

INSTITUT
MONTAIGNE



Les quartiers pauvres ont un avenir



RAPPORT OCTOBRE 2020

Think tank indépendant créé en 2000, l'Institut Montaigne est une plateforme de réflexion, de propositions et d'expérimentations consacrée aux politiques publiques en France et en Europe. À travers ses publications et les événements qu'il organise, il souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique avec une approche transpartisane. Ses travaux sont le fruit d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique, ouverte sur les comparaisons internationales. Association à but non lucratif, l'Institut Montaigne réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des personnalités issues d'horizons divers. Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 1,5 % d'un budget annuel de 6,5 millions d'euros.

INSTITUT
MONTAIGNE



Les quartiers pauvres ont un avenir

RAPPORT – OCTOBRE 2020

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

À PROPOS DE L'AUTEUR

Normalien, agrégé de géographie, **Hakim El Karoui** a enseigné à l'université Lyon II avant de rejoindre le cabinet du Premier ministre en 2002. Après un passage à Bercy, il rejoint, en 2006, la banque Rothschild. En 2011, il intègre le cabinet de conseil en stratégie Roland Berger où il est co-responsable de l'Afrique et du conseil au gouvernement français. En 2016, il fonde sa propre société de conseil stratégique Volentia. Il est aussi essayiste et entrepreneur social (il a créé le club du XXI^e siècle et les *Young Mediterranean Leaders*). Il est déjà l'auteur, pour l'Institut Montaigne, des rapports *La fabrique de l'islamisme* (2018), *Nouveau monde, nouvelle politique arabe pour la France* (2017) et *Un islam français est possible* (2016).

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	13
---------------------	-----------

I – 8 idées reçues sur les quartiers pauvres	20
---	-----------

A. Idée reçue n° 1 :

« L'Île-de-France concentre les richesses au détriment de la France périphérique »	20
1. Éléments de méthodologie	21
• Définition du Produit Intérieur Brut (PIB) et du Revenu Disponible Brut (RDB), et méthode d'estimation des PIB et revenus disponibles départementaux	21
• Différence entre le revenu disponible réel par habitant et par département et le revenu disponible par habitant et par département si proportionnel à la part du département dans le PIB national	22
2. L'Île-de-France est la seule région qui redistribue de la richesse	24
3. Paris « redistribue » l'équivalent de plus de 80 % de son RDB par habitant vers le reste de la France	27

B. Idée reçue n° 2 :

« La Seine-Saint-Denis est peu dynamique économiquement »	29
1. En 10 ans, La Seine-Saint-Denis est le département qui a créé le plus d'emplois	29

C. Idée reçue n° 3 :

« Les habitants des quartiers pauvres urbains vivent confortablement des transferts sociaux »	31
1. Les revenus de transferts des habitants des QPV sont inférieurs à la moyenne nationale	31

D. Idée reçue n° 4 :

« Les territoires les plus pauvres reçoivent beaucoup de la solidarité nationale alors qu'ils y contribuent peu »	33
1. Le département le plus pauvre de France métropolitaine est le 8^e contributeur au financement de la protection sociale	33
1.1. Méthodologie	33
1.2. La pauvreté n'est pas corrélée à la contribution au financement de protection sociale	35
2. La Seine-Saint-Denis est le département de France métropolitaine qui reçoit le moins de protection sociale par habitant	37
2.1. Méthodologie	37
2.2. Il n'y a pas de corrélation entre pauvreté et protection sociale par habitant	40
2.3. Les dépenses de protection sociale vers les personnes âgées de 60 ans et plus représentent les deux tiers du montant total des prestations sociales	41
2.4. Dans la « diagonale du vide », les revenus reposent particulièrement sur les retraites	44
2.5. La part des dépenses publiques de retraites dans le PIB en France est parmi les plus élevées en Europe	45
2.6. En France le revenu moyen des plus de 65 ans est supérieur à celui de l'ensemble des actifs, à l'inverse de la situation constatée en Allemagne	47
2.7. Le financement des retraites repose principalement sur les actifs	48

E. Idée reçue n° 5 :

« Les quartiers pauvres sont mieux traités par l'État que la <i>France périphérique</i> »	49
1. Un exemple : la sous-représentation des effectifs dans le domaine de la santé	49

- 1.1. La Seine-Saint-Denis compte 1 100 effectifs de la fonction publique hospitalière pour 100 000 habitants contre 1 800 en France métropolitaine 49
- 1.2. Les départements de la « diagonale du vide » sont mieux dotés en offre de soins que le reste du territoire 52

F. Idée reçue n° 6 :

- « La politique de la ville est un puits sans fond » 58
- 1. Le montant des dépenses totales de l'État pour les quartiers pauvres et des bailleurs sociaux pour l'ANRU est de seulement 840 € par an par habitant 58
 - 1.1. Le calcul des dépenses totales de l'État pour les quartiers populaires et des bailleurs sociaux pour l'ANRU 58
 - 1.2. Le calcul des dépenses nettes totales de l'État pour les quartiers populaires et des bailleurs sociaux pour l'ANRU 63
 - 1.3. Le calcul des dépenses nettes totales de l'État pour les quartiers populaires, des bailleurs sociaux pour l'ANRU et de l'investissement de l'État pour les QPV dans le cadre du plan pauvreté 66

G. Idée reçue n° 7 :

- « La drogue fait vivre les quartiers pauvres » 67
- 1. L'activité économique générée par le trafic de drogue est de seulement 2,7 milliards d'euros. Cette activité de trafic de drogue représenterait uniquement 21 000 emplois en équivalent temps plein (ETP) 67

H. Idée reçue n° 8 :

- « il n'y a pas de discrimination, c'est un phénomène marginal » 69

II – Portraits croisés des quartiers pauvres urbains 72

A. Préambule méthodologique	72
1. La pauvreté, une réalité qui n'est pas circonscrite aux banlieues des périphéries des métropoles	72
2. Définition d'un échantillon de communes cibles pour analyser les quartiers pauvres	77
3. Méthode de l'élaboration de la typologie des quartiers pauvres	78
B. Des quartiers très spécifiques mais pas homogènes.....	83
1. Caractéristiques économiques et socio-démographiques	86
1.1. Composition du revenu disponible	87
1.2. Taux de création d'entreprise	102
1.3. Âge	106
1.4. Immigration	110
1.5. Familles monoparentales	114
1.6. Logement	119
1.7. Emploi des femmes	122
1.8. Tendances électorales	126
2. Différences : trois types de quartiers pauvres	127
2.1. Type 1 : Les quartiers « post-industriels »	129
2.2. Type 2 : Les quartiers « excentrés »	130
2.3. Type 3 : Les quartiers « <i>maquiladoras</i> » (métropolitains)	131
C. Des marqueurs particulièrement associés aux quartiers « métropolitains » : l'échec scolaire, la délinquance et la drogue	133
1. L'échec scolaire	133
1.1. L'école reproduit-elle les inégalités ?	134
1.2. Les tentatives pour réparer l'école dans les quartiers pauvres	139
2. La sur-délinquance	145
2.1. La délinquance en France	145

2.2. Un niveau de délinquance et un sentiment d'insécurité plus élevés dans les QPV	151
2.3. L'« effet quartier » sur la délinquance	153
2.4. Les dispositifs mis en place contre la délinquance dans les « quartiers difficiles »	162
2.5. L'affectation de personnel du ministère de l'Intérieur : focus sur la Seine-Saint-Denis 93	168
3. La question de la drogue	173
3.1. La difficile prise en compte de l'économie informelle	173
3.2. Politique du cannabis en France	175
4. Conclusion : les quartiers métropolitains au cœur des inquiétudes de la société française	179

III – Une politique de la ville trop statique 179

A. Une politique de la ville centrée sur le bâti et le territoire... ..	180
1. Une histoire de la politique de la ville liée à la réhabilitation du bâti	180
2. Les caractéristiques des programmes de rénovation urbaine (ANRU 1 et ANRU 2) et leurs effets pour les habitants des quartiers concernés	182
2.1. Le financement et les recettes financières des programmes ANRU	183
2.2. Les réalisations pour le logement dans le cadre du PNRU portent principalement sur l'habitat, dans le cadre d'opérations de démolition-construction	187
2.3. Les habitants sont globalement satisfaits des programmes de rénovation urbaine dans leur quartier	190
2.4. Des résultats plus nuancés pour l'ANRU 1 en matière de développement économique	191

3.	De l'ANRU 1 (Programme national de rénovation urbaine) à l'ANRU 2 (Nouveau programme national de renouvellement urbain, NPNRU) : quelle continuité ?	193
3.1.	L'ANRU 2, lancé en 2014 suite à la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, prolonge cette dynamique de transformation urbaine dans certains quartiers	193
3.2.	En plus du développement économique, l'ANRU 2 fait face à de nombreux défis pour lesquels les réponses apportées par l'ANRU 1 ont été insuffisantes	195
3.3.	Pour construire et rénover plus de logements sociaux, l'ANRU 2 doit capitaliser sur le regroupement des organismes HLM qui a lieu d'ici le 1 ^{er} janvier 2021	198
4.	Des dispositifs pour l'emploi dans les quartiers prioritaires aux résultats mitigés	199
4.1.	À caractéristiques économiques spécifiques, ciblage spécifique	199
4.2.	Les principaux dispositifs pour l'emploi et l'insertion en direction des habitants des quartiers pauvres	201
4.3.	Des dispositifs d'exonération fiscale aux résultats mitigés : le cas des zones franches urbaines – territoires entrepreneurs	210
B.	... Alors qu'elle pourrait investir sur les habitants et les flux économiques	213
1.	Des quartiers dynamiques, riches de leur capital humain : l'illustration de la Seine-Saint-Denis	215
1.1.	La Seine-Saint-Denis, « Ellis Island à la française »	215
1.2.	La Seine-Saint-Denis est l'un des départements ayant créé le plus d'emplois en 10 ans	223
1.3.	Ses habitants sont pauvres mais mobiles...	224
1.4.	... grâce à la force de la région capitale	228
1.5.	La Seine-Saint-Denis n'est pas un territoire enclavé	234

2. Les quartiers pauvres peuvent tirer parti de leur insertion dans l'écosystème métropolitain	236
2.1. Deux secteurs particulièrement structurants : le commerce et le transport-logistique	236
2.2. Deux projets structurants à venir : Grand Paris Express, Jeux Olympiques	244
3. Conclusion : réinventer la politique de la ville pour capitaliser sur la capacité de ces quartiers à s'inscrire dans l'évolution de l'économie : métropolisation, polarisation de l'emploi	250

Conclusion : des bonnes nouvelles et des pistes d'action	252
---	------------

Remerciements	257
----------------------------	------------

INTRODUCTION

Le 27 octobre 2005, il y a quinze ans, deux adolescents, Zyed Benna et Bouna Traoré, mouraient électrocutés dans l'enceinte d'un poste électrique dans lequel ils s'étaient réfugiés pour échapper à un contrôle de police. Ce drame allait donner le point de départ aux plus violentes émeutes urbaines de l'après-guerre en France métropolitaine, conduisant notamment le gouvernement de Dominique Villepin à déclarer l'état d'urgence, situation jamais vue depuis la fin de la guerre d'Algérie.

En 2019, une autre question territoriale a secoué la France. La France dite « périphérique » s'est rebellée contre le pouvoir central et parisien, hurlant son désespoir et sa rancœur d'être maltraitée, laissée aux marges du développement économique et à l'abandon sur le plan politique. Dans le même temps, ce qu'il est convenu d'appeler « les banlieues » sont restées silencieuses. Aucun mouvement commun, aucune revendication, aucune solidarité avec la « France des Gilets jaunes » qui pourtant invoquait des problèmes bien connus des habitants des quartiers populaires.

13

En 2020, la Seine-Saint-Denis et avec elle les habitants des quartiers populaires des métropoles touchées par le Covid-19, lors de la première vague du printemps 2020, ont payé un lourd tribut à l'épidémie : surmortalité exceptionnelle (la plus importante de France) ; établissements de soins pas assez nombreux ; co-morbidité importante de populations pauvres souffrant plus que les autres de pathologies dangereuses (obésité, diabète).

Ces crises, politique, sanitaire, sociale, ont souligné la spécificité des banlieues pauvres des grandes villes françaises : la surmortalité d'un côté, une forme de marginalité politique de l'autre, associée par certains à l'idée que « les banlieues sont un espace à part », ce qui expliquerait leur silence.

Alors, pourquoi ce silence ? La situation dans les banlieues est-elle à ce point désespérée que l'idée même qu'elle s'améliore n'est plus envisageable ? Ou est-elle au contraire meilleure que ce que l'on croit ? C'est l'enjeu de ce rapport,

qui s'inscrit, pour l'Institut Montaigne, dans le cadre de ses travaux sur la cohésion nationale et dans la suite ainsi que dans la suite du travail sur l'islam et l'islamisme. Certains voudraient voir dans la montée d'une idéologie alternative au projet républicain – l'islamisme – le produit du mal-être des banlieues et rétorquent à toute question sur ce sujet : il faut donner un avenir aux habitants des quartiers populaires !

Alors chiche ! C'est l'objet de ce travail. Et son espoir aussi : on peut donner un avenir aux quartiers pauvres. Et pour y arriver, il faut dire la vérité. D'abord de leur situation : ce sont des quartiers pauvres et pas seulement des quartiers populaires. Trop souvent, l'euphémisme guide le discours : on ne veut pas choquer, pas inquiéter, pas chagriner. Alors, on ne dit pas la vérité. Or, les quartiers dits « de la politique de la ville » – objets de ce travail – sont identifiés sur le critère unique de leur pauvreté. Alors autant utiliser le mot qui fâche – « pauvre » – plutôt que son euphémisation « populaire », qui veut tout dire et rien dire. Avec un objectif : trouver le moyen pour que les habitants de ses quartiers sortent le plus vite possible de la pauvreté.

Notons au passage que nous avons fait l'impasse sur la situation en Outre-mer. Pas par désintérêt pour ce qu'il s'y passe, au contraire. Mais parce que la situation est si spécifique, pour ce qui concerne notamment les causes des problèmes, qu'un travail en soi consacré entièrement à ce sujet se justifie.

Pour réaliser ce travail, nous avons adopté une méthode simple : analyser les dynamiques des territoires à partir de faits et de chiffres, essentiellement ceux de l'Insee. Nous avons conscience des limites de l'exercice : les chiffres sont froids quand les débats sur le sujet sont enflammés ; les chiffres sont muets sur des sujets comme les clandestins qui échappent par définition à leur sagacité ; les chiffres disent une réalité démographique et économique mais pas la vie quotidienne des habitants. Nous assumons néanmoins cette approche quantitative, orientée vers le diagnostic de la situation tout simplement parce qu'elle permet de donner une image objectivée de la situation. Et l'objectivité est ce qui manque le plus dans le débat sur les quartiers pauvres et leurs habitants.

Ensuite, il faut replacer ces quartiers dans l'économie générale du territoire métropolitain : qui sont-ils d'abord ? Parle-t-on seulement des quartiers pauvres des grandes métropoles ou d'autres espaces urbains ? Comment fonctionnent-ils ? Pour ceux qui sont proches des grandes villes, sont-ils intégrés aux métropoles dont ils sont proches ou sont-ils séparés, ségrégués ? De quoi vivent leurs habitants : de l'aide sociale, des allocations familiales et chômage... ou de leur travail ? Au-delà de la pauvreté, quelles sont les différences entre ces quartiers et le reste du territoire ? Y a-t-il des différences entre les quartiers pauvres des grandes villes et les autres espaces de pauvreté français, loin des grandes villes ou dans les anciens bassins industriels sinistrés ? Et quelle est la place de la drogue dans l'économie des quartiers pauvres ? On dit souvent que la drogue fait vivre les « quartiers », est-ce vrai ? Ce tour d'horizon sera aussi l'occasion pour nous de regarder comment circulent les richesses sur le territoire : où est collecté l'argent de la solidarité nationale, où est-il redistribué et à qui ?

Nous allons répondre à toutes ces questions via un constat précis de la situation qui va nous emmener loin des nombreuses idées reçues qui structurent le débat sur les espaces pauvres des villes françaises. Ce travail d'analyse nous permettra de mettre en perspective cette France pauvre et celle des Gilets jaunes et de ce fait nous verrons que les plus à plaindre ne sont pas forcément ceux qui manifestent le plus fort.

La question sous-jacente posée par ce travail est simple : comment garder une unité territoriale et maintenir une identité nationale forte quand le territoire s'émiette peu à peu, sous l'effet de la dynamique économique globale qui porte les métropoles et les bandes littorales et laisse de côté certains quartiers pauvres urbains et bon nombre d'espaces de l'intérieur ? L'autre question posée est celle de l'efficacité de l'organisation territoriale actuelle et de la tension entre efficacité et justice : la forte polarisation française autour de Paris permet de concentrer la valeur ajoutée, les talents et la création de richesse. Cependant, ce système redistributif est-il suffisamment puissant pour légitimer cette concentration autour de la capitale en particulier et des métropoles en général ?

La France que dessine notre travail est loin des représentations communes du sujet : c'est la bonne nouvelle à laquelle nos analyses permettent de conclure. Tout ne va pas mal dans les quartiers pauvres qui sont, pour certains d'entre eux, des espaces utiles d'insertion – notamment des immigrés – et d'ascension sociale. Avec une situation paradoxale : des quartiers de plus en plus pauvres et des habitants qui eux s'enrichissent relativement... et qui quittent leur quartier, comme en Seine-Saint-Denis. D'autres quartiers pauvres, pas forcément situés dans l'orbite des grandes villes, s'appauvrissent eux régulièrement et entraînent dans leur chute leurs habitants, comme à Lens ou Saint-Étienne. Ces quartiers sont calmes, pas forcément très jeunes, sans trafic de drogues et comptent peu d'immigrés dans leurs rangs. C'est la vraie France reléguée, celle où il n'y a plus d'espoir, où l'on sait que l'avenir sera pire que le présent qui est lui-même bien pire que le passé. C'est – une partie – de la France des Gilets jaunes. Les problèmes posés dans ces territoires n'ont rien à voir avec ceux des grandes métropoles : la solidarité nationale est pour eux essentielle car ils ne s'en sortiront pas seuls. Aux responsables politiques aussi d'avoir le courage de dire la vérité à leurs habitants. Dans certains cas, il faudrait partir, comme sont partis à la fin du XIX^e de nombreux ruraux attirés par les grandes villes, qui connaissaient alors une période d'intense croissance économique. Il faut donc que les responsables le disent à leurs habitants et arrêtent peut-être de bercer d'illusions sans lendemain les habitants des villes moyennes, présentées aujourd'hui comme le Graal du bien-être post-Covid. Les situations sont trop différentes entre les villes de 50 à 500 000 habitants pour que le concept de ville moyenne ait un sens opérationnel et global.

Partir d'un côté, s'intégrer de l'autre. Ou plutôt préserver l'intégration, produit de l'imbrication, qui organise les relations économiques entre les quartiers pauvres des grandes villes et la ville elle-même, significativement plus riche et coûteuse. Notre travail montre combien l'économie métropolitaine repose sur les complémentarités entre quartiers riches et quartiers pauvres qui ont réciproquement besoin les uns des autres. La réalité est cependant loin de l'image que l'on veut bien donner, par exemple, de la Seine-Saint-Denis qui ne serait déjà plus en France, mais ailleurs, communautarisée, islamisée, coupée du reste du territoire national en général et de l'Île-de-France en particulier. C'est tout le contraire que

montre notre étude. Même si la distance sociale et culturelle n'a probablement jamais été aussi forte qu'aujourd'hui entre les Parisiens et les habitants de la Seine-Saint-Denis (notamment au Nord du département).

Une autre question survient alors. Un certain nombre de responsables politiques, notamment à l'extrême-droite mais pas seulement, ont partiellement renoncé au projet républicain qui vise à intégrer tous les citoyens au sein d'une même communauté nationale. Ils dénoncent le communautarisme mais ne croient pas finalement qu'un Français de confession musulmane pourra être un Français comme les autres. Ils s'accommodent finalement assez bien d'une société compartimentée où, vaille que vaille, les communautés cohabiteront avec quelques règles communes, le respect de la propriété et de la sécurité publique notamment.

Ce que montre notre travail, c'est que le projet républicain fonctionne encore. La France des archipels¹ est une image forte mais ce n'est pas la réalité géographique du pays ; qui fonctionne toujours avec la force colossale de sa capitale, un système de redistribution très performant, au profit notamment de la province – réhabilitons le mot en passant –, des pauvres et des riches alliés pour produire plus et à moindre coût, une solidarité qui fonctionne à plein et un État qui tente d'orienter la production de richesses et de limiter les dégâts de la grande pauvreté.

Alors bien sûr, les imperfections sont multiples, certains quartiers sont des trappes à pauvreté, le train de la croissance ne prend pas tout le monde, la ségrégation existe comme le communautarisme, phénomène plus inquiétant, mais le système fonctionne encore. N'essayons pas de lui substituer un autre projet qui vise à compartimenter les populations et à contenir les plus pauvres (et souvent des immigrés ou des enfants d'immigrés) dans des quartiers où ils devraient rester confinés avec pour seule mission de mettre leur force de travail à disposition. Ce projet là, ce n'est pas la République !

1 Voir Jérôme Fourquet, *L'Archipel français*, Le Seuil, 2019

Pour réussir, il faut accepter quelques réalités désagréables : certains territoires ont peu d'avenir économique, il faut donc concentrer l'aide qu'on leur fournit sur leurs habitants plutôt que sur des plans de développement économique sans avenir ; certains quartiers vont rester pauvres et ce n'est pas grave tant qu'ils fonctionnent comme des sas. Ce qui est grave, c'est que leurs habitants restent pauvres toute leur vie. Arrêtons donc de regarder les territoires et intéressons-nous plus à leurs habitants, c'est une autre priorité pour réussir et probablement l'erreur stratégique de la politique de la ville que de faire passer en premier les territoires et les bâtiments, toujours avant ses habitants.

Autre réalité désagréable : l'État ne fait pas tout pour sortir les habitants de la pauvreté, notamment dans le domaine de l'éducation, de la santé et de la sécurité publique. Pas forcément par mauvaise volonté ou manque de moyens : dans certains cas, il ne sait tout simplement pas comment faire. Ou alors agir efficacement lui demanderait tellement de remises en cause générales qu'il préfère rester dans des schémas qu'il sait inefficaces vis à vis des quartiers pauvres.

18

Enfin, il nous semble important d'avoir une approche résolument économique concernant les problèmes posés par les quartiers pauvres : le problème est d'y amener de l'activité ou faire travailler leurs habitants, même si imaginer de meilleurs systèmes d'aide sociale et/ou d'intervention publique comme le suggérerait le rapport de Jean-Louis Borloo pourrait s'avérer utile.

Le rapport ne s'est pas étendu sur la question des discriminations. Pas parce qu'elle n'est pas importante, bien au contraire. Elle justifie en soi un travail entièrement dédié. Et ce travail ayant été déjà abordé par l'Institut Montaigne à plusieurs reprises, notamment dans l'étude *Discriminations religieuses à l'embauche, une réalité*². Cette étude portait sur les discriminations à raison de la religion, et non sur les discriminations des habitants de certains territoires,

2 https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/20150824_Etude%20discrimination.pdf#page=9

mais elle donne un état des lieux de la situation qui n'a probablement pas changé et qui concerne un bon nombre des habitants de ces territoires.

Le rapport est organisé ainsi : nous avons d'abord déconstruit huit idées reçues afin de donner aux lecteurs un premier aperçu de la réalité. Puis nous avons décrit les quartiers pauvres, dans leurs spécificités par rapport au reste de la France mais aussi dans leurs différences entre eux, en insistant sur trois maux qui les minent : l'échec scolaire, la sur-délinquance et le trafic de drogue. Nous avons ensuite concentré notre analyse plus particulièrement sur les banlieues des métropoles car elles concentrent l'attention et les inquiétudes de la société. Elles ont également beaucoup plus de caractéristiques communes que les quartiers pauvres des petites villes, par exemple, dont la situation dépend très largement de leur environnement immédiat. Nous avons insisté particulièrement sur le cas de la Seine-Saint-Denis pour plusieurs raisons : c'est le département dont la plus grande part de la population (38 %) vit dans un « quartier prioritaire de la politique de la ville », c'est aussi devenu un emblème des difficultés des « quartiers » et un symbole de bien des maux que l'on croît emblématique des quartiers pauvres métropolitains.

Après le diagnostic territorial, nous avons réfléchi aux atouts sur lesquels peut reposer la politique de la ville de demain après avoir constaté sa faiblesse actuelle, que ce soit sur le plan conceptuel comme sur celui des moyens.

À ce stade, notre travail s'arrête là. Ce qui ne signifie pas que nous n'avons pas élaboré des pistes d'actions et de transformations. Mais il faut maintenant faire dialoguer le macro-diagnostic avec des solutions qui doivent souvent être prises à l'échelle du territoire : c'est l'enjeu du travail que l'Institut Montaigne va engager en 2021.

8 IDÉES REÇUES SUR LES QUARTIERS PAUVRES

Que n'a-t-on dit et écrit sur les quartiers pauvres urbains ? « Assistés », « dangereux », « ségrégués », « communautarisés », « vivant aux crochets de la solidarité nationale », « peuplés exclusivement d'immigrés »... Les idées reçues sur le sujet sont légion. Examinons la situation réelle de ces quartiers et de leurs habitants, tentons de comprendre les dynamiques à l'œuvre dans ces quartiers pauvres pour mieux comprendre ensuite comment ils fonctionnent.

A. Idée reçue n° 1 : « L'Île-de-France concentre les richesses au détriment de la France périphérique »

Pour comprendre la dynamique des quartiers pauvres des métropoles, il faut comprendre la dynamique des métropoles, à commencer par celle de Paris, d'autant que, au cœur des débats actuels sur la fracture territoriale ouverte par la crise des « Gilets jaunes », la capitale est souvent décriée : incarnation de la « France des métropoles », elle est accusée de concentrer les richesses créées au détriment d'une « France périphérique ».

Avant tout, il faut définir ce qu'implique, sur le plan économique, la notion de « richesse ». Comme l'indique l'économiste Laurent Davezies dans son ouvrage *La République et ses territoires*, les caractéristiques économiques d'un territoire sont principalement examinées au travers de l'approche par la croissance économique et le Produit Intérieur Brut (PIB)³. Toutefois, cette approche ne donne pas à elle seule une vision juste du développement d'un territoire, dans la

3 Laurent Davezies, *La République et ses territoires* ; la circulation invisible des richesses (2008).

mesure où les richesses créées ne correspondent pas aux richesses nettes perçues par les ménages. Cet écart s'explique par la redistribution et la solidarité nationale d'une part et par la mobilité des individus dans le cadre du travail, des retraites, du tourisme d'autre part : la richesse circule suivant les mouvements des individus. Ces flux de revenus s'intègrent dans le développement d'un territoire et composent ce que Laurent Davezies qualifie de « circulation invisible des richesses »⁴.

Pour comprendre le rôle économique de Paris et de l'Île-de-France à l'échelle du territoire national, il faut donc distinguer la richesse créée de la richesse disponible pour savoir si Paris aspire la richesse de la France ou si au contraire elle en redistribue.

1. Éléments de méthodologie

Définition du Produit Intérieur Brut (PIB) et du Revenu Disponible Brut (RDB), et méthode d'estimation des PIB et revenus disponibles départementaux.

La richesse créée sur un territoire est mesurée par le Produit Intérieur Brut (PIB) – défini par l'Insee comme la « somme des valeurs ajoutées brutes nouvellement créées »⁵ – tandis que la richesse disponible est mesurée via le revenu disponible brut (RDB), que l'Insee définit comme le « revenu dont disposent les ménages pour consommer ou investir, après opérations de redistribution »⁶.

.../...

4 Laurent Davezies, *La République et ses territoires* ; la circulation invisible des richesses (2008).

5 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3315267?sommaire=3315331>

6 <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1633>

Le revenu disponible brut (RDB) correspond aux revenus d'activités, auxquels sont ajoutés les revenus de remplacement, les revenus du patrimoine, les prestations sociales, et auxquels sont retranchés les impôts directs et les cotisations sociales.

Les calculs réalisés dans cette partie portent sur le PIB et le revenu disponible brut à l'échelle régionale et départementale. Les données régionales du PIB et du revenu disponible brut sont issues de la comptabilité nationale (année 2015).

Les données départementales sont des estimations qui donnent des ordres de grandeur relativement fiables, mais doivent néanmoins être traitées avec prudence. L'estimation du revenu disponible brut (RDB) des départements se fait en effet sur la base d'une répartition du revenu disponible brut régional (source Insee) entre les départements de chaque région au prorata des revenus déclarés des ménages (source DGFiP). L'estimation du PIB départemental est une donnée intéressante, qui doit toutefois être prise en compte avec une précaution particulière⁷. Elle a été calculée par répartition du PIB régional entre les départements de chaque région avec une clé constituée des éléments suivants : (i) la masse salariale départementale (source Agence centrale des organismes de sécurité sociale, ACOSS) pour les activités salariées dans le secteur privé, (ii) une estimation des revenus des salariés du secteur public et des revenus des non-salariés des départements fondée sur l'hypothèse de salaires équivalents à ceux des salariés du secteur privé.

Différence entre le revenu disponible réel par habitant et par département et le revenu disponible par habitant et par département si proportionnel à la part du département dans le PIB national.

À partir des estimations du revenu disponible brut (RDB) et du PIB départementaux, nous avons voulu comparer la création de richesses réalisée sur le territoire avec le revenu dont disposent les ménages dans chaque

.../...

7 L'Insee ne publie plus le calcul des Produit Intérieur Brut (PIB) départementaux depuis 2005.

département. Il est possible en effet de dresser, en ordres de grandeur, une représentation de l'écart entre le revenu disponible brut (RDB) d'un département et le revenu disponible brut s'il était proportionnel à la part du département dans le PIB national (environ 2 200 milliards d'euros en 2015), rapporté au nombre d'habitants. Cette estimation permet de présenter dans les grandes lignes si, au sein de chaque département, la richesse créée par habitant est supérieure à la richesse détenue par habitant, et inversement.

Pour illustrer ce calcul, prenons l'exemple d'un département fictif A, comptant 1 million d'habitants. Le département A représente près de 1 % du PIB national, avec un PIB estimé à 22 milliards d'euros, et près de 1,3 % du revenu disponible brut français, avec un RDB de près de 17 milliards d'euros. La première étape du calcul consiste à multiplier la part du département dans le PIB national par le revenu disponible national (près de 1 320 Mds € en 2015) : on obtient ainsi un revenu disponible hypothétique pour chaque département. Dans le cas de notre exemple, si la part du département A dans le revenu disponible national était égale à sa part dans le PIB, son revenu disponible hypothétique serait d'environ 13,2 milliards d'euros, soit 1 % de 1 320 Mds €.

La deuxième étape vise à rapporter ce revenu disponible hypothétique au nombre d'habitants du département. Dans le département A, le revenu disponible hypothétique serait ainsi de 13 200 euros par habitant. Enfin, au revenu disponible brut par habitant (estimé) pour le département est retranché le revenu disponible hypothétique par habitant. Dans le cas du département A, le revenu disponible estimé à 17 000 euros par habitant est supérieur au revenu disponible hypothétique de 13 200 euros, avec un écart de 3 800 euros. Le département A détient donc plus de richesses qu'il n'en crée.

2. L'Île-de-France est la seule région qui redistribue de la richesse

À l'échelle régionale, le constat est édifiant : en 2015, l'Île-de-France contribue à 31 % du PIB de la France métropolitaine mais ses ménages ne disposent que de 22 % du revenu disponible national. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'écart entre richesse créée et richesse détenue est relativement faible : alors qu'elle représente 7,2 % du PIB national, elle détient 7,7 % du revenu disponible national. Inversement, la Nouvelle-Aquitaine et le Grand-Est ont une part dans le revenu disponible national (respectivement 8,9 % et 8,1 %) relativement supérieure à leur part dans le PIB (7,6 % et 7,1 %). La région Auvergne-Rhône-Alpes, qui abrite la métropole de Lyon, représente près de 12,5 % du revenu disponible brut français et contribue à environ 11,5 % du PIB.

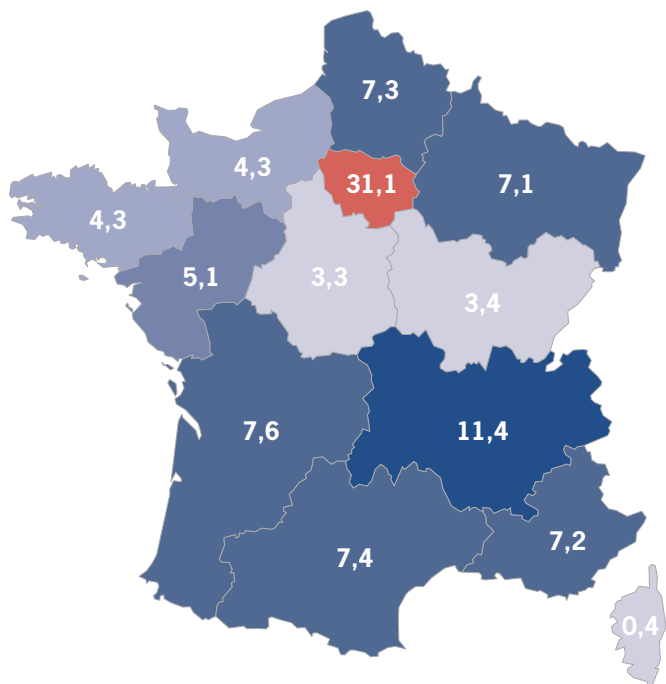
Il est utile de rappeler que **les inégalités territoriales en matière de création de richesse et de revenu disponible suivent depuis les années 1980 des trajectoires opposées**. Ainsi les inégalités interrégionales en matière de PIB ont augmenté depuis cette période, alors que les inégalités interrégionales en matière de revenu disponible ont continué à se résorber, une évolution beaucoup moins commentée⁸ ! Dans le cas de l'Île-de-France, en 1976 la région produisait 27 % du PIB national et représentait 25 % du revenu disponible brut en France. En 2007, sa part dans le PIB national était passée à 29 % alors que sa part dans le revenu disponible brut national était de 22 %.

Ces analyses suggèrent deux choses. D'une part, l'Île-de-France est la seule région dont la part dans le PIB national est supérieure à la part dans le revenu disponible brut national : en d'autres termes, elle crée plus de richesses qu'elle n'en détient. D'autre part, elle est la seule région où l'écart entre la part dans le PIB et la part dans le revenu disponible brut se manifeste avec une telle intensité : l'écart en points étant d'environ 9 %, alors qu'il avoisine 1 % dans les autres régions.

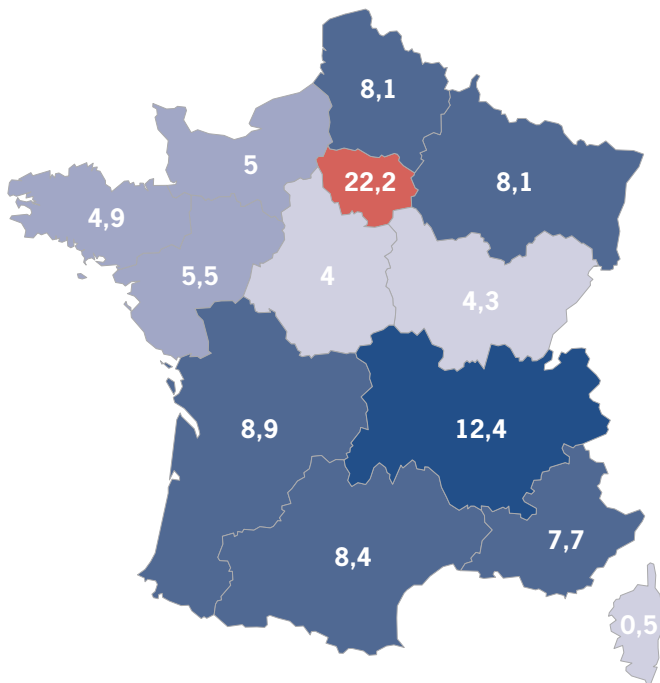
8 Benoît Ladouceur, « Laurent Davezies, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses* », Lectures [En ligne], Les comptes rendus, 2008, mis en ligne le 14 mars 2008, consulté le 30 juin 2019. URL : <http://journals.openedition.org/lectures/542>

Alors que les disparités interrégionales en matière de revenu disponible tendent à se réduire, on peut écrire, au risque de surprendre, que la France et les Français dépendent de plus en plus de Paris et de l'Île-de-France qui sont, et de très loin, les seuls contributeurs net à la solidarité nationale. À un point tel que sans le dynamisme économique de la région capitale, le système de solidarité français n'existerait plus.

L'Île-de-France représente 31 % du PIB français...



**...mais les ménages franciliens ne disposent que de 22 %
du revenu disponible brut national**



3. Paris « redistribue » l'équivalent de plus de 80 % de son RDB par habitant vers le reste de la France

À l'échelle des départements, en faisant la même comparaison entre la part de chacun dans le PIB et sa part dans le revenu disponible, on observe que 13 départements ont une part dans le PIB supérieure à leur part dans le revenu disponible brut. Si les estimations des PIB et revenus disponibles départementaux sont à interpréter avec précaution, elles donnent néanmoins une vue des grandes tendances.

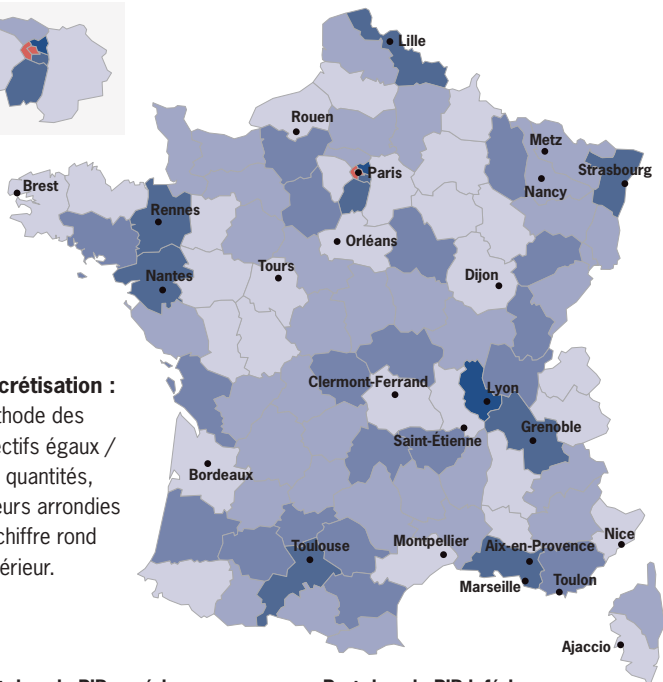
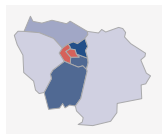
On remarque d'abord un « effet métropolitain », dans la mesure où l'on retrouve dans ce groupe des départements tels que Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Rhône, la Haute-Garonne, ou les Bouches-du-Rhône. En outre, le département de Paris est de loin celui où les écarts entre contribution au PIB et part dans le revenu disponible sont les plus importants : alors qu'il contribue environ à 11 % du PIB national, il ne détient qu'à peine 6 % du revenu disponible brut national. Les Hauts-de-Seine (avec près de 7 % du PIB et de 3,5 % du revenu disponible), la Seine-Saint-Denis (avec environ 3 % du PIB et 2 % du revenu disponible), et le Rhône (environ 4 % du PIB et 3 % du revenu disponible) sont les trois autres départements, parmi les 13, aux écarts les plus notables.

Dans le cas de Paris, l'écart entre son revenu disponible estimé (35 000 euros par habitant) et son revenu disponible, s'il était proportionnel à la part du département dans le PIB national (65 000 euros par habitant), se mesure à près de 30 000 euros par habitant. Il y a donc bien une « circulation des richesses » entre Paris et les autres régions, mais dans le sens inverse à celui que l'on peut imaginer. Pour résumer, la richesse créée à Paris en sort en grande partie, sous l'effet des flux de redistribution publique et des mobilités individuelles.

Les départements des grandes métropoles créent plus de richesses qu'ils n'en détiennent

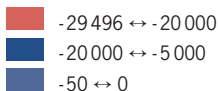
Plages de valeurs considérées (en €/hab)

Focus Île-de-France

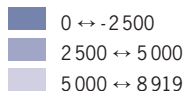


Discrétisation :
méthode des
effectifs égaux /
des quantités,
valeurs arrondies
au chiffre rond
supérieur.

**Part dans le PIB supérieure
à la part dans le RDB**



**Part dans le PIB inférieure
à la part dans le RDB**



B. Idée reçue n° 2 : « La Seine-Saint-Denis est peu dynamique économiquement »

1. En 10 ans, la Seine-Saint-Denis est le département qui a créé le plus d'emplois

Une idée répandue est que la Seine-Saint-Denis, par son taux de pauvreté et son taux de chômage élevés, présente les signes d'un faible dynamisme économique : la Seine-Saint-Denis serait tombée dans une trappe à pauvreté dont on ne saurait aujourd'hui la faire sortir. La vérité est toute autre. Une analyse approfondie de l'évolution des masses salariales entre 2007 et 2018 tend à démontrer, au contraire, qu'elle est très dynamique sur le plan économique⁹.

En France, le montant des masses salariales brutes au lieu de travail est passé de près de 532 milliards d'euros en 2007 à 542 milliards d'euros en 2018, soit une variation de près de 11 milliards d'euros (+ 2,1 %). À l'échelle régionale, sans surprise, c'est en Île-de-France (+ 3,8 %) que la variation des masses salariales a été la plus importante.

Néanmoins, à une plus grande échelle, c'est en Seine-Saint-Denis que l'évolution est la plus spectaculaire : si en 2007 le montant des masses salariales était d'environ 13,5 milliards d'euros, il est de près de 16,7 milliards d'euros en 2018, soit 3,2 milliards d'euros de plus en onze ans, soit une augmentation de près de 25 % (23,6 % pour être précis). Mieux, entre 2007 et 2018, 29 % de l'augmentation de la masse salariale en France s'est ainsi faite en Seine-Saint-Denis !

⁹ Fichiers SEQUOIA de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) sur les masses salariales brutes au lieu de travail. Les données de 2007 et de 2018 ont été converties en euros constants 2015 afin de pouvoir les comparer entre elles. Elles ne concernent que les emplois du secteur privé.

Évolution des masses salariales entre 2007 et 2018

(en euros constants 2015)

	Évolution des masses salariales brutes au lieu de travail 2007- 2018 (en euros constants 2015)	Évolution des masses salariales brutes au lieu de travail 2007-2018 (en %)
France	10,93 Mds	+ 2,1 %
Île-de-France	6,54 Mds	+ 3,8 %
Seine-Saint-Denis	3,19 Mds	+ 23,6 %

Données : masses salariales brutes au lieu de travail. Les données de 2007 et de 2018 ont été converties en euros constants 2015 afin de pouvoir les comparer entre elles. Elles ne concernent que les emplois privés.

*Source : fichiers SEQUOIA de l'Agence centrale
des organismes de sécurité sociale (Acoss).*

C. Idée reçue n° 3 : « Les habitants des quartiers pauvres urbains vivent confortablement des transferts sociaux »

1. Les revenus de transferts des habitants des QPV sont inférieurs à la moyenne nationale

En comparant la composition des revenus à l'échelle nationale et à l'échelle des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), nous constatons que les habitants des quartiers pauvres reçoivent en réalité moins de revenus issus des transferts sociaux (retraites et minima sociaux) que les autres.

En 2014, le niveau de vie médian – ou revenu disponible brut (RDB) par unité de consommation (UC) – était de 20 400 € en France métropolitaine¹⁰ et d'environ 13 200 € dans les QPV¹¹. Compte tenu du fait que la part des retraites et la part des minima sociaux représentent à elles deux environ 33 % du revenu en moyenne en France métropolitaine, le montant estimé des transferts sociaux y est d'environ 6 800 €. À l'échelle des QPV, la part cumulée des retraites et des minima sociaux représente certes proportionnellement plus qu'à l'échelle nationale (46 % du revenu), mais quantitativement, elle est plus faible avec seulement 6 100 € par habitant.

En montants absolus, les revenus issus des transferts des habitants des quartiers pauvres restent donc en dessous de la moyenne nationale, bien que leur part dans le revenu disponible soit plus importante.

10 Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal.

11 Le niveau de vie correspond au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation.

L'Insee définit l'unité de consommation comme un « système de pondération attribuant un coefficient à chaque membre du ménage et permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes. Avec cette pondération, le nombre de personnes est ramené à un nombre d'unités de consommation (UC). »

L'échelle actuellement la plus utilisée (dite de l'OCDE) retient la pondération suivante :

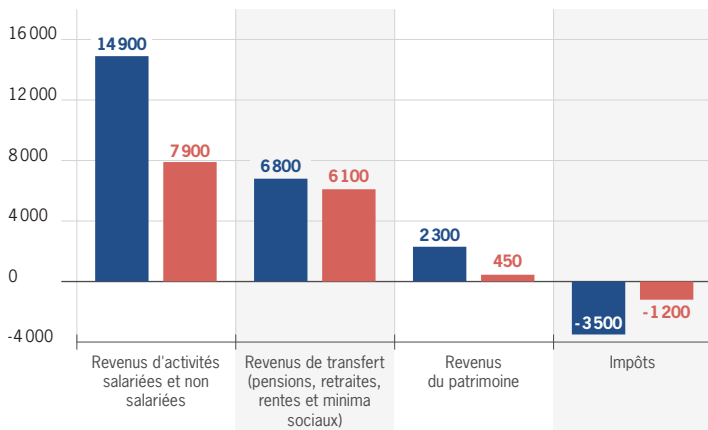
1 UC pour le premier adulte du ménage ;

0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ;

0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

Structure du revenu disponible

(estimation, en euros)



■ Moyenne nationale (France métropolitaine)

■ Moyenne QPV (France métropolitaine)

Données : estimation à partir du revenu disponible brut médian par unité de consommation (« ou niveau de vie ») dans les QPV (2014).

Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA,
Fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi).

D. Idée reçue n° 4 : « Les territoires les plus pauvres reçoivent beaucoup de la solidarité nationale alors qu'ils y contribuent peu »

La protection sociale, telle que la définit la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), se réfère dans un cadre de solidarité nationale à « l'ensemble des transferts, en espèces ou en nature, en faveur des ménages pour les prémunir contre les différents risques sociaux. Ces transferts sont appelés prestations de protection sociale »¹². Au cœur de la redistribution publique opérée par l'État, la protection sociale engendre de nombreuses idées reçues souvent toutes aussi fausses les unes que les autres.

Quand on aborde la question de la protection sociale, on a en général beaucoup d'informations quant aux profils des contributeurs et des bénéficiaires. Mais, les informations sur la géographie de la protection sociale sont rares : quels territoires contribuent le plus ? Quels territoires reçoivent le plus ? L'idée dominante, c'est bien sûr que les territoires pauvres reçoivent beaucoup d'argent de la solidarité nationale et qu'ils y contribuent peu.

33

La réalité est bien différente.

1. Le département le plus pauvre de France métropolitaine est le 8^e contributeur au financement de la protection sociale

1.1. Méthodologie.

Il convient avant toute chose de présenter les principales composantes du financement de la protection sociale. Les ressources de la protection sociale (hors transferts internes) s'élèvent à **780 Mds €** en 2017¹³, et se regroupent

12 Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), *La protection sociale en France et en Europe en 2016 : Résultats des comptes de la protection sociale* (2018).

13 Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), *La protection sociale en France et en Europe en 2017 : Résultats des comptes de la protection sociale* (2019).

en quatre catégories : les cotisations sociales (1), les impôts et taxes affectés (2), les contributions publiques (3) et les autres produits (4).

1. Les cotisations sociales représentent 474,9 milliards d'euros en 2017, soit 60,9 % du financement total de la protection sociale, hors transferts internes. Elles comprennent les cotisations effectives basées sur les revenus du travail des salariés et non-salariés (418,2 milliards d'euros), et les cotisations sociales imputées (56,7 milliards d'euros)¹⁴.
2. Les impôts et taxes affectés (qui comprennent la CSG et la CRDS) représentent 188,9 Mds € en 2017, soit 24,2 % des ressources de la protection sociale.
3. Les contributions publiques correspondent à 96,2 Mds € soit 12,3 % du financement total de la protection sociale¹⁵.
4. Les autres ressources, dont l'essentiel est composé de produits financiers 19,8 Mds € (2,5 %)¹⁶.

Les résultats de la répartition territoriale du financement de la protection sociale présentés ici sont issus du *Rapport sur l'impact de la protection sociale et*

14 D'après les comptes de la protection sociale de la DREES, les cotisations sociales effectives se décomposent en : cotisations d'employeurs (258,5 Mds €), cotisations de salariés (101,1 Mds €), cotisations de travailleurs indépendants (23,7 Mds €), autres cotisations effectives (34,9 Mds €). Les cotisations sociales sont prélevées sur le lieu de travail des actifs, et non sur le lieu de résidence.

Les cotisations sociales imputées sont définies par le Haut Conseil du financement de la protection sociale comme la contrepartie des prestations versées directement par les employeurs à leurs salariés ou ex-salariés, telle la partie des pensions versées par l'État aux fonctionnaires retraités en complément des cotisations sociales dont s'acquittent les fonctionnaires actifs.

15 Les impôts et taxes affectés se décomposent en :

- La contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), basées sur les revenus d'activité, de remplacement, du patrimoine, et sur d'autres assiettes plus marginales.

Les contributions sur les revenus d'activité sont prélevées sur le lieu de travail des actifs, tandis que celles sur les revenus de remplacement et de patrimoine le sont sur le lieu de résidence des actifs et non-actifs.

- Les autres impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale constituent un ensemble hétérogène (taxe sur les salaires, forfait social droits prélevés sur les consommations d'alcool et de tabac, taxes spéciales sur les conventions d'assurance, contribution sociale de solidarité des sociétés, taxe sur les véhicules de société, TVA, etc.).

16 Les contributions publiques sont des concours budgétaires apportés par les administrations publiques centrales ou locales directement à certains régimes, et se décomposent en :

- Contributions publiques de l'État.
- Contributions publiques des collectivités locales.

de son financement sur la distribution territoriale des revenus élaboré par le Haut Conseil du Financement de la Protection sociale (HCFi-PS, 2015). Le Haut Conseil a réalisé un travail important de reconstitution des flux de prestations et de prélèvements sociaux aux niveaux départemental et régional sur la base des comptes de la protection sociale pour l'année 2012. Ce travail de territorialisation des données à l'échelle territoriale concernant à la fois les agrégats du financement et des prestations de la protection sociale n'avait jamais été fait.

Ainsi, à partir des données transmises par les administrations et les organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales, le rapport du HCFi-PS a reconstitué les composantes territorialisées du financement de la protection sociale en extrapolant les données localisées recueillies à l'ensemble des montants de cotisations sociales effectives et d'impôts et taxes affectés figurant dans les comptes de la protection sociale pour l'année 2012¹⁷.

La partie des contributions publiques se rapportant aux collectivités locales a été prise en compte, tandis que les données relatives aux cotisations sociales imputées, aux contributions publiques de l'État et aux autres ressources n'ont pu être territorialisées et ne figurent donc pas dans le calcul¹⁸.

1.2. La pauvreté n'est pas corrélée à la contribution au financement de protection sociale.

Le premier constat de l'analyse de la contribution par habitant au financement de la protection sociale est celui d'une concentration dans quelques départements où se trouvent les grandes métropoles, ainsi que le suggère d'ailleurs le Haut Conseil. Parmi les dix départements dont la contribution par habitant au financement de la protection sociale est la plus élevée, on retrouve les départements de Paris (25 300 € par habitant, contre 9 000 € en moyenne en France métropolitaine), du Rhône (11 800 € par habitant) ou la Haute-Garonne (10 200 €).

17 Les grands agrégats ont peu évolué dans leur masse depuis 2012. Il n'existe pas de travail plus récent par ailleurs.

18 Haut Conseil du financement de la protection sociale, Rapport sur l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus (2015).

Par ailleurs, on constate une absence de corrélation entre la pauvreté d'un département et le montant de la contribution aux ressources de la protection sociale par habitant¹⁹. Rien n'indique que plus un département est pauvre, moins il contribue au financement de la protection sociale, ni l'inverse. Parmi les dix départements dont la contribution par habitant aux ressources de la protection sociale est la plus élevée, on retrouve de fortes disparités en matière de pauvreté. Les Yvelines et la Savoie, avec des taux de pauvreté respectifs de 9,7 % et 10,4 % (contre 14,9 % en France métropolitaine) font partie des départements les moins pauvres de France, et sont les quatrième et neuvième contributeurs aux ressources de la protection sociale, avec près de 10 700 euros et 9 300 euros par habitant. Paris, avec un taux de pauvreté légèrement supérieur à la moyenne nationale (16,2 %) est le département où la contribution par habitant aux ressources de la protection sociale est la plus élevée, avec environ 25 300 euros.

Enfin, la Seine-Saint-Denis, département le plus pauvre de France avec un taux de pauvreté équivalent au double de la moyenne nationale (29 %, contre 14,9 %) est le huitième département le plus contributeur au financement de la protection sociale, avec près de 9 300 euros par habitant. En montants absolus, les flux qui sortent de Seine-Saint-Denis pour financer la protection sociale sont estimés à 14,4 Mds €, un montant sensiblement supérieur aux 12,8 Mds € du Val-de-Marne et proche des 15,1 Mds € des Yvelines.

Ces résultats alimentent le paradoxe observé en Seine-Saint-Denis, un département pauvre, mais créateur de richesse et parmi les dix contributeurs les plus importants au financement de la protection sociale, en montants absolus comme par habitant.

¹⁹ Nous nous référons ici au taux de pauvreté situé au seuil à 60 % du revenu disponible médian.

2. La Seine-Saint-Denis est le département de France métropolitaine qui reçoit le moins de protection sociale par habitant

Il ne semble donc pas exister de lien entre la pauvreté d'un département et sa contribution à la solidarité nationale. À l'inverse, on peut imaginer que plus un département est pauvre, plus la dépense de protection sociale en faveur de ses habitants est élevée. Eh bien ! C'est faux.

2.1. Méthodologie.

Rappelons d'abord les grands agrégats des dépenses de protection sociale. D'après le rapport annuel intitulé *La protection sociale en France et en Europe* de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), les dépenses de protection sociale s'élèvent à 774,5 Mds € en 2017²⁰. Elles sont composées à 94 % des prestations sociales (soit 727,9 Mds €), le reste étant constitué principalement de frais de gestion, de frais financiers et d'emplois du compte de capital.

La France se situe en tête des pays européens, avec 32,1 % du PIB consacrés aux prestations de protection sociale en 2016, contre 27,1 % en moyenne dans l'Union européenne.

