



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 Sémecurbe, 2016 cité par Challe et L'Horty).

LES JEUNES DES QPV SE DIRIGENT PLUS SOUVENT EN FILIÈRES PROFESSIONNELLES

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 Sémecurbe, 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 se dirigent plus fréquemment vers des voies professionnelles³ (64 %, contre 58 %) (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

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.

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, 780600 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, 535100 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).

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

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).

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 constitue 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 308000 jeunes des QPV en contact avec les missions locales, 72000 ont été suivis dans le cadre d'un dispositif d'accompagnement national: 52000 en Pacea²⁰, dont 30000 en Garantie jeunes et 20000 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 (Couppié, 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 413300 à 265400. Parmi ceux-ci, le nombre de bénéficiaires en quartiers prioritaires est passé de 58400 à 38500. 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 (Evide) (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 Sillard, 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 Sillard, 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 (Éparecca) « 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.

Cette étude est extraite du rapport ONPV 2018

Président du Comité d'orientation de l'ONPV :
Jean-François Cordet

-> www.onpv.fr



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES
COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

cget

Commissariat
général
à l'égalité
des territoires

RETROUVEZ-NOUS SUR

www.cget.gouv.fr

