

EN FINIR AVEC LES GHETTOS URBAINS ?

Retour sur l'expérience des zones franches urbaines

EN FINIR AVEC LES GHETTOS URBAINS ?

**Retour sur l'expérience
des zones franches urbaines**

MIREN LAFOURCADE ET FLORIAN MAYNERIS

ÉDITIONS NSRU ÉD'ULM

Nous appliquons dans ce livre la plupart des rectifications orthographiques
de la dernière réforme de l'Académie (JO du 6 décembre 1990).

© Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, 2017
45, rue d'Ulm – 75230 Paris cedex 05
www.pressens.fr
ISBN 978-2-7288-0581-5
ISSN 1951-7637

Le Cepremap est, depuis le 1^{er} janvier 2005, le CEntre Pour la Recherche EconOMique et ses APplications. Il est placé sous la tutelle du ministère de la Recherche. La mission prévue dans ses statuts est d'assurer *une interface entre le monde académique et les décideurs publics et privés.*

Ses priorités sont définies en collaboration avec ses partenaires institutionnels : la Banque de France, le CNRS, France Stratégie, la direction générale du Trésor et de la Politique économique, l'École normale supérieure, l'INSEE, l'Agence française du développement, le Conseil d'analyse économique, le ministère chargé du Travail (DARES), le ministère chargé de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, le ministère chargé de la Santé (DREES) et la direction de la recherche du ministère de la Recherche.

Les activités du Cepremap sont réparties en *cinq programmes scientifiques* coordonnés par sa direction : Politique macroéconomique en économie ouverte ; Travail et emploi ; Économie publique et redistribution ; Marchés, firmes et politique de la concurrence ; Commerce international et développement.

Chaque programme est animé par un comité de pilotage constitué de trois chercheurs reconnus. Participent à ces programmes une centaine de chercheurs, cooptés par les animateurs des programmes de recherche, notamment au sein de l'École d'économie de Paris.

La coordination de l'ensemble des programmes est assurée par *Claudia Senik*. Les priorités des programmes sont définies pour deux ans.

L'affichage sur Internet des documents de travail réalisés par les chercheurs dans le cadre de leur collaboration au sein du Cepremap tout comme cette série d'opuscules visent à rendre accessible à tous une question de politique économique.

Daniel COHEN
Directeur du Cepremap

Sommaire

Introduction	13
1. Les zones franches urbaines : le dispositif le plus emblématique de la politique de la ville	21
<i>Brève rétrospective de la politique de la ville</i>	21
<i>Quelles exonérations, quels coûts pour les ZFU ?</i>	37
<i>La logique économique de la politique des ZFU</i>	40
2. L'impact de la politique des ZFU sur l'activité économique des quartiers prioritaires	47
<i>Implantations d'entreprises et créations d'emplois : un bilan quantitatif positif</i>	48
<i>Au-delà du nombre des entreprises et des emplois créés, un bilan des ZFU plutôt mitigé</i>	54
<i>Une efficacité de la politique très hétérogène d'un quartier à l'autre</i>	59
3. L'impact de la politique des ZFU sur la population locale : des résidents sur la touche ?	67
<i>Un impact sur le chômage des résidents au mieux très faible</i>	67
<i>Des effets sur les salaires modestes et variables suivant les qualifications</i>	71
<i>Des effets opposés pour l'immobilier d'entreprise et l'immobilier résidentiel ?</i>	73
<i>Politiques d'accès à l'emploi : quelles alternatives aux ZFU ?</i>	78

4. Mixité sociale et effets de pairs dans les quartiers	87
<i>La double peine : grandir dans un quartier prioritaire amoindrit les chances de s'élever socialement</i>	87
<i>Agir sur le bâti : une mixité résidentielle porteuse d'espoir ?</i>	92
<i>Agir sur l'éducation : une mixité scolaire porteuse d'espoir ?</i>	96
Conclusion	109
Abréviations et sigles utilisés.	113
Liste des figures et des tableaux	115
Bibliographie.	117

EN BREF

Malgré les multiples politiques conduites depuis près de trente ans pour venir en aide aux ghettos urbains que sont devenues certaines banlieues françaises, la situation y demeure extrêmement difficile. Pauvreté, chômage, échec scolaire, faible accès aux soins, violence : les motifs d'inquiétude restent nombreux.

Comment enrayer la spirale négative dans laquelle sont entraînés les quartiers dits « prioritaires » ? Si les difficultés observées dans ces quartiers sont le reflet des caractéristiques sociodémographiques de leurs habitants, les politiques visant les personnes indépendamment de leur lieu de résidence, en matière d'éducation ou d'aide au retour à l'emploi par exemple, devraient être privilégiées. En revanche, si le fait d'habiter ces quartiers freine aussi l'insertion sociale et professionnelle des résidents, en les tenant éloignés des foyers d'emplois et en les exposant dès leur plus jeune âge à des effets de pairs délétères limitant leurs opportunités d'emploi à l'âge adulte, des politiques ciblant les territoires apparaissent comme la solution la plus naturelle.

Pourtant, les travaux de recherche concordent pour montrer que plusieurs « politiques zonées » emblématiques n'ont pas obtenu les résultats escomptés. En particulier, les zones franches urbaines (ZFU), basées sur des allègements de charges et d'impôts offerts par les pouvoirs publics aux entreprises localisées dans les quartiers « prioritaires », n'ont pas provoqué de baisse sensible et durable du taux de chômage de leurs résidents. Elles ont, en réalité, conduit à déplacer des activités existantes ou qui se seraient créées même en l'absence d'aides publiques, favorisant des effets d'aubaine et d'optimisation fiscale qui n'ont en définitive que peu bénéficié aux populations initialement visées. L'évaluation des dispositifs similaires mis en œuvre à l'étranger, par exemple aux États-Unis, au Royaume-Uni

ou encore en Allemagne, conforte cette conclusion. De même, les effets négatifs de la ségrégation scolaire sur les résultats des élèves issus de milieux fragiles n'ont pas été compensés par les moyens supplémentaires alloués aux établissements des réseaux d'éducation prioritaire (REP).

Si les politiques de la ville ne sont pas parvenues à briser le cercle vicieux dans lequel se trouvent pris les quartiers dits prioritaires, c'est peut-être parce qu'elles ne se sont pas directement attaquées aux racines du problème. La surreprésentation de populations fragiles, assignées à un habitat social lui-même très concentré géographiquement amplifie les handicaps sociaux dont souffrent les habitants de ces quartiers. La ségrégation résidentielle nourrissant la ségrégation scolaire, les plus jeunes sont particulièrement pénalisés. Il ne suffit donc pas de chercher à atténuer les effets de la ségrégation urbaine ; c'est bien à cette dernière et aux phénomènes de discrimination qui y sont associés qu'il s'agit de s'attaquer directement. Cela appelle des politiques plus radicales, combinant mixité sociale, mixité scolaire et accompagnement individualisé : discrimination positive sur le marché du travail, emplois francs, pénalités renforcées pour les communes ne respectant pas la part de logements sociaux prévue par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), ou encore dispositifs de busing inspirés des États-Unis, autant de politiques qui pourraient utilement venir compléter la boîte à outils du gouvernement.

Miren Lafourcade est professeur d'économie à l'Université Paris Sud-Université Paris Saclay et chercheuse associée à l'École d'économie de Paris. Ses travaux étudient l'impact des politiques de transport sur la localisation des activités économiques et les inégalités spatiales, les effets de la morphologie urbaine sur l'empreinte carbone des villes et les politiques visant à redynamiser les territoires en crise.

Florian Mayneris est professeur d'économie à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et à l'Université catholique de Louvain. Ses travaux portent sur les déterminants des performances économiques des entreprises et des territoires et sur l'évaluation des politiques industrielles et régionales.

Introduction

Les quartiers urbains désignés comme « prioritaires » par la politique de la ville (les QPV) sont au cœur de nombreux débats. Pauvreté, emploi, éducation, santé, sécurité : la précarité monétaire et la marginalisation économique et sociale dont souffrent les populations qui y vivent sont bien réelles. Tous les indicateurs l'attestent : le revenu annuel médian y est de moins de 13 000 euros, contre près de 20 000 euros dans les « unités urbaines » (UU) qui englobent les QPV, et le taux de pauvreté y est de plus de 40 %, soit trois fois plus élevé que dans les autres quartiers de la même unité urbaine (Tableau 1).

Les résidents des quartiers prioritaires s'insèrent aussi très difficilement sur le marché du travail (Figure 1). Le taux de chômage moyen des QPV excède de plus de 16 points celui des autres quartiers de la même unité urbaine (26,4 % contre 10,1 %, selon le rapport de l'Office national de la politique de la ville de 2016).

Les jeunes (15-29 ans) et les personnes nées en France de parents immigrés sont plus sévèrement touchés (avec des écarts respectifs de 18,5 et de 17 points). Et, en ce qui concerne le taux d'activité dans les QPV, ce sont près de deux adultes en âge de travailler sur cinq qui se retrouvent en dehors du marché de l'emploi. Les résidents actifs des QPV en situation d'emploi ne sont par ailleurs pas épargnés par la précarité. La part des titulaires d'emplois de courte durée (CDD, intérim, stages) y est de 7 points supérieure à celle des unités urbaines englobantes (21 % contre 14 %)¹.

1. A. Renaud et F. Sémécurbe, « Les habitants des quartiers de la politique de la ville : la pauvreté côtoie d'autres fragilités », 2016.

Tableau 1 – Une pauvreté monétaire exacerbée

Région	Part de la population des QPV dans la population des unités urbaines (UU*) « englobantes » (en %)	Niveau de vie médian** (en €)		Taux de pauvreté** (en %)		
		dans les QPV	dans les UU* englobant les QPV	dans les QPV	dans les zones «hors QPV» des UU* « englobantes »	dans les UU* englobant les QPV
Île-de-France	15	13 663	21 902	37	12	16
Centre-Val de Loire	13	12 408	19 422	45	11	15
Bourgogne-Franche-Comté	13	12 572	18 704	44	12	16
Normandie	14	12 570	18 672	44	12	17
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	17	12 440	17 323	45	16	21
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	14	12 491	18 801	45	13	18
Pays de la Loire	10	12 839	20 092	42	9	13
Bretagne	8	12 816	20 157	42	10	12
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	8	12 914	19 990	41	11	13
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	12	12 119	18 939	48	14	18
Auvergne-Rhône-Alpes	9	13 017	20 261	41	11	14
Provence-Alpes-Côte d'Azur	13	12 227	19 313	47	13	18
Corse	10	13 439	18 563	37	17	19
France métropolitaine	13	12 871	19 786	42	12	16

Source : A. Renaud et F. Sémécurbe, « Les habitants des quartiers de la politique de la ville : la pauvreté côtoie d'autres fragilités », 2016.

Notes : * Une unité urbaine (UU) est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. ** Le niveau de vie d'un individu est calculé en divisant son revenu disponible (après déduction de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation, de la CSG et de la CRDS) par le nombre d'unités de consommation du ménage. Le seuil de pauvreté est fixé par convention à 60 % du niveau de vie annuel médian (soit 11 871 euros en 2012). Le taux de pauvreté représente la proportion des individus dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté.

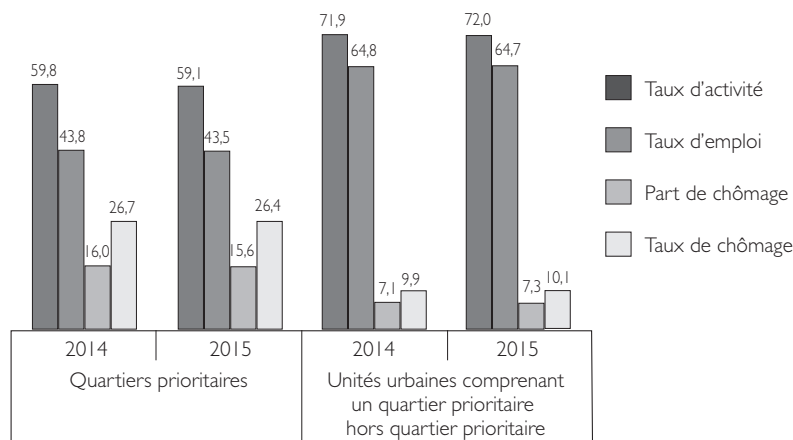


Figure 1 – De grandes difficultés d'insertion sur le marché du travail.

Source : Office national de la politique de la ville (ONPV), *Rapport annuel 2016*, Saint-Denis, Commissariat général à l'égalité des territoires, 2017.

Notes : Le taux de chômage rapporte le nombre de chômeurs au nombre d'actifs (actifs occupés et chômeurs) de la tranche d'âge considérée. Le taux d'activité d'une classe d'âge mesure la part des actifs dans la population totale de la classe d'âge. Le taux d'emploi d'une classe d'âge rapporte le nombre d'actifs occupés de la classe d'âge à la population totale de cette classe d'âge. La part de chômage d'une classe d'âge est égale au nombre de chômeurs sur la population totale de la classe d'âge.

Ces différences de revenus et d'emploi recouvrent, au moins partiellement, des écarts en matière d'éducation et de formation (Tableau 2). La faible réussite scolaire est un second marqueur des QPV. La part des élèves en retard scolaire à l'entrée en classe de sixième y est ainsi presque deux fois supérieure à celle observée dans les unités urbaines englobantes (22 % contre 12 %)².

Les inégalités sont également criantes en matière de santé. L'offre de soins est très réduite dans les quartiers prioritaires relativement aux unités urbaines englobantes. En 2015, le nombre de praticiens de proximité

2. *Ibid.*

(médecins généralistes, dentistes, infirmiers) et de médecins spécialistes pour 10 000 habitants est deux à trois fois plus faible dans les QPV que dans les unités urbaines englobantes³. Ces chiffres sont d'autant plus inquiétants que les résidents de ces quartiers se déclarent moins souvent que les autres en bonne santé, sont davantage en surpoids et renoncent plus souvent aux soins bucco-dentaires pour raisons financières⁴.

Tableau 2 – Un déficit de formation et de qualification

Région	Part de la population de 15 ans ou plus sans diplôme ou avec un diplôme inférieur au bac parmi la population non scolarisée de 15 ans et plus		Part des élèves en retard scolaire à l'entrée en 6 ^e parmi les élèves entrant en 6 ^e pour la première fois	
	QPV	UU « englobantes »	QPV	UU « englobantes »
Île-de-France	69	46	20	12
Centre-Val de Loire	78	61	24	12
Bourgogne-Franche-Comté	81	62	24	13
Normandie	82	63	20	12
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	78	64	23	15
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	80	61	24	13
Pays de la Loire	77	55	24	11
Bretagne	76	53	22	10
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	75	56	21	11
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	73	54	25	12
Auvergne-Rhône-Alpes	76	55	23	12
Provence-Alpes-Côte d'Azur	77	57	22	12
Corse	70	55	26	13
France métropolitaine	75	55	22	12

Source : A. Renaud et F. Sémécurbe, « Les habitants des quartiers de la politique de la ville : la pauvreté côtoie d'autres fragilités », 2016.

3. Office national de la politique de la ville (ONPV), *Rapport annuel 2016*, 2017.

4. Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), *Rapport annuel 2014*, 2015.

Enfin, le sentiment d'insécurité est plus prononcé dans les quartiers prioritaires : 25 % de leurs résidents déclarent s'y sentir souvent ou de temps en temps en insécurité, contre 13 % des habitants des unités urbaines englobantes⁵.

Pourquoi une telle concentration des difficultés économiques et sociales dans les QPV ? Deux explications coexistent. La première est liée à un pur effet de composition. Les jeunes, les familles monoparentales, les étrangers, les peu qualifiés et/ou les peu diplômés sont surreprésentés dans les quartiers prioritaires relativement aux autres quartiers, le « tri spatial » de ces individus suivant assez fidèlement l'inégale répartition géographique de l'habitat social⁶. Or, ces populations fragiles sont bien plus exposées que la moyenne au risque de chômage et de pauvreté. Ces différences de composition expliquent sans aucun doute une part substantielle des inégalités infra-urbaines observées⁷. Elles ne sont cependant pas exclusives d'une seconde explication, liée aux externalités négatives causées par le quartier sur ses propres résidents⁸.

5. Office national de la politique de la ville (ONPV), *Rapport annuel 2016*, 2017.

6. En 2015, la part des jeunes de moins de 15 ans dans les QPV est supérieure de 6 points environ à celle des unités urbaines englobantes. Parmi les résidents de 15 ans et plus, la part de la population sans diplôme ou ayant un diplôme inférieur au bac atteint 75 % contre 55 % dans les unités urbaines englobantes (A. Renaud et F. Sémécurbe, « Les habitants des quartiers de la politique de la ville : la pauvreté côtoie d'autres fragilités », 2016). La part des étrangers dans la population avoisine 19 % dans les QPV contre 8 % dans les unités urbaines englobantes. Les familles monoparentales y sont aussi deux fois plus nombreuses (15,3 % dans les QPV contre 7,7 % dans les unités urbaines englobantes, selon le rapport annuel 2015 de l'ONPV).

7. À un niveau plus agrégé, P.-P. Combes, G. Duranton et L. Gobillon (« Spatial wage disparities : sorting matters ! », 2008) ont, par exemple, montré que 40 à 50 % des différences de salaires observées entre les zones d'emploi françaises s'expliquent par les caractéristiques individuelles des travailleurs.

8. L. Gobillon, T. Magnac et H. Selod (« The effect of location on finding a job in the Paris region », 2011) montrent par exemple que 70 % des différences de taux de chômage entre communes franciliennes s'expliquent par les caractéristiques des communes, et 30 % par celles des individus.

Deux mécanismes permettent d'envisager une relation de cause à effet directe entre le fait de vivre dans un quartier prioritaire et les risques de chômage et de pauvreté. Tout d'abord, les interactions économiques et sociales à l'œuvre dans ces quartiers. Dès lors que la réussite scolaire dépend de celle de ses pairs, que le voisinage est un canal important de transmission de l'information sur les opportunités d'emplois et/ou qu'il existe des phénomènes de discrimination sur le marché du travail liés à l'adresse, vivre dans un quartier prioritaire peut représenter un réel handicap : il y est plus difficile d'acquérir le capital social nécessaire à une bonne insertion sur le marché du travail, et il y est aussi plus facile d'en être détourné par des effets d'entraînement négatifs (comme la délinquance ou la mauvaise santé, entre autres). Le second mécanisme d'exclusion potentiel est lié à l'isolement géographique dont souffrent beaucoup d'habitants des quartiers prioritaires : faute d'un système de transport public adéquat permettant d'accéder aux villes-centres, cœurs de l'activité économique, ces derniers ne parviennent pas à saisir les opportunités d'emploi en dehors de leur quartier et restent « assignés » à résidence. La distance aux emplois représentant un frein à l'insertion sur le marché du travail, il est assez logique que les résidents des quartiers prioritaires soient davantage touchés par le chômage et par la précarité économique⁹.

Ce constat posé sur la ghettoïsation de certaines banlieues françaises ne date pas d'hier. Depuis la fin des années 1970, de nombreux rapports publics ont tiré la sonnette d'alarme, et cet éveil des consciences a conduit à la mise en place progressive de plusieurs dispositifs spatialement ciblés, comme les zones d'éducation prioritaires (ZEP, rebaptisées depuis réseaux d'éducation prioritaire), les plans ou programmes nationaux de rénovation urbaine (PNRU) et les zones franches urbaines (ZFU), dispositifs qui sont aujourd'hui encore au cœur de la politique de la ville en France.

9. Illustré aussi bien à court qu'à moyen terme par O. Åslund, J. Östh et Y. Zenou, « How important is access to jobs ? Old question-improved answer », 2010.

Les politiques conduites en matière d'éducation et de logement se sont efforcées d'accroître les moyens financiers alloués aux écoles primaires et secondaires et d'améliorer le cadre de vie des habitants. Les politiques d'attractivité, comme celle des ZFU, ont tenté d'attirer de nouvelles entreprises dans ces quartiers. Entre prise en compte des spécificités des populations résidentes et tentative de lever les barrières spatiales séparant les habitants des quartiers défavorisés des emplois, force est de constater que ces politiques ne sont pas parvenues à résoudre le « problème des banlieues ».

Cet opusculé s'intéresse plus spécifiquement à l'un des volets les plus emblématiques de la politique de la ville, les ZFU, et montre que l'échec des gouvernements successifs doit beaucoup à l'inadéquation des dispositifs mis en place pour faire disparaître les ghettos urbains que sont devenues certaines banlieues. Les ZFU ont été créées en 1996 dans le cadre du Pacte de relance pour la ville (PRV). Elles offrent des exonérations aux entreprises ou à leurs établissements localisés dans les quartiers prioritaires, mettant ainsi en œuvre un principe de discrimination positive dans le domaine de la fiscalité du travail et des sociétés sur la base du lieu d'implantation des établissements. C'est le seul dispositif ayant échappé à la révolution copernicienne de la politique de la ville intervenue en 2014. Les responsables politiques ne semblent donc pas prêts à renoncer à la discrimination territoriale en matière de fiscalité des entreprises. Symbolique ou réellement efficace ? Les évaluations les plus récentes montrent que les ZFU n'ont fait que réorienter les entreprises vers les quartiers ciblés sans pour autant réduire massivement le chômage de leurs résidents, les déplacements d'activités relevant davantage d'un effet d'aubaine et d'une logique d'optimisation fiscale que d'une véritable politique de recrutement local.

Rapprocher les emplois des quartiers prioritaires ne suffit donc pas et ce, pour deux raisons principales : leurs résidents souffrent non seulement d'une faible employabilité, mais aussi d'une forte discrimination et d'une stigmatisation sur le marché du travail, les deux phénomènes se nourrissant

des effets de pairs délétères à l'œuvre dans ces quartiers¹⁰. C'est pourquoi les politiques de discrimination positive sur le marché du travail et de mixité résidentielle et scolaire sont sans aucun doute mieux à même de s'attaquer directement aux racines du mal des ghettos urbains.

10. Les effets de pairs correspondent à l'influence exercée par les actions ou les caractéristiques d'un groupe de référence (famille, amis, voisins, entourage, etc.) sur un individu.

1. Les zones franches urbaines : le dispositif le plus emblématique de la politique de la ville

Le dispositif des ZFU est au cœur de la politique de la ville. Il existe depuis vingt ans, et son principe n'a quasiment pas évolué depuis sa création en 1996, ce qui donne le recul nécessaire pour en évaluer l'impact à long terme. Son coût reste par ailleurs non négligeable (7 % du budget de la politique de la ville en 2016), même s'il a fortement diminué depuis la réforme survenue en 2014. Les ZFU ont été mises en place pour redynamiser les quartiers pauvres des villes françaises, en incitant les entreprises à venir s'y implanter par le biais d'exonérations fiscales et sociales. L'objectif principal du dispositif est de créer des emplois dans les quartiers les plus défavorisés dans l'espoir qu'ils seront pourvus par les résidents au chômage de ces quartiers.

BRÈVE RÉTROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

En France, la politique de la ville s'est construite par l'empilement successif, depuis le milieu des années 1970, de plusieurs dispositifs visant « à réduire les écarts de développement au sein des villes, à restaurer l'égalité républicaine dans les quartiers défavorisés et à améliorer les conditions de vie de leurs habitants¹¹ ».

Un rapide retour en arrière permet de constater que les premières mesures défensives apparaissent à la fin des années 1970. La politique de la ville se focalise alors essentiellement sur les banlieues, héritières des grands ensembles construits durant les années 1960 pour répondre à la demande croissante de logements de l'après-guerre. Elle a pour objectif principal d'améliorer le cadre de vie des résidents des anciennes Zones à urbaniser en priorité (ZUP), dont l'état se dégrade déjà, vingt ans à peine après leur construction. Les premières opérations Habitat et vie sociale, lancées

11. <http://www.ville.gouv.fr/>

en 1977 par Jacques Barrot, alors secrétaire d'État chargé du Logement, permettent de réhabiliter une quarantaine de cités HLM.