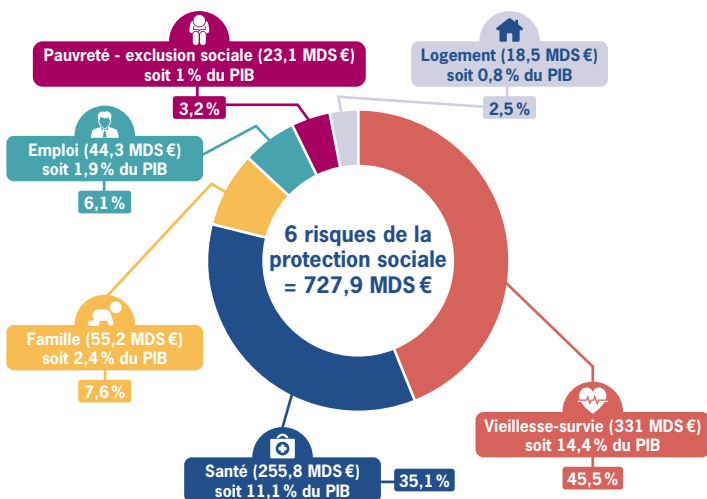
Les prestations sociales sont regroupées autour de six risques présentés ci-dessous :

- Les prestations du risque Vieillesse-Survie correspondent à 45,5 % du total en 2017, soit 331,1 Mds €.
- Le risque Santé représente 35,1 % du total des prestations sociales en 2017, soit 255,8 Mds €.
- Les prestations du risque Famille s'élèvent à 7,6 % du total, soit 55,2 Mds €.
- Le risque Emploi représente 6,1 % des prestations sociales, soit 44,3 Mds €.

²⁰ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), *La protection sociale en France et en Europe en 2017 : Résultats des comptes de la protection sociale* (2019).

- Le risque Pauvreté-Exclusion sociale regroupe 3,2 % du total des prestations sociales, soit 23,1 Mds €.
- Les prestations du risque Logement correspondent à 2,5 % du total des prestations sociales, soit 18,5 Mds €.

Les six risques de la protection sociale en 2017



Source : DREES, Comptes de la Protection Sociale (2017).

Les résultats de la répartition territoriale des prestations de protection sociale présentés ici sont également issus du *Rapport sur l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus* du Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFi-PS)²¹.

Afin de calculer les dépenses territorialisées des prestations de protection sociale, le Haut Conseil a recueilli un ensemble extensif de données localisées auprès des administrations et des organismes de protection sociale pour l'année 2012, avant de procéder à une extrapolation de manière à faire converger leur récapitulation nationale avec le montant global des comptes de la protection sociale^{22/23}.

Dans le cas de la décomposition territoriale des prestations de protection sociale, les calculs réalisés permettent de couvrir la quasi-totalité des agrégats de dépenses liées aux prestations de protection sociale. Les autres postes de dépenses hors prestations sociales ne sont pas pris en compte dans l'analyse du HCFi-PS, du fait de leur faible poids et faute d'information localisée²⁴.

21 Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus* (2015).

22 Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus* (2015), p.58.

23 Deux points d'attention sont par ailleurs à relever.

1. Dans le cadre du risque Vieillesse-Survie, le Haut Conseil a fait le choix de « mobiliser, aux fins de connaissance localisée des retraites, les données fiscales, la déclaration de revenus des foyers fiscaux comportant une case « pensions, rentes, pensions alimentaires » qui, si elles portent sur un périmètre qui dépasse les seules retraites, permet toutefois d'inclure l'ensemble de ces dernières et de couvrir de façon très satisfaisante l'ensemble de la population des retraités ».

2. En outre « dans le cas des prestations d'assurance maladie versées par les organismes de couverture complémentaire, une estimation statistique simple utilisant des données auxiliaires telles que les montants d'honoraires et les taux de restes à charge au niveau départemental ».

Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus* (2015).

24 Comme l'indique le Haut Conseil, « ces derniers ne représentent que 6 % de l'ensemble des dépenses des régimes de protection sociale, et ne sont pas directement des éléments de revenu pour les ménages, en sorte que restreindre aux seules prestations sociales le périmètre de la décomposition territoriale reste peu dommageable pour la suite de l'analyse ».

Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus* (2015).

2.2. Il n'y a pas de corrélation entre pauvreté et protection sociale par habitant

En examinant la répartition départementale des dépenses de protection sociale, il apparaît qu'il n'y a pas de corrélation entre solidarité nationale et pauvreté.

Le montant de prestations sociales par habitant le plus élevé, un peu plus de 12 100 euros par habitant, est ainsi observé dans le Var, dont le taux de pauvreté est légèrement supérieur à la moyenne nationale (15,7 %, contre 14,9 %). Avec le vingt-huitième taux de pauvreté le plus élevé de France métropolitaine, le département n'est ni exceptionnellement pauvre, ni particulièrement riche au regard de cet indicateur.

Le département de la Seine-Saint-Denis est, lui, le département le plus pauvre de France avec un taux de pauvreté de 29 %, soit le double du taux de pauvreté moyen en France métropolitaine. Or, c'est le département où le montant des prestations par habitant est le plus faible, avec près de 8 400 euros par habitant. Ce résultat est particulièrement contre-intuitif.

Un élément d'explication semblerait résider dans la répartition des âges dans le département le plus jeune de France, qui compte près de 1,8 fois plus de jeunes de moins de 20 ans que de personnes de 60 ans et plus. Par ailleurs la part des retraités dans sa population est de 13,2 %, soit près de six points en dessous de la moyenne nationale (19 %).

On constate que parmi les dix départements où l'on observe les montants les plus élevés de dépenses de protection sociale par habitant, huit ont une part de retraités dans la population supérieure à la moyenne nationale. Tel est, par exemple, le cas du Var (23,2 % de retraités dans la population, contre 19 %) ou de la Nièvre (26,7 %). Ces données suggèrent une corrélation positive entre la part des retraités dans la population et les dépenses de protection sociale, une piste d'explication d'autant plus pertinente que **les risques Santé et Vieillesse-Survie représentent 81 % du total des prestations** de protection sociale en 2017²⁵.

Ces derniers mois ont pourtant été marqués par de nombreuses manifestations de retraités qui se plaignaient notamment de la hausse de la CSG les concernant et de la désindexation des retraites avec l'inflation. Regardons ici via une approche géographique ce qu'il en est. Les retraités sont-ils maltraités par la solidarité nationale ? On l'a dit, les départements où les dépenses de protection sociale par habitant sont les plus élevées sont loin d'être systématiquement les plus pauvres. À partir de ce constat, nous avons souhaité analyser les leviers démographiques de la solidarité nationale, afin de voir si celle-ci se fait au détriment des retraités.

2.3. Les dépenses de protection sociale vers les personnes âgées de 60 ans et plus représentent les deux tiers du montant total des prestations sociales

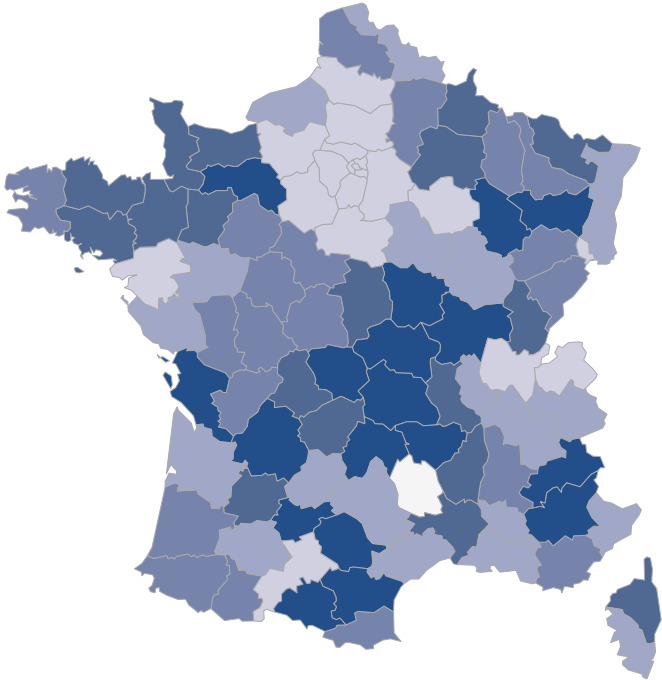
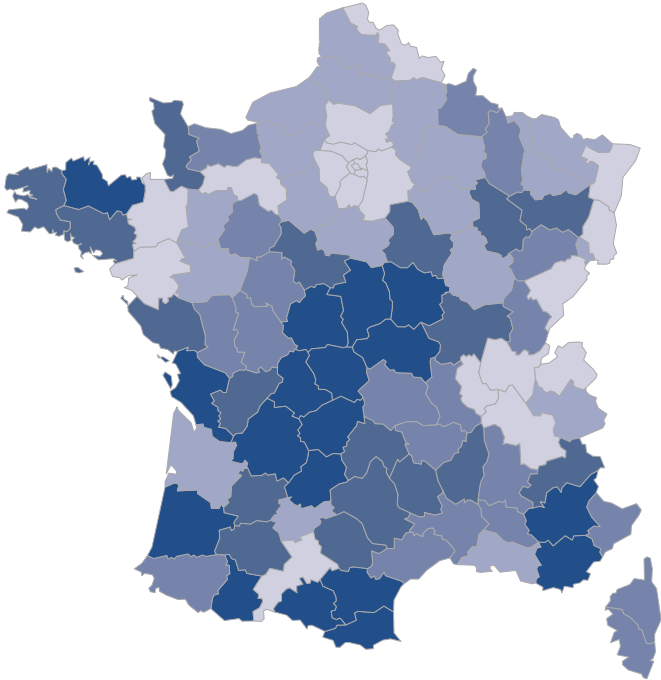
Les personnes de 60 ans et plus représentent à l'heure actuelle plus d'un quart de la population française. Entre 1982 et 2015, leur part dans la population est passée de 18 % à 25 %. Sur le plan démographique, cette classe d'âge a progressé de 60 % sur la période alors que la population française a augmenté de 18 % sur la même période.

25 Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), *La protection sociale en France et en Europe en 2017 : Résultats des comptes de la protection sociale* (2019).

Part des retraites dans le revenu
Dans la « diagonale du vide », les revenus reposent
particulièrement sur les retraites

Part des pensions, retraites et rentes (France)

Part des pensions, retraites et rentes (QPV)



19,7 ↔ 27% 30,1 ↔ 32,5%
27 ↔ 30,1% 32,5 ↔ 34,7% 34,7 ↔ 40,4%

14,9 ↔ 22,7% 24,6 ↔ 26,3% 29,0 ↔ 35,7%
22,7 ↔ 24,6% 26,3 ↔ 29,0% Absence de QPV en Lozère

Source : Data Gouv (2016), Insee (2015). © Institut Montaigne, 2020.

2.4. Dans la « diagonale du vide », les revenus reposent particulièrement sur les retraites

En 2016, les dépenses de protection sociale vers les personnes âgées de 60 ans et plus sont estimées à 480 milliards d'euros, soit près de deux tiers du montant total des dépenses de prestations sociales²⁶.

Ce montant est composé des 330 milliards d'euros des dépenses du risque Vieillesse-Survie et de 150 milliards d'euros de dépenses estimées pour le risque Santé (voir encadré ci-dessous).

Les personnes âgées de 60 ans et plus concentrent plus de 60 % des dépenses de santé remboursées, ce qui équivaut au minimum à 150 milliards d'euros

En 2015, les personnes âgées de 60 ans et plus concentraient environ 60 % des dépenses de santé, alors qu'elles ne représentent que 25 % de la population française. La dépense moyenne d'un homme âgé de 70 à 74 ans est ainsi près de 8 fois plus élevée que celle d'un homme de 20 à 24 ans.

Les affections longue durée (ALD) expliquent notamment ces données. En 2016, les bénéficiaires d'ALD, dont le taux de prévalence augmente avec l'âge, représentent 16 % des assurés sociaux et concentrent 57 % des dépenses de santé soumises au remboursement. Le coût des affections longue durée (ALD) pèse fortement sur le financement du système de santé puisqu'elles sont prises en charge à 100 % par le régime obligatoire pour ce qui est des soins et traitements liés à l'ALD.

.../...

Aujourd'hui, plus de 10 millions de Français sont atteints par une affection de longue durée. Le vieillissement de la population accroît le montant des dépenses de santé car les pathologies couvertes par les dépenses d'affections longue durée (ALD) sont plus fréquentes chez les personnes âgées.

2.5. La part des dépenses publiques de retraites dans le PIB en France est parmi les plus élevées en Europe

Comme le montre le graphique ci-dessous, le poids des dépenses de pensions en France – constituées quasi-exclusivement des retraites publiques – est estimé à 15,1 % du PIB²⁷.

Les dépenses de pensions en France sont parmi les plus élevées au sein de l'Union européenne, et se situent à 2,5 points au-dessus de la moyenne européenne (12,6 %) et 3,3 points au-dessus de l'Allemagne (11,8 %), où la part des personnes âgées est supérieure de 10 % à celle relevée en France²⁸.

27 Eurostat (2018), Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS).

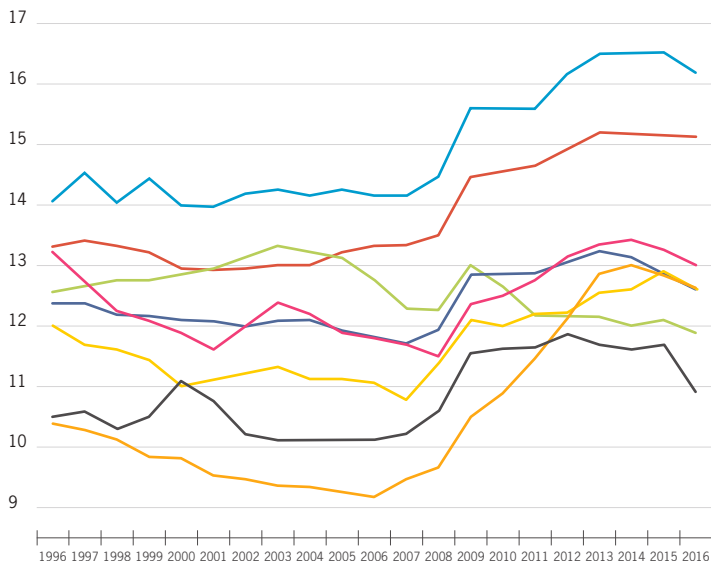
L'agrégat « pensions » comprend une partie des prestations en espèces des fonctions invalidité, vieillesse, survie et chômage. Il est défini comme la somme des prestations sociales suivantes : pension d'invalidité, préretraites pour cause de réduction de la capacité de travail, pension de vieillesse, pensions anticipées de vieillesse, pensions partielles, pensions de survie, préretraites pour motifs économiques. Il est à dissocier des pensions publiques brutes de retraite telles que définies par le SESPROS.

Les données UE ont été compilées à partir de 4 séries : UE 15 (1995-2004), UE 25 (2005-2006), UE 27 (2007-2013), UE 28 (2014-)

Les données Eurostat sont susceptibles de présenter des variations par rapport aux données agglomérées par les organismes de statistiques nationaux, en raison des spécificités propres à chaque système de retraite.

28 <http://www.rexecode.fr/public/Analyses-et-previsions/Documents-de-travail/Depenses-publiques-d-ou-vient-l-ecart-entre-la-France-et-l-Allemagne-comment-le-reduire>

Le poids des dépenses de pensions en France est l'un des plus élevés en Europe (en % du PIB)



Italie : 16,2 % du PIB (2016)

France : 15,1 % du PIB (2016)

Pays-Bas : 13,0 % du PIB (2016)

Union Européenne : 12,6 % du PIB (2016)

Belgique : 12,6 % du PIB (2016)

Espagne : 12,6 % du PIB (2016)

Allemagne : 11,8 % du PIB (2016)

Royaume-Uni : 10,8 % du PIB (2016)

Source : Eurostat (2018), Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESROS).

L'écart entre la France et l'Allemagne en matière de dépenses de pensions s'est par ailleurs accentué au cours des vingt dernières années. D'après une étude sur les dépenses publiques en France et en Allemagne réalisée par COE-Rexecode, entre 1996 et 2015 la part des dépenses de pensions (de retraite en majorité, de pré-retraite et d'invalidité) a augmenté de 2 points en France, alors qu'elle a baissé de 0,5 point en Allemagne²⁹.

2.6. En France le revenu moyen des plus de 65 ans est supérieur à celui de l'ensemble des actifs, à l'inverse de la situation constatée en Allemagne

Alors que le revenu moyen des plus de 65 ans en France est supérieur à celui de l'ensemble des actifs, cette situation économique plus avantageuse s'explique à la fois par des revenus supérieurs mais aussi par un patrimoine supérieur chez les retraités.

Selon l'OCDE, en 2014, le revenu d'un Français de plus de 65 ans s'élevait à 103,4 % du revenu moyen (revenu du capital inclus)³⁰, contre 88,5 % en Allemagne et 87,6 % dans la moyenne OCDE. En France, en 2018, la tranche des 66-75 ans bénéficiant elle de revenus équivalant à 110,6 % du revenu moyen.

Les données les plus récentes du Conseil d'orientation des retraites (COR) indiquent que les ordres de grandeur n'ont pas changé³¹ concernant le revenu moyen des seniors comparé à celui des actifs, alors que le ratio était proche de 99 % en 2005³².

29 <http://www.rexecode.fr/public/Analyses-et-previsions/Documents-de-travail/Depenses-publiques-d-ou-vient-lecart-entre-la-France-et-l-Allemagne-comment-le-reduire>

30 OCDE, Panorama des pensions 2017 et Better Life Index ; Eclairage sur les seniors de l'Insee, niveau de vie et patrimoine des seniors, paru en novembre 2018.

Revenu moyen disponible ajusté net des ménages par habitant : France = 31 137 \$, Allemagne = 33 652 \$, OCDE = 30 563 \$

31 <http://www.cor-retraites.fr/rubrique3.html>

32 Insee.

En outre, en France, la pauvreté affecte aujourd'hui peu les personnes âgées : moins de 7 % des plus de 65 ans vivent avec moins de la moitié du revenu médian, alors que la moyenne dans l'OCDE est de 12,5 %. À l'heure actuelle, seules 4,5 % des personnes âgées de plus de 65 ans en France sont allocataires du minimum vieillesse, soit 550 000 personnes. Comme le souligne H. Le Bras, « depuis 1960, la proportion d'allocataires du minimum vieillesse a été divisée par dix et leur nombre par cinq. (...) On pourrait objecter que le nombre d'assujettis au minimum vieillesse a baissé car le revenu minimum pour y avoir droit a été mal réactualisé. C'est le contraire. »³³

Sur le plan du patrimoine, en 1995, les plus de 60 ans disposaient du même patrimoine que les moins de 50 ans. En près de vingt ans, l'écart s'est creusé entre les deux classes d'âge : aujourd'hui, le patrimoine des plus de 60 ans est supérieur de 60 % à celui des moins de 50 ans. Par ailleurs, 75 % des retraités sont propriétaires, contre seulement 57 % de l'ensemble des Français³⁴.

2.7. Le financement des retraites repose principalement sur les actifs

Alors que le revenu moyen des seniors est supérieur à celui des actifs, l'essentiel du financement des retraites est assuré par ces derniers. En 2017, 80 % du financement des retraites repose sur les cotisations sociales (patronales et salariales) prélevées sur les revenus du travail des actifs, alors que les impôts et taxes affectés (dont la CSG qui contribue notamment au financement du fonds de solidarité vieillesse) ne représentent que 11 % du financement des retraites³⁵.

33 Hervé Le Bras « *se sentir mal dans une France qui va bien, la société paradoxale* », 2019, Editions de l'aube, p.59-60.

Depuis 2005, le minimum vieillesse est devenu l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa).

34 Insee *Éclairage : Les seniors*, (2018).

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/3646023?sommaire=3646226>

35 Rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites (COR) (Juin 2018).

Entre 2004 et 2017, la part des cotisations dans les ressources du système a baissé de 2,3 %, alors que celle des impôts et taxes affectés (ITAF) a augmenté de 4,2 %.

Au regard du ratio de 1,74 actif cotisant par retraité de droit direct en 2017, il est possible d'affirmer que plus de 85 % du financement des retraites repose sur les actifs³⁶.

On comprend alors pourquoi un département beaucoup plus jeune que la moyenne qui compte par ailleurs beaucoup moins de retraités que les autres, la Seine-Saint-Denis, contribue autant à la solidarité nationale (malgré la pauvreté de ses habitants) et en bénéficie si peu.

E. Idée reçue n° 5 : « Les quartiers pauvres sont mieux traités par l'État que la France périphérique »

Pour considérer cette hypothèse, nous avons étudié l'implantation de fonctionnaires de plusieurs ministères et pour être le plus précis possible, nous n'avons gardé que ceux du ministère de la Santé qui sont au contact direct des habitants, contrairement par exemple à ceux du ministère de l'Économie et des finances.

49

1. Un exemple : la sous-représentation des effectifs dans le domaine de la santé

1.1. La Seine-Saint-Denis compte 1 100 effectifs de la fonction publique hospitalière pour 100 000 habitants contre 1 800 en France métropolitaine

On a tendance à croire que les quartiers pauvres sont bien équipés en termes de services publics. Afin de vérifier cette idée, nous avons procédé à une analyse des statistiques relatives à la fonction publique hospitalière³⁷ – au cœur des « services à la population ».

³⁶ Les retraites de droit direct ne comprennent pas les pensions de réversion.

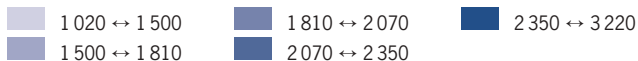
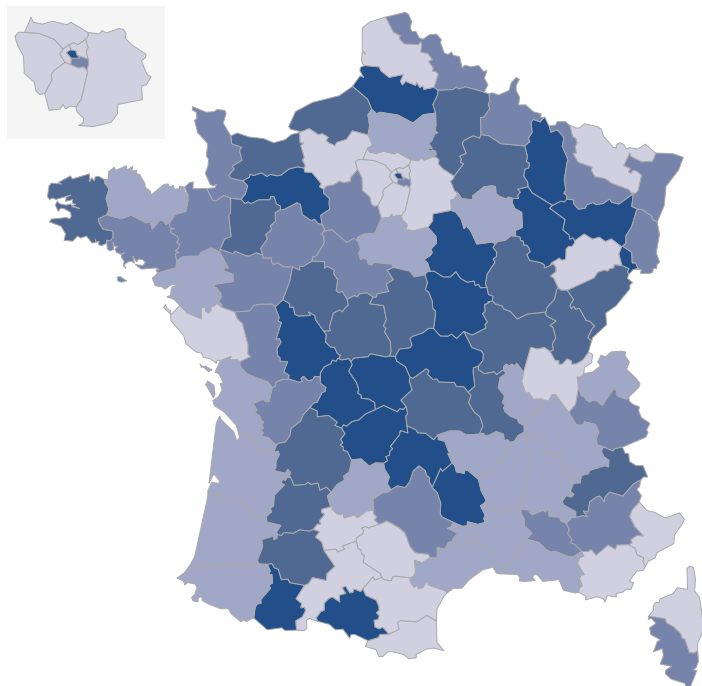
³⁷ Insee, Système d'Information sur les Agents des Services Publics (SIASP). Données au 31 décembre 2017.

La Seine-Saint-Denis, département où 38,3 % de la population réside dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), est le 3^e département métropolitain avec le moins d'effectifs de la fonction publique hospitalière par habitant. En effet, alors que la Seine-Saint-Denis compte 1 080 effectifs pour 100 000 habitants, la France métropolitaine en compte 1 790 pour 100 000 habitants, comme le montre la carte ci-contre.

Effectifs de la fonction publique hospitalière pour 100 000 habitants

Les départements de la « diagonale du vide » sont mieux dotés
en offre de soins que le reste du territoire

Focus Île-de-France



Source : Data Gouv (2016), Insee, SIASP (Système d'Information sur les Agents des Services Publics (2017). © Institut Montaigne, 2020.

1.2. Les départements de la « diagonale du vide » sont mieux dotés en offre de soins que le reste du territoire

À l'échelle des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), une forte sous-dotation en professionnels de santé libéraux par rapport à la moyenne nationale.

À cette sous-dotation de la Seine-Saint-Denis en effectifs de la fonction publique hospitalière, vient s'ajouter une forte carence en professionnels de santé libéraux à l'échelle des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)³⁸, illustrée dans le tableau ci-contre.

38 Rapport annuel 2016 de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV).

Nombre de professionnels de santé libéraux pour 100 000 habitants

	QPV	Unités urbaines avec QPV	Métropole
Offre de proximité	248,8	430,2	395,7
Médecin omnipraticien	72	106,5	96,4
Chirurgien-dentiste	27,3	71,1	58,5
Sage-femme	12,3	28,7	27,0
Infirmier	94,4	126,8	129,8
Masseur-kinésithérapeute	51,2	117,0	103,0
Médecin spécialiste	30,8	100,1	67,1
Spécialiste en cardiologie	5,2	11,5	7,7
Spécialiste en dermatologie-vénérologie	2,1	7,6	5,1
Spécialiste en gynécologie médicale	7,6	20,8	14,2
Spécialiste en gynécologie obstétrique	5,5	18,0	11,9
Spécialiste en gastro-entérologie hépatologie	1,7	6,4	4,3
Spécialiste en psychiatrie	3,5	15,7	10,2
Spécialiste en ophtalmologie	3,1	11,6	8,0
Spécialiste en oto-rhino-laryngologie	1,5	5,3	3,6
Spécialiste en pédiatrie	10,6	38,1	24,0
Spécialiste en pneumologie	1,1	3,0	2,0
Spécialiste en radiodiagnostic en imagerie médicale	5,9	20,4	14,2
Pharmacie	32,1	39,9	36,8

Source : Base permanente des équipements 2015,
Recensement de la population 2013. Dans Rapport annuel 2016
de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV).

D'après les calculs de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), en 2015, les quartiers prioritaires (QPV) comptaient moins de 250 professionnels offrant des soins de proximité (médecins omnipraticiens, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, infirmiers et masseurs-kinésithérapeutes) pour 100 000 habitants, contre 400 en moyenne en France métropolitaine.

Par ailleurs, les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) comptent deux fois moins de médecins spécialistes : 31 médecins spécialistes pour 100 000 habitants contre 67 à l'échelle nationale. La carence en médecins spécialistes est particulièrement prononcée pour les gynécologues (1,9 fois moins dans les quartiers prioritaires qu'en moyenne en France métropolitaine), les ophtalmologues (2,6 fois moins) et les pédiatres (2,3 fois moins alors que le nombre d'enfants en bas âge est plus important qu'ailleurs dans ces quartiers).

L'enquête EpiCov³⁹, lancée par l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), avec le concours de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), de l'Insee et de l'agence de sécurité sanitaire Santé publique France, permet d'y voir plus clair quant au profil des personnes infectées par le Covid. Alors que la moyenne nationale est de 4,5 % de la population affectée, dans les quartiers politiques de la ville, le taux atteint 8,2 % et 9,2 % pour ceux qui vivent dans un logement « surpeuplé » (moins de 18 mètres carrés par personne). La prévalence est de 9,4 % chez les immigrés d'origine non européenne, de 6,2 % chez leurs enfants, de seulement 4,8 % chez les immigrés européens et de 4,1 % chez ceux dont les parents sont nés en France. Comme l'observent les auteurs de l'étude, il y a « un effet cumulatif des inégalités sociales ». Ainsi, « les groupes sociaux les plus concernés par le risque d'exposition, qui adoptent tout autant les gestes barrières, sont aussi ceux qui ont été les plus contaminés par le virus ». Ce sont eux qui enregistrent, par ailleurs, le plus de pathologies associées, « au risque de développer des formes graves de la maladie ». Ce sont eux enfin qui ont « connu une dégradation particulièrement marquée de leur situation financière » pendant le confinement.

39 <https://www.epicov.fr>

Ce n'est donc pas un hasard si l'épidémie de Covid-19 a touché très durement la Seine-Saint-Denis⁴⁰ : 129 % d'augmentation de la mortalité entre le 1^{er} mars 2020 et le 27 avril 2020 (comparé à la période allant du 1^{er} mars 2019 au 27 avril 2019), plus forte augmentation de l'Île-de-France (109 % dans les Hauts-de-Seine, 90 % à Paris, 65 % en Seine-et-Marne⁴¹). Par ailleurs, puisque les habitants de Seine-Saint-Denis par exemple fréquentent largement les hôpitaux parisiens et val-de-marnais, 22 % des décès de Séquano-Dionysiens ont été enregistrés dans un autre département que la Seine-Saint-Denis⁴².

Si la Seine-Saint-Denis est le département le plus jeune de la région avec près de 30 % de sa population âgée de moins de 20 ans, c'est aussi celui qui compte le plus de personnes de plus de 65 ans atteintes de pathologies telles que le diabète (25 %) et les maladies respiratoires chroniques (13 %). C'est aussi celui où le taux d'immigrés est le plus important de France (30 %).

Au-delà des problèmes sanitaires *stricto sensu*, la surmortalité en Seine-Saint-Denis s'explique par au moins deux autres particularités. Un grand nombre de navetteurs d'abord parmi les « travailleurs clés », à qui l'on a demandé de poursuivre leur activité professionnelle pendant le confinement. L'Observatoire régional de la santé en fait la liste : « Si l'on retient ainsi les personnels de santé, aides-soignants, pharmaciens, ambulanciers, les personnels de la Poste, des forces de l'ordre, des transports publics et des services funéraires, les pompiers, les personnes travaillant dans la vente de produits alimentaires, les livreurs, les buralistes et les agents de nettoyage » et remarque que « d'après le recensement de 2016, près de 500 600 « travailleurs clés » en Île-de-France, soit 9 % des actifs franciliens (Tableau 5). Cette proposition monte à 12 % en Seine-Saint-Denis. »

40 <https://www.ors-idf.org/nos-travaux/publications/la-surmortalite-durant-lepidemie-de-covid-19-dans-les-departements-franciliens.html>

41 https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/05/17/coronavirus-une-surmortalite-tres-elevee-en-seine-saint-denis_6039910_3224.html

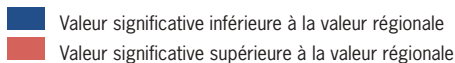
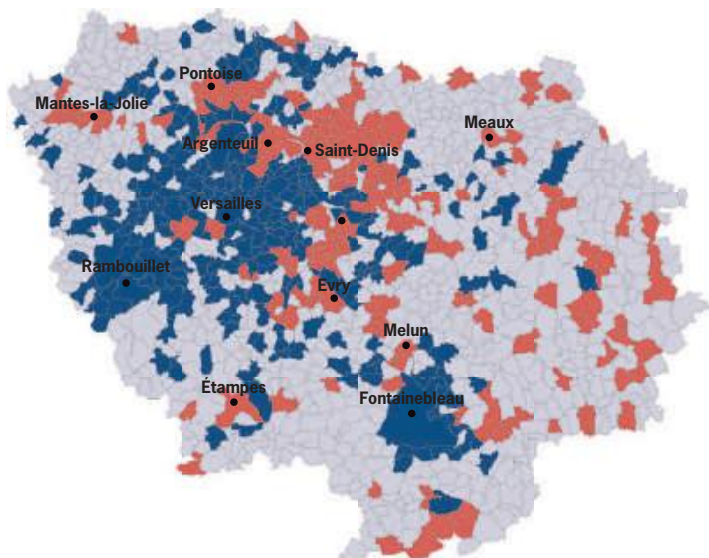
42 Ibid.

Ensuite, un plus faible espace par personne dans les habitations : 42 % des ménages de Seine-Saint-Denis comptent trois personnes ou plus contre 22 % à Paris avec une surface moyenne par personne pour un quart des foyers du 93 de 18 mètres carrés, contre 25 mètres carrés dans la capitale. La pauvreté générale enfin, notamment celle des personnes âgées : en Seine-Saint-Denis, un quart des 60-74 ans vit en dessous du seuil de pauvreté.

À la situation sanitaire générale des habitants de Seine-Saint-Denis, aggravée par la faible offre de soins structurelle dans le département, s'est ajoutée la plus grande exposition des habitants du département au danger du virus : non pas parce que le confinement aurait été moins bien respecté qu'ailleurs mais parce qu'ils ont plus que les autres continué à travailler et parce que la densité dans les logements est plus grande, les habitants de Seine-Saint-Denis ont plus souffert que le reste des Français des effets mortifères du Covid-19, illustration parmi d'autres « qu'ils ne sont pas mieux traités par l'État que la France périphérique » qui a nettement moins souffert (voir la surmortalité deux fois moindre en Seine et Marne par exemple).

Diabète : indice comparatif des personnes affections longue durée

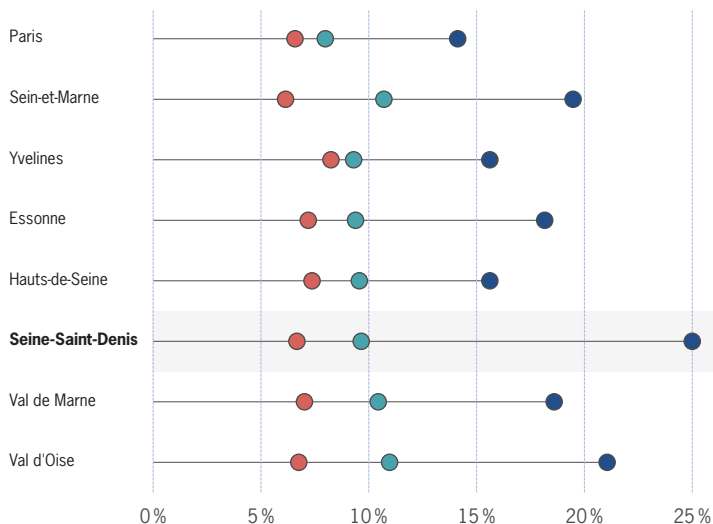
(par commune en 2017)



Source : « La surmortalité durant l'épidémie de Covid-19 dans les départements franciliens », Observatoire régional de la santé Île-de-France, avril 2020.

Taux de personnes de plus de 65 ans prises en charge par pathologie et par département en 2017

(en %)



Source : Le Monde.

F. Idée reçue n° 6 : « La politique de la ville est un puits sans fond »

1. Le montant des dépenses totales de l'État pour les quartiers pauvres et des bailleurs sociaux pour l'ANRU est de seulement 840 € par an par habitant

1.1. Le calcul des dépenses totales de l'État pour les quartiers populaires et des bailleurs sociaux pour l'ANRU

Les dépenses de l'État en direction des quartiers prioritaires (QPV) et des bailleurs sociaux pour l'ANRU sont estimées à 5,7 milliards d'euros pour l'année 2019⁴³. Elles prennent en compte :

- (1)** les dépenses de l'État pour la politique de la ville, principalement dans le cadre du programme 147⁴⁴ ;
- (2)** les dépenses des bailleurs sociaux dans l'ANRU⁴⁵ ;
- (3)** les dépenses fiscales dans le cadre de la politique de la ville ;
- (4)** le montant des crédits hors de la politique de la ville engagés par l'État pour les QPV.

Le montant des dépenses de l'État pour la politique de la ville couplé aux dépenses des bailleurs sociaux pour l'ANRU est de 2,04 milliards d'euros en 2019. Les trois composantes de cet agrégat sont :

- (1) Les dépenses de l'État pour la politique de la ville *stricto sensu*,** qui s'élèvent en 2019 à **658 millions** d'euros en incluant les 150 millions d'euros de la dotation politique de la ville (DPV)⁴⁶.

Ces crédits interviennent en complément des crédits hors politique de la ville portés par d'autres ministères (intérieur, éducation nationale, emploi...) ainsi que de cofinancement des acteurs privés, des associations et des collectivités.

43 Les QPV situés en dehors de la métropole sont aussi pris en compte dans ce calcul.

44 Ces crédits interviennent en complément des crédits hors politique de la ville portés par d'autres ministères (intérieur, éducation nationale, emploi...) ainsi que de cofinancement des acteurs privés, des associations et des collectivités.

45 Le fait que l'ANRU soit principalement financé par Action Logement, dont la moitié du produit financier provient d'un prélèvement sur la masse salariale des entreprises, contribue de l'inclusion des dépenses des bailleurs sociaux pour l'ANRU dans ce calcul.

46 Il a été décidé de ne pas prendre en compte dans ce calcul la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) car son versement a un périmètre très éloigné de celui de notre étude. En effet, en 2018, sur les 809 communes de 5.000 habitants et plus concernées par le versement de la DSU seulement 591 (73 %) ont une partie de leur population résidant dans un QPV.

Le périmètre de la DPV est en revanche très proche de notre champ d'étude étant donné que les communes bénéficiaires ont une proportion de leur population résidant en QPV supérieure à 19 %.

- (2) **Les dépenses des bailleurs sociaux pour l'ANRU**, qui sont de **900 millions d'euros** en 2019 soit 45 % du montant des dépenses en 2019 de l'État pour la politique de la ville couplé aux dépenses des bailleurs sociaux pour l'ANRU⁴⁷.
- (3) **Le montant des dépenses fiscales** de la politique de la ville qui sont en 2019 de **482 millions d'euros**. Ce montant comprend à la fois des dépenses fiscales sur impôts d'État et des dépenses fiscales sur impôts locaux prises en charge par l'État.

Les dépenses de l'État pour la politique de la ville t

Montant dépensé en 2019 par l'État dans la politique de la ville	
Ventilation des crédits du programme 147	Budget pour l'année 2019
Masse salariale (délégué du préfet)	19,4
Intervention de la politique de la ville (dont réussite éducative et adulte relais)	415,3
Compensation des exonérations de charges sociales accordées aux entreprises en zone franche urbaine - territoire entrepreneur (ZFU - TE)	15,4
Subvention pour charge de service public (EPIDE)	28,9
Fonctionnement spécifique politique de la ville et réserve parlementaire	5
Nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU)	25 *
Sous-total	508 M€
Dotation politique de la ville - programme 119	150 M€
Total	658 M€

* Ce chiffre de 25 M n'est pris en compte qu'une fois dans le montant total dépensé par l'État dans la politique de la ville

Source : Sénat (PLF pour 2019, Avis de M^{me} Annie Guillemot) ;
 Programmes 119 et 147 du Projet de loi de finances 2019 ; CGET ;
 Rapport de l'ONPV paru en avril 2019 sur l'emploi et le développement
 économique dans les quartiers prioritaires, tome 1, Banque des territoires ;
 Rapport de l'ONPV paru en avril 2019 sur l'emploi et le développement
 économique dans les quartiers prioritaires.

47 Pour la période 2014/2030, le gouvernement escompte grâce à l'intervention de l'ANRU, un effet de levier vis à vis des apports publics et privés, similaire à celui du PNRU.

Les dépenses des bailleurs sociaux pour l'ANRU

ANRU - budget 2019 de la rénovation urbaine dans le cadre du Nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU, ou « ANRU 2 »)	
Les acteurs du budget du NPNRU	Budget pour l'année 2019
État	25 *
Les bailleurs sociaux	154
Action logement subvention	256
Action logement prêts bonifiés	230
Total (hors État)	640 M€

ANRU - budget 2019 du renouvellement urbain hors NPNRU	
Les acteurs du budget hors NPNRU	Budget pour l'année 2019
Les bailleurs sociaux	20
Action logement subvention	240
Total	260 M€

* Ce chiffre de 25 M n'est pris en compte qu'une fois dans le montant total dépensé par l'État dans la politique de la ville

Source : Sénat (PLF pour 2019, Avis de M^{me} Annie Guillemot) ;
 Programmes 119 et 147 du Projet de loi de finances 2019 ; CGET ;
 Rapport de l'ONPV paru en avril 2019 sur l'emploi et le développement
 économique dans les quartiers prioritaires, tome 1, Banque des territoires ;
 Rapport de l'ONPV paru en avril 2019 sur l'emploi et le développement
 économique dans les quartiers prioritaires.

Les dépenses fiscales de la politique de la ville

Dépenses fiscales de la politique de la ville	
Dépenses fiscales sur impôts d'État	Coût pour l'année 2019
Exonération plafonnée à 50 000 € du bénéfice réalisé par les entreprises qui exercent une activité dans une zone franche urbaine de la troisième génération ou qui créent une activité dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur entre le 1 ^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2020	183
Taux de TVA à 5,5 % applicable aux logements en accession sociale à la propriété des zones faisant l'objet de la politique de la ville	180
Exonération d'impôts (impôts sur le revenu et impôts sur les sociétés) sur les bénéfices	39
Sous total	402 M€
Dépenses fiscales sur impôts locaux prises en charge par l'État	Coût pour l'année 2019
Exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	80 M€
Total	482 M€

Source : annexe budgétaire du projet de loi de finance pour 2019, Mission cohésion des territoires, Programme 147 du Projet de loi de finances 2019.

(4) Le montant des crédits hors de la politique de la ville engagés par l'État pour tous les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) est d'environ 3,7 milliards d'euros en 2019.

Ce chiffre de 3,7 milliards d'euros est obtenu en agrégeant :

- les crédits pour l'éducation prioritaire, d'environ 1,7 milliard d'euros en 2017⁴⁸ ;
- les crédits hors politique de la ville (sans prise en compte des crédits de l'éducation prioritaire), d'un montant estimé à près de 2 milliards d'euros en 2019⁴⁹. Ces crédits hors politique de la ville recouvrent par exemple pour

48 Rapport de la Cour des comptes d'octobre 2018 sur l'Éducation prioritaire.

49 Rapport annuel 2018 de l'ONPV.

2019 le déploiement à titre expérimental des emplois francs ou encore le déploiement de la police de sécurité du quotidien (PSQ).

La politique de l'État pour les quartiers pauvres est une politique transversale qui comprend de multiples acteurs. L'évaluation des crédits mobilisés par le secteur public s'avère donc délicate, comme l'indique la partie qui suit.

Rapportées aux 5,5 millions de personnes habitant les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) – près de 8 % de la population française – ces dépenses reviennent à environ 1 000 euros par habitant d'investissement supplémentaire de l'État.

Pour beaucoup, ces 5,7 milliards d'euros représentent autant de dépenses en trop, les « plans banlieue » et la politique de la ville ayant fait la preuve de leur inefficacité due à l'existence même des quartiers pauvres !

1.2. Le calcul des dépenses nettes totales de l'État pour les quartiers populaires et des bailleurs sociaux pour l'ANRU

63

Pour tenir compte de la sous-dotation publique dans le calcul des dépenses de l'État pour les quartiers pauvres, nous avons réalisé une estimation du sous-investissement de l'État vis-à-vis de ces quartiers dans les domaines de l'Éducation, de l'Intérieur et la Justice, sur la base des écarts de masses salariales publiques entre les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et la moyenne nationale.

Il convient de souligner que cette estimation de la sous-dotation en matière d'investissement public vers les quartiers pauvres ne vise pas à établir une évaluation systématique de celle-ci, mais plutôt à retranscrire dans les grandes lignes la situation de carence qui est celle des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

En rassemblant les écarts de masse salariale estimés (en montants absolus et par habitant) entre les QPV et la moyenne nationale dans les domaines de

l'éducation, de l'Intérieur et de la Justice, nous estimons la sous-dotation en matière d'investissement public dans les quartiers pauvres à près de 1 milliard d'euros par an pour l'ensemble de ces trois domaines⁵⁰.

Ainsi, le montant des dépenses nettes totales de l'État pour les quartiers pauvres et des bailleurs sociaux pour l'ANRU tombe donc à environ 4,7 milliards d'euros, soit moins de 800 euros par habitant.

**Sous-dotation en matière d'investissement public
dans les quartiers pauvres**
(estimation)

Domaine	Montants absolus	Par habitant
Éducation	≈ 350 M€	60 €
Intérieur	≈ 540 M€	100 €
Justice	≈ 110 M€	20 €
Total	≈ 1 Md€	≈ 180 €

Source : Institut Montaigne.

50 Voir « L'éducation prioritaire », rapport de la Cour des Comptes, 2018.

Montant des dépenses nettes totales de l'État pour les quartiers pauvres et des bailleurs sociaux pour l'ANRU

5,7 Mds €

Soit le montant estimé des dépenses brutes de l'État pour les quartier pauvres et des bailleurs sociaux pour l'ANRU

1 Md €

Soit le montant estimé de la sous-dotation en matière d'investissement public dans les quartiers pauvres

—



350 M €

Le montant de l'estimation de la sous-dotation dans le domaine de l'éducation

+

540 M €

Le montant de l'estimation de la sous-dotation dans le domaine de l'intérieur

+

110 M €

Le montant de l'estimation de la sous-dotation dans le domaine de la justice

1 Md €

Le montant estimé de la sous-dotation en matière d'investissement public (éducation, intérieur et justice) dans les quartiers pauvres

65

4,7 Mds € en 2019

Soit le montant estimé des dépenses nettes de l'État pour les quartiers pauvres et des bailleurs sociaux pour l'ANRU

=

Soit environ 800 € par habitant

1.3. Le calcul des dépenses nettes totales de l'État pour les quartiers populaires, des bailleurs sociaux pour l'ANRU et de l'investissement de l'État pour les QPV dans le cadre du plan pauvreté

Il est possible d'ajouter à ces dépenses de 4,7 milliards d'euros les dépenses actuelles engagées dans le cadre du plan pauvreté, qui s'apparenteraient à de l'investissement supplémentaire pour les quartiers pauvres.

Ces dépenses correspondent à environ 750 millions d'euros pour l'année 2019⁵¹. Les quartiers prioritaires (QPV) concentrant près de 27 % des personnes vivant sous le seuil de pauvreté, les dépenses d'investissement du plan pauvreté pour les quartiers pauvres correspondent à approximativement 200 millions d'euros par an.

Même en ajoutant ces dépenses du plan pauvreté, le chiffre final du montant net des dépenses totales de l'investissement de l'État pour les quartiers pauvres évolue peu et atteint 4,9 milliards d'euros pour 2019, soit environ 840 euros par habitant pour l'année 2019.

⁵¹ Engagement 1 du plan pauvreté (310 millions par an), engagement 2 du plan pauvreté (68 millions d'euros par an), engagement 3 (110 millions d'euros par an), engagement 4 (260 millions d'euros par an). Source : <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/les-5-engagements-de-la-strategie-pauvrete/>

G. Idée reçue n° 7 : « La drogue fait vivre les quartiers pauvres »

1. L'activité économique générée par le trafic de drogue est de seulement 2,7 milliards d'euros. Cette activité de trafic de drogue représenterait uniquement 21 000 emplois en équivalent temps plein (ETP)

Le chiffre d'affaires généré par le trafic de drogues est estimé à 2,7 milliards d'euros en France⁵², dont 1,2 milliard pour le seul cannabis.

Chiffres d'affaires de différents stupéfiants en France⁵³

(2010, en millions d'euros)

	Fourchette basse	Moyenne	Fourchette haute
Canabis	809,7	1 117,3	1 424,8
Cocaïne	503,7	902,3	1 300,8
Héroïne	204,1	266,5	328,9
Ecstasy / MDMA	13,2	42,4	71,6
Amphétamines	3,7	12,8	21,9
Total	1 534,4	2 341,3	3 148,0

67

Source : ODFT, INHESJ et MIDECA, 2016.

52 C. Ben Lakhdar et P.-A. Kopp, « Faut-il légaliser le cannabis en France ? Un bilan socio-économique », Economie & prévision, vol. 213, no 1, p. 1939, 2018.

53 C. Ben Lakhdar, N. Lalam, et D. Weinberger, « Argent de la drogue », Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), 2016. ; « Drogues, chiffres clés - 7e édition », Observatoire Français des Drogues et de la Toxicomanie (OFDT), 2017. ; « Substances psychoactives, usagers et marchés : les tendances récentes (2017-2018) », Observatoire Français des Drogues et de la Toxicomanie (OFDT), 2018.

Ces 2,7 milliards d'euros représentent un montant peu important. Rappelons pour mémoire le chiffre d'affaires de la grande distribution (110 milliards d'euros), ou encore de l'industrie agro-alimentaire (180 milliards d'euros) en France. En clair, la drogue ne fait pas vivre les quartiers pauvres.

Le nombre de personnes impliquées dans le marché du cannabis en France est estimé à environ 200 000 individus, équivalent au nombre d'employés de la SNCF. Si l'on faisait l'hypothèse que l'ensemble de ces individus vivent dans les quartiers pauvres (ce qui est faux), ils ne représenteraient que 3 % de la population totale de ces quartiers. Il s'agit néanmoins d'une hypothèse impossible dans l'état des choses à prouver, en raison d'une absence de territorialisation des données liées à la drogue en France, et du fait de la difficile prise en compte de l'économie souterraine par les systèmes de statistique légale.

Par ailleurs, si l'on regarde le détail de la structuration de cette activité économique, on constate que sur ces 200 000 individus, la plupart ne travaille qu'à temps partiel voire de façon épisodique. Le nombre d'emplois équivalents temps plein (ETP) dans ce secteur est estimé à seulement 20 000.

Outre ce faible impact direct sur l'emploi, la répartition du chiffre d'affaires sur le marché du cannabis est très inégale selon les individus impliqués. L'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) avait ainsi commandé en 2007 à Christian Ben Lakhdar une modélisation estimant le nombre d'individus et leurs gains dans le trafic du cannabis, selon leur position dans la chaîne de distribution⁵⁴. Ainsi, si les quelques têtes de réseaux (on en compte une dizaine en France) et le millier de grossistes, en début de chaîne, peuvent profiter d'un chiffre d'affaires annuel qui dépasse les 400 000 euros, l'autre maillon de la chaîne est occupé par les quelques 130 000 individus qui s'occupent de la vente au détail et qui ne voient pas leur chiffre d'affaires annuel dépasser les 7 000 euros, soit un peu plus de 500 euros par mois. Rien qui permette de vivre.

54 C. Ben Lakhdar, « L'économie du deal. Comprendre pour agir », Les Cahiers Dynamiques, vol. 56, no 3, p. 5057, 2012.

H. Idée reçue n° 8 : « il n'y a pas de discrimination, c'est un phénomène marginal »

Un courant dont le positionnement politique est clairement identifié veut installer l'idée qu'il n'y a pas de discrimination en France à raison de l'origine ou de la religion⁵⁵. Commentant l'étude de Marianne Valfort pour l'Institut Montaigne, Philippe d'Iribarne affirme que *« l'analyse des résultats montre que, pour le candidat apparemment musulman, deux facteurs majeurs entrent en jeu dans l'esprit des recruteurs: son CV donne-t-il à penser qu'il est à l'aise dans un milieu laïc ou laisse-t-il craindre qu'il s'agisse d'un tenant d'un islam radical ? Y a-t-il une bonne correspondance entre sa qualification et le niveau du poste offert, ou a-t-on affaire à un candidat surqualifié qui, ayant le sentiment d'occuper un poste indigne de lui, risquerait, animé par le sentiment de l'honneur en usage au Maghreb, de se braquer face à sa hiérarchie ? Si ces deux sources d'inquiétude sont écartées, Mohammed bénéficie du même taux de réponses que Michel. Ce résultat montre que ce n'est pas un rejet de l'islam mais le souci de la bonne marche de l'entreprise qui conditionne les réactions des recruteurs, et que ceux-ci, loin d'avoir une vision stéréotypée des « musulmans », n'ignorent pas combien ils peuvent être divers. »*

69

Philippe d'Iribarne ne se rend pas compte que son raisonnement est la preuve même des discriminations en cours, discriminations fondées sur des *a priori* et des clichés qui ne résistent pas à l'examen : un musulman membre des « Scouts musulmans »⁵⁶ est forcément un « islamiste radical », les Maghrébins sont régis par le « code de l'honneur », c'est donc normal de ne pas les embaucher. Ce sont pourtant ces clichés qui créent les discriminations.

Rappelons ici le travail fait notamment par Marie-Anne Valfort pour l'Institut Montaigne en 2013⁵⁷ qui portait sur les discriminations à raison de la religion.

55 (voir par exemple <https://www.lefigaro.fr/vox/societe/accusations-de-discriminations-fondees-sur-des-statistiques-les-faussees-evidences-20200914>)

56 Les scouts musulmans sont une organisation créée par une confrérie soufie dont la modération et la tolérance sont reconnues par tous.

57 Marianne Valfort pour l'Institut Montaigne, *Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité*, 2013.

Une fois sortis de l'école, les embûches sont également nombreuses pour ces jeunes issus de l'immigration. Le risque de se voir exclus de l'emploi est plus élevé. Prenons un exemple. Esther et Dov sont juifs, Nathalie et Michel sont catholiques, Samira et Mohammed sont musulmans. Tous sont Libanais. À l'issue du collège, ils ont convaincu leurs parents de les laisser partir en France pour y continuer leurs études. Ils choisissent le même parcours : passer le bac et s'inscrire en BTS comptabilité. Quelques années plus tard, à 25 ans, ils ont tous les six acquis la nationalité française et ont multiplié les expériences professionnelles en CDD. Pourtant, à l'heure de chercher un nouvel emploi, leurs candidatures ne reçoivent pas le même accueil. Les candidats catholiques, Nathalie et Michel, mais aussi Esther n'ont pas beaucoup de difficulté à obtenir un entretien d'embauche : cinq CV envoyés suffisent. Pour Dov, c'est un peu plus difficile. Il lui faut envoyer sept courriers pour obtenir un entretien. Mais, pour Mohamed, c'est une autre histoire : avec exactement le même CV que les autres, il doit envoyer vingt CV pour obtenir un premier entretien. Quatre fois plus que pour les candidats catholiques mais aussi quatre fois plus que pour Samira qui a la même religion que lui.

70

Cette étude a été conduite. Elle montre aussi que la religion fait peur : quand le candidat musulman affiche dans son CV qu'il est laïque (via des engagements associatifs par exemple), le taux de réponse à son CV augmente et la discrimination baisse légèrement (le taux de réponse positive passe de 4,7 % à 7,5 %). Par contre, quand on teste des profils exceptionnels par la qualité de leurs études, la discrimination augmente pour les musulmans, mais pas pour les juives et les musulmanes pratiquantes pour qui elle disparaît.

Pourquoi cette différence entre les hommes et les femmes musulmanes ? Parce que la société française voit les femmes comme des victimes de l'islam et les hommes comme des bourreaux putatifs qui enferment les femmes derrière les voiles. Les femmes sont plaintes, les hommes sont craints, d'autant que les auteurs d'attaques terroristes sont presque exclusivement des hommes.

Les déclarations de discrimination et de racisme sont « plus fréquentes chez les hommes que chez les femmes », note l'étude *Trajectoires et Origines* (2016), qui souligne malgré tout leur récurrence dans presque tous les domaines de la

vie des immigrés. Selon cette étude, 47 % des personnes originaires d'Afrique subsaharienne, 32 % du Maroc, 30 % d'Algérie disent ainsi avoir fait l'expérience de discriminations.

Pourtant, les enfants d'immigrés se sentent français dans leur très grande majorité. Il y a dès lors « une intégration à sens unique », avec la persistance de discriminations multiples, explique Cris Beauchemin, chercheur à l'Ined⁵⁸. D'un côté, une immense majorité des immigrés ou de leurs descendants se disent « d'accord » avec la phrase « je me sens Français » ou « je me sens chez moi en France » (93 % pour la deuxième génération). Mais ils se heurtent régulièrement à ce que les auteurs appellent un « déni de francité », qui les renvoie à leurs origines. En effet, « la francité n'est pas attribuée sur la base de la nationalité ou de codes culturels » comme la langue, mais sur une idée de ceux « qui ressemblent à des Français » ou non. Les premiers à en souffrir sont les Africains, les Maghrébins et les Asiatiques, soit les « minorités visibles ».

