.

Bien qu'il corresponde à un besoin répandu parmi les habitants des quartiers, celui d'emprunter de l'argent sans passer par une banque, le micro-crédit n'est pas encore assez sollicité⁴⁰. Les salariés de l'Adie font donc la promotion de leur outil de financement en se déplaçant dans les quartiers prioritaires et en mobilisant notamment les associations de quartier :

«Ces gens connaissent mieux que nous le quartier puisqu'ils y vivent, donc on leur a demandé de nous montrer les lieux de vie importants, dans le quartier, qui sont les personnes ressources, les leaders d'opinion, les assos vers lesquelles vous vous tournez...»

Un salarié de l'Adie Seine-Saint-Denis

La recherche des «lieux de vie importants» et des «leaders d'opinion» impliquent donc pour l'Adie d'activer son réseau local, voire de l'étendre, participant au maillage relationnel des acteurs intermédiaires dans les quartiers de la politique de la ville.

Il s'agit ensuite de détecter les habitants dont le métier se prête à une activité indépendante, qu'ils pratiquent parfois déjà de manière informelle. Ainsi, «l'émergence» ou l'amorçage des projets d'entreprise par l'Adie dans les quartiers prioritaires de Seine-Saint-Denis peut prendre des formes diverses :

«Dans certains quartiers, et c'est vu un peu bizarrement de l'extérieur, on s'est posés comme une sorte d'écrivain public. En gros, l'accompagnement administratif,

c'était un peu notre porte d'entrée parce qu'on a constaté que tous les gens avaient une problématique à un moment donné, de remplir une demande de CMU ou un document CAF. Ce n'est pas notre rôle à la base mais, quelque part, parfois, on a remplacé le service public qui manquait, sur un temps court, pour faire émerger des projets de création d'activité, et il y en a eu. Et derrière, contribuer à les formaliser parce que l'objectif, c'est ça, c'est permettre aux gens de créer de la valeur pour eux mais aussi pour le territoire sur lequel ils sont, et aussi faire rayonner le territoire. C'est peut-être ambitieux comme objectif mais je suis convaincu qu'avec plusieurs personnalités performantes, au bout d'un moment, un territoire devient plus visible.»

Un salarié de l'Adie Seine-Saint-Denis

Le choix des salariés de l'Adie de se rendre dans les quartiers auprès de potentiels entrepreneurs dont il faut gagner la confiance avant même d'aborder le projet d'entreprise, correspond à la stratégie exprimée par le technicien ci-dessus : «créer de la valeur» là où «sont» les gens. L'ambition n'est pas de déplacer l'activité pour lui donner de meilleures perspectives de survie, mais de donner un cadre réglementaire (formalisation) et d'injecter une petite somme d'argent dans l'entreprise (micro-crédit) pour l'aider à se développer là où elle est déjà implantée, là où l'entrepreneur a construit son réseau social.

36. La «banque des villages» est une banque destinée uniquement à soutenir des projets entrepreneuriaux et qui ne cherche pas à faire de profit. Elle a été conçue dans le but d'aider les paysans au Bangladesh constitués en «groupes d'entraide», se responsabilisant les uns les autres pour rembourser le prêt. Source : Le Monde, «Il faut sauver la Grameen Bank et le micro-crédit au Bangladesh», le 15 mars 2011.

37. Un salarié de l'Adie Seine-Saint-Denis.

38. Un salarié de l'Adie Seine-Saint-Denis.

39. Un salarié de l'Adie Seine-Saint-Denis.

40. Un salarié de l'Adie Seine-Saint-Denis.

À l'Adie Seine-Saint-Denis, l'équipe salariée est présentée par un responsable comme «multilingue» pour s'adapter à la difficile maîtrise du français de certains entrepreneurs. D'autres techniques sont expérimentées, comme la négociation des conditions de prêt avec les entrepreneurs, dans un échange mutuel de garanties :

«Ils ne sont pas contre le prêt pour pouvoir se développer mais ils veulent le beurre et l'argent du beurre, c'est-à-dire qu'ils veulent l'argent mais sans formalisme. Ce qu'on fait, c'est qu'on commence avec des petites sommes, genre mille euros, pour pouvoir s'acheter un gros stock et le vendre, sans exiger d'immatriculation. Si le remboursement se passe bien, si on sent que la personne se donne pour faire un chiffre d'affaires, là on peut soutenir avec de plus gros moyens, mais on exige l'immatriculation. Pour le premier financement, tout ce qu'on demande, c'est un accompagnement : tous les trois mois, la

personne vient nous voir, on fait le point avec un bénévole. Si ça marche, on dit ok, on a permis de tester le projet, mais pour avoir un nouveau financement, il faut s'immatriculer.»

Un salarié de l'Adie Seine-Saint-Denis

Cet échange implique une compréhension mutuelle des contraintes et des risques que prend chaque acteur, l'association et l'entrepreneur. La négociation est spécifique à chaque entrepreneur, à chaque relation établie avec le salarié de l'Adie. L'objectif est que l'entrepreneur fasse un premier pas vers la formalisation de l'entreprise, c'est-à-dire sa légalisation, qui implique l'immatriculation au registre des chambres de commerce et d'industrie ou des chambres d'artisanat, et la déclaration fiscale des produits. En échange, l'Adie prête de l'argent à ceux qui risqueraient, sinon, d'emprunter à leurs proches, et de mettre en péril la sécurité financière de leur famille, dans laquelle ils ont pleine confiance⁴¹, ou bien d'abandonner leur projet.

41. Un salarié de l'Adie Seine-Saint-Denis.

Initiative Plaine Commune agit en faveur de nouvelles coopérations entre les acteurs intermédiaires

Initiative Plaine Commune cherche des solutions pour aider plus d'entrepreneurs résidant en QPV tout en évitant d'apporter son soutien à un entrepreneuriat trop précaire ou «de nécessité» que les salariés de l'association

estiment néfaste à l'amélioration des conditions de vie des habitants (encadré). Par conséquent, les porteurs de projets qui font appel à Initiative Plaine Commune sont moins souvent des résidents des QPV qu'à l'Adie.

LE PRÊT D'HONNEUR ET LA GARANTIE POUR SOUTENIR LES INVESTISSEMENTS DES ENTREPRENEURS

Les associations Initiative Plaine Commune et Garances accompagnent les entrepreneurs dans leurs relations avec le monde bancaire. Les salariés des associations choisissent donc généralement d'aider des entrepreneurs dont les besoins de financement sont élevés et dont l'ambition est supérieure à la formalisation d'une petite activité de vente, comme c'est souvent le cas parmi les bénéficiaires de l'Adie⁴². Initiative Plaine Commune dispose d'un fonds de prêt abondé par les collectivités locales. Ses salariés sont chargés de déterminer les forces et les faiblesses de chaque projet d'entreprise des candidats à l'emprunt bancaire et d'informer sur les autres possibilités de financement public (concours, investissements de la Banque publique d'investissement notamment)⁴³. Des chefs d'entreprise bénévoles évaluent ensuite si le projet est viable et nécessite un prêt d'honneur. Le prêt d'honneur permet de susciter la confiance de la banque

42. Un salarié de l'Adie Seine-Saint-Denis.

43. Un salarié d'Initiative Plaine Commune.

dans le projet et de partager l'effort de financement. Les sommes prêtées vont de 8000 € à 25000 € pour la création d'une entreprise, et jusqu'à 70000 € pour les investissements liés au développement de l'entreprise (loyer d'un local plus grand, salaires des emplois créés, nouveau matériel, par exemple). Le nom du dispositif s'explique par l'engagement «sur l'honneur» de l'entrepreneur à rembourser son prêt. Les relations de confiance sont donc au cœur de cet outil d'Initiative Plaine Commune. L'association Garances met en place, quant à elle, une garantie du prêt bancaire qui permet aux entrepreneurs de ne pas dépendre des capacités financières de leurs proches.

Initiative Plaine Commune cherche donc à ancrer dans les quartiers prioritaires des entrepreneurs dont le projet est plus ambitieux que ceux de l'Adie, se traduisant, par exemple, par la création d'emplois dès la création de l'entreprise ou proposant des activités répondant à des besoins des habitants dans les quartiers prioritaires. Selon un chargé de mission d'Initiative Plaine Commune, deux types de projets correspondent à ces critères : des «projets vitrines» à l'image des entreprises de la pépinière des Quatre Mille, qui contribuent à améliorer la réputation du quartier (partie 2.1.), et des «commerces de proximité» qui manqueraient dans les quartiers⁴⁴. Par ailleurs, Initiative Plaine Commune n'aide pas les autoentrepreneurs, qui n'entrent pas dans ces catégories et peuvent être associés par les salariés à une démarche de création de leur propre emploi⁴⁵.

«On essaye d'accueillir des personnes qui ont un minimum envie de rester. Un minimum qui veulent servir l'économie locale, qu'ils soient dans l'esprit de ce qu'on veut mettre en place.»

Un salarié d'Initiative Plaine Commune

L'ancrage local des entrepreneurs n'est donc

pas absent de la stratégie d'Initiative Plaine Commune qui lance, en 2018, l'opération «J'entreprends dans mon quartier». Dans le cadre de cette opération, des acteurs du développement commercial dans les communes, des acteurs de la politique de la ville à l'échelle des quartiers (régies de quartier), des chefs de projet CitésLab, sont parties-prenantes des débats concernant l'octroi du prêt d'honneur délivré par Initiative Plaine Commune. Invités autour de la table avec des banquiers, des experts-comptables et des entrepreneurs locaux, ils apportent une composante territoriale aux délibérations. «J'entreprends dans mon quartier» permet ainsi de partager critères, représentations, informations entre des acteurs associatifs, privés et publics rarement réunis. Cela permet notamment à Initiative Plaine Commune de faire connaître le prêt d'honneur et le conseil aux entrepreneurs, qui permettrait à 80 % des entreprises accompagnées par l'association en 2010 d'être encore actives au bout de 5 ans (donc, hors autoentrepreneurs)⁴⁶. En effet, ces outils ne seraient pas suffisamment utilisés par les entrepreneurs, en particulier ceux qui créent des commerces dans les quartiers.

La formalisation d'entreprises répondant à des besoins d'habitants des quartiers prioritaires : l'exemple de l'accompagnement de l'association Appui pour légaliser la restauration collective dans les foyers de travailleurs migrants (FTM)⁴⁷

Certaines ressources territoriales apparaissent dans des contextes de résolution de problèmes inédits (Pecqueur, 2005). Le cas des cuisines informelles dans les foyers de travailleurs migrants est représentatif du

rôle central des acteurs intermédiaires pour engager un dialogue, piloter les négociations entre les acteurs locaux et aboutir à de nouvelles combinaisons de ressources (encadré).

44. Un salarié d'Initiative Plaine Commune.

45. Un salarié d'Initiative Plaine Commune.

46. Communiqué de presse du 3 juillet 2015, <http://www.initiative-plainecommune.fr/presse/initiative-plaine-commune-etait-de-sortie-ce-mois-ci.html>. En Île-de-France, 63 % des entreprises survivent à 5 ans, autoentrepreneurs inclus.

47. Les foyers de travailleurs migrants (FTM) accueillent des travailleurs d'origine étrangère sous forme d'un hébergement comportant des chambres individuelles ou collectives et des espaces communs. Le résident signe un contrat d'occupation avec le gestionnaire du foyer précisant notamment ses conditions d'admission et d'hébergement. La durée de l'hébergement n'est pas limitée dans le temps. Portail des services publics de la République Française, Service-public.fr, consulté le 21.10.2018.

LE RÔLE DE L'INTERMÉDIAIRE APPUI DANS LA LÉGALISATION DES CANTINES COLLECTIVES DANS LES FTM

En 2003, dans les foyers, la plupart des hommes majoritairement originaires d'Afrique subsaharienne (Mali, Mauritanie, Sénégal) travaillaient sur les chantiers et rentraient se sustenter au foyer, où les femmes préparaient des repas copieux pour un prix très bas. Leur expérience, leur culture et leurs compétences en cuisine leur permettaient d'atteindre une performance économique exceptionnelle, mais cette activité était menacée par la rénovation des foyers et la destruction des espaces collectifs de restauration. Les maires ont souhaité accompagner les habitants vers la formalisation des cantines pour les sauvegarder. À Plaine Commune, l'association Appui a été mobilisée pour rendre ces activités compatibles avec le droit du travail, les règles de sécurité et les normes d'hygiène. Les travaux de réhabilitation dans les foyers pouvaient intégrer des cuisines visant à pérenniser les restaurants collectifs à condition que les habitants s'organisent et prennent une forme collective identifiable avec des représentants. Les chargés de mission d'Appui ont dû chercher de nouveaux cadres juridiques pour formaliser les cantines (ateliers/chantiers d'insertion plutôt qu'entreprises sociales) en négociant des marges de manœuvre avec la collectivité locale, d'une part, et des représentants des travailleurs migrants, d'autre part.

Conférence donnée par Benjamin Masure, directeur d'Appui, à Profession banlieue le 14 septembre 2018.

Cette première expérience à Saint-Denis a donné lieu à la création de Taf et Maffé Saint-Denis, qui est le premier « Resto Passerelle » en Île-de-France. Les négociations autour de désaccords provisoires (la question de la continuité de l'activité malgré la rénovation des bâtiments) peuvent donc conduire à des solutions novatrices, permettant d'allier un double objectif économique. D'une part, l'offre de repas chauds reste au prix modique de 2,60 € à 3 €, dans le respect des normes sanitaires, et est à destination des résidents, travailleurs du quartier et, plus largement, des ménages précaires du voisinage (RTES, 2015). D'autre part, le statut d'ACI (atelier/chantier d'insertion) permet le recrutement de personnes éloignées de l'emploi, comme les femmes qui travaillaient illégalement auparavant. Les cantines illégales sont ainsi devenues des « passerelles vers l'intégration sociale » selon les acteurs du projet (RTES, 2015), ce qui leur vaut le nom de « Resto Passerelles ». La « spécificité » relève ici de la capacité des acteurs locaux à percevoir l'ensemble des ressources territoriales, qu'il s'agisse de ressources matérielles (les FTM), immatérielles (savoir-faire) et humaines (personnes en insertion) (Pecqueur, 2005). Cette expérience met au cœur du processus

d'ancrage l'acteur intermédiaire, qui invente un mode de gouvernance spécifique. La concertation a permis, par exemple, que les cuisinières des cantines informelles soient consultées pour concevoir les équipements de la nouvelle cuisine et qu'elles gardent la maîtrise des recettes des plats préparés. En contrepartie, elles perdent leur statut indépendant informel et deviennent salariées. Aujourd'hui, six restaurants de ce type existent en Île-de-France, dont cinq constituent un « Pôle territorial de coopération économique » (PTCE) consacré à la mutualisation des savoir-faire. 2500 repas sont servis chaque jour dans les restaurants qui embauchent 80 salariés en insertion. Dans le cadre du pôle, les décisions sont prises à deux niveaux : le premier est constitué des restaurants solidaires (membres actifs du PTCE) et d'autres structures de l'ESS œuvrant dans le champ de la restauration ; le second est composé des financeurs de la démarche. Ces derniers comptent des partenaires privés, des sociétés qui entretiennent des relations de collaboration économique avec les membres initiateurs du pôle, et des partenaires publics qui régule l'activité à caractère social. Le modèle est donc fondé sur la régulation et la confiance.

Cet article met en évidence le rôle des acteurs intermédiaires dans l'ancrage local des entrepreneurs qui se lancent dans les quartiers prioritaires. Les associations présentées ici contribuent à adapter les ressources de la création d'entreprise aux besoins des entrepreneurs dans les quartiers. Ces adaptations ouvrent des débats qui enclenchent une dynamique de développement local : les acteurs intermédiaires, sous le pilotage des acteurs publics locaux, se coordonnent pour surmonter trois problèmes. Le premier est la tendance à la

concentration d'entrepreneurs ayant peu de relations avec le quartier dans l'équipement de la pépinière, qui résulte d'une volonté d'améliorer l'image du quartier. Le second est la fragilité des situations socio-économiques des porteurs de projet qui résident dans les quartiers de la politique de la ville. Le troisième est le risque que les habitants des quartiers prioritaires entreprennent par nécessité. En changeant leurs manières d'intervenir, les acteurs intermédiaires innoveront dans le sens d'une répartition plus équitable des ressources.

Bibliographie

- ADIE (2017), *Entrepreneurs des quartiers : les résultats de la première étude de l'Adie*, URL : https://www.adie.org/sites/default/files/links/synthese_etude_entrepreneurs_quartiers_adie2017_1.pdf.
- BECATTINI G. (1992), *Le district marshallien : une notion socio-économique*, in Benko G. et Lipietz A., *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, Paris, p.35-55.
- BENKO G., LIPIETZ A. (dir) (1992), *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF.
- BONNETÊTE F. (2018), «Les créations d'entreprises en 2017», *Insee Première* n°1 685.
- BPI FRANCE ET TERRA NOVA, 2016, *Entreprendre dans les quartiers. Les conditions de la réussite*.
- CGET (2016), *L'accompagnement à la création d'activité dans les quartiers de la politique de la ville et les territoires ruraux fragiles. Esquisse d'un état des lieux*.
- CGET (2017), *Étude sur l'Innovation dans les quartiers de la politique de la ville*, mars.
- COLLETIS G. ET PECQUEUR B. (2005), «Révélation de ressources spécifiques et coordination située», *Économie et institutions*, vol. 6-7.
- Contrat de développement territorial de Plaine Commune (2014).
- Contrat de ville de Plaine Commune (2015).
- COURS DES COMPTES (2013), «Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises», *Rapport thématique*, Tome I.
- CROCIS (2017), *Les entreprises franciliennes créées en 2010 plus pérennes qu'au niveau national*, Enjeux Ile-de-France n°198.
- DALZIEL M. (2010), *Why do innovation intermediaries exist?* 2010 DRUID Conference, London. URL : <http://www2.druid.dk/conferences/viewabstract.php?id=500976&cf=43>
- DUPUY C., TORRE A. (2000), «Confiance et coopération au sein des Réseaux Spatialisés d'Entreprises», in GILLY J.P., TORRE A. (eds.), *Dynamiques de Proximité*, L'Harmattan, Paris.
- FAYOLLE A., NAKARA W. (2010), «Création par nécessité et précarité : la face cachée de l'entrepreneuriat», *Économies et Société*, Vol. 46, n°9.
- GRANOVETTER M. (1973), «The Strength of Weak Ties», *American journal of sociology*, vol. 78.
- GROSSETTI M., BARTHES J.-F. (2008), «Dynamique des réseaux interpersonnels et des organisations dans les créations d'entreprises», *Revue française de sociologie*, 3, Vol. 49.
- GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS (2016), *Rapport d'activité des CitésLab*.
- LA MIEL (2017), *Rapport d'activité*.
- PECQUEUR B. (2005), «Les territoires créateurs de nouvelles ressources productives : le cas de l'agglomération grenobloise», *Géographie, économie, société*, Vol. 7, n°3.
- PECQUEUR B., ZIMMERMANN J.-B. (2004), *Économie de proximités*, Lavoisier.
- RALLET A., TORRE A. (2004), «Proximité et localisation», *Économie rurale*, n°280.
- RENAUD A., SÉMÉCURBE F. (2016), «Les habitants des quartiers de la politique de la ville. La pauvreté côtoie d'autres fragilités», *Insee Première*, n°1593.
- RÉSEAU DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR UNE ÉCONOMIE SOLIDAIRE (RTES) (2015), PTCE Resto Passerelle, *Politique de la ville et ESS. Initiatives, analyses et éclairages*, Repères.
- TORRE A. (2018), «Les moteurs du développement territorial», *Revue d'économie régionale et urbaine*, 4.



©emap 2018

L'économie sociale
et solidaire emploie
103900 salariés dans
les quartiers prioritaires.
Les femmes représentent
66 % d'entre eux.



L'économie sociale et solidaire en quartiers prioritaires :

plus de 10 000 établissements
employeurs pour
plus de 100 000 emplois

PASCAL DIEUSAERT
CGET – ONPV

BENJAMIN ROGER
CNCRESS

Au 1^{er} janvier 2018, 10 600 établissements employeurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) sont situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), soit 5,6 % de l'ensemble des 190 000 établissements employeurs de l'ESS. Particulièrement nombreux dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Nord ou encore de la Seine-Saint-Denis, ces établissements, qui relèvent davantage des associations type loi 1901 ou assimilé, ont des tailles salariales comparables à celles des autres structures de l'ESS situées dans des EPCI/EPT englobants des QPV.

Les établissements de l'ESS au sein des QPV emploient ainsi 103 100 salariés, dont une majorité de femmes et davantage de jeunes que sur l'ensemble du territoire. Les conditions d'emploi des salariés de l'ESS sont moins favorables dans les quartiers prioritaires que dans les autres territoires, avec plus d'emplois aidés et de temps partiels. Enfin, les emplois concernés relèvent souvent des secteurs de l'action sociale et des sports et loisirs. En cela, l'ESS répond aux besoins d'accompagnement d'une population en situation de fragilité.

Les habitants des quartiers de la politique de la ville (QPV) sont confrontés à des difficultés particulièrement prégnantes en matière d'activité économique et d'emploi. Le taux de chômage, en moyenne de 24,6 % en 2017¹ [Dieusaert, 2019a], y est ainsi particulièrement élevé alors que le nombre d'établissements économiques, globalement autour de 200 000 en 2016 dans le secteur marchand non agricole, reste relativement faible au regard de la population dans ces territoires [Dieusaert, 2019b] et leurs 5,5 millions d'habitants. Les entreprises de l'ESS, à travers leur ancrage territorial et leur utilité sociale, développent des activités

en réponse aux besoins des entreprises et des populations (**encadré «L'économie sociale et solidaire: principes»**). En créant notamment des emplois et des coopérations locales et en favorisant le lien social, les entreprises de l'ESS contribuent à la vitalité économique des territoires. Dans ce contexte, quel est le poids des établissements relevant de l'ESS situés au sein des quartiers prioritaires ? Quelles activités développent-ils ? Sont-elles spécifiques ? Quel est le profil des quartiers prioritaires comprenant des établissements de l'ESS ? Quels sont les types d'emploi concernés par l'ESS au sein des QPV ?