Malgré les efforts consacrés à l'amélioration du bâti, l'émeute qui secoue le quartier de la Grappinière à Vaulx-en-Velin en septembre 1979, à la suite de l'arrestation d'un jeune homme soupçonné de vol, est la première expression du malaise grandissant des banlieues. Les violences urbaines rythment l'actualité du début des années 1980. La cité des Minguettes à Vénissieux s'enflamme dès 1981, quelques mois à peine après les violentes échauffourées de Brixton dans la banlieue de Londres. Des centaines de voitures brûlent dans la rue, et Vénissieux devient le théâtre de violents affrontements entre les jeunes et les forces de l'ordre. Les médias couvrent très largement l'« été chaud » des Minguettes, provoquant une prise de conscience brutale que les difficultés économiques et sociales rencontrées par les habitants des grands ensembles urbains, en particulier les jeunes, s'étendent bien au-delà des frontières de l'agglomération lyonnaise.

La riposte politique est immédiate. En 1981, Alain Savary, ministre de l'Éducation nationale, crée 170 zones d'éducatons prioritaires (ZEP), au sein desquelles les écoles et les collèges de banlieue sont dotés de moyens supplémentaires et d'une plus grande autonomie, rompant avec l'égalitarisme traditionnel du système éducatif français. La même année, les architectes Roland Castro et Michel Cantal-Dupart fondent l'association Banlieues 89 et prônent une « révolution » urbaine, fondée sur la déconstruction et le désenclavement des grands ensembles à l'horizon 1989. En 1983, François Mitterrand confie au collectif Banlieues 89 la mission interministérielle éponyme de désenclaver les banlieues et d'y encourager la mixité sociale par la mobilité résidentielle ou pendulaire des résidents. Pour la seule année 1984, plus de 200 projets associent architectes, urbanistes, paysagistes et plasticiens.

La politique de la ville élargit encore son champ d'action à la fin des années 1980, sur fond de crise de l'emploi. L'insertion des jeunes devient

le leitmotiv de la politique : les missions locales pour l'emploi des jeunes¹² et les conseils de prévention de la délinquance¹³ se multiplient. La logique de la politique se décentralise et évolue vers une démocratie participative associant acteurs nationaux (l'État et ses établissements publics) et locaux (collectivités territoriales, associations, société civile et habitants des quartiers ciblés). De 1982 à 1988, plus de 150 conventions de développement social des quartiers (DSQ) sont signées afin de lutter contre la précarisation des banlieues¹⁴. Les premiers contrats de ville prennent le relais de ces conventions en 1989. Mais les inégalités infra-urbaines continuent de se creuser, et le taux de chômage explose dans certains quartiers. De nouvelles émeutes éclatent à Vaulx-en-Velin en 1990, poussant le gouvernement de Michel Rocard à créer le premier ministère de la Ville et à lancer de grands projets urbains.

La politique de la ville monte encore en puissance en 1996 lorsque le gouvernement d'Alain Juppé décide de lancer un véritable « Plan Marshall » de l'État en faveur des banlieues, dont la paupérisation a encore été accentuée par la récession des années 1990. Le Pacte de relance pour la ville (PRV) cible prioritairement 750 zones urbaines sensibles (ZUS) « caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés, et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi¹⁵ ».

12. Le rapport présenté au Premier ministre en 1981 par Bertrand Schwartz, *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, est à l'origine de la création des missions locales et d'une délégation interministérielle aux jeunes.

13. Le rapport de Gilbert Bonnemaïson au Premier ministre en 1982, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, inscrit la politique de la ville dans une logique sécuritaire.

14. Le rapport de Hubert Dubedout au Premier ministre en 1983, *Ensemble refaire la ville*, entraîne la mise en œuvre des opérations de DSQ.

15. Nombre porté à 751 par le décret du 24 août 2000 qui fait entrer le quartier du « Nouveau Mons » (Mons-en-Barœul) dans le périmètre des ZUS. Le décret du 31 juillet 2001 modifie le périmètre de la ZUS de Grigny. Parmi les 751 ZUS, 5 sont situées en Corse et 34 dans les départements d'outre-mer.

Malgré l'objectif affiché, la politique de la ville ne se focalise donc plus exclusivement sur les banlieues, car les déséquilibres habitat-emploi concernent aussi de nombreux autres quartiers des grandes agglomérations, dont certains localisés en centre-ville.

Le PRV définit une géographie prioritaire emboîtée à trois niveaux, caractérisée pour l'essentiel par des exonérations d'impôts et de cotisations sociales payés par les entreprises, qui croissent avec le degré de paupérisation des quartiers. Le PRV poursuit ainsi le principe de discrimination positive déjà en vigueur dans les ZEP. Les ZUS constituent le premier niveau d'intervention dérogeant aux règles du droit commun. Les entreprises et leurs établissements qui s'y implantent peuvent bénéficier d'une exonération des taxes professionnelle et foncière si la collectivité locale y est favorable et dans la limite d'un plafond autorisé. Le PRV instaure aussi la possibilité de réserver des emplois « ville » aux jeunes des quartiers ou d'inciter les entreprises à les recruter via des contrats aidés¹⁶. Mais les exonérations fiscales et sociales restent globalement limitées dans les ZUS en comparaison des deux autres périmètres définis par le PRV, les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU).

Les ZRU, au nombre de 416, sont choisies parmi les ZUS confrontées à de plus grandes difficultés, ces dernières étant appréciées en fonction de la situation dans l'agglomération, des caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique permettant d'appréhender le degré de paupérisation des quartiers¹⁷. Cet indice est établi dans des conditions fixées par décret, en tenant compte du nombre d'habitants du quartier (plus de 10 000), du taux de chômage, de la proportion de jeunes âgés de moins de 25 ans, de la proportion de résidents sortis du système scolaire

16. Le dispositif des emplois francs, créé en 2013 par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault, proposait par exemple une subvention de 5 000 € pour l'embauche en CDI d'un jeune de moins de 30 ans résidant en ZUS. Ce dispositif a connu peu de succès (250 contrats signés en 2014) et a été abandonné en 2015.

17. Parmi les 416 ZRU, vingt sont situées dans les départements d'outre-mer.

sans diplôme et du potentiel fiscal des communes où sont localisés ces quartiers¹⁸. Lorsqu'elles sont installées en ZRU ou qu'elles décident de s'y implanter, les entreprises sont exonérées d'impôt sur les sociétés et de taxe professionnelle pendant cinq ans, et de cotisations patronales sur les nouvelles embauches pendant un an¹⁹.

Les ZFU constituent quant à elles un sous-ensemble des ZRU. Elles visent plus particulièrement « à développer et diversifier l'activité économique, à renforcer la mixité fonctionnelle des quartiers et à y créer des emplois pour leurs habitants ». Les entreprises y sont exonérées d'impôt sur les sociétés, de taxe professionnelle ou de contribution économique territoriale, de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisations patronales pour une période pouvant aller jusqu'à quatorze ans. Par ailleurs, à la différence des ZRU, les exonérations de cotisations patronales portent sur l'ensemble des salariés et pas seulement sur les nouvelles embauches. Le maintien de l'exonération pour tous les salariés reste toutefois subordonné, lors de toute nouvelle embauche, au respect par les entreprises d'une clause d'embauche locale les obligeant à compter parmi leurs salariés une proportion minimale de résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les aides aux entreprises offertes par le dispositif des ZFU sont donc à la fois plus généreuses, plus pérennes et plus incitatives à la création d'emplois pour les résidents que les aides associées aux ZRU.

Le PRV, au moment de son adoption, avait labellisé 44 ZFU (dites de « première génération » ou ZFUIG), choisies parmi les ZRU les plus

18. Le potentiel fiscal d'une commune est un indicateur de richesse fiscale défini à l'article L.2334-4 du Code général des collectivités territoriales. C'est la somme que produiraient les quatre taxes directes perçues par la commune (la taxe d'habitation, la taxe foncière et la taxe professionnelle jusqu'en 2010, ainsi que la contribution économique territoriale) si l'on appliquait à l'assise communale le taux moyen national d'imposition.

19. L'Encadré 1 détaille les différents avantages liés à l'implantation des entreprises en ZRU et en ZFU.

défavorisées. Vouées initialement à disparaître le 31 décembre 2002, les ZFU1G ont été prorogées pour cinq années supplémentaires par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002. La « loi Borloo » d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 a créé, par ailleurs, 41 ZFU dites de « deuxième génération » (ZFU2G). Entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2004, celles-ci étaient, à l'origine, destinées à disparaître le 31 décembre 2009. Mais les violentes émeutes urbaines survenues de nouveau dans les banlieues à l'automne 2005 ont conduit les pouvoirs publics à repousser l'échéance et à élargir encore une fois le dispositif. La loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 a ainsi abaissé le seuil de population permettant la labellisation en ZFU à 8 500 habitants et a créé 15 ZFU de « troisième génération » (ZFU3G). Elle a prorogé, en outre, jusqu'au 31 décembre 2011, les ZFU1G et les ZFU2G, dont certaines ont vu leur périmètre géographique étendu à des quartiers voisins (Figure 2). Elle a également unifié le régime fiscal applicable aux entreprises des ZFU.

Au-delà de l'extension du dispositif des ZFU, la loi Borloo de décembre 2002 a aussi créé un Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Ce dernier est géré par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui est dotée d'une enveloppe d'environ 12 milliards d'euros. Les conventions de rénovation urbaine concernent près de 600 quartiers de rénovation urbaine (QRU), dont plus de 400 en ZUS. Elles ont pour objectif d'accroître l'offre de logements locatifs sociaux par la remise sur le marché de logements vacants et par la production de nouveaux logements dans les quartiers rénovés (140 000 logements sociaux programmés à l'horizon 2017). Le PNRU prévoit aussi la démolition d'environ 150 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de plus de 300 000 logements locatifs sociaux et la résidentialisation d'un nombre équivalent de locaux vétustes ou inadaptés à la demande²⁰.

20. <http://www.anru.fr/index.php/fre/Programmes/Programme-National-pour-la-Renovation-Urbaine/Etat-d-avancement-du-programme-Septembre-2017>

Encadré 1 – Principales exonérations offertes aux entreprises en ZRU et en ZFU

Les entreprises implantées en ZRU et en ZFU bénéficient d'avantages fiscaux modulés selon la zone.

Cotisations patronales de Sécurité sociale

En ZFU, les petites entreprises sont exonérées de cotisations patronales sur les salariés en CDI ou CDD de plus de douze mois (et donc ouvrant droit à l'assurance chômage)²¹. L'exonération est totale pour les salaires horaires bruts inférieurs ou égaux à 1,4 Smic (1,5 avant 2009). Au-delà de ce seuil, l'exonération, forfaitaire avant 2009, est devenue ensuite linéairement dégressive pour disparaître à 2,4 Smic en 2009, 2,2 Smic en 2010 et 2 Smic à partir de 2011. En contrepartie de ces exonérations, les entreprises doivent satisfaire une clause d'emploi ou d'embauche locale pendant cinq ans. Avant 2002, elles devaient employer ou embaucher au moins 20 % de résidents de la ZFU d'implantation de l'entreprise (avec un horaire de travail d'au moins 16 h par semaine). En 2002, ce seuil est passé à 33 % et a été élargi aux résidents des ZUS de l'agglomération englobante de la ZFU. Ce taux a été porté à 50 % en 2012.

21. En ZFU, les exonérations sont réservées aux entreprises de moins de 50 salariés (en équivalent temps plein), de moins de 10 M€ de chiffre d'affaires annuel hors taxe (tous établissements confondus) et dont moins de 25 % du capital ou des droits de vote sont contrôlés par des entreprises de plus de 250 salariés dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe excède 50 M€ ou le bilan annuel, 43 M€, au moment de l'entrée dans le dispositif. Les exonérations sont totales pendant 5 ans, mais, sauf pour la TFPB, il existe ensuite une sortie progressive étalée entre trois et neuf ans en fonction de la taille de l'entreprise. La durée totale d'exonération peut donc atteindre quatorze ans.

En ZRU, toutes les entreprises sont exonérées, mais l'exonération ne porte que sur les nouvelles embauches et ne dure que douze mois.

En ZRU comme en ZFU, les exonérations de cotisations patronales ne sont cumulables avec aucune autre aide accordée par l'État au titre des mêmes salariés que ceux exonérés dans le cadre de la politique de la ville.

Impôt sur les bénéfices

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

En ZRU, l'exonération est réservée aux entreprises nouvellement créées, sans condition d'effectifs. Elle est totale pendant deux ans, puis dégressive pendant trois ans. Le plafond de bénéfice exonéré est de 225 000 € par période de trente-six mois.

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

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

En ZRU, toutes les entreprises sont éligibles à condition que les établissements exonérés comportent moins de 150 salariés. Le plafond de la base imposable est plus bas (125 197 € en 2006, 28 408 € en 2014 pour la CFE). Ce plafond est beaucoup plus élevé en ZFU qu'en ZRU.

Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

En ZFU, toutes les entreprises redevables de la TFPB en sont exonérées pendant cinq ans. Cette exonération ne s'applique pas en ZRU.

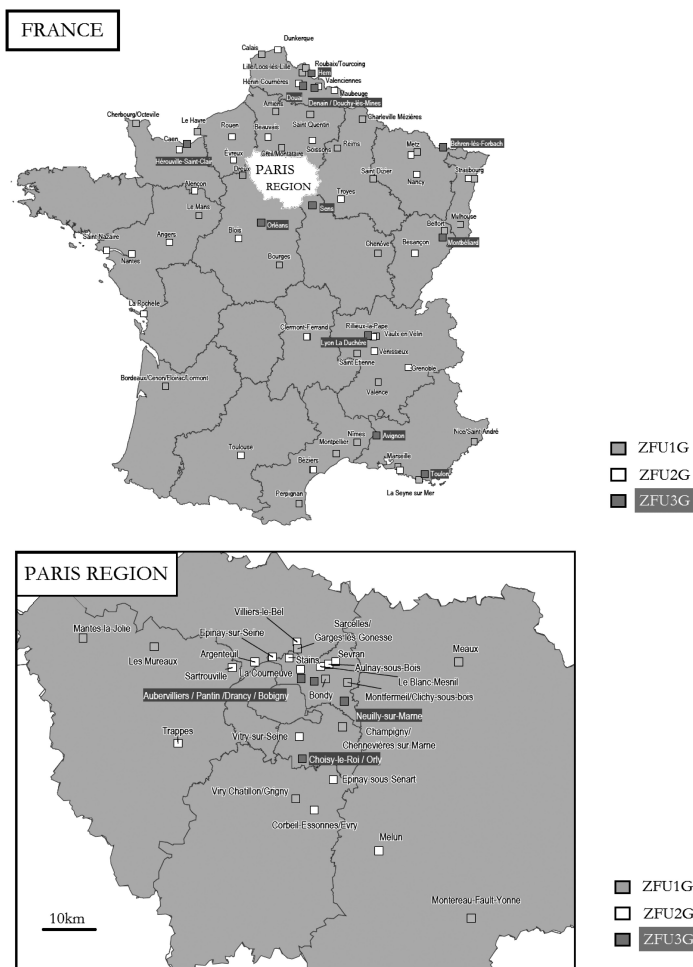


Figure 2 – Les ZFU de 1^{re}, de 2^e et de 3^e générations (France métropolitaine).

Source : <http://www.vie-publique.fr/documents-vp/carte-zfu.pdf>

Autres exonérations

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

Toutes ces exonérations sont subordonnées à une implantation matérielle (un bureau, par exemple) et à une activité effective (réception de clientèle, par exemple), même si ce dernier élément est parfois difficile à apprécier. Elles ne concernent pas la construction automobile ou navale, la fabrication de fibres textiles, la sidérurgie, le transport routier, le crédit-bail mobilier, la location d'immeubles à usage non professionnel, l'agriculture et la construction-vente. Sont éligibles aux exonérations les employeurs ayant une activité artisanale, commerciale ou libérale et les groupements d'employeurs ayant chacun au moins un établissement dans la zone. Les travailleurs indépendants sont exonérés des impôts locaux, de l'impôt sur les bénéfices et des cotisations sociales personnelles maladie-maternité.

En 2006, les contrats de ville, qui proposaient différentes actions relatives au bâti, à la formation ou encore aux infrastructures publiques, concernaient près de 1 500 quartiers (dont les 751 ZUS). Leur refonte en contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) à partir de 2007 a élargi le spectre à presque 2 500 quartiers en 2014 (dont les 751 ZUS). En 2008, le plan Espoir banlieues, proposé par la secrétaire d'État chargée de la Ville, Fadela Amara, a concentré des moyens additionnels (1 milliard d'euros) sur 215 quartiers, se focalisant notamment sur l'amélioration des transports dans la banlieue parisienne (220 M€).

Mais l'empilement et l'enchevêtrement des zonages successifs (ZUS, ZRU, ZFU, CUCS hors ZUS, QRU, etc.) rendaient les contours de la

politique de la ville de moins en moins lisibles et contribuaient à rigidifier celle-ci en la déconnectant de l'évolution de la réalité sociale des quartiers. Ainsi, certains territoires restaient inscrits dans le zonage de la politique alors que l'intervention soutenue de l'État ne s'y justifiait plus (Palaiseau en Essonne, par exemple). À l'inverse, d'autres n'étaient pas couverts par la politique de la ville alors que leur situation s'était fortement dégradée depuis le lancement du PRV. Destinée à pallier ce problème, la multiplication des contrats de ville a aussi contribué à disperser les moyens sur un nombre croissant de quartiers, sans que les budgets engagés au titre de la politique de la ville aient été adaptés en conséquence. Trois rapports publiés à quelques mois d'intervalle en 2012 et en 2013 ont souligné le saupoudrage des moyens alloués à la politique de la ville et les effets d'au-baine associés à différents dispositifs ; ces rapports ont pointé également les échecs dans de nombreux quartiers qui ne parvenaient pas à sortir de leurs difficultés malgré les efforts engagés²². Ce constat a poussé François Lamy, ministre délégué à la Ville, à engager en 2014 une révolution copernicienne de la politique de la ville en supprimant les zonages existants et en créant une nouvelle géographie prioritaire plus ciblée, plus fine et plus évolutive.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine adoptée le 21 février 2014 supprime donc les ZUS, les ZRU et les CUCS et recentre la politique sur 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), dont 1 296 en France métropolitaine (Figure 3). Une méthode très précise de carroyage (maillage territorial en carrés de 200 m par 200 m) permet désormais d'identifier les zones concentrant les populations disposant des plus faibles ressources (revenu inférieur à 60 % du revenu fiscal médian de référence de l'agglomération). Cette nouvelle géographie prioritaire

22. Cour des comptes, *La Politique de la ville : une décennie de réformes*, 2012 ; C. Dilain, N. Klein, A. Guillemot, C. Morel, S. Beaudet et F. Bouygard, *Rapport de synthèse de la concertation nationale sur la politique de la ville*, 2013 ; M.-H. Bacqué et M. Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*, 2013.

rationalise, actualise et recentre donc la politique de la ville vers les territoires les plus pauvres : 300 communes sortent du giron de la politique de la ville et 100 nouvelles y entrent, parmi lesquelles beaucoup de villes moyennes frappées par la désindustrialisation²³. L'identification des quartiers prioritaires par le critère unique de pauvreté permet une actualisation régulière du zonage, ce qui facilite le suivi des quartiers au cours du temps et permet le repérage des décrochages.

La nouvelle géographie prioritaire s'accompagne de la mise en place de contrats aidés qui permettent d'offrir des « emplois d'avenir » (aujourd'hui sur la sellette) aux jeunes résidents des QPV (âgés de 16 à 25 ans) devenus la cible prioritaire du gouvernement. Le secteur non marchand (associations, organismes à but non lucratif de l'économie sociale et solidaire, collectivités territoriales, secteur social et médico-social, aides à la personne, animation et loisirs, tourisme, etc.) est le principal concerné²⁴, mais des emplois d'avenir peuvent également être exceptionnellement proposés dans le secteur marchand à la condition que les projets soient innovants (entreprises à fort potentiel proposant aux jeunes des conditions d'accompagnement et un parcours d'insertion ambitieux, dans la filière numérique par exemple). Le recrutement d'un salarié dans ce cadre ouvre droit à une aide à l'insertion professionnelle attribuée à

23. À titre d'exemple, alors que Paris comptait environ 340 000 habitants inclus dans la géographie prioritaire à la fin de 2014, la population couverte par les QPV est deux fois plus faible en 2016 : 147 000 habitants, dont le revenu médian annuel est inférieur à 12 800 € ; P.-É. Bidoux et N. Couleaud, « Les quartiers de la politique de la ville en Île de France : la pauvreté comme dénominateur commun, mais des profils sociodémographiques différents », 2017. L'enveloppe budgétaire annuelle de la politique n'a en revanche pas diminué (26 M€). La population ciblée dispose donc d'un montant d'aide deux fois supérieur à celui dont elle bénéficiait avant 2014.

24. Des travaux en sociologie insistent également sur les bénéfices potentiels de l'engagement citoyen et associatif des habitants des quartiers prioritaires ; par exemple, M. Kokoreff et D. Lapeyronnie, *Refaire la cité : l'avenir des banlieues*, 2013.

l'employeur en contrepartie d'un engagement en matière de formation du titulaire de l'emploi d'avenir²⁵.

Certains élus sont intervenus cependant pour préconiser la reconduction des ZFU²⁶. Appelées à s'éteindre en 2015, elles ont finalement été prorogées pour la durée des nouveaux contrats de ville (2015-2020) par l'article 48 de la loi du 29 décembre 2014. Le dispositif a été rebaptisé « zones franches urbaines – territoires entrepreneurs » (ZFU-TE) et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015 ; il a été aménagé afin d'en expurger les effets d'aubaine et d'en renforcer l'impact sur la création d'activités et d'emplois, à travers notamment un abaissement du plafond des bénéfices exonérés d'impôt sur les sociétés, un relèvement des aides associées aux emplois créés et un renforcement de la clause d'embauche locale²⁷.

Le dispositif ZFU-TE s'appuie désormais sur une stratégie de développement économique globale inscrite dans les contrats de ville et doit participer à la mise en place d'un écosystème local favorisant le développement et la création des entreprises en mobilisant tous les acteurs : collectivités territoriales, chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat, réseaux d'accompagnement des créateurs, associations, résidents, etc.

25. Cette aide est égale à 75 % du Smic dans le secteur non marchand et à 35 % du Smic dans le secteur marchand. Pour les entreprises d'insertion (EI) et les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ), un taux intermédiaire de 47 % est appliqué pour les emplois d'avenir conclus sous la forme de contrats initiative emploi (CIE).

26. É. Raoult, *Rapport du groupe de travail « ZFU, développement économique et emploi dans les quartiers »*, 2011 ; M. Sordi et H. Jibrayel, *Rapport d'information sur les zones franches urbaines de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale*, 2013 ; E. Duhamel, *Les Zones franches urbaines*, 2014.

27. L'Encadré 2 détaille les principales évolutions du dispositif relativement au programme initial des ZFU.



Quant au Nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU), il se recentre aussi sur 450 QRU (représentant au total 2 millions d'habitants), dont 200 dits « d'intérêt national » en raison de leur plus grande pauvreté, de problèmes de mal-logement et d'un faible accès aux services publics et de transport. La dotation de l'ANRU est en revanche réduite à un peu plus de 6 milliards d'euros de subventions.