L'enquête TeO réalisée en 2008 relevait déjà que près de 40 % des immigrés ou descendants faisaient part de ce même « déni de francité ». Les dernières générations se plaignaient d'ailleurs plus souvent que leurs parents ou grands-parents. Parfois pas pour les mêmes raisons. « Si les immigrés et leurs descendants évoquent dans des proportions proches l'origine et la couleur de la peau, les premiers mentionnent plus souvent l'accent comme motif de discrimination, et les seconds évoquent le quartier et la façon de s'habiller, rapporte l'enquête. Et de poursuivre : « la religion n'est citée comme cause de discrimination que par les originaires de régions où l'islam est dominant, et plus souvent par les descendants d'immigrés que par les immigrés ».

Ces jeunes en partie Maghrébins évoluent au sein d'une double culture sans pour autant être acceptés par les deux communautés. En France où ils sont nés, l'étiquette de « beurs », « d'enfants d'immigrés », leur colle à la peau, tandis que dans le pays d'origine de leurs parents, au « bled », on les considère comme étrangers, des « Français » et même des « altérés ».

58 Étude « Trajectoires et origines » (TeO) menée auprès de 22 000 personnes.

PORTRAITS CROISÉS DES QUARTIERS PAUVRES URBAINS

Regardons maintenant en détail la situation des quartiers « politique de la ville » pour mieux comprendre ce qui s'y passe, armés que nous sommes de chiffres et de faits.

A. Préambule méthodologique

72

1. La pauvreté, une réalité qui n'est pas circonscrite aux banlieues des périphéries des métropoles

Toute réflexion sur les quartiers pauvres invite en premier lieu à une définition de ces territoires. Le domaine de la « géographie prioritaire », porté par des spécialistes tels que P. Estèbe ou D. Béhar, explore les différents périmètres et critères utilisés pour définir les quartiers relevant de la politique de la ville, ainsi que les limites posées par ces définitions.

Notre travail sur les quartiers pauvres se fonde sur la géographie prioritaire des 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), dont 1 296 en France métropolitaine, définis par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 (dite « loi Lamy »). Avec 5,5 millions d'habitants, dont près de 5 millions en France métropolitaine, les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) abritent environ 8 % de la population française.

En métropole, les QPV ont été identifiés selon un critère unique, celui du revenu des habitants. L'objectif de la réforme de 2014 était en effet de resserrer la

géographie prioritaire, afin de ne cibler que les quartiers marqués par les plus grandes difficultés, dans le but d'unifier les différents dispositifs et zonages permettant la mise en œuvre de politiques de correction des injustices territoriales.

Pour être défini comme un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), un quartier doit répondre à plusieurs critères cumulatifs :

- être situé en territoire urbain ;
- comprendre un nombre minimum d'habitants fixé à 1 000 par décret ;
- être caractérisé par un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants.

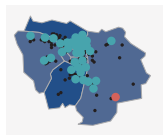
Les zones qui ont été retenues sont celles où plus de la moitié de la population vit avec moins de 11 250 euros par an, soit 60 % du revenu médian national.

Localement, ce critère national est pondéré par le revenu fiscal médian de chaque agglomération pour identifier les zones qui décrochent au sein d'un territoire donné.

59 Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (1) Décret n° 2014-767 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.

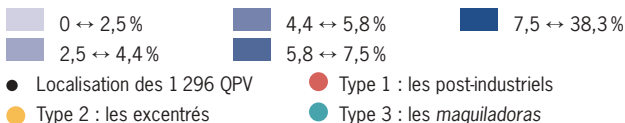
En Seine-Saint-Denis, 38,3% de la population vit dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)

Focus Île-de-France



74

Note : 1 296 QPV en France.



Source : Data Gouv (2016), Insee (2015). © Institut Montaigne, 2020.

Si 95 des 96 départements de France métropolitaine contiennent un ou plusieurs QPV, on constate des disparités importantes en matière de population résidant en QPV.

Le tableau ci-après indique que 63,4 % de la population totale des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) vit dans vingt départements. L'Île-de-France regroupe près d'un tiers (31 %) de la population résidant dans ces quartiers, alors qu'elle représente un cinquième (19 %) de la population française.

Avec 38,3 % de sa population résidant dans l'un de ses 63 QPV, soit 602 000 personnes, la Seine-Saint-Denis est de loin le département dont la part de la population habitant un quartier prioritaire est la plus importante. C'est une des raisons pour lesquelles nous prendrons souvent l'exemple de ce département dans le cadre de ce rapport.

Les quatre autres départements ayant une forte part d'habitants de quartiers prioritaires parmi leur population présentent des densités bien moindres : le deuxième département où cette part est la plus élevée est le Val d'Oise : 17 % de sa population, soit 208 000 personnes, habitent l'un de ses 41 QPV ; dans les Bouches-du-Rhône, 316 000 personnes résident dans l'un des 65 quartiers prioritaires du département, soit 16 % de la population ; le Nord est le département qui compte le nombre le plus important de QPV (91) avec 365 800 habitants qui y vivent, soit 14 % de sa population totale. Enfin, l'Essonne compte dans sa population 12 % d'habitants résidant dans l'un des 39 QPV du département, soit 148 800 personnes.

Répartition des QPV par département

Région	Département	Nombre de QPV	Population résidant dans un QPV	% par rapport à la population du département
Île-de-France	Seine-Saint-Denis (93)	63	602 054	38,3 %
Hauts-de-France	Nord (59)	91	365 812	14,1 %
Provence Alpes Côte d'Azur	Bouches-du-Rhône (13)	65	316 391	15,8 %
Île-de-France	Val d'Oise (95)	43	207 771	17,2 %
Auvergne-Rhône-Alpes	Rhône (69)	43	172 233	9,6 %
Hauts-de-France	Pas-de-Calais (62)	64	158 649	10,8 %
Île-de-France	Essonne (91)	39	148 798	11,7 %
Île-de-France	Paris (75)	20	146 317	6,6 %
Île-de-France	Val-de-Marne (94)	42	139 906	10,3 %
Île-de-France	Yvelines (78)	22	106 985	7,5 %
Île-de-France	Hauts-de-Seine (92)	21	103 138	6,5 %
Occitanie	Hérault (34)	22	102 137	9,2 %
Normandie	Seine-Maritime (76)	28	100 644	8,0 %
Île-de-France	Seine-et-Marne (77)	24	91 062	6,6 %
Grand Est	Bas-Rhin (67)	21	83 250	7,5 %
Occitanie	Gard (30)	18	77 196	10,5 %
Nouvelle-Aquitaine	Gironde (33)	23	71 287	4,7 %
Grand Est	Haut-Rhin (68)	10	69 523	9,2 %
Occitanie	Haute-Garonne (31)	19	68 637	5,2 %
Grand Est	Moselle (57)	24	67 798	6,5 %
France métropolitaine		1 296	4 856 046	

Source : Insee (2014).

2. Définition d'un échantillon de communes cibles pour analyser les quartiers pauvres

Afin de mieux identifier ce qui distingue les quartiers prioritaires de la moyenne nationale, ainsi que ce qui les distingue entre eux, nous avons choisi de réaliser une typologie des quartiers pauvres. Dans le cadre de cette typologie, articulée autour de critères économiques et socio-démographiques, une difficulté technique d'importance a été celle de la disponibilité des données à l'échelle recherchée, à savoir celle des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). En effet, les données disponibles sur le site de l'Insee couvrent un champ d'indicateurs bien moins important que celui disponible à l'échelle des communes.

Afin d'élaborer la typologie des quartiers pauvres, le choix a donc été fait de travailler à l'échelle des communes, afin d'avoir accès à un champ d'indicateurs plus large. L'échantillon de communes cibles utilisé pour établir la typologie a été élaboré sur la base de deux critères, qui doivent être remplis tous les deux pour que la commune soit prise en compte :

1. 25 % ou plus des habitants de la commune habitent dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)⁶⁰ ;
2. Le taux de pauvreté de la commune est supérieur ou égal à 20 %⁶¹.

Ces deux critères nous ont permis d'identifier une liste de 199 communes cibles qui ont été par la suite regroupées de manière à refléter trois types de quartiers pauvres.

60 Dans le cas spécifique des communes dont l'unique QPV est à cheval sur plusieurs communes, il a été décidé de les inclure dans l'échantillon de communes cibles, à la condition que la part de la population en QPV de ces communes telle que renseignée par l'Insee soit supérieure à 25 %.

61 Ici, le taux de pauvreté est le taux de pauvreté fixé par l'Insee au seuil de 60 % du niveau de vie médian métropolitain. Voir Insee « *Taux de pauvreté : Définition* » (2016) <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1320>

3. Méthode de l'élaboration de la typologie des quartiers pauvres

La typologie a été faite sur le fondement de 13 indicateurs regroupés en 4 grandes catégories : la précarité financière, les caractéristiques démographiques, le logement et l'activité économique (voir encadré).

La méthode choisie pour établir la typologie des quartiers pauvres est celle de la classification ascendante hiérarchique (CAH)⁶².

Les indicateurs pris en compte pour établir la typologie des quartiers pauvres

- La **précarité financière** est mesurée au travers de deux indicateurs :
 - Le **taux de pauvreté** au seuil de 60 % du niveau de vie médian métropolitain, à l'échelle des communes, tiré du Recensement de la population de l'Insee (2015).
 - Le **niveau de vie** (ou « revenu disponible brut (RDB) par unité de consommation (UC) », sur la base du Fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi/ Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, 2014).
- Les **caractéristiques démographiques** suivantes ont été prises en compte :
 - La **part des immigrés dans la population totale**, à partir du Recensement de la population de l'Insee (2015).
 - L'**indice de jeunesse**, défini comme le rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle des 60 ans et plus. Les chiffres exprimés proviennent également du Recensement de la population de l'Insee (2015).

.../...

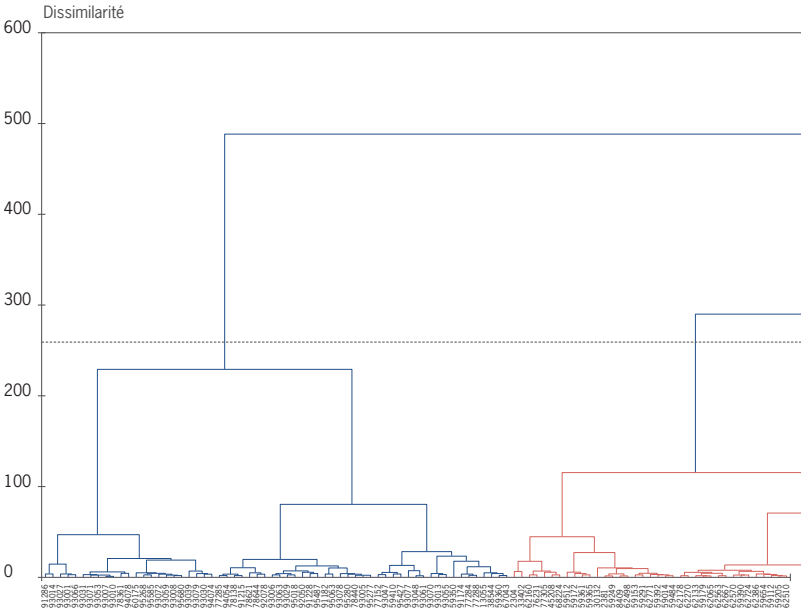
62 Selon la définition de L. Vaudor, la classification ascendante hiérarchique est une méthode qui « sert à définir des classes d'individus à partir d'une ou plusieurs variables quantitatives » et, très souvent « s'accompagne de la construction d'un arbre de classification. ». Vaudor, Lise « La classification ascendante hiérarchique » Ratiq: Analyse de Données Avec R. (2016). URL: <http://perso.ens-lyon.fr/lise.vaudor/URL>

- La **part des familles monoparentales**, à partir du Recensement de la population de l'Insee (2015)
- Les caractéristiques liées au **logement** se déclinent selon trois indicateurs :
 - La **part des ménages** installés depuis moins de cinq ans, sur la base du Recensement de la population de l'Insee (2013).
 - La **part de résidences principales occupées par des locataires** du secteur libre, à partir du Recensement de la population de l'Insee (2015).
 - La **part de résidences principales HLM louées vides**, à partir du Recensement de la population de l'Insee (2015).
- L'**activité économique** a été prise en compte via cinq indicateurs :
 - La **part des actifs de 15-64 ans** sur la population totale, à partir du Recensement de la population de l'Insee (2015).
 - La **part des chômeurs de 15-64 ans** sur le total des actifs 15-64 ans, à partir du Recensement de la population de l'Insee (2015).
 - La part de la **sphère productive** dans l'économie, sur la base du Recensement de la population de l'Insee (2015) - Exploitation complémentaire au lieu de travail.
 - Le **taux de création d'entreprises**, sur la base du Répertoire des entreprises et des établissements (Sirene) de l'Insee (2017). Il correspond au « rapport du nombre des créations d'entreprises d'une année n au stock d'entreprises au 31 décembre de l'année n-1. ».
 - La **part des employés et ouvriers dans les actifs**, calculée sur la base du Recensement de la population de l'Insee (2015) – Population des 25 à 54 ans par catégorie socioprofessionnelle et activité – au lieu de résidence.

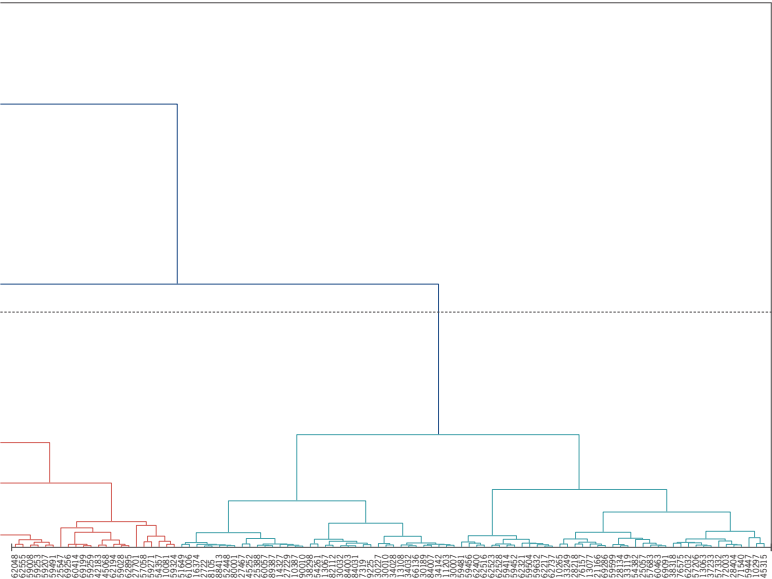
Enfin, le dendrogramme suivant synthétise la classification effectuée et établit une distinction en trois types de quartiers pauvres.

Typologie des quartiers pauvres sur la base d'une classification
ascendante hiérarchique (CAH) de 199 communes cibles

80



81



Source : Institut Montaigne.

Comme présenté précédemment, le choix de l'échelle communale – et non celle des simples quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) – donne accès à un champ large d'indicateurs. Dans la mesure où les analyses ont été faites à l'échelle des communes et non des quartiers, il est probable que les spécificités identifiées soient encore plus notables à l'échelle des quartiers.

Les trois types de quartiers obtenus présentent une grande cohérence au regard des spécificités propres à chaque groupe. L'approche adoptée dans cette partie pour présenter les spécificités socio-économiques des quartiers pauvres sera donc la suivante :

- Lorsque les données relatives à un indicateur sont disponibles à l'échelle des QPV, la comparaison se fait entre les données par QPV et la moyenne à l'échelle départementale ou celle de la France métropolitaine ;
- Lorsque les données pour un indicateur ne sont disponibles qu'à l'échelle des communes, la comparaison se fait entre les 199 communes cibles de l'échantillon et la moyenne à l'échelle départementale ou celle de la France métropolitaine.

B. Des quartiers très spécifiques mais pas homogènes

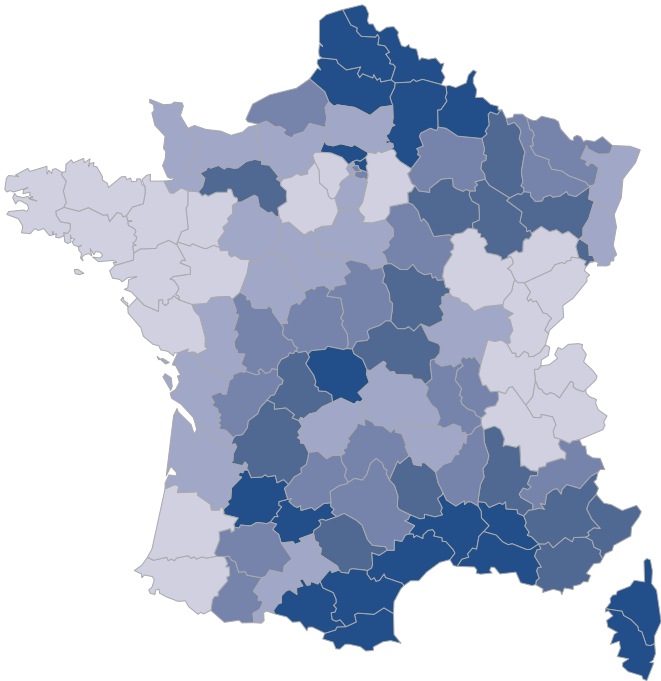
La carte ci-après présente une comparaison des taux de pauvreté entre la France et les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Le taux de pauvreté, tel que défini par l'Insee, correspond à une proportion de la population qui vit avec un revenu disponible inférieur au seuil de pauvreté, situé à 60 % du revenu médian national, soit 1 026 euros par mois.

Dans les quartiers pauvres, 42,5 % des habitants vivent sous le seuil de pauvreté, contre 14,9 % en France métropolitaine. Si ce résultat n'étonne pas, étant donné que le critère de pauvreté est choisi pour classer un quartier dans la géographie prioritaire, le niveau d'écart est très important. Ainsi, les taux de pauvreté les plus élevés à l'échelle des départements de France métropolitaine restent en dessous des taux de pauvreté les plus bas relevés à l'échelle des quartiers prioritaires.

En outre, la géographie de la pauvreté n'est pas tout à fait la même entre les deux échelles. Tandis qu'à l'échelle de la France métropolitaine, le pourtour méditerranéen et le nord se détachent nettement, la répartition est beaucoup moins nette sur la carte des QPV, avec une pauvreté plus étalée, et toutefois quelques zones moins marquées, telles que l'Île-de-France, les Alpes et le Sud-Ouest.

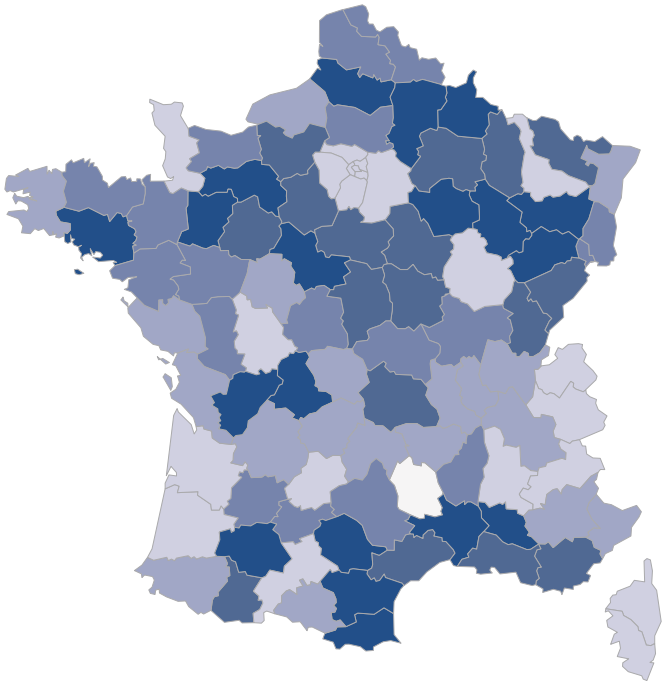
Taux de pauvreté : dans les QPV, 42,5 % des habitants vivent en dessous du seuil de pauvreté, contre 14,9 % en France métropolitaine

Taux de pauvreté (France)



9,2 ↔ 12,3% 13,5 ↔ 15,0%
12,3 ↔ 13,5% 15,0 ↔ 16,8% 16,8 ↔ 29,0%

Taux de pauvreté (QPV)



33,3 ↔ 39,6% 43,1 ↔ 44,8% 42,2 ↔ 53,7%
39,6 ↔ 43,1% 44,8 ↔ 47,2% Absence de QPV en Lozère

Source : Data Gouv (2016), Insee (2016). © Institut Montaigne, 2020.

Par ailleurs, si la pauvreté a été le critère retenu pour définir les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), ces quartiers ont aussi en commun d'autres spécificités, à la fois économiques et socio-démographiques.

1. Caractéristiques économiques et socio-démographiques

Sur le plan économique, les quartiers pauvres ont un plus faible revenu disponible par rapport à l'échelle nationale, mais se distinguent aussi par un taux de création d'entreprises (TCE) nettement supérieur.

1.1 Composition du revenu disponible

Les quartiers prioritaires sont évidemment plus pauvres : le revenu disponible de leurs habitants était en 2014, d'environ 13 200 euros⁶³ contre 20 400 euros de revenu médian en France métropolitaine⁶⁴.

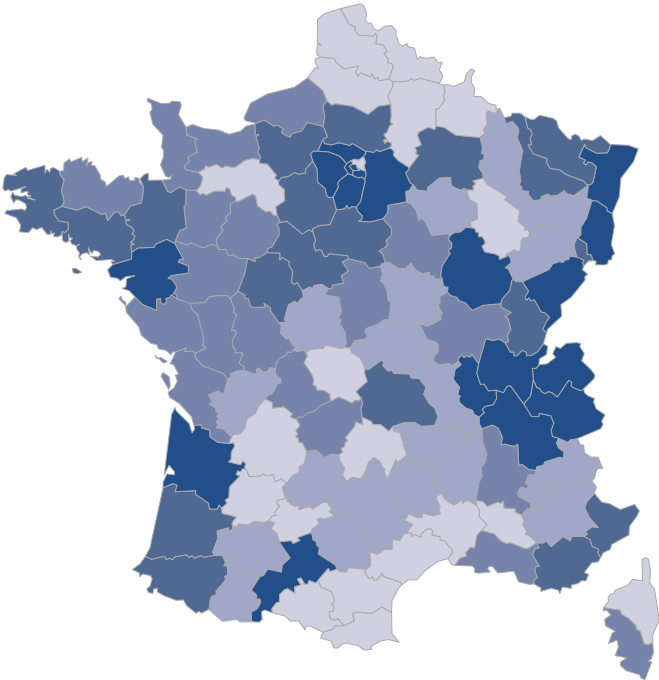
À l'échelle départementale, les départements des grandes métropoles concentrent des niveaux de vie plus élevés. Cette tendance est similaire dans les QPV, où les niveaux de vie sont plus importants lorsque les quartiers se situent à proximité des grandes métropoles.

63 FiLoSoFi, source Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2014.

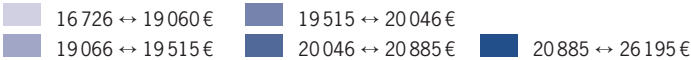
64 Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal.

Les quartiers pauvres sont caractérisés
par un niveau de vie plus faible

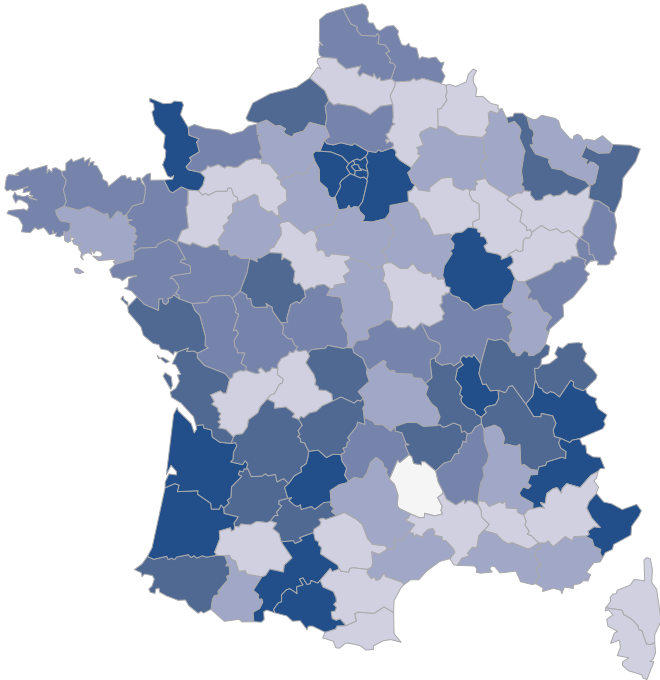
Niveau de vie (France)



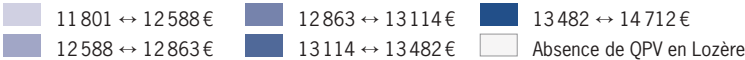
88



Niveau de vie (QPV)



89



Source : Data Gouv (2016), Insee - DGFIP - CNAF - CCMSA - FiLoSoFi (2014).
© Institut Montaigne, 2020.

Par ailleurs, la part des revenus d'activité dans les quartiers prioritaires (60 % en moyenne) est inférieure à celle observée en moyenne en France (73 % environ). La différence est encore plus importante si on regarde la part des revenus du patrimoine dans le revenu disponible – d'environ 3,5 % en moyenne dans les quartiers prioritaires contre 11 % à l'échelle nationale – et celle des impôts – de -9 % en moyenne dans les quartiers prioritaires contre -17 % en France métropolitaine.

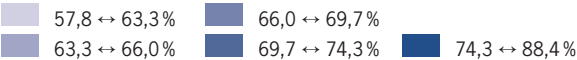
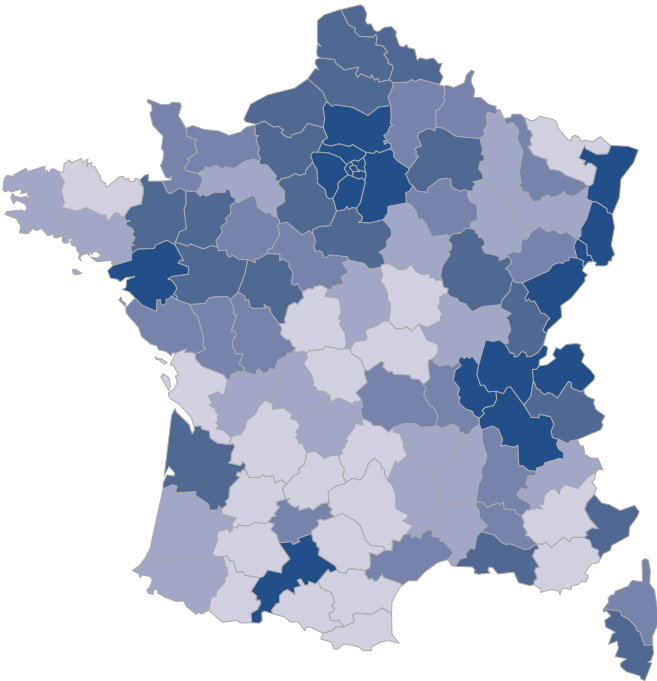
Si l'on analyse les cartes à l'échelle départementale des principales composantes du revenu disponible – à savoir, les revenus d'activité, les retraites, les minima sociaux et les impôts – on constate de fortes divergences entre les départements, à l'échelle nationale comme à l'échelle des QPV.

Au niveau des revenus d'activité, la dispersion est toutefois du même ordre pour la France et pour les quartiers prioritaires, ce qui indique une égale répartition entre départements. Les régions parisienne et lyonnaise présentent les plus fortes parts de revenus d'activités dans le revenu, de même que les autres départements comprenant des métropoles (Bordeaux, Toulouse, Nantes, Rennes) et la Corse. La « diagonale du vide »⁶⁵ apparaît assez nettement, ainsi que la Bretagne, pour les plus faibles parts de revenus d'activité.

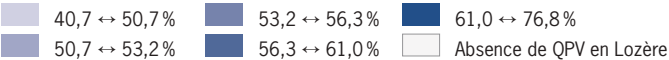
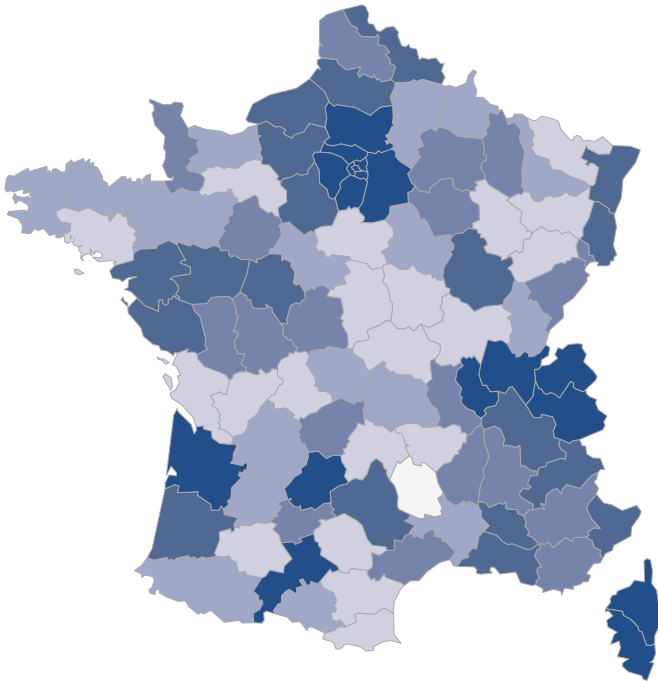
65 Cette expression date probablement des années 1840 pour désigner la partie de la France allant des Pyrénées aux Ardennes en passant par le Massif central et la Bourgogne où les densités de population sont plus faibles qu'ailleurs (souvent 30 habitants par kilomètre carré ou moins). On parle souvent aujourd'hui pour ne pas heurter des habitants de ces départements de « diagonale des faibles densités ».

Part des revenus d'activité dans le revenu : il y a de l'activité économique dans les quartiers pauvres des métropoles

Part des revenus d'activité (France)



Part des revenus d'activité (QPV)

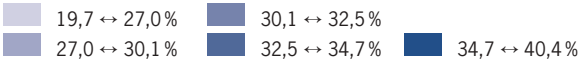
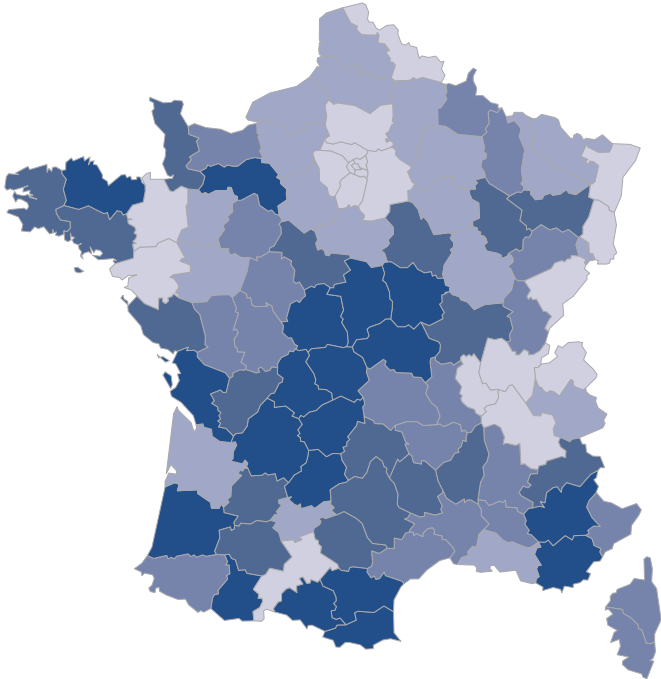


Source : Data Gouv (2016), Insee (2015). © Institut Montaigne, 2020.

En ce qui concerne la part des retraites dans le revenu, les cartes de la France et des quartiers prioritaires sont similaires. Les valeurs sont plus faibles dans les quartiers prioritaires (QPV) – de 5 points en moyenne – sans doute en raison d'une population âgée moins importante et donc d'une moindre présence des retraités.

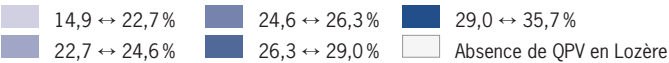
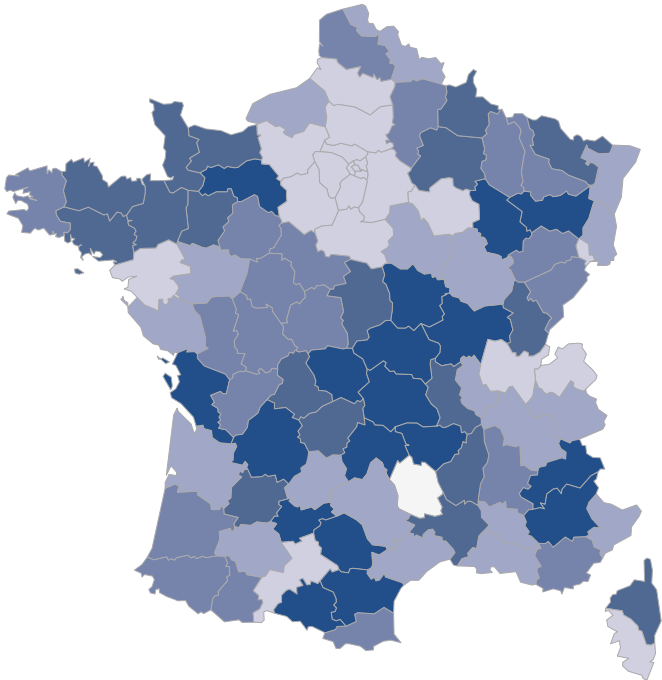
Part des retraites dans le revenu : dans la « diagonale du vide », les revenus reposent particulièrement sur les retraites

Part des pensions, retraites et rentes (France)



La « diagonale du vide » se dessine très nettement, avec une concentration des fortes parts de retraites dans les revenus dans le Centre, ainsi que dans les départements littoraux ou proches des littoraux qui comptent une forte population de retraités, tels que la Charente-Maritime ou les Alpes-de-Haute-Provence.

Part des pensions, retraites et rentes (QPV)



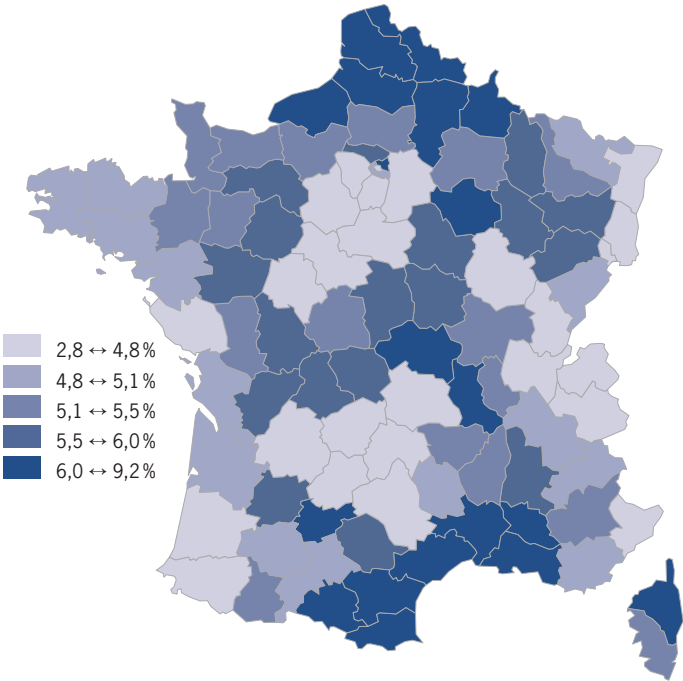
Source : Data Gouv (2016), Insee (2015). © Institut Montaigne, 2020.

La répartition sur le territoire de la part des minima sociaux dans le revenu présente des différences notables lorsque l'on compare l'échelle des QPV à l'échelle nationale. En effet, la dispersion est beaucoup plus importante au niveau des quartiers prioritaires, ce qui révèle des écarts plus forts entre les quartiers.

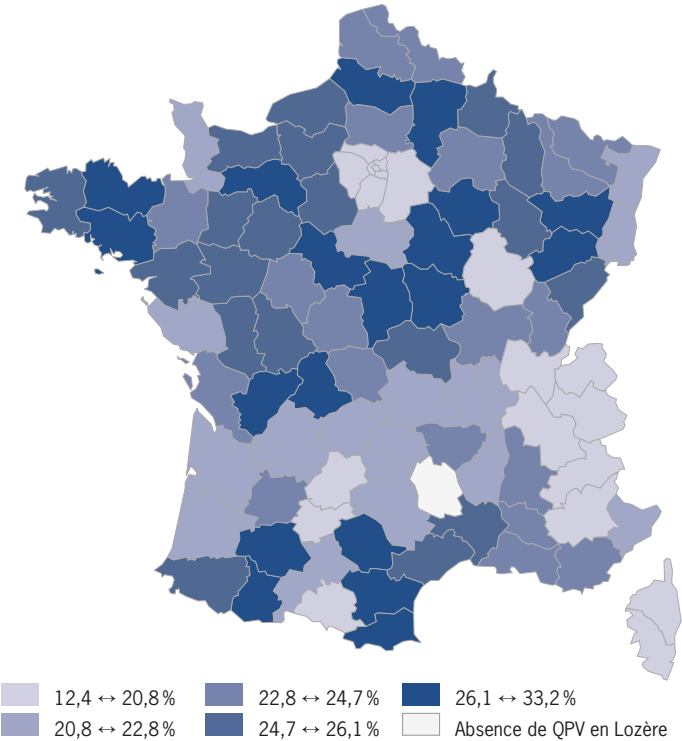
Sur la carte témoin, les départements du nord de la France et du pourtour méditerranéen sont ceux où le revenu tend le plus à reposer sur les minima sociaux, dans des proportions toutefois bien en deçà de celles constatées à l'échelle des quartiers. On observe toutefois, dans les deux cas, que les minima sociaux représentent une part importante des revenus dans les départements ruraux.

Part des minima sociaux dans le revenu : les quartiers pauvres franciliens ne sont pas ceux qui en dépendent le plus

Part des minimas sociaux (France)



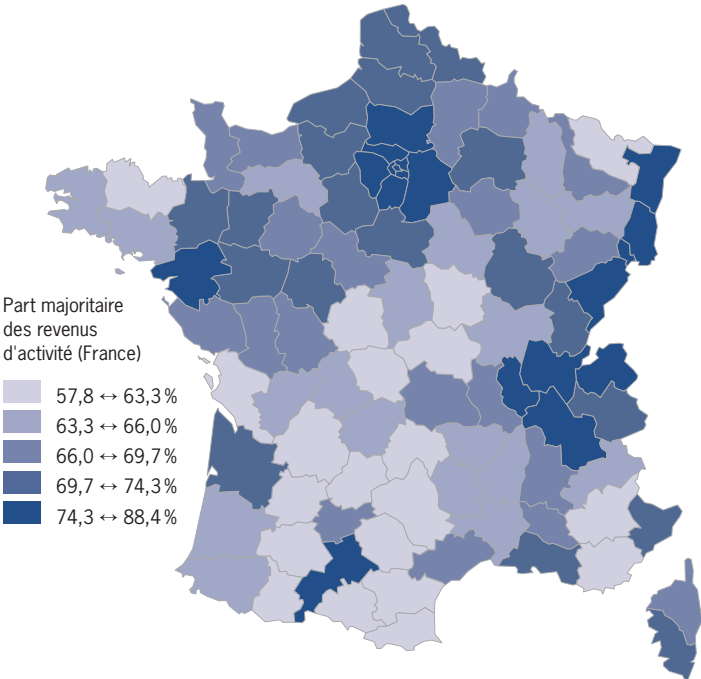
Part des minimas sociaux (QPV)



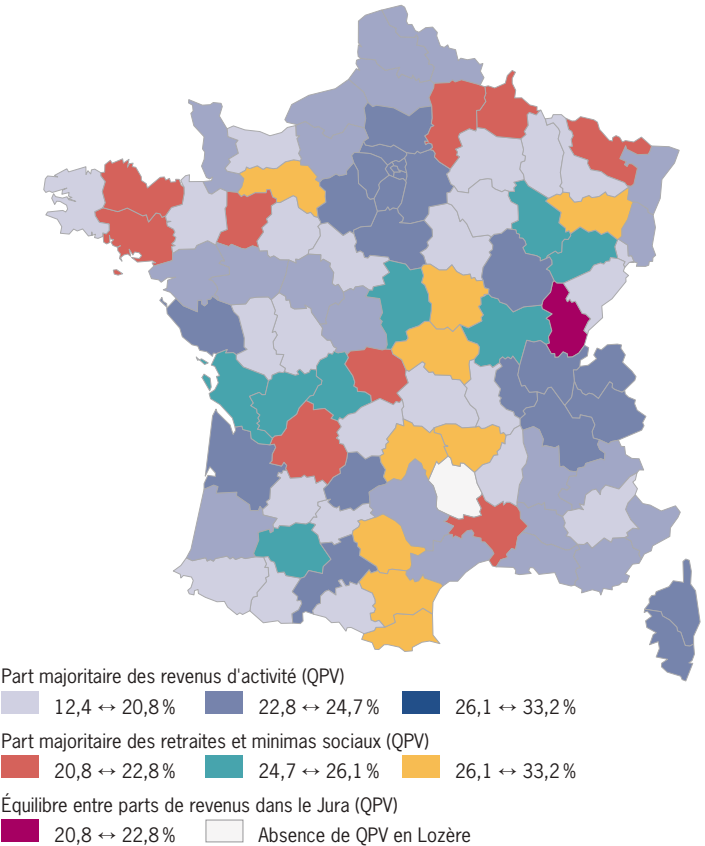
Source : Data Gouv (2016), Insee (2015). © Institut Montaigne, 2020.

Lorsque l'on compare les revenus d'activité et les revenus de transferts sociaux (retraites et minima sociaux) à l'échelle des QPV, on constate que les revenus des QPV situés près des métropoles sont majoritairement liés aux revenus d'activités, contrairement aux QPV éloignés des grandes métropoles, plus dépendants des retraites et des prestations sociales.

Synthèse de la composition du revenu : les « quartiers pauvres des métropoles » dépendent moins des transferts sociaux que la « diagonale du vide »



Au niveau national, en revanche, la totalité des départements ont des parts de revenus d'activité supérieures à celles des revenus de transferts. Cette réalité confirme ce qui a été vu par ailleurs : les « quartiers », proches des grandes métropoles, sont des lieux d'activité, pas des quartiers d'assistés.

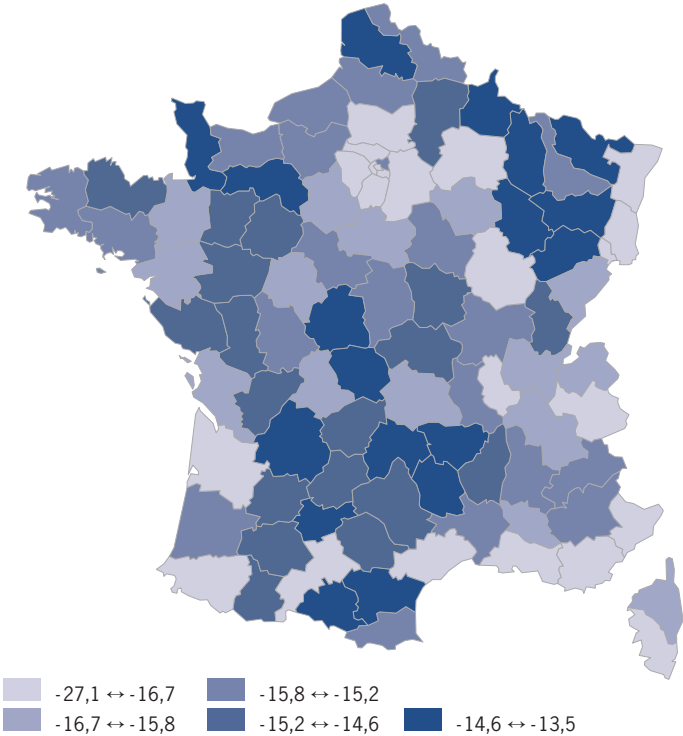


Source : Data Gouv (2016), Insee (2015). © Institut Montaigne, 2020.

Pour finir, dans les deux cas, les départements où l'on paie le plus d'impôts sont situés autour des métropoles, Paris, Bordeaux et Toulouse se détachant nettement.

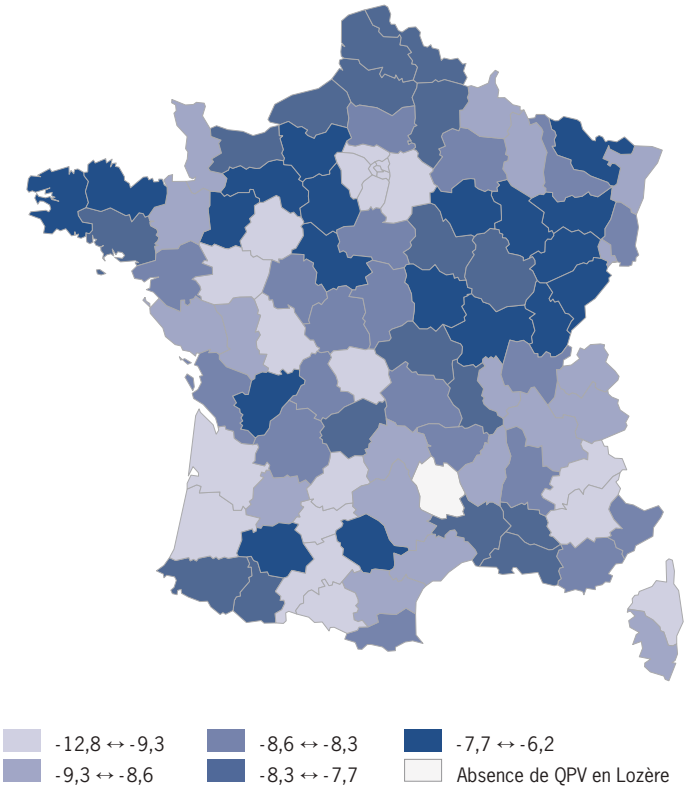
Part des impôts dans le revenu : un revenu plus faible, donc des impôts moins élevés dans les quartiers pauvres

Part des impôts (France)



À l'échelle des quartiers prioritaires (QPV), une limite nord-sud apparaît – si l'on exclut la région parisienne – avec le sud où la part des impôts dans les revenus est en moyenne deux fois plus importante que dans le nord.

Part des impôts (QPV)



Source : Data Gouv (2016), Insee (2015). © Institut Montaigne, 2020.

1.2. Taux de création d'entreprises

Sur le plan économique, les QPV se distinguent aussi par un taux de création d'entreprises (TCE)⁶⁶ supérieur à la moyenne. Ainsi, alors que le TCE est de 13,4 % en France métropolitaine, il s'élève à 16,2 % dans les quartiers pauvres⁶⁷.

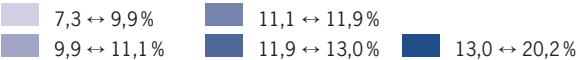
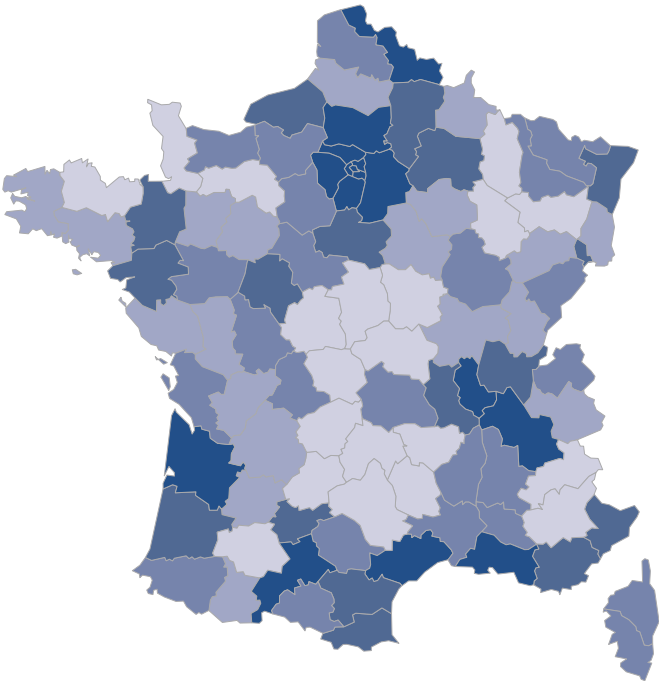
⁶⁶ Le taux de création d'entreprises, qui comprend les micro-entrepreneurs, est le rapport du nombre des créations d'entreprises d'une année n au stock d'entreprises au 31 décembre de l'année $n-1$.

⁶⁷ Calcul estimé sur la base de l'échantillon des communes cibles.

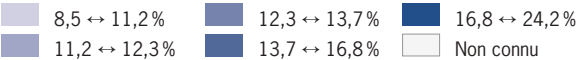
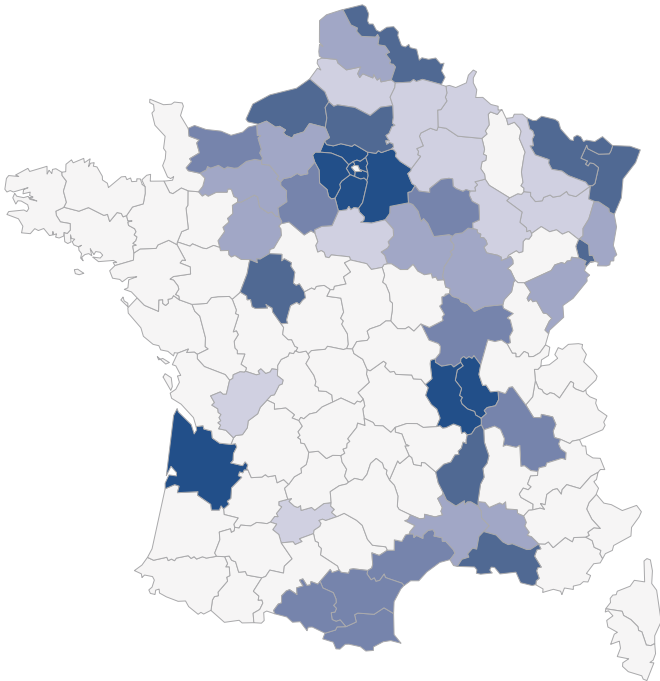
Par ailleurs, la Seine-Saint-Denis, département à la plus forte part de la population résidant dans un quartier prioritaire, présente le taux de création d'entreprises le plus élevé de France. En 2017, les créations d'entreprises en Seine-Saint-Denis représentaient 20,2 % du stock d'entreprises existantes. C'est à la fois une bonne nouvelle car ce chiffre montre la dynamique entrepreneuriale des habitants du département. Et une mauvaise car la création d'entreprise peut être non pas choisie mais subie, à la suite par exemple à de discriminations très élevées dans l'accès à l'emploi ou de non-adéquation entre la formation reçue et l'offre de travail.

Taux de création d'entreprises : on crée autant d'entreprises dans les quartiers pauvres qu'ailleurs

Taux de création d'entreprises (France)



Taux de création d'entreprises (communes cibles)



Source : Data Gouv (2016), Insee, Répertoire des entreprises et des établissements - Sirene (2017). © Institut Montaigne, 2020.

Six indicateurs socio-démographiques ont été sélectionnés pour compléter ce diagnostic des spécificités des quartiers pauvres : l'âge, l'immigration, les familles monoparentales, les résidences principales HLM, le taux de pauvreté et l'emploi des femmes.

1.3. Âge

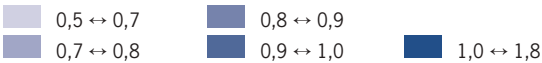
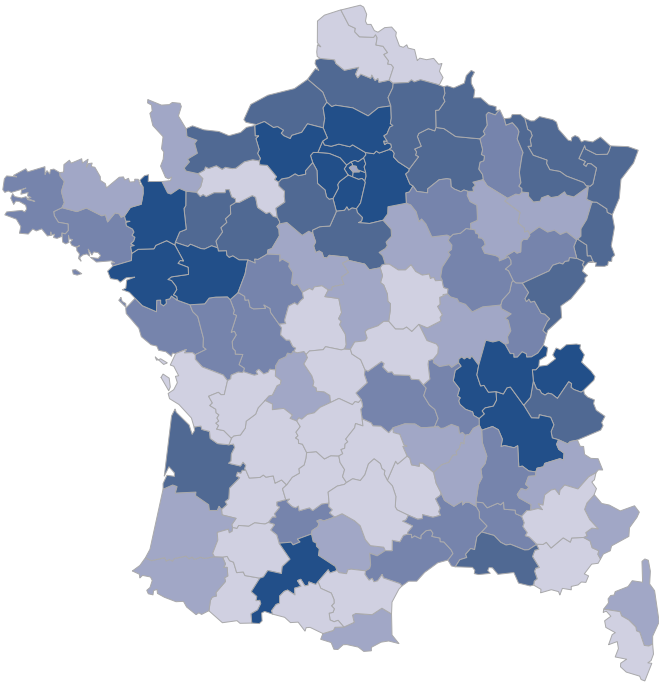
L'indice de jeunesse est le rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle des 60 ans et plus. L'indice de jeunesse moyen est nettement supérieur dans les quartiers pauvres : 2,0 dans les QPV, contre 0,99 pour le reste de la France. En d'autres termes, on compte dans les quartiers prioritaires deux fois plus de jeunes de moins de 20 ans que de personnes de 60 ans et plus. À Grigny, commune la plus jeune de France (et une des plus pauvres avec 45 % de ses habitants qui vivent sous le seuil de pauvreté), l'indice est de 3,7 !

La répartition est la même dans les deux cartes : l'indice de jeunesse est plus haut autour des métropoles et dans la partie nord de la France, tandis qu'il est plus faible dans la « diagonale du vide » et dans la région PACA.