1. Fiche «Taux d'activité, taux d'emploi, part et taux de chômage: une amélioration de la situation de l'emploi en 2017 en quartiers prioritaires, sauf pour les jeunes», Rapport ONPV 2018.

L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE: PRINCIPES

Le concept d'économie sociale et solidaire (ESS) désigne un ensemble d'entreprises organisées sous forme de coopératives, mutuelles, associations ou fondations, dont le fonctionnement interne et les activités sont fondés sur un principe de solidarité et d'utilité sociale.

Ces entreprises adoptent des modes de gestion démocratiques et participatifs. Elles encadrent strictement l'utilisation des bénéfices qu'elles réalisent: le profit individuel est proscrit et les résultats sont réinvestis. Leurs ressources financières sont généralement en partie publiques.

Elles bénéficient d'un cadre juridique renforcé par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, dite «loi Hamon». Celle-ci définit l'ESS comme «un modèle d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine auquel adhèrent des personnes morales de droit privé qui remplissent les conditions cumulatives suivantes:

1. un but poursuivi autre que le seul partage des bénéfices,
2. une gouvernance démocratique, définie et organisée par les statuts, prévoyant l'information et la participation [...] des associés, des salariés et des parties prenantes aux réalisations de l'entreprise,
3. une gestion conforme aux principes suivants:
 - les bénéfices sont majoritairement consacrés à l'objectif de maintien ou de développement des activités de l'entreprise;
 - les réserves obligatoires constituées, impartageables, ne peuvent pas être distribuées.»

Plus de 10 000 établissements de l'ESS employant au moins un salarié sont situés dans un QPV

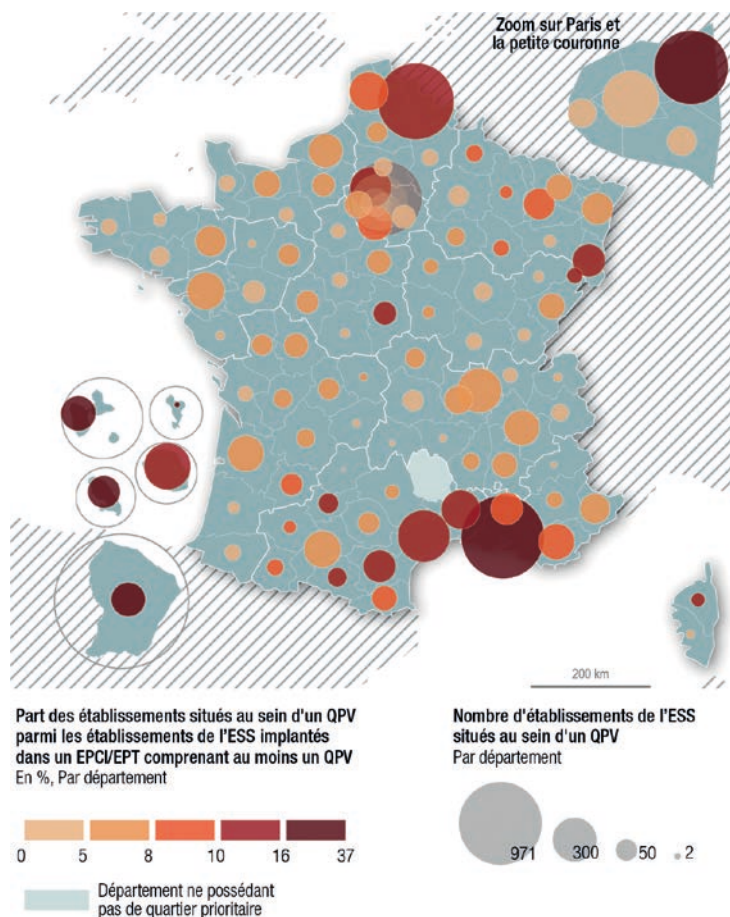
2. Un EPT est une structure administrative ayant le statut d'établissement public de coopération intercommunale créée en 2016 dans le cadre de la création de la métropole du Grand Paris au sein des trois départements de la petite couronne et, pour 7 communes, dans deux départements limitrophes. La métropole du Grand Paris constitue un ensemble trop vaste pour mener une analyse fine de l'implantation des établissements de l'ESS sur ce territoire. Dans cette optique, la prise en compte des EPT est plus indiquée. La métropole du Grand Paris est constituée de la commune de Paris et des 11 EPT suivants (suivis de leur commune principale): Vallée Sud-Grand Paris (Antony), Grand Paris Seine Ouest (Meudon), Paris Ouest La Défense (Nanterre), Boucle Nord de Seine (Gennevilliers), Plaine Commune (Saint-Denis), Paris Terres d'Envol (Aulnay-sous-Bois), Est Ensemble (Romainville), Grand Paris Grand Est (Noisy-le-Grand), ParisEstMarne et Bois (Champigny-sur-Marne), Grand Paris Sud Est Avenir (Créteil) et Grand Orly Seine Bièvre (Vitry-sur-Seine).

En 2018, 10 600 établissements de l'économie sociale et solidaire employant au moins un salarié sont situés au sein d'un QPV, soit 5,6 % de l'ensemble des 190 000 établissements employeurs de l'ESS (**encadré «Sources et champ d'étude»**). Ils représentent 7,8 % des 135 400 établissements employeurs de l'ESS situés dans un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou un établissement publics territorial (EPT²) comprenant au moins un QPV («EPCI/EPT englobants»).

La part d'établissements de l'ESS implantés dans les QPV est plus importante dans les territoires fortement concernés par la politique de la ville (**carte 1**): plus de 15 % en Seine-Saint-Denis, dans les Hauts-de-France, sur le pourtour méditerranéen et en Guyane. D'autres départements, moins concernés par la politique de la ville (notamment ceux de la façade atlantique et de la Bretagne) enregistrent une part plus faible d'établissements implantés dans des QPV.

Carte 1

Part des établissements situés en QPV parmi les établissements employeurs de l'ESS des EPCI/EPT englobants

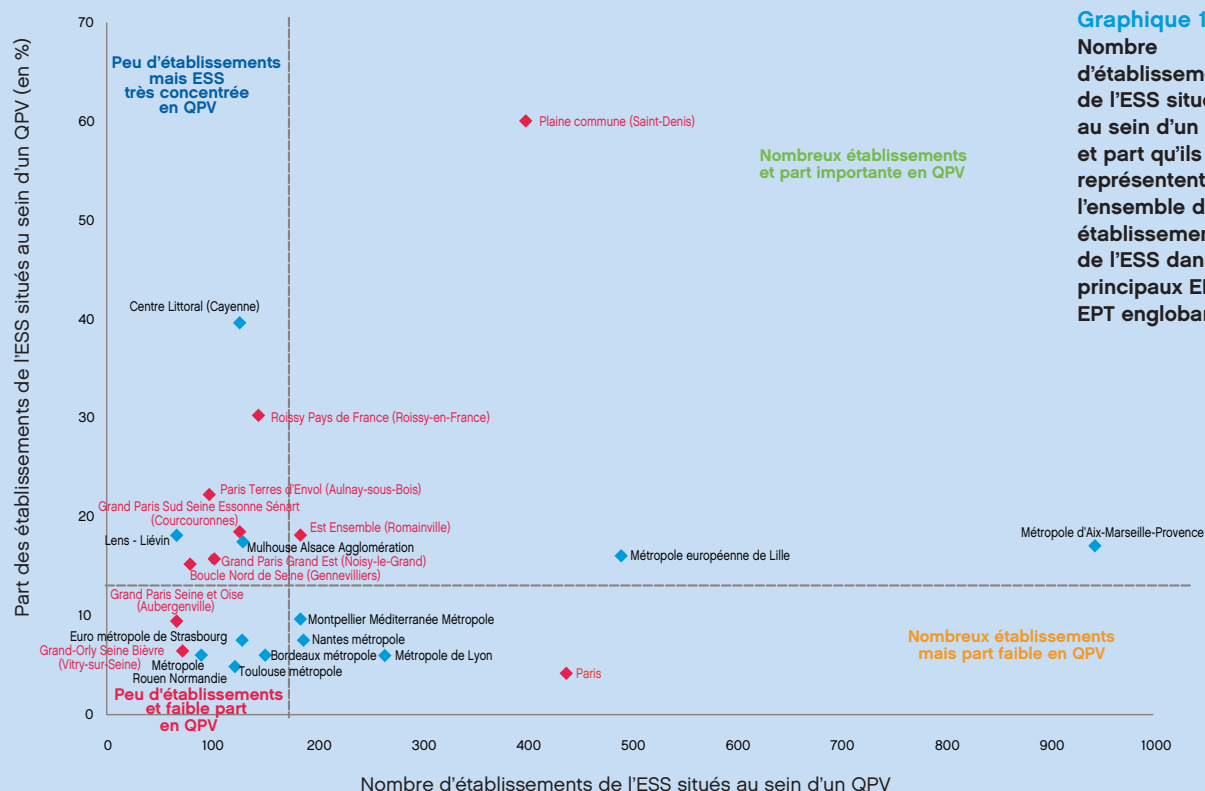


Parmi les EPCI ou EPT comprenant au moins 50 000 habitants en QPV, le nombre d'établissements de l'ESS et leur poids dans les quartiers de politique de la ville fluctuent sensiblement, souvent en fonction de la part des populations issues des QPV dans ces territoires. Quatre groupes peuvent être identifiés (graphique 1) :

- les territoires comprenant à la fois un nombre important d'établissements de l'ESS et un taux élevé d'établissements situé au sein d'un QPV : les métropoles de Marseille, de Lille, les grands EPT de Seine-Saint-Denis ;
- les territoires comportant un nombre important d'établissements dans le champ de l'ESS mais avec une faible part de ces établissements situés au sein des QPV : Paris, les

métropoles dynamiques économiquement telles que Lyon, Bordeaux, ou Nantes ([encadré «ESS & MOI, la Box Locale et Solidaire, Nantes»](#)) ;

- les intercommunalités qui accueillent un nombre plus restreint d'établissements de l'ESS mais qui concentrent souvent cette activité dans les QPV : un nombre important d'EPT en ile-de-France, les EPCI de Lens-Liévin, de Mulhouse ou encore du centre littoral en Guyane avec plus de 15,0 % des cas, leurs établissements de l'ESS au sein d'un QPV ;
- les EPCI où le nombre et la part d'établissements de l'ESS dans les QPV sont relativement faibles : Rouen, Toulouse et Strasbourg. L'ESS est surreprésentée dans les régions



Graphique 1

Nombre d'établissements de l'ESS situés au sein d'un QPV et part qu'ils représentent sur l'ensemble des établissements de l'ESS dans les principaux EPCI/EPT englobants

Source : Fichier Sirene 2018.

Champ : établissements de l'ESS employeurs au 1^{er} janvier 2018.

Calculs : CGET-ONPV.

Note de lecture : 944 établissements de l'ESS étaient situés dans un QPV de Marseille Provence métropole, soit 17,4 % de l'ensemble des établissements de l'ESS de cette métropole. En rouge, sont représentés les EPT franciliens ainsi que la ville de Paris.

les plus urbanisées, dans lesquelles les inégalités de revenus sont fortes, afin de répondre aux besoins des populations [CNCRESS et A. Artis, 2018]. Le profil des établissements de l'ESS des régions Île-de-France, Paca et Hauts-de-France est particulier : le taux d'établissements de type associatif et la part dans l'emploi qu'ils représentent y sont particulièrement importants. En outre, les secteurs de l'action sociale, de la culture, etc. sont des activités très présentes dans les QPV de ces territoires. À

l'inverse, les régions de l'ouest de la France présentent des caractéristiques différentes avec notamment une plus forte orientation vers les coopératives et mutuelles, ou encore un secteur associatif présentant une surreprésentation d'établissements d'enseignement. Ces formes juridiques et ces secteurs sont moins présents en QPV. Dans les EPCI moins peuplés, la part des établissements de l'ESS au sein des QPV est plus faible, en particulier lorsque la population dans les QPV n'excède pas 5 000 habitants (4,6 %).



ESS & MOI, LA BOX LOCALE ET SOLIDAIRE, NANTES (44)

Un projet qui structure une offre de territoire sous la forme d'une «box cadeau» ESS

Sept Lieux collectifs de proximité (LCP) sont implantés sur la métropole nantaise, dont quatre dans les QPV (comme Bellevue sur les communes de Nantes et Saint Herblain). Ce sont des associations avec un ancrage territorial fort qui gèrent et animent des lieux permettant l'accueil de publics divers. Les LCP développent des projets à forte vocation sociale qui s'articulent avec le développement d'activités économiques singulières et innovantes (ex : café culturel, institut de beauté social, café des enfants, location de vélos familiaux, restauration-traiteur...).

Travaillant en réseau depuis plusieurs années, les LCP se sont regroupés, en 2016, au sein de l'association «Réseau des lieux collectifs de proximité» dont l'objet est de porter le développement de projets collectifs de plus grande ampleur.

Le projet ESS & MOI est né récemment de la volonté de créer des passerelles entre les projets des différents LCP, de donner de la visibilité au réseau et à ses membres, de développer l'autofinancement des structures et d'ouvrir le réseau à de nouveaux porteurs de projet. ESS & MOI est un concept de box cadeau ESS multithématique (bien-être, plaisirs gourmands, ateliers, loisirs...) qui permet à un ensemble varié de structures de l'ESS (LCP mais pas seulement) de promouvoir leurs actions et leurs savoir-faire. Durant la phase d'expérimentation (2016-2017), 450 coffrets ont été vendus pour un chiffre d'affaires de près de 18 000 euros. D'ici à 2022, l'objectif du réseau est de fédérer 50 structures en Loire-Atlantique et de vendre 2 000 coffrets box par an. Ce volume permettra l'autofinancement de 2,5 ETP.

Le modèle économique du projet ESS & MOI repose sur une répartition du chiffre d'affaires entre ceux qui vendent les boxes (elles sont en vente chez tous les participants), ceux qui réalisent les prestations et le réseau LCP qui assure la gestion du projet. Des demandes de financement complémentaires, nécessaires pour accompagner le développement du projet dans les premières années, sont actuellement en cours d'instruction. Le réseau a, par ailleurs, intégré l'incubateur des Ecosolies en juin 2018 pour être appuyé dans sa stratégie commerciale, sa communication.

ESS & MOI contribue enfin à développer une dynamique de coopération et d'échanges entre une diversité d'acteurs (associations, entreprises, collectivités, habitants du territoire...) et d'univers différents (QPV/hors QPV, ville/campagne).

Davantage d'associations dans l'ESS dans les QPV

Lorsqu'ils sont situés dans des QPV, les établissements de l'ESS relèvent, dans leur grande majorité et plus qu'ailleurs, d'une association type loi 1901 ou assimilé : c'est ainsi le cas de 89,2 % d'entre eux contre 84,6 % de ceux des EPCI/EPT englobants (tableau 1). À l'inverse, les établissements situés au sein des QPV relèvent moins fréquemment d'une coopérative (5,9 %, contre 9,4 % dans l'ensemble des EPCI comprenant au moins un QPV).

Pour autant, si depuis plusieurs années les associations sont majoritaires, y compris dans les QPV, selon les acteurs locaux de l'ESS, de nouvelles coopératives se créent (encadré «Un lieu coopératif en plein cœur de Saint-Denis (93) : la coopérative Pointcarré») principalement sous la forme de SCIC (sociétés

coopératives d'intérêt collectif) et de SCOP (sociétés coopératives et participatives). Les activités de ces structures s'orientent vers l'accompagnement à la création d'entreprises (coopératives d'activités et d'emploi, coopératives jeunesses de services, coopératives éphémères de jeunesse), l'économie circulaire (coopérative d'approvisionnement et de distribution de produits biologiques ou locaux, gestion des déchets, etc.), la *silver économie* (revalorisation de matériel médical et paramédical), ou encore la mobilité (auto-école sociale, location de véhicules, self-garage, etc.). Ces formes coopératives permettent d'associer largement les utilisateurs/bénéficiaires des biens et services, les fournisseurs/prestataires, mais aussi les partenaires publics.

Tableau 1

Catégories juridiques des établissements de l'ESS des EPCI/EPT dont ceux au sein d'un QPV

	Au sein des EPCI/EPT 2017 englobants			
	Ensemble des établissements de l'ESS		Dont au sein d'un QPV	
	Nombre	En %	Nombre	En %
Ensemble	135 400	100	10 600	100
Associations	114 600	84,6	9 400	89,2
Coopératives	12 700	9,4	600	5,9
Fondations	1 400	1,0	100	0,7
Mutuelles	6 500	4,8	400	3,9
Sociétés commerciales non coopératives	200	0,2	0	0,2

Source : Fichier Sirene 2018.

Champ : établissements de l'ESS au 1^{er} janvier 2018, France entière.

Calculs : ONPV.

Note de lecture : 9 400 des 10 600 établissements employeurs de l'ESS implantés en QPV relèvent d'une association, soit 89,2 %.



UN LIEU COOPÉRATIF EN PLEIN CŒUR DE SAINT-DENIS (93): LA COOPÉRATIVE POINTCARRÉ

La coopérative Pointcarré est née d'un projet formé par plusieurs acteurs du territoire, réunis chaque année dans la Foire des savoirs-faire solidaires de Saint-Denis. Ce projet implique les habitants, les associations, les collectivités autour d'un territoire très majoritairement constitué de quartiers de la politique de la ville.

Créée en 2014, la coopérative commence son activité en 2016, s'appuyant pour son lancement sur un investissement de 500 000 euros, dont 200 000 apportés par la région Île-de-France, l'établissement public territorial de Plaine Commune et le département de Seine-Saint-Denis ainsi que sur plusieurs emprunts contractés auprès de France Active et de banques coopératives (Nef et Crédit Coopératif). Cette activité s'organise autour d'un ancien garage de 450 m² réaménagé en plusieurs espaces : une boutique de produits de créateurs locaux, un café, un espace de création d'entreprise, un centre de formation, un FabLab³... Les objectifs de la coopérative sont multiples : améliorer les conditions de travail des créateurs, œuvrer au développement du territoire et des initiatives de l'ESS sur celui-ci et être un lieu de rencontre entre acteurs locaux, le tout dans un esprit de coopération et d'économie circulaire. La coopérative s'adresse à des publics divers : les habitants du quartier, les indépendants, des créateurs et un public professionnel. Dans un même lieu se rencontrent salariés, fournisseurs, usagers, dans l'idée d'être une « coopérative de territoire ». Plusieurs autres structures s'y sont associées, comme la Maison des initiatives économiques locales (Miel), une pépinière d'entreprises et la couveuse Epicéas.

La coopérative, qui compte aujourd'hui 5 salariés et 70 associés, travaille avec une cinquantaine de fournisseurs quasiment tous locaux. Elle fonctionne avec 70 % de ressources propres et 30 % de subventions.

Son statut de société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) lui permet d'impliquer les parties prenantes du projet dans sa gouvernance. Cinq collèges se partagent les votes dans son assemblée générale : les bénéficiaires (25 % des votes), les soutiens (10 % des votes), les partenaires (20 % des votes), les salariés qui ont tous choisi d'être associés (15 % des votes) et les fondateurs (30 % des votes). La coopérative est la première pour laquelle l'établissement public territorial Plaine Commune a fait le choix de participer à la gouvernance.

« La coopérative est un lieu de vie ouvert aux initiatives des habitants. C'est à eux d'en faire ce qu'ils veulent. On veut être à l'image des habitants et de ce qu'ils ont envie d'entreprendre. C'est un espace pour apprendre, découvrir et prototyper, former et accompagner. » Élie Préveral, directeur général de la coopérative Pointcarré.

3. Alliant usages numériques et réparation, le Fablab est un espace ouvert à tous qui offre la possibilité de réparer ou réaliser des objets soi-même (notamment grâce à l'imprimante 3D), de partager ses compétences et d'apprendre au contact du chef d'atelier et des autres usagers.

Des établissements de taille comparable à ceux des EPCI/EPT englobants

Les établissements de l'ESS situés au sein des QPV ont un nombre de salariés relativement comparables à ceux situés dans les EPCI/EPT englobants (tableau 2). Ainsi, 59,4 % des établissements employeurs de l'ESS au sein d'un QPV emploient de 1 à 4 salarié(s), contre 59,8 % sur l'ensemble des EPCI comprenant au moins un QPV. Pour autant, 35,7 % sont de taille intermédiaire (de 5 à 50 salariés), contre 33,8 % dans les

EPCI comprenant au moins QPV. Cela est dû, notamment, à la surreprésentation des établissements intervenant dans le champ de la santé et de l'action sociale dans les QPV, ce secteur mobilisant des établissements avec davantage de salariés. Toutefois, les établissements employant au moins 50 salariés sont moins représentés en QPV (4,9 %, contre 6,4 % sur l'ensemble de l'EPCI comprenant au moins un QPV).

Tableau 2

Nombre de salariés des établissements de l'ESS dans les QPV et les EPCI/EPT englobants

	Au sein des EPCI/EPT 2017 englobants			
	Nombre total d'établissements de l'ESS		Dont au sein d'un QPV	
	En nombre	En %	En nombre	En %
Ensemble	135 400	100,0	10 600	100,0
De 1 à 4 salarié(s)	81 000	59,8	6 300	59,4
De 5 à 9 salariés	16 400	12,1	1 300	12,6
De 10 à 19 salariés	16 300	12,0	1 400	13,1
De 20 à 49 salariés	13 100	9,7	1 100	10,0
50 salariés ou plus	8 600	6,4	500	4,9

Source : Fichier Sirene 2018.**Champ :** établissements de l'ESS au 1^{er} janvier 2018, France entière.**Calculs :** ONPV.**Note de lecture :** 6 300, soit 59,4 %, des 10 600 établissements employeurs de l'ESS situés au sein d'un QPV emploient de 1 à 4 salariés.