Encadré 2 – Exonérations accordées aux QPV et aux ZFU-TE : ce qui change par rapport à l'ancien dispositif

Cotisations patronales

En ZFU-TE, les exonérations de cotisations au titre de la politique de la ville sont supprimées pour les entreprises implantées après le 1^{er} janvier 2015, le Pacte de responsabilité et de solidarité étant censé assurer cette mission via le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Les entreprises bénéficiant du régime antérieur au 1^{er} janvier 2015 le conservent jusqu'au terme du dispositif en 2020 (et au maximum jusqu'en 2028 pour les entreprises de moins de cinq salariés).

Impôt sur les sociétés

En ZFU-TE, le plafond des exonérations au titre de l'impôt sur les bénéfices est ramené de 100 000 à 50 000 € pour limiter les effets d'aubaine. Par ailleurs, les entreprises implantées dans les ZFU-TE depuis le 1^{er} janvier 2015 bénéficient d'une exonération d'impôt sur les bénéfices, fixée à 100 % pendant les cinq premières années, à 60 % pendant la sixième année, à 40 % pendant la septième année et à 20 % pendant la huitième année²⁸.

28. Comme pour les ZFU, l'aide n'est pas remise en cause si, au cours de la période d'exonération, l'effectif dépasse 50 salariés, dès lors que la condition est remplie à la date requise par l'administration fiscale.

Une clause d'embauche locale conditionne le bénéfice de l'exonération fiscale. Pour en bénéficier, il faut qu'à la date de clôture de l'exercice ou de la période d'imposition concernée, l'entreprise remplisse l'une des 2 conditions suivantes :

- au moins 50 % des salariés en CDI ou CDD d'au moins 12 mois résident dans une ZFU-TE ou dans un QPV de l'unité urbaine englobant la ZFU-TE²⁹ ;
- au moins 50 % des salariés embauchés en CDI ou CDD d'au moins 12 mois depuis l'implantation de l'entreprise résident dans une ZFU-TE ou dans un QPV de l'unité urbaine englobant la ZFU-TE.

Pour la vérification de ces deux conditions (d'emploi et d'embauche), les salariés à temps partiel sont pris en compte au prorata de la durée du travail prévue dans leur contrat³⁰. Les entreprises implantées en ZFU-TE à compter du 1^{er} janvier 2015 mais qui n'emploient aucun salarié, bénéficient de l'exonération sans avoir à faire application de la clause d'emploi ou d'embauche, sous réserve qu'elles remplissent toutes les autres conditions requises. La clause ne s'applique à ces entreprises qu'à compter du deuxième salarié embauché. Ainsi une entreprise implantée en ZFU-TE qui n'emploie qu'un seul salarié qui ne réside pas en QPV peut bénéficier de l'exonération fiscale.

Pour les entreprises créées à compter du 1^{er} janvier 2016, l'exonération fiscale est subordonnée à la signature d'un contrat de ville.

29. Comme cela était déjà le cas pour les ZFU, le salarié doit avoir habité pendant au moins trois mois consécutifs dans un QPV pour être considéré comme résident.

30. Si une entreprise embauche en CDI un salarié qui habite dans une ZFU-TE et que son contrat de travail mentionne une durée hebdomadaire de 17 h 30 à la date de clôture de l'exercice ou de la période d'imposition au titre desquels l'exonération s'applique, il sera comptabilisé non seulement comme un demi-salarié embauché ou employé, mais également comme un demi-résident de la zone.

Cotisation foncière des entreprises et taxe foncière sur les propriétés bâties

Dans les 1 500 QPV (et pas seulement dans les ZFU-TE), les commerces de proximité de moins de 10 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total de bilan ne dépasse pas 2 M€ bénéficient d'une exonération portant sur les impôts locaux (CFE et TFPB). Si l'exonération fait suite à un transfert, à une reprise, à une concentration ou à une restructuration d'activités ayant déjà bénéficié de l'allègement fiscal, celui-ci se poursuit pour la durée restante. L'exonération s'applique aux entreprises qui s'implantent comme aux entreprises déjà présentes pour une durée de cinq ans pour la TFPB et de huit ans pour la CFE (avec une exonération dégressive au cours des trois dernières années).

QUELLES EXONÉRATIONS, QUELS COÛTS POUR LES ZFU ?

En 2016, la politique de la ville concerne environ 4,8 millions d'habitants, dont 1,6 million en Île-de-France et 1,2 million dans les régions Nord-Pas-de-Calais-Picardie et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les ZFU-TE couvrent à elles seules 1,5 million d'habitants.

Pour lutter contre la ghettoïsation dont souffrent ces quartiers, la puissance publique a investi des sommes considérables. La nature interministérielle de la politique de la ville rend toutefois difficile le décompte exact des fonds alloués aux quartiers en difficulté. En effet, une partie seulement de ces fonds provient des crédits dédiés au programme budgétaire de la politique de la ville, les autres dépenses étant couvertes par les financements de droit commun mobilisés pour les quartiers. Si l'on s'en tient au budget spécifiquement dédié à la politique de la ville, on peut noter que son ampleur a fortement varié au cours du temps en fonction des impulsions données par les différents gouvernements et ce, parfois, au gré de l'actualité³¹. Son

31. Cour des comptes, *La Politique de la ville : une décennie de réformes*, 2012.

enveloppe est ainsi passée d'un peu plus de 200 M€ en 2000 à plus de 1,1 milliard d'euros en 2007, pour commencer à décroître à partir de 2009 (environ 770 M€ cette année-là) et atteindre en 2016 son plus bas niveau depuis le début des années 2000 (430 M€ environ). La politique de la ville recouvre de multiples dimensions, le développement économique promu par les ZFU n'étant que l'une d'entre elles. Le soutien aux associations de résidents des quartiers, le renforcement des moyens alloués aux écoles et les opérations de rénovation urbaine visant à encourager la mixité sociale font également partie de la palette des actions qui sont financées. La France n'est d'ailleurs pas le seul pays à se préoccuper de ses quartiers urbains en difficulté. Le programme *Soziale Stadt* en Allemagne, la *National Strategy for Neighborhood Renewal* au Royaume-Uni, la *Grotestedenbeleid* aux Pays-Bas ou encore la *Neighborhood Revitalization Initiative*, lancée par Barack Obama, sont également des politiques ciblant des quartiers difficiles qui allient, dans des proportions et sous des modalités variables, les objectifs de développement économique, de stimulation du tissu associatif et communautaire, et de mixité sociale³². Ces politiques de la ville s'accompagnent souvent de mesures visant à attirer des investissements et des activités dans les quartiers en difficulté, parmi lesquelles figurent des subventions à l'implantation d'entreprises dont la nature et l'étendue varient d'un dispositif à l'autre³³.

Si l'on s'intéresse aux seules ZFU, d'après un rapport du Conseil économique, social et environnemental, leur coût pour la puissance publique s'élevait à 372 M€ en 2013, dont 116 M€ d'exonérations de cotisations et 256 M€ d'abattements fiscaux³⁴. Ce montant est nettement inférieur

32. N. Houard, « Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales », 2012 ; C. Cosme, « Politique de la ville. L'expérience américaine », 2012.

33. Les *Empowerment zones* américaines proposent notamment des exonérations fiscales portant sur les salaires très proches des exonérations de cotisations sociales offertes dans les ZFU ; M. Busso, J. Gregory et P. Kline, « Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based policy », 2013.

34. E. Duhamel, *Les Zones franches urbaines*, 2014.

à celui de l'année 2008 au cours de laquelle les aides aux entreprises au titre des ZFU avaient atteint le niveau record de 592 M€, dont 318 M€ d'exonérations de cotisations et 274 M€ d'abattements fiscaux³⁵. Le coût du dispositif a donc eu tendance à décroître au fil du temps, en particulier les dépenses liées aux exonérations de cotisations sociales en raison du renforcement de la clause d'embauche locale.

Depuis la rationalisation advenue en 2014, le budget annuel accordé aux ZFU a chuté plus rapidement encore que celui de la politique de la ville prise dans son ensemble. Le dispositif doit en effet progressivement s'éteindre au profit du programme Territoires entrepreneurs qui est beaucoup moins généreux. Ainsi, les compensations de cotisations encore offertes aux entreprises des ZFU ne se sont élevées qu'à un peu plus de 30 M€ en 2016, soit 7 % du budget de la politique de la ville contre plus de 50 % en 2008. En 2007, à leur apogée, les ZFU françaises concentraient un effort financier considérable des pouvoirs publics en comparaison des expériences similaires conduites à l'étranger. Cette année-là, le gouvernement français dépensait 1 800 € par travailleur et 360 € par résident au titre des ZFU. Aux États-Unis, en revanche, les *Empowerment zones* fédérales représentaient moins de 150 \$ par an et par résident au cours de la seconde moitié des années 1990³⁶, tandis que les *Enterprise zones* en Californie distribuaient environ 240 \$ par travailleur en 2005³⁷. Au Royaume-Uni, les *Local Employment Growth Initiatives* (LEGI) mobilisaient, quant à elles, environ 60 £ (moins de 100 €) par résident en âge de travailler et par an à la fin des années 2000³⁸.

35. M. Sordi et H. Jibrayel, *Rapport d'information sur les zones franches urbaines de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale*, 2013.

36. M. Busso, J. Gregory et P. Kline, « Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based policy », 2013.

37. D. Neumark et J. Kolko, « Do enterprise zones create jobs ? Evidence from California's enterprise zone program », 2010.

38. E. Einio et H. G. Overman, « The effects of spatially targeted enterprise initiatives : evidence from UK LEGI », 2016.

Malgré les revirements multiples de la politique de la ville, on peut comprendre, au vu de ces chiffres, que les attentes aient été fortes vis-à-vis d'un dispositif installé depuis plus de vingt ans dans le paysage français. Le projet de loi de finance de 2017 ne prévoyait plus cependant que 411 M€ pour la politique de la ville, soit plus ou moins l'enveloppe allouée aux seules ZFU au moment de leur âge d'or³⁹.

LA LOGIQUE ÉCONOMIQUE DE LA POLITIQUE DES ZFU

À la différence des politiques visant directement les personnes, les ZFU entrent dans la catégorie des politiques spatialement ciblées : l'éligibilité au dispositif est soumise à un critère de localisation de l'entreprise et à une clause de résidence des travailleurs recrutés ou employés. Très fréquentes de par le monde, les politiques visant les territoires suscitent pourtant la méfiance des économistes⁴⁰. En effet, l'impact des dispositifs spatialement ciblés dépend de la mobilité des entreprises et des travailleurs, ainsi que de la tension sur le marché foncier des zones visées. Les effets observés peuvent ainsi sensiblement différer de ceux escomptés. Dans le cas des ZFU par exemple, les gains associés à la politique peuvent être capitalisés dans les prix immobiliers ou dans les salaires des travailleurs en place, au lieu d'engendrer des créations d'emplois pour les résidents des quartiers bénéficiaires. C'est pourquoi il est important de comprendre les mécanismes qui sous-tendent le dispositif des zones franches pour bien en anticiper les effets.

39. La répartition de cette enveloppe était prévue comme suit : 77 M€ consacrés à la réussite éducative, 67,2 M€ aux adultes-relais chargés de créer du lien social dans les quartiers bénéficiaires, 200 M€ au soutien du secteur associatif agissant pour leur cohésion sociale et le reliquat aux exonérations fiscales bénéficiant aux commerces de proximité de plus de 50 salariés et de plus de 12 M€ de chiffre d'affaires, <http://www.ville.gouv.fr/?son-financement>, 194

40. P. Kline et E. Moretti, « People, places, and public policy : some simple welfare economics of local economic development programs », 2014 ; D. Neumark et H. Simpson, « Place-based policies », 2015.

Des zones franches urbaines, pour quoi faire ?

Quel que soit le pays où elles sont mises en œuvre, les zones franches urbaines ont pour objectif ultime d'aider les résidents des quartiers couverts par leur périmètre à s'insérer sur le marché du travail. Le taux de chômage très élevé des quartiers prioritaires est en effet source de multiples effets induits négatifs, les plus saillants étant la paupérisation et la ghettoïsation de certaines populations, une mobilité sociale réduite ou encore des tensions et des violences urbaines régulières. Les politiques de zones franches tentent de briser ce cercle vicieux en offrant des exonérations et des subventions aux entreprises qui s'y localisent, espérant ainsi attirer de nouveaux emplois pour les résidents. La logique qui les sous-tend est double. Premièrement, les habitants des quartiers bénéficiaires souffrent d'un taux de chômage élevé en raison de leur éloignement des opportunités d'emplois, en particulier des postes auxquels ils peuvent prétendre. Connu en économie sous le nom de *spatial mismatch* et de *skill mismatch*⁴¹, le problème s'explique par d'importants coûts à la mobilité des demandeurs d'emploi, en raison notamment d'une mauvaise connexion de leur lieu de résidence aux réseaux de transport public, des coûts associés au fait de passer le permis de conduire et de se déplacer en voiture ou encore des prix immobiliers prohibitifs au voisinage des bassins d'emplois. Des politiques a-spatiales, comme les baisses de cotisations sociales (« allègements Fillon » ou CICE par exemple), ne constituent en rien une réponse au phénomène de *spatial mismatch*. En revanche, en attirant des entreprises dans les quartiers défavorisés, les politiques de zones franches rapprochent les emplois des chômeurs et peuvent ainsi corriger le mauvais appariement spatial des travailleurs et des entreprises. Par ailleurs, et sans que cela soit exclusif de cette première explication, les populations des quartiers prioritaires sont également pénalisées par une faible employabilité (liée par exemple à l'absence de formation ou à la mauvaise assimilation

41. L. Gobillon, H. Selod et Y. Zenou, « The mechanisms of spatial mismatch », 2007.

des codes du monde du travail) et/ou souffrent d'une discrimination en raison de leur nom, de leur religion et/ou de leur lieu de résidence⁴². En attirant des entreprises dans les quartiers prioritaires et en subordonnant certaines des exonérations offertes à l'embauche de résidents, les politiques de zones franches espèrent ainsi compenser, au moins partiellement, le handicap initial des habitants des quartiers prioritaires.

Outre les effets attendus sur le chômage des résidents, les dispositifs de zones franches sont généralement fondés aussi sur l'espoir de redynamiser des zones urbaines désertées par les commerces et les services et ne disposant pas d'autres formes d'aménités. Il est désormais bien établi que la probabilité qu'une entreprise s'implante dans une zone est d'autant plus grande que le nombre d'entreprises déjà présentes sur ce territoire est élevé⁴³. Ce comportement en apparence « moutonnier » des entreprises peut s'expliquer par le signal que renvoient les entreprises en place sur les aménités productives des territoires où elles sont implantées ou par les bénéfices qu'elles retirent de leur présence sur un même territoire (plus communément appelés « économies d'agglomération »⁴⁴). Le surplus d'activités économiques engendré par les

42. M. Bertrand et S. Mullainathan, « Are Emily and Greg more employable than Lakisha and Jamal ? A field experiment on labor market discrimination », 2004 ; M.-A. Valfort, « Religious discrimination in access to employment : evidence from a correspondence test in France », 2016 ; P. Petit, E. Duguet et Y. L'Horty, « Discrimination résidentielle et origine ethnique : une étude expérimentale sur les serveurs en Île-de-France », 2015.

43. Voir, par exemple, pour le Royaume-Uni, les résultats de M. Devereux, R. Griffith et H. Simpson, « Firm location decisions, regional grants and agglomeration externalities », 2007 ; et, pour la France, M. Crozet, T. Mayer et J.-L. Mucchielli, « How do firms agglomerate ? A study of FDI in France », 2004.

44. Pour une revue de littérature détaillée : P.-P. Combes et L. Gobillon, « The empirics of agglomeration economies », 2015 ; P.-P. Combes et M. Lafourcade, *Revue de la littérature académique quantifiant les effets d'agglomération sur la productivité et l'emploi*, 2012.

zones franches peut ainsi permettre d'enclencher un cercle vertueux de croissance et, grâce à certains effets induits positifs, d'améliorer le cadre de vie, de réduire la délinquance et d'apporter de nouveaux modèles d'insertion par le travail à des populations confrontées très jeunes au chômage et à la violence.

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

Au-delà des objectifs affichés, des mécanismes simples d'offre et de demande permettent d'anticiper les effets économiques potentiels des dispositifs territorialisés, comme les politiques de zones franches⁴⁵. Par les incitations fiscales géographiquement ciblées qu'elles octroient, ces politiques réduisent les coûts de production dans les quartiers visés. En théorie, cette baisse des coûts de production est susceptible d'entraîner deux types d'effets. Elle peut tout d'abord conduire à la création de nouvelles activités qui étaient restées jusqu'alors dormantes en raison d'une rentabilité espérée jugée insuffisante. Elle peut aussi rendre ces quartiers plus attractifs aux yeux des établissements existants ou de ceux qui se seraient créés ailleurs en l'absence de dispositif. Dans ce dernier cas, des effets « d'aubaine » ou de « déplacement » peuvent donc être à l'œuvre, le gain d'attractivité des quartiers bénéficiaires étant obtenu aux dépens, au moins partiellement, des territoires environnants. Par ailleurs, une partie des aides prenant la forme d'exonérations de cotisations salariales, la demande de travail émanant des entreprises implantées en zones franches devrait augmenter.

Les effets des zones franches sur le marché du travail vont alors dépendre de la manière dont l'offre de travail s'ajuste. Si la demande de travail supplémentaire est couverte par la main-d'œuvre locale disponible,

45. Pour une revue détaillée des mécanismes : E. Glaeser et J. Gottlieb, « The economics of place-making policies », 2008 ; ou D. Neumark et H. Simpson, « Place-based policies », 2015.

la mise en place des zones franches devrait s'accompagner d'un plus grand nombre d'emplois et d'un plus faible taux de chômage à l'échelle du quartier. Si les nouveaux emplois sont au contraire occupés par des non-résidents, l'emploi augmentera bien au niveau local, mais cette hausse n'aura aucune incidence sur le taux de chômage des résidents. C'est afin d'éviter cet écueil que les pouvoirs publics ont subordonné certaines exonérations à une clause d'embauche locale qui impose aux entreprises bénéficiaires d'embaucher une proportion minimale de résidents des quartiers prioritaires (20 % au départ, puis 33 % en 2002 et 50 % en 2012).

Enfin, si l'augmentation de la demande de travail dans les ZFU n'est couverte ni par les résidents au chômage ni par les non-résidents, les politiques de zones franches n'auront aucun impact sur l'emploi et le chômage dans ces zones ; les salaires des personnes employées dans les ZFU auront en revanche tendance à augmenter. Les modalités d'ajustement sur le marché du travail dépendent donc clairement de la mobilité des individus entre les quartiers.

Notons enfin qu'au-delà de l'emploi et des salaires, les politiques de zones franches peuvent également avoir des répercussions sur les marchés immobiliers. L'arrivée de nouvelles entreprises peut stimuler la demande de bureaux et de locaux commerciaux dans les territoires ciblés. Par ailleurs, les aides étant partiellement soumises à l'embauche des résidents des zones franches, certains ménages peuvent choisir d'y emménager pour bénéficier de la politique ; cela accroîtrait alors d'autant la demande de logements. Là encore, l'incidence de la politique sur le marché immobilier va dépendre de l'offre foncière. Si les zones franches disposent de nombreux bureaux ou logements vacants, ou si l'offre foncière peut s'y ajuster rapidement, le regain d'attractivité engendré par la politique n'aura aucune incidence sur les prix immobiliers. Dans le cas contraire, la rente foncière et les loyers s'ajusteront à la hausse.

Quels dispositifs alternatifs aux zones franches pour réduire le chômage des quartiers prioritaires ?

Alors que les pouvoirs publics espèrent combattre le chômage dans les quartiers prioritaires en y attirant des entreprises, les mécanismes que nous venons d'évoquer invitent d'ores et déjà à faire preuve de prudence. Tout d'abord, quand bien même les zones franches permettraient d'accroître l'attractivité des quartiers ciblés, les résidents pourraient ne pas en profiter si leurs compétences ne sont pas celles recherchées par les employeurs. Des mesures complémentaires telles que la formation et la requalification des populations locales seraient alors indispensables pour garantir l'efficacité de la politique.

Par ailleurs, si des phénomènes de discrimination à l'embauche sont à l'œuvre, la politique ne parviendra pas (ou peu) à infléchir le chômage des résidents et ce, malgré la clause d'« embauche locale » requise pour bénéficier de certaines exonérations. Des dispositifs tels que le CV anonyme ou une discrimination positive à l'embauche des résidents des quartiers prioritaires indépendante du lieu d'emploi pourraient alors se révéler plus adaptés.

Enfin, si les coûts de la mobilité sont responsables du taux de chômage élevé des résidents des quartiers prioritaires, des politiques visant à réduire ces coûts, telles que le financement partiel du permis de conduire, l'amélioration des infrastructures ou la subvention des titres de transport public, pourraient être envisagées. Ces dispositifs pourraient même se révéler plus efficaces lorsqu'en raison de services aux entreprises insuffisants ou d'un trop fort enclavement, les exonérations offertes peinent à rendre les territoires visés plus attractifs aux yeux des entreprises. Toutefois, si les freins à la mobilité géographique des habitants des quartiers prioritaires vont au-delà des coûts monétaires de déplacement, les politiques visant à attirer les emplois dans ces quartiers peuvent être préférables à celles facilitant la mobilité des résidents vers les emplois.

En définitive, les causes du chômage dans les quartiers défavorisés sont multiples et les mécanismes d'ajustement sur les marchés du travail et de l'immobilier complexes. L'impact théorique des zones franches reste donc ambigu⁴⁶. C'est ainsi vers les études empiriques qu'il faut se tourner pour évaluer l'impact économique effectif de ce type de dispositif.

46. M. Busso, J. Gregory et P. Kline, « Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based policy », 2013 ; P. Kline, « Place based policies, heterogeneity, and agglomeration », 2010 ; P. Kline et E. Moretti, « Place based policies with unemployment », 2013 ; P. Kline et E. Moretti, « People, places, and public policy : some simple welfare economics of local economic development programs », 2014

2. L'impact de la politique des ZFU sur l'activité économique des quartiers prioritaires

Évaluer l'impact causal d'une politique comme celle des ZFU n'est pas chose aisée. La première difficulté est d'ordre méthodologique. Elle tient au fait que la sélection des quartiers n'est pas aléatoire, puisque, par définition, la politique cible les territoires les plus défavorisés. On ne peut donc pas simplement comparer l'activité économique des ZFU à celle des autres quartiers. On risquerait en effet de sous-estimer l'impact du dispositif, les quartiers ciblés souffrant d'un déficit d'attractivité avant même la mise en place de la politique. L'enjeu de toute évaluation empirique des zones franches est donc d'identifier des zones de référence dont l'activité économique évoluait de la même manière que celle des ZFU avant leur labellisation et dont on peut donc raisonnablement penser qu'elles représentent un bon prédicteur de la manière dont auraient évolué les ZFU si elles n'avaient pas bénéficié de la politique. La comparaison des ZFU (les quartiers « traités ») et de ces zones de contrôle (les quartiers « témoins ») permet ainsi d'estimer l'impact du dispositif. La politique française, du fait de sa géographie infra-urbaine emboîtée évolutive, se prête particulièrement bien à ce type d'évaluation. Les contrefactuels potentiellement pertinents sont nombreux : ZUS ayant les caractéristiques socio-économiques les plus proches des ZFU, ZRU jamais labellisées ZFU, ZRU labellisées ZFU dans le futur (ZFU de 2^e et 3^e générations par exemple, pour mesurer l'effet des ZFU de 1^{re} génération), quartiers hors ZFU de la même commune, etc. Une fois le groupe témoin choisi, il faut toutefois bien s'assurer que les quartiers traités et témoins évoluaient de manière similaire avant la mise en œuvre du dispositif d'exonérations sociales et fiscales.