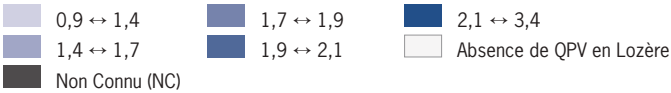
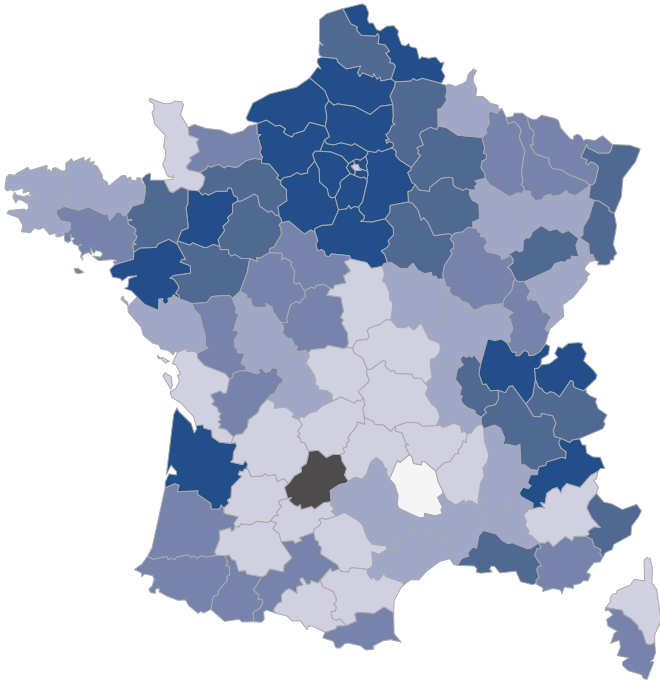
Sur les deux cartes se dessine une forme d'exception parisienne, où l'indice de jeunesse est dans la classe la plus basse des séries statistiques. Les cartes montrent que la géographie des jeunes est la même, qu'ils soient pauvres ou non, mais que la concentration de la jeunesse est plus forte dans les territoires pauvres.

Indice de jeunesse : Dans les quartiers prioritaires (QPV),
on compte deux fois plus de jeunes de moins de 20 ans
que de personnes de plus de 60 ans

Indice de jeunesse (France)



Indice de jeunesse (QPV)



Source : Data Gouv (2016), Insee (2015). © Institut Montaigne, 2020.

1.4. Immigration

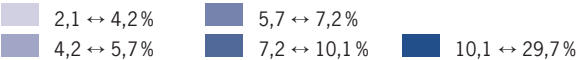
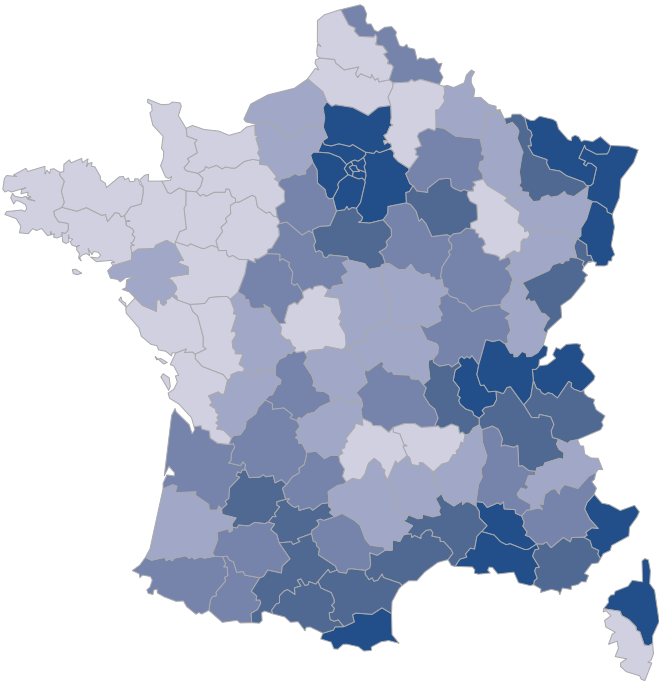
La part des immigrés dans la population est dans l'ensemble plus importante dans les QPV que dans le reste de la France : dans les quartiers pauvres, elle est deux fois supérieure à celle observée en France métropolitaine (19,9 % à l'échelle des communes cibles, contre 9,2 %).

Si les deux cartes proposent dans l'ensemble une même répartition du phénomène, il est intéressant de noter que cette répartition ne se fait pas de façon homogène sur le territoire : la région parisienne, l'est, l'arc méditerranéen, la vallée du Rhône et l'Occitanie se détachent, avec une part d'immigrés en moyenne plus importante.

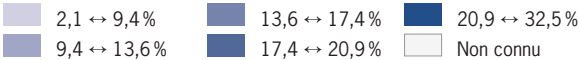
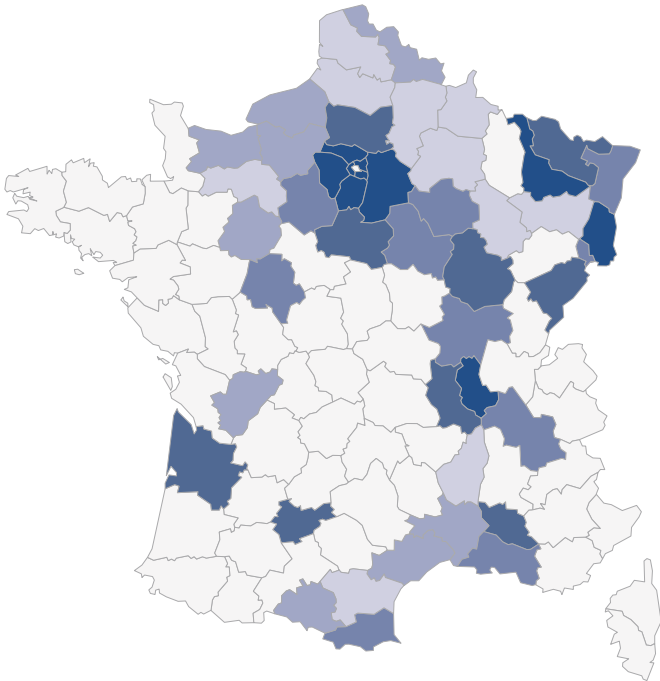
On peut supposer que l'attractivité des bassins d'emplois, notamment autour des métropoles, ainsi que des régions frontalières, zones de circulation et d'échanges, joue un rôle dans cette répartition. Se dessine également assez nettement une ligne Lille / Biarritz, avec une part moindre d'immigrés à l'ouest de celle-ci.

Part des immigrés dans la population : une population immigrée plus importante dans les quartiers pauvres

Part des immigrés (France)



Part des immigrés (communes cibles)



Source : Data Gouv (2016), Insee, RP (2015). © Institut Montaigne, 2020.

1.5. Familles monoparentales

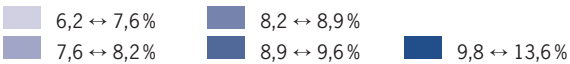
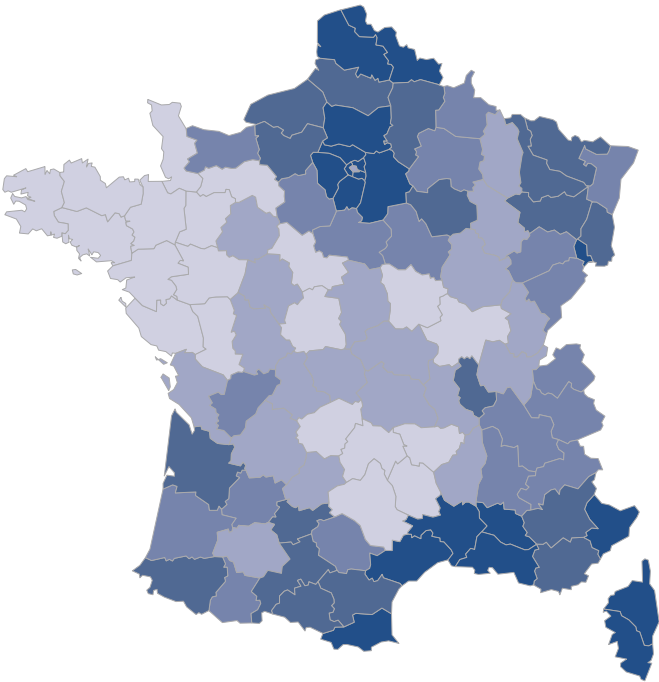
Une famille monoparentale, telle que définie par l'Insee, comprend un parent isolé et un ou plusieurs enfants. Il convient d'interpréter les données relatives aux familles monoparentales avec précaution en raison de certains abus liés au statut monoparental.

Dans les quartiers prioritaires, un ménage sur cinq est composé d'une famille monoparentale, contre un sur dix en moyenne en France. Cette situation familiale est souvent synonyme de pauvreté : dans un cas sur cinq, la famille est sous le seuil de pauvreté, et dans plus de 80 % des cas, le parent est une femme.

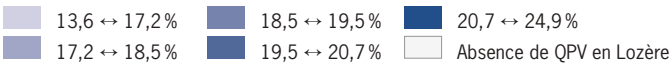
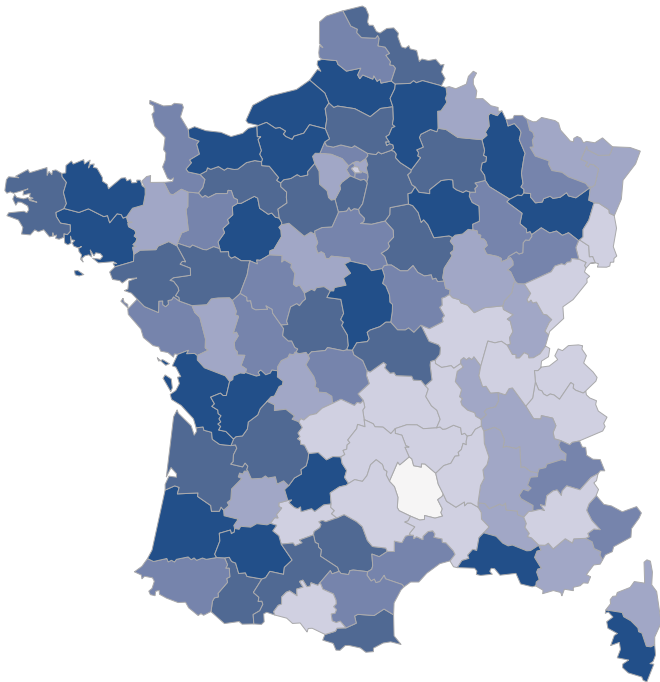
Outre cette corrélation entre les deux situations, qui explique pour partie la différence d'intensité entre les deux cartes, la répartition de l'indicateur observé n'est pas la même. Pour la carte témoin représentant la part moyenne des familles monoparentales par département, celle-ci est plus forte dans le nord-est, le sud-ouest, l'arc méditerranéen et la vallée du Rhône. Pour la carte qui agglomère ces résultats pour les quartiers prioritaires, la part est également plus forte dans tout le quart nord-ouest, signe d'une concentration du phénomène dans les quartiers prioritaires (QPV), tandis que la part est – relativement – plus faible pour la vallée du Rhône et une partie de l'arc méditerranéen.

Part des familles monoparentales : dans les QPV, un ménage sur cinq est composé d'une famille monoparentale, contre un sur dix en moyenne en France

Part des familles monoparentales (France)



Part des familles monoparentales (QPV)



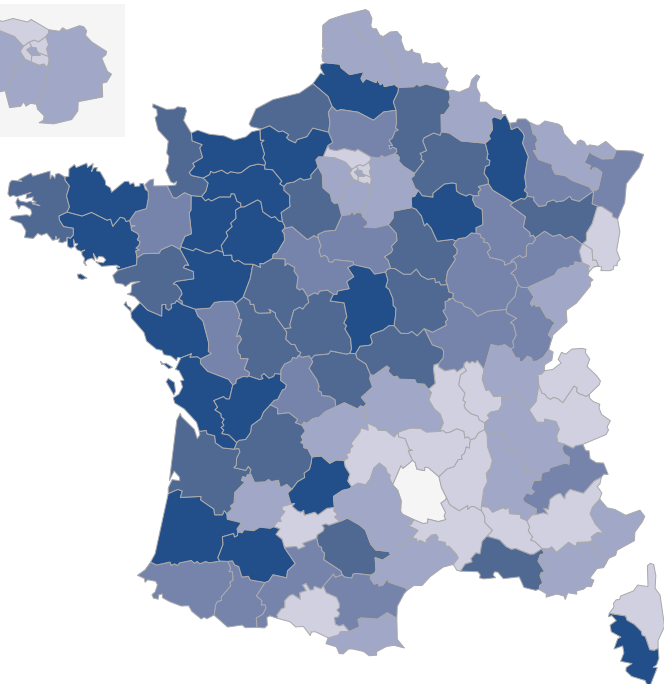
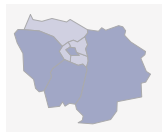
Source : Data Gouv (2016), Insee (2015). © Institut Montaigne, 2020.

Cette carte montre à quel point la famille monoparentale est un phénomène qui se concentre dans les quartiers prioritaires puisque l'écart entre la carte France et la carte des QPV est très fort.

Part des familles monoparentales (bis) : l'écart entre la France et les QPV est plus significatif sur la moitié ouest du pays

Écart entre valeur France et valeur QPV

Focus Île-de-France



4,0 ↔ 8,2
8,2 ↔ 9,5

9,5 ↔ 11,2
11,2 ↔ 12,6

12,6 ↔ 16,2

Source : Data Gouv (2016), Insee (2015). © Institut Montaigne, 2020.

1.6. Logement

La part des HLM est évidemment en moyenne très supérieure dans les quartiers pauvres : 31 % des résidences principales sont des logements sociaux dans les QPV, contre 14 % pour le reste de la France.

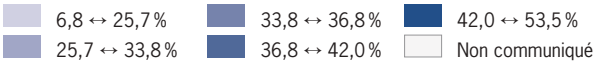
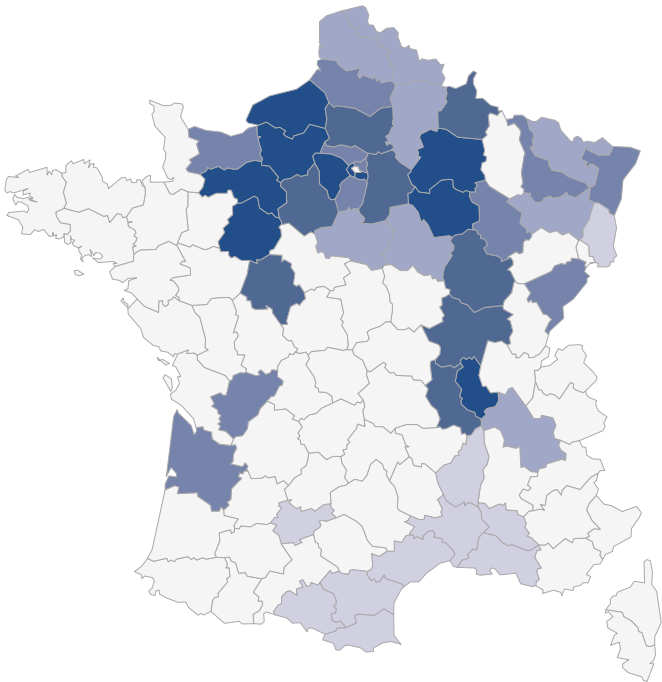
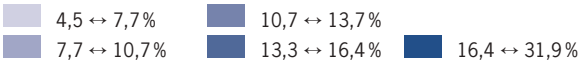
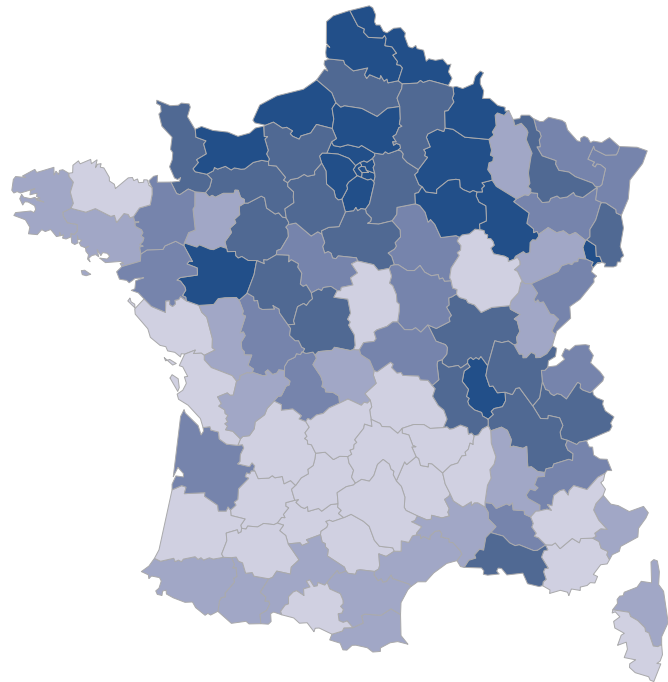
71 % des quartiers prioritaires comptent plus de 60 % de logements sociaux. Autre spécificité : leur parc social est ancien, un logement sur deux ayant été construit avant 1969, tandis qu'hors de ces quartiers, un sur deux l'a été après 1979. Seuls 18 % des QPV ont un parc privé dominant : la plupart d'entre eux se situent dans le sillon rhodanien, sur le pourtour méditerranéen et dans la région Occitanie.

En outre, les prix des logements privés dans les quartiers prioritaires sont en moyenne inférieurs à ceux observés dans les unités urbaines environnantes : les prix sont en général inférieurs d'un quart en moyenne, comme l'indique l'Observatoire national de la politique de la ville⁶⁸.

Part des HLM : une part plus importante de HLM sur la partie nord du pays, à la fois à l'échelle nationale et celle des quartiers pauvres

Part de HLM (France)

Part de HLM (communes cibles)



Source : Data Gouv (2016), Insee, RP - Observatoire des territoires (2015).
© Institut Montaigne, 2020.

1.7. Emploi des femmes

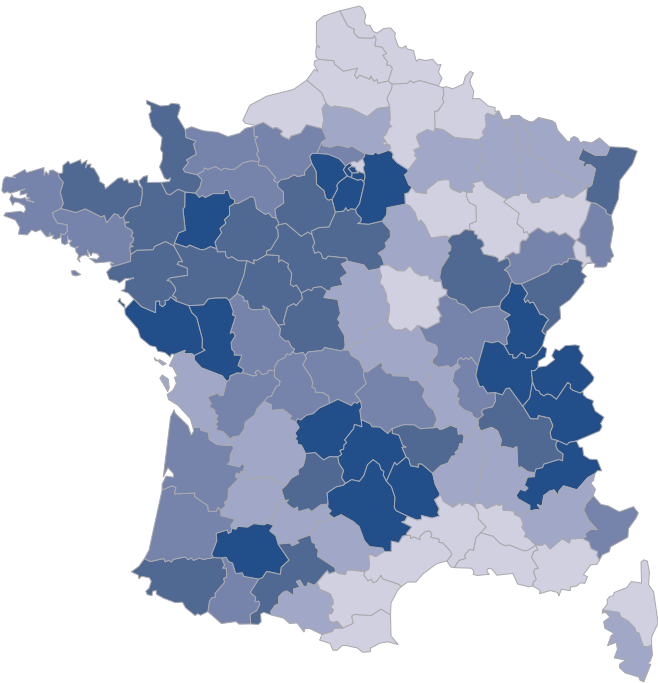
En moyenne, le taux d'emploi des femmes dans les quartiers prioritaires (42,2 %) est nettement inférieur à la moyenne française (60,6 %).

Les deux cartes présentent quasiment la même répartition du phénomène, avec un taux d'emploi féminin fort dans la vallée du Rhône, en Occitanie et en Aquitaine, en Bretagne et vallée de la Loire et en région parisienne, et un taux d'emploi féminin faible dans le Nord, le long de la diagonale du vide jusqu'à l'Occitanie, et pour une large partie de l'arc méditerranéen.

En revanche, le taux d'emploi féminin est beaucoup moins accentué dans les quartiers prioritaires par rapport au reste de la France. Ainsi, la classe la plus haute de la série statistique pour les quartiers prioritaires (QPV) – entre 47 et 56 % d'emploi féminin – correspond à la classe la plus basse de la série statistique pour le reste de la France – entre 52 et 58 % d'emploi féminin.

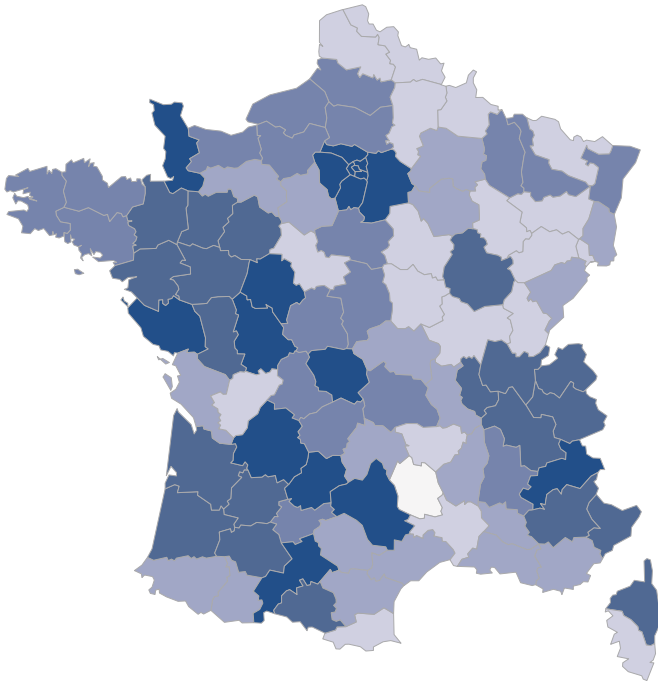
Taux d'emploi des femmes : dans les quartiers prioritaires, seules 42,2% des femmes en âge de travailler ont un emploi, contre 60,6% en France

Taux d'emploi des femmes (France)



52,3 ↔ 58,3 % 60,4 ↔ 61,6 %
58,3 ↔ 60,4 % 61,6 ↔ 63,8 % 63,8 ↔ 68,1 %

Taux d'emploi des femmes (QPV)



32,1 ↔ 35,8 % 39,3 ↔ 42,4 % 45,6 ↔ 56,1 %
35,8 ↔ 39,3 % 42,4 ↔ 45,6 % Absence de QPV en Lozère

Source : Data Gouv (2016), Insee, Estimations démographiques, recensement de la population (2015). © Institut Montaigne, 2020.

1.8. Tendances électorales

Les dernières échéances électorales en France ont montré la forte désaffection pour la politique dans les quartiers pauvres, territoires qui, au-delà du clivage traditionnel gauche-droite, s'inscrivent dans l'émergence du nouveau clivage « gagnants-ouverts/perdants-fermés » tel que défini par J. Fourquet⁶⁹.

En comparant le taux d'abstention au premier tour de l'élection présidentielle de 2017 entre la France et notre échantillon de 199 communes, nous constatons qu'il est plus élevé dans l'ensemble des quartiers pauvres (28 %) qu'à l'échelle nationale (20 %)⁷⁰.

Par ailleurs, afin de mieux mesurer la désaffection pour la politique dans les quartiers pauvres, nous avons ajouté, à l'abstention, la part des non-inscrits dans la population âgée de 18 ans et plus. Ainsi, toujours à partir des données relatives au premier tour de l'élection présidentielle de 2017, nous constatons que la part des non-inscrits et abstenus dans la population en âge de voter est nettement plus élevée dans l'ensemble des quartiers pauvres (47,6 %) qu'en moyenne en France (29,2 %).

Enfin, en analysant les résultats des premiers tours des élections présidentielles de 2012 et 2017, nous observons des choix politiques différents entre les quartiers pauvres et la France. En 2012, dans les quartiers pauvres, François Hollande a de loin recueilli le plus de suffrages (34 % dans les quartiers pauvres contre 28,1 % en France), suivi de Nicolas Sarkozy (21 % contre 27 % en France). En revanche, en 2017, les résultats indiquent des préférences électorales très différentes : Jean-Luc Mélenchon et Marine Le Pen, dans cet ordre, sont les candidats ayant obtenu le plus de votes dans les quartiers pauvres au premier tour de l'élection présidentielle.

69 Fourquet Jérôme, « L'archipel français » (2019).

70 Données du Ministère de l'Intérieur.

Cette désaffection électorale est classique dans les démocraties occidentales : plus on est pauvre, moins on vote, moins on a d'influence politique, moins aussi on bénéficie des politiques publiques. Cette situation est à comparer avec celle des retraités qui sont la catégorie d'âge qui participe le plus à la vie démocratique et qui ne sont pas les moins bien traités par les redistributions publiques comme on vient de le voir.

2. Différences : trois types de quartiers pauvres

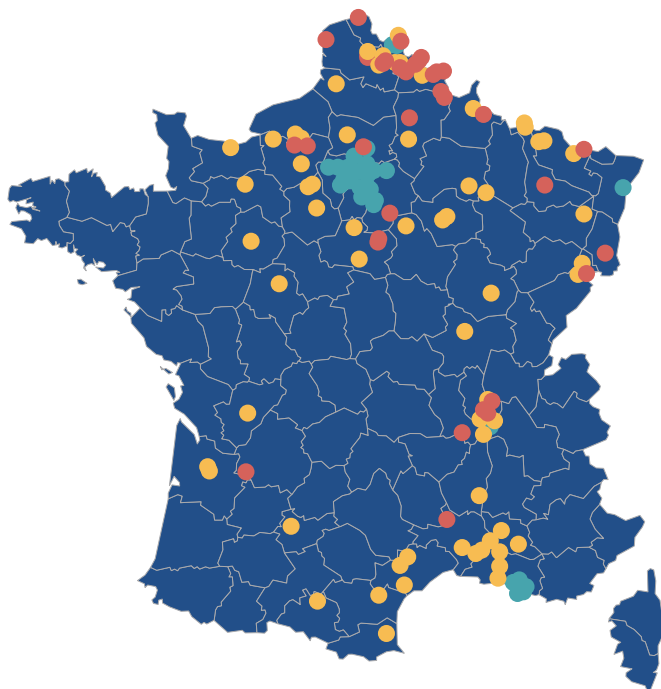
Après avoir examiné les traits communs aux quartiers pauvres, regardons maintenant ce qui les distingue entre eux.

La typologie des quartiers pauvres repose sur un échantillon de 199 communes cibles regroupant plus de 6 millions de personnes, dont près de 2,2 millions habitant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV). Cet échantillon nous a paru suffisant pour établir une typologie des quartiers pauvres, dans la mesure où près de 5 millions de personnes vivent dans les QPV de France métropolitaine. Pourquoi a-t-il été nécessaire de construire cet échantillon ? Parce que les données statistiques disponibles au niveau communal sont beaucoup plus nombreuses et fines qu'au niveau des QPV.

Notre typologie permet de distinguer trois grands types de quartiers pauvres :

- Type 1 : les quartiers « post-industriels » correspondent en majorité aux zones anciennement industrielles, et situées sur la partie nord-est de la France.
- Type 2 : les quartiers « excentrés », situés en grande partie dans ou en périphérie des petites villes et villes moyennes.
- Type 3 : les quartiers « *maquiladoras* », ou « métropolitains », principalement situés en périphérie des grandes métropoles.

3 types de quartiers pauvres identifiés à partir d'un échantillon de 199 communes



● Type 1 ● Type 2 ● Type 3

Source : Data Gouv (2016), Insee (2015) Estimations personnelles.
© Institut Montaigne, 2020.

2.1. Type 1 : Les quartiers « post-industriels »

Les quartiers « post-industriels » du Type 1 comprennent 59 communes (sur les 199 de notre échantillon), réparties à travers 18 départements en France métropolitaine, pour une population de près de 1 million d'habitants.

Les départements du Nord et du Pas-de-Calais regroupent à eux seuls les deux tiers des communes dans ce groupe, soit 39 sur 59.

En premier lieu, les quartiers « post-industriels » se distinguent des deux autres types de quartiers par un taux de pauvreté nettement supérieur. Le taux de pauvreté moyen dans les communes du groupe des « post-industriels » est de 32,3 %, contre 28,5 % dans l'ensemble des communes de l'échantillon, et 14,9 % à l'échelle de la France métropolitaine en 2015⁷¹.

Cette pauvreté s'explique en partie par le taux de chômage élevé dans les communes « post-industrielles », le plus élevé des trois types. On y dénombre ainsi 27,8 % de chômeurs parmi l'ensemble des actifs de 15 à 64 ans, soit près de deux fois le taux enregistré en France métropolitaine (13,7 %), et six points de plus par rapport à la moyenne des communes de l'échantillon (21,6 %).

Par ailleurs, la part des employés et ouvriers est également plus importante dans les quartiers « post-industriels » que dans les deux autres groupes de quartiers : ils y représentent 68,8 % des actifs de 25 à 54 ans, soit près de 10 points de plus que dans l'ensemble des communes de l'échantillon (58,7 %) et 20 points de plus par rapport à la moyenne nationale (49,3 %).

Le logement social est aussi plus présent dans le groupe des quartiers « post-industriels » : 36,3 % des résidences principales sont des HLM, bien plus que le ratio observé à l'échelle de la France métropolitaine (14,7 %) et six points de plus comparé à la moyenne des trois groupes.

⁷¹ Le taux de pauvreté présenté ici est le taux de pauvreté fixé par l'Insee au seuil de 60 % du niveau de vie médian métropolitain.

Enfin, les quartiers « post-industriels » se distinguent par une part d'immigrés dans la population nettement inférieure à celle des quartiers « *maquiladoras* » ou « métropolitains » des grandes métropoles : les immigrants représentent respectivement 14,3 % et 24,6 % de la population de ces deux groupes.

2.2. Type 2 : Les quartiers « excentrés »

Les quartiers « excentrés » du Type 2 regroupent 78 communes aux caractéristiques intermédiaires et réparties sur l'ensemble du territoire à travers 38 départements, avec une population d'environ 1,7 million de personnes. Ils correspondent principalement aux quartiers pauvres des petites villes et villes moyennes.

On observe dans ce groupe un taux de pauvreté moins élevé que dans les autres groupes : à 25,3 %, il est dix points au-dessus de la moyenne nationale (14,9 %), mais reste significativement inférieur à celui observé dans l'ensemble des communes de l'échantillon (28,5 %) ainsi que dans les deux autres groupes (32,3 % dans les quartiers « post-industriels » et 29,1 % dans les quartiers « *maquiladoras* »).

En ce qui concerne la répartition des âges, les communes du groupe des « excentrés » sont sensiblement moins jeunes que celles des deux autres groupes. Ainsi, l'indice de jeunesse – soit le rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle des 60 ans et plus – y est de 1. Il s'agit d'un ratio identique à la moyenne nationale (0,99) et inférieur à celui observé dans les groupes des « post-industriels » (1,4) et des « *maquiladoras* » (1,9), ainsi que, de façon logique, dans l'ensemble des communes cibles (1,4). En d'autres termes, il y a en moyenne dans le groupe des quartiers « excentrés » autant de jeunes de moins de 20 ans que de personnes âgées de 60 ans et plus.

En outre, les quartiers « excentrés » comptent moins d'immigrés dans la population : la part des immigrants y est de 13,7 %, contre 14,3 % dans le groupe des quartiers « post-industriels » et 24,5 % dans le groupe des quartiers « *maquiladoras* » ou « métropolitains ».

De même, on compte sensiblement moins de familles monoparentales parmi les ménages de ce groupe. 12,2 % des ménages sont ainsi constitués de familles monoparentales dans les quartiers « excentrés », par rapport à 14 % des ménages dans les quartiers « post-industriels », ou 13,4 % des ménages dans les quartiers « *maquiladoras* ».

2.3. Type 3 : Les quartiers « *maquiladoras* » (métropolitains)

Les quartiers « *maquiladoras* » ou « métropolitains » du Type 3 regroupent, à travers 12 départements, 62 communes en grande majorité situées en périphérie des grandes métropoles. Y vivent 3,4 millions d'habitants. Ces quartiers sont ceux qui, dans l'imaginaire collectif, viennent le plus spontanément à l'esprit lorsqu'on se réfère aux termes « banlieues », « quartiers sensibles », « cités »...

Pourquoi les a-t-on dénommés « quartiers *maquiladoras* » ? Parce que les *maquiladoras* sont ces zones situées à la frontière mexicaine qui ont bénéficié de la proximité des États-Unis (et de zones franches) pour développer des capacités de production industrielle importantes en jouant sur leurs faibles coûts de production et la proximité du grand marché nord-américain. Toutes choses égales par ailleurs, c'est ce qu'il se passe avec ces quartiers proches des grands centres de production et de consommation que sont les grandes métropoles françaises, à commencer par Paris, avec des coûts nettement moins chers, notamment fonciers et immobiliers. Pour être précis, il faudrait dire que ces quartiers étaient des sortes de « *maquiladoras* industriels » du temps de la ceinture « rouge » autour de Paris et qu'ils sont aujourd'hui en train de devenir des « ***maquiladoras de services*** » avec l'effondrement de l'emploi industriel dans la petite couronne parisienne.

On observe une forte concentration des communes de ce groupe à l'intérieur de l'Île-de-France : 55 communes sur 62 sont ainsi situées dans la région (soit 88,7 %). Il est également utile de noter que le département de la Seine-Saint-Denis regroupe à lui seul 27 des 62 communes du Type 3 « *maquiladoras* ».

Malgré un taux de pauvreté élevé (29,1 %, soit près de deux fois la moyenne

nationale), celui-ci ne distingue pas les quartiers « *maquiladoras* » des deux autres types. On retrouve en effet des taux de pauvreté de 32,3 % dans les quartiers « post-industriels » et 25,3 % dans les quartiers « excentrés ».

Sur le plan socio-démographique, deux facteurs distinguent nettement les quartiers « *maquiladoras* », à savoir la jeunesse et la part des immigrés dans la population. Le groupe compte deux fois plus de jeunes de moins de 20 ans que de personnes de 60 ans et plus, avec un indice de jeunesse de 1,9 – soit près du double de la moyenne nationale. En outre, près d'un quart de la population du groupe des « *maquiladoras* » est immigré (24,5 %), contre 14,3 % dans les quartiers du Type 1 des « post-industriels », 13,7 % dans les quartiers du Type 2 des « excentrés », et 9,2 % à l'échelle nationale⁷².

Quand on regarde l'évolution de la part de l'immigration depuis 1982, on constate que la Seine-Saint-Denis, qui comptait 14 % d'immigrés à cette époque, en compte aujourd'hui 29. Même évolution dans le Val de Marne, alors que la part des immigrés dans la population française a peu évolué. Qu'est-ce que cela signifie ? Que ces quartiers des grandes métropoles, et notamment ceux d'Île de France, et particulièrement en Seine-Saint-Denis et dans le Val de Marne, ont été spécialisés dans l'accueil des immigrés, on y reviendra.

Enfin, les quartiers « *maquiladoras* » se distinguent par un certain dynamisme économique. Avec un taux de création d'entreprises de 20,6 %, ils se situent à plus de sept points au-dessus de la moyenne française (13,4 %) et cinq points au-dessus de la moyenne de l'ensemble des communes cibles, qui s'élève à 15,6 %. Il peut y avoir plusieurs lectures du taux de création d'entreprises, optimistes et pessimistes. Celui-ci peut être lu comme le signe de difficultés d'insertion dans l'emploi. Il pourrait ainsi expliquer un taux de chômage relativement bas dans le groupe des « *maquiladoras* ». En effet, le taux de chômage des actifs de 15 à 64 ans y est de 19,4 %, certes supérieur de six points à la moyenne nationale (13,7 %), mais tout de même significativement plus

⁷² Les immigrés sont définis par l'Insee comme les personnes nées étrangères à l'étranger et résidant en France.

bas que celui observé dans le groupe des « post-industriels » (27,8 %) ou des « excentrés » (22,9 %). On peut aussi y voir un signe du dynamisme des habitants de ces quartiers et des opportunités nombreuses qui s'offrent à eux.

Quoi qu'il en soit, cet indicateur de dynamisme économique est pertinent à prendre en compte, tant il déconstruit une certaine idée reçue à propos des « banlieues » et augure de perspectives optimistes, à la condition que leurs avantages comparatifs soient bien exploités.

C. Des marqueurs particulièrement associés aux quartiers « métropolitains » : l'échec scolaire, la délinquance et la drogue

En plus des spécificités économiques et socio-démographiques, les quartiers pauvres sont caractérisés par trois phénomènes qui constituent un vecteur d'inégalités et qui nuit à leur développement économique : l'échec scolaire, la délinquance et la drogue. Ces phénomènes sont associés en particulier aux quartiers « métropolitains ».

133

1. L'échec scolaire

L'éducation constitue un premier marqueur des inégalités affectant les quartiers pauvres. Sans accabler dans son ensemble la politique éducative, en dresser un rapide bilan, notamment au travers d'une analyse de l'éducation prioritaire, permet d'identifier les limites de ce système en matière de justice et d'efficacité⁷³.

Le modèle éducatif français, élaboré sous la IIIe République, est fondé sur le mérite, orienté vers la réussite et défend l'égalité des chances... pour les meilleurs potentiels. À cet idéal répond donc la réalité du système éducatif, au sein duquel l'échec scolaire dessine une carte des inégalités territoriales, où les

73 R. Establet et C. Baudelot, L'élitisme républicain. *L'école française à l'épreuve des comparaisons internationales*. 2009.

quartiers pauvres apparaissent sans surprise nettement. De nombreux rapports, que nous avons eu l'occasion de consulter, soulignent le problème majeur que sont les inégalités territoriales liées à l'éducation⁷⁴. Pourtant, les statistiques précises sur le sujet sont rares, alors même que les résultats territorialisés de l'enquête PISA pourraient apprendre beaucoup. Mais, malheureusement, ils ne sont pas disponibles.

1.1. L'école reproduit-elle les inégalités ?

• Inégalités de résultats

Si le niveau global augmente, les écarts se creusent entre groupes sociaux, comme l'indiquent les résultats de la France dans le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA)⁷⁵. En matière de compétences attendues en français en fin de 3^e, seules 35 % sont acquises dans les établissements les plus défavorisés, contre 80 % dans les établissements les plus favorisés. Ces inégalités tendent à s'ancrer dans la durée : tandis que les résultats continuent de se dégrader pour les élèves les plus défavorisés, les résultats des élèves les plus favorisés ont tendance à se stabiliser, voire à s'améliorer dans certains cas. Ces inégalités de résultats ne s'accroissent pas de façon uniforme au fil des trajectoires scolaires : dès l'école maternelle et l'école primaire, 80 % des décrocheurs du système scolaire sont déjà en difficultés. Le collège en revanche, public comme privé, agrandit encore les écarts⁷⁶.

74 « Inégalités sociales : comment l'école amplifie-t-elle les inégalités sociales et migratoires ? », CNETCO, 2016 ; « L'éducation prioritaire », Cour des Comptes, 2018 ; « L'avenir des adolescents issus des quartiers sensibles », Sénat, 2013 ; « La transition lycée-enseignement supérieur », France Stratégie, 2017 ; « Élèves, professeurs et personnels des collèges publics sont-ils équitablement répartis ? », France Stratégie, 2017 ; « Écoles primaires : mieux adapter les moyens aux territoires », France Stratégie, 2017 ; « Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche », DEPP, 2018 ; « Géographie de l'École, douzième édition », DEPP, 2017 ; « Les inégalités scolaires d'origine territoriale en Île-de-France et dans la France entière », CNETCO, 2018.

75 Programme International pour le Suivi des Acquis des élèves (PISA), Note par pays : France, OCDE, 2015.

76 Le taux de pauvreté présenté ici est le taux de pauvreté fixé par l'Insee au seuil de 60 % du niveau de vie médian métropolitain.

Un indicateur intéressant pour lire les inégalités de résultats entre les territoires est le Diplôme National du Brevet, seule évaluation disponible à l'échelle de tous les départements de France métropolitaine et à l'échelle des QPV (il est regrettable que les résultats de l'enquête PISA ne soit pas disponibles, commune par commune).

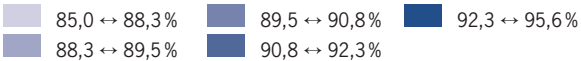
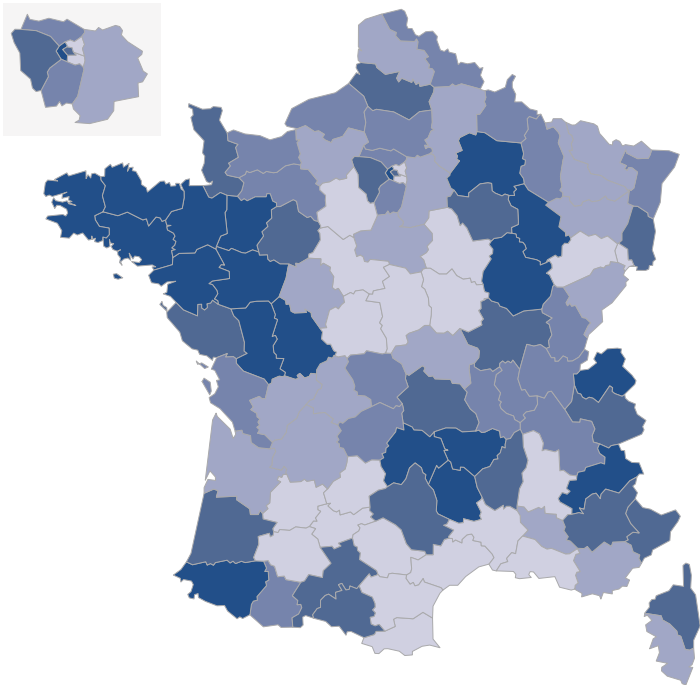
Comme l'indiquent les cartes ci-dessous, en moyenne, les taux de réussite au brevet des collèges dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont de 10 points inférieurs au reste de la France. Si l'on descend à une échelle plus fine, à l'échelle de l'Île-de-France, les taux de réussite varient du simple au double selon le territoire, avec un cumul des difficultés dans les quartiers les plus défavorisés, qui enregistrent à la fois les plus bas taux de réussite avec des disparités de réussite scolaire qui sont aussi les plus fortes : il y a aussi de très bons élèves dans les quartiers pauvres !

Ces inégalités de résultats ne sont pas sans conséquence sur les trajectoires scolaires des élèves.

Taux de réussite au brevet des collèges en France métropolitaine

Taux de réussite au brevet des collèges (France)

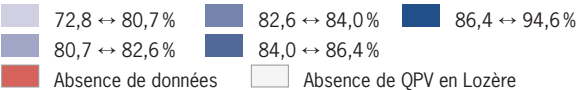
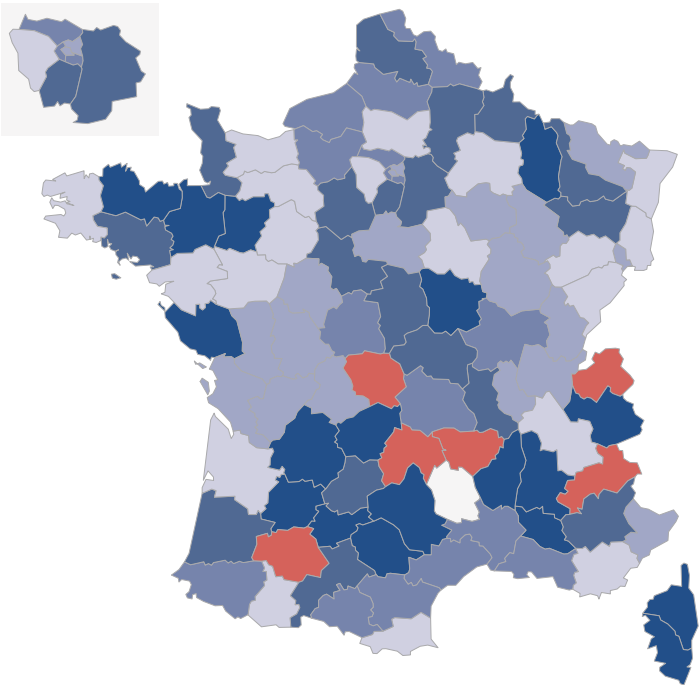
Focus Île-de-France



Source : Data Gouv (2016), MEN-MESR-DEPP-RERS, enquête menée auprès des inspections académiques (2015-2017). © Institut Montaigne, 2020.

Taux de réussite au brevet des collèges (QPV)

Focus Île-de-France



Source : Data Gouv (2016), MEN-MESR-DEPP-RERS, enquête menée auprès des inspections académiques (2015-2017). © Institut Montaigne, 2020.

• Inégalités d'orientation, de diplôme et d'insertion professionnelle

Les débats sont vifs en France sur la finalité du système mis en place par l'éducation nationale. Certains chercheurs s'accordent sur le fait qu'en France l'élève n'est pas orienté en fonction de ce qu'il aime ou désire mais en fonction de sa capacité à rejoindre un modèle d'excellence auquel il doit adhérer au nom de la justice scolaire et de l'universalité du mérite⁷⁷. Le redoublement en France, pratique fort répandue jusqu'à récemment, a été remis en cause par beaucoup de chercheurs comme un outil de sélection et de hiérarchisation précoce, à la fois inéquitable et inefficace du point de vue du progrès des élèves.

La ségrégation se joue aussi dans les choix d'orientation faits par les élèves. La maîtrise du système scolaire n'est pas la même pour tous et les élèves issus de milieux modestes s'autocensurent souvent, alors que les parents manquent d'informations, dans un contexte où le système d'orientation rend indispensable les stratégies personnelles et familiales. Les processus d'orientation menés dans les collèges dans les quartiers pauvres proposent en outre une politique d'orientation fondée sur « le réalisme des choix », qui ne favorise pas forcément l'ambition de l'élève. Ainsi, un lycéen sur deux résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) étudie dans la filière professionnelle, contre moins d'un tiers (28,9 %) des lycéens résidant hors de ces quartiers. La tendance s'inverse lorsqu'il s'agit de la filière générale, choisie par la moitié des élèves résidant en dehors des QPV mais par moins d'un tiers des lycéens issus de ces quartiers (28,0 %) ⁷⁸.

Au sein même de l'enseignement professionnel, à diplôme équivalent, selon le milieu social, les jeunes ne sont pas égaux face à l'insertion dans la vie active. Ainsi, la différence de taux de chômage entre un enfant de cadres et un enfant d'ouvriers est de 6 points, après 3 ans de vie active pour les bacheliers professionnels. Des inégalités énormes découlent de la hiérarchie entre diplômes, où la qualification scolaire plus que les compétences ou les capacités réelles jouent un rôle de filtre. Se pose enfin la question des « parcours piège », ces parcours

77 F. Dubet, *Existe-t-il une justice scolaire ?* Presses Universitaires de France, 2007.

78 Rapport annuel 2017 de l'Observatoire national de la politique de la ville.

qui ne mènent à aucun emploi et allongent la durée des études, choisis souvent par des élèves en manque d'informations.

Le système éducatif ne sait donc pas réduire les inégalités. Et parfois même, il les amplifie. Les politiques éducatives ont pourtant mis en place une série de mesures compensatoires, en réponse à ce creusement des écarts.

1.2. Les tentatives pour réparer l'école dans les quartiers pauvres

L'éducation prioritaire est le principal outil de réponse aux failles du système scolaire en termes d'équité et d'efficacité. Mise en place en 1981, cette politique a pour but d'améliorer l'efficacité de dispositifs qui visent à prévenir et corriger les effets des facteurs économiques, sociaux et territoriaux qui affectent le niveau scolaire. On note en ce sens une convergence de la géographie de l'éducation prioritaire et de la géographie des quartiers prioritaires de la politique de la ville : 81 % des collèges REP et 99 % des collèges REP+ sont situés dans un QPV ou à moins de 1 km⁷⁹.

À la rentrée 2017, l'éducation prioritaire alloue près de 1,7 milliard d'euros à la constitution de 110 Réseaux d'éducation prioritaire (REP) et Réseaux d'éducation prioritaire renforcée (REP+), qui englobent 20 % des élèves de l'école primaire et du collège. Les principaux moyens mobilisés sont le nombre accru d'enseignants (+10 % en REP, +20 % en REP+) et du personnel de vie scolaire, ainsi que leur stabilisation, l'usage de méthodes pédagogiques innovantes et l'adaptation des modalités de gestion des enseignants. Le travail sur l'encadrement pédagogique constitue 80 % du budget de l'éducation prioritaire. Dans son rapport sur l'éducation prioritaire, la Cour des Comptes estime le surcoût individuel à 22 %, soit 876 euros supplémentaires par élève⁸⁰.

79 ONPV, « Réseaux d'éducation prioritaire » (année scolaire 2013-2014), http://www.onpv.fr/uploads/media_items/rep-1.original.pdf

80 « L'Éducation prioritaire », Cour des Comptes, 2018. ; « L'avenir des adolescents issus des quartiers sensibles », Sénat, 2013.

Malgré l'importance des moyens engagés, les spécialistes du sujet semblent d'accord sur le fait que l'éducation prioritaire n'arrive pas à produire les résultats escomptés. Le rapport de la Cour des Comptes consacré à l'éducation prioritaire aussi bien que les travaux de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du Ministère de l'Éducation nationale indiquent en effet l'absence d'effet positif d'une labellisation sur les performances scolaires moyennes des élèves⁸¹ de REP et REP +. Comme le constate la Cour des Comptes, « l'effet de la scolarisation en éducation prioritaire sur les résultats des élèves est très faible : au collège, si les écarts de performance en mathématiques et en français ne se détériorent plus, ils sont de l'ordre de 20 à 35 % selon les disciplines et les années, soit bien en deçà de la cible fixée (10 %) ».

Les objectifs affichés ne sont pas atteints : la composition sociale et scolaire reste endogène et le sur-encadrement limité, à la fois du point de vue du nombre d'enseignants et du point de vue de la qualité des équipes d'encadrement. Le processus d'allocation des moyens pose problème, en ciblant avant tout des territoires et non des personnes, tout en provoquant un effet « label » qui a un effet de stigma social alors qu'il pourrait être valorisant vu les moyens spécifiques engagés.

Les réseaux d'éducation prioritaire ont des effets positifs sur les attitudes envers l'école et la scolarisation et limitent les effets néfastes du sur-échec scolaire dans les quartiers pauvres. Mais ces effets positifs sont en partie contrebalancés par ses effets pervers : départ des familles les plus favorisées, dégradation dans la durée de la composition sociale de ces établissements, difficulté des enseignants à exercer, résultats négatifs des élèves, stigmatisation des établissements liée à la labellisation. Il est vrai que demander à l'école de compenser les effets néfastes de la concentration territoriale de la pauvreté n'est ni réaliste ni raisonnable.

81 Cour des Comptes, « L'Éducation prioritaire » (2018).

Outre l'éducation prioritaire, l'Éducation Nationale a développé une série de dispositifs compensatoires, dont l'objectif est de réduire les écarts de réussite scolaire liés aux origines sociales des élèves ou leur lieu de scolarisation. Les résultats sont également mitigés : pour ne citer que les principaux, le dispositif « École Ouverte » (depuis 1991), les Réseaux Écoute, Appui et Accompagnement des Parents (REAAP, depuis 1999), ou encore les Programmes de Réussite Éducative (PRE, depuis 2005).

Voici des éléments sur l'un des trois, à titre d'exemple⁸². Les Programmes de Réussite Éducative (PRE) organisent un soutien individualisé aux enfants les plus en difficulté des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Cet accompagnement mobilise les ressources locales (soutien scolaire, activités extra-scolaires, services de santé, etc.) et définit, avec la famille et les professionnels, un parcours permettant d'apporter à l'enfant des ressources compensatrices de ses difficultés. Créés dans le cadre de la loi de cohésion de 2005, 505 PRE concernent 128 000 enfants à l'école primaire et au collège à la rentrée 2015, pour un budget annuel moyen de 109 millions d'euros. La recherche démontre toutefois l'absence d'effet positif chez les élèves qui en bénéficient, si ce n'est une amélioration de l'assiduité scolaire, en mettant en lumière les mêmes carences et effets pervers que pour l'éducation prioritaire.

Certains dispositifs spécifiques, tels que les écoles de la deuxième chance (E2C) ou les Établissements pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE), proposent des formations singularisées en direction de publics particulièrement ciblés. Toutefois ils ne concernent de fait qu'une part infime des élèves et s'adressent à ceux qui sont en fin de trajectoire scolaire, à la suite du décrochage au collège ou à partir du lycée.

82 P. Bressoux, M. Gurgand, N. Guyon, M. Monnet, et J. Pernaudet, « Évaluation des programmes de réussite éducative », Institut des Politiques Publiques, 2016.

Plus récemment, un autre dispositif a été dévoilé : le label « Cités éducatives », issu à l'origine d'une expérimentation initiée à Grigny en 2017. Préconisé par le rapport Borloo, puis adopté par le gouvernement, il constitue dans les 80 territoires éligibles une « grande alliance des acteurs éducatifs travaillant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville : services de l'État, des collectivités, associations, habitants »⁸³. Plus précisément, les Cités éducatives visent à intensifier les prises en charges éducatives des enfants à partir de 3 ans et des jeunes jusqu'à 25 ans, avant, pendant, autour et après le cadre scolaire. Leur objectif, à travers une meilleure coordination des dispositifs, est de créer des « Territoires à haute qualité éducative ». Elles entendent tout d'abord y parvenir en confortant le rôle de l'école : recherche d'une meilleure mixité sociale et scolaire, amélioration du bien-être des élèves et du personnel, renforcement du suivi personnalisé des élèves en amont et sur la durée, ou encore encouragement de l'ambition scolaire. Mais aussi en promouvant la continuité éducative, afin de construire un lien continu avec les parents et adultes pouvant contribuer à la réussite dès le plus jeune âge et dans le périscolaire. Les Cités éducatives souhaitent enfin aider les enfants et jeunes à trouver, dans leur environnement, les clés de l'émancipation : découverte des filières de formation et du monde du travail, lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme, aide à l'insertion professionnelle des jeunes sans qualification, développement des voyages de découverte, ou consécration d'un « droit à la ville » passant par l'accessibilité des transports en commun et l'accès aux ressources culturelles et sportives de l'agglomération. La crise du covid-19 semble avoir permis aux Cités éducatives de faire la preuve de leur utilité : le comité national d'orientation et d'évaluation (CNOE) des cités éducatives a conclu à la suite d'une enquête de l'Agence nationale de la cohésion des territoires réalisée durant le confinement que « le modèle de fonctionnement des cités éducatives a montré sa pertinence en situation de crise, il a pu montrer qu'il n'est pas *un dispositif de plus* »⁸⁴. Le ministère chargé de la Ville a prévu de consacrer à ce dispositif 100 millions d'euros de crédits sur trois ans, de 2020 à 2022⁸⁵.

83 <https://www.education.gouv.fr/cid141467/les-cites-educatives-un-label-d-excellence.html>

84 <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/covid-19-la-continuite-educatives-pour-80-cites-educatives>

85 <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/cites-educatives>

• Inégalités de traitement

Les écarts en matière d'investissement public dans l'éducation dans les quartiers pauvres comparés à la moyenne nationale s'élèvent à près de 350 millions d'euros, ce qui équivaut à une sous-dotation estimée à une soixantaine d'euros par habitant⁸⁶. Cet écart tient en premier lieu au profil des enseignants. Les quartiers pauvres concentrent des enseignants jeunes, non titulaires, avec une forte mobilité. Par ailleurs, et c'est peu connu, de nombreux enseignants sont recrutés par un « deuxième concours », celui de l'académie de Créteil qui recrute souvent des candidats ayant échoué dans d'autres académies et qui enseignent ensuite en REP et REP +. En ce sens, l'extension à toute la Seine-Saint-Denis du dispositif « le choix de l'école », qui accompagne les jeunes diplômés sortant de grandes écoles vers l'enseignement et les collèges de l'éducation prioritaire du département, pourra peut-être apporter une première réponse à ce problème. Ce dispositif fait partie des 23 mesures destinées à la Seine-Saint-Denis et annoncées par le gouvernement le 31 octobre 2019.