Les établissements de l'ESS sont plus présents dans les quartiers qui rencontrent globalement le plus de difficultés

Par rapport aux établissements du secteur marchand non agricole, les établissements de l'ESS sont davantage implantés dans des QPV métropolitains⁴ caractérisés par des difficultés économiques prégnantes. Cette plus grande précarité peut s'appréhender sous le prisme des typologies de quartiers réalisées par l'ONPV (**encadré «La typologie**

«emploi et activité économique» caractérisant les QPV»). Ainsi, au sein des QPV, 38,2 % des établissements de l'ESS (soit 3 700) sont implantés dans un quartier «qui profite d'un environnement dynamique», contre 49,9 % des établissements du secteur marchand non agricole (**tableau 3**). Ainsi, 3 800 sont implantés au sein d'un quartier en décro-

4. Cette analyse n'est pas réalisable pour les Drom.

Tableau 3

Caractéristiques des QPV métropolitains comprenant un établissement de l'ESS ou du secteur marchand non agricole

	Établissements de l'ESS		Établissements du secteur marchand non agricole
	En nombre	En %	En %
Total	9 700	100,0	100,0
Quartiers qui profitent d'un environnement dynamique	3 700	38,2	49,9
Quartiers en décrochage	3 800	38,9	33,1
Quartiers en difficulté dans un environnement industriel	2 200	22,9	17,0

Source : Fichier Sirene 2018, 2016.**Champ :** établissements de l'ESS au 1^{er} janvier 2018 (2016 pour le secteur marchand), France métropolitaine.**Calculs :** ONPV.**Note de lecture :** 3 700 des 9 700 établissements de l'ESS situés au sein d'un QPV métropolitain profitant d'un environnement dynamique, soit 38,2 %. Cette part atteint 49,9 % pour les établissements du secteur marchand non agricole.

chage économique par rapport à son agglomération, soit 38,9 %, contre 33,1 % pour le secteur marchand non agricole. Enfin, 2 200 sont implantés au sein d'un QPV en difficultés économiques dans un environnement lui-même défavorable, soit 22,9 %, contre 17,0 % pour le secteur marchand non agri-

cole. Selon les acteurs locaux de l'ESS, cette plus grande précarité des QPV abritant des établissements de l'ESS pourrait confirmer le rôle majeur de cette dernière dans des quartiers où, bien souvent, le secteur privé lucratif s'est retiré et où le secteur public ne couvre pas l'ensemble des besoins des populations.

LA TYPOLOGIE «EMPLOI ET ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE» CARACTÉRISANT LES QPV

Trois typologies visant à regrouper les QPV ont été définies par l'ONPV [Sala, 2016], chacune relative à l'un des piliers de la politique de la ville : cadre de vie, cohésion sociale, emploi et activité économique. Ces typologies, s'appuient sur les caractéristiques propres des quartiers, mais également sur celles de leurs agglomérations englobantes.

S'agissant de la typologie relative à l'emploi et à l'activité économique, trois classes de quartiers se dégagent :

- **ceux qui profitent d'un environnement dynamique.** Il s'agit de quartiers pour lesquels les indicateurs économiques sont plutôt favorables, relativement aux autres quartiers, et qui bénéficient d'un contexte (au niveau de la zone d'emploi) également favorable ;
- **ceux en décrochage.** Il s'agit de quartiers avec des indicateurs économiques en retrait, dans un environnement (au niveau de la zone d'emploi) plutôt favorable ;
- **ceux en difficulté dans un environnement industriel.** Il s'agit de quartiers avec des indicateurs économiques en retrait, dans un environnement (au niveau de la zone d'emploi) également défavorable.

Plus de 100 000 emplois dans les établissements de l'ESS situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

L'analyse dans les QPV de l'emploi salarié selon qu'il relève ou non de l'ESS aurait été pertinente, mais les données « hors ESS » ne sont pas disponibles. L'absence de ces données de contexte contraint donc à adopter un prisme essentiellement descriptif qui vise à dégager les spécificités des emplois des établissements dans les QPV par rapport à ceux de l'ensemble des établissements de l'ESS. Les établissements de l'ESS situés dans les QPV emploient 103 900 salariés (représentant 87 000 équivalents temps plein), soit 4,4 % de l'ensemble des salariés de l'ESS en France entière (tableau 4).

Les établissements de l'ESS situés en QPV relevant davantage d'associations de type loi 1901 (89,2 % des établissements employeurs, tableau 1), l'emploi associatif est, de fait, surreprésenté dans les QPV où il regroupe 85,4 %

des emplois de l'ESS (+ 7,7 points par rapport à l'ESS sur l'ensemble du territoire). Quel que soit leur lieu d'implantation, les établissements de l'ESS associatifs emploient, dans la majorité des cas (plus de 60,0 %), moins de 5 salariés. L'importance de l'emploi associatif se fait à la défaveur de l'emploi coopératif qui ne représente que 8,4 % de l'emploi ESS dans les QPV alors que sa part s'élève à 12,5 % dans les EPCI/EPT englobants et à 12,9 % à l'échelle de la France entière. Les mutuelles représentent, quant à elles, 3,6 % des emplois de l'ESS au sein des QPV (contre 5,8 % dans les EPCI/EPT englobants comme au niveau national). Les mutuelles de l'ESS implantées en QPV sont plus souvent de plus petites tailles que celles situées sur l'ensemble du territoire : 62,5 % ont moins de 5 salariés, contre 53,4 % des mutuelles de l'ESS de France entière.

Tableau 4

L'emploi dans les établissements de l'ESS

	Emploi dans l'ESS dans les QPV		Emploi dans l'ESS dans les EPCI/EPT englobants	Emploi dans l'ESS France entière
	En nombre	En %	En %	En %
Ensemble des emplois	103900	100,0	100,0	100,0
Associations + fondations	91500	88,1	81,3	81,3
<i>dont associations</i>	88700	85,4	<i>nd</i>	77,7
Coopératives	8700	8,4	12,5	12,9
Mutuelles	3700	3,6	5,8	5,8

Source : Fichier Sirene 2018 et Insee Clap 2015.

Champ : établissements de l'ESS au 1^{er} janvier 2018/données sur l'emploi au 1^{er} janvier 2016, France entière (hors Mayotte).

Calculs : Observatoire national de l'ESS-CNCRESS.

Note de lecture : les établissements de l'ESS présents en QPV emploient 103 900 salariés, dont 88 700 dans les associations, soit 85,4 %.

L'ESS très présente dans les régions métropolitaines traditionnelles de la politique de la ville et les territoires ultra-marins

Les établissements de l'ESS sont particulièrement représentés en Île-de-France, en Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans les Hauts-de-France (carte 1). La répartition territoriale des emplois de l'ESS en QPV résulte donc de cette implantation (carte 2). Elle fait ainsi apparaître de fortes disparités régionales entre l'ouest de la France où les emplois en QPV représentent moins de 3,0 % des emplois de l'ESS et les régions historiques de la politique de la ville (Île-de-France, Hauts-de-France,

Provence-Alpes-Côte d'Azur) pour lesquelles l'emploi dans les QPV pèse entre 5,0 et 10,0 % de l'emploi relevant de l'ESS. La situation des territoires ultra-marins (La Réunion, Guyane, Guadeloupe et Martinique) est particulière, puisque les QPV abritent jusqu'à 30,0 % des emplois de l'ESS du territoire (encadré «**Professionaliser les acteurs pour construire la solidarité : l'exemple de l'Emap de Bois d'Olives à Saint-Pierre, La Réunion**»).



PROFESSIONNALISER LES ACTEURS POUR CONSTRUIRE LA SOLIDARITÉ : L'EXEMPLE DE L'EMAP DE BOIS D'OLIVES À SAINT-PIERRE, LA RÉUNION

Résultat de l'essaimage d'une fondation, l'École des métiers de l'accompagnement de la personne (Emap) a été créée le 6 février 2002. Située à Bois d'Olives (Saint-Pierre), il s'agit d'une association dont le cœur de métier est la formation en intervention sociale. Soucieuse de répondre à l'évolution des besoins de la population, l'Emap inscrit son action dans le champ de l'économie sociale et solidaire.

L'Emap a infléchi son projet pédagogique et organisationnel afin de former l'ensemble des acteurs du territoire en s'appuyant sur les outils et dispositifs de l'ESS pour bâtir les solidarités et «faire société». De manière concrète, elle porte le pôle territorial coopération économique⁵ de Bois d'Olives, une entreprise d'insertion, une coopérative d'activités et d'emplois (CAE), ainsi qu'une association de gestion et d'animation d'activité sociale et/ou économique. L'Emap est également labellisée entreprise solidaire d'utilité sociale (Esus). La formation à l'accompagnement des publics vulnérables et son articulation aux activités sociales collectives et communautaires sont devenues des finalités majeures. L'Emap compte aujourd'hui 39 salariés permanents et 150 formateurs occasionnels. Elle est organisée en deux grands départements (un consacré à la formation tout au long de la vie ; un autre dédié au développement local et à l'inclusion sociale) qui sont reliés par un pôle Animation recherche et développement.

Ses activités s'adressent particulièrement aux publics éloignés de l'emploi et/ou engageant un parcours de professionnalisation, à des personnes accompagnées ou ayant été accompagnées qui ont entamé un processus de réinsertion, à des salariés des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux ainsi qu'à des habitants du quartier soucieux de participer au développement de leur territoire et à l'émergence des solidarités.

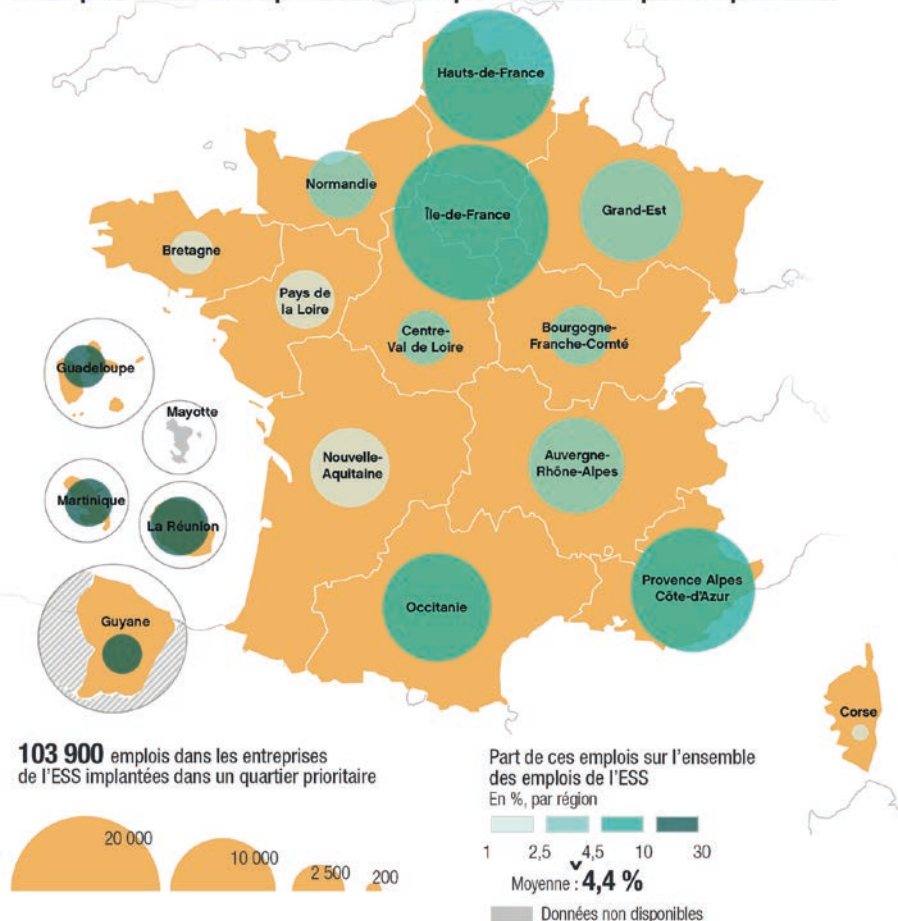
En 2017, l'Emap a formé plus de 877 personnes dont la moitié se préparant à un diplôme de l'action sociale et des familles, de la santé ou du monde universitaire. Ses partenaires sont nombreux et occupent différents champs d'activité : acteurs institutionnels (Région, Département, contrat de ville de la mairie de Saint-Pierre) acteurs de l'ESS et de l'éducation (Université de La Réunion, Ligue de l'enseignement, Fédération des acteurs de la solidarité, etc.), acteurs économiques (marché de gros de Saint-Pierre, entreprises locales, etc.). L'Emap sollicite également les partenaires de l'économie marchande dans une logique de mécénat.

5. Un pôle territorial de coopération économique (PTCE) est, sur un territoire donné, un regroupement d'acteurs (collectivités locales, entreprises, acteurs de la recherche/formation) qui met en œuvre une stratégie commune et continue de coopération et de mutualisation au service de projets économiques innovants de développement local durable.

Carte 2

Nombre d'emplois dans les établissements de l'ESS implantés en QPV et parts régionales sur l'ensemble des emplois de l'ESS

Les emplois dans les entreprises de l'ESS implantées dans les quartiers prioritaires



Source : fichier Sirene 2018 et Insee Clap 2015.

Champ : établissements de l'ESS au 1^{er} janvier 2018/données sur l'emploi au 1^{er} janvier 2016, France entière (hors Mayotte).

Calculs : Observatoire national de l'ESS-CNCRESS.

Note de lecture : les établissements de l'ESS présents en QPV emploient 20 200 salariés en Île-de-France, soit 5,2 % des emplois de l'ESS sur ce territoire.

Réalisation : CGET/DST/Cellule Carto, FP, 2018.

L'action sociale et le secteur des sports et loisirs, principaux pourvoyeurs d'emplois dans l'ESS des quartiers

Conformément aux caractéristiques des établissements de l'ESS implantés en QPV [CNCRESS-CGET, 2017], les emplois dans ces structures sont de même type que ceux du secteur associatif et des secteurs de l'action sociale et du sport et loisirs, qui sont majoritaires dans l'ESS⁶.

En effet, 44,9 % des salariés travaillant dans un établissement de l'ESS dans un QPV sont employés dans le secteur de l'action sociale, contre 40,9 % pour l'ensemble des salariés de l'ESS en France entière (tableau 5). En cela, l'ESS répond au besoin d'accompagnement d'une population en situation de fragilité.

6. La part des établissements de l'ESS en QPV dont le secteur d'activité est mal déterminé est importante (supérieure à 30 %). De fait, la confrontation directe des répartitions des emplois et des entreprises de l'ESS dans le cadre de cette étude est malaisée.

Tableau 5

Répartition sectorielle des emplois dans l'ESS dans les QPV et en France (en %)

	Périmètre strict des QPV (en %)	France entière (en %)
Ensemble	100,0	100
Action sociale	44,9	40,9
Accueil de jeunes enfants	3,5	1,7
Aide par le travail	3,0	6,5
Aide à domicile	7,5	7,1
Hébergement médico-social et social	11,9	17,0
Autres actions sociales	19,0	8,5
Enseignement	12,0	14,0
Enseignement primaire/secondaire/supérieur	7,3	11,2
Formation adulte	3,1	2,0
Autres enseignements	1,6	1,6
Activités financières et d'assurance	6,9	10,7
Soutien aux entreprises	5,5	6,0
Santé humaine	4,9	7,6
Sports et loisirs	4,8	3,8
Arts et spectacles	2,2	1,4
Hébergement et restauration	1,5	1,1
Commerce	0,6	2,5
Industrie et construction	0,4	2,1
Autres organisations fonctionnant par adhésion volontaire	14,4	7,1
Autres services	1,8	1,4

Source : fichier Sirene 2018 et Insee Clap 2015.**Champ :** établissements de l'ESS au 1^{er} janvier 2018/données sur l'emploi au 1^{er} janvier 2016, France entière (hors Mayotte).**Calculs :** Observatoire national de l'ESS-CNCRESS.**Note de lecture :** les emplois du secteur de l'action sociale représentent 44,9 % des emplois de l'ESS dans les QPV, contre 40,9 % sur l'ensemble des établissements de l'ESS de France entière.

Dans les QPV, les principaux emplois de ce secteur relèvent davantage des « autres actions sociales » (médiation sociale, prévention, solidarité, accueils de jours, etc. : + 21,6 points en moyenne) et de l'accueil de jeunes enfants (crèches parentales/associatives : + 3,5 points), contrairement au reste du territoire où les emplois relèvent davantage de l'aide par le travail et de l'hébergement médico-social et social.

Le poids de l'emploi dans l'ESS dans le sec-

teur des arts et spectacles (+ 0,8 point) et des sports et loisirs (+ 1,0 point) est également légèrement plus fort dans les QPV que sur l'ensemble du territoire. Or, les établissements du secteur des sports et loisirs sont sous-représentés dans les QPV (12,4 % des établissements situés au sein des QPV, contre 16,4 % pour l'ensemble des établissements de l'ESS sur le territoire, [CGET-CNCRESS 2018]) : les établissements de ce secteur emploient donc davantage de salariés dans les QPV.

De nombreuses structures de l'ESS sont également classées dans le code APE⁷ «Autres organisations fonctionnant par adhésion volontaire» (+ 7,3 points), souvent attribué par les services de l'Insee aux associations dont l'activité est multiple et ne rentre pas dans un code APE spécifique. Le fait que près d'une association sur trois et 7 % des effectifs salariés soient classés dans ce code APE rend plus difficile l'analyse statistique d'une partie du secteur associatif. Or, bien souvent les associations «non classées» sont en réalité «mal classées» et relèvent principalement :

- de l'action sociale, plus présente en QPV ;
- de l'enseignement ;
- du secteur socioculturel et de l'éduca-

tion populaire, également mieux représentées en QPV ;

– de fédérations et réseaux départementaux et régionaux de l'ESS : réseaux d'éducation populaire, de l'éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD), du secteur sanitaire et social, ligues et fédérations sportives, etc.

Il y a un effet «siège social» dans les grandes villes dans lesquelles les QPV sont situés, ce pour quoi on retrouve également davantage les sièges des réseaux fédératifs de l'ESS dans les QPV.

Enfin, l'emploi dans les franges plus marchandes de l'ESS est moins important dans les QPV (activités financières et d'assurance, soutien aux entreprises, commerce).

7. APE : activité principale exercée.

Un salariat féminin et plus jeune dans les entreprises de l'ESS implantées en QPV

Les femmes sont majoritaires parmi les emplois salariés des établissements de l'ESS que ce soit en QPV ou sur l'ensemble du territoire (respectivement 66,0 % et 68,0 %, [tableau 6](#)). Elles sont, en effet, très présentes sur les métiers du Care (santé, action sociale), de l'enseignement ainsi que des activités financières et d'assurances (banques coopératives et mutuelles d'assurances), importantes dans l'ESS.

La répartition par âge est relativement comparable chez les salariés de l'ESS selon qu'ils travaillent ou non dans un QPV. Seule la classe d'âge des moins de 30 ans est légèrement surreprésentée (+2,6 points). Comme à l'échelle nationale, les salariés de l'ESS travaillant dans les QPV sont plus âgés que leurs homologues travaillant dans le secteur marchand non agricole (26,9 % ont plus de

Tableau 6

Répartition des salariés travaillant en QPV par sexe et tranche d'âge (en %)

	Périmètre strict des QPV (en %)	France entière (en %)
Sexe		
Femmes	66,0	68,0
Hommes	34,0	32,0
Tranche d'âge		
Moins de 30 ans	23,6	18,2
De 30 à 39 ans	24,7	24,1
De 40 à 49 ans	24,7	27,6
50 ans et plus	26,9	30,0

Source : fichier Sirene 2018 et Insee Dads 2015.

Champ : établissements de l'ESS au 1^{er} janvier 2018/données sur l'emploi au 1^{er} janvier 2016, France entière (hors Mayotte)

Calculs : Observatoire national de l'ESS-CNCRESS

Note de lecture : 23,6 % des salariés travaillant dans les établissements de l'ESS implantés en QPV ont moins de 30 ans, leur part est de 18,2 % dans l'ESS à l'échelle nationale.

8. Source :
Insee Dads 2015.

50 ans dans l'ESS contre 22,8 %⁸). Cette spécificité est liée à l'orientation sectorielle des emplois dans l'ESS. Les établissements les plus pourvoyeurs d'emplois dans l'ESS (action sociale, santé humaine, enseignement et activités financières et d'assurance) présentent

une structure par âge vieillissante [CNCRESS, 2016] au regard notamment de secteurs qui font plus appel à de jeunes salariés comme le commerce, l'industrie, les services aux entreprises ou l'hôtellerie-restauration, et qui sont moins représentés dans l'ESS.

Des emplois moins pérennes pour les salariés de l'ESS travaillant dans les QPV

9. Source : enquête
Emploi en continu
2017 de l'Insee

À l'instar de l'ensemble des salariés des QPV [Dieusaert, 2018c], ceux travaillant dans des établissements de l'ESS implantés en QPV occupent des emplois moins pérennes que sur le reste du territoire : 58,4 % sont en CDI et 15,5 % en CDD, contre respectivement 74,6 % et 11,5 % sur l'ensemble du territoire (tableau 7). Dans les établissements de l'ESS implantés en QPV, la part des emplois aidés est, en outre, plus élevée que sur l'ensemble du territoire (16,0 %, contre 8,8 %), et beaucoup plus que dans le secteur marchand (2,3 %). Le reste des « autres contrats » se compose d'apprentis, d'intérimaires et de contrats de professionnalisation. L'orientation sectorielle des établissements situés en QPV explique, pour une large part, cette surreprésentation des emplois aidés. En effet, les secteurs de l'action sociale (y compris l'insertion par l'activité économique), des arts et spectacles et des sports et loisirs, surreprésentés en QPV, comprennent une part forte de contrats aidés. Ce poids plus important des emplois aidés parmi les salariés des établissements implantés en QPV souligne le rôle insertionnel prégnant de l'ESS dans les QPV pour des publics plus éloignés de l'emploi. Dans certains secteurs de l'ESS, les salariés constituent également le public bénéficiaire de la structure (insertion par l'activité économique, secteurs adaptés). De fait, un certain nombre de ces structures sont directement implantées dans les QPV, au plus près des publics

bénéficiaires qui sont aussi salariés. L'insertion par l'activité économique et le secteur adapté (établissements et services d'aide par le travail, entreprises adaptées) emploient, en effet, des salariés qui travaillent pour l'entreprise/association et sont également bénéficiaires d'un accompagnement socioprofessionnel.