La seconde difficulté est liée à la nécessité de disposer de données à une maille géographique infra-urbaine suffisamment fine pour mesurer précisément l'activité économique des quartiers ciblés et témoins. Or, la France est dotée depuis une dizaine d'années d'un système d'observation

cohérent des quartiers (via l'Observatoire national des zones urbaines sensibles [ONZUS], devenu l'Observatoire national de la politique de la ville [ONPV]) et de données d'entreprises précisément géolocalisées qui rendent l'exercice faisable pour les ZFU⁴⁷.

IMPLANTATIONS D'ENTREPRISES ET CRÉATIONS D'EMPLOIS : UN BILAN QUANTITATIF POSITIF

L'un des objectifs affichés de la politique de la ville est de combattre l'image négative des quartiers prioritaires en y insufflant une dynamique économique que les pouvoirs publics espèrent créatrice d'emplois pour leurs habitants. L'implantation de nouvelles entreprises et la création d'emplois sont donc les deux premières variables d'intérêt à considérer lorsqu'on évalue l'impact des ZFU. Les évaluations convergent aujourd'hui pour confirmer que les ZFU ont constitué un succès de ce point de vue.

Les ZFU de première génération (ZFU I G) ont été labellisées en 1997 : l'analyse de leurs effets permet donc d'appréhender l'efficacité à long terme de la politique. Quelle que soit la méthode d'estimation choisie, l'évolution comparée des groupes « traités » et « témoins » révèle un impact positif très significatif des ZFU sur l'installation de nouvelles entreprises⁴⁸. En 2001, au terme des cinq premières années d'exonérations à taux plein, les établissements étaient deux fois plus nombreux et l'emploi trois fois plus élevé dans les quartiers ayant bénéficié de la politique. Au total, les exonérations fiscales et sociales auraient poussé près de 11 000 établissements à s'implanter en ZFU I G au cours des cinq premières années de

47. L'Encadré 3 présente les principales sources de données permettant d'évaluer la politique des ZFU.

48. P. Givord, S. Quantin et C. Trevien, *A Long-term Evaluation of Enterprise Zones. The First Generation of the « Zones Franches Urbaines »*, 2016. L'activité des ZFU I G y est comparée à celle d'un groupe de référence construit à partir soit de ZRU disposant de caractéristiques socio-économiques proches, soit de ZRU situées juste en-dessous du seuil d'éligibilité (10 000 habitants), toutes très similaires mais non éligibles à la politique.

la politique, l'effet cumulé sur l'emploi des quartiers ciblés étant estimé à environ 50 500 postes supplémentaires. Ces chiffres sont considérables au regard des comparaisons internationales⁴⁹.

Encadré 3 – Les données permettant d'évaluer la politique de la ville

Les évaluations existantes s'appuient généralement sur les îlots de recensement ou sur les IRIS dont le regroupement permet d'approcher le contour des quartiers prioritaires (Figure 4) à l'échelle desquels il est possible d'agréger les données individuelles portant sur les résidents ou sur les entreprises inclus dans le périmètre⁵⁰. Deux bases de données principales ont été mobilisées pour évaluer l'impact des ZFU. Tout d'abord, le répertoire Sirene (Système informatique pour le répertoire des entreprises et des établissements), qui enregistre l'« état civil » et les effectifs de toutes les entreprises implantées en France depuis 1995. L'avantage de Sirene est qu'il répertorie non seulement les stocks d'établissements (recensés au 1^{er} janvier de l'année civile), mais aussi les flux

49. M. Busso, J. Gregory et P. Kline (« Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based policy », 2013) trouvent par exemple que les *Empowerment zones* américaines permettent d'accroître le nombre des emplois et des établissements d'environ 6 et 20 % respectivement en 7 ans.

50. Toutes les communes d'au moins 10 000 habitants et une forte proportion des communes de 5 000 à 10 000 habitants sont découpées en « îlots regroupés pour l'information statistique » (IRIS), conçus comme des unités spatiales homogènes de 2 000 habitants par maille élémentaire. Ces îlots constituent la brique de base pour la diffusion de données infracommunales depuis 1999, un niveau particulièrement adapté à l'étude des ZFU, qui comptent plus de 8 500 habitants (plus de 10 000 pour les deux premières générations). Ils respectent, de plus, des critères géographiques et démographiques identifiables et leurs contours sont stables dans le temps. La France compte 16 100 IRIS, dont 650 dans les DOM.

annuels d'implantations, ce qui permet de distinguer les créations *ex nihilo* et les relocalisations éventuelles⁵¹.

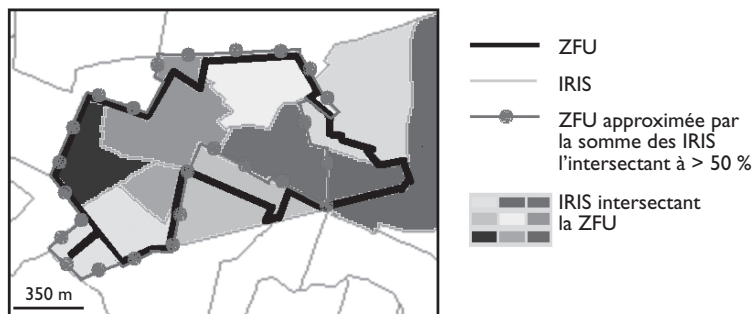


Figure 4 – Exemple d'approximation du contour des quartiers prioritaires.

Source : A. Briant, M. Lafourcade et B. Schmutz, « Can tax breaks beat geography ? Lessons from the French enterprise zone experience », 2015.

Le fichier Sirene permet de décrire la dynamique d'entrée et de sortie des établissements mais non de juger de l'effet de la politique des ZFU sur l'emploi. C'est la raison pour laquelle le répertoire Sirene est souvent apparié aux Déclarations annuelles de données

51. Selon le concept harmonisé européen en vigueur depuis 2007, une création d'entreprise correspond à la mise en œuvre de nouveaux moyens de production. Dans Sirene, les créations sont identifiées via l'entrée dans le répertoire d'une nouvelle immatriculation (code Siret), ou la reprise d'une activité par un entrepreneur après une interruption de plus d'un an, ou le redémarrage d'une activité après une interruption de moins d'un an (avec changement d'activité), ou la reprise par une entreprise nouvelle des activités et des moyens de production d'une autre entreprise (si au moins deux des trois éléments suivants ont été modifiés lors de la reprise : l'unité légale contrôlant l'entreprise, l'activité économique et la localisation).

sociales (DADS), sur la base de l'identifiant unique de chaque établissement (numéro Siret). Ces déclarations, auxquelles sont astreints les employeurs en France en application du Code de la Sécurité sociale et du Code général des impôts, répertorient l'effectif de toutes les entreprises implantées en France au 31 décembre de l'année civile et, pour chaque salarié, ses communes de résidence et de travail, le montant annuel de ses rémunérations, le type de poste occupé (CDI, CDD), les conditions d'emploi (temps complet ou partiel, intérim), le type d'emploi (apprenti, stagiaire, emploi aidé ou ordinaire), la catégorie socioprofessionnelle ou CSP (chefs d'entreprise, cadres et professions intellectuelles supérieures, professions intermédiaires, employés, ouvriers) et la durée du travail (périodes d'emploi, nombre d'heures rémunérées en équivalent temps plein)⁵².

Les DADS ne fournissent cependant aucune information sur les résidents des quartiers qui ne sont pas en emploi. Elles ne permettent donc pas d'étudier l'impact des ZFU sur le taux de chômage des résidents. Pour ce faire, d'autres sources d'information doivent être mobilisées. Les enquêtes Emploi, réalisées annuellement jusqu'en 2002, puis trimestriellement sur un échantillon représentatif de la population française fournissent une information fine sur le lieu de résidence des enquêtés (au niveau de l'îlot de recensement) et sur leur situation sur le marché du travail. Certains fichiers historiques de Pôle emploi permettent également de recenser les différents épisodes de chômage des demandeurs d'emploi auparavant inscrits à l'ANPE ainsi que leur lieu de résidence.

Le bilan estimé pour la deuxième génération de ZFU (ZFU2G) est cependant nettement moins positif. Les ZFU2G, créées en 2004, auraient

52. En revanche, le niveau d'éducation ou les diplômes ne sont pas connus.

connu une hausse beaucoup plus limitée de leur activité. À l'horizon 2007, la croissance annuelle du stock d'établissements implantés en ZFU2G était supérieure de 5 à 7 points de pourcentage à celle des ZRU comparables⁵³. L'effet sur l'emploi était quant à lui compris entre 4 et 12 points de pourcentage au mieux en fin de période, un bilan qui reste toutefois meilleur que celui mis en évidence pour le programme californien des *Enterprise zones*⁵⁴. Par ailleurs, le passage en zone franche ne semble pas avoir affecté la santé financière des entreprises déjà installées : leurs taux de survie, de trésorerie, de dette ou d'investissement ne montrent pas d'évolution significativement différente de celle des entreprises en ZRU.

Il semble par ailleurs que si le nombre d'emplois a crû plus vite en ZFU2G qu'en ZRU, l'évolution du nombre total d'heures travaillées ne diffère pas significativement entre les deux groupes. Cela laisse penser que les embauches dans les ZFU ont permis de réaliser des économies sur les heures supplémentaires effectuées jusqu'alors par le personnel existant⁵⁵. En revanche, toutes les catégories de travailleurs ont bénéficié des effets positifs de la politique sur le nombre d'emplois créés. La croissance de l'emploi des cadres a été significativement plus élevée dans les ZFU2G que dans les ZRU de contrôle (+6,3 points de pourcentage), mais la différence est également très significative pour les ouvriers et les employés (+4,5 points) et pour les professions intermédiaires (+5,2 points). Lorsque l'on compare les ZFU2G aux autres quartiers des communes englobantes et non aux ZRU, l'impact positif de la politique sur la croissance de l'emploi

53. P. Givord, R. Rathelot et P. Sillard, « Place-based tax exemptions and displacement effects : an evaluation of the zones franches urbaines program », 2013.

54. S. O'Keefe, « Job creation in California's enterprise zones : a comparison utilizing a propensity score matching model », 2004 ; D. Neumark et J. Kolko, « Do enterprise zones create jobs ? Evidence from California's enterprise zone program », 2010.

55. A. Briant, M. Lafourcade et B. Schmutz, *Hétérogénéité de l'impact des zones franches urbaines : le rôle de l'isolement géographique des quartiers*, 2012 ; A. Briant, M. Lafourcade et B. Schmutz, « Can tax breaks beat geography ? Lessons from the French enterprise zone experience », 2015.

local est confirmé⁵⁶. L'effet est toutefois plus fort pour les emplois dont le salaire net est inférieur à 10 € de l'heure. Cela est cohérent avec le fait que les exonérations de cotisations sociales prévues par le dispositif sont proportionnellement plus élevées pour les salaires les plus faibles.

En définitive, la politique des ZFU2G aurait réussi à attirer un supplément de 750 établissements par an dans les quartiers prioritaires⁵⁷. L'effet cumulé sur le marché du travail serait d'environ 6 000 postes permanents qui correspondent aux emplois créés par l'arrivée de ces nouveaux établissements, mais aussi à des emplois préexistants qui auraient été vraisemblablement supprimés en l'absence de reclassement en ZFU2G. Il est possible, grâce à cette estimation, d'effectuer une évaluation coût-bénéfice assez fruste de la politique. Le montant des exonérations de cotisations patronales accordées au titre des ZFU2G s'élevait à 84 M€ en 2005. Sachant qu'en l'absence d'implantation en ZFU2G, les établissements auraient pu prétendre aux « allègements Fillon » de cotisations sur les bas salaires, le surcoût des allègements sociaux octroyés en ZFU2G n'est en réalité que de 25 M€, auxquels il faut ajouter le montant des exonérations fiscales dont les entreprises ont bénéficié par ailleurs. Au total, le surcoût représenté par le dispositif des ZFU2G par rapport au régime de droit commun serait de l'ordre de 125 M€ en 2005, pour des créations d'emplois comprises entre 1 700 et 11 000 postes (en tenant compte de la marge d'erreur).

Le coût budgétaire de l'emploi créé ou maintenu par la politique des ZFU2G se situe ainsi entre 11 000 et 73 000 €⁵⁸. Si l'on considère que

56. C. Malgouyres, Th. Mayer, F. Mayneris et L. Py, *Évaluation des effets des politiques ciblées sur les territoires : le cas des zones franches urbaines*, 2012 ; Th. Mayer, F. Mayneris et L. Py, « The impact of urban enterprise zones on establishment location decisions and labor market outcomes : evidence from France », 2017.

57. R. Rathelot et P. Sillard, « Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ? », 2008.

58. *Ibid.*

les allègements de cotisations patronales accordés par ailleurs ont permis la création de 250 000 à 670 000 emplois sur deux ans, pour un coût annuel de 7,2 milliards d'euros en 1997⁵⁹, le coût budgétaire de l'emploi créé ou maintenu par la politique des ZFU semble bien plus élevé. Une telle comparaison reste cependant assez hasardeuse dans la mesure où les dispositifs d'allègements dans les ZFU ciblent en moyenne des travailleurs moins diplômés ou à la recherche d'un emploi depuis plus longtemps que les travailleurs touchés par les exonérations de cotisations sociales de droit commun.

AU-DELÀ DU NOMBRE DES ENTREPRISES ET DES EMPLOIS CRÉÉS, UN BILAN DES ZFU PLUTÔT MITIGÉ

Si les zones franches de 1^{re} et 2^e générations ont incontestablement contribué à redynamiser l'activité des quartiers ciblés, le bilan global de la politique est en réalité bien plus mitigé qu'il n'y paraît de prime abord.

Des effets peu durables

Tout d'abord, l'impact positif très significatif de la politique sur la croissance des implantations et des emplois n'a été que temporaire. Dans les ZFUIG, les disparitions d'établissements ont augmenté progressivement à l'issue des cinq premières années d'exonération à taux plein, si bien qu'à partir de 2002, les entreprises nouvellement implantées en ZFUIG n'ont fait que compenser les fermetures d'établissements, annulant ainsi le bénéfice de la politique en matière de création d'emplois⁶⁰.

59. B. Crépon et R. Desplatz, « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », 2001 ; B. Roguet, « Le coût des politiques de l'emploi en 2006 », 2008.

60. P. Givord, S. Quantin et C. Trevien, « A long-term evaluation of enterprise zones. The first generation of the "zones franches urbaines" », 2016. Des résultats très similaires ont été obtenus pour les programmes d'*Enterprise zones* menés en Californie,

Le caractère peu durable des effets du dispositif sur le niveau d'activité dans les territoires visés peut s'expliquer de différentes façons. Les entreprises attirées en ZFUIG n'étaient peut-être pas suffisamment compétitives pour survivre à l'issue de la phase d'exonérations à taux plein ou se sont comportées de façon opportuniste en décidant de quitter les ZFU lorsque les subventions dont elles bénéficiaient ont commencé à se tarir. Si tel est le cas, à moins de maintenir indéfiniment le dispositif des ZFU, les effets bénéfiques de la politique sur l'emploi des quartiers ciblés sont nécessairement limités dans le temps et disparaissent fatalement à l'échéance anticipée des exonérations. Une seconde explication possible (non exclusive de la première) est liée à l'environnement réglementaire national ; l'avantage relatif dont bénéficiaient les entreprises nouvellement installées en ZFUIG s'est en effet progressivement amoindri du fait de la montée en puissance durant les années 1990 et au début des années 2000 des dispositifs d'allègements de cotisations patronales sur les bas salaires prévus par le droit commun⁶¹. L'attractivité des quartiers prioritaires s'en est trouvée réduite. Il est enfin possible que le renforcement de la clause d'embauche locale en 2002 ait aussi réduit les incitations des entreprises à s'installer dans les quartiers prioritaires, notamment pour celles peu désireuses ou peu à même d'embaucher la main-d'œuvre locale.

Les évaluations menées sur les ZFU2G tendent toutefois à montrer que la montée en puissance des baisses de charges sur les bas salaires et le

en Floride, dans le New Jersey, à New York, en Pennsylvanie et en Virginie : R. Greenbaum et J. B. Engberg, « The impact of state enterprise zones on urban manufacturing establishments », 2004 ; D. Bondonio et R. Greenbaum, « Do local taxes incentives affect economic growth ? What mean impacts miss in the analysis of enterprise zones policies », 2007.

61. Givord et Trevien soulignent que l'avantage des ZFU est même devenu quasiment nul au niveau du salaire minimum, puisque l'écart avec le taux des cotisations patronales pesant sur le Smic, de 10 points en 1997, était seulement de 2 points en 2006 ; P. Givord et C. Trevien, « Les zones franches urbaines : quel effet sur l'activité économique ? », mars 2012.

renforcement de la clause d'embauche locale dans les ZFU sont insuffisants pour expliquer la totalité du phénomène. En effet, toutes les évaluations qui ont été conduites trouvent un impact positif des ZGU2G, quoique réduit par rapport aux ZFU1G, sur les implantations et les créations d'emplois dans les territoires visés⁶². Les ZFU ont donc perdu de leur attrait entre la première et la deuxième vague de labellisation, mais elles restent intéressantes pour un certain nombre d'entreprises. La disparition de cet effet à l'issue de la période d'exonération à taux plein suggère bien, en revanche, un comportement d'optimisation fiscale de la part des entreprises qui préfèrent quitter les ZFU une fois que les incitations financières commencent à diminuer. Ainsi, même si la politique a augmenté les flux d'implantation dans les quartiers ciblés par les exonérations, elle n'a pas engendré le cercle vertueux tant attendu permettant aux entreprises d'y exploiter des « économies d'agglomération » liées à la densification durable du tissu économique des quartiers prioritaires.

Des effets d'aubaine et des transferts d'établissements

Plus problématique encore, les études convergent pour montrer que les ZFU provoquent d'importants effets d'aubaine et de déplacements. À l'échelle des communes englobantes, les ZFU de deuxième génération n'ont eu en effet aucun impact sur les implantations d'établissements. En revanche, au sein de ces municipalités, la probabilité qu'un établissement se localise dans la partie ZFU plutôt que dans la partie hors ZFU de la commune a augmenté de près de 30 % (de 9 à 11,5 % en moyenne) à la

62. R. Rathelot et P. Sillard, « Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ? », 2008 ; P. Givord, R. Rathelot et P. Sillard, « Place-based tax exemptions and displacement effects : an evaluation of the zones franches urbaines program », 2013 ; A. Briant, M. Lafourcade et B. Schmutz, *Hétérogénéité de l'impact des zones franches urbaines : le rôle de l'isolement géographique des quartiers*, 2012 ; Th. Mayer, F. Mayneris et L. Py, « The impact of urban enterprise zones on establishment location decisions and labor market outcomes : evidence from France », 2017.

suite de la mise en place de la politique. Autrement dit, le dispositif des ZFU n'a pas affecté le flux de nouveaux établissements dans les communes bénéficiaires, mais il l'a réorienté au sein des communes⁶³. L'effet de la politique est par ailleurs beaucoup plus fort sur les relocalisations que sur les créations *ex nihilo* d'établissements⁶⁴. Au moment du passage en ZFU2G, la croissance du flux d'implantations est plus largement imputable à la croissance du nombre de transferts qu'à la croissance des créations « pures » d'établissements. Cela confirme qu'une part importante de l'impact de la politique est le fait d'établissements qui optimisent leur implantation en fonction des exonérations spatialement ciblées offertes par les pouvoirs publics. Finalement, le dispositif des ZFU a conduit à des transferts d'établissements en provenance de quartiers n'ayant pas été la cible des exonérations, si bien que l'effet global de la politique est ambigu. À moins de considérer qu'un établissement en ZFU entraîne beaucoup plus d'effets induits positifs que lorsqu'il est situé hors des ZFU, les « déséconomies d'agglomération » à l'œuvre dans les territoires voisins des zones franches font de cette politique un jeu à somme nulle à l'échelle globale. Ces effets de déplacements ont également été mis en lumière à l'étranger, de manière plus ou moins directe selon les études⁶⁵.

63. Th. Mayer, F. Mayneris et L. Py, « The impact of urban enterprise zones on establishment location decisions and labor market outcomes : evidence from France », 2017.

64. *Ibid.* ; R. Rathelot et P. Sillard, « Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ? », 2008 ; P. Givord, R. Rathelot et P. Sillard, « Place-based tax exemptions and displacement effects : an evaluation of the zones franches urbaines program », 2013 ; A. Briant, M. Lafourcade et B. Schmutz, « Can tax breaks beat geography ? Lessons from the French enterprise zone experience », 2015.

65. Pour les États-Unis : M. G. Boarnet et W. T. Bogart, « Enterprise zones and employment : evidence from New Jersey », 1996 ; D. Bondonio et J. Engberg, « Enterprise zones and local employment : evidence from the states programs », 2000 ; A. Hanson et S. Rohlin, « Do spatially targeted redevelopment programs spillover ? », 2013. Pour le Royaume-Uni, E. Einio et H. G. Overman, « The effects of spatially targeted enterprise initiatives : evidence from UK LEGL », 2016.

Des entreprises et des secteurs peu créateurs d'emplois

Enfin, parmi les études citées plus haut, certaines pointent une forte hétérogénéité de l'impact des ZFU sur les implantations selon la taille des entreprises et selon leur secteur d'activité. Le dispositif n'a eu, par exemple, aucun impact sur la localisation des entreprises de plus de 50 salariés qui ne sont pas éligibles aux exonérations offertes en ZFU⁶⁶. Les PME attirées par la politique dans les quartiers prioritaires n'ont donc pas exercé d'effets d'entraînement sur les grandes entreprises, ce qui confirme l'absence de cercle vertueux fondé, par exemple, sur des relations de sous-traitance ou sur la fourniture de services aux grosses sociétés. Par ailleurs, les secteurs les plus réactifs sont ceux pour lesquels les coûts à la relocalisation sont les plus faibles ; cela est cohérent avec les comportements d'optimisation fiscale et avec la part importante des transferts d'établissements dans les flux d'entreprises suscités par la politique des ZFU⁶⁷. En particulier, les professions médicales ou les services aux entreprises semblent particulièrement réactifs. On peut cependant se demander si ces secteurs sont fortement générateurs d'emplois pour les résidents des quartiers, *a fortiori* lorsque les établissements arrivent avec leurs propres employés⁶⁸. De plus, sachant qu'une part non négligeable de l'activité de ces secteurs est conduite en dehors des ZFU, on peut douter de leur capacité à y insuffler des externalités d'agglomération positives. Là encore, les résultats suggèrent un faible potentiel d'entraînement des créations d'établissements imputables aux ZFU sur la dynamique des quartiers prioritaires.

66. Th. Mayer, F. Mayneris et L. Py, « The impact of urban enterprise zones on establishment location decisions and labor market outcomes : evidence from France », 2017.

67. *Ibid.*

68. *Ibid.* ; A. Briant, M. Lafourcade et B. Schmutz, « Can tax breaks beat geography ? Lessons from the French enterprise zone experience », 2015 ; P. Givord, S. Quantin et C. Trevien, *A Long-term Evaluation of Enterprise Zones. The First Generation of the « Zones Franches Urbaines »*, 2016.

UNE EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE TRÈS HÉTÉROGÈNE D'UN QUARTIER À L'AUTRE

L'effet de la politique des ZFU sur l'emploi et les implantations d'établissements est très hétérogène selon les quartiers ciblés. Les raisons susceptibles d'expliquer cette hétérogénéité n'ont quasiment pas été explorées par les économistes⁶⁹, alors que la sociologie urbaine, notamment la recherche sur les grands ensembles, invite depuis longtemps à ne pas tomber dans le piège d'une représentation homogénéisante et uniformisante des quartiers prioritaires.