D'après l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), la part des enseignants de moins de 35 ans est de 34,9 % en moyenne dans les collèges publics implantés dans les quartiers prioritaires, contre 23,0 % dans les établissements implantés en dehors. De même, d'après une étude sur les inégalités scolaires d'origine territoriale menée par le Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO), un établissement situé en Seine-Saint-Denis compte plus d'enseignants jeunes que la moyenne : 34,6 % contre 30,1 % en moyenne dans les zones cumulant le plus de difficultés socio-économiques, et 26,2 % contre 18,3 % en moyenne dans les banlieues résidentielles favorisées⁸⁷. En Seine-Saint-Denis, la part d'enseignants non titulaires dans les collèges publics est de 13,7 %, contre 4,2 % dans les collèges publics des 10 % des communes avec le revenu médian le plus élevé.

86 « L'éducation prioritaire », Cour des Comptes, 2018.

87 Rapport CNESCO inégalités scolaires d'origine territoriale en Île-de-France et dans la France entière (octobre 2018).

Enfin les académies comprenant le plus de quartiers prioritaires sont touchées par le problème de la rétention des professeurs. L'académie de Créteil compte 21,4 % d'élèves habitant dans un quartier prioritaire, et 132 de ses 423 collèges font partie des réseaux d'éducation prioritaire. En 2012, 5,5 % de ses professeurs de collège ont été mutés au cours de l'année, soit près de trois fois plus que dans la moyenne nationale (1,8 %) et dix fois plus que dans l'académie de Rennes, l'une des plus attractives de France pour les enseignants (0,5 %) ⁸⁸. Il convient de préciser à ce sujet que, parmi les 23 mesures annoncées par le Premier ministre le 31 octobre 2019 à l'égard de la Seine-Saint-Denis, figure un dispositif de pré-recrutement (contrats de préprofessionnalisation) dans le département, bénéficiant à 500 étudiants par an à horizon de trois ans. Il s'agit de financer les études d'étudiants boursiers de Seine-Saint-Denis qui s'engagent en retour à travailler dans le département – et améliorer ainsi le taux de rétention des professeurs.

En outre, les inégalités de traitement tiennent aux ressources d'apprentissage dont les élèves disposent. Dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire, 21 % du temps de classe est consacré à l'instauration d'un climat propice au travail, contre 16 % hors de l'éducation prioritaire, et 12 % dans le privé. Si l'on observe les temps d'apprentissage hebdomadaire censés être consacrés, par exemple, au français en 3^e, on est loin des 4 h supposées de la théorie : 2 h 30 en éducation prioritaire, 2 h 45 hors éducation prioritaire et 3 h dans le privé. Il faut là aussi préciser qu'un nouveau dispositif a été annoncé par le gouvernement le 31 octobre 2019, parmi les mesures ciblant la Seine-Saint-Denis : la création des groupes d'appui éducatif localisé (GAEL), au niveau des 57 réseaux d'éducation prioritaire du département. Ceux-ci visent à renforcer l'encadrement à l'intérieur et à l'extérieur des établissements.

Enfin, cet écart tient à des environnements scolaires fortement différenciés, marqués par des phénomènes de ségrégation : ainsi, 12 % d'élèves fréquentent un établissement comprenant 2/3 d'élèves défavorisés. Un embryon de mixité sociale a éclos avec la réforme de la carte scolaire en 2007, mais les données de

⁸⁸ Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance [DEPP], Ministère de l'Éducation nationale.

l'enquête PISA et de la DEPP démontrent une stabilité des ségrégations sociales et scolaires entre établissements. En outre, les problèmes d'insécurité et l'évolution négative du climat scolaire, qui touchent l'ensemble des établissements en France, sont plus marqués dans les établissements des quartiers pauvres.

L'offre et le contexte scolaire ne sont donc pas les mêmes pour tous, écart qui se répercute sur les résultats des élèves.

2. La sur-délinquance

La délinquance constitue indubitablement un enjeu pour les quartiers pauvres, tant pour ses habitants que pour les forces de sécurité qui y sont implantées. Mais c'est aussi un enjeu d'image, tant l'idée que les « quartiers sont dangereux » nuit par exemple aux efforts visant à attirer des investissements. Ainsi, les quartiers pauvres ont été l'objet de nombreuses politiques publiques visant à combattre l'insécurité et à prévenir la délinquance, mais en dépit des dispositifs mis en place, les taux de délinquance sont toujours nettement supérieurs à la moyenne française. Une réflexion sur l'affectation des forces de sécurité dans les quartiers fortement exposés à la violence et plus généralement sur la stratégie suivie est aujourd'hui nécessaire.

145

2.1. La délinquance en France

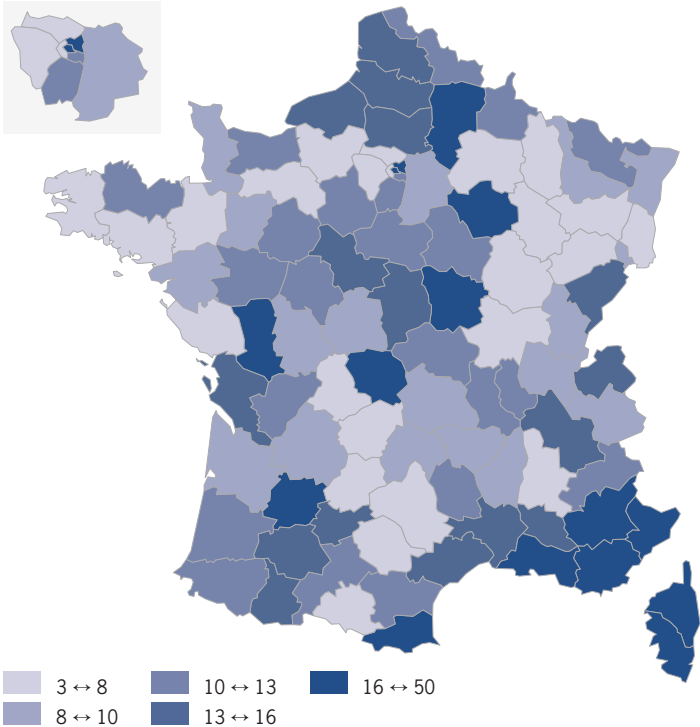
Au regard des statistiques relatives aux principaux crimes et délits à l'échelle départementale⁸⁹, on constate que la carte des crimes en France est loin d'être homogène et que les taux d'un même département varient fortement selon le type de crime.

On observe ainsi une forte dispersion des taux d'homicides entre les départements, à l'exception de ceux des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse, qui enregistrent des taux supérieurs à 3 homicides pour 100 000 habitants. Les homicides sont plus faibles dans la plupart des zones rurales.

89 Ministère de l'Intérieur – « Insécurité et délinquance en 2017 : premier bilan statistique ».

Nombre d’homicides pour 100 000 habitants

Focus Île-de-France



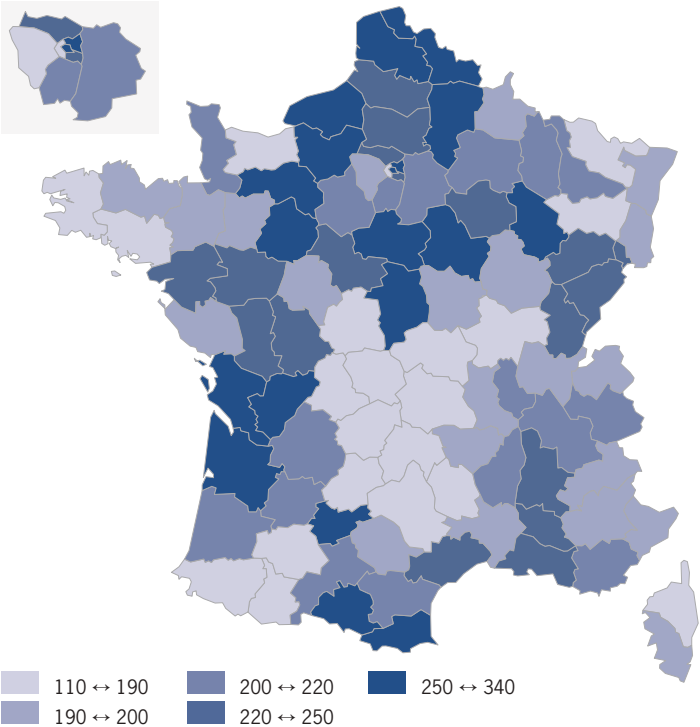
Source : Data Gouv (2016), Ministère de l'Intérieur,
« Insécurité et délinquance en 2017 : premier bilan statistique ».
© Institut Montaigne, 2020.

Le nombre de viols rapporté à la population est plus important dans la moitié nord-ouest de la France que dans la moitié sud-est, avec des taux supérieurs

de près de 30 viols pour 100 000 habitants dans des départements comme la Sarthe, la Charente ou l'Eure.

Nombre de viols pour 100 000 habitants

Focus Île-de-France

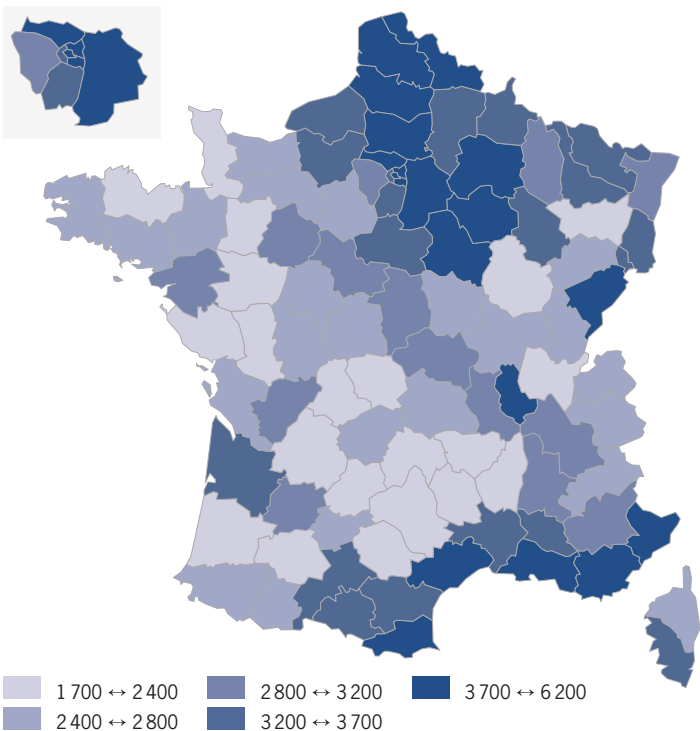


Source : Data Gouv (2016), Ministère de l'Intérieur,
« Insécurité et délinquance en 2017 : premier bilan statistique ».
© Institut Montaigne, 2020.

Concernant les coups et blessures volontaires, on note que la moitié Est de la France enregistre des taux plus élevés, surtout sur le pourtour méditerranéen et entre l'extrémité nord de la France et l'Yonne.

Nombre de coups et blessures volontaires pour 100 000 habitants

Focus Île-de-France

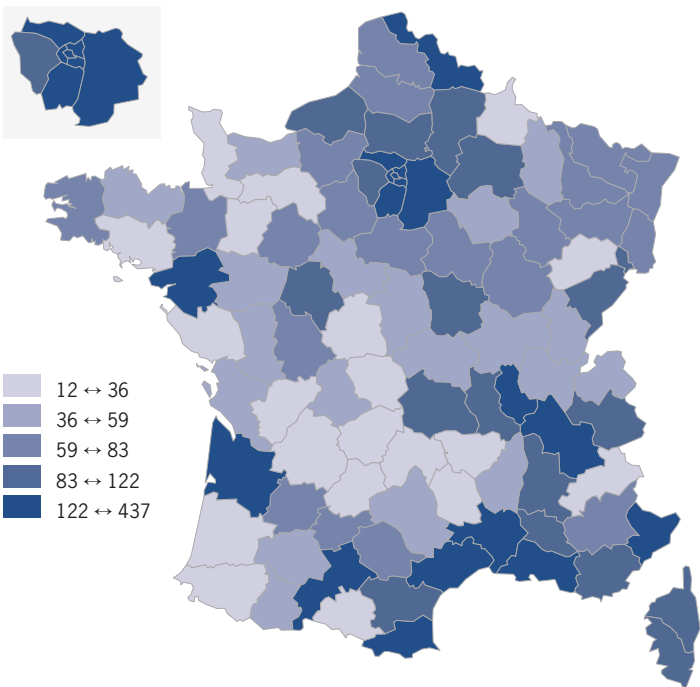


Source : Data Gouv (2016), Ministère de l'Intérieur,
« Insécurité et délinquance en 2017 : premier bilan statistique ».
© Institut Montaigne, 2020.

Le nombre de vols avec armes par habitant augmente très fortement avec la taille des agglomérations. Ainsi, les départements des grandes métropoles – départements franciliens, Bouches du Rhône, Rhône, entre autres – concentrent des taux élevés de vols avec armes.

Nombre de vols avec armes volontaires pour 100 000 habitants

Focus Île-de-France

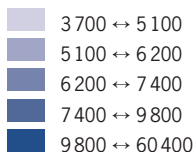
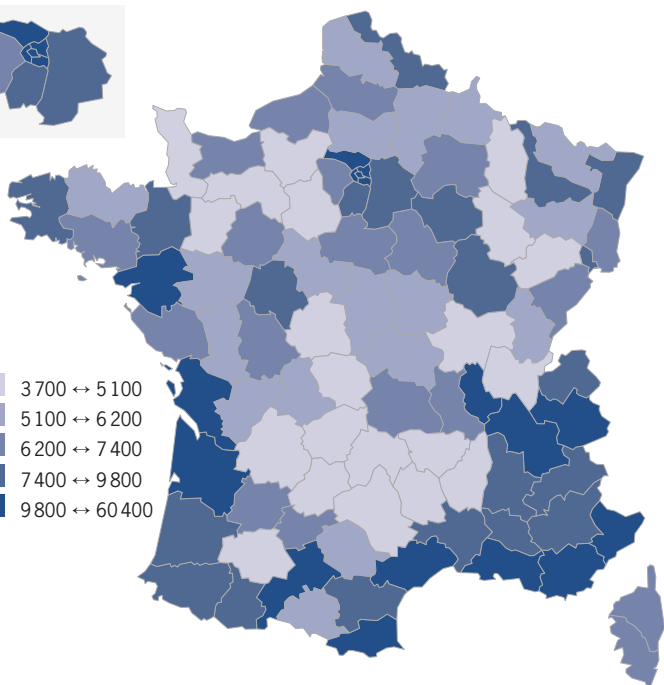
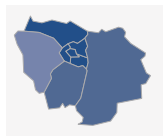


Source : Data Gouv (2016), Ministère de l'Intérieur,
« Insécurité et délinquance en 2017 : premier bilan statistique ».
© Institut Montaigne, 2020.

Enfin, comme pour les vols avec armes, les vols sans violence contre des personnes sont significativement supérieurs dans les départements disposant de grandes métropoles, avec les départements de Paris et du Rhône en tête.

Nombre de vols sans violence contre des personnes pour 100 000 habitants

Focus Île-de-France



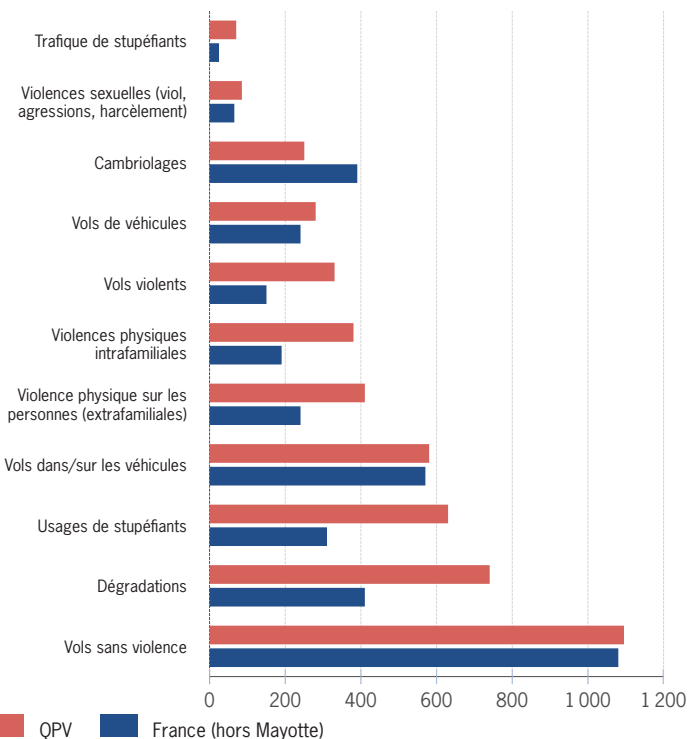
Source : Data Gouv (2016), Ministère de l'Intérieur,
« Insécurité et délinquance en 2017 : premier bilan statistique ».
© Institut Montaigne, 2020.

2.2. Un niveau de délinquance et un sentiment d'insécurité plus élevés dans les QPV

Lorsque l'on compare les statistiques dans les QPV avec celles de la France⁹⁰ (cf. graphique ci-après), on constate qu'à l'exception des cambriolages, les taux de crimes et délits enregistrés sont, en moyenne, plus importants dans les quartiers pauvres qu'à l'échelle nationale. Ainsi, les plus grandes différences sont observées au niveau des trafics de stupéfiants (3,5 fois plus élevé dans les quartiers prioritaires), des vols violents (2,2 fois plus) et des violences physiques intrafamiliales (2 fois plus). Ces données, bien qu'elles ne permettent pas de mesurer la délinquance commise par les habitants des quartiers prioritaires – une infraction localisée dans les quartiers peut être commise par une personne n'y résidant pas et réciproquement – permettent toutefois d'estimer le niveau de la délinquance dans les QPV.

90 Rapport 2018 de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV).

Nombre d'infractions pour 100 000 habitants



Données : cette analyse, si elle permet d'estimer le niveau de la délinquance dans les quartiers prioritaires, ne permet toutefois pas d'appréhender la délinquance commise par les habitants de ces quartiers. Une infraction localisée en quartier prioritaire peut être commise par une personne n'y résidant pas et réciproquement.

Source : Rapport 2018 de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV).

Compte tenu des niveaux élevés de délinquance dans les QPV, il n'est pas surprenant que le sentiment d'insécurité soit, également, plus important dans les quartiers. Ainsi, en 2018, 26 % des habitants des QPV déclaraient se sentir « souvent » ou « de temps en temps » en insécurité dans leur quartier, deux fois plus que les personnes résidant dans un autre quartier des unités urbaines englobantes (13 %)⁹¹. Par ailleurs, dans les quartiers prioritaires, les femmes se sentent plus fréquemment en insécurité que les hommes (1,7 fois plus). Elles sont, dans les quartiers, près de 2 fois plus nombreuses à déclarer se sentir « souvent » ou « de temps en temps » en insécurité.

Le sentiment d'insécurité dans les QPV

Part des individus ayant répondu « souvent » ou « de temps en temps » à la questions : « Vous arrive-t-il personnellement de vous sentir en insécurité dans votre quartier ou votre village ? », par sexe et par âge (en %)				
	Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)		Autres quartiers des unités urbaines englobantes	
	2016	2018	2016	2018
Ensemble	25	26	13	13
Sexe				
Femmes	30	32	17	16
Hommes	18	19	8	11
Âge				
De 15 à 29 ans	25	25	15	16
De 30 à 39 ans	25	28	13	11
De 40 à 49 ans	29	25	13	13
De 50 à 59 ans	24	30	11	15
60 ans et plus	22	25	11	11

Source : rapport 2018 de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV).

91 Rapport annuel 2018 de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV).

2.3. L'« effet quartier » sur la délinquance

L'enquête franco-allemande POLIS menée auprès de 14 000 adolescents, réalisée par le CNRS sous la direction de S. Roché, analyse les attitudes et comportements de jeunes vis-à-vis de la police et de l'autorité⁹².

Un travail inédit ciblé sur les quartiers et réalisé sur le fondement de l'enquête POLIS, permet d'appréhender les effets du type de quartier sur la délinquance par la mesure des taux de prévalence d'actes de délinquance dont est victime ou auteur une personne, en fonction de son origine socio-économique et géographique et selon le type de quartier⁹³.

Les taux de prévalence des actes de délinquance ont été mesurés à partir des indices suivants⁹⁴ :

- Un total du nombre de délits, où sont sur-représentés les vols simples et bagarres ;
- Un nombre de faits « graves », incluant les coups et blessures ou les vols avec menaces⁹⁵ ;
- Un nombre de « défis-révoltes », correspondant au caillassage et aux incendies.

92 S. Roché (sous la direction de), S. Astor, Enquête POLIS, menée auprès de 14 000 adolescents, réalisée par le CNRS, financée par l'Agence nationale de la recherche (ANR). Il s'agit d'une enquête de victimation et de délinquance auto-déclarée de type ISRD (International Self-Reported Delinquency Survey), réalisée à partir d'un échantillonnage aléatoire sur un périmètre géographique défini.

93 Le taux de prévalence se réfère ici au risque de victimation ou au risque d'être auteur d'un acte de délinquance.

94 S. Roché, S. Astor, à partir de l'Enquête POLIS.

95 Ont été exclus les actes les plus graves, tels que les homicides.

La population des adolescents interrogés a été répartie en quatre groupes selon leur origine socio-économique et géographique :

- Les adolescents « de catégorie socio-économique supérieure / dont les deux parents sont nés dans un pays de l'Union européenne ».
- Les adolescents « de catégorie socio-économique supérieure / dont l'un des parents au moins est né à l'extérieur de l'Union européenne ».
- Les adolescents « de catégorie socio-économique inférieure / dont les deux parents sont nés dans un pays de l'Union européenne ».
- Les adolescents « de catégorie socio-économique inférieure / dont l'un des parents au moins est né à l'extérieur de l'Union européenne ».

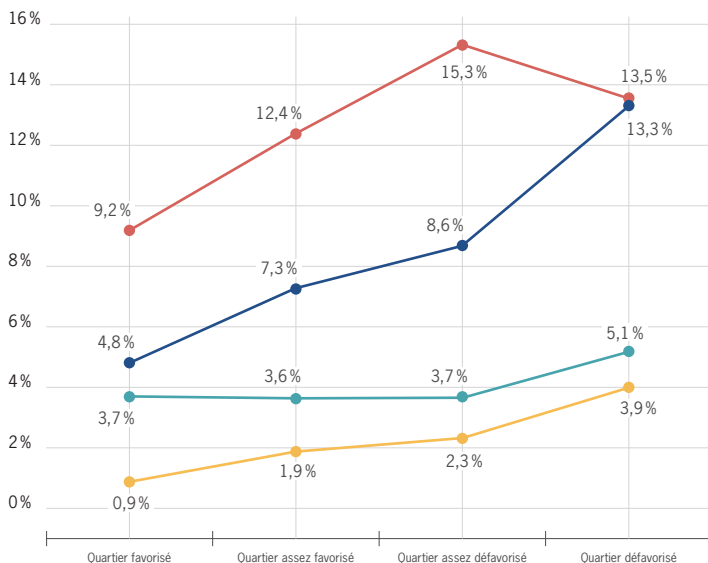
Enfin, quatre types de quartiers constituent le socle de l'analyse réalisée : le « quartier favorisé », le « quartier assez favorisé », le « quartier assez défavorisé », et le « quartier défavorisé ».

Les résultats doivent évidemment être interprétés avec précaution, au regard de la complexité des différentes variables et composantes de l'analyse. Toutefois, deux enseignements principaux méritent d'être soulignés :

- L'« effet de quartier » s'observe principalement au niveau des délits graves, même s'il ne se manifeste pas de la même manière à travers les quatre groupes de jeunes.
- Le clivage de genre est l'un des principaux prédictors de la délinquance, plus que le lieu de vie, l'origine socio-économique ou l'origine géographique. Ainsi, les adolescentes sont plus souvent victimes et commettent moins de délits graves quelle que soit l'origine et quel que soit le type de quartier où le délit a lieu.

Taux de prévalence chez les auteurs de délits graves, par sexe et origine géographique

Les adolescentes, quelle que soit leur origine géographique, sont moins susceptibles d'être auteurs de délits graves



■ Garçon : 2 parents UE ■ Garçon : au moins 1 parent extra UE
■ Fille : 2 parents UE ■ Fille : au moins 1 parent extra UE

NB : sont pris en compte les auteurs d'au moins deux types de délits graves.

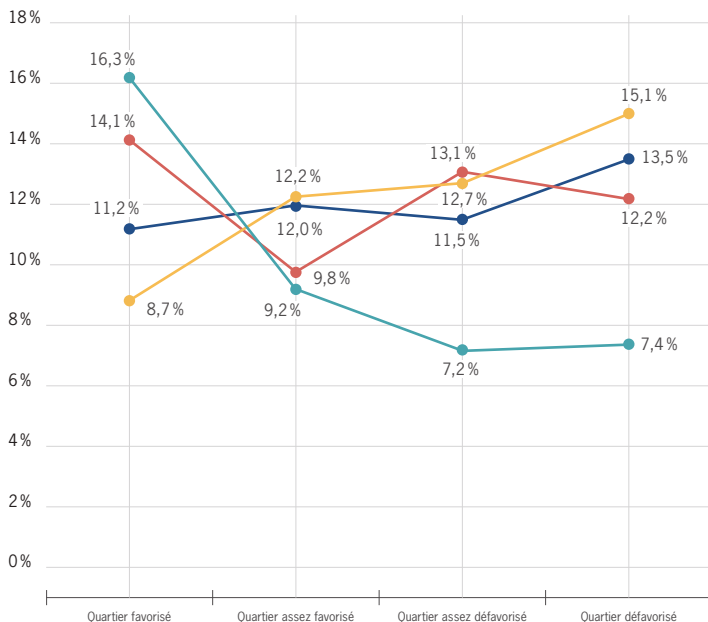
Source : S. Roché (sous la direction de), S. Astor, Enquête POLIS, menée auprès de 14 000 adolescents, réalisée par le CNRS, financée par l'Agence nationale de la recherche (ANR).

Par ailleurs, les résultats concernant les « effets de quartiers » chez les victimes et les auteurs de délits sont les suivants :

- Sur le plan de la victimation, l'« effet de quartier » sur la délinquance générale reste limité : les taux de prévalence varient sensiblement peu selon le type de quartier, on peut toutefois noter que les adolescents des catégories socio-économiques supérieures sont globalement plus exposés à la victimation. Dans le cas des délits graves, les taux de prévalence, assez hétérogènes pour les quatre groupes dans les quartiers favorisés, tendent à converger dans les quartiers assez défavorisés et défavorisés. En outre, les adolescents de catégories socio-économiques supérieures sont davantage exposés à la victimation que ceux de catégories socio-économiques inférieures.

Taux de prévalence chez les victimes de délits graves, par catégorie socio-économique et origine géographique

Un « effet de quartier » visible chez les victimes de délits graves

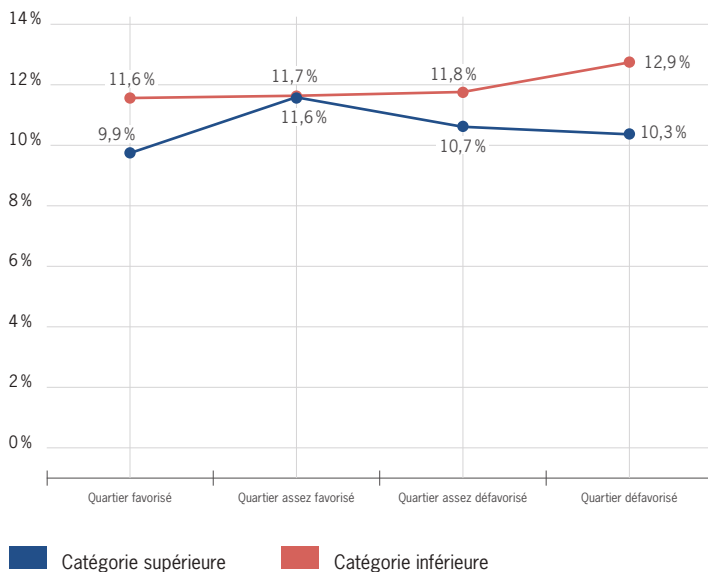


NB : sont prises en compte les victimes d'au moins un type de délit grave.

Source : S. Roché (sous la direction de), S. Astor, Enquête POLIS, menée auprès de 14 000 adolescents, réalisée par le CNRS, financée par l'Agence nationale de la recherche (ANR).

Taux de prévalence chez les victimes de délits graves, par catégorie socio-économique

Les adolescents de catégories socio-économiques supérieures
sont les plus exposés aux délits graves



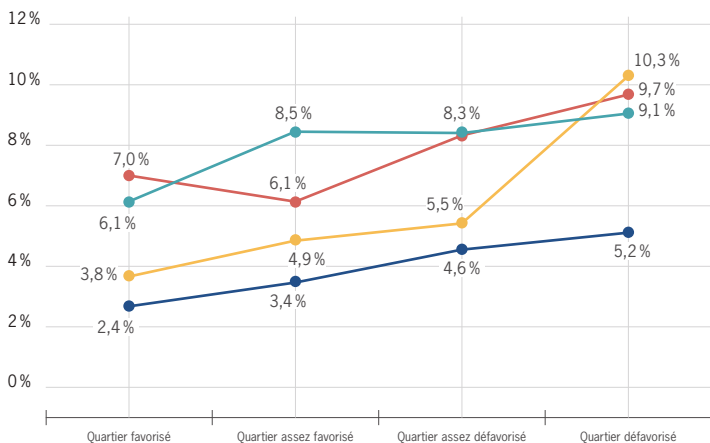
NB : sont prises en compte les victimes d'au moins un type de délit grave.

Source : S. Roché (sous la direction de), S. Astor, Enquête POLIS, menée auprès de 14 000 adolescents, réalisée par le CNRS, financée par l'Agence nationale de la recherche (ANR).

- En examinant les auteurs de délits, on constate que les adolescents ayant au moins un parent né à l'extérieur de l'Union européenne, quelle que soit leur situation économique, sont le plus susceptibles de commettre des actes de délinquance générale dans les quartiers favorisés ; tandis que les jeunes ayant deux parents nés dans l'Union européenne et issus de catégories socio-économiques inférieures commettraient le plus de délits dans les quartiers défavorisés. Par ailleurs, l'« effet de quartier » est particulièrement notable chez les auteurs de délits graves, et ce à travers l'ensemble des groupes d'adolescents définis. Comme l'indique le graphique ci-dessous, on observe une détermination par niveau de quartier : plus le quartier est pauvre, plus les comportements tendent à être homogènes, à l'exception des adolescents de catégories socio-économiques supérieures de parents nés dans l'Union européenne chez lesquels les taux de prévalence restent très bas.

Taux de prévalence chez les auteurs de délits graves, par catégorie socio-économique et origine géographique

L'« effet de quartier » chez les auteurs de délits graves : plus le quartier est pauvre, plus les comportements tendent à être homogènes



NB : sont prises en compte les victimes d'au moins un type de délit grave.

Source : S. Roché (sous la direction de), S. Astor, Enquête POLIS, menée auprès de 14 000 adolescents, réalisée par le CNRS, financée par l'Agence nationale de la recherche (ANR).

2.4. Les dispositifs mis en place contre la délinquance dans les « quartiers difficiles »

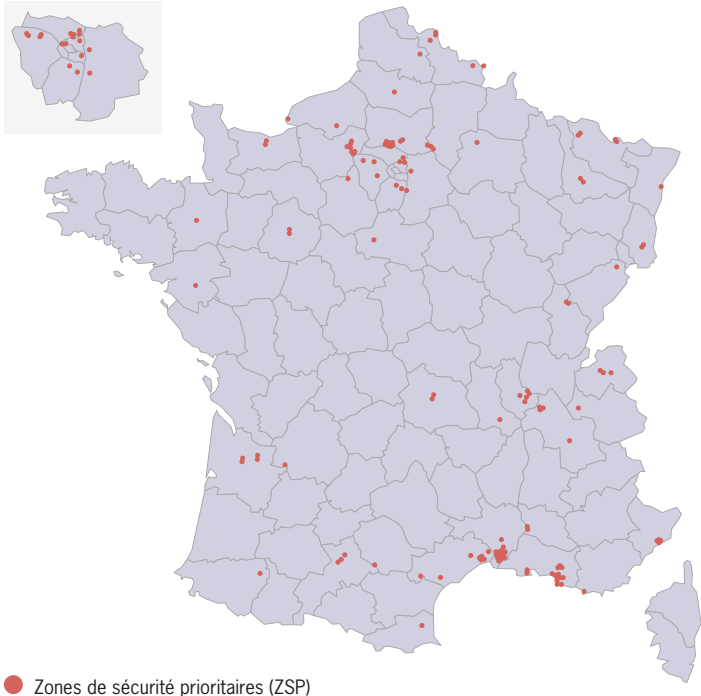
Les quartiers pauvres, confrontés à des taux de délinquance significativement supérieurs à la moyenne nationale, ont été l'objet de nombreuses politiques publiques visant à lutter contre l'insécurité et à prévenir la délinquance. Rappelons ici les principaux dispositifs de sécurité actuels dans les quartiers dits « difficiles » :

- Tout d'abord, les **zones de sécurité prioritaire (ZSP)** sont des territoires où la forte insécurité quotidienne ainsi que la dégradation importante de ses conditions de sécurité ont justifié le déploiement de policiers ou gendarmes supplémentaires (affectation prioritaire de 500 recrutements annuels). Créées en 2012, les 81 zones de sécurité prioritaire (ZSP) en France (dont 4 en outre-mer) ont pour objectif de favoriser la collaboration entre les divers acteurs de la prévention et de la lutte contre la délinquance (policiers, gendarmes, services de renseignement, parquets et services de l'État), de combattre la délinquance et de renforcer les liens de confiance entre les forces de sécurité et la population⁹⁶.

96 Ministère de l'Intérieur (<https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-publications/Archives-infographies/Securite-des-biens-et-des-personnes/Securite-des-biens-et-des-personnes/Lutte-contre-la-delinquance/Les-zones-de-securite-prioritaires-ZSP>).

La répartition des zones de sécurité prioritaire (ZSP) en France

Focus Île-de-France



Source : Data Gouv (2016, 2018). © Institut Montaigne, 2020.

- En complément de ces dispositifs, les quartiers de reconquête républicaine (QRR) ont été créés en 2018 dans le cadre de la nouvelle doctrine de la police de sécurité du quotidien (PSQ) pour renforcer, de façon similaire aux zones de sécurité prioritaire (ZSP), la coopération sur le terrain entre l'ensemble des acteurs chargés de la sécurité des quartiers. Les quartiers de reconquête républicaine (QRR) n'ont donc pas vocation à remplacer les zones de sécurité prioritaires (ZSP).

La France compte aujourd'hui 47 quartiers de reconquête républicaine (QRR), dont 14 se trouvent en Île-de-France. Depuis sa création en 2018, la police de sécurité du quotidien (PSQ) a permis l'affectation de 100 gendarmes supplémentaires dans 20 départements, la création de cellules de lutte contre les trafics ainsi que le développement de nouveaux services tels que la brigade numérique de la gendarmerie nationale ou les outils de signalement en ligne (par exemple, la plate-forme Perceval pour les achats frauduleux en ligne ou la plateforme nationale de signalement des violences sexuelles ou sexistes)⁹⁷.

À noter la création prévue à Saint-Ouen et à la Courneuve de deux QRR, qui donneront lieu à la création de 50 postes de policiers supplémentaires mi-2020. Ces deux QRR s'inscrivent dans le cadre des 23 mesures annoncées par le gouvernement le 31 octobre 2019 pour la Seine-Saint-Denis.

⁹⁷ Ministère de l'Intérieur (<https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Police-de-securite-du-quotidien/La-police-de-securite-du-quotidien-un-an-apres>).

La répartition des quartiers de reconquête républicaine (QRR) en France



Source : Data Gouv (2016, 2018).

La répartition des quartiers de reconquête républicaine (QRR) en France



Source : Data Gouv (2016, 2018).

- Les **groupements d'intervention régionaux (GIR)**, rattachés aux services régionaux de police judiciaire ou aux sections de recherche de la gendarmerie nationale, sont des acteurs clés de la lutte contre le trafic d'armes, les produits stupéfiants ou l'argent liquide.
- Les **brigades anticriminalité (BAC)** sont intégrées par des policiers volontaires issus de services différents travaillant – souvent en civil – dans les quartiers difficiles. La BAC est composée de la BAC départementale (BAC D), dont le champ d'action est son département, ainsi que de la BAC locale, opérant en milieu urbain et répartie par circonscription de sécurité publique (CSP), pour une ou plusieurs communes, ou par arrondissement (à Paris, Marseille et Lyon).
- Au niveau local, la **police municipale**, placée sous l'autorité directe des maires et comptant plus de 20 000 effectifs dans plus de 4 500 communes françaises⁹⁸, exerce un rôle fondamental dans les quartiers sensibles. Troisième composante des forces de sécurité, à côté de la police nationale et de la gendarmerie nationale, la police municipale a avant tout une démarche de prévention et de dialogue, ainsi qu'un contact régulier et étroit avec la population, d'où son importance dans les quartiers populaires. Par ailleurs, afin de régir les relations fonctionnelles entre la police nationale et la police municipale, les communes dotées de police municipale peuvent conclure des conventions de coordination entre services de police municipale et forces de sécurité de l'État⁹⁹, obligatoires dès lors que le service de police municipale compte au moins cinq emplois.
- Les **contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)** sont l'instance de coordination locale de l'ensemble des acteurs de la prévention et de la lutte contre la délinquance. Créés en 2002 et présidés par le maire ou par le président de l'EPCI dans le cas d'une instance intercommunale, ils sont composés de trois collèges : un collège d'élus désignés par le président, un collège de représentants de l'État désignés par le préfet et un collège de professionnels (responsables de services sociaux, représentants

98 Ministère de l'intérieur (Direction des libertés publiques et des affaires juridiques). Données au 31 décembre 2016.

99 Décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale.

des associations, entre autres). En plus de son rôle de coordination, le CLSPD a aussi un rôle d'information et d'évaluation visant à favoriser l'implication des élus locaux dans la mise en œuvre des priorités d'action ainsi qu'à informer des actes de délinquance et des actions menées pour les combattre.

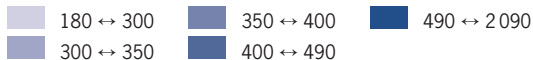
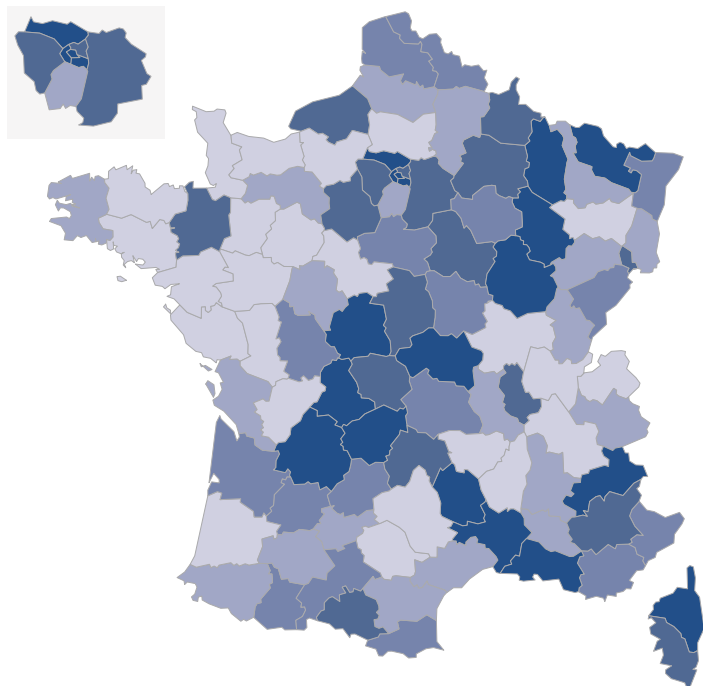
- Enfin, d'autres dispositifs ont été créés dans le but de renforcer les liens entre les forces de sécurité et la population des quartiers. Par exemple, les délégués à la cohésion police population, créés suite aux émeutes de 2005, sont des policiers à la retraite, en civil, qui ont pour objectif de faire de la prévention et de témoigner de leur expérience, dans les établissements scolaires notamment. La police nationale a par ailleurs créé une structure appelée Centre Loisirs Jeunes permettant aux policiers et aux jeunes âgés de 8 à 18 ans de participer ensemble à des activités sportives.

2.5. L'affectation de personnel du ministère de l'Intérieur : focus sur la Seine-Saint-Denis

La carte des effectifs du ministère de l'Intérieur pour 100 000 habitants est le meilleur moyen d'analyser la dotation en forces de sécurité dans les départements de France métropolitaine.

Effectifs du ministère de l'Intérieur pour 100 000 habitants

Focus Île-de-France



Source : Data Gouv (2016), Insee, SIASP (Système d'Information sur les Agents du Service Public, 2017). © Institut Montaigne, 2020.

La Seine-Saint-Denis est sans doute l'un des départements les plus atteints par la violence : elle a le premier taux de vols avec armes (armes à feu, armes blanches ou par destination) par habitant (44 pour 100 000 habitants contre 9 pour 100 000 habitants à l'échelle nationale) et le premier taux de coups et blessures volontaires par habitant (620 pour 100 000 habitants contre 310 en France). Elle a aussi le deuxième taux de viol par habitant (31 pour 100 000 habitants contre 22 pour 100 000 habitants au niveau national)¹⁰⁰. En ce qui concerne les zones de trafics de stupéfiants, le département est aussi particulièrement touché. De nombreuses zones de trafics ont été déstabilisées mais se sont recomposées ailleurs par la suite, ce qui entrave un démantèlement total.

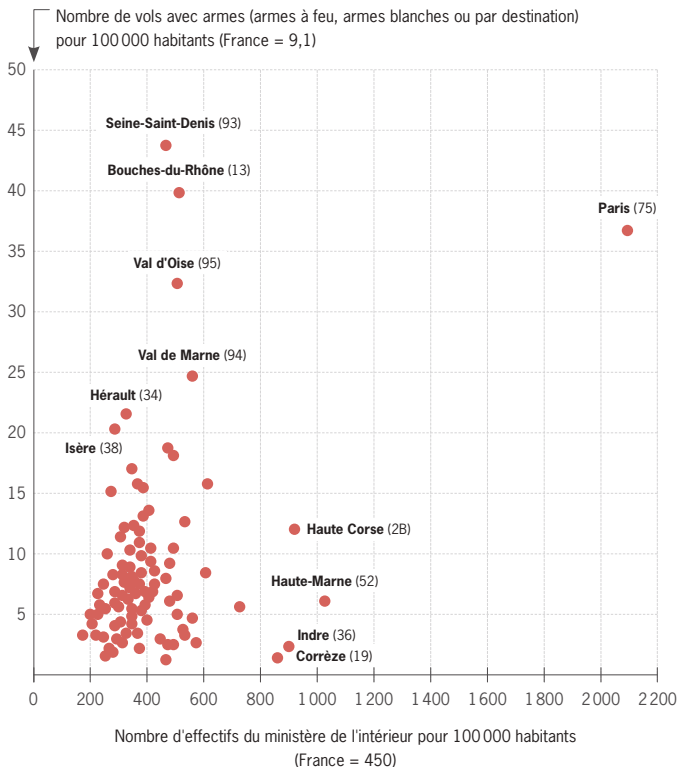
Il n'est donc pas surprenant qu'en Seine-Saint-Denis se trouvent 5 des 77 zones de sécurité prioritaire (ZSP) de France métropolitaine (Saint-Denis, Saint-Ouen, Aubervilliers, Pantin, Sevran, et Aulnay-sous-Bois) et 4 des 47 quartiers de reconquête républicaine (QRR) : Aulnay-sous-Bois, Sevran, Aubervilliers et Saint-Denis.

170

Si l'on revient sur les effectifs du ministère de l'Intérieur, la dotation de la Seine-Saint-Denis est supérieure à la moyenne nationale (470 effectifs pour 100 000 habitants contre 450 effectifs en France métropolitaine). Néanmoins, lorsque l'on observe le rapport entre les taux de vols avec armes et les effectifs du ministère de l'Intérieur, on constate qu'il n'existe pas de corrélation positive entre l'affectation de forces de sécurité et le niveau de délinquance.

100 Ministère de l'Intérieur - *Insécurité et délinquance en 2017 : premier bilan statistique*.

Avec un taux de vols avec armes 20 fois plus important que l'Indre (36), la Seine-Saint-Denis a 2 fois moins de policiers par habitant



Données : année 2017

Source : Ministère de l'Intérieur, « Insécurité et délinquance en 2017 : premier bilan statistique » ; Insee, Système d'Information sur les Agents des Services Publics (SIASP).

En effet, malgré un nombre d'effectifs du ministère de l'Intérieur par habitant supérieur à la moyenne nationale, ce nuage de points suggère que la Seine-Saint-Denis est en réalité sous-dotée en effectifs par rapport à son niveau de délinquance. Ainsi, avec un taux de vols avec armes 20 fois plus important que l'Indre (36), la Seine-Saint-Denis a 2 fois moins de policiers par habitant ! Annoncée le 31 octobre 2019 par le gouvernement, l'affectation de 100 officiers de police judiciaire (OPJ) supplémentaires sur deux ans – à raison de 50 par an – dans le département va cependant dans le bon sens. Il est prévu d'atteindre l'objectif en renforçant le nombre de fonctionnaires formés dans les deux centres régionaux et en ouvrant une formation OPJ à Saint-Denis. Une première vague a été annoncée pour septembre 2020 et une deuxième mi-2021.

Il convient tout de même de rappeler que l'affectation des forces de sécurité dans chaque département obéit à plusieurs critères qu'il faut prendre en compte, tels que la population, le niveau de délinquance ou le besoin en maintien de l'ordre. En effet, la Seine-Saint-Denis a un volume de manifestations relativement faible par rapport à d'autres territoires, le maintien de l'ordre y est donc moins prioritaire. Par ailleurs, la sécurité dans les quartiers n'est pas l'affaire de la police nationale uniquement. L'apport ponctuel de compagnies républicaines de sécurité (CRS) ou de police aux frontières dans les quartiers est également à prendre en considération. Sachant qu'elles ne sont pas implantées dans les quartiers, elles ne sont donc pas comptabilisées dans les effectifs du département. L'affectation de policiers nationaux dans les territoires prend également en compte des effectifs de police municipale ainsi que de ses rapports avec la population. Enfin, en Seine-Saint-Denis par exemple, les sociétés privées de sécurité jouent un rôle important. Le bon maillage de veilleurs de nuit, de gardiens, d'agents de la municipalité ou d'agents de surveillance soulage en effet la police nationale de nombreux efforts dans les quartiers. L'efficacité du secteur de la sécurité privée reste toutefois mitigée : son taux d'encadrement est faible, l'encadrement intermédiaire est quasi-inexistant et les conditions de travail restent difficiles¹⁰¹.

101 « D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale », Rapport de la mission parlementaire, Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue (septembre 2018).

3. La question de la drogue

Cette question de la délinquance n'est pas sans lien bien-sûr avec celle de la drogue dont la forte présence est une autre spécificité des quartiers populaires.

3.1. La difficile prise en compte de l'économie informelle

L'économie souterraine est par définition en marge du savoir et de la connaissance, ce qui pose problème pour accéder à des sources directement sur le terrain¹⁰². Malgré le vaste éventail de sources auxquelles on s'est intéressé, il demeure une incertitude quantitative, qui complexifie la modélisation du marché du cannabis en France, notamment pour la mesure des revenus financiers qui échappent à la comptabilité du travail légal. L'analyse qualitative demeure également clairsemée et parcellaire, même si les données sanitaires sont d'une grande aide pour analyser le phénomène des addictions.

Ces limites posées, notre travail s'est fondé sur une grande diversité de sources d'information, dans le but de mesurer avec acuité l'impact du marché du cannabis dans les quartiers pauvres¹⁰³.

173

102 S. Depraz, *La France des marges - Géographie des espaces « autres »*, Armand-Colin. 2017.

103 C. Ben Lakhdar et P.-A. Kopp, « Faut-il légaliser le cannabis en France ? Un bilan socio-économique », *Economie & prévision*, vol. 213, no 1, p. 1939, 2018. C. Ben Lakhdar, N. Lalam, et D. Weinberger, « Argent de la drogue », Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), 2016. ; E. Auriol et P.-Y. Geoffard, « Cannabis : comment reprendre le contrôle ? », Conseil d'Analyse Économique, 2019. A. Lermenier-Jeannet, A. Cadet-Tairou, et S. Gautier, « Profils et pratiques des usagers de drogues rencontrés dans les CAARUD en 2015 », Observatoire Français des Drogues et de la Toxicomanie (OFDT), 2018. ; « Substances psychoactives, usagers et marchés : les tendances récentes (2017-2018) », Observatoire Français des Drogues et de la Toxicomanie (OFDT), 2018. ; « Drogues, chiffres clés - 7^e édition », Observatoire Français des Drogues et de la Toxicomanie (OFDT), 2017. P.-A. Kopp, C. Ben Lakhdar, et R. Perez, « Cannabis, réguler le marché pour sortir de l'impasse », Terra Nova, 2014. ; F. Caballero et A. Benyamina, « Légaliser le cannabis. Arguments légaux et médicaux en faveur d'un changement de modèle », Génération Libre, 2018. ; « Les Français et le cannabis - Enquête IFOP pour ECHO Citoyen et Terra Nova », Terra Nova, ECHO Citoyen, IFOP, 2018. ; « Régulation : Pour un contrôle responsable des drogues », Global Commission on Drug Policy (CGDP), 2018. « Illegal Activities in National Accounts - EUROSTAT », European Commission, 2014. ; « La prise en compte des stupéfiants dans les comptes nationaux en base 2014 », Insee, 2018. X. Deleu, « Cannabis : quand le deal est légal. » ARTE, 2019.

L'économie informelle correspond « à toutes les activités économiques de travailleurs et d'unités économiques qui ne sont pas couverts – en vertu de la législation ou de la pratique – par des dispositions formelles. Ces activités n'entrent pas dans le champ d'application de la loi, ce qui signifie que ces travailleurs et unités opèrent en marge de la loi ; ou bien ils ne sont pas couverts dans la pratique (...) »¹⁰⁴. L'inclusion d'activités informelles dans le cadre d'une étude permet une évaluation plus globale de la richesse nationale, ce qui est important pour construire des réponses politiques et établir des comparaisons dans le temps adéquates. Cette intégration permet non seulement d'estimer des gains possibles sur les prélèvements obligatoires (exemple TVA théorique) mais aussi la part de la population en situation d'emploi informelle qui est non couverte par la Sécurité sociale.

L'économie souterraine, qui est l'une des composantes de l'économie informelle, constitue ainsi un manque à gagner pour les budgets de l'État et de la sécurité sociale, même si, ensuite, l'argent engrangé est généralement dépensé ou investi dans l'économie réelle et donc fiscalisé. Notons aussi qu'un certain nombre de transactions n'auraient pas eu lieu si elles avaient été déclarées.

Pour la première fois, le calcul du PIB par l'Insee rendu public le 30 mai 2018 intègre le trafic de drogue, afin notamment de répondre à la demande des décideurs politiques d'estimation de l'économie informelle¹⁰⁵. L'Insee emboîte ainsi le pas à des États comme l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Italie.

Au total, l'Insee estime (en se basant sur des études pour l'année 2014)¹⁰⁶ que 2,7 milliards d'euros ont été engrangés par divers trafics de drogue en France en 2017 soit environ 0.1 % du PIB (de 0.07 % à 0.15 % selon les estimations)¹⁰⁷.

104 Résolution concernant le travail décent et l'économie informelle, conclusions de la conférence générale de l'organisation internationale du travail, réunie en sa 90^e session (2002). A. Slim, « PIB, économie de la drogue et territoires. L'intégration de l'économie de la drogue dans le calcul du PIB et ses conséquences », EchoGéo, nov. 2018.

105 L'Insee n'a en revanche pas répondu favorablement à la demande d'Eurostat d'intégrer la prostitution dans ses statistiques nationales.

106 C. Ben Lakhdar, N. Lalam, et D. Weinberger, « Argent de la drogue », Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), 2016.

Ces chiffres incluent la production à des fins commerciales, les dépenses de transport et les marges réalisées sur la vente aux particuliers.

Ce chiffre est faible, beaucoup plus faible que ce que l'on aurait pu penser. Pourtant, signifie-t-il que la drogue n'est pas un problème pour les quartiers populaires ? Non, bien sûr car certains quartiers, notamment ceux du Nord de Marseille, du Nord de Paris ou de certaines communes de Seine-Saint-Denis souffrent au quotidien de ces trafics et des violences afférentes, entre trafiquants. Mais, et c'est important, ces trafics sont localisés et concernent relativement peu de personnes.

3.2. Politique du cannabis en France

• 50 ans de répression : quels résultats ?

Il existe 14 États dans l'Union européenne où la consommation de cannabis représente une infraction pénale, parmi lesquels la France, dont la législation est une des plus sévères. La loi de 1970 fait coexister deux définitions quasiment opposées de l'usager : celle d'un délinquant à sanctionner et celle d'un malade à soigner¹⁰⁸. Le budget total assigné à la lutte contre le cannabis se chiffre entre 1,5 et 1,8 milliard d'euros par an, dont près de 60 % uniquement dédiés à la répression, le reste étant essentiellement dirigé vers la gestion socio-sanitaire des risques liés à la consommation du cannabis¹⁰⁹. La communauté scientifique s'accorde pour dénoncer une lutte à la fois harassante et coûteuse du point de vue de la sécurité et de la justice.

Elle souligne en revanche une certaine réussite vis-à-vis des objectifs de santé publique, et ce malgré la faiblesse des politiques de prévention, notamment

107 Ces estimations sont basées sur les résultats d'enquêtes auprès des ménages (proportion de consommateurs, fréquence et intensité de la consommation) et des estimations sur le prix médian de vente au détail des stupéfiants.

108 M. Ogrodnik et P.-A. Kopp, « La réponse pénale à l'usage des stupéfiants, entre politique répressive et mesures à caractère sanitaire et pédagogique », *Mouvements*, vol. 86, no 2, p. 6170, 2016.

109 C. Ben Lakhdar, « Légalisation du marché du cannabis : quel cadre réglementaire pour prévenir et réduire les risques d'usage ? », *Journal français de psychiatrie*, vol. 43, no 1, p. 126129, 2016.

grâce à l'importante prise en charge par les Centres d'Accueil et d'Accompagnement à la Réduction des risques pour Usagers de Drogues (CAARUD).

- Le cannabis ne fait pas vivre les quartiers pauvres.

Si l'on ouvre le débat sur la législation du cannabis, une question singulière à traiter avec attention est celle du lien entre économie du cannabis et économie des quartiers pauvres. Les résultats sont surprenants à propos de la drogue : les chiffres, vérifiés et revalidés par les spécialistes du sujet, sur la base de projections, qui font consensus, démontrent que la drogue ne fait pas vivre les quartiers – mais constitue une partie de l'économie de subsistance, parmi d'autres éléments de l'économie informelle.