En 2017, 25,5 % des personnes en emploi des QPV sont à temps partiel, contre 17,6 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes⁹. Or, notamment en raison d'un temps partiel subi, 12,0 % des actifs occupés des QPV sont dans une situation de sous-emploi, contre 5,7 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes [Dieusaert, 2019c]. Dans l'ESS également, les postes à temps partiel sont plus fréquents dans les entreprises implantées dans les QPV que dans le reste du territoire (46,1 %, contre 35,7 %). Dans les emplois des établissements de l'ESS situés dans les QPV, la part élevée de contrats à temps partiel est doublement renforcée : d'une part les secteurs et les métiers particulièrement touchés par le temps partiel (aides à domicile, animateurs et animatrices socioculturels et de loisirs...) sont surreprésentés en QPV et, d'autre part, les femmes, davantage concernées par le travail à temps partiel, sont majoritaires dans l'ESS. Ainsi, 48,1 % des femmes des QPV occupant un emploi dans un établissement de l'ESS implanté dans un QPV sont à temps partiel, contre 42,3 % des hommes.

Tableau 7

Répartition des salariés de l'ESS par contrat de travail et temps de travail

	Périmètre strict des QPV (en %)	France entière (en %)
Contrat de travail		
CDI	58,4	74,6
CDD	15,5	11,5
Autres contrats de travail	26,2	14,0
<i>dont emplois aidés</i>	<i>16,0</i>	<i>7,1</i>
Temps de travail		
Temps complet	53,9	64,3
Temps partiel	46,1	35,7

Source : fichier Sirene 2018 et Insee Dads 2015.**Champ :** établissements de l'ESS au 1^{er} janvier 2018/données sur l'emploi au 1^{er} janvier 2016, France entière (hors Mayotte)**Calculs :** Observatoire national de l'ESS-CNCRESS**Note de lecture :** 58,4 % des salariés de l'ESS occupent un emploi en CDI dans les établissements de l'ESS situés en QPV, contre 74,6 % pour l'ensemble des salariés de l'ESS.

Le poids des animateurs et animatrices socioculturels déterminant dans les entreprises de l'ESS présentes en QPV

En volume, les principaux métiers exercés dans l'ESS au sein des QPV sont ceux d'aides à domicile (9,3 % de l'ensemble des postes de l'ESS) et d'animateurs et animatrices socioculturels et de loisirs (7,4 %) (**tableau 8**). Par rapport à l'ensemble des métiers de l'ESS à l'échelle de la France entière, les animateurs et animatrices socioculturels et de loisirs sont nettement sur-représentés (+ 3,8 points) ainsi qu'à un degré moindre les agents d'entretien (+2,5 points),

les formateurs et formatrices (+ 1,3 point) et les aides à domicile (+ 1,2 point). De manière encore plus marquée que sur l'ensemble du territoire, l'emploi dans l'ESS dans les QPV est fortement tourné vers les services à la population (personnes âgées, jeunesse). Le rôle des associations socioculturelles, s'appuyant sur les approches pédagogiques et valeurs du mouvement de l'éducation populaire, est particulièrement important dans ces quartiers.

Tableau 8

Les 10 principaux métiers exercés dans les entreprises de l'ESS implantées dans les QPV en 2015

	Nombre de postes	Part des femmes	Poids du métier dans les effectifs de l'ESS	Poids du métier dans les effectifs ESS (France entière)
		(en %)		
Aides à domicile, travailleurs familiaux	12900	94,7	9,3	8,1
Animateurs et animatrices socioculturels et de loisirs	10300	63,7	7,4	3,6
Autres employés administratifs	6400	69,6	4,6	3,3
Agents d'entretien	6200	49,4	4,5	2,0
Secrétaires	5600	93,9	4,0	3,5
Aides-soignants	5500	89,5	3,9	4,4
Agents de service hospitaliers	4900	73,1	3,5	4,4
Formateurs et formatrices	4300	64,9	3,1	1,8
Personnel enseignant du secondaire et du supérieur	4100	64,7	2,9	4,5
Divers personnels des services directs aux particuliers	4000	58,8	2,9	2,1

Source : Insee Dads 2015.**Champ :** établissements de l'ESS au 1^{er} janvier 2018/ensemble des postes non annexes (dont la rémunération annuelle est supérieure à 3 Smic mensuels ou dont la durée d'emploi dépasse 30 jours et 120 heures et 1,5 h/jour) sur l'année 2015, France entière (hors Mayotte).**Calculs :** Observatoire national de l'ESS-CNCRESS.**Note de lecture :** sur l'année 2015, 12 900 postes d'aides à domicile ont été pourvus dans les entreprises de l'ESS situées dans les QPV, dont 94,7 % ont été occupés par des femmes.

Bibliographie

DIEUSAERT P. (2019 a). «Taux d'activité, taux d'emploi, part et taux de chômage: une amélioration de la situation de l'emploi en 2017 en quartiers prioritaires, sauf pour les jeunes», *Rapport ONPV 2018*

DIEUSAERT P. (2019 b). «Démographie d'entreprises dans les quartiers prioritaires: un rattrapage en cours, notamment grâce au secteur du transport», *Rapport ONPV 2018*

DIEUSAERT P. (2019 c). «Statuts d'emploi et sous-emploi: des emplois plus précaires», *Rapport ONPV 2018*

Observatoire national de l'ESS-CNCRESS (2017). *Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire*, coll. «Hors-Série», Juris éditions, Dalloz

Observatoire national de l'ESS-CNCRESS (2017). *Les entreprises de l'économie sociale et solidaire dans les quartiers «politique de la ville»*, CGET

Observatoire national de l'ESS-CNCRESS-Sciences Po Grenoble (2018). *Les facteurs d'implantation des entreprises de l'ESS dans les territoires*

CNCRESS (2016). *Départs à la retraite et opportunités d'emplois dans l'économie sociale et solidaire*,

SALA M. (2016). «Typologies des quartiers prioritaires dans leur environnement», *Rapport ONPV 2016*

SOURCES ET CHAMP D'ÉTUDE

Périmètre des établissements de l'ESS présents en QPV

Cette analyse s'appuie d'abord sur le fichier du Système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements (Sirene), constitué par l'Insee. Ce répertoire référence l'ensemble des établissements du territoire disposant d'un numéro Siret. Le fichier utilisé dans cette étude comprend ainsi l'ensemble des établissements de l'ESS en France entière au 1^{er} janvier 2018, à partir des critères de sélection définis conjointement par le CNCRESS et l'Insee pour la gestion de la liste des entreprises de l'ESS (<https://liste-entreprises.cncres.org/>).

À partir des adresses présentes pour chacun des établissements de ce fichier, le CGET a réalisé la géolocalisation de chacun de ces établissements, avec pour but d'isoler les établissements de l'ESS situés strictement dans les QPV. Pour identifier les caractéristiques propres de ces établissements, celles-ci sont comparées à celles de l'ensemble des établissements situés dans un EPCI comprenant au moins un QPV.

Seuls les établissements employant au moins un salarié sont retenus. Au final, ce fichier qui comprend en France entière 309100 établissements de l'ESS, en référence 190 000 employeurs, dont 135600 dans un EPCI comprenant au moins un QPV. Parmi eux, 10 600 sont situés strictement dans un QPV.

Données sur l'emploi dans les établissements de l'ESS présents en QPV

Les données sur l'emploi proviennent d'une commande réalisée par le CNCRESS auprès des services de l'Insee à partir des bases Clap (Connaissance locale de l'appareil productif) et DADS (Déclaration annuelle des données sociales) au 31 décembre 2015 (dernier millésime disponible). Les indicateurs commandés concernent principalement les caractéristiques de l'emploi dans l'ESS et dans le secteur marchand non agricole dans les QPV (volume, répartition sectorielle, juridique, territoriale, etc.), le profil des salariés (âge, sexe, métiers) ainsi que les conditions d'emploi (contrat de travail, temps de travail, rémunérations).



Bron © Eparecca – Didier Gauducheau

L'évaluation des politiques publiques menées dans les quartiers prioritaires, comme ici à Bron, nécessite une méthodologie particulière.



Premiers pas vers une évaluation quantitative de la politique de la ville

SIMON QUANTIN
MARIE SALA
INSEE

Depuis 2014, les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont définis à partir d'un critère unique, la part de ménages à bas revenus en milieu urbain. En effet, tous les quartiers de plus de 1000 habitants dont le revenu médian est inférieur à 60 % d'un revenu de référence défini à l'échelle de l'unité urbaine ont été sélectionnés. Dès lors, comment évaluer économétriquement les effets de la politique de la ville ? La piste retenue est d'utiliser les quartiers dont le revenu médian est situé juste au-dessus de 60 % du revenu de référence comme contrefactuel, c'est-à-dire pour estimer la situation qu'auraient connue les quartiers prioritaires sans la politique de la ville. Plus précisément, une fois ces quartiers identifiés et leurs caractéristiques détaillées, la pertinence et les limites de trois méthodes économétriques d'évaluation (l'appariement sur observables, la régression sur discontinuité et la méthode du contrôle synthétique) sont discutées. Une illustration de l'utilisation de l'approche par discontinuité est proposée pour étudier l'impact de la politique de la ville sur la proportion de demandeurs d'emploi de catégorie A des quartiers prioritaires qui n'étaient ni Zus, ni quartiers Cucs avant la réforme.

1. Auquel s'associe un nombre minimal d'habitants.

Depuis les années 1970 et les quartiers «habitat et vie sociale», la politique de la ville a multiplié les territoires prioritaires (de la démarche Développement social des quartiers (DSQ) aux quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (Cucs) en passant par les Grands projets de ville (GPV), les zones urbaines sensibles (Zus) et zones franches urbaines) et a, ce faisant, diversifié les critères utilisés pour définir leurs périmètres. Ces critères étaient parfois qualitatifs, ou reposaient sur des indicateurs statistiques nombreux et parfois regroupés de manière complexe dans des indicateurs synthétiques (taux de logements sociaux, caractéristiques de la commune – potentiel fiscal, nombre d'habitants – et de la population des quartiers – densité, taux de chômage, proportion de jeunes de moins de 25 ans, de personnes de nationalité étrangère, etc.).

La loi du 21 février 2014 a simplifié la géographie prioritaire et a redéfini les territoires bénéficiaires de la politique de la ville. Aux zonages multiples succèdent ainsi les quartiers prioritaires de la

politique de la ville (QPV) définis comme des territoires urbains «marqués par un écart de développement économique et social» identifié à partir d'un indicateur unique: le revenu des habitants. Dans ces quartiers, en effet, le revenu médian par unité de consommation doit être nettement inférieur à celui du territoire national et à celui de l'unité urbaine dans laquelle ils se situent. Schématiquement, ce critère simple et explicite précisément par décret¹ sélectionne tous les «grands quartiers à faibles revenus». L'évaluation économétrique impose donc de les comparer à des quartiers similaires mais dont le revenu médian sera nécessairement plus élevé. Cet article propose d'étudier la faisabilité de différentes méthodes économétriques pour mener une telle évaluation en discutant de la pertinence de ces quartiers comme territoire de comparaison. Un exemple de leur utilisation pour quantifier l'impact de la politique de la ville depuis 2015 sur l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A sera aussi présenté.

Comment définir les territoires de comparaison ?

Retour sur la définition de la géographie prioritaire

Le décret du 3 juillet 2014 *relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains* explicite les critères que doivent vérifier les quartiers prioritaires. Ils doivent tout d'abord être situés dans des unités urbaines d'au moins 10 000 habitants et avoir un nombre minimal d'habitants (au moins 1 000). Le critère de revenu des habitants est apprécié en fonction d'un seuil de revenu médian par unité de consommation propre à l'unité urbaine dans laquelle le quartier prioritaire se situe. Dès lors, leur identification nécessite trois étapes : le calcul du seuil de bas revenu propre à chaque unité urbaine de plus de 10 000 habitants, l'identification d'amas de carreaux de plus de 1 000 habitants dont le revenu médian est inférieur à ce seuil, et une phase de consultation des collectivités pour délimiter les quartiers urbains à partir des carreaux sélectionnés (les quartiers doivent en effet être continus et sans enclave).

Calcul du seuil de bas revenu

Le seuil de bas revenu est défini pour chaque unité urbaine de plus de 10 000 habitants. Il correspond à 60 % d'un revenu médian de référence qui est une moyenne pondérée du revenu médian national et du revenu médian de l'unité urbaine.

Pour les unités urbaines de moins de 5 millions d'habitants, ce seuil de bas revenu (SBR) est calculé de la manière suivante :

$$SBR = 0,6 \times [(0,7 \times RMUC_{nat}) + (0,3 \times RMUC_{UU})]$$

où $RMUC_{nat}$ désigne le revenu médian par unité de consommation de France métropolitaine, et $RMUC_{UU}$ désigne le revenu médian par unité de consommation de l'unité urbaine².

Une fois ce seuil défini pour toutes les unités urbaines de plus de 10 000 habitants, les quartiers prioritaires sont constitués à partir des données statistiques carroyées de l'Insee (c'est-à-dire mesurées sur des territoires correspondant à des carreaux de 200 m de côté). Ils sont donc définis à l'échelle infra-communale et s'affranchissent des limites administratives. Plus précisément, les quartiers prioritaires sont obtenus en regroupant des carreaux qui permettent de vérifier le critère de taille (au moins 1 000 habitants) et le critère de revenu (inférieur à 60 % du revenu médian de référence).

Un algorithme de définition en deux étapes

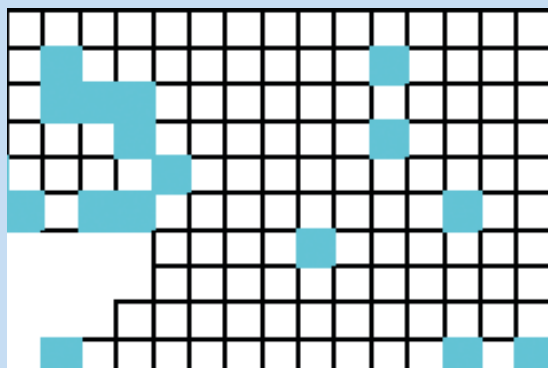
Lors de la première étape, on identifie l'ensemble des carreaux de l'unité urbaine dont le revenu médian est inférieur au seuil fixé. Les carreaux ainsi sélectionnés sont ensuite regroupés en amas dès lors qu'ils sont contigus les uns aux autres, au « sens du Roi », en référence au jeu d'échecs : ils peuvent se rejoindre par les coins. Le [graphique 1](#) montre ainsi tous les carreaux (colorés en bleu) dont le revenu médian est inférieur au seuil de bas revenus. On voit qu'ils forment 2 amas de carreaux distincts et que 7 carreaux restent isolés.

Par définition, chaque zone formée de ces carreaux aura un revenu médian inférieur au seuil de bas revenus. En effet, si dans chaque carreau de l'amas, plus de la moitié de la population touche un revenu inférieur au seuil, alors sur l'ensemble de la zone formée de ces carreaux, cette condition est également respectée.

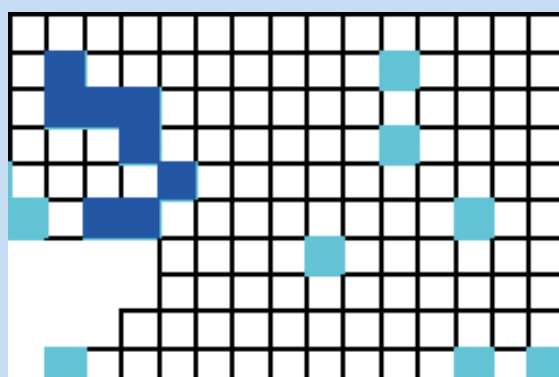
Il faut ensuite s'assurer que la zone ainsi définie comprend plus de 1 000 personnes.

2. Pour la seule unité urbaine de plus de 5 millions d'habitants, à savoir celle de Paris, les pondérations qui servent au calcul du revenu médian de référence ont été inversées pour donner plus de poids à son revenu médian, sensiblement plus élevé que le revenu médian national. Les données utilisées pour toute la définition de la géographie prioritaire sont issues de la source Revenus fiscaux et sociaux localisés des ménages pour 2011 de l'Insee (revenus déclarés avant redistribution). Cette source a, depuis, été remplacée par le dispositif Filosofi (Fichiers localisés sociaux et fiscaux) qui permet de mesurer désormais le revenu disponible (après redistribution et imputation de revenus financiers non déclarés) au niveau local.

Graphique 1
Sélection
de carreaux
au revenu
médian inférieur
à 60 % du revenu
médian
de référence



Graphique 2
Constitution
d'un amas
de carreaux
contigus ayant
au moins
1 000 habitants



Graphique 3
Exemple
de création
d'un quartier
en intégrant
un carreau
au revenu
médian supérieur
à 60 % du revenu
de référence

600 h*	100 h*	400 h*
9800€	10500€	9800€

* h = habitants

Un seul amas de carreaux respecte ce critère sur l'exemple du [graphique 2](#), celui en bleu roi.

La première étape de l'algorithme s'achève ici. Elle ne suffit cependant pas à identifier l'ensemble des zones potentiellement éligibles au regard des critères du décret.

En effet, dans la deuxième étape, des zones complémentaires vont être identifiées. Si l'on reprend l'exemple du Graphique 2, deux carreaux sont séparés par un carreau dont le revenu médian est au-dessus du seuil. Une configuration possible est celle présentée en [graphique 3](#).

Ainsi, si le seuil de bas revenus s'élève sur l'unité urbaine à 10 000 €, les deux carreaux en bleu ont un revenu médian inférieur à ce seuil, en l'occurrence à 9 800 €. Chacun d'eux ayant une population inférieure à 1 000 habitants, ils ne peuvent pas former un quartier prioritaire à eux seuls. À l'inverse la zone formée par les trois carreaux a 1 100 habitants et il est possible que son revenu médian puisse être inférieur à 10 000 € (par exemple, 9 900 €). Ainsi constituée, cette zone est éligible aux critères fixés dans le décret.

La deuxième étape va donc consister à iden-

tifier les zones qui respectent ces critères tout en contrôlant que les carreaux au-dessus du seuil qui vont s'ajouter aux autres pour créer la zone soient le moins peuplés possible (ajout minimal).

Délimitation finale des quartiers

Suite à cette phase d'identification des amas de carreaux, les quartiers ont été délimités «à la voie», une définition plus opérationnelle que des amas de carreaux de 200 mètres de côté. Le tracé des contours a été réalisé de manière à exclure du quartier prioritaire les terrains qui ne comprendraient pas de logements. Une phase de consultation des collectivités locales a été engagée, celles-ci pouvant proposer des modifications des contours initialement dessinés en se basant sur leurs connaissances des réalités locales. Leurs propositions de modification devaient cependant faire l'objet d'une évaluation du respect des critères, c'est-à-dire conserver un revenu médian de la zone modifiée sous le seuil de bas revenus et une population supérieure à 1 000 habitants et ne pas trop augmenter la population de la zone.

Constitution du groupe de contrôle

Évaluer l'efficacité de la politique de la ville suppose de comparer la situation des quartiers qui bénéficient de ses dispositifs à celle qu'ils auraient eu en leur absence. Or cette évolution potentielle appelée «contre-factuelle» est inobservable par nature; on va donc chercher à l'approcher par l'évolution de quartiers aux caractéristiques proches des quartiers prioritaires, dit «groupe de contrôle». La sélection de tels quartiers pose problème, puisque par définition, tout quartier qui remplit les critères de sélection de la «loi Ville» bénéficie de la politique de la ville. Les quartiers non traités se distingueront donc par le non-respect d'au moins un des critères de sélection des quartiers prioritaires, à savoir l'appartenance à une unité urbaine d'au moins 10 000 habitants, une population d'au

moins 1 000 habitants ou un revenu médian inférieur au seuil de bas revenu de référence. En pratique, il est difficile de retenir les quartiers des unités urbaines de moins de 10 000 habitants pour constituer le groupe de contrôle: plus de deux habitants des quartiers prioritaires sur trois habitent dans une unité urbaine de plus de 200 000 habitants [Darriau et al., 2014], les quartiers des très petites unités urbaines se distingueront donc trop des quartiers prioritaires du fait de leur environnement urbain très différent.

La sélection de quartiers pour le groupe de contrôle parmi ceux respectant le critère de bas revenu mais comprenant moins de 1 000 habitants a également été écartée. La politique de la ville n'est pas une politique de lutte contre la pauvreté classique: davantage

3. Contrairement aux quartiers prioritaires, les contours des quartiers contrefactuels n'ont donc pas été définis «à la voie», puisqu'ils n'ont pas fait l'objet d'échanges avec l'échelon local.