L'isolement spatial des quartiers, qui détermine la fluidité avec laquelle les individus ou les marchandises peuvent entrer ou sortir de la zone ou y circuler, est en particulier une source importante d'hétérogénéité⁷⁰. En théorie, un tel isolement peut tout aussi bien renforcer qu'atténuer l'impact des zones franches urbaines. D'un côté, la création d'une ZFU est davantage justifiée dans un quartier isolé où elle est peut-être la seule politique d'emploi encore possible : la politique sera alors plus efficace dans les quartiers les plus relégués. Mais d'un autre côté, les entreprises peuvent être réticentes à s'implanter dans les ZFU les plus isolées, même en présence d'incitations financières : la politique aura dans ce cas plus d'impact dans les quartiers les moins isolés.

Quant aux effets de la politique sur les quartiers voisins des ZFU, ils dépendent *a priori* du degré d'intégration de la ZFU avec son environnement urbain : si la zone franche constitue une entité géographique homogène isolée des quartiers voisins, l'effet négatif de la politique sur le voisinage sera plus limité que dans le cas où la zone franche et son voisinage sont mieux intégrés.

69. T. Bartik, « Evaluating the impacts of local economic development policies on local economic outcomes : what has been done and what is doable ? », 2004.

70. A. Briant, M. Lafourcade et B. Schmutz, *Hétérogénéité de l'impact des zones franches urbaines : le rôle de l'isolement géographique des quartiers*, 2012 ; A. Briant, M. Lafourcade et B. Schmutz, « Can tax breaks beat geography ? Lessons from the French enterprise zone experience », 2015.

À l'échelle infra-urbaine, l'isolement spatial d'un quartier dépend de sa connexion aux principaux réseaux de transport (distance aux gares ou aux stations de métro desservant le quartier par exemple), de sa centralité (distance aux principaux centres d'emploi, de formation ou de loisirs) et, enfin, des coupures urbaines susceptibles d'entraver la circulation des flux d'activités le liant aux différents points névralgiques de l'agglomération englobante (comme les « barrières de trafic » constituées par les grandes artères à forte circulation automobile). Jane Jacobs a été l'une des premières urbanistes à alerter l'opinion sur les effets négatifs possibles des coupures urbaines :

Dans les villes, les emprises mono-fonctionnelles (comme les voies ferrées, les autoroutes urbaines, les grandes artères, les berges, les campus universitaires, les centres administratifs, les établissements hospitaliers, les zones industrielles, les vastes jardins publics ou les grands parcs de stationnement) possèdent une caractéristique commune : elles forment des frontières et ces frontières urbaines représentent un voisinage délétère [...]. Le problème fondamental que provoque la présence de ces frontières en milieu urbain, c'est qu'elles engendrent des impasses pour la plupart des usagers de la rue [...]. Résultat : la rue qui avoisine une telle emprise est désertée par les activités⁷¹.

La circulation automobile peut donc entraîner des effets de coupure qui limitent les interactions sociales et les déplacements et contribuent à l'exclusion des résidents, réduisant leurs opportunités d'intégration sociale et professionnelle⁷². La mesure de ces « effets de coupure » reste cependant un défi difficile

71. J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, chap. 4, 1961.

72. À la fin des années 1960, Donald Appleyard, urbaniste à l'Université de Berkeley, a interrogé les riverains de trois rues de San Francisco, situées dans des quartiers similaires mais supportant un trafic automobile très différent. Bien que l'auteur lui-même juge son étude peu représentative, les résultats n'en sont pas moins édifiants. Les riverains de la rue à fort trafic avaient trois fois moins d'amis et deux fois moins de connaissances dans leur quartier que ceux de la rue à faible trafic. De plus, les premiers étaient plus souvent confinés dans leur appartement que les seconds qui sortaient au contraire plus fréquemment.

en raison du rôle ambigu joué par les grandes infrastructures de transport, qui peuvent contribuer à segmenter et à ségréguer les espaces aussi bien qu'à les connecter et à les désenclaver⁷³. Appliquées aux ZFU, les réflexions qui précèdent suggèrent un rôle potentiellement crucial de ce que Jacques Donzelot appelle le « capital spatial » des quartiers, ce dernier variant substantiellement d'une ZFU à l'autre, comme l'illustrent les Figures 5, 6 et 7.

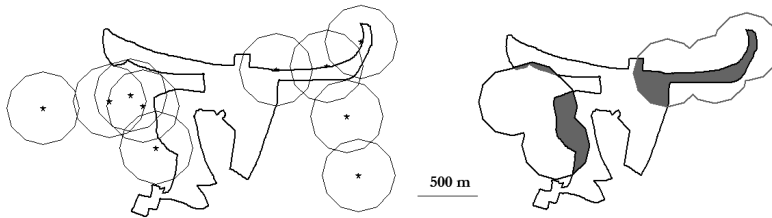


Figure 5 – Mesurer l’accessibilité de la ZFU « Faubourg de Béthune-Moulin-Lille Sud-L’Épi de Soil » (Lille).

Source : A. Briant, M. Lafourcade et B. Schmutz, « Can tax breaks beat geography ? Lessons from the French enterprise zone experience », 2015.

Notes : (i) la frontière de la ZFU est en trait fort ; (ii) les étoiles représentent les gares de voyageurs et les stations de métro situées à proximité du quartier ; (iii) les cercles délimitent un périmètre de 500 mètres autour de ces gares ; (iv) la surface grisée est la partie de la ZFU située à moins de 500 mètres d’une gare.

Lecture : carte de gauche : la ZFU compte sept gares de voyageurs situées à moins de 500 mètres de sa frontière ; carte de droite : 23 % de la surface de la ZFU sont situés à moins de 500 mètres d’une gare.

73. Lancé en 1995 à l’initiative d’Alain Juppé, le tramway dit « urbaniste » a nécessité la construction d’un pont joignant les rives droite et gauche de la Garonne à Bordeaux. Selon J. Donzelot : « À l’évidence, cette connexion change la relation entre les deux rives. Elle fait de la rive droite un lieu possible d’attraction pour les Bordelais grâce aux espaces verts aménagés qu’elle offre pour les promenades du dimanche ou aux équipements culturels qui y ont été implantés. La réciproque paraît tout autant effective tant le tramway facilite l’accès de la ville aux habitants de [...] Bassens, Lormont, Cenon et Floirac. C’est au total soixante mille habitants, soit un dixième de la communauté urbaine, qui ne s’estiment plus tenus à distance » ; *La France des cités : le chantier de la citoyenneté urbaine*, 2013, p. 79.

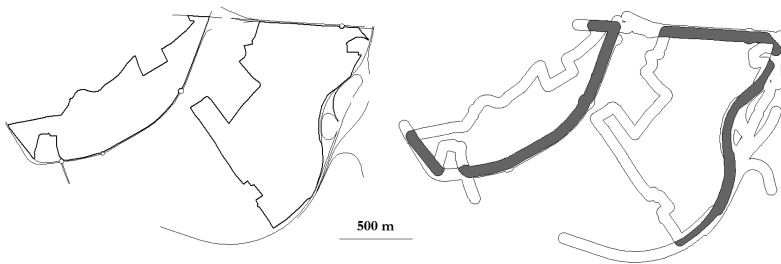


Figure 6 – Mesurer l'enclavement de la ZFU « La Madeleine » (Évreux).

Source : A. Briant, M. Lafourcade et B. Schmutz, « Can tax breaks beat geography ? Lessons from the French enterprise zone experience », 2015.

Notes : (i) la frontière de la ZFU, qui est constituée de deux morceaux non attenants, est en trait fort, les voies express routières sont en trait fin ; (ii) la surface grise représente la part de la frontière de la ZFU longée par ces « barrières de trafic ».

Lecture : la part de la frontière de la ZFU adossée à une coupure urbaine est de 46 %.

Lorsque l'on prend en compte l'enclavement des quartiers, on constate que la politique des ZFU a, en fait, uniquement bénéficié aux quartiers les moins isolés⁷⁴. La croissance des implantations d'entreprises a été supérieure de 16,3 points de pourcentage dans les ZFU les moins isolées, alors que l'écart est nul pour les quartiers les plus isolés. Autre constat intéressant : les ZFU disposant du meilleur « capital spatial » ont connu de véritables créations d'entreprises, alors que les autres n'ont bénéficié au mieux que de transferts d'établissements en provenance des quartiers voisins.

Cibler la politique des zones franches sur les quartiers les mieux connectés au reste de l'espace urbain ou coupler les exonérations fiscales et sociales à des investissements locaux permettant de désenclaver les quartiers les

74. A. Briant, M. Lafourcade et B. Schmutz, « Can tax breaks beat geography ? Lessons from the French enterprise zone program », 2015.

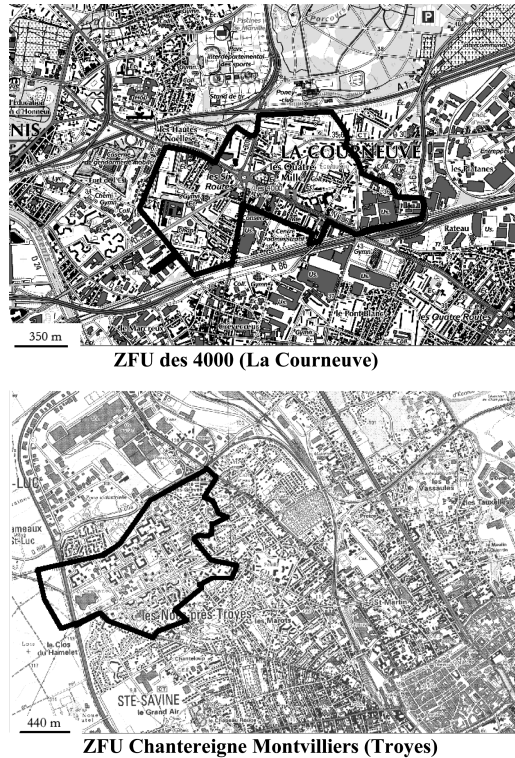


Figure 7 – Mesurer l'isolement spatial des quartiers prioritaires.

Source : A. Briant, M. Lafourcade et B. Schmutz, « Can tax breaks beat geography ? Lessons from the French enterprise zone experience », 2015.

Notes : (i) les frontières des deux ZFU sont en trait fort ; (ii) les voies express routières sont en trait fin.

Lecture : la ZFU des 4 000 est plus accessible que celle de Chantereigne, qui pâtit d'une mauvaise connexion aux transports en commun (65 % de la ZFU des Quatre Mille sont situés à moins de 500 mètres d'une gare de voyageurs, contre 0 % pour la ZFU de Chantereigne). La ZFU de Chantereigne dispose, en revanche, d'un moindre enclavement (12 % de sa frontière sont longées par des « barrières de trafic » contre 37 % pour les 4 000, dont la frontière est longée par des axes de transports qui isolent le quartier du reste du tissu urbain). Au total, l'indice obtenu en combinant ces différentes mesures d'isolement spatial est de 188 pour les 4 000, contre seulement 126 pour Chantereigne.

plus isolés constitue donc un moyen d'accroître l'efficacité de la politique en termes d'attractivité. L'urbanisme fonctionnel qui motivait la construction des grands ensembles des années 1960, tourné vers la constitution d'un espace distant du centre névralgique de la ville et dévolu au logement des populations modestes, s'est ainsi paradoxalement retourné contre les quartiers dont il ambitionnait pourtant d'accroître la qualité de vie :

Ce qui importe à présent, plus que le logement, c'est le lieu où celui-ci se trouve. Est-ce qu'il est assez bien placé pour donner accès aux flux qui conduisent vers les meilleures opportunités de cet espace urbain fait de réseaux de connexions de toutes sortes entre des centres plus ou moins importants. [...] Autrement dit, les flux l'emportent, maintenant, sur les lieux. Ou, plutôt, ce sont les flux, leurs avantages, moins leurs inconvénients, qui déterminent la qualité des lieux⁷⁵.

Au-delà de l'isolement spatial, la politique des ZFU a également eu un impact très hétérogène selon l'attractivité initiale des quartiers bénéficiaires. L'effet des ZFU de seconde génération a ainsi été d'autant plus fort que le nombre d'établissements initialement installés dans la zone était élevé relativement au reste de la commune englobante⁷⁶. Le dispositif des zones franches stimule donc plus facilement l'activité économique dans les quartiers qui sont au départ les moins déficitaires en termes d'attractivité. Le même type de constat a été fait pour la *Regional Selective Assistance* au Royaume-Uni. Les subventions proposées aux entreprises acceptant de s'implanter dans les régions britanniques les plus défavorisées ont exercé un effet d'entraînement d'autant plus important que les territoires visés disposaient au départ d'un tissu dense d'entreprises et d'emplois⁷⁷.

75. J. Donzelot, *La France des cités : le chantier de la citoyenneté urbaine*, 2013.

76. Th. Mayer, F. Mayneris et L. Py, « The impact of urban enterprise zones on establishment location decisions and labor market outcomes : evidence from France », 2017.

77. M. Devereux, R. Griffith et H. Simpson, « Firm location decisions, regional grants and agglomeration externalities », 2007

Ces résultats suggèrent qu'il est très difficile de contrecarrer un déficit important d'attractivité par de simples subventions à la localisation, tant les forces d'agglomération sont grandes dans les zones les plus proches des grands marchés, les mieux dotées en infrastructures ou attirant des résidents plus qualifiés⁷⁸. Les quartiers prioritaires dans lesquels la politique des zones franches a réussi à insuffler une certaine dynamique sont finalement ceux dont le déficit initial d'attractivité et de « capital spatial » était le plus faible. Les exonérations fiscales et sociales sont donc beaucoup plus efficaces lorsque ces dispositifs sont articulés à une politique de la ville globalement plus active : les réseaux de transports en commun, tout comme la présence de structures accueillant et répondant aux besoins des entreprises semblent être des facteurs essentiels du succès des zones franches.

78. Pour une revue détaillée de la littérature sur cette question, F. Mayneris et L. Py, « The efficiency of enterprise zone programs : some conflicting results ? », 2013.

3. L'impact de la politique des ZFU sur la population locale : des résidents sur la touche ?

Si la politique des ZFU permet d'attirer, du moins à court terme, des entreprises et des emplois dans les quartiers prioritaires présentant les meilleures (ou les moins mauvaises) situations initiales, il ne faut pas oublier que l'objectif ultime du dispositif est de favoriser l'insertion des habitants de ces quartiers (en particulier des jeunes) sur le marché du travail. Reste donc à savoir si les emplois créés par la politique des zones franches ont réellement bénéficié aux résidents des quartiers prioritaires. Malheureusement, ici encore, la réponse n'est pas tout à fait celle que l'on pouvait espérer.

UN IMPACT SUR LE CHÔMAGE DES RÉSIDENTS AU MIEUX TRÈS FAIBLE

Les études évaluant l'impact des ZFU sur le devenir de leurs résidents montrent que leur effet a été au mieux légèrement positif⁷⁹.

En Île-de-France, l'impact des ZFU de première génération sur la sortie du chômage des résidents des communes franciliennes a été positif, mais très modeste, puisque le taux de sortie annuel des chômeurs vers l'emploi n'a augmenté que de 3 % dans les communes englobant les ZFU à la suite de la mise en œuvre du dispositif⁸⁰. De plus, il s'agit essentiellement d'un effet de court terme : au-delà de la troisième année d'exonération, on n'observe plus aucune différence significative en termes de taux de

79. Pour une revue détaillée de la littérature sur cette question, C. Malgouyres et L. Py, « Les dispositifs d'exonérations géographiquement ciblés bénéficient-ils aux résidents de ces zones ? », 2014.

80. Comme on observe, en moyenne, environ 300 retours vers l'emploi par semestre dans une commune francilienne de taille moyenne, les ZFU ne sont donc à l'origine que de 10 nouvelles sorties du chômage par semestre dans ces communes ; L. Gobillon, Th. Magnac et H. Selod, « Do unemployed workers benefit from enterprise zones ? The French experience », 2012 ; L. Gobillon, Th. Magnac et H. Selod, *L'Effet des zones franches urbaines sur le retour à l'emploi*, 2012 ; L. Gobillon et Th. Magnac, « Regional policy evaluation : interactive fixed effects and synthetic controls », 2016.

sortie du chômage entre les communes englobantes et celles n'ayant pas bénéficié de la politique. L'analyse des effets par sous-groupe de population fait apparaître un autre résultat intéressant : les femmes semblent plus bénéficier de la politique que les hommes. Même s'il convient de rester prudent dans l'interprétation que l'on peut faire de cette différence, l'efficacité relative de la politique de la ville vis-à-vis des femmes fait écho à certains travaux de sociologie urbaine qui soulignent les « qualités sociales des filles des cités » dont l'insertion sur le marché du travail est meilleure que celle de leurs homologues masculins, comme l'illustre cet extrait :

À l'usine, les filles des cités semblent avoir réussi à se faire rapidement une place, notamment les filles d'immigrés qui, dans l'ensemble, ne sont pas portées au conflit mais bien plutôt sociables, pacifiques, faisant souvent montre d'une grande générosité. Car, dans leurs familles, nombre d'entre elles ont été habituées à se dévouer aux autres, à commencer par leurs frères et sœurs, et elles transposent sans difficulté à l'usine ce souci de l'autre, appris dans la phase de prime éducation – et souvent développé par la suite dans diverses structures associatives. [...] À l'usine, donc, elles ne ménagent pas leurs efforts pour faire au mieux leur travail, remplir les objectifs de groupe, en se comportant comme des équipières modèles, ne rechignant pas à la tâche et affichant un bon état d'esprit. Elles se sentent d'ailleurs respectées par leurs chefs, qui valorisent leurs qualités sociales⁸¹.

L'analyse de l'ensemble des ZFU françaises de première génération pour la période allant de 1993 à 2007 confirme la réduction du taux de chômage des résidents permise par la politique des ZFU⁸². Celui-ci baisse de 6 points de pourcentage en moyenne après le classement du quartier en ZFU. Cet effet semble par ailleurs amplifié par le renforcement de la clause d'embauche locale en 2002. Toutefois, ce dernier résultat

81. S. Beaud et M. Pialoux, *Violences urbaines, violence sociale. Genèse des nouvelles classes dangereuses*, 2013, p. 214.

82. P. Charnoz, « French enterprise zone program : did it help the residents of deprived neighborhoods ? », 2014.

est entièrement imputable à un effet de composition : une fois prises en compte les évolutions associées aux caractéristiques des résidents (âge, sexe, niveau d'éducation et nationalité), l'impact de la politique sur le taux de chômage des quartiers bénéficiaires disparaît. Le durcissement de la clause d'embauche locale semble ainsi s'être accompagné d'un changement dans la composition sociale des ZFU en faveur de travailleurs plus éduqués et plus employables qui ont entièrement capté le bénéfice de la clause d'embauche locale renforcée⁸³. L'octroi d'exonérations subordonnées à l'embauche de résidents des quartiers prioritaires ne semble ainsi malheureusement pas bénéficier aux populations les moins employables et les plus fragiles de ces quartiers.

Le bilan en matière de chômage de politiques similaires conduites à l'étranger est également pour le moins mitigé. Les *Empowerment zones* fédérales américaines auraient contribué à réduire le taux de chômage des résidents de ces zones⁸⁴. Toutefois, de l'aveu même des auteurs, l'impact estimé est très imprécis, ce qui suggère une grande hétérogénéité des effets. D'ailleurs, d'autres études employant des méthodologies différentes ne trouvent pas d'effet significatif des *Empowerment zones*⁸⁵. Il semblerait

83. Freedman trouve des effets de composition similaires pour le programme fédéral des *New Markets Tax Credit*, qui offre des incitations fiscales à l'investissement d'entreprises dans les quartiers les plus défavorisés ; M. Freedman, « Teaching new markets old tricks : the effects of subsidized investment on low-income neighborhoods », 2012.

84. J. C. Ham, Ch. Swenson, A. Imrohorglu et H. Song, « Government programs can improve local labor markets : evidence from state enterprise zones, federal empowerment zones and federal enterprise community », 2011 ; M. Busso, J. Gregory et P. Kline, « Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based policy », 2013.

85. Notamment A. Hanson, « Local employment, poverty and property-value effects of geographically targeted tax incentives : an instrumental variable approach », 2009. Freedman ne trouve pas non plus d'impact significatif du programme fédéral des *New Markets Tax Credit* sur l'emploi des résidents de ces quartiers ; M. Freedman, « Place-based programs and the geographic dispersion of employment », 2015.

de plus que les politiques d'*Enterprise zones* menées dans plusieurs États américains aient eu un impact au mieux très modéré, avec une baisse du taux de chômage des résidents de 1,6 point à peine⁸⁶. La politique d'*Enterprise zones* menée au Texas a, quant à elle, contribué à accroître l'emploi des résidents de 1 à 2 % environ⁸⁷. De plus, à la différence des phénomènes de cannibalisation mis en évidence pour les entreprises, le bénéfice pour les résidents n'est pas obtenu au détriment des résidents des zones voisines. Toutefois, les emplois occupés par les résidents se concentrent dans les secteurs de la construction, de l'industrie et du commerce de détail et de gros où les rémunérations sont très faibles⁸⁸. Les études portant sur les politiques d'*Enterprise zones* menées en Floride et en Californie sont encore moins optimistes, puisque ces actions n'auraient eu aucun impact sur la probabilité des résidents de trouver un emploi⁸⁹. Il en va de même pour les LEGIs britanniques dont l'impact sur le taux de chômage est nul⁹⁰. Les résultats des études internationales viennent donc globalement conforter le tableau esquissé par les études françaises : l'effet des politiques de zones franches sur le retour à l'emploi des résidents des quartiers ciblés est au mieux faiblement positif.

86. J. C. Ham, Ch. Swenson, A. Imrohoroglu et H. Song, « Government programs can improve local labor markets : evidence from state enterprise zones, federal empowerment zones and federal enterprise community », 2011.

87. M. Freedman, « Targeted business incentives and local labor markets », 2013.

88. Il est important de noter que, dans le cas du Texas, les aides à l'embauche des résidents des quartiers défavorisés ne sont pas subordonnées à l'implantation des entreprises dans ces quartiers. Le dispositif est donc ici plus proche de ce que l'on pourrait appeler une politique d'emplois francs.

89. J. Elvery, « The impact of enterprise zones on residential employment : an evaluation of the enterprise zone programs of California and Florida », 2009.

90. E. Einio et H. G. Overman, « The effects of spatially targeted enterprise initiatives : evidence from UK LEGI », 2016.

DES EFFETS SUR LES SALAIRES MODESTES ET VARIABLES SUIVANT LES QUALIFICATIONS

Même si l'effet des ZFU sur le chômage des résidents reste limité, les salaires des travailleurs employés par les entreprises implantées dans les quartiers peuvent s'en trouver affectés. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, la mise en place des zones franches conduit à augmenter la demande de travail de la part des entreprises localisées en ZFU (qu'il s'agisse des entreprises nouvellement installées ou des entreprises déjà présentes dans la zone). Si un accroissement de l'offre de travail de la part des résidents de la zone et des territoires environnants répond entièrement à cette demande, le prix du travail, autrement dit le salaire, restera inchangé. Si l'offre de travail ne satisfait pas la demande supplémentaire, les salaires doivent alors s'ajuster à la hausse afin que l'équilibre se rétablisse sur le marché du travail.