Sur un chiffre d'affaires de seulement 1,7 milliard d'euros¹¹⁰, l'économie du cannabis implique environ 200 000 individus, pour un volume réel de 20 000 Emplois Temps Plein (ETP). La structure de cette économie fonctionne de telle manière que les revenus engendrés par le trafic profite surtout aux quelques têtes de réseaux (les grossistes répartiteurs qui distribuent en gros). Les détaillants eux se contentent de quelques centaines d'euros par mois¹¹¹.

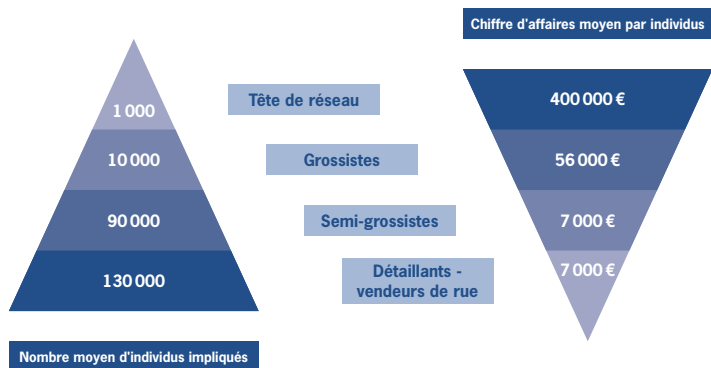
Un petit chiffre d'affaires donc, un faible nombre de personnes concernées (à comparer avec les 5,5 millions d'habitants des quartiers prioritaires), et une structure de l'emploi en pyramide inversée illustrent les faibles retombées économiques pour la majorité des habitants des quartiers prioritaires.

Contrairement à une idée reçue fortement ancrée dans les consciences, la drogue ne fait donc pas vivre les quartiers.

110 N. Lalam, « *L'argent de la drogue en France* », Après-demain, vol. N ° 44, NF, no 4, p. 4648, 2017.

111 C. Ben Lakhdar, « *L'économie du deal. Comprendre pour agir* », Les Cahiers Dynamiques, vol. 56, no 3, p. 5057, 2012.

Estimation des revenus par individu liés au trafic de cannabis en France selon le niveau dans la chaîne de distribution



Source : Christian Ben Lakhdar, (2007) OFDT.

4. Conclusion : les quartiers métropolitains au cœur des inquiétudes de la société française

À travers les spécificités présentées plus haut, les trois types de quartiers pauvres identifiés dans le cadre de la typologie peuvent chacun être caractérisés par des concepts structurants, qui permettent de décrire aussi leurs avantages comparatifs.

Les quartiers de type « post-industriels » se caractérisent par la grande pauvreté, la désindustrialisation et l'immobilité. Les quartiers « excentrés » sont, eux, définis par la pauvreté, l'éloignement et une forme d'immobilité. Enfin, les quartiers « *maquiladoras* » (métropolitains) se caractérisent par la pauvreté, la proximité (des grandes métropoles), et la mobilité, du fait notamment de leur jeunesse et de la grande part d'immigrés qui y vivent. L'échec scolaire, la délinquance et la drogue les concernent singulièrement.

Nous nous intéresserons plus particulièrement, dans la suite du rapport, aux quartiers de type « métropolitains » (« *maquiladoras* »). En effet, leur situation est relativement homogène – davantage que celle des habitants des quartiers prioritaires des petites villes. Par ailleurs, ils sont peut-être à la fois les plus en difficulté et les plus prometteurs, car ils disposent d'atouts pour devenir la vitrine du renouveau possible des quartiers pauvres français.

Regardons maintenant quelle politique y est menée pour réduire leurs difficultés.

UNE POLITIQUE DE LA VILLE TROP STATIQUE

Les difficultés des quartiers métropolitains ne sont pas nouvelles. Elles ont été identifiées dès la fin des années 1970 et ont conduit petit à petit à la mise en place de la « politique de la ville » dont l'objectif était de normaliser la situation des quartiers populaires des grandes métropoles.

Dès ses débuts à la fin des années 1970, la politique de la ville est donc intervenue en ciblant de façon systématique les territoires les plus défavorisés, en les sélectionnant à l'aide d'un ou plusieurs critères explicites tels que le taux de pauvreté, le revenu par habitant, ou la présence de quartiers d'habitat dégradé. Comme l'indique Philippe Estèbe, l'originalité de la politique de la ville par rapport aux autres politiques urbaines ou sociales réside dans sa définition d'un « périmètre d'intervention particulier, dans lequel elle lie ensemble le problème et sa solution. Le problème puisque ce sont ces quartiers qui font problème et la solution puisque c'est d'une intervention focalisée sur ces territoires que se réclament les dispositifs successifs. »¹¹²

Cette confusion entre le problème et sa solution alimente une certaine perception de la politique de la ville : dans la mesure où la pauvreté devait disparaître, la politique de la ville était également amenée à disparaître une fois l'objectif atteint. Comme l'explique Daniel Béhar, la politique de la ville « a été affichée comme une politique en CDD, à durée déterminée, sa durée de vie étant corrélée à la durée du problème qu'elle allait résoudre. »¹¹³

112 Estèbe, Philippe. « Instruments et fondements de la géographie prioritaire de la politique de la ville (1982-1996) », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, 2001, pp. 23-38.

113 *Revue Urbanisme* n° 380 (Septembre-Octobre 2011), *Questions à la politique de la Ville* (p. 37).

Cet objectif est-il le bon ? Pour répondre à la question, nous allons voir que la politique de la ville a été largement centrée sur la rénovation urbaine, alors que le potentiel de ces quartiers n'est pas fondé sur la qualité de leur bâti mais sur leur capital humain et leur insertion potentielle dans l'écosystème de la métropole, permis par la proximité géographique et les réseaux de transports. La Seine-Saint-Denis en est une illustration : département pauvre mais dynamique, censé incarner l'échec de la politique de la ville, il sert en fait de « sas » aux nouveaux arrivants et est bien utile à la métropole francilienne.

A. Une politique de la ville centrée sur le bâti et le territoire...

La politique de la ville s'est concentrée sur les sujets liés au bâti à travers la rénovation urbaine. Pourquoi ? Parce que les besoins étaient criants, les grands ensembles construits dans les années 60 notamment avaient été mal entretenus. Mais le bâti a aussi suscité l'intérêt des pouvoirs publics parce que sa rénovation est aisément pilotable par la puissance publique. Et quantifiable.

Le problème – reconnu par les acteurs de cette politique – est que l'on a laissé de côté l'action destinée à améliorer la cohésion sociale et la situation économique des habitants des quartiers prioritaires. La rénovation urbaine, au moins à ses débuts, ne s'est pas préoccupée de développement économique local.

1. Une histoire de la politique de la ville liée à la réhabilitation du bâti

À partir de la seconde moitié des années 1950, la France commence à développer les grands ensembles afin de remédier à la crise du logement. Ces grands ensembles ont été développés sur le modèle de la charte d'Athènes, qui a notamment pour but de rendre les quartiers fonctionnels, mais se retrouvent dans une impasse urbanistique dès la fin des années 1960.

Les années 1970 marquent un tournant dans l'approche adoptée vis-à-vis des grands ensembles et signent la naissance de la politique de la ville. En 1971, dans le cadre de la séance inaugurale du Conseil du développement culturel, Robert Lion, directeur de la Construction au ministère de l'Équipement, délivre un discours sur le « mal des grands ensembles »¹¹⁴. En 1973, le ministre de l'équipement et du logement, Olivier Guichard signe une circulaire qui met fin à la construction d'ensembles de grande ampleur¹¹⁵. En février 1973, le colloque de synthèse de Dourdan aboutit au lancement en 1977, des opérations « Habitat et Vie sociale » (HVS), destinées à réhabiliter une cinquantaine de cités HLM dégradées. Comme le décrit J. David, les opérations « Habitat et Vie sociale » marquent les débuts de la politique de la ville, dans le sens où elles contiennent les principales composantes de cette politique, à savoir une approche globale via un travail interministériel, et la mise en place de conventions dédiées¹¹⁶. En outre, dès sa naissance, la politique de la ville s'articule autour de la question de la réhabilitation du bâti et du développement de la vie sociale dans les grands ensembles.

Plus de vingt ans après la circulaire Guichard et les opérations « Habitat et Vie sociale », la circulaire d'octobre 1998 est à l'origine d'un premier mouvement de démolition de grands ensembles, qui prend la forme des grands projets de ville (GPV)¹¹⁷. L'ambition des grands projets de ville est cependant limitée en comparaison avec celle du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) qui voit le jour en 2003 suite à l'entrée en vigueur de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine portée par Jean-Louis Borloo.

114 « Le Zupien est immergé dans le laid, écrasé par l'échelle inhumaine des bâtiments, l'absence des repères, de lieux, l'anonymat des constructions répétitives, isolé dans ces ensembles, où l'on ne se retrouve ensemble que pour protester, où rien ne rassemble. » Intervention de Robert Lion lors de la séance inaugurale du Conseil du développement culturel, 2 décembre 1971, archives personnelles de Robert Lion. Dans <https://www.cairn.info/revue-recherche-sociale-2015-2-page-12.htm#no1>

115 <http://i.ville.gouv.fr/index.php/reference/477/circulaire-du-21-mars-1973-relative-aux-formes-d'urbanisation-dites-grands-ensembles-et-a-la-lutte-contre-la-segregation-sociale-par-habitat>

116 David Jérôme, « Politique de la ville : chronologie », Revue française des affaires sociales, p. 15-22. URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2001-3-page-15.htm>

117 <http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/circulaire-demolition-no-98-96-du-22-octobre-1998-a1218.html>

Avec le lancement du PNRU est créée l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui en assure la mise en œuvre et le financement.

Le Programme national de rénovation urbaine (dit « ANRU 1 ») qui a débuté en 2004 n'est pas achevé pour le moment. Le montant de ces crédits décroît jusqu'en 2021, année à laquelle le programme aura été intégralement dépensé. Le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU, dit « ANRU 2 ») a démarré en 2014 et devrait s'achever en 2030.

Quinze ans après le lancement du PNRU (ou « ANRU 1 ») et cinq ans après celui du NPNRU (ou « ANRU 2 »), se pose la question du bilan et de la suite à donner aux programmes de rénovation urbaine. Il est donc utile d'examiner ici le fonctionnement et les principaux résultats obtenus dans le cadre de ces deux programmes.

2. Les caractéristiques des programmes de rénovation urbaine (ANRU 1 et ANRU 2) et leurs effets pour les habitants des quartiers concernés

La création de l'ANRU, dans le cadre de la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU), a permis la mise en place d'un guichet unique, évitant ainsi aux élus et bailleurs sociaux d'avoir à s'adresser à des interlocuteurs multiples dans le cadre de leurs opérations de renouvellement urbain. L'ANRU a aussi permis une réduction des délais pour la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles (ZUS). L'agence, qui a été un formidable accélérateur pour de nombreux projets, apporte un appui financier aux collectivités locales qui conduisent des opérations de rénovation urbaine mais aussi aux établissements publics et aux organismes privés ou publics qui sont parties prenantes de ces projets.

2.1 Le financement et les recettes financières des programmes ANRU

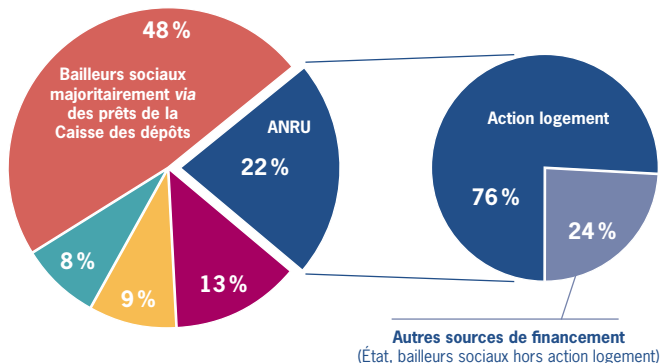
Le graphique ci-dessous présente la répartition des encaissements cumulés sur la période 2004-2016 dans le cadre de l'ANRU 1¹¹⁸. Sur la période 2004-2016, l'encaissement total du Programme national de rénovation urbaine (ou « ANRU 1 ») est estimé à 45 milliards d'euros, dont près du quart a été investi par l'ANRU.

Le budget de 10 milliards d'euros de l'ANRU repose en grande partie sur le financement par **Action Logement** (l'ancien « 1 % logement »), qui représente 76 % des encaissements, les 24 % restants étant constitués par les investissements de l'État (12 %) et d'autres bailleurs sociaux (12 %)¹¹⁹.

118 Rapport de la mission d'évaluation confiée au Conseil d'Orientation de l'Onzus, mars 2013 ; Rapport d'information déposé en 2018 par la commission des finances en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement et le suivi de la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine.

119 La Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), fixée à 0,45 % de la masse salariale et versée par les employeurs pour contribuer au logement des salariés, représente environ 51 % du produit d'Action Logement et une ressource conséquente pour l'ANRU. Les bailleurs sociaux hors Action logement contribuent également au financement de l'ANRU via des cotisations qu'ils versent à Action logement la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

**Répartition des encaissements cumulés au 31 décembre 2016
dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine
(PNRU, ou « ANRU 1 »)**



- Bailleurs sociaux en empruntant principalement à la Caisse des dépôts et consignations (CDC ou via des fonds propres (pour une minorité des la somme).
- Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).
- Villes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)
- Régions et départements dans le cadre notamment des contrats plan État-région (CPER).
- Autres financeurs comme la Caisse des dépôts (hors prêt) ou encore des fonds européens comme le Fonds européen de développement régional (FEDER).

Source : rapport de la mission d'évaluation confiée au Conseil d'Orientation de l'Onzus, mars 2013 ; Rapport d'information déposé en 2018 par la commission des finances en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement et le suivi de la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine.

Focus sur Action logement et la Caisse des dépôts, deux acteurs clés du financement de la rénovation urbaine dans les QPV

Action Logement est un bailleur social qui a le premier parc HLM français avec un million de logements. L'appellation d'Action Logement a remplacé celle de « 1 % » logement en 2009. Action Logement possède un patrimoine de 83 milliards d'euros dont 55 milliards d'actifs immobiliers. Ses revenus et son bénéfice net étaient en 2018 respectivement de 8,5 milliards et de 1,15 milliard d'euros.

Le produit d'Action Logement pour l'ensemble de l'année 2018 était de 3,5 milliards d'euros. Un peu plus de la moitié (51 %) du produit était issu de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) tandis que 49 % provenait du remboursement de prêts accordés aux ménages et aux bailleurs sociaux.

Action Logement a présenté début 2019 un plan logement à neuf milliards d'euros pour venir en aide aux salariés les plus modestes. La somme est actuellement mobilisée via l'organisme Action Logement avec l'accord du Medef et du ministre de la Ville et du logement.

Dans le détail il y aura notamment au sein de ce plan :

- 2 milliards pour l'habitat inclusif ;
- 1,5 milliard pour la transformation des bureaux vacants en logements ;
- 1,5 milliard pour l'amélioration de l'habitat dans l'Outre-Mer ;
- 1,5 milliard pour le soutien au logement social, attendu entre fin 2019 et 2022.
- 1 milliard pour la performance énergétique ;
- 1 milliard pour l'habitat dégradé en centre-ville ;
- 150 millions d'euros pour favoriser la mobilité.

.../...

La Caisse des dépôts finance 78 % du logement social en France. Elle utilise l'épargne du livret A (l'encours total du livret A était de 280 milliards d'euros) pour faire des prêts de longue durée (30 à 70 ans) aux bailleurs sociaux comme par exemple Action Logement. Ces prêts sont indexés sur le taux du livret A et ressortent à environ 2 %. Dans un contexte de taux d'intérêts faibles, ce financement proposé par la Caisse des dépôts perd cependant en intérêt et conduit Action logement à développer son financement par le marché obligataire.

Le rapport sur le financement et le suivi de la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine, présenté en 2018 par N. Hai et R. Delatte pour la commission des finances de l'Assemblée nationale, évalue l'investissement total réalisé dans le cadre de l'ANRU 1 à 47 milliards d'euros et estime l'investissement prévu au titre de l'ANRU 2 à un montant compris « entre 20 milliards d'euros selon l'Union sociale de l'habitat (USH) et 40 milliards d'euros selon le CGET »¹²⁰. À noter que le CGET a été intégré le 1^{er} janvier 2020 au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, nouvellement créée.

Le rapport indique également que « le montant cumulé de l'investissement au titre des deux programmes pourrait donc atteindre 87 milliards d'euros pour la période 2004-2032 »¹²¹. En d'autres termes, sur la période 2004-2032, **l'argent investi dans la rénovation urbaine équivaut à près de 3 milliards d'euros par an dont environ 25 % correspond à de l'argent investi par l'ANRU.**

120 L'Union sociale pour l'habitat est le porte-parole du Mouvement HLM. Elle accompagne les organismes HLM dans leur action professionnelle, et contribue à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique nationale du logement.

121 <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rap-info/i1163.pdf>

Les programmes ANRU ont cependant aussi contribué aux recettes publiques de l'État et de la sécurité sociale. Le rapport Borloo soulignait en effet en 2018 que la rénovation urbaine engagée depuis 2004 a rapporté 4 milliards d'euros de TVA au budget de l'État, 6 milliards d'euros de cotisations aux autres comptes publics et généré 40 000 emplois pendant 10 ans¹²².

2.2. Les réalisations pour le logement dans le cadre du PNRU portent principalement sur l'habitat, dans le cadre d'opérations de démolition-reconstruction

Modifiée à de nombreuses reprises, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003 avait prévu qu'à l'horizon 2013, l'ANRU 1 (Programme national de rénovation urbaine, PNRU) aurait permis la démolition de 250 000 logements et autant de reconstructions, la réhabilitation de 400 000 logements et la résidentialisation de 400 000 autres.

Au regard de ces objectifs, le rapport sur le financement et le suivi de la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine de 2018 établit un bilan des réalisations de la rénovation urbaine¹²³, comme indiqué dans le tableau ci-après.

122 « *Vivre ensemble, vivre en grand, pour une réconciliation nationale* », 2018.

Au total, Jean-Louis Borloo préconise une enveloppe de 48 Mds € d'investissements supplémentaires (~ sur 15 ans) pour la qualité urbaine, ce qui correspond environ au montant des dépenses engagées (par des acteurs publics et privés) dans les dépenses de rénovation urbaine des quartiers populaires depuis 2003.

Pour Jean-Louis Borloo, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) doit céder sa place à une fondation « pour la qualité urbaine et le rattrapage des équipements publics ». Jean-Louis Borloo appelait aussi dans son rapport à la création d'un fonds pour la rénovation urbaine doté de plus de 5 Mds € abondé notamment par la cession des participations de l'État en 2018 (10 Mds € annoncés).

123 Rapport d'information déposé en 2018 par la commission des finances en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement et le suivi de la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine.

Bilan du programme national de rénovation urbaine (PNRU, ou « ANRU 1 ») pour la période 2004 - 2016

Bilan fin 2016	Pourcentage atteint de l'objectif législatif
140 350 démolitions	56 %
115 700 constructions	46,3 %
309 580 réhabilitations	77,4 %
293 750 résidentialisation	73,4 %

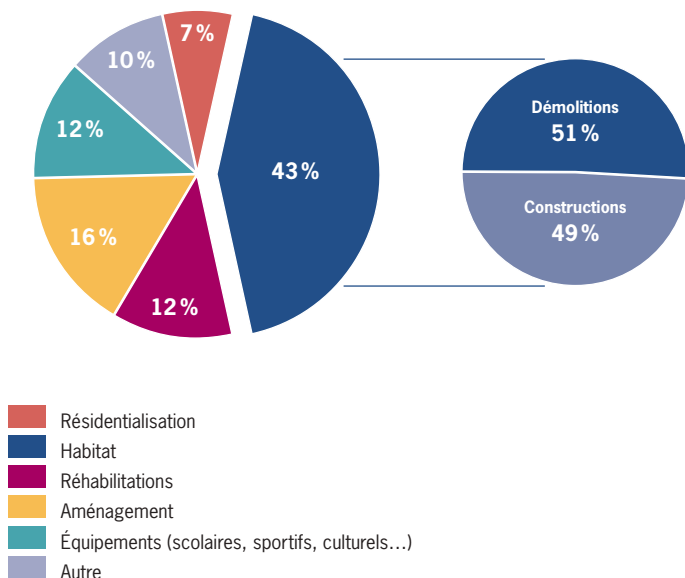
Source : rapport d'information déposé en 2018 par la commission des finances en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement et le suivi de la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine. Les cahiers de l'Union sociale pour l'habitat, numéro 122, juillet 2008, « les projets de résidentialisation: point de vigilance et recommandation ».

Par ailleurs, les opérations liées directement à l'habitat occupent une place prépondérante parmi les subventions versées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Celles-ci représentent 43 % des 10,2 milliards d'euros de subventions versées par l'ANRU dans le cadre de l'ANRU 1 entre 2004 et 2017.

Les opérations liées à l'habitat se rapportent essentiellement à des opérations de démolition-reconstruction. Comme l'indique le rapport de N. Hai et R. Delatte sur le financement et le suivi de la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine, ces opérations « constituent une véritable rupture avec les politiques précédentes de rénovation urbaine, les démolitions ayant constitué, avant, un tabou. »¹²⁴

¹²⁴ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rap-info/i1163.pdf>

Répartition des subventions de l'ANRU par type d'opérations



Source : rapport d'information déposé en 2018 par la commission des finances en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement et le suivi de la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine. Commission des finances, d'après l'ANRU.

Au regard de la place importante occupée par les opérations de démolition-reconstruction, il y a eu des débats sur la règle dite du « 1 pour 1 », qui correspond à « 1 logement social démoli – 1 logement social reconstruit » et caractérise l'approche de l'ANRU vis-à-vis de la rénovation urbaine. En effet, porteurs d'un souci accru de rentabilité dans le cas de logements sociaux neufs, il est difficile

de s'assurer que les logements sociaux reconstruits à la suite de démolitions puissent rester abordables pour les personnes qui les occupaient auparavant. En outre, de manière générale se pose la question de la pertinence opérationnelle d'une telle règle, dans la mesure où il s'écoule plusieurs années entre l'évacuation d'un logement en vue de sa démolition et sa réhabilitation. Cette situation crée une forte contrainte financière sur le bailleur social tout en retirant du marché un logement qui aurait pu être occupé bien plus rapidement s'il n'y avait pas eu démolition.

L'ANRU et son promoteur, Jean-Louis Borloo, ont beaucoup communiqué sur les sommes importantes mobilisées pour rénover les logements sociaux des quartiers politiques de la ville. Il faut néanmoins, quand l'on examine ce dispositif, ne pas oublier que tous les bailleurs sociaux rénovent régulièrement les logements dont ils sont propriétaires, qu'ils soient situés dans des QPV ou ailleurs. Il faut donc comparer le budget de l'ANRU et la part qui revient à l'État avec le budget global de rénovation des logements sociaux pour identifier le sur-investissement (ou pas) de la collectivité nationale pour l'habitat des quartiers pauvres des villes.

Nous n'avons pas réussi à reconstituer le chiffre de l'investissement global annuel pour la rénovation des logements sociaux mais il ne fait pas de doute qu'il se chiffre en milliards d'euros annuels.

2.3. Les habitants sont globalement satisfaits des programmes de rénovation urbaine dans leur quartier

La rénovation urbaine entreprise depuis quinze ans a contribué à modifier le regard des habitants sur ces quartiers. Des cas de réussite d'ampleur de la rénovation urbaine sont par exemple des quartiers situés à Clichy-sous-Bois, Châteauroux, Chanteloup-les-Vignes, Mantes-la-Jolie, Meaux, Orléans ou encore Le Havre¹²⁵.

¹²⁵ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rap-info/i1163.pdf>

Les programmes de rénovation urbaine semblent ainsi recueillir un accueil positif de la part des habitants des quartiers concernés. Ainsi, d'après un sondage réalisé en mai 2017 pour l'ANRU, les habitants des quartiers en rénovation urbaine ou dans la commune englobante sont pour la plupart satisfaits des programmes de rénovation urbaine :¹²⁶

- 74 % des habitants des quartiers rénovés apprécient la vie dans leur quartier et 85 % apprécient de vivre dans leur commune.
- 62 % des habitants des quartiers en rénovation estiment que leur quartier évolue dans le bon sens et 69 % considèrent que leur commune a changé en bien.
- 59 % conseilleraient à leurs proches de venir habiter dans leur quartier.
- 76 % des personnes interrogées considèrent que les travaux de renouvellement urbain ont permis d'améliorer la desserte en transports en commun du quartier.
- Mais l'impact des travaux de rénovation urbaine sur le renforcement du sentiment de sécurité (61 %) et de la diversité sociale (66 %) est jugé plus limité par les habitants des quartiers concernés.

2.4. Des résultats plus nuancés pour l'ANRU 1 en matière de développement économique

191

Dans la loi de 2003 et les règlements de l'ANRU 1 (Programme national de rénovation urbaine, PNRU), le développement économique est absent des principaux objectifs affichés, alors qu'il devient l'un des « objectifs incontournables » des projets prévus dans le cadre du l'ANRU 2 (ou nouveau programme national de renouvellement urbain)¹²⁷.

126 Étude réalisée par l'Institut BVA par téléphone du 15 au 31 mai 2017 auprès de deux échantillons, représentatifs des cibles interrogées :

- 1 004 personnes âgées de 15 ans et plus résidant dans des quartiers en rénovation urbaine.
- 503 personnes âgées de 15 ans et plus résidant dans des communes ayant des quartiers en rénovation (mais en dehors de ces quartiers rénovés).
- 51 % des personnes ayant répondu à l'étude vivaient dans un logement réhabilité et 5 % dans un logement neuf. 85 % des habitants de ces deux groupes se disent satisfaits de la transformation de leur logement.
- 43 % des personnes interrogées vivaient dans un logement qui n'avait pas encore été réhabilité.

127 Règlement général de l'Anru pour le NPNRU, titre 1^{er}, article 3.2.

Il est régulièrement reproché à la politique de la ville d'avoir trop mis l'accent sur la rénovation urbaine dans les quartiers au détriment du développement de l'activité économique.

Deux grands outils sont toutefois prévus dans le PNRU pour favoriser le développement de l'activité économique.

- D'une part, l'ANRU cofinance des opérations de rénovation ou de construction de locaux d'activités économiques comme des bureaux ou des commerces. Cependant, ces nouveaux établissements emploient peu d'habitants des quartiers à l'exception des commerces et entreprises du BTP. Plusieurs rapports ont mis en évidence les effets très mitigés des opérations de développement économique appuyées par le PNRU sur l'emploi pour les habitants des quartiers pauvres¹²⁸.
- D'autre part, les programmes ANRU prévoient des clauses d'insertion dans la commande publique dans le but d'aider les personnes en difficulté des quartiers pauvres. Les maîtres d'ouvrage bénéficiant de subventions dans le cadre du PNRU doivent¹²⁹ réserver à l'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles (ZUS) au minimum :
 - 5 % des heures travaillées dans le cadre des investissements financés par l'ANRU ;
 - 10 % des embauches effectuées¹³⁰ dans le cadre de la gestion urbaine de proximité du quartier et le fonctionnement des équipements financés par l'ANRU.

Le bilan de ces mécanismes d'insertion dans le cadre du PNRU est, lui, plutôt positif comme le met en évidence l'Observatoire national de la politique de la

128 ONZUS, 2013 ; Cour des Comptes, 2012 ; CES de l'ANRU, 2012.

129 Charte nationale de l'insertion adoptée en février 2005 par le conseil d'administration de l'ANRU.

130 Dans le cadre du NPNRU, la clause « de 10 % » ne s'applique plus aux « embauches » effectuées dans le cadre de la gestion urbaine de proximité et de la gestion des équipements financés par l'ANRU, mais aux « heures travaillées dans le cadre des marchés » les concernant.

ville (ONPV) : « Au 31 décembre 2016, 25,2 millions d'heures d'insertion ont été réalisées dans le cadre de 388 projets de rénovation urbaine, depuis le lancement du PNRU. Cela concerne 63 000 bénéficiaires, parmi lesquels 65 % sont issus des ZUS. Pour près des trois quarts des projets, le nombre d'heures effectué est supérieur au nombre prévu. »¹³¹

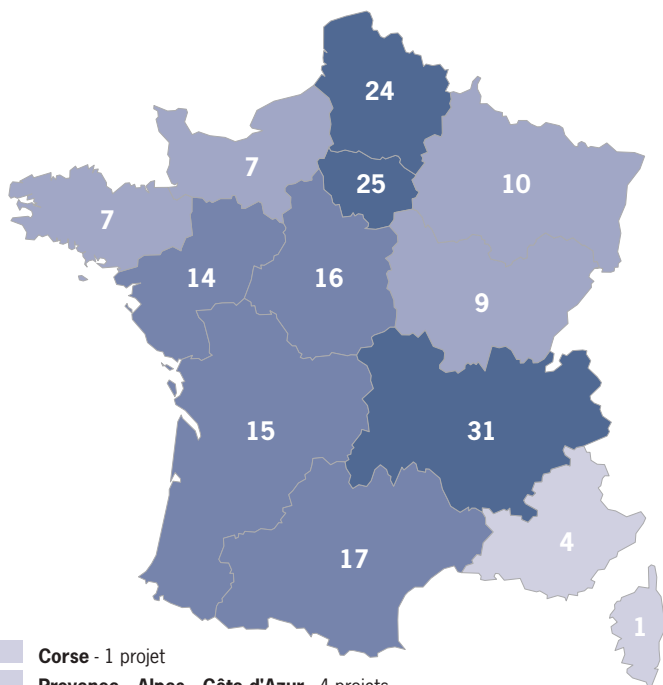
3. De l'ANRU 1 (Programme national de rénovation urbaine) à l'ANRU 2 (Nouveau programme national de renouvellement urbain, NPNRU) : quelle continuité ?

3.1. L'ANRU 2, lancé en 2014 suite à la loi¹³² de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, prolonge cette dynamique de transformation urbaine dans certains quartiers

131 http://www.onpv.fr/uploads/media_items/rapport-2017.original.pdf

132 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028636804&categorieLien=id>

Les nouveaux projets du Nouveau Programme National de Renouveau Urbain (NPNRU, dit « ANRU 2 »)



Corse - 1 projets	
Provence - Alpes - Côte d'Azur - 4 projets	
Normandie et Bretagne - 7 projets	
Bourgogne - Franche Comté - 9 projets	
Pays de la Loire - 14 projets	Grand Est - 10 projets
Nouvelle Aquitaine - 15 projets	Centre-Val-de-Loire - 16 projets
Occitanie - 17 projets	Hauts-de-France - 24 projets
Auvergne-Rhône-Alpes - 31 projets	Île-de-France - 25 projets

Source : Data Gouv (2016), ANRU (2019). © Institut Montaigne, 2020.

Le niveau de portage de l'ANRU 2 est l'échelle intercommunale et non plus le niveau communal comme pour l'ANRU 1. Ce changement d'échelle pour les projets ANRU 2 depuis 2014, un fonctionnement plus complexe de l'agence ainsi que la superposition de l'ANRU 1 et de l'ANRU 2 sont autant de facteurs qui ont contribué à un ralentissement des activités de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) de 2014 à 2018.

Après cette période d'affaiblissement de la dynamique et de l'ambition de la rénovation urbaine, des modalités plus conséquentes du financement du budget de l'ANRU ont été établies en 2018 entre l'État, Action logement et les bailleurs sociaux. À la suite de conventions signées entre ces acteurs¹³³, les chiffres clés du nouveau programme ANRU 2 sont les suivants :

- Le budget de l'ANRU est de 10 milliards d'euros¹³⁴ décomposé en : 7 milliards d'euros investis par Action Logement, 2 milliards d'euros par les bailleurs sociaux et 1 milliard d'euros par l'État.
- 216 quartiers d'intérêt national représentant plus de 2 M d'habitants identifiés comme prioritaires par l'ANRU.
- 274 sites d'intérêt régional, repérés par les préfets de région dans le cadre d'une réflexion avec les collectivités, pour lesquels l'ANRU intervient dans une moindre mesure.

195

3.2. En plus du développement économique, l'ANRU 2 fait face à de nombreux défis pour lesquels les réponses apportées par l'ANRU 1 ont été insuffisantes

En parallèle du développement économique, les autres thèmes pour lesquels une amélioration de l'ANRU 2 par rapport à l'ANRU 1 est attendue est notamment la pérennité des opérations de transformation urbaine et la lutte contre la ségrégation par l'habitat. Certains quartiers rénovés grâce à l'ANRU 1 commencent

133 Loi de finances pour 2018 ; Convention État- Action logement du 16 janvier 2018 ; Convention État-Action logement-ANRU du 11 juillet 2018.

134 Pour la période 2014/2030, le gouvernement escompte grâce à l'intervention de l'ANRU, un effet de levier vis à vis des apports publics et privés, similaire à celui du PNRU.

déjà à se dégrader. Il serait utile que l'ANRU 2 favorise une plus grande durabilité des investissements réalisés.

L'ANRU 2 doit aussi permettre de lutter plus efficacement que l'ANRU 1 contre la ségrégation sociale par l'habitat. L'ANRU 1 fait en effet l'objet de critiques pour ne pas être parvenu à rétablir la mixité sociale exigée. Selon des experts tels que Renaud Epstein, ce constat est valable pour l'ANRU 1 « qu'on l'apprécie à l'échelle des quartiers, où la démolition-reconstruction a produit de la fragmentation résidentielle et de la ségrégation sociale, ou à l'échelle des agglomérations, où les écarts entre les quartiers prioritaires et leur environnement renseignés par l'ONZUS ont été en s'accroissant depuis 2003 »¹³⁵.

Les récentes dispositions de la loi Élan concernant l'attribution d'au moins 50 % des logements sociaux aux demandeurs éligibles aux revenus les plus élevés dans les QPV et l'attribution d'au moins 25 % des logements sociaux des quartiers hors QPV aux ménages les plus modestes, sont en ce sens positives pour apporter de la diversité sociale dans les quartiers¹³⁶. La loi Élan impose également aux bailleurs sociaux depuis le 1^{er} janvier 2019 de réexaminer la situation de chaque ménage tous les 3 ans afin de proposer un logement adapté aux besoins de la famille. En cas de changement de situation, les dossiers sont transmis à la commission d'attribution des logements (CAL).

135 Renaud Epstein, « ANRU : mission accomplie ? » dans J. Donzelot, *À Quoi sert la rénovation urbaine ?*, PUF, 2012.

136 <https://www.gouvernement.fr/action/elan-une-loi-pour-l-evolution-du-logement-de-l-amenagement-et-du-numerique>

Les dispositions juridiques relatives aux quotas de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU)

Les communes de plus de 3 500 habitants appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent disposer de 25 % de logement social, en regard des résidences principales, d'ici 2025. Toutefois, dans les communes appartenant à des territoires dont la situation locale ne justifie pas un renforcement des obligations de production, cette obligation est fixée à 20 % de logements sociaux.

La loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 a révisé les conditions d'exemption des communes du dispositif SRU, pour permettre le recentrage de l'application des obligations SRU sur les territoires sur lesquels la demande de logement social est avérée, tout particulièrement les territoires agglomérés ou, à défaut, bien connectés aux bassins de vie et d'emplois. Un décret, pris par le ministre en charge du logement en début de chaque période triennale, fixe, pour une durée de trois ans, la liste des communes exemptées des obligations de mixité sociale.

Les communes déficitaires sont :

- redevables d'un prélèvement annuel opéré sur leurs ressources, proportionnel à leur potentiel fiscal et au déficit en logement social par rapport à l'objectif légal,
- soumises à un rythme de rattrapage défini pour trois ans qui doit leur permettre d'atteindre le taux légal en 2025.

Les sanctions prononcées par les préfets à l'encontre des communes carencées ont été alourdies successivement par les lois « Duflot » du 18 janvier 2013, Alur du 24 mars 2014 et égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017. Elles permettent notamment : .../...

- la majoration jusqu'à cinq fois le prélèvement initial dû par les communes qui ne respectent pas leurs objectifs triennaux de production de logements sociaux,
- la possibilité de reprise de la délivrance des autorisations d'urbanisme par le préfet, sur tout ou partie du territoire des communes défaillantes, en substitution des maires,
- la reprise automatique par le préfet du droit de préemption urbain de la commune pour la réalisation de logements sociaux.

La loi Elan prévoit un dispositif expérimental qui permet de transférer aux intercommunalités, compétentes en matière de Plans locaux d'urbanisme (PLU) et couvertes par un Plan local d'habitat (PLH), les obligations communales de quotas SRU dans un objectif de mutualisation.

3.3 Pour construire et rénover plus de logements sociaux, l'ANRU 2 doit capitaliser sur le regroupement des organismes HLM qui a lieu d'ici le 1^{er} janvier 2021

Pour rendre les 800 organismes de logements sociaux plus efficaces dans leur gestion afin de construire et de rénover plus de logements sociaux, la loi Élan¹³⁷ prévoit un regroupement des organismes HLM. Les organismes HLM qui gèrent moins de 12 000 logements ou qui gèrent un chiffre d'affaires de moins de 40 millions d'euros devront se regrouper avant le 1^{er} janvier 2021. Ce seuil ne s'applique ni aux coopératives et aux sociétés d'économies mixtes ni à l'Outre-mer et la Corse. Cette évolution nous semble positive car elle conduit à professionnaliser davantage les organismes construisant ou gérant des logements sociaux ainsi qu'à améliorer dans l'ensemble leur solidité financière.

¹³⁷ http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/evolution_logement_aménagement_numerique

4. Des dispositifs pour l'emploi dans les quartiers prioritaires aux résultats mitigés

La politique de la ville s'est concentrée sur les sujets liés au bâti à travers la rénovation urbaine. Pourquoi? Parce que c'est aisément pilotable par la puissance publique. C'est aussi quantifiable. Enfin, de nombreux immeubles et autres cités en avaient bien besoin. Le problème, c'est que l'on a laissé de côté l'action destinée à améliorer la cohésion sociale et la situation économique des habitants des quartiers prioritaires.

Nous aborderons donc ici les principales caractéristiques liées à l'emploi et au niveau de qualification des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), ainsi que les dispositifs pour l'emploi déployés dans le cadre de la politique de la ville, mais également dans le cadre du droit commun.

4.1. À caractéristiques économiques spécifiques, ciblage spécifique

199

Comme l'indique le rapport de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) sur le développement économique des quartiers, le taux de chômage reste deux fois et demie plus élevé dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) qu'ailleurs¹³⁸. Il peut être expliqué par des facteurs divers tels que l'isolement social des quartiers, la distance physique aux emplois, l'inadéquation entre compétences offertes et demandées ou la discrimination en raison de l'origine ou du lieu de résidence.

Les jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) tendent à rencontrer plus de difficultés à s'insérer dans la vie professionnelle que leurs homologues vivant hors des QPV. Trois ans après leur sortie de formation initiale, 37 % des jeunes au moins bacheliers issus des quartiers prioritaires ne travaillent pas, contre 22 % dans les autres quartiers limitrophes. Le temps d'accès moyen au premier emploi est plus long et les périodes d'embauche

138 <http://www.onpv.fr/publications>

plus courtes durant les trois premières années de vie active. Par ailleurs, l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) souligne aussi que 75 % des résidents de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) sont peu ou pas diplômés, contre une proportion qui tombe à 50 % des résidents des quartiers environnants. Pour autant, ce différentiel, qui n'est qu'une moyenne, aurait tendance à se réduire avec les nouvelles générations. Ainsi, 46 % des jeunes sortant de scolarité en 2013 sont pas ou peu diplômés dans les quartiers prioritaires contre 23 % dans les autres quartiers¹³⁹.

Pour faire face à ces difficultés économiques structurelles dans les quartiers, des politiques publiques volontaristes en matière d'emplois ainsi que des dispositifs d'exonérations fiscales ont été développés.

La convention 2016-2020 liant le ministère du travail et le ministère de la ville prévoit en effet des objectifs spécifiques de ciblage en direction des habitants des quartiers prioritaires. Selon cette convention, la part des bénéficiaires des dispositifs en faveur de l'emploi provenant des QPV doit correspondre *a minima* à la proportion¹⁴⁰, au niveau national, de chômeurs résidant dans les quartiers prioritaires, soit 13 %. Les habitants des QPV représentent par ailleurs 22 % des demandeurs d'emploi très peu qualifiés et 11 % du total des demandeurs d'emploi, alors qu'ils ne constituent que 8 % de la population française.

Les conventions¹⁴¹ établies 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 quartiers prioritaires (QPV) dans les principaux dispositifs de l'emploi. De plus, 15 % des dépenses du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) sont dédiées aux habitants des QPV et le dispositif des emplois francs est exclusivement réservé aux habitants des QPV.

139 Rapport annuel 2018 de l'Observatoire national de la politique de la ville.

140 Avis d'Annaïg Le Meur pour la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale relatif au PLF 2019 (cohésion des territoires- ville).

141 <https://www.cget.gouv.fr/convention-interministerielle-d-objectifs-2016-2020-entre-le-ministere-de-la-ville-le-ministere-de-l-emploi-et-le-service-public-de-l-emploi>

L'efficacité de ces dispositifs est variable. Nous allons à présent analyser les caractéristiques et les résultats des principaux dispositifs pour l'emploi en insistant sur leurs effets dans les quartiers pauvres.

4.2. Les principaux dispositifs pour l'emploi et l'insertion en direction des habitants des quartiers pauvres

Au regard des difficultés importantes constatées en matière d'accès à l'emploi et d'insertion professionnelle, des dispositifs, tant de droit commun que d'exception territoriale, ont été mis en place. Comment apprécier leur efficacité ? L'efficacité de ces dispositifs est variable¹⁴². Ils sont probablement insuffisants car ils ne permettent pas de supprimer les importantes difficultés économiques que subissent les quartiers pauvres.

En revanche, ils contribuent à réduire ces importantes difficultés et permettent d'améliorer l'égalité des chances dans les quartiers pauvres par rapport à l'ensemble du territoire. Il est positif de constater que la part des bénéficiaires des dispositifs en faveur de l'emploi provenant des QPV correspondent *a minima* à la proportion, au niveau national, de chômeurs résidant dans les quartiers prioritaires.

Nous allons à présent analyser les caractéristiques et les résultats de ces principaux dispositifs pour l'emploi en insistant sur leurs effets dans les quartiers pauvres.

► Les parcours emplois compétences (PEC) se sont substitués aux emplois aidés

En 2018, les parcours emplois compétences (PEC), qui se substituent aux emplois aidés, ont atteint l'objectif fixé étant donné que 13 % ont été prescrits en faveur de demandeurs d'emploi résidant en QPV. En revanche, la diminution de leur nombre total a eu des conséquences négatives pour les quartiers pauvres.

142 Voir notamment « Seine-Saint-Denis, les batailles de l'emploi et de l'insertion », mai 2020 <https://www.institutmontaigne.org/publications/seine-saint-denis-les-batailles-de-lemploi-et-de-linsertion>

Depuis le 1^{er} janvier 2018¹⁴³, les contrats aidés sont transformés en parcours emplois compétences (PEC) dans le but de faciliter l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi¹⁴⁴. Le PEC est autorisé uniquement dans le secteur non-marchand (employeurs publics et associations). Ces emplois ciblent les publics les plus éloignés du marché du travail, souvent en situation de handicap ou de très grande précarité. Par rapport aux contrats aidés, les parcours emploi compétences se caractérisent non seulement par une sélection des employeurs en fonction de leur capacité à offrir un parcours permettant l'insertion professionnelle, mais aussi par une définition préalable des compétences que le bénéficiaire doit acquérir et une définition des actions de formation et d'accompagnement à mettre en place.

Il est important de souligner qu'avec l'ancienne version des contrats aidés, les taux d'insertion dans l'emploi étaient plus faibles dans les QPV, quel que soit le contrat aidé et y compris à niveau de formation comparable. De manière plus générale, les contrats aidés dans le secteur non marchand n'amélioraient pas l'employabilité de leurs titulaires.

Le nombre de contrats aidés dans sa nouvelle version est en très forte diminution. Alors qu'environ 291 000 contrats aidés étaient prescrits en 2017 (CAE, CIE, emploi d'avenir), les parcours emplois compétences devraient être au nombre de 100 000 à la fin de l'année 2019. Cette limitation a eu des effets négatifs pour de nombreuses collectivités et associations présentes dans les quartiers pauvres. À la différence des contrats aidés, les PEC prévoient une baisse de la prise en charge du contrat par l'État puisqu'elle atteint 50 % contre 75 % précédemment. Les associations ont dès lors plus de difficultés à embaucher les personnes. Avant la réduction importante des contrats aidés à partir de 2017, 38 % de ces contrats d'un an étaient signés par des associations.

143 <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/parcours-emploi-competences/article/parcours-emploi-competences>

144 Les « parcours emploi compétences (PEC) » ont remplacé les contrats aidés suivants : les emplois d'avenir ainsi que les contrats uniques d'insertion (CUI) qui se subdivisaient en contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) pour le secteur non-marchand et les contrats initiative emploi (CUI-CIE) dans le secteur marchand.

À l'automne 2018, environ 7 % des associations employeuses de contrats aidés un an plus tôt avaient disparu. Les associations culturelles et sportives sont les plus touchées par cette réduction des emplois aidés.

Dans le cadre du plan de relance dévoilé le 3 septembre 2020, le gouvernement annonce 60 000 PEC supplémentaires pour l'année 2021, une mesure dont il évalue le coût à 417 M€¹⁴⁵.

► Le dispositif adultes-relais

Le contrat adultes-relais permet à certaines personnes éloignées de l'emploi d'assurer des missions de médiation sociale et culturelle de proximité, dans le cadre d'un contrat d'insertion. Le dispositif adulte-relais est destiné à améliorer les relations entre habitants et services publics, ainsi que les rapports sociaux dans les espaces publics des quartiers prioritaires (QPV). L'employeur doit être une administration, une association ou une entreprise privée chargée de la gestion d'un service public. Près de 80 % des adultes relais sont employés par des associations.

203

Le dispositif des adultes-relais, qui concernait 4 000 postes en 2018, devrait atteindre le seuil des 5 000 emplois en 2019.

La création de 1 000 postes supplémentaires d'adultes-relais dans les quartiers prioritaires en 2019 figurait dans les 40 engagements gouvernementaux décidés à l'été 2018 afin de soutenir les associations de proximité et les acteurs de la médiation sociale¹⁴⁶.

Le contrat adultes-relais est ouvert aux personnes âgées d'au moins 30 ans, sans emploi ou bénéficiant d'un PEC (parcours emploi compétence), et résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Une convention est conclue avec l'État pour une durée maximale de 3 ans reconductible 2 fois,

145 https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/cfiles/mesures_france_relance.pdf

146 https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/dp-feuillederoute-pv_2018-10_web.pdf

qui s'accompagne d'une aide forfaitaire annuelle qui s'élève à 19 349 euros au 1^{er} juillet 2018¹⁴⁷.

Le bilan des adultes relais est dans l'ensemble positif au regard d'un objectif de cohésion sociale¹⁴⁸.

Concernant le domaine de compétence « accueil, orientation et mise en relation avec les institutions », près de 9 000 interventions mensuelles sont en moyenne réalisées par les adultes-relais¹⁴⁹.

Pour la « prévention et gestion des tensions, incompréhensions et conflits », les interventions dans des situations conflictuelles faites chaque mois par des adultes-relais sont estimées à 8 200¹⁵⁰.

Pour la médiation scolaire, une étude du laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) de Sciences Po Paris¹⁵¹ relative à l'expérimentation de médiation scolaire (étude effectuée entre 2012 et 2014) dans des établissements en QPV et dans le zonage de l'éducation prioritaire conclut à une diminution de 11 % du sentiment de harcèlement au collège grâce aux médiateurs. Les résultats sont particulièrement positifs en sixième avec une baisse des absences des élèves et une diminution de 46 % du harcèlement et de 90 % du cyber-harcèlement chez les garçons de sixième.

En revanche, le dispositif présente des résultats insuffisants en matière d'insertion professionnelle. Selon l'enquête du CGET (devenu l'Agence nationale de la cohésion des territoires) consacrée en 2015 aux adultes relais, le taux d'insertion professionnelle des adultes relais sortant volontairement du dispositif (environ 800 personnes par an) est de 58 %.

147 <https://www.associationmodeemploi.fr/article/l-etat-renforce-son-soutien-aux-adultes-relais.69120>

148 Rapport d'information du Sénat sur le dispositif d'adultes relais, novembre 2016, Daniel Raoul.

149 CGET, enquête annuelle du suivi du programme adultes relais, 2015, rapport national.

150 CGET, enquête annuelle du suivi du programme adultes relais, 2015, rapport national.

151 LIEPP, Comment lutter contre la violence et le harcèlement à l'école et au collège, 2015, évaluation du programme de déploiement de 40 médiateurs dont la mission est de prévenir et réguler la violence par des actions de médiation sociale.

► L'action des missions locales pour l'emploi des jeunes

Les 436 missions locales exercent une mission de service public de proximité afin de permettre à tous les jeunes de 16 à 25 ans de surmonter les difficultés qui font obstacle à leur insertion professionnelle et sociale. Plus d'un million de jeunes sont accompagnés, chaque année, par les missions locales. Selon l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), au cours de l'année 2017, 308 000 jeunes habitant des QPV ont été en contact avec une mission locale, soit 14 % de l'ensemble des jeunes suivis en missions locales. Parmi eux, 62 000 ont été accueillis pour la première fois. Les jeunes des quartiers prioritaires représentent ainsi 15 % des primo-accueillis au cours de l'année 2017.

Les missions locales encadrent le dispositif de la Garantie jeunes. La Garantie jeunes permet d'accompagner les jeunes entre 16 et 25 ans en situation de grande précarité¹⁵² vers l'emploi ou la formation, et s'accompagne d'une aide financière de près de 500 euros par mois. Un quart de ses bénéficiaires résident dans un quartier prioritaire.

Entre 2013 et 2018, la Garantie jeunes a été attribuée à quelques 229 000 jeunes en situation de grande fragilité¹⁵³. Le dispositif semble avoir un effet sur l'insertion dans l'emploi de ses bénéficiaires, dans la mesure où 29 % d'entre eux sont en emploi 8 mois après l'entrée en dispositif et 41 % au bout de 19 mois¹⁵⁴.

► L'école de la deuxième chance

L'école de la deuxième chance (E2C) accueille les jeunes de 16 à 25 ans en voie d'exclusion, sans emploi ni qualification. Elle propose une formation permettant de s'insérer professionnellement et socialement. La durée de formation est variable et le jeune est rémunéré. Environ 40 % des bénéficiaires doivent être issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

152 Qui ne sont ni scolarisés, ni en formation, ni au travail.

153 <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/etudes-et-syntheses/dares-analyses-daes-indicateurs-daes-resultats/article/la-garantie-jeunes-quels-jeunes-et-quel-bilan-apres-cinq-ans>

154 Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, *La Garantie jeunes : quels jeunes et quel bilan après cinq ans ?*, DARES Analyse, n° 018, avril 2019.

Le rapport d'activité 2018 du réseau écoles de la deuxième chance indique qu'un an après leur sortie du réseau, six jeunes sur dix bénéficient « d'une situation favorable d'emploi ou de formation ». Globalement, le taux de sorties positives correspondant à un retour à l'emploi ou en formation, est de 60 % dont 22 % de formation qualifiante, 11 % de contrats en alternance, 24 % de contrats de travail et 2 % de contrats aidés¹⁵⁵.

► L'établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE)

L'établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) a été créé en 2005. La finalité première des EPIDE est l'accès à l'emploi pour des publics sans qualifications, sans diplôme, voire en voie de marginalisation. Il ne s'agit généralement pas de décrocheurs récents (l'âge minimum d'entrée à l'EPIDE étant de 18 ans alors que l'instruction n'est obligatoire que jusqu'à 16 ans). L'EPIDE dispose de 19 centres répartis sur 15 régions du territoire métropolitain.

L'entrée à l'EPIDE se fait sur la base du volontariat. Les volontaires de l'EPIDE ont souvent des trajectoires de vie complexes : 25 % viennent de l'Aide sociale à l'enfance (ASE). Près de 3 500 jeunes suivent le parcours proposé par l'EPIDE chaque année, en internat de semaine sur une durée moyenne de 8 mois. Ils ont droit à une mise à niveau des savoirs de base, des formations numériques et à des stages dans le cadre d'un parcours centré sur le projet professionnel.

Environ 30 % des personnes bénéficiaires du dispositif sont issues des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Une étude récente sur les trajectoires des jeunes passés par la formation montre qu'entre 6 mois et 18 mois après la sortie, 60 % des jeunes adultes sont insérés en emploi, dont 70 % en CDI.

► Le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) a un ciblage spécifique aux habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)

À l'échelle nationale, l'objectif du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) est de proposer en cinq ans une amélioration de la qualification des jeunes

¹⁵⁵ <https://reseau-e2c.fr/wp-content/uploads/2019/04/CP-Resultats-statistiques-2018.pdf>

et des demandeurs d'emploi, avec notamment le financement de :

- un million de places de formation pour les chômeurs peu qualifiés ;
- 470 000 actions pour les jeunes décrocheurs ;
- 330 000 actions de préparation aux dispositifs d'alternance.

Le pouvoir exécutif s'est engagé, dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), à flécher 2 milliards d'euros vers les quartiers prioritaires sur les 15 milliards d'euros dont bénéficiera ce plan au cours du quinquennat. Entre 2018 et 2022, 150 000 jeunes sans qualification et 150 000 chômeurs de longue durée issus de QPV devraient bénéficier de parcours de formation.

► **Les emplois francs : une aide à l'embauche pour les habitants des QPV**

Les emplois francs, lancés en 2018, consistent en une aide financière versée à tout employeur privé qui recrute un demandeur d'emploi résidant en Quartier prioritaire de la politique de la ville. Expérimenté entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 décembre 2019 dans 738 QPV, dont tous ceux des Hauts-de-France, de l'Île-de-France, des Ardennes, des Bouches-du-Rhône, de la Haute-Garonne, du Maine-et-Loire et du Vaucluse, le dispositif a été généralisé à l'ensemble des QPV le 1^{er} janvier 2020.

Le contrat de travail doit être un CDD d'au moins six mois ou un CDI. La prime versée aux entreprises qui recrutent un habitant des quartiers prioritaires est de 15 000 euros étalés sur trois ans pour un CDI et de 5 000 euros sur deux ans pour un CDD de plus de six mois. Ces aides ont été revalorisées par rapport à la version des emplois francs mise en place lors du précédent quinquennat, et leurs modalités assouplies. Contrairement aux emplois francs expérimentés à partir de 2013, la domiciliation de l'employeur n'entre plus en ligne de compte, et la condition d'âge disparaît.

Le premier bilan de l'expérimentation est mitigé. En effet, 4 300 emplois francs (plus de 80 % en CDI) avaient été signés fin février 2019, près d'un an après le lancement du dispositif. 87 % des employeurs étaient alors des entreprises privées et 13 % des associations. Environ 30 % des embauchés étaient demandeurs d'emploi depuis au moins un an. Le ministère tablait sur 40 000 emplois créés d'ici fin 2020 mais la crise a réduit le nombre d'embauches.