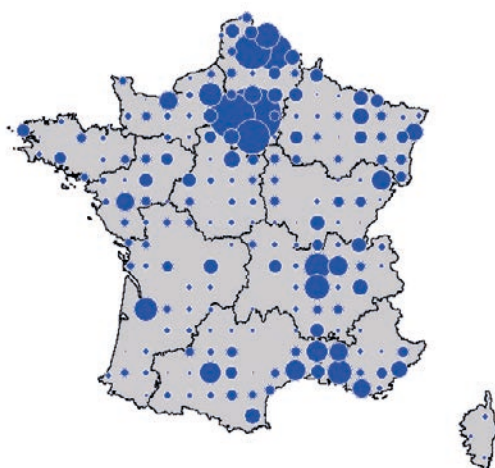
de personnes pauvres habitent hors quartier prioritaire qu'en dedans [Audras-Marcy, 2017]. C'est une politique qui lutte spécifiquement contre les externalités engendrées par la concentration massive de population en situation de précarité en milieu urbain. Comparer les quartiers prioritaires à des quartiers plus petits, c'est-à-dire à des poches de pauvreté plus diffuses, n'a donc pas été privilégié.

Au final, les quartiers retenus pour le groupe de contrôle présentent un revenu médian supérieur au seuil du revenu médian de référence, mais suffisamment proche pour pouvoir être utilisés comme contrefactuels aux quartiers prioritaires. Leurs contours sont déterminés en appliquant une démarche

analogue à celle retenue pour les quartiers prioritaires. Plus précisément, ils se composent de carreaux³ dont le revenu médian est inférieur à 70 % du revenu médian de référence, mais supérieur à 60 %. Parmi eux, ne sont retenus que les quartiers qui n'ont aucune intersection avec des quartiers prioritaires, de manière à s'assurer que les quartiers du groupe de contrôle ne bénéficient pas de la politique de la ville actuelle. Au total, 573 quartiers sont ainsi identifiés ; ils sont donc deux fois moins nombreux que les quartiers prioritaires (1 296 quartiers en France métropolitaine) mais répartis sur l'ensemble du territoire hexagonal tout en étant comme eux plus concentrés dans les grandes métropoles ([carte 1](#) et [carte 2](#)).

Carte 1

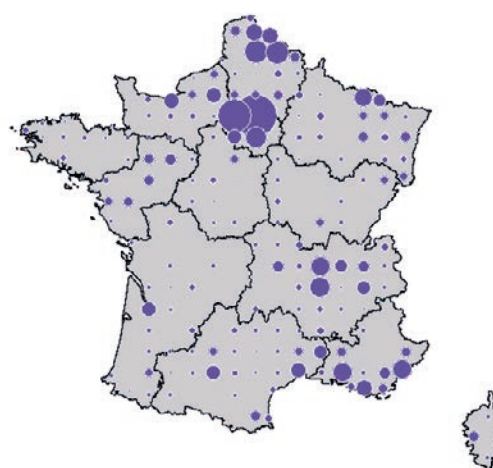
Quartiers prioritaires



Source : CGET, IGN GÉOFLA 2016.
Traitement : Insee.

Carte 2

Quartiers du groupe de contrôle prioritaires



Source : IGN GÉOFLA 2016.
Traitement : Insee.

Typologies des quartiers contrefactuels et différences de caractéristiques observables

L'utilisation du revenu médian comme unique critère de définition de la géographie prioritaire s'appuie sur l'hypothèse d'une corrélation avec les autres caractéristiques socio-démographiques d'un quartier. Toutefois, les quartiers prioritaires, au-delà des différences de revenu médian, ne constituent pas un

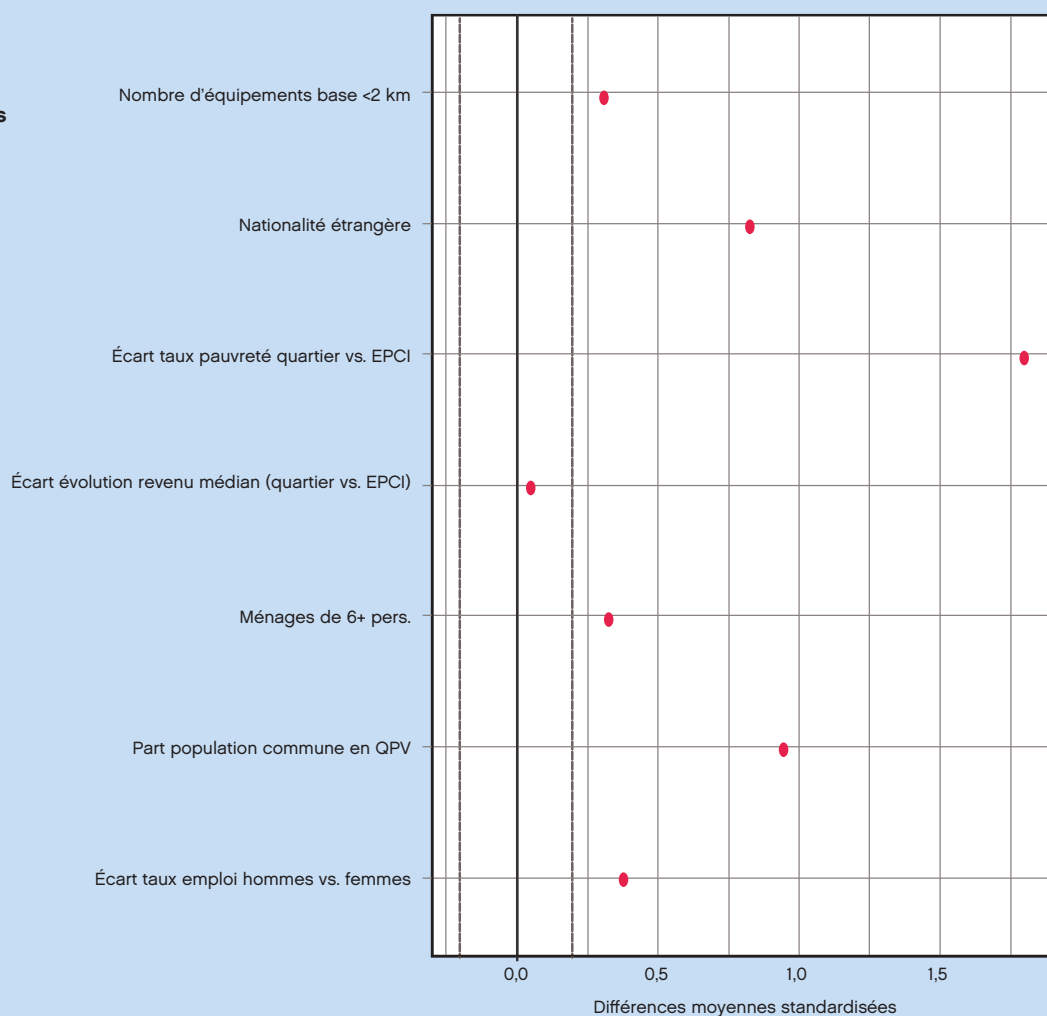
ensemble homogène. Pour décrire les quartiers du groupe de contrôle et les comparer aux quartiers prioritaires, nous reprenons l'approche par typologies développée dans le rapport ONPV 2016 en étudiant notamment les caractéristiques sociodémographiques qui ont présidé à leurs élaborations.

Cohésion sociale

Les quartiers du groupe de contrôle diffèrent nettement des quartiers prioritaires pour ce qui a trait à la cohésion sociale. L'écart du taux de pauvreté du quartier avec celui de l'EPCI environnante est bien plus réduit pour les quartiers contrefactuels ([graphique 4](#)). Cela découle mécaniquement de leur niveau de revenu supérieur à celui des quartiers prioritaires pour une unité urbaine donnée : le revenu médian des ménages de ces quartiers est plus proche du revenu médian de leur environnement, car il est compris entre 60 et 70 % du revenu médian de référence, alors que celui des ménages des quartiers prioritaires est nécessairement inférieur à 60 % du revenu médian de référence. En revanche, cet écart de revenu avec l'EPCI a évolué en moyenne de manière similaire à celui des QPV entre 2007 et 2012 : si les revenus des ménages des quartiers du groupe de contrôle sont supérieurs à ceux des quartiers prioritaires, l'évolution de ces revenus a par contre été semblable sur la période.

La part des étrangers et, dans une moindre mesure, celle des familles nombreuses, est sensiblement inférieure dans les quartiers du groupe de contrôle que dans les QPV. L'écart de taux d'emploi entre les femmes et les hommes est plus limité dans les quartiers du groupe de contrôle : les comportements sur le marché du travail diffèrent moins selon le sexe dans ces quartiers. On peut par contre considérer que l'accès aux équipements de proximité (école, crèche, agence Pôle emploi, bureau de poste, centre de santé, commissariat de police ou gendarmerie) est un peu meilleur dans les QPV : ce résultat est lié à la plus grande superficie des quartiers prioritaires (300 km² en moyenne, contre 230 km² pour les quartiers du groupe de contrôle). Au regard de ces résultats, les quartiers du groupe de contrôle semblent avoir des caractéristiques sociodémographiques moyennes très différentes de celles des quartiers prioritaires.

Graphique 4
Différences
de moyennes
standardisées
pour les
variables propres
à la cohésion
sociale



Source: Insee.

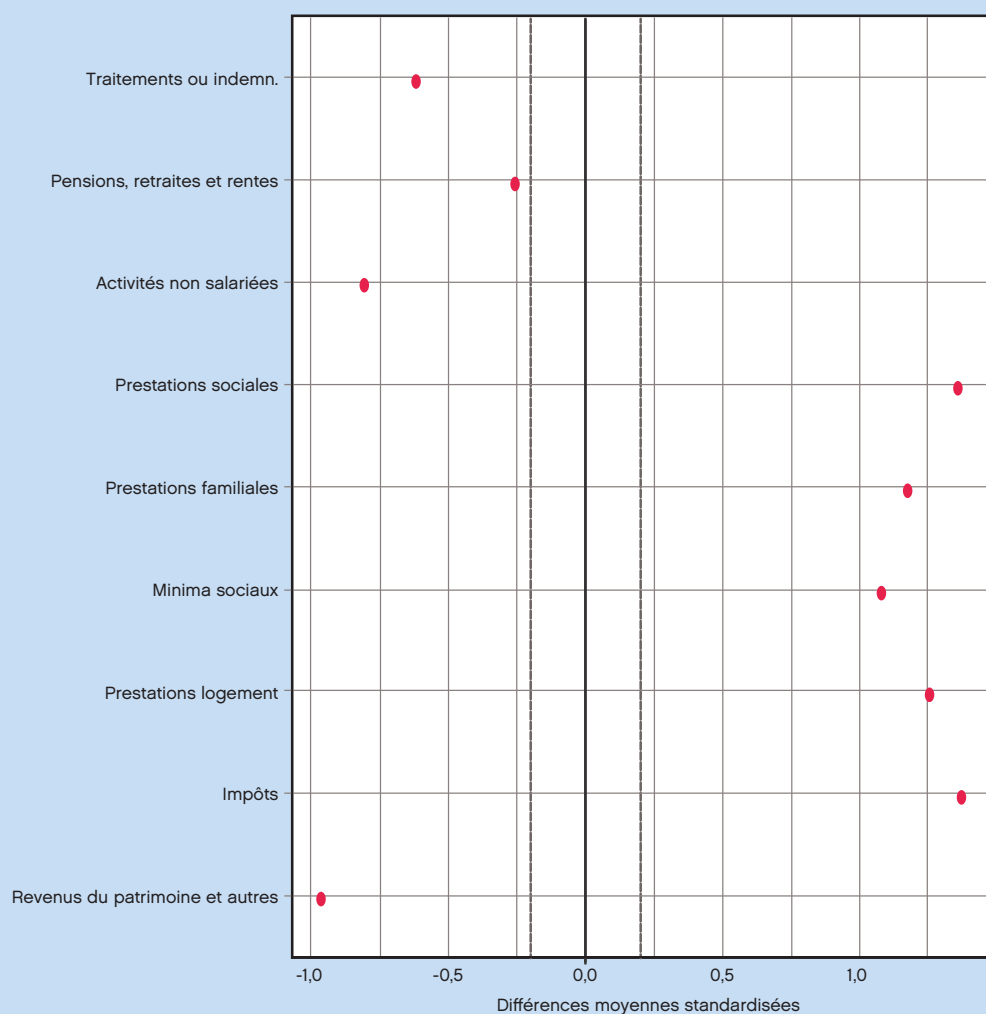
Champ: France métropolitaine.

Note de lecture: en moyenne, les quartiers prioritaires ont plus souvent accès à des équipements à moins de 2 km que les quartiers du groupe de contrôle. La différence de moyenne standardisée étant supérieure à 0,2, la différence entre les deux groupes de quartiers est considérée comme significative pour cette variable.

Traitement: Insee.

La composition du revenu diffère également selon le type de quartier: les ménages des quartiers du groupe de contrôle tirent une part plus importante de leur revenu des revenus d'activité (graphique 5), salariée ou non, des revenus du patrimoine ou encore des retraites. À l'opposé, les quartiers prioritaires se distinguent par la part plus importante de

leur revenu issue des prestations sociales ou des minima sociaux. Ces différences sont, là encore, directement liées aux niveaux de revenu différents selon les quartiers: les QPV, plus pauvres que les quartiers du groupe de contrôle, dépendent davantage des prestations sociales.



Graphique 5
Différence
des moyennes
standardisées
pour les variables
de revenu

Source: Insee.

Champ: France métropolitaine.

Note de lecture: en moyenne, la part des revenus des ménages des quartiers prioritaires issue des salaires, traitements ou indemnités est inférieure à celle des quartiers du groupe de contrôle. La différence de moyenne standardisée étant supérieure à 0,2 en valeur absolue, la différence entre les deux groupes de quartiers est considérée comme significative pour cette variable.

Traitement: Insee.

Les variables ayant trait à la cohésion sociale sont très corrélées au niveau des revenus. Les quartiers du groupe de contrôle, aux revenus supérieurs, diffèrent donc assez nettement des quartiers prioritaires sur les aspects liés à la cohésion sociale (composition sociodémographique, composition du revenu...).

À partir des variables présentées dans le [graphique 4](#), la typologie «cohésion sociale» de

l'ONPV [Sala, 2016] a pu être appliquée sur les quartiers du groupe de contrôle (voir présentation de la méthodologie [encadré 1](#)). Cette typologie distingue quatre classes de quartiers:

- les grands quartiers défavorisés,
- les quartiers intégrés dans un environnement mixte,
- les quartiers ségrégués – les petits quartiers en grande précarité se fondant dans leur environnement.

ENCADRÉ 1 COMMENT CLASSER LES QUARTIERS DU GROUPE DE CONTRÔLE DANS LES TYPOLOGIES ?

Les trois typologies des quartiers prioritaires (cohésion sociale, emploi et cadre vie) ont été obtenues via des classifications ascendantes hiérarchiques, qui ne permettent pas en tant que telles de prédire l'appartenance à une classe d'individus supplémentaires – en l'occurrence, les quartiers contrefactuels. Pour approcher un tel classement, des techniques de machine learning ont été appliquées, plus précisément celles des arbres de décision.

Concrètement, la base de données sur les quartiers prioritaires ayant servi à élaborer la typologie de l'ONPV a été séparée en deux sous-échantillons :

- le premier sous-échantillon sert à estimer le modèle qui permettra de prédire l'appartenance à une classe de la typologie. Il est le plus important par la taille (il comprend trois quarts des QPV),
- le second sous-échantillon permettra de tester que le modèle estimé donne de bonnes prédictions sur le quart des quartiers prioritaires restants, dont on connaît par ailleurs la vraie classe d'appartenance à la typologie.

Les deux sous-échantillons ont été constitués de manière à ce que la proportion de chacune des classes de la typologie soit conservée à l'intérieur de chacun des sous-échantillons.

Pour rééchantillonner l'échantillon d'apprentissage, on utilise une validation croisée : l'échantillon d'apprentissage est divisé en dix échantillons. Un modèle est estimé à partir de neuf échantillons et testé sur le dixième. La démarche est reproduite dix fois, de manière à ce que chacun des échantillons serve d'échantillon de validation du modèle. La validation croisée est répétée trois fois, en faisant varier les dix échantillons tirés. Les modèles estimés sont tous des arbres de décision.

Une fois l'arbre de décision estimé, il est appliqué sur l'échantillon test sélectionné en premier lieu, qui comprend un quart des quartiers prioritaires.

Du fait des différences en moyenne observées sur les variables qui ont servi à construire la typologie, la répartition dans les différentes classes des quartiers du groupe de contrôle ne correspond pas à celle des quartiers prioritaires. Les *quartiers ségrégués* et les *grands quartiers défavorisés* ne sont quasiment pas représentés au sein du groupe de contrôle (**graphique 6** et **graphique 7**). En effet, les quartiers ségrégués sont caractérisés par un écart de niveau de vie important avec leur environnement, ce que ne connaissent pas, par définition, les quartiers du groupe de contrôle, qui ont un revenu médian plus élevé que celui des quartiers prioritaires. Par ailleurs, les *grands quartiers défavorisés* sont habituellement très grands (8 000 habitants en moyenne), alors que

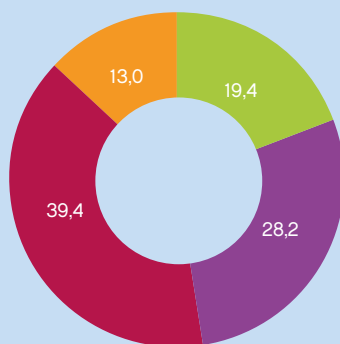
les quartiers du groupe de contrôle sont de petite taille : le plus grand comporte à peine plus de 5 000 habitants. Cela explique que les quartiers du groupe de contrôle soient très peu représentés dans ces deux classes.

Plus de la moitié des quartiers du groupe de contrôle sont classés comme *quartiers intégrés dans un environnement mixte*, classe qui regroupe les quartiers dont les indicateurs sont orientés le plus favorablement, et près d'un tiers dans des *petits quartiers en grande précarité qui se fondent dans leur environnement*, classe caractérisée par un faible écart de revenu médian entre le quartier et son intercommunalité. Étant donné le mode de définition des quartiers du groupe de contrôle, ces résultats étaient prévisibles.

Emploi

Les indicateurs sur l'emploi sont orientés plus favorablement pour les quartiers du groupe de contrôle que pour les quartiers prioritaires. Le taux d'emploi est bien supérieur dans le

groupe de contrôle (**graphique 8**). Par conséquent, l'écart de taux d'emploi avec l'EPCI est moins important dans ces quartiers alors que, dans les QPV, les ménages reçoivent plus



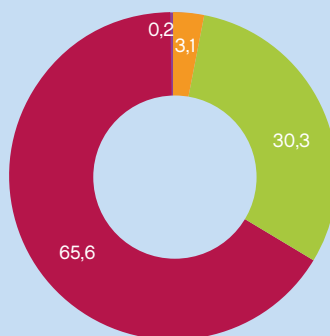
- Quartiers intégrés dans un environnement mixte
- Quartiers ségrégués
- Petits quartiers en grande précarité
- Grands quartiers défavorisés

Source : ONPV.

Champ : France métropolitaine.

Traitement : ONPV.

Note de lecture : 39,4 % des quartiers prioritaires sont des quartiers intégrés dans un environnement mixte dans la typologie cohésion sociale de l'ONPV.



- Quartiers intégrés dans un environnement mixte
- Quartiers ségrégués
- Petits quartiers en grande précarité qui se fondent dans leur environnement
- Grands quartiers défavorisés

Source : Insee.

Champ : France métropolitaine.

Traitement : Insee.

Note de lecture : 65,6 % des quartiers du groupe de contrôle appartiendraient à la classe des quartiers intégrés dans un environnement mixte.

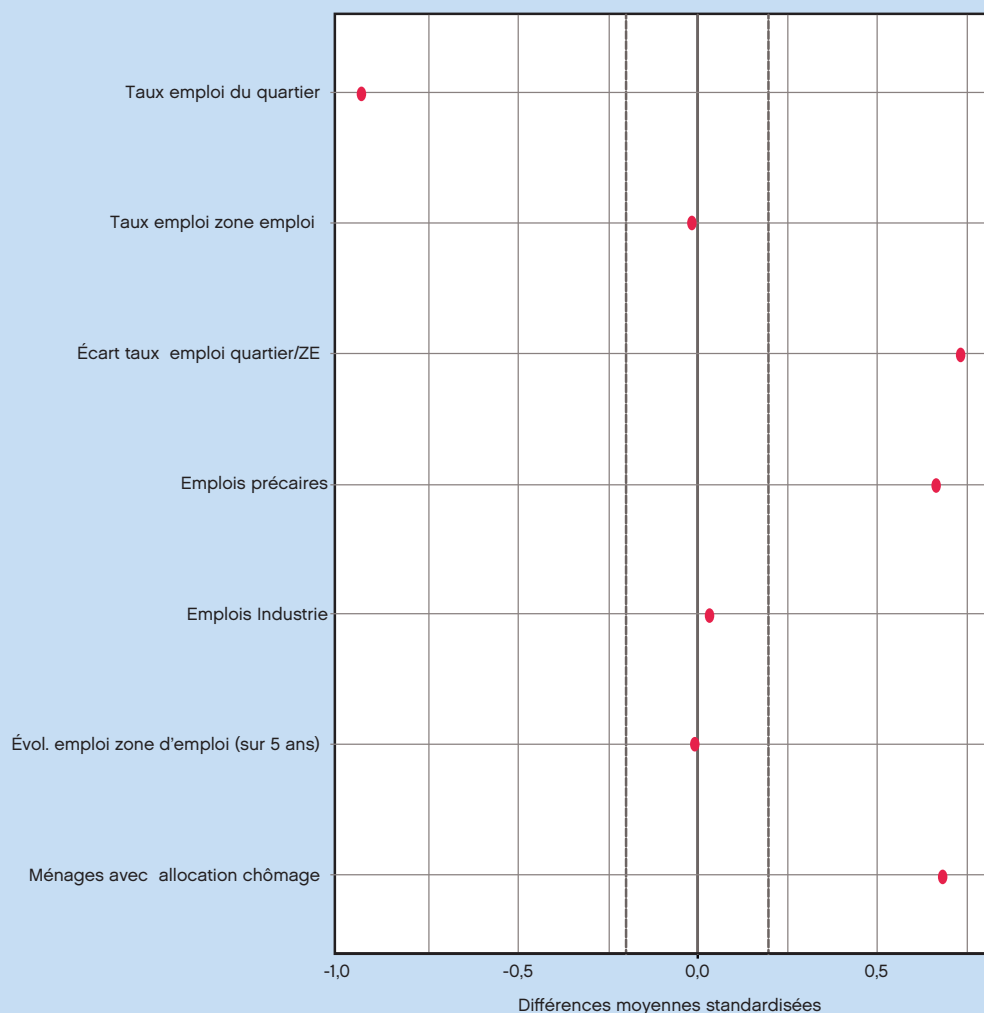
souvent une allocation-chômage. Les habitants des quartiers du groupe de contrôle sont non seulement plus souvent en emploi, mais ont également plus souvent un emploi stable : les emplois précaires (CDD, intérim...) sont plus fréquents en quartier prioritaire. Il n'y a en revanche pas de différence notable entre les QPV et les quartiers du groupe

de contrôle pour les variables calculées à l'échelle de la zone d'emploi (part des emplois dans l'industrie, évolution de l'emploi dans la zone d'emploi). La répartition géographique des deux groupes de quartiers étant similaire, les quartiers du groupe de contrôle sont situés dans les mêmes zones d'emploi que les QPV.