Il semblerait que, dans le cas français, les ZFU n'aient pas eu d'impact majeur sur les rémunérations des salariés travaillant dans les entreprises des zones ciblées⁹¹. Toutefois, cette absence d'impact masque des dynamiques assez complexes. L'effet de la politique diffère en effet selon le niveau de salaire. Les exonérations de cotisations patronales étant relativement plus importantes pour les bas salaires, la demande de travail des entreprises en ZFU est orientée vers les emplois les moins bien rémunérés, qui sont généralement occupés par les salariés les moins qualifiés. Les ZFU de seconde génération ont ainsi surtout contribué à créer des emplois rémunérés à un niveau voisin du salaire minimum, sans aucun impact sur

91. P. Givord, R. Rathelot et P. Sillard, « Place-based tax exemptions and displacement effects : an evaluation of the zones franches urbaines program », 2013 ; A. Briant, M. Lafourcade et B. Schmutz, « Can tax breaks beat geography ? Lessons from the French enterprise zone experience », 2015 ; Th. Mayer, F. Mayneris et L. Py, « The impact of urban enterprise zones on establishment location decisions and labor market outcomes : evidence from France », 2017.

la rémunération des actifs occupés dans cette tranche de salaire⁹². La demande de travail induite par l'arrivée de nouvelles entreprises dans cette tranche de rémunérations a donc sans doute été couverte par les résidents des quartiers concernés (d'où la légère amélioration du taux de chômage de ces derniers) et des quartiers voisins. En revanche, l'impact du dispositif pour les salariés initialement les mieux rémunérés est négatif : alors que ces salariés jouissaient, à caractéristiques individuelles données (âge, sexe et qualifications notamment), d'une « prime » salariale de 5 % en moyenne lorsqu'ils étaient employés par une entreprise localisée dans une « future ZFU » (en raison peut-être d'un environnement ou de conditions de travail moins agréables), cette « prime » a été réduite de moitié après la mise en place des exonérations. Cette évolution est parfaitement cohérente avec une demande moindre pour les emplois qualifiés dans les ZFU à la suite de la mise en œuvre du dispositif.

Dans le même ordre d'idées, l'impact des ZFU sur les salaires varie selon le « capital spatial » des quartiers ciblés⁹³. Il est bien nul pour les quartiers les moins isolés, au sein desquels la demande supplémentaire de travail de la part des entreprises peut être couverte aussi bien par les résidents que par des « navetteurs » en provenance du reste de l'agglomération. En revanche, pour les ZFU les moins bien connectées aux réseaux de transport public, un impact légèrement positif est détecté sur les salaires, en particulier pour les emplois les plus qualifiés (correspondant au 90^e percentile des salaires de la zone) : les migrations pendulaires étant moins aisées vers ces ZFU, l'offre de travail n'a pas suivi la demande et les salaires ont ainsi légèrement augmenté.

92. C. Malgouyres, Th. Mayer, F. Mayneris et L. Py, *Évaluation des effets des politiques ciblées sur les territoires : le cas des zones franches urbaines*, 2012 ; Th. Mayer, F. Mayneris et L. Py, « The impact of urban enterprise zones on establishment location decisions and labor market outcomes : evidence from France », 2017.

93. A. Briant, M. Lafourcade et B. Schmutz, « Can tax breaks beat geography ? Lessons from the French enterprise zone experience », 2015.

Aux États-Unis, quelques études identifient un impact positif des *Empowerment zones* fédérales et de certaines *Enterprise zones* sur les salaires. Toutefois, ces effets sont limités aux résidents travaillant dans ces zones, les salaires des non-résidents ou des résidents employés en dehors de la zone n'ayant globalement pas été affectés par le dispositif⁹⁴. Les *Empowerment zones* et les *Enterprise zones* auraient également permis une réduction du taux de pauvreté des résidents, de 7 points de pourcentage environ⁹⁵, mais il pourrait bien s'agir ici encore d'effets de composition : comme dans le cas des ZFU françaises⁹⁶, il semblerait que des ménages à plus hauts revenus aient été attirés dans les quartiers, ce qui aurait conduit à une hausse des inégalités de revenus observées⁹⁷. En revanche, les ménages les plus modestes ne semblent pas avoir bénéficié du dispositif⁹⁸.

DES EFFETS OPPOSÉS POUR L'IMMOBILIER D'ENTREPRISE ET L'IMMOBILIER RÉSIDENTIEL ?

Le dispositif des zones franches, en accroissant l'activité économique dans les quartiers bénéficiaires, peut avoir des répercussions sur leur marché

94. M. Busso, J. Gregory et P. Kline, « Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based policy », 2013.

95. J. C. Ham, Ch. Swenson, A. Imrohoroglu et H. Song, « Government programs can improve local labor markets : evidence from state enterprise zones, federal empowerment zones and federal enterprise community », 2011.

96. P. Charnoz, « French enterprise zone program : did it help the residents of deprived neighborhoods ? », 2014.

97. C. L. Reynolds et S. Rohlin, « The effects of location-based tax policies on the distribution of household income : evidence from the federal empowerment zone program », 2015.

98. D. Lynch et J. S. Zax, « Incidence and substitution in enterprise zone programs : the case of Colorado », 2011 ; A. Hanson, « Local employment, poverty and property-value effects of geographically targeted tax incentives : an instrumental variable approach », 2009.

foncier et celui des quartiers voisins. En effet, si la durée du chômage diminue, même faiblement, après la mise en œuvre de la politique, le signal produit par cette amélioration devrait accroître la demande de logements résidentiels dans les quartiers ciblés par la politique. De même, l'implantation de nouveaux établissements dans la zone devrait normalement stimuler la demande de bureaux et de locaux d'entreprises. De plus, le Pacte de relance pour la ville (PRV) a assorti la création des zones franches d'un programme de renouvellement et de rénovation de l'habitat destiné à « casser » l'image des cités. Des aides au logement majorées pour les ménages résidant en ZFU ont également été mises en place⁹⁹. L'ampleur de la capitalisation induite par la hausse de la demande immobilière dans les quartiers prioritaires dépend évidemment là encore de la manière dont l'offre s'ajuste. Certaines zones franches disposaient avant leur labellisation de disponibilités foncières moins importantes que d'autres. L'absence de disponibilités foncières peut conduire à la hausse des prix de l'immobilier d'entreprises et de l'immobilier résidentiel en cas de demande accrue, ou bien à limiter l'augmentation de la demande foncière en décourageant les entreprises et les ménages de venir s'installer. La gestion du parc immobilier est donc fondamentale et peut, en théorie, accélérer ou atténuer les effets de la politique.

Nous disposons de peu de recul sur la question de l'impact de la politique des zones franches sur les marchés immobiliers, car il est encore difficile d'accéder en France à des données de prix suffisamment fines, exhaustives et fiables permettant de mesurer empiriquement ces effets. Quelques travaux récents apportent néanmoins un éclairage partiel sur la question, mais les résultats sont encore très peu consensuels, et leur robustesse est parfois sujette à caution.

99. En ZFU, les primo-accédants bénéficient par exemple d'un plafond plus élevé pour le montant du prêt à taux zéro. Il existe aussi des exonérations de surloyer pour les résidents HLM disposant de revenus élevés.

En ce qui concerne le marché de l'immobilier d'entreprises, les ZFU de 2^e génération auraient induit une hausse d'environ 25 % du prix des locaux commerciaux relativement au prix de locaux similaires en ZRU pendant la période allant de 2000 à 2012¹⁰⁰. Sachant que le prix moyen d'un local d'entreprise en 2002 était de 64 700 €, la plus-value induite par la politique s'élèverait à 16 000 €, soit moins que la valeur des exonérations pour la première année d'installation en ZFU (estimée à 20 000 € par entreprise). Aucun impact significativement robuste n'est en revanche détecté pour les ZFU de 3^e génération ou pour les quartiers voisins des ZFU. La hausse des prix immobiliers liée aux ZFU de 2^e génération, d'un ordre de grandeur similaire à celui mis en évidence pour les *Enterprise zones* américaines¹⁰¹, masque toutefois, comme pour les salaires, une très forte hétérogénéité selon le type de biens et de zones. L'effet inflationniste de la politique s'explique en fait principalement par la hausse du prix des bureaux¹⁰², dont l'utilisation est privilégiée par les entreprises à forts effectifs, et par l'existence de zones franches disposant, avant leur

100. M. Poulhès, « Are enterprise zones benefits capitalized into commercial property values ? The French case », 2015.

101. J. Landers, « Why don't enterprise zones work ? Estimates of the extent that EZ Benefits are capitalized into property values », 2006.

102. Bien que les résultats présentés ne corroborent que partiellement ceux de Poulhès, cette hétérogénéité est également soulignée dans C. Malgouyres, « Estimating the effect of enterprise zones on commercial rents », 2011, et dans C. Malgouyres, Th. Mayer, F. Mayneris et L. Py, *Évaluation des effets des politiques ciblées sur les territoires : le cas des zones franches urbaines*, 2012. Un effet positif des ZFU sur les prix de l'immobilier d'entreprise y est également détecté, mais ce dernier est tiré par des effets de composition, la part des bureaux augmentant dans les transactions par rapport aux locaux industriels. L'échantillon des transactions immobilières utilisé dans ces deux dernières études pour estimer l'impact des ZFU (issue de BNP Paribas immobilier) est toutefois très petit.

labellisation, d'un fort ratio d'utilisation des sols (et dont l'offre foncière est donc moins ajustable).

Les mécanismes d'ajustement sur le marché de l'immobilier résidentiel semblent radicalement différents. En Seine-Saint-Denis, par exemple, les zones franches de 2^e génération auraient réduit le taux de croissance annuel du prix des appartements anciens de 2 % relativement aux ZRU du même département¹⁰³. La politique aurait donc créé un effet de stigmatisation conduisant les acheteurs potentiels à adopter des stratégies d'évitement et à reporter leurs achats vers d'autres quartiers. Il est aussi intéressant de constater qu'en Seine-Saint-Denis, l'évolution des prix dépend de la superficie des logements : les appartements dont la surface est inférieure à 30 m² auraient connu une chute de prix plus prononcée que les grands appartements (plus de 100 m²). Cela suggère que les familles nombreuses se sont moins détournées de ces zones que les autres ménages, en raison probablement des difficultés de logement auxquelles elles sont confrontées dans la région francilienne. Il faut toutefois rester prudent quant à l'extrapolation nationale qui pourrait être faite de ces résultats. En effet, le département de la Seine-Saint-Denis, bien qu'il soit celui dans lequel la fraction de la population vivant dans un quartier prioritaire est la plus élevée de France métropolitaine¹⁰⁴, n'est sans doute pas représentatif de l'évolution des prix immobiliers dans les autres quartiers prioritaires¹⁰⁵.

103. S. Gregoir et T.-P. Maury, « Quel a été l'effet de l'instauration de zones franches urbaines sur les marchés immobiliers locaux ? Le cas de la Seine-Saint-Denis », 2012.

104. Cette part est de 20 %, dont la majeure partie dans les huit ZFU du département (qui englobe aussi huit ZRU n'ayant jamais été converties en ZFU), contre 7 % environ en moyenne pour le territoire français métropolitain.

105. Dans une seconde étude, Gregoir et Maury étendent leur champ d'analyse aux neuf ZUS parisiennes et ne trouvent aucun impact significatif de leur labellisation en 1996 sur les prix immobiliers dans ces quartiers prioritaires relativement à ceux des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) voisins ; S. Gregoir, et T.-P. Maury, « Empowerment zones and the housing market in Paris inner city », 2014.

De plus, l'effet de stigmatisation mis en évidence pour ce département tranche avec la plupart des résultats issus de la littérature étrangère, qui soulignent au contraire l'inflation engendrée par le passage en zone franche. La hausse des prix estimée pour l'immobilier résidentiel est en moyenne de 25 % pour les *Empowerment zones* américaines¹⁰⁶, soit une capitalisation foncière de près de 100 000 \$¹⁰⁷, équivalant à la valeur actualisée sur neuf ans de l'exonération fiscale consentie par l'État fédéral pour cinq salariés¹⁰⁸. De plus, conformément à l'intuition, l'effet inflationniste entraîné par la politique est plus fort sur les marchés du logement les plus tendus, comme ceux dans lesquels le taux de vacance des logements était le plus faible avant le passage en zone franche¹⁰⁹.

106. D. J. Krupka et D. S. Noonan, « Empowerment zones, neighborhood change and owner-occupied housing », 2009. Cette moyenne cache une forte hétérogénéité selon les *Enterprise zones*. Par exemple, les *Enterprise zones* mises en œuvre à Détroit auraient engendré une hausse de 6 à 10 % des prix de l'immobilier résidentiel ; T. R. Hodge et T. M. Komarek, « Capitalizing on neighborhood enterprise zones : are Detroit residents paying for the NEZ Homestead exemption ? », 2016. C'est beaucoup moins que pour d'autres villes américaines, ou que la hausse des prix immobiliers de 25 à 35 % induite par la mise en place du programme des *Zonenrandgebiet* ciblant les districts d'Allemagne de l'Est localisés à moins de 40 km du rideau de fer ; M. von Ehrlich et T. Seidel, « The persistent effects of place-based policy : evidence from the West-German Zonenrandgebiet », 2015.

107. Soit plus du double de la valeur médiane d'un logement dans ces zones, estimée à 40 000 \$.

108. A. Hanson, « Local employment, poverty and property-value effects of geographically targeted tax incentives : an instrumental variable approach », 2009.

109. J. B. Engberg et R. Greenbaum, « State enterprise zones and local housing markets », 1999

POLITIQUES D'ACCÈS À L'EMPLOI : QUELLES ALTERNATIVES AUX ZFU ?

Les politiques de zones franches consistent à rapprocher les emplois des populations qui ont des difficultés à y accéder. Elles se fondent ainsi sur l'hypothèse implicite que le chômage des habitants des quartiers est dû à des barrières sur le marché du travail que la proximité géographique permet de lever, au moins partiellement. Ces barrières peuvent être physiques, par exemple liées à la distance entre le lieu de résidence et les foyers d'emplois. Dans ce cas, des politiques favorisant la mobilité des individus, comme des subventions pour passer le permis de conduire ou encore une amélioration des transports publics, pourraient offrir une première alternative aux ZFU. Ces barrières peuvent également être sociales, liées par exemple à des préjugés des employeurs sur les habitants des quartiers prioritaires, ce qui peut les conduire à discriminer ces populations. Des politiques de discrimination positive indépendantes de la localisation des employeurs pourraient donc aussi constituer une solution plus directe pour favoriser l'insertion des résidents des quartiers prioritaires sur le marché du travail.

Agir sur les déplacements : une mobilité pendulaire porteuse d'espoir ?

L'enquête nationale Transport et Déplacements de l'Insee révèle combien les résidents des quartiers prioritaires sont entravés dans leurs déplacements quotidiens. Cette enquête décrit de manière très précise les déplacements réguliers (vers les lieux de travail, d'études ou de garde des enfants) et les déplacements plus occasionnels d'un échantillon représentatif de ménages français. L'analyse du millésime 2007-2008 de cette enquête met en évidence plusieurs résultats intéressants¹¹⁰. Tout d'abord,

110. A. Briant, M. Lafourcade et B. Schmutz, « Hétérogénéité de l'impact des zones franches urbaines : le rôle de l'isolement géographique des quartiers », 2012 ; et « Can tax breaks beat geography ? Lessons from the French enterprise zone experience », 2015.

à revenus identiques, la probabilité que les habitants des quartiers sensibles détiennent le permis de conduire de catégorie B est inférieure de 8 points à celle des résidents des quartiers voisins. Par ailleurs, les demandeurs d'emploi habitant dans les zones franches de 2^e génération passent, chaque semaine, presque un jour à leur domicile de plus que leurs homologues en ZRU, toutes choses égales par ailleurs. Sachant que les demandeurs d'emploi restent, en moyenne, chaque semaine, une demi-journée à leur domicile de plus que les actifs occupés, un écart aussi substantiel reflète les difficultés d'insertion particulièrement sévères des résidents de ces quartiers. L'isolement spatial des quartiers apparaît par ailleurs comme un facteur explicatif de cette faible mobilité : les demandeurs d'emploi des ZFU résidant dans les quartiers les plus enclavés passent, chaque semaine, plus de temps que les autres sans sortir de leur domicile¹¹¹.

Si le chômage des résidents des quartiers prioritaires s'explique par leur faible mobilité, des politiques visant à lever les freins à cette mobilité constitueraient a priori une alternative possible à la politique des zones franches. Outre les dépenses publiques visant à améliorer l'accès aux transports collectifs et à désenclaver ces quartiers, il est aussi intéressant de se pencher sur les effets potentiellement bénéfiques que pourraient avoir des aides financières destinées à faciliter l'obtention du permis de conduire. De nombreux dispositifs de subventionnement existent en France à destination des jeunes en difficultés : prêt à taux zéro de l'État permettant l'acquisition d'un permis à « un euro par jour », subvention octroyée par Pôle emploi dans le cadre de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE), aides des conseils régionaux ciblées sur les jeunes allocataires du RSA, « bourses »

111. Les résultats obtenus dans le cas particulier de l'agglomération lyonnaise vont dans le même sens : les actifs occupés de cette aire urbaine résidant en ZUS parcourent de plus faibles distances (moins de 2 km par jour) et ont des temps de trajet réduits (moins de 7 minutes), toutes choses égales par ailleurs ; L. Bouzouina, N. Havet et P. Pochet, « Résider en ZUS influe-t-il sur la mobilité quotidienne des actifs ? Une analyse économétrique à partir de l'enquête Ménages Déplacements de Lyon (2006) », 2016.

au permis permettant à un jeune de travailler pour une collectivité locale en échange du financement de son permis de conduire, etc.

Ces politiques, dont l'efficacité semble aller de soi, ont pourtant des effets plus complexes qu'on ne l'imagine, comme l'a démontré l'évaluation du protocole d'expérimentation nationale, « 10 000 Permis pour réussir », lancée par le ministère de la Jeunesse en 2009. Ce dispositif propose à 10 000 jeunes en difficulté d'insertion à la fois une participation financière de 1 000 € environ et un accompagnement personnalisé fourni par des missions locales et des auto-écoles sociales afin de les aider à passer leur permis de conduire. Deux ans après l'entrée dans le dispositif, les jeunes sélectionnés aléatoirement pour bénéficier de la mesure sont plus nombreux à disposer du permis et d'une voiture, et ils jouissent d'une meilleure intégration sociale que les autres (mesurée par la participation électorale, par l'adhésion à des associations sportives ou locales ou par les interactions avec les amis). Ils sont aussi plus souvent titulaires d'un contrat à durée déterminée. En revanche, aucune différence significative n'est observée pour les emplois à durée indéterminée¹¹². Par ailleurs, la mobilité résidentielle des bénéficiaires semble être en moyenne moins élevée que celle des non-bénéficiaires, sans doute en raison de la nécessité pour les bénéficiaires de rester au même endroit pour recevoir la subvention.

L'impact du programme est ici encore très différent pour les filles et pour les garçons. Pour les premières, le permis favorise l'accès à des emplois plus éloignés du domicile et facilite la sortie du chômage. Pour les garçons, il permet l'accès à des emplois qui requièrent le permis de conduire, notamment dans la construction. Cependant, le coût de la politique est très

112. Y. L'Horty, E. Duguet, P. Petit, B. Rouland et Y. Tao, *Faut-il subventionner le permis de conduire des jeunes en difficulté d'insertion ? « 10 000 Permis pour réussir »*, 2012 ; J. Le Gallo, Y. L'Horty et P. Petit, « Does enhanced mobility of young people improve employment and housing incomes ? Evidence from a large and controlled experiment in France », 2017.

élevé au regard de son succès : deux ans après l'entrée dans le programme, deux jeunes bénéficiaires sur trois n'ont pas réussi l'épreuve théorique du permis, un sur deux n'a pas réussi l'épreuve pratique et les deux tiers n'ont toujours pas de voiture. Et surtout, le nombre de jeunes ayant obtenu le permis grâce au programme, 1 400, implique un coût de la politique de 7 150 € par permis obtenu, soit environ cinq fois plus que le coût « normal » du permis de conduire.

Ces résultats, somme toute décevants, conduisent à préconiser un accompagnement personnalisé plutôt qu'une prise en charge financière du permis, car c'est avant tout le processus d'apprentissage des jeunes qui semble poser problème dans l'accession au permis de conduire. On peut dès lors se demander si des politiques consistant à subventionner le transport public des jeunes résidents des quartiers prioritaires ne seraient pas plus efficaces que des politiques d'aides à l'acquisition du permis de conduire, comme a pu le montrer une expérimentation récente menée sur les déplacements des demandeurs d'emploi à Washington (D. C.)¹¹³.

Agir contre la stigmatisation : vers des politiques de discrimination positive ?

Au-delà de la distance géographique séparant les quartiers prioritaires des centres d'emploi, les phénomènes de discrimination sur le marché du travail ne sont sans doute pas à négliger. Les résidents d'origine étrangère sont en effet beaucoup plus nombreux dans les quartiers prioritaires. En 2013, les immigrés représentaient 26,2 % de la population active des ZUS¹¹⁴, une part plus de deux fois supérieure à celle observée dans les unités urbaines englobantes (12,5 %) et trois fois supérieure à celle mesurée en France

113. D. C. Phillips, « Getting to work : experimental evidence on job search and transportation costs », 2014

114. Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), *Rapport annuel 2014, 2015*.

métropolitaine (9,7 %). De plus, le périmètre des quartiers prioritaires est en général clairement identifié par les habitants des communes et *a fortiori* par les entreprises qui les emploient. L'obtention des « labels » ZUS, ZRU et ZFU peut donc contribuer à valider, voire à renforcer la perception négative que les employeurs ont de ces quartiers, cette labellisation agissant alors comme une forme de stigmatisme que les exonérations fiscales et sociales ne permettent pas nécessairement de compenser.

La prégnance des freins à l'embauche liés à différentes formes de discrimination est désormais très largement documentée, sur la base notamment d'opérations de *testing* consistant à envoyer pour une même offre d'emploi les CV factices de candidats ne différant que par leur nom, leur adresse et/ou des éléments distinctifs de leur religion. Aux États-Unis, pour des candidatures à des emplois peu ou moyennement qualifiés, à caractéristiques similaires, les candidats supposés blancs en raison de leur nom obtiennent un taux de réponse 1,5 fois plus élevé que les candidats supposés noirs¹¹⁵. De plus, si la qualité du CV augmente significativement la chance d'être convoqué à un entretien pour les candidats supposés blancs, ce n'est pas le cas pour les autres, si bien que l'écart imputable à l'origine croît avec le niveau de qualification. Il faut toutefois rester prudent dans la généralisation de ce résultat, car on ne dispose pas d'éléments comparables concernant des candidatures à des emplois très qualifiés. Des phénomènes de discrimination liés au lieu de résidence sont également détectés : les CV mentionnant une adresse dans un quartier où la population est en moyenne plus « blanche », mieux éduquée et plus riche sont plus souvent appelés que les autres et ce, quel que soit le nom du candidat.

Des expériences similaires de *testing*, menées dans de très nombreux pays, ont depuis confirmé l'existence de phénomènes massifs de discrimination sur le marché du travail. En France, un homme au nom et au

115. M. Bertrand et S. Mullainathan, « Are Emily and Greg more employable than Lakisha and Jamal ? A field experiment on labor market discrimination », 2004.

prénom d'origine marocaine a ainsi 4 fois moins de chances d'être convoqué à un entretien d'embauche qu'un homme au nom et au prénom à consonance française¹¹⁶. Si la discrimination à l'embauche dont sont victimes les demandeurs d'emploi maghrébins est bien réelle, le phénomène est en fait bien plus large et touche tous les patronymes à consonance étrangère¹¹⁷. Dans le cas spécifique des travailleurs d'origine africaine, cette discrimination à l'encontre des travailleurs d'origine étrangère semble particulièrement forte pour les emplois en contact avec la clientèle¹¹⁸. Si l'on prend le cas particulier des offres d'emploi de serveurs, les candidats au nom et au prénom d'origine maghrébine une probabilité de 5 % d'accéder à un entretien d'embauche, contre 11 % pour les candidats dont le prénom est à consonance française et 17 % pour ceux dont le prénom et le nom sont à consonance française¹¹⁹.

La discrimination est aussi liée à l'appartenance religieuse supposée des candidats¹²⁰. Lorsque le CV fournit des indices permettant d'inférer la reli-

116. E. Duguet, N. Leandri, Y. L'Horty et P. Petit, « Are young French jobseekers of ethnic immigrant origin discriminated against ? A controlled experiment in the Paris area », 2010.