Pour renforcer encore l'impact de ce dispositif, le gouvernement envisage donc, en septembre 2020, de permettre aux entreprises de cumuler l'aide à l'embauche pour les emplois francs (jusqu'à 5 000 euros) avec celle prévue dans le plan dit Jeunes (jusqu'à 4 000 euros) pour favoriser l'embauche des jeunes chômeurs de ces quartiers prioritaires. Le soutien financier pourrait ainsi être porté jusqu'à 9 000 euros la première année pour une embauche en CDI¹⁵⁶.

La prime susmentionnée de 4 000 euros, qui pourrait être ainsi cumulée aux emplois francs, s'inscrit pour sa part dans le plan « Un jeune, une solution » dévoilé en juillet 2020 avec le but affiché d'éviter de sacrifier la jeunesse sur l'autel de la crise liée au covid-19. Cette prime s'élève à 1 000 euros par trimestre, pendant un an, pour toute embauche d'un jeune de moins de 26 ans dans le cadre d'un contrat d'au moins trois mois d'ici fin janvier 2021. Contrairement aux emplois francs, auxquels elle pourrait s'ajouter, elle ne concerne cependant pas que les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville¹⁵⁷.

► Une action conséquente de Pôle emploi dans les QPV

Environ un quart des agences Pôle emploi sont situées dans des quartiers prioritaires. Les disparités de dotation en moyens entre agences sur le territoire restent cependant fortes et un rééquilibrage demeure nécessaire au profit des territoires les plus défavorisés¹⁵⁸. Les territoires les plus défavorisés ne sont ainsi pas mieux dotés en termes de conseillers placement par demandeur d'emploi que les autres. Pôle emploi opère des corrections dans ce domaine depuis 2014.

Les résidents des quartiers pauvres sont aussi davantage concernés par des modalités d'accompagnement « renforcé » et de « l'accompagnement global » mis en place par Pôle emploi et les départements pour assurer un suivi personnalisé. Environ 21 % des bénéficiaires de ce mode d'accompagnement résident dans

156 <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/exclusif-le-gouvernement-va-muscler-les-aides-a-l'embauche-des-jeunes-des-quartiers-1244233>

157 <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/mise-en-place-de-l'aide-a-l'embauche-de-4-000-euros>

158 Pôle emploi.

159 Évaluation par l'IGAS et l'IGF de la convention tripartite 2015-2018 entre l'État, l'Unedic et Pôle Emploi.

un quartier prioritaire de la politique de la ville, contre 12 % des inscrits¹⁶⁰. Les bénéficiaires de cet accompagnement renforcé bénéficient d'un taux de retour à l'emploi supérieur de 27 % aux demandeurs n'en ayant pas bénéficié.

► Le label « Grande école du numérique »

Partant du constat que de beaucoup d'emplois ne sont pas pourvus dans le domaine du numérique et que de nombreux jeunes sont à la recherche d'emplois, le label Grande école du numérique a été créé en 2015. Ce label est accordé à des formations en fonction d'un cahier des charges qui exige notamment que chaque formation forme gratuitement au minimum 10 personnes peu ou pas qualifiées, en recherche d'emploi, par session. Plus de 750 formations sont actuellement labellisées « Grande école du numérique ». Entre 2015 et fin 2019, environ 30 000 personnes devraient avoir été formées par des organismes labélisés « Grande école du numérique ».

► Les territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD)

Ce dispositif se distingue par le choix hétéroclite de ses territoires d'expérimentation. En novembre 2016, 10 territoires, ruraux ou urbains, ont été sélectionnés par la ministre du Travail pour tester le dispositif. Ils comptent tous entre 5 000 et 10 000 habitants et doivent expérimenter la démarche pendant 5 ans. Considérant que personne n'est inemployable et que le chômage de longue durée entraîne un coût pour la collectivité, le dispositif utilise cet argent pour employer des chômeurs et répondre à des besoins de proximité. Des entreprises à but d'emploi se sont créées à partir de 2017 dans ces territoires expérimentaux, mais ne doivent pas entrer en concurrence avec des sociétés déjà présentes, pour éviter de nuire aux professionnels locaux. Les chômeurs embauchés sont en CDI et peuvent choisir leur temps de travail.

Le 20 février 2020, le gouvernement a confirmé l'extension du dispositif zéro chômeur. Cette extension concerne pour l'instant de nouvelles zones rurales. Il reste à voir s'il sera étendu plus spécifiquement à l'avenir aux quartiers prioritaires de la politique de la ville.

160 <http://www.pole-emploi.org/accueil/actualites/2018/egalite-des-territoires-priorite-aux-quartiers.html?type=article>

► La réservation de places dans les concours de la haute fonction publique

En octobre 2020, la ministre de la transformation et de la fonction publique annonce que des places vont être « réservées », dès 2021, aux candidats issus des milieux modestes dans tous les futurs concours de la haute fonction publique¹⁶¹. Cette mesure doit concerner l'École nationale d'administration (ENA), mais aussi les concours destinés au recrutement de magistrats, de commissaires ou encore de directeurs d'hôpital. Cette initiative, mise en œuvre « au moins à titre expérimental » selon la ministre, vise à démocratiser ces concours.

Les critères permettant de qualifier l'origine modeste des candidats ne semblent toutefois pas définis à ce stade. Si la mesure doit concerner notamment les élèves des 27 classes préparatoires créées par les écoles de la haute fonction publique, elle a vocation, plus largement, à inciter des bacheliers de quartiers prioritaires de la politique de la ville – mais aussi de zones de revitalisation rurale – à se porter candidats. Les habitants des QPV devraient ainsi bénéficier de cette opportunité sans en être la cible exclusive. La ministre réfute d'ailleurs la notion de discrimination positive, préférant parler de réponse à l'autocensure.

4.3. Des dispositifs d'exonération fiscale aux résultats mitigés : le cas des zones franches urbaines – territoires entrepreneurs

Dans le même esprit que ces outils d'aide à l'emploi, des dispositifs fiscaux d'exception territoriale ont été développés dans les quartiers pour favoriser l'emploi local et plus globalement leur développement économique¹⁶².

Via des exonérations fiscales, les politiques de zones franches visent à attirer les entreprises dans les quartiers défavorisés pour abaisser le taux de chômage dans les quartiers et corriger le mauvais appariement spatial des travailleurs et

¹⁶¹ https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/10/07/amelie-de-montchalin-la-haute-fonction-publique-a-perdu-en-diversite-sociale_6055042_823448.html

¹⁶² Rapport de l'ONPV paru en avril 2019 sur l'emploi et le développement économique dans les quartiers prioritaires, tome 1, partie rédigée par Miren Lafourcade et Florian Mayneris consacrée au retour sur l'expérience des ZFU ; Portail de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics ; service-public.fr.

des entreprises. En conditionnant certaines des exonérations à l'embauche des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), les politiques de zones franches espèrent compenser, au moins partiellement, leur faible employabilité liée notamment à une formation insuffisante, un manque d'assimilation des codes du monde du travail ou à diverses formes de discrimination.

► Diverses zones franches ont été mises en place depuis trois décennies :

Aux premières zones d'entreprises créées à la fin des années 1980, se sont substituées les zones franches urbaines (ZFU) en 1996, devenues les zones franches urbaines - territoires entrepreneurs (ZFU-TE) en 2014.

Les zones franches urbaines - territoires entrepreneurs (ZFU-TE) sont des quartiers de plus de 10 000 habitants, situés dans des périmètres géographiques sensibles et défavorisés. En 2016, 83 400 établissements sont implantés dans l'une des 100 zones franches-territoires entrepreneurs (ZFU-TE).

Pour favoriser le développement économique de ces zones, les entreprises souhaitant s'y implanter bénéficient d'un dispositif d'exonération d'impôt sur les bénéfices (impôt sur les sociétés ou impôt sur le revenu) à taux plein pendant 5 ans, puis à taux dégressif pendant 3 ans (60 % pour les bénéfices réalisés la 6^e année, 40 % pour la 7^e année et 20 % pour la 8^e et dernière année)¹⁶³.

163 Pour bénéficier de ce dispositif d'exonération d'impôt, les entreprises, quel que soit leur statut juridique et leur régime d'imposition, doivent remplir les critères suivants :

- exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale ou libérale ;
- s'implanter en ZFU avant le 31 décembre 2020 ;
- avoir 50 salariés maximum ;
- réaliser un chiffre d'affaires ou un total de bilan inférieur à 10 M€ ;
- le capital de l'entreprise ne doit pas être détenu pour plus de 25 % par une entreprise de plus de 250 salariés ;
- les entreprises créées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2020 doivent avoir au moins 50 % de leur effectif salarié (en CDI ou en CDD d'au moins 12 mois) résidant en ZFU-TE ou au moins 50 % de leur effectif salarié embauché (en CDI ou en CDD d'au moins 12 mois) résidant en ZFU-TE ;
- pour les entreprises créées à partir du 1^{er} janvier 2016, l'exonération d'impôt sur les bénéfices est subordonnée à la signature d'un contrat de ville.

À partir de janvier 2015, la refonte du dispositif des zones franches urbaines (ZFU) en zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (ZFU-TE) implique un changement de régime : alors que les entreprises implantées en ZFU avaient droit à la fois à une exonération d'impôt sur les bénéfices et une exonération sur les cotisations sociales, les entreprises implantées dans les ZFU-TE à partir du 1^{er} janvier 2015 ne bénéficient à présent que de l'exonération d'impôt sur les bénéfices. Par ailleurs les déductions fiscales sont plafonnées dans le cadre des ZFU-TE à 50 000 euros contre 100 000 euros auparavant. Ce montant est majoré de 5 000 euros par nouveau salarié du quartier.

► Un bilan contrasté pour les mesures d'exonérations fiscales dans les quartiers : d'importants effets d'aubaine pour l'emploi et des effets disparates pour les salaires¹⁶⁴

L'ambition première des mesures d'exonération fiscale, à savoir rapprocher les emplois des populations qui ont des difficultés à y accéder, reste largement inaboutie. Les zones franches urbaines (ZFU) n'ont jusqu'à présent pas provoqué de baisse sensible et durable du taux de chômage de leurs résidents. Le bilan est toutefois quantitativement positif en considérant les implantations d'entreprises et les créations d'emplois dans les zones franches urbaines (ZFU).

Globalement, les zones franches urbaines ont réussi à attirer des entreprises, qui ont créé des emplois, mais ce succès doit être relativisé par l'effet d'aubaine : en l'absence du dispositif, les entreprises se seraient implantées dans un autre quartier de la commune. Dans le cadre des zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ZFU-TE), la signature d'un contrat entre l'entreprise souhaitant s'implanter dans un quartier et les acteurs de la vie économique locale de ce quartier est prévue. Ce mécanisme vise à limiter le risque d'effet d'aubaine en s'assurant de la cohérence du choix par l'entreprise de son lieu d'implantation.

Lorsqu'elles ont lieu, les créations d'activités se font dans les zones franches urbaines les moins enclavées géographiquement, les mieux desservies par les transports urbains, les moins déficitaires en matière d'attractivité initiale et

¹⁶⁴ Rapport annuel 2018 l'ONPV.

correspondent principalement à des établissements qui se seraient de toute façon créés au sein des communes englobantes (mais hors des zones franches).

Enfin, l'impact des zones franches urbaines sur les salaires est nul pour les quartiers les moins isolés, au sein desquels l'offre 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 zones franches urbaines les moins bien connectées aux réseaux de transports publics, un impact légèrement positif est détecté sur les salaires, en particulier pour les emplois les plus qualifiés.

B. ... Alors qu'elle pourrait investir sur les habitants et les flux économiques

De nombreux efforts ont donc été faits, depuis les années 1970, pour tenter de conduire à un renouveau urbain dans les banlieues pauvres de métropoles, qu'on présente volontiers comme des ghettos où l'urbanisme même serait l'une des causes majeures de l'intégration difficile des populations qui y vivent. La rénovation urbaine a ainsi été au cœur de la politique de la ville.

Les atouts de ces quartiers se situent pourtant ailleurs. Ils sont dynamiques et la politique de la ville devrait davantage s'atteler à capitaliser sur le potentiel de ses habitants. La Seine-Saint-Denis illustre bien ce potentiel.

Département le plus pauvre de France métropolitaine (29 %, contre 14,9 % à l'échelle nationale), la Seine-Saint-Denis est aussi l'un des départements ayant créé le plus d'emplois depuis 2007 (29 % de la masse salariale supplémentaire créée en France entre 2007 et 2018). Ce paradoxe sur le plan économique intrigue, d'autant plus que sur le plan socio-démographique la Seine-Saint-Denis est, entre autres, le département le plus jeune de France avec un indice de jeunesse de 1,77 (contre 0,99 à l'échelle nationale)¹⁶⁵, et le département à la

165 L'Insee définit l'**indicateur de jeunesse** comme le rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle des 60 ans et plus.

part d'immigrés la plus importante (29,7 % contre 9,2 % à l'échelle nationale).

Il s'agit par ailleurs d'un département particulier sur le plan de la politique de la ville. 38,3 % des habitants de Seine-Saint-Denis résident dans l'un des 63 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) – de loin la part la plus importante rapportée à la population d'un département. Comme l'indique Philippe Estèbe, la Seine-Saint-Denis est un lieu emblématique de la politique de la ville, ayant bénéficié des premières opérations « habitat et vie sociale » à partir de 1979¹⁶⁶. Comme on l'a vu, elle s'est spécialisée dans l'accueil des populations pauvres et des populations immigrées (notamment les primo-arrivants), une spécialisation ayant déjà fait l'objet de l'étude « *Le Sas ou la nasse* » par Laurent Davezies et Philippe Estèbe pour le compte de l'ANRU¹⁶⁷.

Aussi, regardons d'abord comment ce territoire emblématique « fonctionne », avec les indicateurs de pauvreté, de création d'emplois et l'immigration afin de mieux comprendre les ressorts de cette spécialisation. Des données sur la mobilité professionnelle et résidentielle permettront quant à elles d'apporter une certaine nuance à nombre d'idées préconçues. Par la suite, nous élargirons l'analyse en démontrant que l'ensemble de ces quartiers peuvent tirer parti de leur position au sein de l'écosystème métropolitain – un phénomène renforcé en région parisienne par le développement du Grand Paris.

166 Philippe Estèbe, « *Seine-Saint-Denis : le sas et la nasse* », Tous urbains, n° 22 (Juin 2018) « Parmi les pionnières figurent, dès 1984, la cité du Clos Saint-Lazare à Stains, celle des 4000 à La Courneuve et la Rose des Vents à Aulnay-sous-Bois. » (pp. 34-43)
Résumé de Laurent Davezies et Philippe Estèbe, *Le Sas ou la nasse*, étude réalisée pour l'Anru, 2011.

167 L. Davezies, P. Estèbe « *Le SAS ou la nasse ? Les deux visages de la Seine Saint-Denis* », Rapport préparé pour l'ANRU (2011).

1. Des quartiers dynamiques, riches de leur capital humain : l'illustration de la Seine-Saint-Denis

1.1 La Seine-Saint-Denis, « Ellis Island à la française »¹⁶⁸

Avant de tenter de comprendre comment la Seine-Saint-Denis est imbriquée dans l'agglomération parisienne, regardons en détail qui sont ses habitants, et notamment deux caractéristiques : leur niveau de revenus et leurs origines diverses.

En moyenne, les ménages immigrés tendent à avoir des revenus plus faibles en comparaison avec les ménages non immigrés. D'après un document de l'Insee sur le niveau de vie et la pauvreté des immigrés, en 2015 le niveau de vie annuel moyen des personnes vivant dans un ménage immigré est inférieur de 34 % à celui des personnes au sein de ménages non immigrés (16 160 euros pour les premières, contre 24 350 euros pour les secondes)¹⁶⁹.

Il est faux d'affirmer de façon systématique que plus un département a d'immigrés, plus il est pauvre : parmi les cinq départements les plus pauvres de France, l'Aude et le Pas-de-Calais ont des taux de pauvreté supérieurs de plus de cinq points à la moyenne nationale (respectivement 21,4 % et 20,3 %, contre 14,9 % en France) mais ont une population immigrée nettement en dessous de la moyenne française (8,8 % et 4,5 %, contre 9,2 % en France métropolitaine). De même, les deux départements les « moins pauvres » ont une population immigrée supérieure à la moyenne : La Haute-Savoie a un taux de pauvreté de 9,2 % et 12,3 % de sa population est immigrée, tandis que les Yvelines enregistrent un taux de pauvreté de 9,7 % et comptent 13,7 % d'immigrés dans leur population.

Avec la densification de la population immigrée en Île-de-France depuis les années 1980, la Seine-Saint-Denis a progressivement consolidé sa « fonction » dans l'accueil des populations immigrées – définies par l'Insee comme les

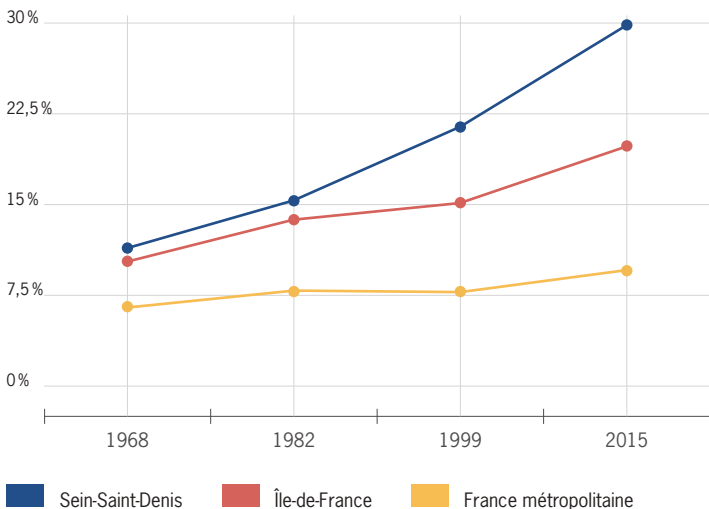
¹⁶⁸ François-Antoine Mariani, entretien avec l'auteur.

¹⁶⁹ Insee, Fiche 1.22 « Niveau de vie et pauvreté des immigrés », Les revenus et le patrimoine des ménages, édition 2018 - Insee Références (2018).

personnes nées étrangères à l'étranger et résidant en France¹⁷⁰. Celles-ci représentaient « seulement » 11,2 % de la population de la Seine-Saint-Denis en 1968, soit une part légèrement supérieure à celle de l'Île-de-France (10,2 %) et supérieure à celle de la France métropolitaine (6,5 %).

Part des immigrés dans la population en 1968, 1982, 1999 et 2015

La Seine-Saint-Denis s'est spécialisée dans l'accueil des immigrés depuis les années 1980



Source : Insee, RP 2015, 1999, 1982, 1968.

¹⁷⁰ Immigré (définition par l'Insee) : Selon la définition adoptée par le Haut Conseil à l'Intégration, un immigré est une personne née étrangère à l'étranger et résidant en France. Les personnes nées françaises à l'étranger et vivant en France ne sont donc pas comptabilisées. À l'inverse, certains immigrés ont pu devenir français, les autres restant étrangers. Les populations étrangère et immigrée ne se confondent pas totalement : un immigré n'est pas nécessairement étranger et réciproquement, certains étrangers sont nés en France (essentiellement des mineurs).

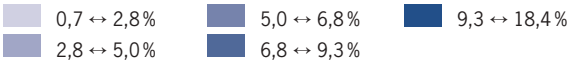
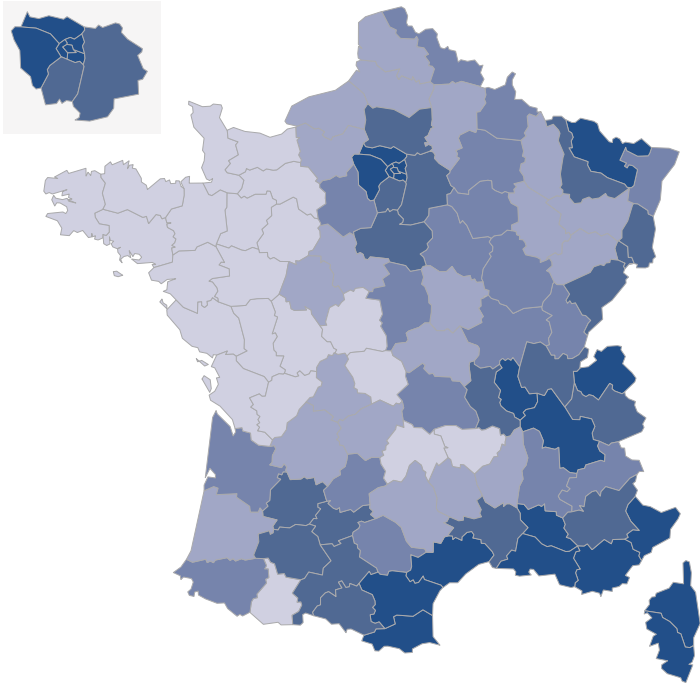
À partir des années 1980, s'amorce une dynamique de densification de la population immigrée sur le territoire de l'Île-de-France : la part des immigrés dans la population francilienne passe à 13,3 % en 1982 (contre 7,4 % en France métropolitaine), puis à 14,7 % en 1999 (contre 7,4 % à l'échelle nationale), et à 19,0 % en 2015 (contre 9,2 % à l'échelle nationale). Par ailleurs, en 1982, sur les 10 départements de France métropolitaine comptant la part d'immigrés la plus importante, seuls quatre étaient franciliens : Paris (18,4 %), la Seine-Saint-Denis (15,6 %), les Hauts-de-Seine (13,5 %), le Val-de-Marne (12,9 %). En 2015, les huit départements d'Île-de-France font partie des dix départements à la population immigrée la plus importante.

L'apport de personnes immigrées joue un rôle considérable dans la variation de la population de la Seine-Saint-Denis. En chiffres bruts, entre 1982 et 2015, la population du département est passée de 1,33 million à 1,59 million d'habitants : alors que la population totale a augmenté de 266 200 personnes (+20 %), la population immigrée a augmenté de 266 000 (+128 %).

Une analyse succincte du solde migratoire et du solde naturel de la Seine-Saint-Denis permet de mettre en lumière le rôle déterminant de l'arrivée de personnes immigrées dans ces deux indicateurs.

Part des immigrés dans la population en 1982

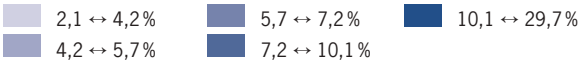
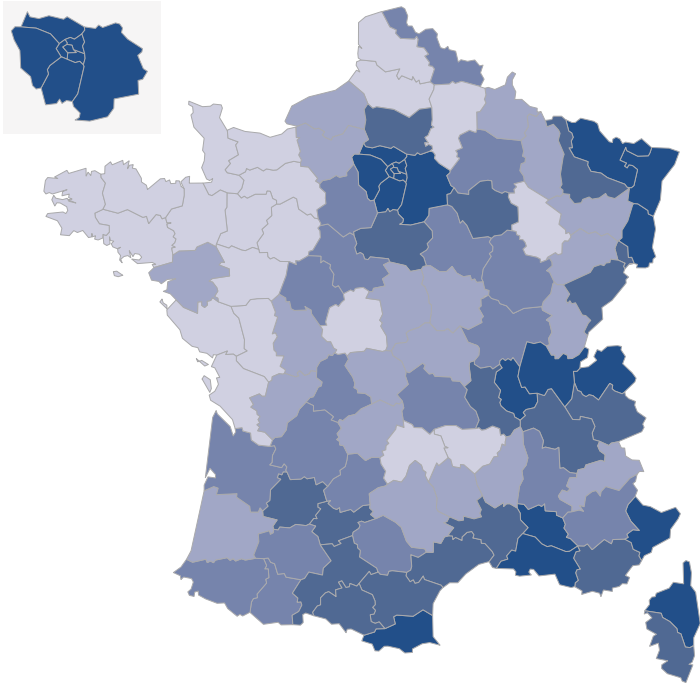
Focus Île-de-France



Source : Data Gouv (2016), Insee (2015). © Institut Montaigne, 2020.

Part des immigrés dans la population en 2015

Focus Île-de-France



Source : Data Gouv (2016), Insee (2015). © Institut Montaigne, 2020.

Les 10 départements où la part des immigrés dans la population totale est la plus importante (1982)

	Département	Région	Part des immigrés dans la population
1	Paris (75)	Île-de-France	18,4 %
2	Seine-Saint-Denis (93)	Île-de-France	15,6 %
3	Alpes-Maritime (06)	Provence-Alpes-Côte d'Azur	14,3 %
4	Pyrénées Orientales (66)	Occitanie	13,9 %
5	Hauts-de-Seine (92)	Île-de-France	13,5 %
6	Val-de-Marne (94)	Île-de-France	12,9 %
7	Haute-Corse (2B)	Corse	12,1 %
8	Corse-du-Sud (2A)	Corse	11,5 %
9	Isère (38)	Auvergne-Rhône-Alpes	11,3 %
10	Bouches-du-Rhône (13)	Provence-Alpes-Côte d'Azur	11,2 %

Les 10 départements où la part des immigrés dans la population totale est la plus importante (2015)

	Département	Région	Part des immigrés dans la population
1	Seine-Saint-Denis (93)	Île-de-France	29,7 %
2	Val-de-Marne (94)	Île-de-France	20,7 %
3	Paris (75)	Île-de-France	20,4 %
4	Val d'Oise (95)	Île-de-France	18,9 %
5	Hauts-de-Seine (92)	Île-de-France	17,8 %
6	Essonne (91)	Île-de-France	15,3 %
7	Alpes Maritimes (06)	Provence-Alpes-Côte d'Azur	14,0 %
8	Yvelines (78)	Île-de-France	13,7 %
9	Seine-et-Marne (77)	Île-de-France	13,2 %
10	Haute Savoie (74)	Auvergne-Rhône-Alpes	12,3 %

Entre 2010 et 2015 la variation annuelle du solde migratoire¹⁷¹ de la Seine-Saint-Denis était de -6 200 habitants, avec un taux d'évolution de -0,4 % par an : bien que négatif, il reste dans la moyenne de l'Île-de-France (-51 600 habitants, -0,4 % par an). En outre, si d'autres départements franciliens connaissent un solde migratoire légèrement positif, tels que la Seine-et-Marne (+1 862 habitants, +0,14 % par an) ou l'Essonne (+968 habitants, +0,08 par an), le solde migratoire négatif de la Seine-Saint-Denis est à relativiser par rapport à celui des Hauts-de-Seine (-9 300 habitants, -0,6 % par an) ou de Paris (-23 400 habitants, -1,05 % par an).

Il demeure également utile de rappeler que le solde migratoire de la Seine-Saint-Denis est bien plus négatif sur la période 1975-1999, avec un taux d'évolution annuel de la population dû au solde migratoire de -0,9 % entre 1975 et 1982, et de -1 % entre 1990 et 1999. À partir des années 2000, la situation s'améliore, le taux d'évolution annuel de la population dû au solde migratoire « remontant » à -0,4 %. Ce redressement migratoire est « presque entièrement imputable à l'apport de populations étrangères »¹⁷².

En examinant le solde naturel (somme nette des naissances et des décès), le constat est nettement différent. Entre 2010 et 2015, la population de la Seine-Saint-Denis a crû de +20 300 habitants par an, ce qui équivaut à un taux d'évolution de la population dû au solde naturel de +1,3 %, soit le taux le plus élevé de France (+0,4 %). L'Île-de-France, quant à elle, est la région qui enregistre le solde naturel le plus élevé en France métropolitaine : +0,9, soit une variation de +110 800 par an. La Seine-Saint-Denis constitue ainsi près d'un cinquième de la variation francilienne entre 2010 et 2015, alors qu'elle ne représente que 13 % de sa population. On ne sait pas par ailleurs évaluer le nombre de clandestins présents en France en général et en Seine-Saint-Denis en particulier où certaines personnes proches du dossier parlent de 100 000 voire 150 000 personnes en situation irrégulière.

171 Insee, *Du nord au sud, les mouvements naturels et migratoires opposent les départements*, paru en Décembre 2017. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3288449#tableau-figure2>

172 Philippe Estèbe, « Seine-Saint-Denis : le sas et la nasse », *Tous urbains*, n° 22 (Juin 2018).

Le Val-de-Marne, deuxième département français à la part de la population immigrée la plus importante (20,7 %), enregistre lui un taux de + 1 % par an entre 2010 et 2015, supérieur à la moyenne régionale. Il en est de même pour le Val d'Oise (18,9 % de personnes immigrées dans la population) qui a un taux de + 1 % sur la même période.

Ces données suggèrent une corrélation entre une part importante d'immigrés dans la population et un solde naturel élevé.

À l'échelle de la France, d'après le recensement national, près d'une naissance sur cinq (19 %) en 2017 est de mère immigrée, contre 16 % en 2009¹⁷³. Par ailleurs, d'après l'Insee, l'indicateur conjoncturel de fécondité en France est de 1,9 enfant par femme en moyenne, avec des variations significatives entre femmes immigrées et non immigrées : 2,7 enfants pour les premières et 1,8 enfant pour les secondes¹⁷⁴. Ces chiffres peuvent faire l'objet de nombre de lectures erronées, suggérant par exemple que la fécondité en France, la plus forte en Europe, serait principalement due à l'immigration. Or, comme le souligne l'Institut national d'études démographiques (Ined), l'immigration a un impact notable sur les naissances, mais son impact sur la fécondité reste limité. En effet, « toutes populations réunies, le taux de fécondité de la France s'approchait de 1,9, ce qui veut dire que la présence des immigrées ajoutait un peu plus de 0,1 enfant au taux de fécondité national. »¹⁷⁵. Cette faible contribution des immigrées au taux de fécondité s'explique par leur faible part dans la population, de l'ordre de 12 % des femmes en âge d'avoir des enfants.

173 S. Volant, G. Pison, F. Héran, Institut national d'études démographiques (Ined), « *La France a la plus forte fécondité d'Europe. Est-ce dû aux immigrées ?* », Population & Sociétés, n° 568 (2019).

174 Insee, Baisse récente de la fécondité en France : tous les âges et tous les niveaux de vie sont concernés. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3675496>
L'Insee définit l'**indicateur conjoncturel de fécondité**, ou somme des naissances réduites, mesure le nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie, si les taux de fécondité observés l'année considérée à chaque âge demeuraient inchangés.

175 Institut national d'études démographiques (Ined), « *La France a la plus forte fécondité d'Europe. Est-ce dû aux immigrées ?* », Population & Sociétés, n° 568 (2019).

En Seine-Saint-Denis, où près d'un tiers de la population (29,7 %) est immigrée, l'indicateur conjoncturel de fécondité est de 2,3 enfants par femme, toutes populations confondues. Cette forte fécondité s'explique entre autres par une population jeune, la plus jeune de France métropolitaine, avec un indice de jeunesse de 1,77 (contre 0,99 à l'échelle nationale)¹⁷⁶. De même, près d'une personne sur trois dans le département (29 %) a moins de 20 ans, contre près d'une personne sur quatre en Île-de-France et en France métropolitaine (respectivement 25,7 % et 24,4 %).

1.2. La Seine-Saint-Denis est l'un des départements ayant créé le plus d'emplois en 10 ans

Sur le plan économique, la Seine-Saint-Denis est un département dynamique : depuis 2007, elle est l'un des départements ayant créé le plus d'emplois.

L'analyse de l'évolution des masses salariales privées brutes de l'Acoss entre 2007 et 2018¹⁷⁷ constitue un premier indicateur pour lire la création d'emplois. En France, le montant des masses salariales brutes au lieu de travail est passé de près de 532 milliards d'euros en 2007 à plus de 542 milliards d'euros en 2018, soit une variation de près de 11 milliards d'euros (+ 2,1 %). À l'échelle régionale, on constate que les masses salariales privées en Île-de-France ont augmenté plus rapidement qu'à l'échelle nationale, avec une hausse de + 3,8 % sur la même période. C'est à l'échelle des départements que l'on remarque l'évolution la plus significative : en Seine-Saint-Denis, les masses salariales privées sont passées de 13,5 milliards d'euros en 2007 à 16,7 milliards d'euros en 2018 : cette hausse de 3,2 milliards d'euros signifie une évolution de + 23,6 % sur la période. Ainsi près d'un tiers de l'augmentation de la masse salariale en France s'est fait en Seine-Saint-Denis (29 %)!

176 L'Insee définit l'**indicateur de jeunesse** comme le rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle des 60 ans et plus.

177 Fichiers SEQUOIA de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss). Les données de 2007 et de 2018 ont été converties en euros constants 2015 afin de pouvoir les comparer entre elles. Elles ne concernent que les emplois privés.

De la même manière, l'évolution des emplois salariés privés entre 2007 et 2017 témoigne du dynamisme économique certain en Seine-Saint-Denis¹⁷⁸. Entre 2007 et 2017, le nombre d'emplois salariés privés en France métropolitaine est passé de 17,6 millions à près de 17,9 millions, soit une augmentation de 266 000 emplois (+ 1,5 %). À l'échelle de l'Île-de-France, les effectifs salariés privés progressent de 4,5 millions à 4,7 millions avec 193 000 emplois supplémentaires, soit une évolution de 4,3 %.

Sur la même période, la Seine-Saint-Denis a vu le nombre de ses salariés du secteur privé passer de 427 000 à 490 000, soit 15 % d'augmentation des emplois salariés du secteur privé, deuxième département pour la création d'emplois salariés privés en France métropolitaine derrière la Haute-Garonne (16,6 %). En termes d'effectifs, 24 % de l'augmentation des emplois salariés privés sur la période 2007 à 2017 s'est faite en Seine-Saint-Denis.

1.3. Ses habitants sont pauvres mais mobiles...

Si la Seine-Saint-Denis semble s'être spécialisée dans l'accueil de populations pauvres, le plus souvent immigrées, ces populations ne sont pas condamnées à l'enfermement sur le territoire. Ainsi est-il plus judicieux de voir la Seine-Saint-Denis comme un « sas » plutôt qu'une « nasse », comme le suggère le rapport « *le Sas ou la nasse* » de Laurent Davezies et Philippe Estèbe¹⁷⁹.

La part des logements sociaux – qui s'élève à 31,9 % en Seine-Saint-Denis, contre 22,2 % en Île-de-France et 14,7 % en France métropolitaine¹⁸⁰ – aurait pu suggérer une plus grande sédentarité chez les habitants du département. Or, comme l'affirme Philippe Estèbe, « contrairement au sens commun qui voit ce territoire, et particulièrement ses cités, comme autant de ghettos, la mobilité résidentielle est certes légèrement inférieure à celle de l'Île-de-France, mais

178 Fichiers SEQUOIA de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos). Nomenclature d'activités française (NAF88).

179 L. Davezies, P. Estèbe « *Le SAS ou la nasse ? Les deux visages de la Seine Saint-Denis* », Rapport préparé pour l'ANRU (2011)

180 Insee, Part de résidences principales HLM louées vides, Recensement de la population 2015.

se situe au même niveau que celui de la province.»¹⁸¹ En 2013, la part des ménages installés depuis moins de 5 ans dans leur logement était de 31,5 % en Seine-Saint-Denis, une part seulement légèrement inférieure à la moyenne des habitants d'Île-de-France (32,3 %) ou de France métropolitaine (32,7 %). En d'autres termes, les habitants de Seine-Saint-Denis sont aussi mobiles qu'ailleurs.

L'un des facteurs explicatifs de cette mobilité résidentielle comparable à la moyenne nationale est le faible taux de propriétaires parmi les Séquano-Dionysiens : seuls 39,9 % sont propriétaires de leur logement, contre 47,3 % en moyenne en Île-de-France et 57,7 % en France Métropolitaine¹⁸².

En outre, les dynamiques de mobilité résidentielle en Seine-Saint-Denis connaissent des trajectoires nettement différentes selon les populations concernées. Nous prendrons pour exemple les mobilités résidentielles des cadres et des retraités. Entre 2012 et 2015, le département a perdu 13 500 habitants, avec 169 800 arrivées et 183 300 départs. Dans le même temps, le département est resté attractif pour les cadres, avec 21 850 arrivées et 21 700 départs de cadres. Entre 2012 et 2013, près de 7 030 cadres ont quitté le territoire alors que 6 980 y arrivaient. Le solde est même devenu positif sur les périodes 2013-2014 et 2014-2015, avec respectivement 7 230 et 7 470 départs, et 7 310 et 7 550 arrivées. Les retraités, d'autre part, sont parmi les populations ayant le plus quitté le département entre 2012 et 2015, avec 15 200 départs et 6 890 arrivées : le solde cumulé de 8 310 habitants retraités en moins sur la période représente près de 62 % du solde global des départs et arrivées.

Ces données permettent ainsi de souligner que la Seine-Saint-Denis est restée au cours des dernières années un département attractif pour les actifs, notamment cadres. D'autre part, de manière comparable à l'ensemble des territoires franciliens, elle fait face à des départs importants de retraités.

181 Philippe Estèbe, « *Seine-Saint-Denis : le sas et la nasse* », Tous urbains, n° 22 (Juin 2018).

182 Insee, Part de résidences principales occupées par des propriétaires, Recensement de la population 2015.

Par ailleurs le niveau de mobilité résidentielle en Seine-Saint-Denis, comparable à la moyenne nationale, se retrouve également de manière générale chez les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Philippe Estèbe explique ainsi que « depuis plus de trente ans que la politique de la ville se déploie en Seine-Saint-Denis, ce ne sont pas les mêmes personnes qui habitent les quartiers prioritaires »¹⁸³. Les chiffres consolidés par l'Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV) le confirment : entre 2015 et 2016, près de 12,6 % des personnes habitant les quartiers prioritaires ont changé de résidence principale, contre 12,1 % dans les unités urbaines environnantes¹⁸⁴. En outre, six résidents de QPV sur dix (59 %) ayant déménagé entre 2015 et 2016 l'ont fait à l'extérieur de tout quartier populaire¹⁸⁵.

Par ailleurs, le rapport de l'ONPV est très clair : des ménages aux revenus plus élevés que la moyenne quittent les quartiers prioritaires et sont remplacés par des ménages plus pauvres. Comme l'indique le rapport, « le niveau de vie médian des partants d'un quartier prioritaire est généralement supérieur à celui des résidents du quartier. Ce constat peut être fait dans la quasi-totalité des quartiers prioritaires, soit 1 031 sur les 1 293 étudiés [ou près de 90 % de la population des quartiers] »¹⁸⁶.

183 Philippe Estèbe, « Seine-Saint-Denis : le sas et la nasse », Tous urbains, n° 22 (Juin 2018).

184 V. Vicaire, F. Sémécurbe, C. Faivre, V. Darriau, dans Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV), « Mobilité résidentielle entre 2015 et 2016 : Un mouvement de même ampleur dans les quartiers prioritaires que dans le reste de la ville » Rapport Annuel 2017 (2018).

185 V. Vicaire, F. Sémécurbe, C. Faivre, V. Darriau, dans Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV), « Mobilité résidentielle entre 2015 et 2016 : Un mouvement de même ampleur dans les quartiers prioritaires que dans le reste de la ville » Rapport Annuel 2017 (2018).

186 V. Vicaire, F. Sémécurbe, C. Faivre, V. Darriau, dans Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV), « Mobilité résidentielle entre 2015 et 2016 : Un mouvement de même ampleur dans les quartiers prioritaires que dans le reste de la ville » Rapport Annuel 2017 (2018).

**Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville,
des ménages aux revenus plus élevés que la moyenne quittent
les quartiers et sont remplacés par des ménages plus pauvres**

		Niveau de vie des arrivants supérieurs	Niveau de vie des arrivants inférieurs	
		Oui	Non	Total
Niveau de vie des partants supérieurs	Oui	407	624	1 031
Niveau de vie des partants inférieurs	Non	70	192	262
	Total	477	816	1 293

Lecture : 624 quartiers prioritaires de France métropolitaine sont dans une situation où les personnes qui quittent leur territoire ont un niveau de vie supérieur à celui des personnes qui y résident, et où ceux qui arrivent dans leur territoire ont un niveau de vie inférieur ou égal à celui des personnes qui y résident. Ces 624 quartiers ont une population d'environ 2,1 millions d'habitants.

227

L'« effet de sas » constaté en Seine-Saint-Denis ainsi que dans la plupart des QPV permet de mettre en avant un élément largement sous-exploité dans l'étude de la politique de la ville, à savoir celui de la mobilité des individus. Comme l'explique Thomas Kirszaum, « les populations bougent, mais les quartiers restent. D'un recensement décennal à l'autre, environ la moitié de la population adulte d'un quartier n'est plus la même. C'est le paradoxe fondamental de la politique de la ville. »¹⁸⁷

187 M. Boukhobza, « Thomas Kirszaum : « La politique urbaine ne peut pas grand-chose pour lutter contre la pauvreté », bondyblog (31 Décembre 2015).
<https://www.bondyblog.fr/reportages/cest-chaud/thomas-kirszaum-la-politique-urbaine-ne-peut-pas-grand-chose-pour-lutter-contre-la-pauvrete/>

Ces mobilités invitent ainsi à porter un autre regard sur les territoires défavorisés, en privilégiant la compréhension des trajectoires de leurs habitants, au travers d'une analyse quantitative des flux plutôt que d'une approche des stocks uniquement. D'après Thomas Kirszbaum, « si l'on regarde de manière statique les indicateurs relatifs aux populations, alors, oui, ces quartiers vont mal et le mal tend à s'aggraver dans les périodes de récession économique. Mais si l'on regarde la dynamique, en prenant en compte les flux d'entrée et de sortie, alors on voit que ces quartiers jouent tout à la fois un rôle d'accueil résidentiel et de promotion sociale – même s'il ne faut pas minimiser les phénomènes d'enfermement. »¹⁸⁸

1.4. ...grâce à la force de la région capitale

En examinant les flux d'actifs à l'échelle des départements, on observe une mobilité des actifs bien plus forte à l'intérieur de l'Île-de-France qu'ailleurs. En moyenne, seuls 55 % des Franciliens travaillent dans leur département de résidence, contre 85 % pour la moyenne française¹⁸⁹.

Au sein de l'Île-de-France, les actifs résidant à Paris sont ceux qui enregistrent la mobilité la plus faible : 69 % des actifs occupés résident et travaillent dans le département. Les actifs occupés résidant en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne sont les plus mobiles, avec 46 % seulement d'entre eux travaillant dans leur département de résidence.

188 M. Boukhobza, « Thomas Kirszbaum : « La politique urbaine ne peut pas grand-chose pour lutter contre la pauvreté », bondyblog (31 Décembre 2015).
URL : <https://www.bondyblog.fr/reportages/cest-chaud/thomas-kirszbaum-la-politique-urbaine-ne-peut-pas-grand-chose-pour-lutter-contre-la-pauvrete/>

189 Source : Insee, RP 2015, « Mobilités professionnelles en 2015 : déplacements domicile - lieu de travail », Base Flux de mobilité.

Combien d'actifs franciliens vivent et travaillent dans le même département ?



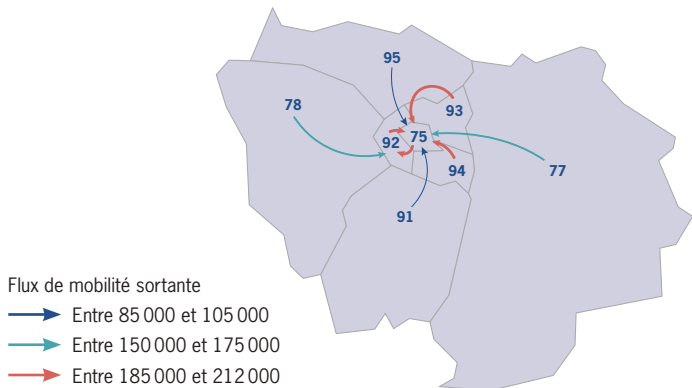
Source : Data Gouv (2016), Insee (2015). © Institut Montaigne, 2020.

En analysant là où vont travailler les actifs de chaque département d'Île-de-France, on constate des flux moins contrastés. La part des actifs travaillant dans leur département de résidence est de 69 % à Paris et 58 % dans les Yvelines, contre seulement 46 % en Seine-Saint-Denis.

Paris et les Hauts-de-Seine sont de loin les départements attirant le plus d'actifs venus de tous les départements franciliens. De façon quasi-systématique, Paris est le principal département pour les flux d'actifs, d'autant plus parmi les habitants de la petite couronne. Près d'un actif sur trois résidant en Seine-Saint-Denis (29 %) travaille à Paris, un taux comparable aux Hauts-de-Seine (28 %) et Val-de-Marne (29 %).

Vers quels départements les actifs franciliens sortent-ils travailler ?

Valeur des flux (en nombre d'individus)



Flux de mobilité sortante
Entree 85 000 et 105 000
Entree 150 000 et 175 000
Entree 185 000 et 212 000

Source : Data Gouv (2016), Insee (2015). © Institut Montaigne, 2020.

Vers quels départements les actifs franciliens vont-ils travailler ?

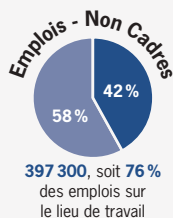
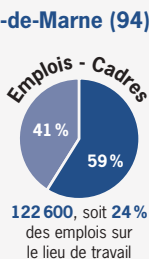
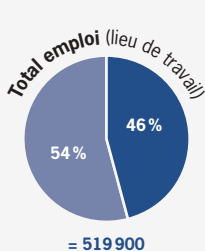
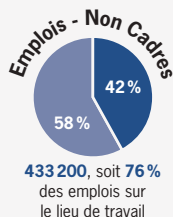
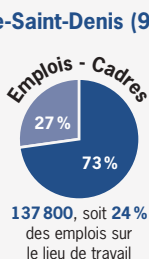
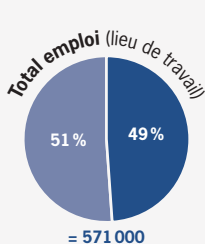
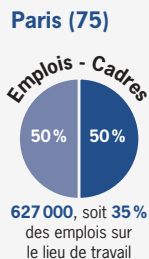
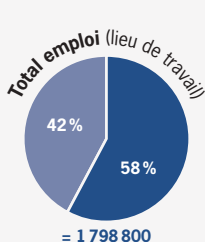
Actifs occupés						
Lieu de travail		Paris (75)	Seine-et-Marne (77)	Yvelines (78)	Essonne (91)	Hauts-de-Seine (92)
	Paris (75)	69 %	1 %	2 %	1 %	14 %
	Seine-et-Marne (77)	15 %	57 %	1 %	4 %	4 %
	Yvelines (78)	14 %	0 %	58 %	2 %	17 %
	Essonne (91)	15 %	3 %	4 %	57 %	8 %
	Hauts-de-Seine (92)	28 %	0 %	5 %	3 %	53 %
	Sein-Saint-Denis (93)	29 %	3 %	1 %	1 %	8 %
	Val-de-Marne (94)	29 %	3 %	1 %	3 %	9 %
	Val d'Oise (95)	18 %	1 %	5 %	1 %	14 %

Exemple : 46 % des actifs occupés résidant en Seine-Saint-Denis travaillent dans le même département

Seine-Saint-Denis (93)	Val-de-Marne (94)	Val d'Oise (95)	Total des actifs occupés travaillant en IDF	Total des actifs occupés travaillant hors IDF	Total des actifs occupés
6 %	4 %	1 %	98 %	2 %	100 %
8 %	7 %	3 %	98 %	2 %	100 %
2 %	2 %	3 %	98 %	2 %	100 %
2 %	10 %	1 %	99 %	1 %	100 %
4 %	4 %	2 %	99 %	1 %	100 %
46 %	5 %	5 %	99 %	1 %	100 %
6 %	46 %	1 %	99 %	1 %	100 %
9 %	2 %	50 %	98 %	2 %	100 %

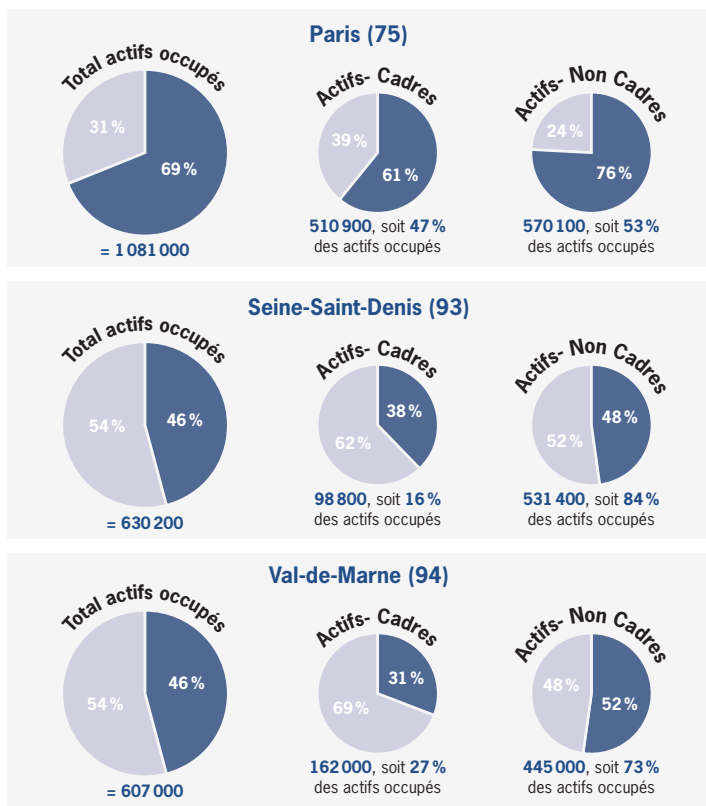
Source : Insee, Recensement de la population – Base flux de mobilité (2015).

Les « navetteurs » entrants, cadres et non cadres



- Emplois occupés par des actifs résidant et travaillant dans le même département
- Emplois occupés par des actifs résidant hors du département (Navetteurs entrants)

Les « navetteurs » sortants, cadres et non cadres



- Actifs occupés résidant et travaillant dans le même département
- Actifs occupés travaillant hors de leur département de résidence (Navetteurs entrants)

Source : Insee, RP 2015, « Mobilités professionnelles en 2015 : déplacements domicile - lieu de travail », Base Flux de mobilité.

1.5. La Seine-Saint-Denis n'est pas un territoire enclavé

Ces analyses des mobilités professionnelles en Île-de-France permettent de replacer dans son contexte le cas de la Seine-Saint-Denis, en affirmant la relative « normalité » des déplacements d'actifs vers et depuis le département en comparaison avec les flux constatés dans les autres départements franciliens.

Sur les 571 000 emplois que compte la Seine-Saint-Denis, près de la moitié est occupée par des actifs Séquano-Dionysiens (51 %, soit 290 400 personnes), une part comparable à celle dans le Val-de-Marne (54 %, soit 281 500 individus). Parmi les 49 % d'actifs non-résidents travaillant en Seine-Saint-Denis (280 600 individus), les trois flux les plus importants sont constitués d'actifs résidant à Paris (11 %, soit 61 300 individus), Seine-et-Marne (9 %, soit 49 600 individus), et Val d'Oise (8 %, soit 45 200 individus).

Les 630 200 actifs en emploi résidant en Seine-Saint-Denis sont, comme vu plus haut, parmi les plus mobiles d'Île-de-France. Ainsi, 54 % des actifs en emploi résidant en Seine-Saint-Denis (soit 339 800 individus) sortent travailler hors de leur département de résidence, à l'image de 54 % des actifs résidant dans le Val-de-Marne (325 500 individus) ou 50 % des actifs résidant dans le Val d'Oise (259 700).

Avec 280 600 navetteurs non-résidents qui entrent travailler en Seine-Saint-Denis, et 339 800 navetteurs résidents qui en sortent dans le cadre de leur travail, le département envoie plus d'actifs occuper les emplois franciliens qu'il n'en reçoit. Il est donc faux de dire que le dynamisme économique de la Seine-Saint-Denis est uniquement imputable à des actifs extérieurs ; au contraire, la Seine-Saint-Denis contribue par sa main d'œuvre au dynamisme des autres départements franciliens.

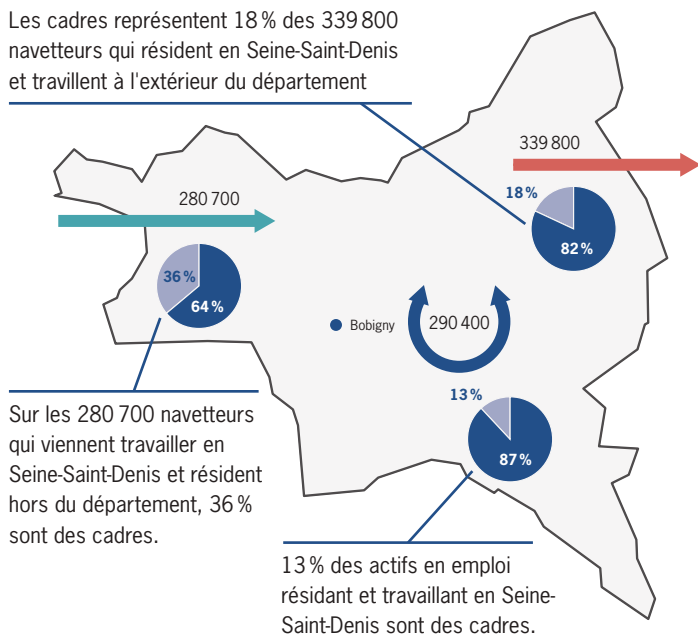
Enfin, les actifs cadres travaillant en Seine-Saint-Denis sont essentiellement des actifs résidant hors du département. Sur les 280 600 actifs entrants, 36 % (soit 101 400 individus) sont cadres, alors que les cadres ne représentent que 18 % des navetteurs sortants et 13 % des actifs résidant et travaillant dans le département. 61 600 cadres sortent travailler hors du département, nombre important au regard des idées préconçues, et à mettre en perspective avec les 101 400 actifs non-résidents qui y travaillent.

De manière générale, sans surprise, la Seine-Saint-Denis se spécialise donc davantage dans l'exportation de la main d'œuvre peu qualifiée vers les autres départements franciliens. C'est logique vu les faibles coûts immobiliers de ce département, comparés avec ceux de Paris notamment.

Les mobilités domicile-travail vers et depuis la Seine-Saint-Denis

La Seine-Saint-Denis envoie plus d'actifs travailler à l'extérieur qu'elle n'en reçoit

Les cadres représentent 18 % des 339 800 navetteurs qui résident en Seine-Saint-Denis et travaillent à l'extérieur du département



Source : Insee, RP 2015, « Mobilités professionnelles en 2015 : déplacements domicile - lieu de travail », Base Flux de mobilité.

2. Les quartiers pauvres peuvent tirer parti de leur insertion dans l'écosystème métropolitain

2.1. Deux secteurs particulièrement structurants : le commerce et le transport-logistique

Deux secteurs, le commerce ainsi que le transport et la logistique, ont un rôle structurant dans les quartiers populaires. Le commerce, notamment le commerce de détail, est en effet bien implanté dans les quartiers prioritaires, ainsi que le transport et entreposage qui connaissent ces dernières années une progression significative en termes de créations d'entreprises.