Graphique 6
Répartition
des quartiers
prioritaires
dans la typologie
« cohésion
sociale »
de l'ONPV
(en %)

Graphique 7
Répartition
supposée
des quartiers
du groupe
de contrôle
dans la typologie
« cohésion
sociale »
de l'ONPV
(en %)

Graphique 8
Différence
de moyennes
standardisées
pour les
variables
d'emploi



Source : Insee.

Champ : France métropolitaine.

Note de lecture : en moyenne, le taux d'emploi des quartiers du groupe de contrôle est supérieur à celui des quartiers prioritaires. La différence de moyenne standardisée étant supérieure à 0,2 en valeur absolue, la différence entre les deux groupes de quartiers est considérée comme significative pour cette variable.

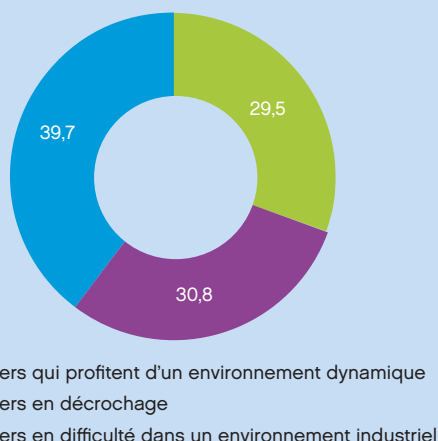
Traitement : Insee.

Dans sa typologie sur l'emploi, l'ONPV distingue trois classes de quartiers :

- les quartiers en difficulté dans un environnement industriel,
- les quartiers qui profitent d'un environnement dynamique,
- les quartiers en décrochage.

Sans surprise au regard des valeurs moyennes des variables propres à l'emploi dans le groupe de contrôle, la grande majorité de ces

quartiers se rapproche des *quartiers qui profitent d'un environnement dynamique*, qui est la classe dont les indicateurs sont orientés le plus favorablement. Les quartiers des autres classes, à savoir les *quartiers en décrochage* et ceux *en difficulté dans un environnement industriel* sont peu représentés au sein du groupe de contrôle ([graphique 9](#) et [graphique 10](#)).



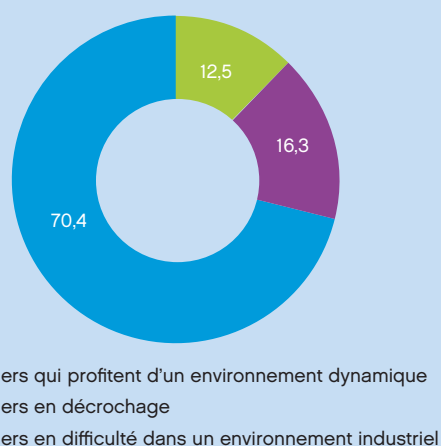
Graphique 9
Répartition
des quartiers
prioritaires
dans la typologie
«emploi»
de l'ONPV
(en %)

Source: ONPV.

Champ: France métropolitaine.

Traitement: ONPV.

Note de lecture: 39,7 % des quartiers prioritaires sont des quartiers qui profitent d'un environnement dynamique dans la typologie emploi de l'ONPV.



Graphique 10
Répartition
supposée
des quartiers
du groupe
de contrôle
dans la typologie
emploi
de l'ONPV
(en %)

Source: Insee.

Champ: France métropolitaine.

Traitement: Insee.

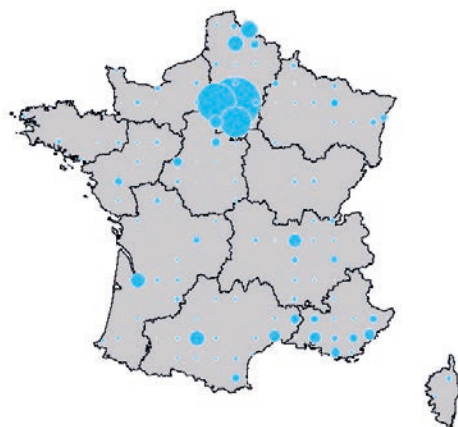
Note de lecture: 70,4 % des quartiers du groupe de contrôle appartiendraient à la classe des quartiers qui profitent d'un environnement dynamique.

Malgré la grande dissymétrie dans la répartition des quartiers par classe, on retrouve des tendances communes dans la répartition géographique du groupe de contrôle et dans celle des quartiers prioritaires ([carte 3](#) et [carte 4](#)). Les *quartiers qui profitent d'un environnement dynamique* sont très nombreux en Île-de-France; cependant, ils sont davantage présents sur le reste du territoire

pour le groupe de contrôle, notamment dans le Nord, la région lyonnaise et la Côte d'Azur. Les *quartiers en décrochage* sont quasiment absents parmi le groupe de contrôle. Les *quartiers en difficulté dans un environnement industriel*, peu nombreux au sein du groupe de contrôle, sont toutefois concentrés dans le quart nord-est du pays, comme pour les QPV.

Carte 3

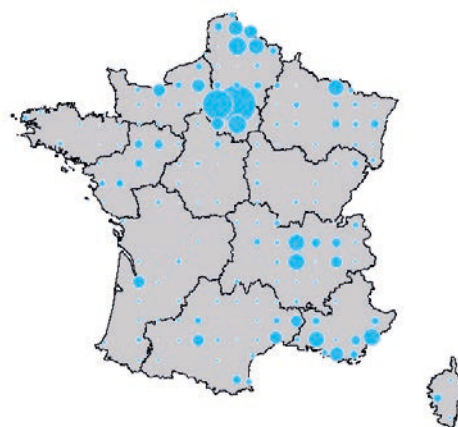
Quartiers prioritaires qui profitent d'un environnement dynamique



Source : ONPV, Insee.
Champ : France métropolitaine.
Traitement : ONPV, Insee.

Carte 4

Quartiers du groupe de contrôle qui profitent d'un environnement dynamique



Source : ONPV, Insee.
Champ : France métropolitaine.
Traitement : ONPV, Insee.

Comme pour la cohésion sociale, les indicateurs sur l'emploi sont très corrélés au niveau de revenu, à la fois pour le niveau de l'emploi dans le quartier et pour ses caractéristiques

(emplois précaires). On ne peut donc pas supposer que les quartiers prioritaires et les quartiers du groupe de contrôle sont semblables pour ces caractéristiques.

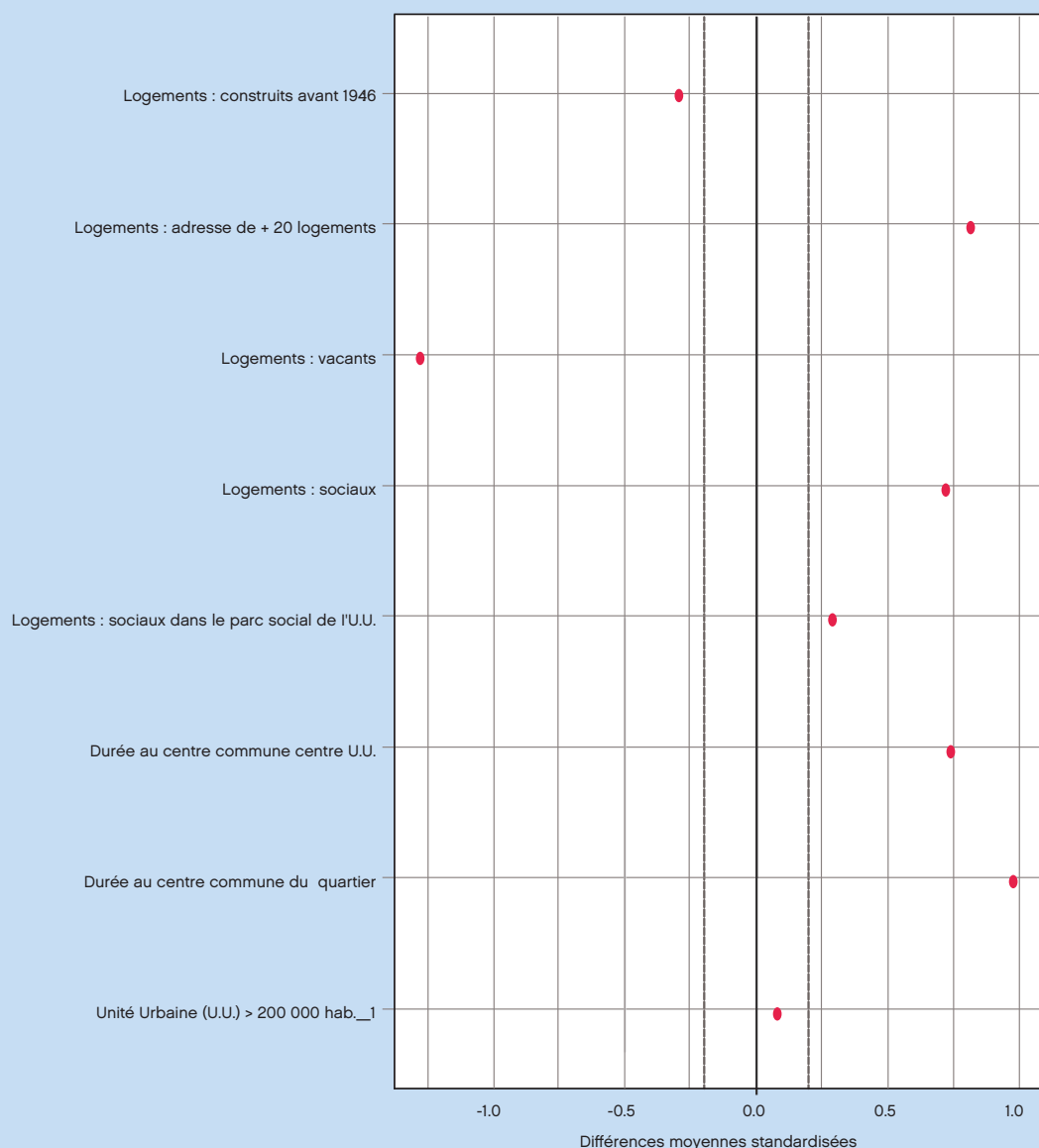
Cadre de vie

Si la cohésion sociale et la situation en termes d'emploi des quartiers s'avèrent très corrélées au niveau des revenus, il reste à déterminer si c'est le cas également pour le cadre de vie.

Les quartiers du groupe de contrôle ne se distinguent pas des quartiers prioritaires par la taille de l'unité urbaine dans laquelle ils sont situés : la part des quartiers situés dans une unité urbaine de plus de 200 000 habitants est proche dans les deux groupes ([graphique 11](#)). En revanche, la part des logements sociaux est inférieure dans le groupe de contrôle, de même que la part des adresses de plus de 20 logements. Les logements construits avant 1946, qui sont très rarement des logements sociaux, sont plus fréquents dans le groupe de contrôle que dans les quartiers prioritaires. La position géographique des quartiers du groupe

de contrôle au sein de son environnement urbain est plus centrale : ils sont à la fois plus proches de la mairie de leur commune et du centre de leur unité urbaine d'appartenance. Ils sont donc moins périphériques que les quartiers prioritaires.

La typologie « cadre de vie » de l'ONPV distingue cinq classes de quartiers : les centres anciens, les quartiers HLM de petites unités urbaines, les quartiers périphériques de petites adresses, les quartiers HLM périphériques et les quartiers HLM des banlieues éloignées. Les variables utilisées pour construire la typologie ont toutes pu être calculées à l'échelle des quartiers du groupe de contrôle ou des Iris qui les composent. Le modèle estimé pour prédire la classe d'appartenance des quartiers donne des résultats satisfaisants sur l'échantillon test : la bonne classe d'appartenance a été prédite



Graphique 11
Différence
de moyennes
standardisées
pour les variables
relatives
au cadre de vie

Source : Insee.

Champ : France métropolitaine.

Note de lecture : en moyenne, la part des logements construits avant 1946 dans les quartiers du groupe de contrôle est supérieure à celle des quartiers prioritaires. La différence de moyenne standardisée étant supérieure à 0,2 en valeur absolue, la différence entre les deux groupes de quartiers est considérée comme significative pour cette variable.

Traitement : Insee.

pour 91 % des quartiers. L'erreur la plus fréquente est la confusion entre les «quartiers HLM périphériques» et les «quartiers HLM des banlieues éloignées».

La part de logements anciens étant plus importante dans le groupe de contrôle, on y retrouve plus de *centres anciens* (graphique 12 et graphique 13). En revanche, étant donné

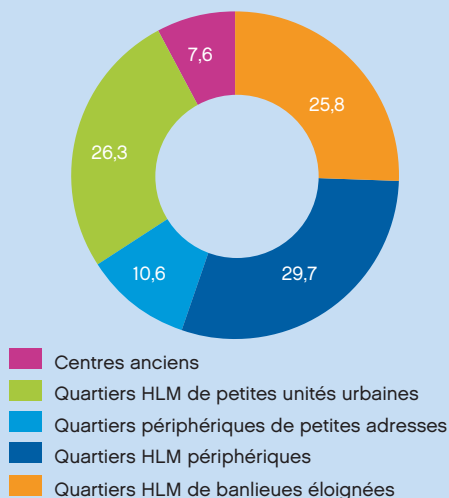
leur position géographique moins périphérique que les quartiers prioritaires au sein de leur commune d'appartenance, les *quartiers HLM périphériques* y sont plus rares. Contrairement aux deux autres typologies (cohésion sociale et emploi), toutes les classes sont représentées : les caractéristiques du bâti semblent moins corrélées au revenu. De

plus, la répartition spatiale des différentes classes sur le territoire est similaire pour les quartiers prioritaires et pour les quartiers du groupe de contrôle: la morphologie urbaine des quartiers prioritaires ressemble à celle des quartiers du groupe de contrôle qui leur sont proches ([carte 5](#) à [carte 10](#)).

La proximité géographique des quartiers d'une

même classe interroge sur la distance qui sépare les quartiers prioritaires des quartiers du groupe de contrôle. Si on se place dans une démarche d'évaluation des effets de la politique de la ville à partir d'une comparaison des trajectoires des deux groupes de quartiers, il faut que les quartiers du groupe de contrôle soit exempt de toute influence de la politique de la ville.

Graphique 12
Répartition
des quartiers
prioritaires
selon la typologie
cadre de vie
(en %)



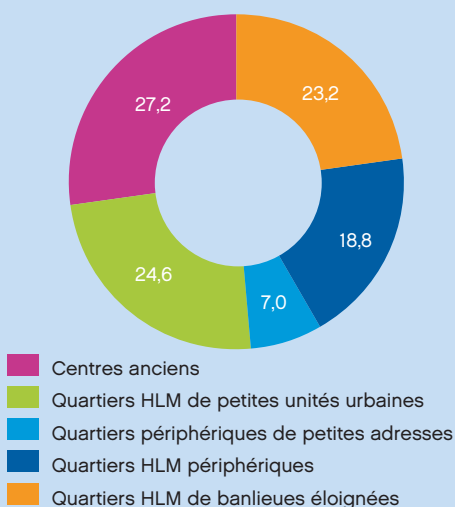
Source: ONPV.

Champ: France métropolitaine.

Traitement: ONPV.

Note de lecture: 7,6 % des quartiers prioritaires sont des «centres anciens» dans la typologie cadre de vie de l'ONPV.

Graphique 13
Répartition
supposée
des quartiers du
groupe
de contrôle
selon la typologie
cadre de vie
(en %)



Source: ONPV.

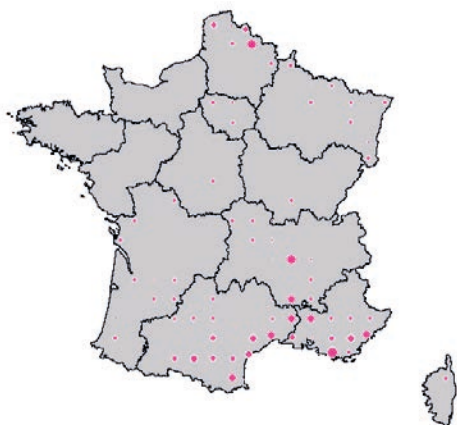
Champ: France métropolitaine.

Traitement: ONPV.

Note de lecture: 27,2 % des quartiers du groupe de contrôle appartiendraient à la classe des «centres anciens» dans la typologie cadre de vie de l'ONPV.

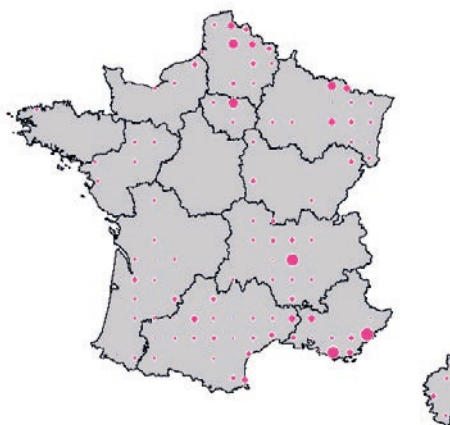
Carte 5

Quartiers prioritaires: centres anciens



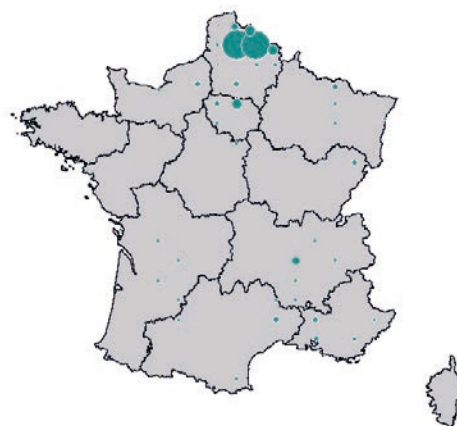
Carte 6

Quartiers du groupe de contrôle: centres anciens



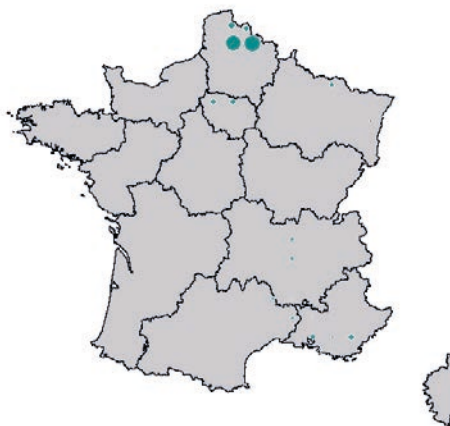
Carte 7

Quartiers prioritaires périphériques de petites adresses



Carte 8

Quartiers du groupe de contrôle périphériques de petites adresses



Carte 9

Quartiers prioritaires HLM de banlieues éloignées



Carte 10

Quartiers HLM du groupe de contrôle de banlieues éloignées



Source: ONPV, Insee.
Champ: France métropolitaine.
Traitement: ONPV, Insee.

Ancienneté dans le dispositif et proximité des quartiers : quels problèmes pour l'évaluation ?

Ancienne et nouvelle géographie prioritaire

La plupart des quartiers de la nouvelle géographie prioritaire (85 %) recoupent, pour tout ou partie, une ancienne Zus ou un quartier bénéficiant d'un Cucs. Ils bénéficiaient donc (au moins en partie) des dispositifs existants avant 2015, dont la plupart ont été reconduits. Cette continuité de la politique de la ville impose de distinguer, dans l'analyse, les quartiers « anciennement Zus/Cucs » des « nouveaux » quartiers prioritaires et, ce faisant, la teneur de l'effet évalué.