117. A. Edo et N. Jacquemet, « Discrimination à l'embauche selon l'origine et le genre : défiance indifférenciée ou ciblée sur certains groupes ? », 2013 ; N. Jacquemet et A. Edo, *La Discrimination à l'embauche sur le marché du travail français*, 2013.

118. L. Bouvard, P.-P. Combes, B. Decreuse, B. Schmutz et A. Trannoy, « Géographie du chômage des personnes d'origine africaine : une discrimination vis-à-vis des emplois en contact avec la clientèle ? », 2009 ; M. Laouénan, « Un cas particulier de discrimination sur le marché du travail : l'accès aux emplois en contact avec le public », 2014 ; P.-P. Combes, B. Decreuse, M. Laouénan et A. Trannoy, « Customer discrimination and employment outcomes : theory and evidence from the French labor market », 2016.

119. P. Petit, E. Duguet et Y. L'Horty, « Discrimination résidentielle et origine ethnique : une étude expérimentale sur les serveurs en Île-de-France », 2015.

120. M.-A. Valfort, « Religious discrimination in access to employment : evidence from a correspondence test in France », 2016.

gion des candidats (prénom, type de lycée fréquenté, type de scoutisme pratiqué), les résultats sont sans appel : les supposés musulmans et juifs pratiquants ont respectivement 2 fois et 1,3 fois moins de chances d'être contactés que les supposés catholiques pratiquants. C'est toutefois pour les hommes musulmans que la discrimination est la plus forte : ils ont 4 fois moins de chances d'être appelés que les hommes catholiques. En outre, la discrimination à laquelle ils font face est d'autant plus forte que leur niveau de diplôme est élevé, ce qui fait écho aux résultats obtenus pour les noirs américains¹²¹.

Certaines études se sont également penchées sur les phénomènes de discrimination à l'adresse, en région parisienne en particulier. À caractéristiques identiques (notamment la nationalité et la consonance du nom et du prénom), les candidats à des offres d'emploi de cuisinier et de serveur résidant en Seine-Saint-Denis ont moins de chance d'accéder à un entretien d'embauche que leurs homologues parisiens. De plus, ceux qui habitent à Paris en ZUS sont moins sollicités que les candidats résidant à quelques rues de distance à peine, mais en dehors de la ZUS. L'« effet ZUS » n'est en revanche pas significatif pour les candidats de Seine-Saint-Denis, suggérant que la réputation du quartier importe moins pour les habitants d'une commune dont la population est globalement défavorisée. Si les discriminations liées à l'origine et à l'adresse semblent œuvrer de concert, la seconde est cependant très hétérogène. Elle semble plus intense pour les candidats les plus qualifiés et pour ceux dont le nom et le prénom sont à consonance française¹²².

En définitive, les habitants des zones franches sont les premières victimes d'une relégation sociale occasionnée par différentes formes de

121. M. Bertrand et S. Mullainathan, « Are Emily and Greg more employable than Lakisha and Jamal ? A field experiment on labor market discrimination », 2004.

122. P. Petit, E. Duguet et Y. L'Horty, « Discrimination résidentielle et origine ethnique : une étude expérimentale sur les serveurs en Île-de-France », 2015.

discrimination à l'embauche liées à l'origine, à la religion ou à l'adresse des demandeurs d'emploi. Un dispositif comme celui des ZFU, même s'il permet d'attirer des entreprises et des emplois dans les quartiers prioritaires, demeure donc sans doute très insuffisant pour contrecarrer les multiples phénomènes de discrimination à l'embauche auxquels leurs résidents sont très largement confrontés. Des politiques visant à lutter contre les stéréotypes, à modifier les procédures de recrutement et à instaurer une forme de discrimination positive permettraient sans aucun doute de s'attaquer plus directement au problème de stigmatisation des résidents des quartiers prioritaires¹²³.

123. M.-A. Valfort, « Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité », 2015.

4. Mixité sociale et effets de pairs dans les quartiers

Au-delà du chômage des résidents, le relatif échec des ZFU pose également la question de la mixité sociale dans les quartiers prioritaires. En effet, plusieurs travaux l'ont largement documenté désormais, les effets de pairs et de réseau sont très puissants à l'école comme sur le lieu de résidence¹²⁴. La réussite scolaire et l'insertion sur le marché du travail à l'âge adulte sont en grande partie déterminées par l'environnement auquel les individus sont exposés au cours de leur enfance. Dès lors, l'existence de ghettos où persistent la pauvreté et le chômage constitue une véritable entrave aux chances d'élévation sociale qui devraient être offertes à tous les enfants de la République, y compris ceux des quartiers prioritaires. D'autres pistes que les ZFU semblent donc devoir être explorées pour encourager la mixité ou, à défaut d'y parvenir, pour compenser les effets négatifs de la ségrégation résidentielle pour les jeunes issus des quartiers prioritaires.

LA DOUBLE PEINE : GRANDIR DANS UN QUARTIER PRIORITAIRE AMOINDRIT LES CHANCES DE S'ÉLEVER SOCIALEMENT

Les populations des quartiers défavorisés sont confrontées à l'échec dans de multiples domaines : elles réussissent moins bien à l'école, ont plus de problèmes à l'adolescence, s'insèrent plus difficilement sur le marché du travail, et lorsqu'elles parviennent à trouver un emploi, sont moins bien rémunérées. Si les caractéristiques personnelles et familiales des individus expliquent en partie ces différences, on sait aujourd'hui que le quartier dans lequel on grandit est également un déterminant important de la réussite à l'âge adulte.

Plusieurs études récentes se sont penchées sur la question aux États-Unis. L'analyse des trajectoires sociales des enfants et de leurs parents y souligne l'extrême hétérogénéité spatiale caractérisant la mobilité

124. Pour une revue détaillée de la littérature, G. Topa et Y. Zenou, « Neighborhood and network effects », 2015.

sociale¹²⁵ : la probabilité qu'un enfant né de parents « pauvres »¹²⁶ devienne « riche »¹²⁷ à l'âge adulte est par exemple de 4,4 % dans la ville de Charlotte (Caroline du Nord) et de 12,9 % dans la ville de San José (Californie). Les caractéristiques socio-économiques des villes expliquent une grande partie de cette hétérogénéité spatiale dans le degré de mobilité sociale. La mobilité sociale est plus faible dans les villes où la ségrégation résidentielle et les inégalités de revenus sont plus importantes, où la qualité des écoles est plus faible, où les réseaux sociaux sont moins développés et où l'instabilité familiale, mesurée par la part de familles monoparentales, est plus grande. Les chances de s'élever socialement ne dépendent donc pas uniquement de la famille dans laquelle on naît, mais aussi du lieu où l'on vit. Tout n'est cependant pas écrit à l'avance. En effet, l'analyse du devenir des individus ayant changé de lieu de résidence alors qu'ils étaient enfants montre qu'à caractéristiques données des parents, ceux qui ont déménagé vers des zones où les enfants de « résidents sédentaires »¹²⁸ deviennent riches à l'âge adulte ont eux-mêmes connu une plus forte ascension sociale¹²⁹. L'environnement résidentiel joue également sur la réussite scolaire et sur l'insertion dans le marché du travail, et son effet sur la trajectoire des individus est symétrique : l'ascenseur social fonctionne moins bien pour les enfants des familles ayant déménagé vers des villes aux caractéristiques socio-économiques moins favorables. L'exposition à

125. R. Chetty, N. Hendren, P. Kline et E. Saez, « Where is the land of opportunity ? The geography of intergenerational mobility in the United States », 2014.

126. C'est-à-dire des parents dont le revenu se situe dans le premier quintile de la distribution (i.e. les 20 % les plus pauvres).

127. C'est-à-dire qu'il perçoive, à l'âge adulte, un revenu situé dans le dernier quintile de la distribution (i.e. les 20 % les plus riches).

128. Les résidents « sédentaires » sont ceux dont les familles ne déménagent pas au cours de la période.

129. R. Chetty et N. Hendren, « The effects of neighborhoods on intergenerational mobility I : childhood exposure effects », 2016.

un environnement résidentiel donné durant l'enfance a, par ailleurs, un effet cumulatif : chaque année passée dans une ville où les résidents réussissent mieux accroît les chances des enfants de réussir à l'âge adulte. Ces résultats sont robustes à la prise en compte de nombreux facteurs pouvant expliquer simultanément le choix des familles de déménager et la réussite des enfants ; il existe donc un véritable lien de causalité entre l'environnement résidentiel durant l'enfance et la réussite à l'âge adulte.

Les pouvoirs publics américains n'ont d'ailleurs pas attendu ces travaux récents pour engager des actions portant sur l'environnement social des enfants défavorisés. Depuis 1994, aux États-Unis, le Département du Logement et du Développement urbain (Department of Housing and Urban Development) mène un programme expérimental dénommé *Moving to Opportunity* qui a permis à des familles vivant en logement social dans des quartiers défavorisés de déménager vers des quartiers moins pauvres grâce à des allocations logement renforcées¹³⁰. Plusieurs études ont démontré l'impact positif de ce programme sur la santé et sur le bien-être des adultes bénéficiaires, dont la santé mentale s'est améliorée et dont l'obésité a diminué. À court terme, le programme n'a en revanche pas eu d'impact sur les revenus ou sur les taux d'emploi¹³¹.

130. Inspirée du programme Gautreaux, mené à Chicago durant les années 1970-1980, cette expérimentation a porté sur plus de 4 000 familles volontaires, résidant en logement social à New York, à Boston, à Chicago, à Baltimore ou à Los Angeles. Lors du tirage au sort, certaines familles se sont vues proposer une aide à la location d'un logement privé (via un chèque-logement) à la condition qu'elles déménagent dans un quartier connaissant un taux de pauvreté inférieur à 10 %. Un second groupe de familles a aussi bénéficié d'aides au relogement, mais sans que cette assistance soit subordonnée au choix d'un quartier particulier. Le programme a ensuite permis de comparer l'évolution des deux groupes de familles aidées à un groupe « témoin » constitué de familles n'ayant bénéficié d'aucune aide au relogement.

131. L. Katz, J. R. Kling et J. B. Liebman, « Moving to opportunity in Boston : early results of a randomized mobility experiment », 2001.

En ce qui concerne plus particulièrement les adolescents, les effets semblent très différents pour les filles et pour les garçons. Si les premières ont vu leur réussite scolaire et leur santé s'améliorer et leurs comportements à risque diminuer, c'est en revanche le contraire que l'on a observé chez les garçons, dont le taux de délinquance a augmenté rapidement¹³². Le recul temporel est par ailleurs désormais suffisant pour étudier l'impact de long terme du programme sur les enfants des familles bénéficiaires. Et les résultats sont ici beaucoup plus encourageants : en comparaison des enfants n'ayant pas bénéficié du programme, ceux ayant déménagé avant l'âge de 13 ans entreprennent plus souvent des études supérieures, accèdent à de meilleures universités et gagnent en moyenne 30 % de plus à l'âge adulte¹³³. Ils ont aussi une propension moindre à élever leurs enfants seuls. En revanche, l'effet du programme est nul, voire légèrement négatif pour les enfants ayant déménagé après l'âge de 13 ans. Pour ces derniers, le changement d'environnement social à l'adolescence a eu un effet perturbateur qui les a empêchés de tirer parti d'un meilleur environnement résidentiel ; ils semblent même avoir été pénalisés par rapport à ceux qui sont restés dans leur quartier d'origine. À la différence des effets de court et de moyen terme du programme, les effets de long terme ne semblent pas significativement différents pour les filles et pour les garçons.

Bien qu'il n'existe pas en France d'études aussi détaillées sur les impacts à long terme de l'environnement résidentiel durant l'enfance, plusieurs faisceaux de preuve convergent dans la même direction. Il semblerait notamment que le niveau d'emploi dans le voisinage influence

132. J. R. Kling, J. B. Liebman et L. Katz, « Experimental analysis of neighborhood effects », 2007. Cette aggravation peut être liée à la tentation créée par l'exposition à un voisinage plus riche ou par un contrôle plus sévère dont ils peuvent faire l'objet dans les quartiers plus riches.

133. R. Chetty, N. Hendren et L. Katz, « The effects of exposure to better neighborhoods on children : new evidence from the moving to opportunity experiment », 2016.

l'entrée dans la vie active des jeunes hommes en fin d'études¹³⁴ : un taux d'emploi environnant plus élevé accroît significativement la probabilité qu'un jeune soit lui-même en emploi trois ans après sa sortie du système éducatif. L'intensité du phénomène est cependant très variable suivant les individus : les jeunes sans diplôme, qui vivent chez leurs parents, et dont les parents sont immigrés, sont plus sensibles à l'environnement local au moment de s'insérer sur le marché du travail. Ces effets de pairs disparaissent en revanche complètement dans les zones où le taux de chômage des jeunes est le plus élevé. Ces résultats confirment les conclusions de nombreuses autres études concernant l'importance des effets de voisinage pour l'insertion sur le marché du travail, qu'il s'agisse des salaires ou de l'accès aux emplois¹³⁵.

Par ailleurs, s'il n'existe pas en France un équivalent du programme américain *Moving to Opportunity*, l'expérimentation des « Internats d'avenir », conduite dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir n'est pas sans en rappeler la logique. Les internats d'excellence accueillent des élèves sélectionnés de manière aléatoire parmi des candidats issus de quartiers défavorisés, motivés et réussissant globalement bien à l'école. Les internes bénéficient de moyens renforcés (classes plus petites, accompagnement individualisé) durant la semaine et retournent dans leur environnement familial pendant les week-ends et les vacances. Deux ans après le début de l'expérimentation, les internes ont un taux de réussite en mathématiques supérieur à celui des autres élèves¹³⁶. Cet effet positif cache toutefois une dynamique assez complexe. À l'issue de la première année, les internes

134. M. Solignac et M. Tô, « Le niveau de chômage dans le voisinage affecte-t-il l'entrée sur le marché du travail ? », 2016.

135. P. Bayer, S. L. Ross et G. Topa, « Place of work and place of residence : informal hiring networks and labour market outcomes », 2008 ; M. O. Jackson, B. Rogers et Y. Zenou, « The economic consequences of social-network structure », 2017.

136. L. Behaghel, C. de Chaisemartin et M. Gurgand, « Ready for boarding ? The effects of a boarding school for disadvantaged students », 2017.

ne sont pas meilleurs que les autres élèves, et ils déclarent un niveau de bien-être et de satisfaction à l'école plus faible. L'entrée à l'internat, qui s'accompagne d'une pression académique plus forte et d'une moindre liberté, semble ici encore perturber les jeunes adolescents. Les plus fragiles sont d'ailleurs plus enclins à quitter l'internat entre les deux années. De plus, les progrès en mathématiques mesurés sont en réalité entièrement imputables aux élèves disposant au départ des meilleurs résultats dans la matière : ces derniers sont donc ceux qui tirent pleinement parti du dispositif une fois passée la période d'adaptation à l'internat. Si l'internat d'excellence semble ainsi à même d'améliorer les performances scolaires des élèves initialement les plus doués, il paraît en revanche moins adapté pour les plus fragiles qui surmontent plus difficilement la rupture avec leur milieu d'origine.

Qu'elles aient été menées aux États-Unis ou en France, ces expérimentations apportent un enseignement très important : la mobilité résidentielle et la mixité sociale ne sont avantageuses que si le nouvel environnement dans lequel les enfants ou les jeunes des quartiers prioritaires évoluent ne rompt pas trop drastiquement ou rapidement avec leur milieu d'origine. Existe-t-il alors des manières plus douces de réduire la double peine subie par les résidents des quartiers prioritaires ?

AGIR SUR LE BÂTI : UNE MIXITÉ RÉSIDENTIELLE PORTEUSE D'ESPOIR ?

Afin de lutter contre la ségrégation résidentielle et d'atténuer les effets de voisinage susceptibles de peser sur les parcours éducatifs et professionnels, certaines politiques tentent d'agir directement sur le bâti. C'est le cas notamment en France de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (2000), dite loi SRU, et du Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) lancé en 2003.

Dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants, la loi SRU impose à chaque commune de plus de 3 500 habitants en province et de plus de 1 500 habitants en Île-de-France de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux, sous peine de supporter des sanctions financières. Cette loi a fait

l'objet de nombreux débats, en raison notamment du niveau très faible des pénalités qui conduit de nombreuses communes à préférer contrevenir à la loi plutôt que de respecter le quota de 20 % qu'elle impose. Si le seuil de 20 % est en général atteint, voire dépassé dans les grandes villes, les communes résidentielles sont en revanche plus souvent à la traîne¹³⁷. La loi SRU a pourtant permis d'augmenter significativement la construction de logements sociaux dans les communes visées par la politique¹³⁸. L'effet est quantitativement important, puisque la moitié des logements sociaux construits dans les communes concernées par la loi sont imputables à sa mise en œuvre. Cet effet moyen cache pourtant une certaine hétérogénéité. Il est beaucoup plus fort pour la période 2000-2008 que pour la période 2000-2004, en raison certainement des délais de construction et de l'installation progressive de la loi dans le paysage institutionnel, certaines communes ayant peut-être attendu les élections de 2002 pour voir si l'obligation serait maintenue par la nouvelle majorité au pouvoir. L'impact de la loi est en outre beaucoup plus fort pour les communes initialement les plus éloignées de l'objectif de 20 %, ces dernières s'exposant à des amendes particulièrement fortes en cas de non-respect de l'obligation. La mixité sociale a par ailleurs augmenté dans les quartiers des communes soumises au quota de 20 %, suggérant que les constructions de logements sociaux se sont faites de manière dispersée au sein de ces communes. Les élus sont parfois réticents à respecter la loi, par crainte de voir l'attractivité de leur commune réduite par la présence jugée trop importante de logements sociaux. Crainte non vérifiée au demeurant, puisque les prix de l'immobilier dans le parc privé des communes visées par

137. « Logements sociaux : les villes qui bafouent la loi SRU », *Le Monde*, 19 mars 2015.

138. L'évaluation du dispositif porte sur ses huit premières années d'existence. Gobillon et Vignolles comparent les communes situées juste au-dessous du seuil de population déclenchant l'obligation légale d'atteindre le seuil de 20 % de logements sociaux et les communes situées juste au-dessus ; L. Gobillon et B. Vignolles, « Évaluation de l'effet d'une politique spatialisée d'accès au logement. La loi SRU », 2016.

la loi sont restés globalement stables : ils n'ont baissé légèrement que dans les communes initialement très éloignées du seuil de 20 %¹³⁹.

Les résultats dont nous disposons à ce jour pour le PNRU mis en place en 2003 sont, en revanche, moins encourageants. Le PNRU est un vaste programme de rénovation du bâti dans certains quartiers prioritaires. Il propose principalement des opérations d'amélioration, de destruction et de reconstruction de logements et d'équipements urbains et commerciaux. Une enveloppe de 45 milliards d'euros devra avoir été investie dans près de 600 quartiers à l'horizon 2018-2019. Sans surprise, au cours des dix premières années qui ont suivi le lancement du PNRU, les quartiers ayant bénéficié du programme sont ceux où la part de logements sociaux et le taux de pauvreté étaient initialement les plus élevés. Relativement aux ZUS n'ayant pas bénéficié du PNRU, le plan a entraîné une faible diminution du taux de pauvreté au sein des quartiers rénovés, et cette évolution s'est concentrée sur la frange des ménages les plus pauvres¹⁴⁰. Il ne faut cependant pas se réjouir trop vite de ces résultats. En effet, cette évolution est en grande partie mécanique. Du fait du PNRU, la part des logements sociaux a baissé dans les quartiers bénéficiaires sous l'effet conjugué de destructions dans le parc social et de constructions dans le parc privé. Les habitants des logements sociaux étant en moyenne plus pauvres que ceux du parc privé, le revenu moyen s'en est trouvé automatiquement augmenté. Par ailleurs, dans le parc social, le PNRU a détruit en priorité les logements où résidaient les ménages les plus pauvres, accentuant encore un peu plus cet effet de composition. Si l'on s'intéresse plus spécifiquement aux évolutions dans le parc privé, on observe au contraire que le taux de pauvreté a plutôt augmenté dans les quartiers ayant bénéficié du

139. *Ibid.*

140. N. Guyon, *Étude des effets de la rénovation urbaine sur l'évolution du bâti et du peuplement dans les quartiers ciblés entre 2004 et 2013, 2016* ; N. Guyon, « Quels effets de la rénovation urbaine sur les quartiers ciblés ? », 2017.

PNRU, en raison de l'arrivée de résidents plus pauvres et d'une évolution moins favorable du revenu des anciens résidents. Ces évolutions ne sont pas sans rappeler le tri socio-spatial à l'œuvre dans les quartiers prioritaires, dans lesquels les populations entrantes ont des revenus plus faibles que les populations sortantes, qui sont globalement plus diplômées et mieux insérées sur le marché du travail¹⁴¹.

On ne dispose toutefois à ce jour que d'une photographie à mi-parcours des effets du PNRU, dont les projets se trouvent à des stades d'avancement très divers. Il sera donc utile de réitérer l'évaluation d'impact du programme une fois le PNRU arrivé à son terme. Par ailleurs, les effets peuvent être différents selon la nature des interventions réalisées (destructions, constructions, réhabilitations, projets commerciaux, etc.) et suivant les caractéristiques des quartiers visés (connexion aux transports publics, dynamique locale du marché immobilier, etc.).

Si l'on manque encore de recul pour évaluer la réussite potentielle des politiques de rénovation urbaine, les expériences menées à l'étranger délivrent des enseignements intéressants sur leurs effets de long terme. Les projets d'amélioration des espaces et équipements publics mis en œuvre en Catalogne durant les années 2000, par exemple, n'ont eu aucun impact significatif sur la mixité sociale des quartiers rénovés, à l'exception du centre historique de Barcelone, récemment reconquis par des populations jeunes et éduquées, sans doute plus sensibles aux aménités des quartiers centraux¹⁴².

Des phénomènes de gentrification semblent aussi accompagner la rénovation des quartiers centraux de certaines villes américaines et européennes. Le *Neighborhoods-in-Bloom Program*, mis en place par la ville de

141. F. Goffette-Nagot, S. Charlot, C. Dujardin, N. Havet et M. Sidibé, *Accès à l'emploi dans les territoires de la politique de la ville : un appariement entre emplois et populations*, 2012 ; S. Charlot, C. Dujardin et F. Goffette-Nagot, « Income in French empowerment zones : a panel data approach », février 2014.

142. N. González Pampillón, J. Jofre-Monseny et E. Viladecans-Marsal, « Can urban renewal policies reverse neighborhood ethnic dynamics ? », 2017.

Richmond en Virginie a ainsi conduit à une appréciation annuelle de 2 à 5 % des prix du foncier dans les quartiers rénovés durant la période 1999-2004¹⁴³, tandis que le *Erstes Gesamtberliner Stadterneuerungsprogramm*, mis en œuvre à l'est de Berlin à la suite de la réunification allemande, a occasionné un effet inflationniste annuel plus faible, compris entre 0,6 à 2,5 %¹⁴⁴.

AGIR SUR L'ÉDUCATION : UNE MIXITÉ SCOLAIRE PORTEUSE D'ESPOIR ?

Lorsque l'environnement familial et résidentiel n'est pas favorable, l'école est sans doute le principal acteur en mesure d'ouvrir le champ des possibles aux enfants issus de milieux modestes. Or, l'éducation, vecteur de la mobilité sociale, est étroitement liée en France au lieu de résidence (en raison notamment de la carte scolaire, même si cette dernière a bénéficié récemment d'un certain assouplissement). Les ségrégations résidentielle et scolaire se nourrissent mutuellement ; il est donc difficile de s'affranchir d'une réflexion portant sur le couplage des politiques d'éducation prioritaire et des politiques de la ville.