Dans son rapport 2018 sur l'emploi et le développement économique dans les quartiers prioritaires, l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) dénombre, au 1^{er} janvier 2016, 197 000 entreprises implantées dans les quartiers de la politique de la ville (QPV)¹⁹⁰.

Au cours de l'année 2016, sur les 43 700 entreprises qui se sont installées dans les quartiers, 36 200 étaient des entreprises nouvellement créées (soit 82,9 % du total des installations, contre 74,6 % dans les unités urbaines environnantes) et près de 7 500 installations correspondaient à des transferts d'activité (soit 17,1 %, contre 25,4 dans les unités urbaines environnantes).

D'après le rapport de l'Observatoire national de la politique de la ville, sur l'ensemble des 43 700 entreprises nouvellement installées dans les quartiers prioritaires en 2016, 17 300 étaient des installations sous le statut de micro-entrepreneurs (soit 39,5 % des installations dans les QPV, contre 34,5 % dans les unités urbaines englobantes).

Par ailleurs, l'Observatoire national de la politique de la ville note une sur-représentation du commerce parmi les secteurs d'activités des entreprises implantées dans les quartiers prioritaires. En effet, 27 % des entreprises

190 Rapport ONPV 2018.

implantées dans les quartiers relèvent du commerce, contre 20,3 % dans les unités urbaines environnantes. Cette sur-représentation est principalement due au commerce de détail, dans lequel évolue une entreprise sur cinq (20,1 %) dans les quartiers prioritaires, contre 12,6 % dans les unités urbaines englobantes en dehors des quartiers.

En ce qui concerne les installations récentes (créations et transferts) d'entreprises dans les quartiers prioritaires, la forte progression du secteur des transports et de la logistique sur l'année 2016 est notable. Ce secteur représente ainsi 13,7 % des nouvelles créations et transferts d'entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), contre 5,7 % en dehors de ces quartiers. Le secteur des transports et de la logistique représente même plus d'une création d'entreprise sur cinq (21,1 %) dans les quartiers prioritaires identifiés par l'ONPV comme ayant un environnement dynamique¹⁹¹. Comme l'indique l'ONPV, « les quartiers bénéficiant d'un relatif dynamisme économique sont situés pour moitié en Île-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. »¹⁹²

L'importance des secteurs du commerce et du transport dans les quartiers prioritaires se trouve par ailleurs confirmée par d'autres sources telles que l'Adie (Association pour le droit à l'initiative économique). L'Adie soutient des porteurs de projet, qui pour la plupart n'ont pas accès au crédit bancaire classique, dans leurs démarches de création d'entreprise grâce à des solutions de microcrédit et d'accompagnement. En 2016, 3 500 personnes, soit près du quart (23 %) des clients financés par l'Adie – tous microcrédits confondus – résidaient dans un QPV au moment du dépôt de leur dossier.

191 L'Observatoire national de la politique de la ville définit trois typologies se rapportant aux trois piliers de la politique de la ville, à savoir : cohésion sociale, cadre de vie, emploi et activité économique. Dans le cas de la typologie sur l'emploi et l'activité économique, l'ONPV distingue trois types de quartiers : les quartiers qui profitent d'un environnement dynamique, les quartiers en décrochage, les quartiers en difficulté dans un environnement industriel. Dans Rapport ONPV 2018

192 Dans Rapport ONPV 2018, p. 114.

En comparant les secteurs d'activités des projets financés par l'Adie dans et à l'extérieur des QPV, on constate que près de la moitié des entreprises créées par des habitants de quartiers prioritaires se rapporte au commerce (47,1 %, dont 25 % dans le commerce sédentaire et 22,1 % dans le commerce ambulant), une part bien au-dessus des 38,3 % relevés dans l'ensemble des projets. Le transport est encore plus sur-représenté : 11,2 % des entreprises créées par des habitants de quartiers prioritaires évoluent dans ce secteur, contre 8,4 % dans l'ensemble des projets financés par l'Adie.

En examinant le détail des activités à l'intérieur de chaque secteur, on constate que le commerce de vêtements et d'accessoires de mode correspond à une entreprise sur cinq (19,4 %) créée par des personnes issues de quartiers prioritaires, contre 13,4 % dans l'ensemble des projets. Le commerce alimentaire rassemble 9,6 % des entreprises créées par des habitants de quartiers prioritaires, contre 8,2 % des entreprises créées par des clients de l'Adie. Les activités de taxi sont elles aussi sur-représentées chez les porteurs de projets issus des quartiers prioritaires, avec 5,6 % des entreprises créées dans les QPV, contre 4,6 % parmi l'ensemble des projets (en QPV et hors QPV) soutenus par l'Adie. La restauration rapide est également plus présente parmi les entreprises créées par des habitants issus des quartiers qu'ailleurs, avec 6,1 % des entreprises dans les quartiers pauvres contre 5,1 % dans l'ensemble des entreprises soutenues.

Notons que la localisation des entreprises – en quartier prioritaire ou non – se réfère pour le moment au lieu de résidence du porteur de projet au moment du dépôt de dossier de candidature. Une piste d'amélioration concerne donc le suivi des projets initiés par des entrepreneurs issus des QPV.

Le commerce et les transports ainsi que la logistique, comprendre les chauffeurs de VTC et la livraison à domicile, ont eu un effet très bénéfique sur la création d'entreprises dans les quartiers pauvres ces dernières années. Information intéressante à l'heure où ces secteurs sont vilipendés par certains au nom de la justice sociale et de la lutte contre la précarité : les conditions de travail et d'emploi ne sont pas idéales mais ils donnent accès à de vrais emplois, à un travail digne et donc à l'inclusion sociale.

► Méthodologie de l'analyse de la spécialisation sectorielle des emplois dans les quartiers pauvres : une analyse par effectifs, niveau de spécialisation, et évolution

Dans le but d'identifier les secteurs dans lesquels se spécialisent les quartiers pauvres, nous avons choisi d'analyser le volume et la progression des emplois dans les trois types de quartiers de la typologie. L'analyse s'est fondée sur des données de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acos) concernant les 17,9 millions d'emplois salariés privés en France métropolitaine, au niveau des 21 grands secteurs de la nouvelle nomenclature d'activités française, dite « NAF rév.2 »¹⁹³. Les données portent sur les emplois salariés privés à l'échelle des communes pour les années 2007 et 2017. Parmi les 21 grands secteurs, 18 ont été retenus pour effectuer l'analyse.

Afin d'identifier les secteurs structurants à l'échelle des trois types de quartiers pauvres, les trois critères suivants ont été pris en compte.

- **Proportion** : Quelle est la part du secteur dans le total des emplois salariés privés ?

Dans le cadre de l'analyse, ont été retenus uniquement les secteurs dont la part dans le total des emplois salariés privés est égale ou supérieure à 5 %.

Par exemple : Les transports et l'entreposage représentent 10,5 % des emplois salariés privés dans les quartiers du type « métropolitain ».

- **Sur-représentation** : Le secteur est-il sur-représenté par rapport à sa part à l'échelle nationale dans le total des emplois salariés privés ?

Le secteur est qualifié de « sur-représenté » dans un type de quartier si sa part dans le total des emplois est supérieure (> 110 % ou plus) à sa part dans le

193 La version en vigueur de la nomenclature (la NAF rév.2) comporte 5 niveaux emboîtés :

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

<https://www.insee.fr/fr/information/3281579>

total des emplois en France métropolitaine.

Les secteurs sur-représentés constituent de potentiels secteurs porteurs dans le sens où ils marquent une spécialisation, toutefois il convient de préciser que tous les secteurs identifiés comme structurants ne sont pas nécessairement sur-représentés.

Par exemple : Les transports et l'entreposage sont sur-représentés dans les quartiers du type « métropolitain » par rapport à leur part dans les emplois à échelle nationale : 10,5 % Vs 7,6 % (sur-représenté à 138 %).

- **Progression :** Quelle a été la progression entre 2007 et 2017 ? La progression en effectifs salariés du secteur s'apprécie à la fois en chiffres absolus, et en pourcentage d'évolution sur la période.

Par exemple : Le secteur des transports et de l'entreposage a gagné dans les quartiers du type « métropolitain » 7 000 emplois entre 2007 et 2017, soit une progression de + 7 %.

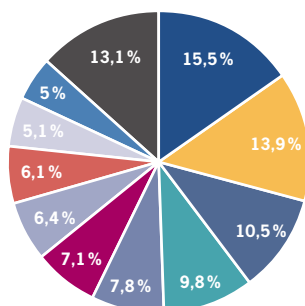
Ces indicateurs permettent de donner à voir, dans les grandes lignes, des spécificités sectorielles des trois types de quartiers pauvres en identifiant les secteurs où ils se distinguent de la France métropolitaine, et les secteurs qui caractérisent chacun des trois types.

Il est utile de préciser que cette analyse vise principalement à dégager des grandes tendances en matière de spécialisation sectorielle dans les quartiers pauvres, à partir des emplois salariés privés présents par commune. En ce sens elle ne vise pas l'exhaustivité et peut par la suite être complétée par des travaux ciblés sur un territoire donné.

► Les quartiers « métropolitains » : Une spécialisation dans le transport, la logistique et les services opérationnels

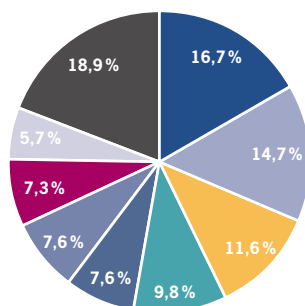
Dans les quartiers « métropolitains », les transports et la logistique représentent 10,5 % des emplois, contre 7,6 % à l'échelle nationale

Type 3 : les quartiers
« Maquilladoras »

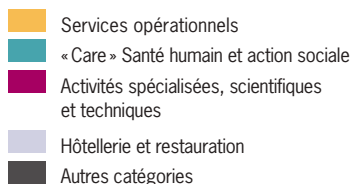


Total = ~ **1,1 millions d'emplois**

France métropolitaine



Total = ~ **17,9 millions d'emplois**



NB : Les données ACOSS utilisées pour établir cette analyse concernent les emplois salariés privés pour les années 2007 et 2017.

Source : Acooss.

Les quartiers du type « métropolitain » comptent près de 1,1 million d'emplois. Ce groupe de quartiers se caractérise par une plus grande diversité sectorielle : 10 secteurs représentent 50 % ou plus du total des emplois salariés privés, contre 8 à l'échelle des trois groupes de quartiers. Ceci s'explique notamment par la proximité de ces quartiers avec les grandes métropoles, favorisant la présence d'activités habituellement polarisées sur le territoire français. Ainsi, ces quartiers concentrent respectivement 79 % et 73 % du total des emplois des trois groupes de quartiers dans les secteurs de l'informatique, de la communication et celui des services financiers.

Par ailleurs, les « métropolitains » se distinguent des deux autres groupes par leur fort dynamisme économique : ils sont le seul groupe de quartiers à avoir connu une progression en effectifs nettement positive, avec 5 % d'emplois en plus entre 2007 et 2017. L'emploi y a même progressé de façon plus nette que dans la France métropolitaine dans son ensemble (près de 260 000 emplois, soit + 1,5 %) sur la même période.

En ce qui concerne les secteurs structurants dans les quartiers « métropolitains », on constate une forte spécialisation dans le secteur des transports et de la logistique et dans celui des services opérationnels.

- Les **transports et la logistique** représentent 110 200 emplois dans les quartiers « métropolitains », où ils sont fortement sur-représentés, avec 10,5 % des emplois salariés privés contre 7,6 % à l'échelle nationale. Dans ces quartiers, les transports et la logistique ont connu une progression des emplois positive, à l'inverse de la tendance constatée à l'échelle de la France métropolitaine. Ainsi, avec 7 000 emplois en plus entre 2007 et 2017, les effectifs du secteur ont progressé de 7 % sur cette période, alors qu'ils avaient connu une baisse de -2 % à l'échelle nationale.
- Les **services opérationnels** comptent 146 200 emplois, soit 13,9 % du total des effectifs salariés privés dans les quartiers « métropolitains » (contre 11,6 % en moyenne en France métropolitaine). La progression de 15 800 emplois sur la période 2007-2017 est légèrement plus forte dans ces quartiers (12 %) que dans l'ensemble de la France métropolitaine (11 %).

Par ailleurs, l'intérim représente « seulement » un quart (26 %) des emplois de ce secteur dans les quartiers « métropolitains » (contre 43 % dans l'ensemble des quartiers).

Inversement, on remarque que les activités liées à la sécurité (16 % des emplois des services opérationnels)¹⁹⁴ y sont bien plus présentes que dans les deux autres types de quartiers (9 % et 5 %) ainsi que dans la France métropolitaine dans son ensemble (9 %).

Les secteurs du commerce et du « care » représentent, eux, une part importante des emplois et peuvent également être retenus comme des secteurs structurants dans ce groupe de quartiers.

- Le **commerce** est le secteur le plus important en nombre d'effectifs au sein des quartiers « métropolitains », avec 15,5 % des emplois (16,7 % à l'échelle nationale). Sur la période 2007-2017, il ne connaît qu'une progression très faible (+ 0,2 %) en matière d'emplois dans ces quartiers, à l'image de la tendance constatée en France métropolitaine (-0,1 %).

Enfin, les quartiers de ce groupe se distinguent par la part plus importante du commerce de gros (38 % du secteur du commerce) par rapport à la moyenne nationale (31 %) et par rapport aux deux autres types de quartiers (24 % dans les quartiers « excentrés » et 27 % dans les quartiers « post-industriels »).

- Le **« care »** compte 102 900 emplois dans les quartiers « métropolitains » et représente 9,8 % des effectifs salariés privés, soit une part équivalente à celle que l'on retrouve à l'échelle nationale (9,8 %).

Alors que le secteur du « care » enregistre une évolution positive dans les trois types de quartiers et en France métropolitaine entre 2007 et 2017, c'est dans les quartiers « métropolitains » que la progression est la plus forte. Avec 19 600 emplois en plus, ces derniers connaissent une progression en effectifs de + 24 % dans ce secteur, supérieure à la progression de + 20 % observée à l'échelle nationale.

194 Ces activités comprennent des activités de sécurité privée, des activités liées aux systèmes de sécurité, et des activités d'enquête.
Voir « *Intitulés de la NAF rév.2.* »

Enfin, on relève une progression notable des emplois dans les secteurs de l'hôtellerie et restauration ainsi que de l'informatique et de la communication.

- **L'hôtellerie et la restauration** composent, avec 53 300 emplois, 5,1 % des effectifs salariés privés dans les quartiers « métropolitains » (contre 5,7 % à l'échelle nationale).

Les emplois de ce secteur ont augmenté de 11 300 effectifs 2007 et 2017 : cette progression de 27 % est bien plus marquée que dans les quartiers « post-industriels » (+ 17 %) et « excentrés » (+ 15 %), et bien au-dessus également de l'évolution constatée en France métropolitaine (+ 17 %).

Comme dans l'ensemble des quartiers pauvres, la part de la restauration dans le secteur est sensiblement plus importante dans les « métropolitains » (87 %) que dans l'ensemble de la France métropolitaine (78 %).

- **L'informatique et la communication**, avec 5 % des effectifs salariés privés (52 300 emplois), représente dans les quartiers « métropolitains » une part bien plus importante que dans les quartiers « post-industriels » (1,9 %) et « excentrés » (1,6 %). Cette part est également sensiblement supérieure à celle du secteur dans l'ensemble des emplois en France métropolitaine (4,2 %).

Le secteur semble également avoir connu une concentration accrue dans les grandes métropoles entre 2007 et 2017, expliquant une progression de + 14 % dans les quartiers « métropolitains », supérieure à l'évolution de 8 % des emplois du secteur à l'échelle nationale.

2.2. Deux projets structurants à venir : Grand Paris Express, Jeux Olympiques

► Le potentiel du Grand Paris pour les quartiers pauvres en termes de transport et de développement économique

Alors que près de 80 % des déplacements de banlieue à banlieue parisienne se font en voiture et que la durée moyenne du trajet domicile-travail en Île-de-France est estimée à environ 1 h 20, le désenclavement des quartiers pauvres par les

transports publics est un impératif. La nécessité d'une rocade ferroviaire entre Paris et l'Île-de-France fait aujourd'hui consensus.

Le projet de Grand Paris Express doit permettre de diminuer les temps de trajet et de créer à l'échelle de la métropole un système de transport aussi pratique et efficient que celui de Paris intra-muros.

Le Grand Paris Express aura des effets positifs sur le marché de l'emploi surtout si l'offre de logements suit en conséquence. La réalisation des quartiers de gares va permettre une nouvelle offre de logements mais ces nouvelles infrastructures de transport vont cependant faire monter la valeur du foncier et conduiront souvent une partie des populations les plus pauvres à s'éloigner. En ce sens, le Grand Paris Express peut accentuer et accélérer le phénomène de gentrification perceptible dans de nombreuses communes de la proche banlieue parisienne, où la hausse des prix immobiliers et l'installation progressive de populations plus aisées vont de pair.

• Présentation des principales caractéristiques du projet¹⁹⁵ :

Le Grand Paris Express est un projet de transport ferroviaire de 200 km. Il est issu de l'accord entre le conseil régional d'Île-de-France et l'État en janvier 2011. Ce projet comprend des prolongements de la ligne 14 et quatre nouvelles lignes de métro automatiques (numérotées de 15 à 18) pour l'Île-de-France. Le coût du projet, qui devrait être finalisé en 2035 et prévoit la construction de 68 nouvelles gares, est estimé à 35 milliards d'euros¹⁹⁶ dont près de 25 % pourraient être investis en Seine-Saint-Denis. Le Grand Paris Express vise notamment à favoriser le transport de banlieue à banlieue, sans avoir à transiter par le centre de Paris.

195 Société du Grand Paris 2014 ; « *Grand Paris express de la politique de la ville : quel impact des futures gares* », CGET, Ministère de la cohésion des territoires, École d'urbanisme de Paris ; Vie publique ; Cour des comptes, la société du Grand Paris, décembre 2017.

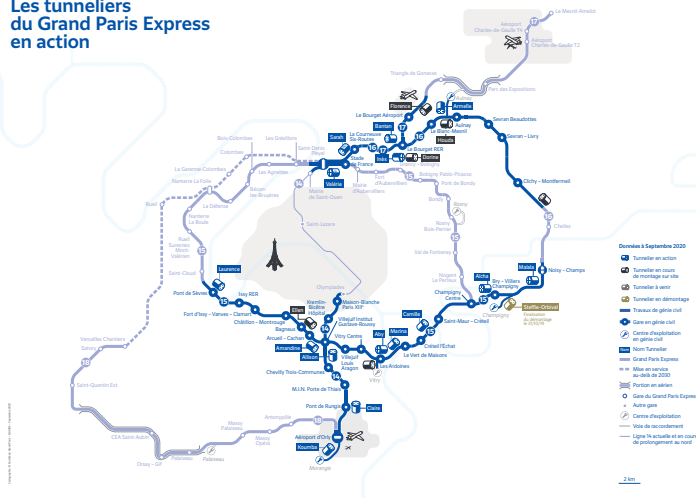
196 Un rapport de la Cour des comptes rendu public en janvier 2018 a constaté un dérapage des coûts du Grand Paris Express, désormais estimés à 35 milliards d'euros. À l'origine, le nouveau métro devait coûter 22 milliards d'euros et avait été réévalué à 26 milliards début 2017.

Les 68 quartiers de gares du Grand Paris sont en partie ou en totalité situés dans le périmètre de 53 QPV. Environ 9 % de la surface des quartiers de gare et 20 % des habitants de ces quartiers sont en zone QPV. Le projet du Grand Paris Express se situe principalement en petite couronne (59 gares y sont localisées). Comme le souligne le rapport « Grand Paris Express de la politique de la ville: quel impact des futures gares », « la construction de ces gares répond (...) à un double enjeu : développer ces territoires en termes de logements, d'emplois, d'aménités culturelles et économiques en créant de nouvelles centralités dans cette petite couronne encore polarisée par Paris, et intégrer ces objets nouveaux dans un tissu urbain, économique et social déjà constitué et soumis à des dynamiques territoriales intenses qui s'expriment de façon inégale sur le territoire. »

La Société du Grand Paris (SGP) est l'établissement public chargé de la conception et de la réalisation du Grand Paris Express. Elle participe aussi au prolongement de la ligne 11, du RER E jusqu'à Mantes-la-Jolie et à la modernisation des RER. La SGP appuie les pouvoirs publics locaux dans la construction de logements, bureaux et commerces à proximité des gares.

Grand Paris Express, l'état des lieux

Les tunneliers du Grand Paris Express en action



Source : <https://www.societedugrandparis.fr/>
© Société du Grand Paris.

• Le Grand Paris aura des conséquences positives sur le marché de l'emploi

La Société du Grand Paris estime que ses chantiers pourraient mobiliser en simultané jusqu'à 15 000 personnes¹⁹⁷. Les clauses d'insertion de la Société du Grand Paris prévoient de consacrer 5 % des heures de main d'œuvre nécessaires à la réalisation du chantier aux personnes éloignées de l'emploi. Les groupements d'entreprises qui répondent aux appels d'offres doivent intégrer des PME (en sous-traitance ou en co-traitance) à hauteur de 20 %.

197 Société du Grand Paris 2014.

Les économistes du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences Po (Liepp) Etienne Wasmer, Guillaume Chapelle et Pierre-Henri Bono ont estimé, dans une étude commandée par la Société du Grand Paris, que le Grand Paris Express pourrait créer à terme plus de 150 000 emplois supplémentaires si l'offre de logements permet à la population de croître. Dans le cas contraire, le gain ne serait que de 3 000 emplois.

• **Sur le logement, les effets du Grand Paris Express sont multiples et nuancés**

La Société du Grand Paris estime que la future mise en œuvre des quartiers de gare du Grand Paris Express pourrait engendrer la construction :

- de 250 000 à 400 000 logements (10 000 à 15 000 logements par an pendant 25 ans), soit de 14 % à 21 % des 70 000 logements programmés annuellement pour l'Île-de-France.
- de 13,5 à 22,5 millions de mètres carrés de plancher pour les locaux d'activités économiques et les équipements de proximité.

Deux risques ont été identifiés : les 68 nouvelles gares du Grand Paris Express devraient engendrer des hausses de loyer pour les habitants locataires de logements du parc privé à proximité des gares ; il faudra éviter de reproduire le modèle de la Plaine Saint-Denis qui a conduit à un développement de l'emploi bénéficiant peu aux résidents de la Plaine Saint-Denis et qui n'a pas été accompagné de véritable transformation sociale du quartier.

► **Les Jeux Olympiques (JO), vecteur de dynamisme économique-social pour les quartiers pauvres situés notamment en Seine-Saint-Denis**

• **En 2024, le centre névralgique des Jeux olympiques et paralympiques ne se situera pas à Paris mais en Seine-Saint-Denis.**

Le Village olympique sera situé sur l'Île Saint Denis, celui des médias à Dugny-Le Bourget. Ces deux villages seront reconvertis après les JO en 4 500 logements dont une bonne partie de logements sociaux. Des bureaux d'entreprises et des commerces seront aménagés sur l'emplacement du village olympique à partir du second semestre 2024. La ligne 16 du métro de Paris qui va de Saint

Denis à Noisy-le-Grand et Champs-sur-Marne sera par ailleurs achevée d'ici les JO. Les épreuves phares d'athlétisme auront lieu à Saint-Denis – même si la natation, autre discipline phare des Jeux, quitte la ville, et le département, au profit de Nanterre (Paris La Défense Arena) à la suite d'une décision annoncée le 30 septembre 2020 et motivée par un souci d'économies budgétaires¹⁹⁸. Le Bourget accueillera le badminton et le tir, perdant le volley pour les mêmes raisons budgétaires. Le tournoi de water-polo sera aussi à Saint-Denis.

Sur les 3,2 milliards d'euros prévus dans le cadre des JO pour la construction et la rénovation d'ouvrages, 70 %¹⁹⁹ (environ 2,25 milliards d'euros) sont fléchés vers la Seine-Saint-Denis.

• Les JO, source de dynamisme pour l'emploi dans certains quartiers pauvres franciliens

Entre 2019 et 2024, 150 000 emplois devraient être directement créés par l'organisation des Jeux²⁰⁰, dans trois grands secteurs (78 300 pour l'événementiel et l'organisation, 60 000 pour le tourisme, et 11 700 pour la construction). Les métiers particulièrement mobilisés par secteur sont les suivants :

- Organisation : les métiers de la sécurité privée (30 200), de la restauration (10 100), du transport et de la logistique (6 900) ;
- Construction : les métiers du second et du gros œuvre (5 400) et de l'encadrement de chantier (1 500) ;
- Tourisme : les métiers de la cuisine et de la restauration (13 400), du service en salle (11 700), des transports (8 000).

La charte adoptée en juillet 2018 par la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solidéo)²⁰¹ prévoit deux grandes mesures pour favoriser l'emploi local :

198 https://www.lemonde.fr/sport/article/2020/09/30/paris-2024-confirme-les-grandes-lignes-de-son-regime-minceur_6054253_3242.html

199 « Comment la Seine-Saint-Denis espère profiter des JO de 2024 », Les Échos, juin 2019.

200 Cartographie des emplois des JO réalisée par le Centre de Droit et d'Économie du Sport (CDES) et au cabinet Amnyos.

201 Charte Solidéo de 2018 en faveur de l'emploi et du développement territorial pour les opérations de construction des Jeux de 2024.

- 10 % des heures de travail dans le cadre des marchés passés pour les JO seront destinés aux personnes en contrat d'insertion, afin de favoriser des publics éloignés durablement de l'emploi.
- 25 % des contrats seront attribués aux très petites entreprises (TPE) et aux petites et moyennes entreprises (PME), afin de ne pas tout laisser aux grands groupes internationaux et de faciliter l'obtention de marchés publics par des entreprises locales.

Une plateforme numérique « entreprises 2024 » recense les marchés ouverts pour permettre aux petites structures d'y avoir accès. L'avantage de ces emplois est qu'ils ne peuvent pas généralement être délocalisés. Une agence virtuelle Pôle emploi est créée pour recenser tous les postes disponibles. La pérennité de ces emplois ainsi que l'anticipation des besoins de formation et de qualification dans le cadre des JO seront décisives. Reste à coordonner tous les acteurs, à anticiper sur les besoins, à lancer un plan de formation dès maintenant et surtout à pérenniser ensuite les emplois qui auront été créés.

3. Conclusion : réinventer la politique de la ville pour capitaliser sur la capacité de ces quartiers à s'inscrire dans l'évolution de l'économie : métropolisation, polarisation de l'emploi

Le processus de polarisation des emplois, en œuvre dans la plupart des pays développés, se caractérise par une hausse de la part des emplois pour les plus qualifiés et les moins qualifiés, mais une baisse de la part des emplois moyennement qualifiés. Ce phénomène a été plus marqué en France entre 1995 et 2015 que dans la moyenne des États de l'OCDE. En effet, l'emploi très qualifié et peu qualifié gagnaient respectivement + 8 % et + 4,1 % en France (+ 7.6 % et + 1.9 % dans la zone OCDE), tandis que la part de l'emploi moyennement qualifié diminuait de -12,1 % (-9.5 % dans la zone OCDE). Associé à la métropolisation des emplois, qui concentre les emplois plus qualifiés dans les grands centres urbains, ce processus représente une chance pour les banlieues pauvres des métropoles. À l'avenir, leurs avantages comparatifs sont amenés à s'accroître – et peuvent être mis en valeur – sous l'effet de ces deux dynamiques.

Nous avons noté précédemment que chacun des trois types de quartiers pauvres définis dans le rapport tend à faire l'objet d'une certaine spécialisation sectorielle. Dans le cas des quartiers « *maquiladoras* » – métropolitains – le capital humain propre à ces quartiers, la proximité des métropoles et le foncier moins cher facilitent l'essor des activités de transport et de logistique. Plus largement, ces quartiers sont adaptés au rôle d'interface et aux secteurs liés aux « services à la métropole ».

Par ailleurs, l'« effet de sas » constaté en Seine-Saint-Denis ainsi que dans la plupart des QPV met en lumière la mobilité des individus et relativise l'intérêt de concentrer les efforts de la politique de la ville sur le bâti.

Partant de ces constats, il convient désormais de tracer les grands axes d'action possibles et souhaitables de la part des politiques publiques à l'avenir. Nous développons ci-après plusieurs pistes.

CONCLUSION

DES BONNES NOUVELLES ET DES PISTES D'ACTION

À l'issue de ce travail de diagnostic sur les lignes de force qui structurent les quartiers pauvres urbains, plusieurs constats s'imposent. Le premier, et c'est l'essentiel car c'est le plus encourageant, c'est que la situation est meilleure que l'on ne croit dans les territoires que l'on pense les plus atteints par la pauvreté, les plus relégués loin du projet républicain, les plus caricaturés aussi par les médias... et souvent leurs habitants qui ne voient pas leur dynamisme et qui en appellent trop souvent aux subventions de l'État. Deuxième bonne nouvelle : le territoire français est fort d'un dynamisme exceptionnel avec une région capitale de rang mondial qui fonctionne à plein régime. Troisième bonne nouvelle : le système français de redistribution agit à l'échelle nationale de façon efficace. Nombre de territoires vivent de la redistribution et de la solidarité nationale et ce ne sont pas ceux que l'on croit : la « France du vide », de l'Ariège aux Ardennes, vit en grande partie grâce aux revenus de transferts sociaux, ce qui permet de maintenir vivants des territoires où l'activité économique est faible. C'est le cas aussi de certains quartiers pauvres urbains mais il s'agit d'abord de ceux des villes petites et moyennes. Quatrième bonne nouvelle : l'évolution de l'économie donne des perspectives positives aux quartiers pauvres des grandes villes. Leurs avantages comparatifs (mobilité, proximité, faibles coûts) en font des territoires attractifs pour la logistique en plein développement, pour l'hôtellerie et la restauration, pour les services à la personne qui vont croître fortement, pour le transport de personnes également.

À ces bonnes nouvelles, il faut pour être juste ajouter des éléments du diagnostic qui invitent moins à l'optimisme : les quartiers urbains post-industriels ont des perspectives de valorisation qui restent incertaines, malgré leur

proximité comme c'est le cas du Bassin minier du Nord avec l'agglomération lilloise dont la gouvernance morcelée n'aide pas à l'établissement d'une stratégie de développement globale. La vallée de la Moselle souffre d'une forme d'enclavement, malgré la proximité du Luxembourg, havre de richesses fondé sur les services. Quant aux quartiers pauvres des villes moyennes, faire un diagnostic synthétique est complexe et presque impossible, tant leur situation dépend de leur environnement. Le Languedoc sinistré autour de Béziers n'incite guère à l'optimisme, mais on peut être plus optimiste pour les QPV de Lons-Le-Saunier et ceux de Niort. Par ailleurs, la crise sanitaire liée au covid-19, dont l'impact n'est certes pas limité aux quartiers pauvres, semble les frapper plus particulièrement. On a constaté notamment la surmortalité subie par la Seine-Saint-Denis. On peut craindre aussi une paupérisation accrue lors de la crise économique qui s'annonce.

Alors que faire ? Avant de proposer des actions très concrètes, quelques orientations générales méritent d'être présentées. Parce qu'il y avait un éparpillement très important de l'action en direction des quartiers populaires, l'ANRU a été créée pour gérer cet éparpillement sur le sujet le plus facile, le bâti. Cette agence a été un succès en tant que programme, mais elle n'a permis ni un renouvellement des populations, ni des créations d'emplois dans les territoires concernés. Partant du constat qu'il faut désormais investir davantage sur les habitants des quartiers pauvres et non simplement sur le bâti – l'objectif étant, à défaut de voir les quartiers pauvres disparaître, que ses habitants n'y soient pas condamnés à la pauvreté et puissent évoluer – nous pensons qu'il serait nécessaire d'avoir enfin une vraie stratégie de la promotion sociale et de la lutte contre la pauvreté. L'exécution de cette stratégie serait interministérielle, reposant sur un « Anru des habitants », à côté de l'Anru des bâtiments. Il est temps d'investir dans les flux plutôt que dans les stocks, dans les habitants plutôt que dans les bâtiments. Il est possible d'éduquer, de soigner, d'intégrer mieux et d'exclure moins. Notre rapport montre que la République fonctionne malgré tout, mais que l'on doit collectivement faire mieux. Nous parviendrons ainsi à lutter plus efficacement contre l'islamisme, qui prospère quand la République ne tient pas toutes ses promesses.

Deuxième piste : nous avons montré que l'argent public consacré aux Quartiers prioritaires de la politique de la ville était nettement moins important que ce que l'on croit habituellement. Nous pensons que la situation spécifique des habitants des quartiers pauvres demande plus d'engagement public, que ce soit en fonctionnaires ou en masse monétaire dépensée. Parce que la situation peut rapidement devenir explosive, il est urgent de mieux flécher l'argent public pour rétablir la justice territoriale. Or, il se trouve que les critères de la péréquation opérée entre l'État et les collectivités n'ont pas été mis à jour depuis longtemps. D'une part, l'échelle à laquelle se fait la péréquation doit évoluer de manière à englober le bassin de vie (ou le bassin d'emploi), qui constitue une échelle plus adaptée et diverse que celle de l'intercommunalité²⁰². D'autre part, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), qui répartit les montants de péréquation, ne prend pas en compte dans ses calculs des indicateurs tels que la Dotation de solidarité urbaine (DSU). Nous estimons qu'un montant annuel de 1,5 milliard d'euros issus de ce fonds pourrait légitimement être fléché vers les quartiers pauvres urbains.

Troisième piste : dans 26 communes de France métropolitaine, la part des HLM parmi les résidences principales dépasse 50 %. Cette trop forte densité du logement social accentue les trappes à pauvreté, avec un cantonnement géographique des immigrés, dont la Seine-Saint-Denis est l'exemple le plus édifiant. Dans l'optique de limiter ces risques, nous recommandons d'instaurer, dans le cadre de quotas SRU, un certain seuil de logements sociaux à ne pas dépasser – pourquoi pas 40 % ? – dans une même commune.

Mais, au-delà de cette mesure technique, il faut que l'État mette enfin en place une politique de répartition des nouveaux arrivants, notamment les migrants : concentrer toute l'immigration récente dans trois départements (la Seine-Saint-Denis, le Val de Marne et le Val d'Oise) n'est pas acceptable. On se plaint ensuite de la montée du « communautarisme » et du « séparatisme » mais quand certains quartiers sont composés à plus de 80 ou 90 % d'immigrés récents, il n'est en

202 Pour exemple, le montant de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) n'est pas calculé de manière à tenir compte du bassin d'habitat et d'emploi.

rien surprenant que la norme sociale qui s'impose soit celle de leur culture d'origine plutôt que celle de la France contemporaine. Or, dans ce domaine, trois phénomènes sont à l'œuvre : la dynamique économique d'abord qui attire vers l'Île-de-France les nouveaux arrivants ; les solidarités familiales qui incitent au regroupement des familles et des connaissances ; la politique d'attribution des logements organisée par les bailleurs sociaux, les préfets et les maires. Les deux premiers phénomènes sont difficiles à contenir, à la différence du troisième. Mais comment faire, alors que les bailleurs sociaux ont besoin de locataires pour des logements pas chers, souvent rentabilisés depuis longtemps, qui ont du mal à trouver preneur – et que d'autres logements restent vides, notamment hors d'Île-de-France ? Une solution serait l'incitation financière pour les communes qui accepteraient d'accueillir dans leurs logements sociaux des populations dont les revenus seraient situés sous un certain niveau de pauvreté.

Quatrième piste. Dans les différents domaines d'intervention de l'État – l'école, la sécurité, la santé – beaucoup reste à faire pour déployer à la fois suffisamment de personnels et donc de moyens. À l'école, la question des moyens et personnels se pose d'autant plus que le président de la République a annoncé le 2 octobre 2020 son intention de rendre obligatoire, sauf impératif médical, l'instruction à l'école dès l'âge de 3 ans à partir de la rentrée 2021, dans le cadre de la lutte contre les séparatismes²⁰³. S'il est certain que les moyens ne peuvent être accrus dans tous les domaines, il semblerait judicieux de consacrer un budget supplémentaire aux dispositifs ayant fait la preuve de leur efficacité ; en ce sens, l'absence des Cités éducatives dans le plan de relance présenté par le gouvernement le 3 septembre 2020 peut sembler curieuse au vu de l'utilité reconnue de la mesure, que nous avons pu constater précédemment. Ce n'est cependant pas qu'une question de moyens, il faut aussi adapter les modalités d'intervention : faire classe devant des élèves dont les deux-tiers ne parlent pas français chez eux ne s'improvise pas et ne se conçoit pas de la même manière que dans des environnements où le français est la seule langue parlée. Nous aurons l'occasion de détailler un certain nombre de propositions l'an prochain.

203 <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/10/02/la-republique-en-actes-discours-du-president-de-la-republique-sur-le-theme-de-la-lutte-contre-les-separatismes>

Enfin, sur la question de la dépénalisation du cannabis, débat enflammé et comme souvent malheureusement peu rationnel, les médecins, à part quelques psychiatres non spécialistes des addictions, semblent y être favorables, ainsi que beaucoup de professionnels de la sécurité qui considèrent que la loi n'est pas adaptée... puisqu'elle n'est pas appliquée. Partant du constat que la drogue ne fait pas vivre les quartiers pauvres des grandes villes et que la dépénalisation, voire la légalisation, ne règlera donc pas le problème de la pauvreté dans ces quartiers, constatant aussi que le trafic de drogues a sérieusement contribué à la dégradation de la qualité de vie dans certains quartiers, reconnaissant enfin que le problème de la drogue dépasse et de loin la seule question des quartiers pauvres des grandes villes, nous proposons que le sujet soit traité par l'intermédiaire d'un débat qui pourrait être organisé par le Comité consultatif national d'éthique (CCNE).

Pourquoi ce comité ? Parce que nous pensons que ce sujet n'est in fine ni un sujet de sécurité ni seulement une question de santé publique mais d'abord et avant tout une question d'éthique, notamment pour le législateur s'il devait voter un texte de libéralisation de la consommation, voire du commerce, de drogues et en particulier du cannabis. Libéraliser permettra de contrôler la qualité des produits et de faire baisser la violence liée au trafic, mais rendra plus facile l'accès à des substances toxiques.

Ces diverses pistes doivent désormais faire l'objet de concertations avec les acteurs locaux, car l'adaptation des réponses à chaque territoire est la clé de leur réussite. Nous l'avons vu, les quartiers pauvres ne sont pas un ensemble homogène et les quartiers excentrés ou post-industriels diffèrent sensiblement des quartiers métropolitains. Ces derniers, eux-mêmes divers, ont en commun des difficultés mais aussi des atouts qui leur sont propres et qui en font des quartiers pauvres à part. Ils partagent un dynamisme qui représente plus qu'un potentiel ; ils sont le véritable espoir de ce que d'aucuns appelaient la France d'en bas. À l'heure où, plus que jamais, le clivage politique oppose les gagnants et les perdants de la mondialisation, il convient de réconcilier la France des Gilets jaunes et celle des émeutes urbaines de 2005 entre elles, mais aussi entre elles et le reste du pays. Chacun de ces quartiers pauvres, avec ses spécificités, a une carte à jouer au sein de la République. Le projet républicain ne prospérera pas sans eux.

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution à ce rapport : **Marc Bournisien de Valmont**, **Charles-André Citroën**, **Margot Dufaux**, **Bulgantamir Ider** ainsi que **Charles Courbet**.

L'Institut remercie également toutes les personnes rencontrées ou auditionnées dans l'élaboration de ce rapport, et particulièrement **Laurent Davezies**, professeur au CNAM, pour son aide précieuse tout au long de ces derniers mois.

- **Marie-Hélène Bacqué**, Professeure en études urbaines à l'Université Paris-Nanterre
- **Daniel Béhar**, Directeur de la coopérative Acadie, professeur à l'École d'urbanisme de Paris (Université Paris-Est)
- **Tahar Belmounès**, Directeur, Caisse d'allocations familiales de Paris
- **Christian Ben Lakhdar**, Professeur des universités en économie, Université de Lille
- **Nadia Bouyer**, Directrice générale, Seqens et Benjamin Jouve, Chef de projet renouvellement urbain, Seqens
- **Marc Cimamonti**, Procureur général près la cour d'appel de Versailles
- **Claire Delpech**, Conseillère finances, fiscalité et habitat, Assemblée des Communautés de France (AdCF)
- **François Dubet**, Professeur émérite à l'université de Bordeaux, Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales
- **Marie Duru-Bellat**, Professeure émérite en sociologie, Observatoire sociologique du changement (OSC), Sciences Po
- **Bertrand Chamoulaud**, Contrôleur général des services actifs de la police nationale, conseiller, chef du pôle, doctrine, défense, planification et renseignement, Direction générale de la police nationale (DGPN)
- **Sébastien Jallet**, Préfet délégué pour l'égalité des chances dans le Val-d'Oise et Danielle Atohoum, Chef du service du Préfet délégué pour l'égalité des chances dans le Val d'Oise
- **Frédéric Lavenir**, Président de l'Adie (Association pour le droit à l'initiative économique)

- **Thierry Racaud**, Directeur des Études au sein de l'Adie (Association pour le droit à l'initiative économique)
- **Alain Laurier**, Président d'honneur, Fondateur de la société PERL « Patrimoine Epargne Retraite Logement »
- **Jacques Lévy**, Professeur de géographie et d'urbanisme à l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne et à l'Université de Reims
- **François-Antoine Mariani**, Commissaire général délégué à l'égalité des territoires, Directeur de la ville et de la cohésion urbaine au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
- **Emmanuel Moulin**, Directeur du Secrétariat, URBACT, et Sabrina Abdi, Coordinatrice des échanges et politiques urbaines européennes, Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
- **Sebastian Roché**, Directeur de recherche, Centre national de la recherche scientifique (CNRS)
- **Pierre Sallenave**, Président de Magellan, ancien Directeur général de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
- **Khalid Tinasti**, Secrétaire général, Global Commission on Drug Policy (GCDP, « Commission globale sur la politique en matière de drogues »)

**Les opinions exprimées dans ce rapport
ne correspondent pas nécessairement aux points
de vue de ces personnes ou aux positions des institutions
dont elles sont membres, et ne les engagent pas.**

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Trump ou Biden – comment reconstruire la relation transatlantique? (octobre 2020)
- Le capitalisme responsable : une chance pour l'Europe (septembre 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : neuf idées efficaces en faveur de l'emploi (septembre 2020)
- Information Manipulations Around Covid-19: France Under Attack (juillet 2020)
- Les entreprises françaises en Afrique face à la crise du Covid-19 (juin 2020)
- Transatlantic Trends 2020 (juillet 2020)
- Europe's Pushback on China (juin 2020)
- E-santé : augmentons la dose! (juin 2020)
- Dividende carbone : une carte à jouer pour l'Europe (juin 2020)
- L'action publique face à la crise du Covid-19 (juin 2020)
- Seine-Saint-Denis : les batailles de l'emploi et de l'insertion (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : relançons l'investissement (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : l'enjeu du temps de travail (mai 2020)
- Internet : le péril jeune? (avril 2020)
- Covid-19 : l'Asie orientale face à la pandémie (avril 2020)
- Algorithmes : contrôle des biais S.V.P. (mars 2020)
- Retraites : pour un régime équilibré (mars 2020)
- Espace : le réveil de l'Europe? (février 2020)
- Données personnelles : comment gagner la bataille? (décembre 2019)
- Transition énergétique : faisons jouer nos réseaux (décembre 2019)
- Religion au travail : croire au dialogue - Baromètre du Fait Religieux Entreprise 2019 (novembre 2019)
- Taxes de production : préservons les entreprises dans les territoires (octobre 2019)
- Médicaments innovants : prévenir pour mieux guérir (septembre 2019)
- Rénovation énergétique : chantier accessible à tous (juillet 2019)
- Agir pour la parité : performance à la clé (juillet 2019)
- Pour réussir la transition énergétique (juin 2019)
- Europe-Afrique : partenaires particuliers (juin 2019)

- Media polarization «à la française»? Comparing the French and American ecosystems (mai 2019)
- L'Europe et la 5G : le cas Huawei (partie 2, mai 2019)
- L'Europe et la 5G : passons la cinquième! (partie 1, mai 2019)
- Système de santé : soyez consultés! (avril 2019)
- Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi (avril 2019)
- Action publique : pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple (mars 2019)
- La France en morceaux : baromètre des Territoires 2019 (février 2019)
- Énergie solaire en Afrique : un avenir rayonnant? (février 2019)
- IA et emploi en santé : quoi de neuf docteur? (janvier 2019)
- Cybermenace : avis de tempête (novembre 2018)
- Partenariat franco-britannique de défense et de sécurité : améliorer notre coopération (novembre 2018)
- Sauver le droit d'asile (octobre 2018)
- Industrie du futur, prêts, partez! (septembre 2018)
- La fabrique de l'islamisme (septembre 2018)
- Protection sociale : une mise à jour vitale (mars 2018)
- Innovation en santé : soignons nos talents (mars 2018)
- Travail en prison : préparer (vraiment) l'après (février 2018)
- ETI : taille intermédiaire, gros potentiel (janvier 2018)
- Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout! (janvier 2018)
- Espace : l'Europe contre-attaque? (décembre 2017)
- Justice : faites entrer le numérique (novembre 2017)
- Apprentissage : les trois clés d'une véritable transformation (octobre 2017)
- Prêts pour l'Afrique d'aujourd'hui? (septembre 2017)
- Nouveau monde arabe, nouvelle «politique arabe» pour la France (août 2017)
- Enseignement supérieur et numérique : connectez-vous! (juin 2017)
- Syrie : en finir avec une guerre sans fin (juin 2017)
- Énergie : priorité au climat! (juin 2017)
- Quelle place pour la voiture demain? (mai 2017)
- Sécurité nationale : quels moyens pour quelles priorités? (avril 2017)

- Tourisme en France : cliquez ici pour rafraîchir (mars 2017)
- L'Europe dont nous avons besoin (mars 2017)
- Dernière chance pour le paritarisme de gestion (mars 2017)
- L'impossible État actionnaire? (janvier 2017)
- Un capital emploi formation pour tous (janvier 2017)
- Économie circulaire, réconcilier croissance et environnement (novembre 2016)
- Traité transatlantique : pourquoi persévérer (octobre 2016)
- Un islam français est possible (septembre 2016)
- Refonder la sécurité nationale (septembre 2016)
- Brexain ou Brexit : Europe, prépare ton avenir! (juin 2016)
- Réanimer le système de santé - Propositions pour 2017 (juin 2016)
- Nucléaire : l'heure des choix (juin 2016)
- Un autre droit du travail est possible (mai 2016)
- Les primaires pour les Nuls (avril 2016)
- Le numérique pour réussir dès l'école primaire (mars 2016)
- Retraites : pour une réforme durable (février 2016)
- Décentralisation : sortons de la confusion / Repenser l'action publique dans les territoires (janvier 2016)
- Terreur dans l'Hexagone (décembre 2015)
- Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 (novembre 2015)
- Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité (octobre 2015)
- Pour en finir avec le chômage (septembre 2015)
- Sauver le dialogue social (septembre 2015)
- Politique du logement : faire sauter les verrous (juillet 2015)
- Faire du bien vieillir un projet de société (juin 2015)
- Dépense publique : le temps de l'action (mai 2015)
- Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes (mai 2015)
- Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)
- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)

- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)
- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance-chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement Contribution au XXV^e sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin
Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)

- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique 15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance : 20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)

- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- «Vous avez le droit de garder le silence...» Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon?
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir? (juillet 2008)
- HLM, parc privé. Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus. Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne? (mars 2007)

- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :

www.institutmontagne.org

INSTITUT MONTAIGNE



ABB FRANCE
ABBVIE
ACCENTURE
ACCURACY
ACTIVEO
ADIT
ADVANCY
AIR FRANCE - KLM
AIR LIQUIDE
AIRBUS
ALKEN ASSET MANAGEMENT
ALLEN & OVERY
ALLIANZ
ALVAREZ & MARSAL FRANCE
AMAZON WEB SERVICES
AMBER CAPITAL
AMUNDI
ARCHERY STRATEGY CONSULTING
ARCHIMED
ARDIAN
ASTORG
ASTRAZENECA
AUGUST DEBOUZY
AVRIL
AXA
BAKER & MCKENZIE
BANK OF AMERICA
BEARINGPOINT
BESSÉ
BNP PARIBAS
BOLLORÉ
BOUYGUES
BROUSSE VERGEZ
BRUNSWICK
CAISSE DES DÉPÔTS
CANDRIAM
CAPGEMINI
CAPITAL GROUP
CAREIT

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



CARREFOUR
CASINO
CHAÎNE THERMALE DU SOLEIL
CHUBB
CIS
CISCO SYSTEMS FRANCE
CMA CGM
CNP ASSURANCES
COHEN AMIR-ASLANI
COMPAGNIE PLASTIC OMNIUM
CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT
CORREZE & ZAMBEZE
CRÉDIT AGRICOLE
D'ANGELIN & CO.LTD
DASSAULT SYSTÈMES
DE PARDIEU BROCAS MAFFEI
DENTSU AEGIS NETWORK
DRIVE INNOVATION INSIGHT - DII
EDF
EDHEC BUSINESS SCHOOL
EDWARDS LIFESCIENCES
ELSAN
ENEDIS
ENGIE
EQUANCY
ESL & NETWORK
ETHIQUE & DÉVELOPPEMENT
EURAZEO
EUROGROUP CONSULTING
EUROSTAR
FIVES
FONCIA GROUPE
FONCIÈRE INEA
GALILEO GLOBAL EDUCATION
GETLINK
GIDE LOYRETTE NOUËL
GOOGLE
GRAS SAVOYE
GROUPAMA

INSTITUT MONTAIGNE



GROUPE EDMOND DE ROTHSCHILD

GROUPE M6

GROUPE ORANGE

HAMEUR ET CIE

HENNER

HSBC FRANCE

IBM FRANCE

IFPASS

ING BANK FRANCE

INKARN

INSEEC

INSTITUT MÉRIEUX

INTERNATIONAL SOS

INTERPARFUMS

IONIS EDUCATION GROUP

ISRP

IZIWORK

JEANTET ASSOCIÉS

KANTAR

KATALYSE

KEARNEY

KEDGE BUSINESS SCHOOL

KKR

KPMG S.A.

LA BANQUE POSTALE

LA COMPAGNIE FRUITIÈRE

LAZARD FRÈRES

LINEDATA SERVICES

LINKEDIN

LIR

LIVANOVA

L'ORÉAL

LOXAM

LVMH - MOËT-HENNESSY - LOUIS VUITTON

M.CHARRAIRE

MACSF

MALAKOFF HUMANIS

MAREMMA

MAZARS

INSTITUT MONTAIGNE



MCKINSEY & COMPANY FRANCE
MÉDIA-PARTICIPATIONS
MEDIOBANCA
MERCER
MERIDIAM
MICHELIN
MICROSOFT FRANCE
MITSUBISHI FRANCE S.A.S
MOELIS & COMPANY
NATIXIS
NEHS
NESTLÉ
NEXITY
ODDO BHF
ONDRA PARTNERS
ONEPOINT
ONET
OPTIGESTION
ORANO
ORTEC GROUPE
OWKIN
PAI PARTNERS
PERGAMON
PRICewaterhouseCOOPERS
PRODWARE
PRUDENTIA CAPITAL
RADIALL
RAISE
RAMSAY GÉNÉRALE DE SANTÉ
RANDSTAD
RATP
RELX GROUP
RENAULT
REXEL
RICOL LASTEYRIE CORPORATE FINANCE
RIVOLIER
ROCHE
ROLAND BERGER
ROTHSCHILD MARTIN MAUREL

INSTITUT MONTAIGNE



SAFRAN
SANOFI
SAP FRANCE
SCHNEIDER ELECTRIC
SERVIER
SGS
SIA PARTNERS
SIACI SAINT HONORÉ
SIEMENS ENERGY
SIEMENS
SIER CONSTRUCTEUR
SNCF
SNCF RÉSEAU
SODEXO
SOLVAY
SPRINKLR
SPVIE
STAN
SUEZ
TALAN
TECNET PARTICIPATIONS SARL
TEREGA
THE BOSTON CONSULTING GROUP
TILDER
TOTAL
UBER
UBS FRANCE
UIPATH
VEOLIA
VERLINGUE
VINCI
VIVENDI
VOYAGEURS DU MONDE
WAKAM
WAVESTONE
WAZE
WENDEL
WILLIS TOWERS
WORLDAPPEAL

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

PRÉSIDENT

Henri de Castris

MEMBRES

David Azéma Associé, Perella Weinberg Partners

Emmanuelle Barbara *Senior Partner*, August Debouzy

Marguerite Bérard Directeur du pôle banque de détail en France, BNP Paribas

Jean-Pierre Clamadiou Président du Conseil d'Administration, Engie

Olivier Duhamel Président, FNSP (Sciences Po)

Marwan Lahoud Associé, Tikehau Capital

Fleur Pellerin Fondatrice et CEO, Korelya Capital

Natalie Rastoin Directrice générale, Ogilvy France

René Ricol Associé fondateur, Ricol Lasteyrie Corporate Finance

Jean-Dominique Senard Président, Renault

Arnaud Vaissie Co-fondateur et Président-directeur général, International SOS

Natacha Valla Économiste, Doyenne de l'École de Management et d'Innovation
à Sciences Po

Florence Verzelen Directrice générale adjointe, Dassault Systèmes

Philippe Wahl Président-directeur général, Groupe La Poste

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Claude Bébéar Fondateur et Président d'honneur, AXA

Photo de couverture © Motortion, www.istockphoto.com

Imprimé en France
Dépôt légal : octobre 2020
ISSN : 1771-6764

INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

Les quartiers pauvres ont un avenir

La mort de deux adolescents ayant tenté d'échapper à un contrôle de police déclencha en 2005 de violentes émeutes urbaines, dans la stupéfaction d'une grande partie du pays. En 2018 et 2019, alors que la France périphérique exprimait sa colère à travers les manifestations des Gilets jaunes, avec une large sympathie auprès de l'opinion, ce sont les banlieues, comme on les appelle souvent, qui sont restées silencieuses. Un constat s'imposait : la France défavorisée n'est pas unifiée ni homogène.

Ce rapport s'intéresse ainsi aux quartiers pauvres de la France métropolitaine, sur la base de ses 1 296 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Analysant leurs points communs et différences, il distingue les quartiers *post-industriels*, *excentrés* et *métropolitains*. Ces derniers, situés près des grandes villes et en particulier en Ile-de-France, apparaissent comme les plus stigmatisés mais aussi les plus prometteurs.

Après avoir déconstruit bien des idées reçues, l'Institut Montaigne décline plusieurs pistes d'action visant à optimiser la politique de la Ville, promouvoir le potentiel de ces quartiers et leur rendre la place qu'ils méritent dans la République.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité
en vous abonnant à notre newsletter sur :
www.institutmontaigne.org

Institut Montaigne
59, rue La Boétie - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
www.institutmontaigne.org

10 €
ISSN 1771-6764
OCTOBRE 2020