En effet, pour les 15 % de nouveaux quartiers prioritaires, l'entrée en vigueur de la loi Lamy au 1^{er} janvier 2015 leur a ouvert les portes de dispositifs nouveaux, au titre de la politique de la ville. Pour les quartiers « anciennement Zus/Cucs », les dispositifs précédemment mis en œuvre dans le cadre de la politique de la ville ont été globalement maintenus, les impacts de la loi, notamment en matière de gouvernance (contrat de ville intercommunal, droit commun renforcé, etc.), sont donc moins forts que pour les quartiers « entrants ». L'ancienne géographie prioritaire permet

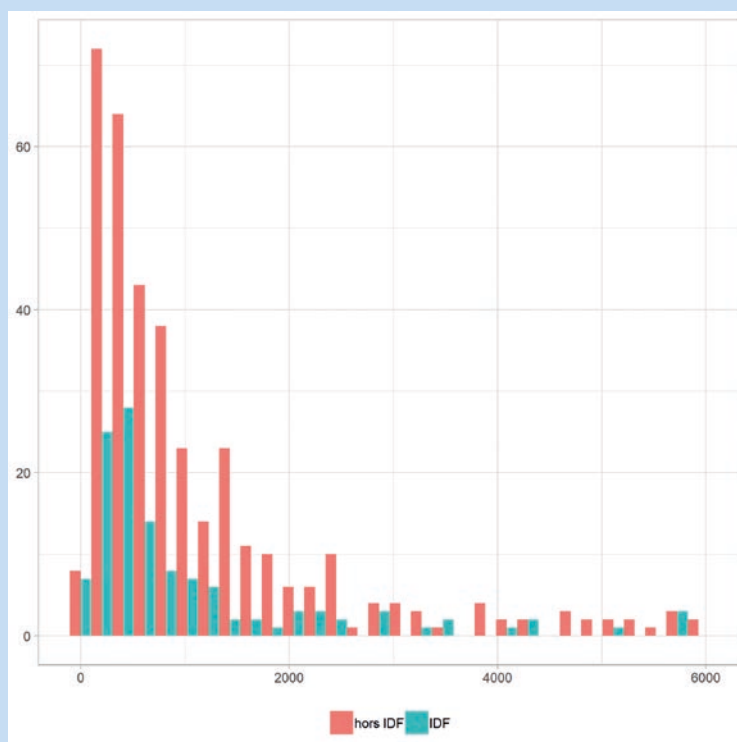
aussi de différencier les quartiers qui constituent le groupe de contrôle. Par définition, les anciens quartiers de la politique de la ville qui sont sortis de la géographie prioritaire en 2015 présentent un niveau de revenu médian supérieur à 60 % du revenu de référence. En pratique, 40 % des quartiers de notre groupe de contrôle recoupent d'anciennes Zus ou d'anciens quartiers Cucs. Ces quartiers « sortants » font par ailleurs l'objet d'une attention particulière : ils forment les « quartiers de veille active » et figurent explicitement dans le contrat de ville de l'intercommunalité. Certains d'entre eux ont bénéficié, sur une période transitoire d'une partie de crédits spécifiques de la politique de la ville. Dès lors, il apparaît pertinent d'utiliser les seuls quartiers de veille active comme groupe de contrôle des quartiers anciennement Zus/Cucs. Pour les quartiers prioritaires entrants, les quartiers du groupe de contrôle qui n'ont jamais bénéficié des dispositifs de la politique de la ville peuvent être envisagés pour constituer des contrefactuels.

Proximité géographique

En sus de l'ancienneté dans la géographie prioritaire, la proximité géographique des quartiers du groupe de contrôle et des quartiers prioritaires questionne la démarche à adopter dans le cadre d'une évaluation économétrique de la politique de la ville. Comme nous l'avons souligné dans la partie « Constitution du groupe de contrôle », les quartiers du groupe de contrôle maillent l'ensemble du territoire de la France métropolitaine et sont concentrés, comme les quartiers prioritaires, dans les grandes métro-

poles. Souvent situés dans les mêmes agglomérations, la distance qui sépare un quartier du groupe de contrôle du plus proche quartier prioritaire est donc faible. Ainsi, 50 % des quartiers du groupe de contrôle sont situés à moins de 800 mètres d'un quartier prioritaire, et 75 % d'entre eux à moins de 2,4 km. Ces résultats ne sont pas influencés par la densité de population de l'Île-de-France puisque cette proximité géographique se retrouve également dans les autres régions ([graphique 14](#)).

Graphique 14
Distribution
de la distance
au quartier
prioritaire le plus
proche



Source : ONPV, Insee.

Champ : Quartiers du groupe de contrôle (dont la distance à un QPV n'excède pas 6000 m).

Traitement : Insee.

Note de lecture : 25 quartiers du groupe de contrôle en Île-de-France sont situés à 255 m en moyenne d'un quartier prioritaire.

Dans une perspective d'évaluation, cette proximité entre les quartiers prioritaires et les quartiers du groupe de contrôle peut poser problème. En effet, les quartiers du groupe de contrôle permettent d'estimer la situation qu'auraient connue les quartiers prioritaires en l'absence de la politique. Dès lors, il est nécessaire qu'ils ne soient pas eux aussi impactés par sa mise en œuvre dans les quartiers prioritaires de la politique évaluée. Or certaines mesures de la politique de la ville ciblent aussi explicitement les abords des quartiers priori-

taires. Par exemple, les logements neufs situés à moins de 300 mètres d'un quartier prioritaire bénéficient d'une réduction de TVA lors de leur commercialisation, au même titre que ceux situés dans le quartier prioritaire. Estimer l'impact de cette réduction de TVA sur la construction de logements neufs dans les quartiers prioritaires nécessite donc *a minima* de restreindre le groupe de contrôle aux quartiers suffisamment éloignés d'un quartier de la politique de la ville, au risque dans le cas contraire de biaiser l'estimation.

Un exemple d'utilisation du groupe de contrôle : estimer l'impact sur la part des demandeurs d'emploi

Quelles méthodes économétriques pour évaluer les effets de la politique de la ville ?

Comme nous l'avons illustré précédemment, les quartiers prioritaires présentent des différences socio-démographiques parfois importantes avec les quartiers qui n'ont pas été retenus, au-delà du seul critère de revenu des habitants. Cette sélection exclut une comparaison simple des quartiers prioritaires avec ceux du groupe de contrôle et impose l'utilisation d'une approche économétrique plus complexe. Dans cette partie, nous discutons de la pertinence de trois méthodes économétriques qui peuvent être envisagées pour estimer un effet causal de la politique de la ville : l'appariement sur observables, la régression sur discontinuité et la méthode du contrôle synthétique.

Appariement sur observables

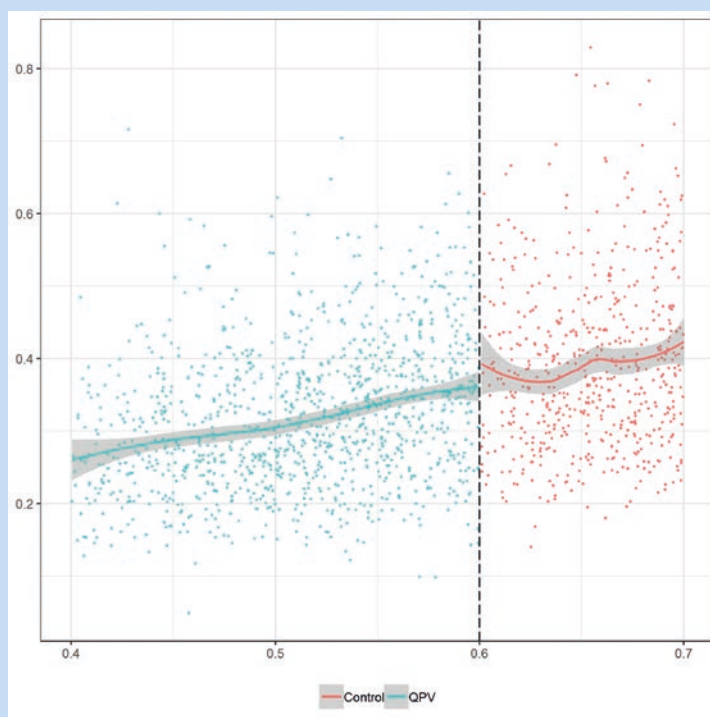
Schématiquement, la méthode d'appariement sur observables consiste à déterminer un (ou plusieurs) quartier(s) «jumeau(x)», c'est-à-dire présentant des caractéristiques socio-démographiques similaires, à chaque quartier prioritaire de la politique de la ville. Plus précisément, elle s'appuie sur l'absence de différences de distribution (et donc notamment de moyenne) sur l'ensemble des caractéristiques observables entre les quartiers prioritaires et les quartiers du groupe de contrôle retenus, dits «quartiers contrefactuels». Elle ne permet cependant pas d'estimer un effet causal de la politique de la ville pour chaque quartier prioritaire, mais d'estimer un effet moyen. La démarche suppose donc de vérifier dans un cadre multidimensionnel la similarité des

quartiers contrefactuels avec les quartiers prioritaires. La forte dépendance de plusieurs caractéristiques socio-démographiques au revenu médian du quartier, et donc à la probabilité d'être un quartier prioritaire (cf. «Typologie des quartiers contrefactuels et différences de caractéristiques observables»), fragilise cependant considérablement une telle démarche.

Le **graphique 15** montre ainsi que si l'on prend un indicateur socio-démographique comme celui de la part des diplômés du baccalauréat, il croît avec le revenu médian du quartier considéré. Il apparaît aussi que sur cette seule dimension certains quartiers prioritaires présentent une proportion de diplômés du baccalauréat plus faible que tous les quartiers du groupe de contrôle. Cet exemple permet d'illustrer qu'il sera difficile de trouver par cette méthode un contrefactuel satisfaisant à de nombreux quartiers prioritaires en multipliant les caractéristiques observables.

Régression sur discontinuité

L'approche par régression sur discontinuité permet en partie de contourner cet écueil, en se concentrant sur les quartiers autour du seuil de revenu médian (i.e. présentant un revenu médian situé juste en dessous ou juste au-dessus de 60 % du revenu de référence). Cette méthode s'appuie sur l'idée que si l'on observe un «saut», une discontinuité sur la grandeur évaluée, au niveau du seuil, celui-ci correspond à l'effet moyen de la politique publique pour *les seuls quartiers prioritaires considérés*, c'est-à-dire pour des quartiers voi-



Graphique 15
Part des
diplômés du
baccalauréat
en fonction du
revenu médian

Source : ONPV, Insee.

Champ : France métropolitaine

Traitement : Insee.

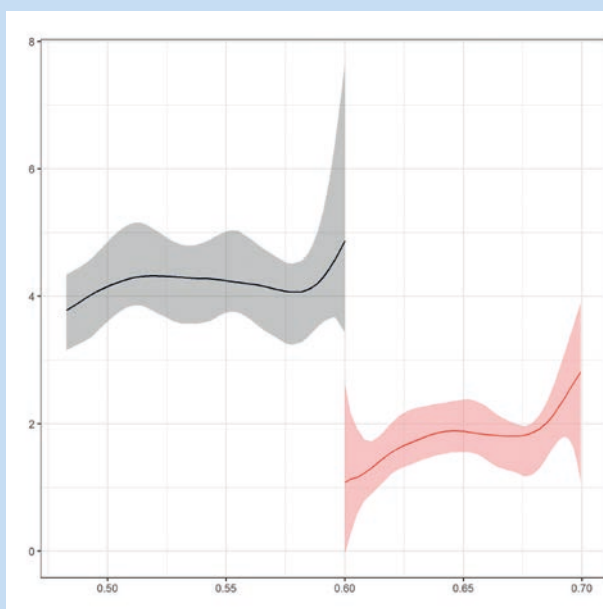
Note de lecture : chaque point représente la part des diplômés du baccalauréat d'un quartier (prioritaire ou du groupe de contrôle) et sa situation par rapport au revenu de référence. Les courbes lissées permettent de visualiser la valeur moyenne observée pour les quartiers dont la situation par rapport au revenu de référence est identique.

sins de ce seuil et donc potentiellement très différents des autres quartiers prioritaires aux revenus beaucoup plus faibles, plus éloignés de celui-ci. Cette démarche n'est toutefois valide que si l'on n'observe pas de distorsion de la distribution des quartiers au même seuil, et si les valeurs des caractéristiques observables ne présentent pas non plus de discontinuité (mais un lien croissant ou décroissant est autorisé). L'analyse de la distribution des quartiers anciennement Zus/Cucs ([graphique 16](#)) présente une discontinuité au niveau du seuil de 60 % du revenu de référence (il y aurait environ deux fois plus de chances pour les quartiers situés autour du seuil d'être un quartier prioritaire qu'un quartier du groupe de contrôle). Celle-ci pourrait découler de la mise en œuvre pratique de la détection des quartiers prioritaires. En effet, d'après le CGET, les anciens quartiers prioritaires (Zus ou quartiers Cucs)

non repérés par le carroyage mais qui respectaient les seuils de population et de revenu ont été intégrés à la géographie prioritaire. De fait, les carreaux les recouvrant ne pouvaient plus être mobilisés pour constituer des quartiers pour le groupe de contrôle. À l'appui de cette explication, il est notable de constater que les autres quartiers ne présentent pas une telle discontinuité ([graphique 17](#)).

En ce qui concerne les caractéristiques sociodémographiques, une distinction similaire entre quartiers anciennement Zus./Cus et quartiers autres apparaît. Par exemple, la proportion d'habitants de nationalité étrangère dans les anciens quartiers prioritaires de la politique de la ville décroît en fonction du revenu médian du quartier. Mais celle-ci présente une discontinuité au seuil de 60 % ([graphique 18](#)). Ce n'est pas le cas pour les autres quartiers ([graphique 19](#)).

Graphique 16
Distribution
des quartiers
anciennement
Zus/Cucs
(QPV et contrôles)



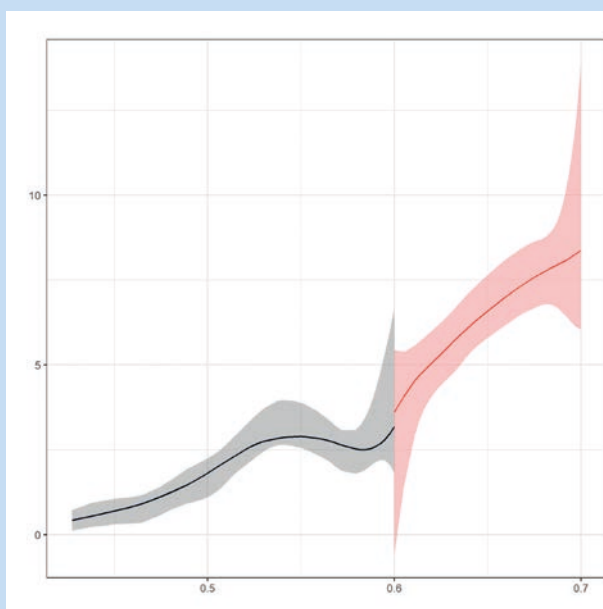
Source : ONPV, Insee.

Champ : France métropolitaine.

Traitement : Insee.

Note de lecture : ces courbes représentent une estimation de la fonction de densité autour du seuil de 60 % du revenu de référence des quartiers prioritaires et du groupe de contrôle anciennement Zus/Cucs. Elles témoignent d'un écart significatif autour du seuil de 60 % (test de McCrary).

Graphique 17
Distribution
pour les autres
quartiers
(QPV et contrôles)

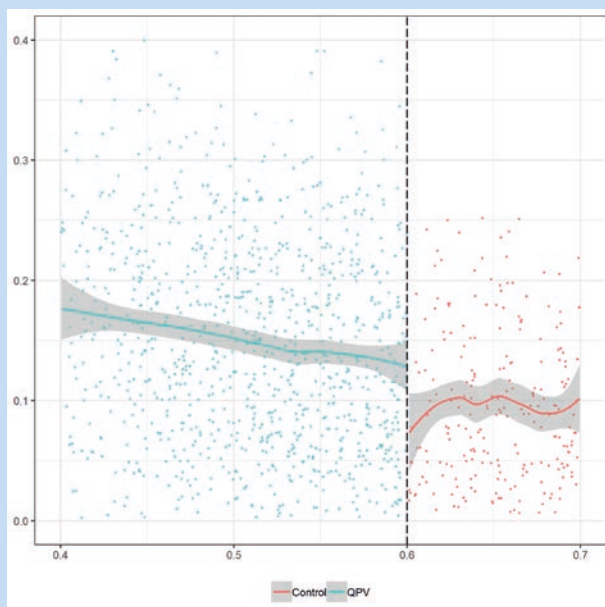


Source : ONPV, Insee.

Champ : France métropolitaine.

Traitement : Insee.

Note de lecture : ces courbes représentent une estimation de la fonction de densité autour du seuil de 60 % du revenu de référence des quartiers prioritaires et du groupe de contrôle anciennement Zus/Cucs.



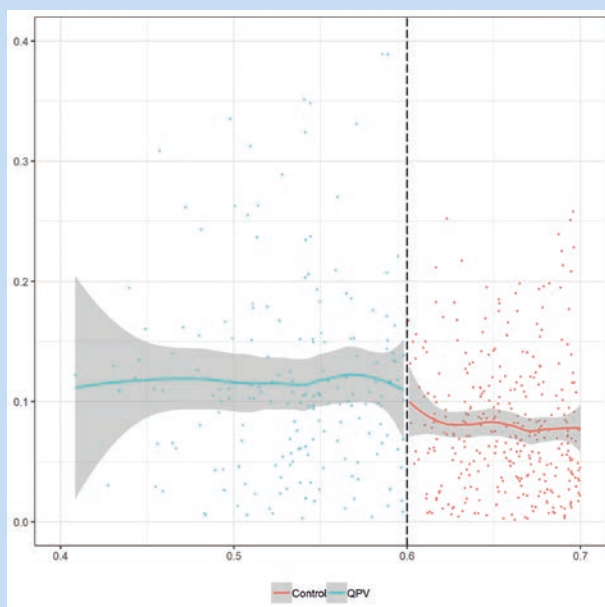
Graphique 18
Quartiers
anciennement
Zus/Cucs – part
de la population
de nationalité
étrangère

Source: ONPV, Insee.

Champ: Quartiers du groupe de contrôle (dont la distance à un QPV n'excède pas 6000 m).

Traitement: Insee.

Note de lecture: chaque point représente la part de la population étrangère d'un quartier (prioritaire ou du groupe de contrôle) et sa situation par rapport au revenu de référence. Les courbes lissées permettent de visualiser la valeur moyenne observée pour les quartiers dont la situation par rapport au revenu de référence est identique.



Graphique 19
Quartiers autres
– part de la
population
de nationalité
étrangère

Source: ONPV, Insee.

Champ: Quartiers du groupe de contrôle (dont la distance à un QPV n'excède pas 6000 m).

Traitement: Insee.

Note de lecture: chaque point représente la part de la population étrangère d'un quartier (prioritaire ou du groupe de contrôle) et sa situation par rapport au revenu de référence. Les courbes lissées permettent de visualiser la valeur moyenne observée pour les quartiers dont la situation par rapport au revenu de référence est identique.

Cette méthode apparaît donc adaptée pour évaluer la politique de la ville pour les seuls quartiers qui n'étaient pas auparavant des quartiers prioritaires de la politique de la ville, car on n'observe pas de discontinuité sur les variables sociodémographiques sur cette catégorie de quartiers, alors qu'on en observe une sur celles des quartiers prioritaires qui appartenaient auparavant à la géographie de la politique de la ville.

Méthode du contrôle synthétique

La troisième méthode vise à évaluer l'effet de la politique de la ville dans chaque quartier prioritaire, considéré séparément au lieu d'estimer un effet moyen sur l'ensemble des quartiers. En cela, elle est donc plus adaptée à la logique de contrat de ville qui préside à l'actuelle politique de la ville. En effet, ces contrats, qui fixent notamment la nature des actions à conduire et les moyens opérationnels pour y parvenir, sont élaborés par chaque territoire comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires.

En pratique, la démarche économétrique consiste à construire un territoire fictif⁴ similaire

à un quartier donné, en pondérant et agrégeant des quartiers du groupe de contrôle. Les pondérations sont déterminées de telle sorte qu'avant l'entrée en vigueur de la loi, les évolutions passées de la part des demandeurs d'emploi de catégorie A du contrôle synthétique soient identiques à celles du quartier prioritaire considéré. L'effet de la politique est alors estimé par les différences éventuelles constatées à partir de 2015, en considérant que les évolutions du contrôle synthétique estiment celles qu'aurait connues le quartier prioritaire en l'absence de la politique de la ville. En pratique, on s'assure aussi que le contrôle synthétique présente en moyenne des caractéristiques sociodémographiques proches du quartier évalué.

La démarche présente cependant quelques difficultés. Elle implique tout d'abord que les pondérations retenues (et ce faisant les quartiers du groupe de contrôle pertinents) dépendent de la grandeur évaluée. Par ailleurs, il n'est possible de déterminer un jeu de pondérations pertinent que si les évolutions passées ne diffèrent pas trop de celles des quartiers du groupe de contrôle.

4. Appelé «contrôle synthétique».

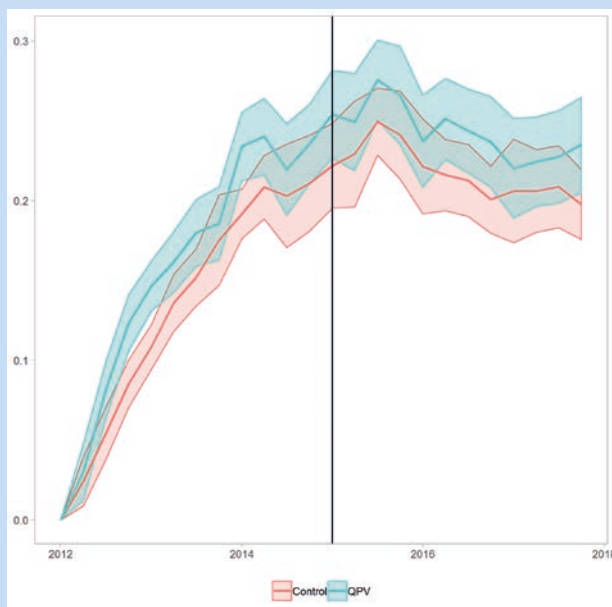
Un exemple d'estimation par régression sur discontinuité pour les quartiers entrants

Comme nous l'avons indiqué, il est possible d'estimer un effet causal moyen de la politique de la ville mise en œuvre à partir de 2015 dans les quartiers prioritaires entrants, en utilisant la méthode de régression sur discontinuité. Pour illustrer cette démarche, nous évaluons, dans cette partie, l'impact des mesures prises en matière d'emploi à compter de 2015 sur l'évolution de la part des demandeurs d'emploi de catégorie A inscrits à Pôle emploi dans la population totale. Le **graphique 20** représente l'évolution moyenne⁵ trimestrielle (corrigée des variations saisonnières) observée entre le 1^{er} trimestre 2012 et le 4^e trimestre 2017 dans les quartiers prioritaires entrants et dans les quartiers du groupe de contrôle

qui n'étaient pas avant des Zus/Cucs. Les quartiers entrants dans la politique de la ville ne présentent pas, pendant cette période, une évolution trimestrielle moyenne significativement différente de celle des quartiers du groupe de contrôle. Néanmoins, ce constat ne saurait seul suffire à conclure à l'absence d'effet de la politique de la ville du fait des différences sociodémographiques importantes entre les deux groupes.

Comme nous l'avons explicité, pour remédier à ce problème, l'approche par régression sur discontinuité se concentre sur les quartiers proches du seuil. Le **graphique 21** présente ainsi l'évolution de la part des demandeurs d'emploi au 4^e trimestre 2017 (par rapport à sa valeur du 1^{er} trimestre 2012)

5. Plus précisément la moyenne de la différence à chaque trimestre $\log(txchom_t) - \log(txchom_{t(2012T1)})$ où $txchom_t$ correspond à la part des demandeurs d'emploi de catégorie A inscrits à Pôle emploi dans la population du quartier i au trimestre t corrigée des variations saisonnières.

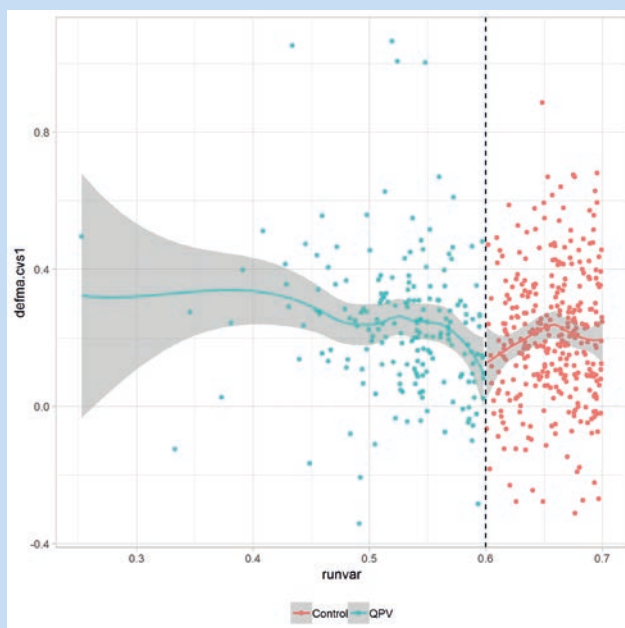


Graphique 20
Évolution
moyenne
trimestrielle
de la part des
demandeurs
d'emploi
de catégorie A
par rapport
au 1^{er} trimestre
2012

Source: ONPV, Pôle emploi, Insee.

Champ: France métropolitaine (QPV entrants et quartiers du groupe de contrôle non Zus/Cucs).

Traitement: Insee.



Graphique 21
Évolution de
la part des
demandeurs
d'emploi de
catégorie A
au 4^e trimestre
2017 par
rapport au
1^{er} trimestre 2012
pour chaque
QPV et
chaque quartier
du groupe
de contrôle

Source: ONPV, Pôle emploi, Insee.

Champ: France métropolitaine.

Traitement: Insee.

Tableau 1

Estimation par régression sur discontinuité de l'effet sur la part des demandeurs d'emploi de catégorie A par rapport au 1^{er} trimestre 2012

Date	Estimation	Limite inf. 95 %	Limite sup. 95 %
2012-04-01	-0,044	-0,187	0,084
2012-07-01	-0,037	-0,208	0,132
2012-10-01	0,054	-0,062	0,187
2013-01-01	-0,026	-0,126	0,072
2013-04-01	-0,079	-0,277	0,083
2013-07-01	-0,011	-0,194	0,148
2013-10-01	-0,032	-0,259	0,154
2014-01-01	0,001	-0,148	0,174
2014-04-01	0,003	-0,152	0,162
2014-07-01	0,018	-0,167	0,196
2014-10-01	-0,038	-0,255	0,144
2015-01-01	-0,009	-0,134	0,112
2015-04-01	-0,065	-0,273	0,100
2015-07-01	-0,060	-0,243	0,112
2015-10-01	-0,080	-0,352	0,149
2016-01-01	-0,043	-0,309	0,184
2016-04-01	0,020	-0,144	0,185
2016-07-01	0,044	-0,101	0,189
2016-10-01	0,080	-0,127	0,319
2017-01-01	-0,021	-0,401	0,317
2017-04-01	0,054	-0,143	0,252
2017-07-01	-0,007	-0,220	0,197
2017-10-01	0,030	-0,136	0,219

Source : ONPV, Pôle emploi, Insee.

Traitement : Insee.

Note de lecture : au 4^e trimestre 2017, pour les quartiers proches du seuil, l'effet moyen estimé de la politique de la ville sur la différence (des logarithmes) de la part des demandeurs d'emploi de catégorie A de ce trimestre et du 1^{er} trimestre 2012 est de 0,030. L'intervalle de confiance de notre estimation au seuil de 95 % est [-0,136 ; 0,219] : l'effet n'est donc pas significatif.

6. En affectant aux quartiers un poids d'autant plus faible que leur revenu médian est plus éloigné du seuil de référence.

de tous les quartiers. Celle-ci ne présente pas de discontinuité au niveau du seuil de 60 % du revenu médian de référence, de telle sorte qu'il apparaît difficile de conclure à l'existence d'un effet de la politique de la ville sur l'évolution de la part des demandeurs d'emploi au 4^e trimestre 2017 (cf. « Quelles méthodes économétriques pour évaluer les effets de la politique de la ville ? »).

Ce constat est confirmé par notre estimation économétrique. Schématiquement,

l'approche par régression sur discontinuité consiste à obtenir, au voisinage du seuil, une estimation de notre grandeur d'intérêt (l'évolution de la part des demandeurs d'emploi à chaque trimestre) comme fonction d'un polynôme du revenu médian⁶. Cette estimation est effectuée pour les quartiers prioritaires d'une part, et les quartiers du groupe de contrôle d'autre part. L'effet causal correspond alors à la différence des deux estimations, calculées au niveau du seuil (cf. enca-

dré méthodologique [annexe A](#)). Le [tableau 1](#) présente ainsi les résultats obtenus pour chaque trimestre de l'estimation de l'effet de la politique de la ville pour les quartiers situés au voisinage du seuil de 60 % du revenu médian. Quel que soit le trimestre considéré, nous ne mettons en évidence, pour ces quartiers, aucun effet moyen sur l'évolution de la demande d'emploi, comme en témoignent les intervalles de confiance

au seuil de 5 %. Si ce résultat était attendu avant l'entrée en vigueur des dispositifs de la politique de la ville en 2015, l'absence d'effet significatif entre 2015 et 2017 nous conduit à rejeter l'hypothèse d'un effet moyen à court terme sur la part des demandeurs d'emploi des initiatives déployées depuis l'entrée en vigueur de la loi Lamy dans les quartiers prioritaires entrants dont le revenu médian est proche de 60 % du revenu de référence.

Conclusion

Trois méthodes économétriques classiques proposées par la littérature scientifique ont été discutées pour évaluer économétriquement l'effet de la politique de la ville sur les quartiers prioritaires en utilisant comme groupe de contrôle les quartiers dont le revenu médian se situe juste au-dessus du seuil de référence. Notre analyse suggère tout d'abord de distinguer les quartiers prioritaires, selon qu'ils ont – ou non – bénéficié par le passé des dispositifs de la politique de la ville. En effet, avec les nouveaux quartiers prioritaires, l'effet causal estimé correspond à celui de l'application des dispositifs de la politique de la ville à partir de 2015. Pour les quartiers anciennement Zus ou Cucs, seuls les effets liés aux modifications apportées par la loi (et notamment la redéfinition du périmètre du quartier) peuvent être estimés.

Pour les quartiers nouvellement entrés en politique de la ville, la méthode de régression par discontinuité paraît prometteuse. Pour les quartiers anciennement Zus ou Cucs, la méthode du contrôle synthétique

semble la seule susceptible d'être appliquée. Cette méthode impose cependant de disposer de données sur une période temporelle importante. De manière générale, qu'il s'agisse de s'assurer de la pertinence de la méthode mise en œuvre ou de tenir compte d'une montée en puissance des dispositifs, il est nécessaire d'avoir un suivi longitudinal des quartiers contrefactuels et prioritaires. Toutefois, il apparaît difficile de trouver des contrefactuels crédibles aux grands quartiers « historiques » de la politique de la ville. De plus, il faut souligner que l'ensemble de ces méthodes s'appuie sur des données agrégées à l'échelle du quartier, et non sur les données des individus qui y résident. Or, comme le soulignaient les auteurs de l'article Insee du rapport ONPV 2017 consacré à la mobilité résidentielle, [Vicaire, 2017], les quartiers prioritaires enregistrent une mobilité résidentielle semblable aux autres quartiers de l'agglomération. Ces éléments doivent donc nuancer les interprétations ou constats tirés de ces travaux.

Bibliographie

AUDRAS-MARCY S. (2018). «Pauvreté en et hors quartiers prioritaires», *Rapport annuel ONPV 2017*.

DARRIAU V., HENRY M. et OSWALT N. (2014). «Politique de la ville en France métropolitaine: une nouvelle géographie recentrée sur 1300 quartiers prioritaires», *France portrait social*. Insee.

CALONICO S., CATTANEO M. D., and FARRELL M. H. (2015), «On the effect of bias estimation on coverage accuracy in nonparametric estimation», *Working paper*, University of Michigan.

CALONICO S., CATTANEO M. D., and FARRELL M. H. (2017), «Coverage Error Optimal Confidence Intervals for Regression Discontinuity Designs», *Working paper*, University of Michigan.

CATTANEO M. D., and VAZQUEZ-BARE G. (2016), «The Choice of Neighborhood in Regression Discontinuity Designs», *Observational Studies*, 2.

EPSTEIN R. (2000), «Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville», *Revue des politiques sociales et familiales*.

ONPV (2016). «Les nouveaux quartiers prioritaires en France métropolitaine». *Rapport annuel ONPV 2015*.

SALA M. (2017). «Typologies des quartiers prioritaires dans leur environnement», *Rapport annuel ONPV 2016*.

VICAIRE V., SÉMÉCURBE F., FAIVRE C. et DARRIAU V. (2018), «Mobilité résidentielle entre 2015 et 2016: un mouvement de même ampleur dans les quartiers prioritaires que dans le reste de la ville», *Rapport annuel ONPV 2017*.

Avertissements concernant l'affectation des quartiers du groupe de contrôle aux différentes classes des typologies

Toutes les variables utilisées pour déterminer la classe affectée à chaque quartier, qui ont été utilisées par l'ONPV pour élaborer ses typologies, ne sont pas disponibles pour les quartiers du groupe de contrôle, ou parfois seulement à une échelle géographique plus large. Nous en précisons ci-dessous pour la typologie cohésion sociale et emploi, les conséquences éventuelles.

Cohésion sociale

Faute de données sur les établissements scolaires disponibles à l'échelle des quartiers du groupe de contrôle, l'arbre de décision qui permet d'affecter une classe de la typologie cohésion sociale au quartier est de qualité moyenne : 80 % des quartiers prioritaires de l'échantillon test ont été correctement reliés à leur classe d'appartenance. En particulier, le modèle parvient difficilement à distinguer les *quartiers intégrés dans un environnement mixte des quartiers ségrégués*.

Emploi

Pour les quartiers prioritaires, les variables utilisées par l'ONPV pour construire la typologie sur l'emploi sont disponibles à l'échelle du quartier même. Ce n'est pas le cas pour les quartiers du groupe de contrôle, pour lesquels

les variables ne sont disponibles qu'à l'échelle des Iris qui les composent. Pour ne pas créer de distorsion entre les données portant sur les quartiers prioritaires et celles portant sur le groupe de contrôle, l'arbre de décision n'a pas été « entraîné » sur les données calculées à partir des contours exacts des quartiers prioritaires, mais des données à l'Iris approximant les contours des quartiers prioritaires. Les prédictions de la classe d'appartenance sont mécaniquement moins bonnes que celles obtenues si l'apprentissage avait été réalisé sur les données à l'échelle du quartier : sur l'échantillon test, 80 % des quartiers prioritaires sont effectivement rattachés à leur classe, contre un taux de réussite de 92 % si on utilise les données à l'échelle du quartier. Cette approche a été tout de même privilégiée, car la concordance entre les données qui servent à l'apprentissage et les données qui servent à la prédiction apporterait plus de précision aux prédictions de la classe d'appartenance. Les résultats de l'arbre de décision sur l'échantillon test de quartiers prioritaires montrent que c'est entre les *quartiers qui profitent d'un environnement dynamique* et les *quartiers en décrochage* qu'il y a le plus de confusion, les *quartiers en difficulté dans un environnement industriel* sont plus facilement identifiables.

Annexe A

Méthodologie : l'approche par régression sur discontinuité

L'approche par régression sur discontinuité mise en œuvre à la partie « Un exemple d'estimation par régression sur discontinuité pour les quartiers entrants » est effectuée pour chaque trimestre. Concrètement, si l'on note X_i le pourcentage du revenu médian de référence du quartier i , pour les quartiers prioritaires, on recherche $\hat{\beta}^-$ dans un voisinage h^- du seuil de 60 % tel que :

$$\hat{\beta}^- = \operatorname{argmin} \sum_{i=1}^n \mathbf{1}(X_i < c) (Y_i - \beta_0 - \beta_1(X_i - c) - \dots - \beta_p(X_i - c)^p)^2 K\left(\frac{X_i - c}{h^-}\right) \quad (1)$$

où $Y_{it} = \log(txchom_{it}) - \log(txchom_{2012T1})$ correspond à l'évolution de l'offre d'emploi du quartier i du trimestre t par rapport au 1^{er} trimestre 2012 et K une fonction de noyau triangulaire. Le polynôme retenu dans les estimations présentées dans cet article est un polynôme de degré 4.

De même pour les quartiers du groupe de contrôle, on recherche $\hat{\beta}^+$ sur un voisinage h^+ tel que :

$$\hat{\beta}^+ = \operatorname{argmin} \sum_{i=1}^n \mathbf{1}(X_i \geq c) (Y_i - \beta_0 - \beta_1(X_i - c) - \dots - \beta_p(X_i - c)^p)^2 K\left(\frac{X_i - c}{h^+}\right) \quad (2)$$

L'effet causal au niveau du seuil est alors estimé par :

$$\hat{\tau} = \hat{\beta}_0^+ - \hat{\beta}_0^- \quad (3)$$

Les fenêtres définies par h^- et h^+ sont déterminées pour chaque trimestre suivant les recommandations pratiques de [Cattaneo et al., 2016] et les intervalles de confiance construits selon la démarche proposée par [Calonico et al., 2015 et 2017]. Des résultats similaires à ceux présentés au [tableau 1](#) sont cependant obtenues en fixant $h = h^- = h^+$ à une valeur identique à tous les trimestres.

Annexe B

Validité de la démarche et tests de robustesse

La validité de la démarche suppose que les quartiers prioritaires proches du seuil soient similaires à ceux du groupe de contrôle. La plausibilité de cette hypothèse peut être confortée en menant une analyse économétrique similaire sur les caractéristiques socio-démographiques observées avant l'entrée en vigueur de la politique de la ville, de telle sorte que, par définition, aucun effet de la politique

ne doit être constaté. Le **tableau 2** présente ainsi les estimations des effets éventuels sur différentes variables. Quelle que soit la grandeur considérée, l'effet estimé est faible et non significatif au seuil de 5 %. Il apparaît donc plausible de considérer que ces caractéristiques ne présentent pas de discontinuité au niveau du seuil de 60 % du revenu médian de référence.

Tableau 2

Test de l'absence d'effet sur les variables prétraitement

Variable	Taille de la fenêtre	Estimation	Plus value	Limite inf. 95 %	Limite sup. 95 %	Nombre obs.
Nationalité étrangère	0,025	0,028	0,221	-0,023	0,099	88
Sans diplôme	0,034	-0,004	0,899	-0,099	0,087	130
Titulaire d'un BEP/CAP	0,041	-0,009	0,534	-0,060	0,031	159
Titulaire du baccalauréat	0,027	-0,008	0,414	-0,033	0,014	93
Titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur	0,037	0,018	0,550	-0,067	0,125	147
Moins de 15 ans	0,047	0,021	0,292	-0,021	0,070	185
De 16 à 24 ans	0,030	0,024	0,351	-0,030	0,086	110
De 25 à 39 ans	0,040	0,000	0,942	-0,031	0,033	154
De 40 à 59 ans	0,026	-0,030	0,057	-0,068	0,001	93
De 60 ans et plus	0,044	-0,015	0,621	-0,065	0,039	173
Personnes vivant seules	0,042	-0,049	0,267	-0,150	0,042	165
Ménages de 6 personnes et plus	0,033	0,015	0,244	-0,013	0,050	126
Ménages mono-parentaux avec enfants	0,037	-0,005	0,508	-0,030	0,015	148
Logements sociaux	0,029	0,080	0,752	-0,325	0,450	103
Logements vacants	0,030	-0,055	0,256	-0,162	0,043	108
Locataires	0,031	-0,033	0,306	-0,119	0,037	112

Source: ONPV, Insee.

Traitement: Insee.

À l'appui de ce constat, le **tableau 3** détaille les moyennes de chacune des caractéristiques pour les quartiers prioritaires entrants et ceux du groupe de contrôle sur le voisinage

le plus restreint du seuil de 60 %. Il apparaît qu'aucune de ces variables ne présente de différences significatives; les quartiers considérés sont donc ainsi similaires en moyenne.

Tableau 3

Différences de moyennes au voisinage du seuil

Variable	QPV	Contrôles	Différence moyenne	Plus value	Nombre obs.
Nationalité étrangère	0,118	0,093	-0,024	0,161	88
Sans diplôme	0,376	0,360	-0,016	0,400	88
Titulaire d'un BEP/CAP	0,233	0,236	0,003	0,813	88
Titulaire du baccalauréat	0,161	0,164	0,003	0,601	88
Titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur	0,230	0,240	0,010	0,649	88
Moins de 15 ans	0,210	0,223	0,013	0,266	88
De 16 à 24 ans	0,123	0,130	0,007	0,421	88
De 25 à 39 ans	0,220	0,214	-0,006	0,525	88
De 40 à 59 ans	0,254	0,246	-0,009	0,119	88
De 60 ans et plus	0,193	0,188	-0,006	0,675	88
Personnes vivant seules	0,210	0,178	-0,032	0,154	88
Ménages de 6 personnes et plus	0,041	0,045	0,004	0,579	88
Ménages monoparentaux avec enfants	0,069	0,067	-0,002	0,626	88
Logements sociaux	0,577	0,619	0,042	0,499	88
Logements vacants	0,115	0,090	-0,025	0,147	88
Locataires	0,389	0,362	-0,027	0,121	88

Source : ONPV, Insee.

Traitement : Insee.

Plusieurs tests de robustesse peuvent être menés pour vérifier le résultat obtenu. Le premier test consiste à mener une démarche économétrique similaire à d'autres niveaux de

seuils, par exemple, 55 %, ou 65 %. Le principe est qu'un effet significatif ne peut survenir qu'au niveau du seuil de 60 % et non à d'autres seuils ou tous les quartiers ont le

Tableau 4Estimation à différents niveaux de seuil de l'effet sur l'évolution de la part des demandeurs d'emploi de catégorie A au 4^e trimestre 2017 (par rapport au 1^{er} trimestre 2012)

Seuil	Estimation	Plus value	Limite inf. 95 %	Limite sup. 95 %	Nombre obs.
0,55	0,046	0,696	-0,176	0,263	74
0,56	-0,045	0,744	-0,207	0,148	86
0,57	0,071	0,489	-0,159	0,331	113
0,58	-0,139	0,326	-0,326	0,108	96
0,59	-0,025	0,479	-0,221	0,104	65
0,60	-0,210	0,087	-0,751	0,051	123
0,61	-0,210	0,087	-0,751	0,051	123
0,62	-0,218	0,250	-0,713	0,185	134
0,63	0,048	0,491	-0,110	0,228	89
0,64	0,187	0,125	-0,064	0,524	99
0,65	-0,094	0,371	-0,369	0,138	115

Source : ONPV, Insee.

Traitement : Insee.

même statut (prioritaires ou non). Par exemple, le [tableau 4](#) décrit les résultats obtenus sur l'évolution de la demande d'emploi au 4^e trimestre 2017 à différents niveaux de seuils. Il apparaît qu'aucune discontinuité n'apparaît aux différents seuils étudiés.

Enfin, nous testons aussi la robustesse de nos conclusions à la largeur du voisinage autour du seuil de 60 %. Les résultats présentés dans le [tableau 5](#) montrent que pour différents intervalles autour du seuil les résultats obtenus ne sont pas significatifs.

Tableau 5

Estimation pour différents voisinages autour du seuil de l'effet sur l'évolution de la part des demandeurs d'emploi de catégorie A au 4^e trimestre 2017 (par rapport au 1^{er} trimestre 2012)

Fenêtre	Estimation	Plus value	Limite inf. 95 %	Limite sup. 95 %	Nombre obs.
0,045	0,030	0,791	-0,262	0,200	175
0,050	0,031	0,922	-0,226	0,204	196
0,055	0,030	0,945	-0,192	0,206	229
0,060	0,023	0,783	-0,161	0,214	261
0,065	0,014	0,674	-0,139	0,215	289
0,070	0,010	0,635	-0,127	0,208	319
0,075	0,008	0,632	-0,121	0,200	343
0,080	0,008	0,665	-0,120	0,188	373

Source: ONPV, Insee.

Traitement: Insee.