La première réaction de la classe politique française après les violences urbaines ayant secoué les banlieues au début des années 1980 a d'ailleurs été de mettre en place une discrimination positive en matière d'éducation au profit des quartiers dits « sensibles ». En 1981, à la demande de François Mitterrand, les recteurs d'académie ont identifié les zones susceptibles de bénéficier de cette « éducation prioritaire » (les ZEP), en s'appuyant sur deux principaux critères : les caractéristiques du territoire d'appartenance des établissements (part des élèves issus de CSP défavorisées, de parents étrangers, de chômeurs ou d'allocataires des minima sociaux) et la réussite scolaire des élèves de ces établissements (mesurée par la part des redoublants et des élèves inscrits en filière professionnelle ou

143. E. Rossi-Hansberg, P.-D. Sarte et R. Owens, « Housing externalities », 2010

144. G. M. Ahlfeldt, W. Maennig et F. J. Richter, « Urban renewal after the Berlin Wall : a place-based policy evaluation », 2017.

en apprentissage)¹⁴⁵. Lors de la refonte de la carte de l'éducation prioritaire advenue en 1999¹⁴⁶, les réseaux d'éducation prioritaire (REP) ont remplacé les ZEP. Les REP avaient pour objectif renforcé de stabiliser les équipes enseignantes, en coordination avec les autres établissements scolaires de la zone, de manière à favoriser la mise en commun des ressources et d'éviter un trop fort cloisonnement des établissements prioritaires.

À partir de 2006, de nouveaux zonages ont été définis : réseaux ambition réussite (RAR), réseaux de réussite scolaire (RSS), écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite (ÉCLAIR). À la rentrée 2015, le ministère de l'Éducation nationale a refondu ces réseaux sous l'ancienne appellation REP et les a sélectionnés suivant un « indice social » combinant le taux de catégories socioprofessionnelles défavorisées, le taux d'élèves boursiers, le taux d'élèves résidant en QPV et le taux d'élèves ayant redoublé avant la sixième. Depuis la rentrée 2016, 1 095 REP composent la carte de l'éducation prioritaire et couvrent désormais 20 % des élèves résidant sur le territoire français. Une labellisation spécifique, dénommée REP+, permet à l'établissement de concentrer davantage de moyens humains et financiers, afin de favoriser la réussite de tous les élèves. Les enseignants y bénéficient de conditions particulières d'exercice permettant notamment de développer et de faciliter le travail collectif et la formation continue. Bien que les établissements d'éducation prioritaire ne se situent pas obligatoirement dans les quartiers ciblés par la politique de la ville, ils drainent une large majorité des élèves qui y résident, comme l'illustre le Tableau 3¹⁴⁷.

145. Les ZUS et les ZEP obéissent à deux logiques de territorialisation différentes. Les ZUS correspondent à des périmètres précis, tandis que les ZEP sont d'abord un classement d'établissements.

146. Cette réforme concerne exclusivement les écoles primaires et les collèges. En effet, la refonte de la carte des établissements d'éducation prioritaire n'inclut pas les lycées.

147. En Île-de-France, par exemple, les élèves des anciennes ZUS ont 3,5 fois plus de chances de fréquenter un établissement d'éducation prioritaire que les élèves hors

Tableau 3 – Lieu de résidence des collégiens et appartenance de leur établissement à l'éducation prioritaire (année 2011-2012)

Lieu de résidence	Appartenance du collège fréquenté au réseau de l'éducation prioritaire	Nombre d'élèves	% des élèves de même zonage
ZUS	Dans le réseau de l'éducation prioritaire	141 200	62,2
	Hors du réseau de l'éducation prioritaire	85 900	37,8
UU à ZUS/hors ZUS	Dans le réseau de l'éducation prioritaire	249 500	16,5
	Hors du réseau de l'éducation prioritaire	1 260 000	83,5

Source : Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), *Rapport annuel* 2013, 2014.

Lecture : En 2011-2012, 62,2 % des collégiens résidant en ZUS étudiaient dans un établissement appartenant au réseau de l'éducation prioritaire, soit 141 200 élèves ; 16,5 % des collégiens résidant hors ZUS dans une UU comprenant une ZUS étudiaient dans un établissement appartenant au réseau de l'éducation prioritaire, soit 249 500.

À la rentrée 2013, on comptait environ 268 000 collégiens résidant dans un quartier prioritaire métropolitain, répartis entre 4 586 établissements (3 476 publics, 1 110 privés). Plus de 90 % des collégiens habitant les quartiers prioritaires étudient dans un établissement situé à moins d'un kilomètre d'un quartier prioritaire. Les élèves des quartiers prioritaires représentent au total une part importante des élèves scolarisés en éducation prioritaire (64 % des effectifs en REP+ notamment).

Ces élèves sont majoritairement issus de milieux sociaux défavorisés, et ils interagissent, dans leur voisinage résidentiel ou à l'école, avec des pairs issus de milieux similaires. Sans que l'on puisse à ce stade évoquer un lien de cause à effet, il est clair que les résultats des enfants dans les secteurs d'éducation prioritaire sont beaucoup plus faibles que ceux des autres enfants. Parmi les élèves de classe de sixième habitant les ZUS en 2011, 21,7 % étaient en retard, soit une proportion deux fois plus forte que celle observée parmi les élèves résidant en dehors des ZUS, égale à 11,6 %

ZUS du voisinage ; F. Alivon, « La politique scolaire et le parcours des collégiens en Île-de-France », 1986.

selon Baccaini¹⁴⁸. Les élèves de CM2 des REP sont presque deux fois plus souvent en retard que les autres (19 % contre 10,9 %). Les politiques d'éducation prioritaire tentent de réduire ces écarts, mais leurs résultats sont, ici encore, plus que mitigés.

Un bilan des ZEP et des RAR en demi-teinte

En 1997, près de 700 000 élèves, dont 400 000 collégiens, bénéficiaient d'un effort d'éducation prioritaire consenti au titre des ZEP, dont l'enveloppe budgétaire s'élevait à 110 M€ de crédits indemnitaires en 1998-1999. Ces moyens supplémentaires, s'ils ont permis de mieux rémunérer les enseignants des établissements ciblés par la politique, n'ont en revanche pas permis d'augmenter significativement les heures d'enseignement dédiées aux élèves en difficulté¹⁴⁹. La taille des classes n'a par ailleurs que lentement et, en définitive, faiblement diminué après le passage en ZEP, ce qui explique sans doute l'absence d'impact significatif de la politique sur la réussite des élèves. En effet, après de nombreuses évaluations, un large consensus prévaut désormais autour de l'idée que la réduction de la taille des classes améliore de façon substantielle la réussite scolaire des élèves et, à plus long terme, leur insertion professionnelle¹⁵⁰. Plus problématique encore, les

148. B. Baccaini, B. de Lapasse, F. Lebeaupin et O. Monso, « Le retard scolaire à l'entrée en 6^e : plus fréquent dans les territoires les plus défavorisés », 2014.

149. R. Bénabou, F. Kramarz, C. Prost et M. Gurgand, « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? », 2004 ; R. Bénabou, F. Kramarz et C. Prost, « The French "zones d'éducation prioritaire" : much ado about nothing ? », 2009.

150. Ce bilan mitigé des ZEP mérite toutefois d'être nuancé, car il semblerait qu'il existe une plus grande sensibilité des résultats des élèves les plus défavorisés à la taille des classes. Piketty et Valdenaire estiment que la suppression des ZEP aurait pu accroître de 10 % l'inégalité entre collèves ZEP et hors ZEP (14 % en primaire et 3 % en lycée). À l'inverse, un ciblage fort des moyens sur les ZEP (permettant d'abaisser la taille des classes à cinq élèves) aurait permis d'atténuer cette inégalité de 22 % au collège (46 % en primaire et 4 % au lycée) ; Th. Piketty et M. Valdenaire, *L'Impact de la taille des classes*

collèges classés en ZEP ont connu des effets de recomposition liés à la mise en place de stratégies d'évitement des parents les moins démunis ; ces effets de recomposition ont contribué à réduire la mixité sociale des quartiers et des écoles visés. Paradoxalement, les ZEP ont donc renforcé la ghettoïsation contre laquelle elles ambitionnaient justement de lutter.

La refonte des ZEP en REP n'a pas vraiment changé la donne. Une comparaison des établissements situés juste au-dessus et juste en dessous des seuils d'éligibilité en RAR¹⁵¹ révèle que les établissements classés comme prioritaires n'ont pas connu de hausse significative du nombre d'heures enseignées par élève ni de diminution de la taille des classes¹⁵². De plus, la réforme des ZEP n'a pas permis de faire disparaître la stigmatisation induite par l'entrée d'un établissement dans le réseau prioritaire d'éducation. Elle a même poussé certains parents, les moins défavorisés, à retirer leurs enfants des établissements publics classés en RAR, pour les inscrire dans le privé¹⁵³. Les collèges « Ambition réussite » attirent des enseignants relativement moins diplômés que les autres collèges, et le taux d'obtention du brevet des collèges y est moindre. Une comparaison de la trajectoire des élèves résidant à proximité des collèges classés en RAR et de ceux dépendant de collèges aux caractéristiques proches, mais dépourvus du label RAR, est tout aussi édifiante : les premiers ont un taux de redoublement plus fort

sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français. Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995, 2006. Voir aussi : R. J. Gary-Bobo et M.-B. Mahjoub, « Estimation of class-size effects, using "Maimonides' Rule" and other instruments : the case of French junior high schools », 2013 ; A. Bouguen, J. Grenet et M. Gurgand, « La taille des classes influence-t-elle la réussite scolaire ? », 2017.

151. À savoir, disposer de plus de 67 % d'élèves issus de CSP défavorisées et de plus de 10 % d'élèves redoublants.

152. M. Beffy et L. Davezies, « Has the "Ambition Success" educational program achieved its ambition ? », 2013.

153. L. Davezies et M. Garrouste, « More harm than good ? Sorting effects in a compensatory education program », 2014.

que les seconds, et ils s'orientent plus souvent vers les filières professionnelles, au détriment des filières générale ou technologique¹⁵⁴.

L'impact des réseaux d'éducation prioritaire sur le taux d'obtention du brevet des collèges est par ailleurs très hétérogène. Si les garçons pâtissent du classement en RAR de leur établissement, les filles, elles, en bénéficient. Les collégiens les moins défavorisés sont aussi ceux dont la réussite est la plus négativement impactée par le classement en RAR. Il n'est donc pas étonnant que les parents les moins démunis mettent en œuvre des stratégies d'évitement des établissements des réseaux d'éducation prioritaire lorsqu'ils en ont la possibilité. L'érosion des effectifs imputable à l'assouplissement de la carte scolaire s'élèverait à 10 % environ dans les collèges « Ambition réussite » (dont les deux tiers, rappelons-le, sont situés en ZUS), contre 3 % en moyenne dans les collèges publics de l'Hexagone¹⁵⁵.

La politique d'éducation prioritaire semble en définitive renforcer la relégation des QPV¹⁵⁶. Les stratégies d'évitement des parents y renforcent la ségrégation scolaire et participent indirectement à la stigmatisation des écoles classées en REP. Or, les prix de l'immobilier augmentent avec la qualité des écoles¹⁵⁷. Certaines familles n'hésitent pas, en effet, à faire de

154. J.-P. Caille, L. Davezies et M. Garrouste, « Les résultats scolaires des collégiens bénéficient-ils des réseaux « Ambition réussite » ? Une analyse par régression sur discontinuité », 2016

155. G. Fack et J. Grenet, « When do better schools raise housing prices ? Evidence from Paris public and private middle schools », 2010.

G. Fack et J. Grenet, *Rapport d'évaluation de l'assouplissement de la carte scolaire*, 2012.

156. É. Maurin, *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, 2004.

157. À Paris, l'écart de prix immobiliers entre des logements similaires situés de part et d'autre de la frontière scolaire séparant deux collèges contigus est compris entre 1,4 % et 2,4 %, en faveur du côté disposant de l'établissement ayant obtenu les meilleurs résultats au diplôme national du brevet ; G. Fack et J. Grenet, « Sectorisation des collèges et prix des logements à Paris », 2009 ; G. Fack et J. Grenet, « When do better schools raise housing prices ? Evidence from Paris public and private middle schools », 2010.

lourds sacrifices financiers pour disposer d'une adresse dans les quartiers bénéficiant de meilleurs établissements scolaires, ce qui y renchérit encore le prix des logements. La ségrégation scolaire accentue ainsi la ségrégation résidentielle, et cet effet est d'autant plus fort que les parents préfèrent ou doivent, en raison de la carte scolaire, scolariser leurs enfants dans des établissements proches de leur domicile.

Encourager la mixité scolaire ? Une question encore débattue...

Ainsi, le marché du logement et les dispositifs éducatifs agissent comme un double filtre qui favorise l'entre soi et renforce une forme d'enfermement social des enfants des quartiers prioritaires. Cette ségrégation scolaire est d'autant plus dommageable pour la réussite scolaire et l'ascension sociale des enfants des quartiers défavorisés qu'il existe des effets de pairs potentiellement importants transitant par l'école.

La littérature étrangère sur cette question exploite des expériences naturelles ayant modifié de manière (quasi) aléatoire la composition socio-économique de certaines écoles. La trajectoire scolaire des enfants des familles juives éthiopiennes, dont l'État hébreu a financé le retour en Israël et qui ont été dispersées aléatoirement sur le territoire au moment de leur arrivée durant les années 1990, est ainsi éclairante¹⁵⁸. Les enfants éthiopiens ayant eu la chance d'être scolarisés dans des établissements bénéficiant de meilleurs résultats en mathématiques avant l'arrivée des familles immigrées ont connu de meilleurs taux de réussite que les enfants scolarisés dans les autres écoles. L'effet est malheureusement symétrique pour les natifs inscrits dans les écoles ayant accueilli une plus forte proportion d'enfants éthiopiens, dont le taux de réussite a en contrepartie baissé.

Difficile cependant de généraliser ces résultats, car les conclusions tirées d'autres expériences ne les confortent pas nécessairement. Surtout, les

158. E. Gould, V. Lavy et M. D. Paserman, « Immigrating to opportunity : estimating the effect of school quality using a natural experiment on Ethiopians in Israel », 2004.

études existantes soulignent la très forte hétérogénéité des effets associés à la mixité scolaire. Si une plus grande concentration de « bons » éléments accroît la réussite scolaire des élèves¹⁵⁹ et modifie leur état d'esprit vis-à-vis de l'école et leurs comportements sociaux¹⁶⁰, cet effet semble considérablement varier selon le genre. La présence de « bons » pairs favoriserait surtout la réussite scolaire des filles, en particulier si celles-ci sont issues d'un milieu plus défavorisé ; en revanche, elle n'influencerait pas toujours celle des garçons¹⁶¹. Ce constat est particulièrement intéressant, car il tend à conforter l'idée que les jeunes filles réagissent plus favorablement que les garçons à la mixité sociale ou, plus généralement, à toute forme d'incitation visant à les aider à s'élever socialement, que ces incitations aient trait au marché du travail¹⁶², au marché du logement¹⁶³ ou bien à l'éducation¹⁶⁴. Par ailleurs, les élèves exposés à une plus forte concentration d'homologues en difficulté ont des taux de réussite scolaire plus faibles¹⁶⁵ et des

159. E. A. Hanushek, J. F. Kain, J. M. Markman et S. G. Rivkin, « Does peer ability affect student achievement ? », 2003.

160. R. Bifulco, J. M. Fletcher et S. L. Ross, « The effect of classmate characteristics on post-secondary outcomes : evidence from the add health », 2011.

161. V. Lavy, O. Silva et F. Weinhardt, « The good, the bad, and the average : evidence on ability peer effects in schools », 2017.

162. L. Gobillon, Th. Magnac et H. Selod, *L'Effet des zones franches urbaines sur le retour à l'emploi*, 2012.

163. J. R. Kling, J. B. Liebman et L. Katz, « Experimental analysis of neighborhood effects », 2007.

164. J. D. Angrist, D. Lang et Ph. Oreopoulos, « Incentives and services for college achievement : evidence from a randomized trial », 2009 ; J. D. Angrist et V. Lavy, « The effects of high-stakes high-school achievement awards : evidence from a randomized trial », 2009.

165. D. M. Cutler et E. L. Glaeser, « Are ghettos good or bad ? », 1997 ; S. Gibbons et S. Telhaj, « Peer effects : evidence from secondary school transition in England », 2016 ; V. Lavy, O. Silva et F. Weinhardt, « The good, the bad, and the average : evidence on ability peer effects in schools », 2017.

comportements plus risqués ou indisciplinés¹⁶⁶ s'ils ont au départ des résultats « moyens ». En revanche, les performances des élèves ayant au départ de « bons » résultats ne semblent pas pâtir de la présence dans la classe d'élèves en difficulté¹⁶⁷.

Les données ne permettent malheureusement pas à ce jour de quantifier précisément les effets de pairs à l'intérieur des établissements scolaires français. À défaut, les études se focalisent sur l'influence du voisinage. La corrélation entre les caractéristiques sociales du voisinage des élèves et le retard scolaire est frappante dans les zones urbaines denses : les élèves de sixième dont le voisinage résidentiel est caractérisé par un revenu médian par unité de consommation inférieur à 15 800 € accusent un retard scolaire de 19,5 %, contre à peine 7 % lorsque ce revenu de voisinage excède 22 400 €¹⁶⁸. Le taux de retard scolaire varie ainsi de 6,9 à 19,1 % selon que les élèves de sixième côtoient respectivement moins de 21 % ou plus de 47 % de CSP défavorisées au voisinage de leur logement. À l'inverse, les élèves dont le voisinage compte une forte proportion de CSP favorisées accusent des taux de retard beaucoup plus faibles que ceux dont le voisinage compte une faible proportion de ces mêmes CSP.

Difficile toutefois d'affirmer que le voisinage exerce un effet causal sur la réussite scolaire avec de telles statistiques, qui peuvent tout aussi bien

166. E. D. Gould, V. Lavy et D. Paserman, « Does immigration affect the long term educational outcomes of natives ? Quasi experimental evidence », 2009 ; S. E. Carrell et M. L. Hoekstra, « Externalities in the classroom : how children exposed to domestic violence affect everyone's kids », 2010.

167. J. D. Angrist et D. Lang, « Does school integration generate peer effects ? Evidence from Boston Metco program », 2004 ; N. Guyon, É. Maurin et S. McNally, « The effects of tracking students by ability into different schools : a natural experiment », 2012.

168. B. Baccaïni, B. de Lapasse, F. Lebeaupin et O. Monso, « Le retard scolaire à l'entrée en 6^e : plus fréquent dans les territoires les plus défavorisés », 2014. Les auteurs définissent le voisinage résidentiel par un pavé d'un kilomètre de côté centré sur le carreau de 200 m au sein duquel réside l'élève.

traduire l'influence du milieu familial que celle du voisinage. Afin d'isoler l'effet spécifique du voisinage sur la réussite scolaire des enfants, une étude de Goux et Maurin utilise le fait que les enfants nés au premier semestre de l'année accusent moins de retard scolaire avant l'entrée en sixième que ceux nés au second semestre, indépendamment du milieu social dont ils sont issus¹⁶⁹. Les auteurs estiment qu'un enfant ayant grandi au voisinage d'enfants nés au premier semestre et ayant, de ce fait, un taux de retard moindre, réussit beaucoup mieux à l'école que les enfants exposés à un voisinage accusant plus de retard, indépendamment de son propre mois de naissance¹⁷⁰. Ils en déduisent qu'en France, 20 % des inégalités face au retard scolaire en primaire et au collège sont dus aux effets de voisinage.

Quelles préconisations tirer de l'existence de tels effets de pairs et de voisinage pour la politique de la ville ? Question pour le moins difficile, car la réponse dépend de l'impact de la politique sur la mixité sociale des quartiers prioritaires. Si le dispositif des zones franches attire dans les quartiers relégués des populations sensiblement plus employables que les résidents d'origine, cette recomposition sociale permettra aux enfants des résidents d'origine de côtoyer des pairs moins défavorisés qu'avant, ce qui peut affecter positivement leur réussite et leur trajectoire scolaires. Mais c'est potentiellement le contraire qui risque de se produire pour les enfants

169. D. Goux et É. Maurin, « Close neighbours matter : neighborhood effects on early performance at school », 2007.

170. L'impact négatif significatif des pairs « retardataires » sur la réussite scolaire des enfants est confirmé par plusieurs études réalisées à l'étranger, notamment celle de Lavy pour Israël, qui repose sur la même stratégie d'identification que Goux et Maurin, à la différence près que les effets de pairs sont mesurés à l'intérieur des établissements scolaires et pas seulement au voisinage résidentiel des enfants ; V. Lavy, M. D. Paserman et A. Schlosser, « Inside the black box of ability peer effects : evidence from variation in the proportion of low achievers in the classroom », 2011.

des résidents nouvellement installés. L'effet global de la politique peut donc s'avérer aussi bien positif que négatif¹⁷¹.

En définitive, bien que la question soit encore débattue, les analyses convergent vers l'idée que la mixité scolaire encourage la réussite scolaire des enfants les plus défavorisés sans trop altérer celle des enfants les plus favorisés¹⁷² et que les filles bénéficient plus des effets de pairs que les garçons. Du point de vue de l'école, les politiques de mixité doivent donc veiller à mélanger les élèves en difficulté aux bons élèves plutôt qu'à ceux se situant dans la moyenne.

Comment favoriser la mixité scolaire en l'absence de mixité résidentielle ?

Une façon d'assurer la mixité scolaire en l'absence de mixité résidentielle est de favoriser la mobilité pendulaire des enfants. Une telle mobilité est rare, en particulier en France du fait de la sectorisation très poussée du système éducatif. Il semblerait pourtant, d'après les rares études menées aux États-Unis sur le sujet, qu'une telle mobilité soit payante en termes de réussite scolaire lorsqu'elle permet aux enfants des quartiers défavorisés, en particulier ceux issus de populations discriminées, de fréquenter les écoles de quartiers plus aisés. Le programme *Metropolitan Council for Educational Opportunity* (METCO), mis en place au milieu des années 1960 et toujours en vigueur aujourd'hui, a ainsi pour objectif la déségrégation des écoles de la ville de Boston. À cette fin, certaines écoles localisées dans des quartiers favorisés, où les populations issues de minorités sont sous-représentées, se portent volontaires et reçoivent des moyens supplémentaires pour accueillir des enfants « non blancs » vivant dans des quartiers populaires.

171. Th. Brodaty, « Les effets de pairs dans l'éducation : une revue de la littérature », 2010.

172. N. Guyon, « Mixité ou ségrégation : quelle école bénéficie le plus aux élèves ? », 2012.

L'analyse des résultats scolaires obtenus par les enfants des écoles primaires et des collèges de Brookline, l'un des quartiers de Boston ayant accueilli le plus fort taux d'élèves « déplacés » et dont les établissements scolaires bénéficient d'une excellente réputation, montre que le programme a atteint ses objectifs¹⁷³. Les performances des bénéficiaires se sont améliorées et ce, d'autant plus que les élèves ont bénéficié plus longtemps du programme. Mieux encore, les performances scolaires des élèves des quartiers favorisés accueillant les élèves déplacés ne semblent pas avoir pâti de cet afflux d'élèves en difficulté. L'évaluation de ce programme est donc porteuse d'espoir quant à la possibilité, par des politiques volontaristes, de favoriser la mixité scolaire et d'améliorer la réussite des enfants issus des milieux les plus fragiles, sans nécessairement nuire à celle des enfants issus des milieux et des quartiers les plus favorisés.

173. J. D. Angrist et D. Lang, « Does school integration generate peer effects ? Evidence from Boston Metco program », 2004.

Conclusion

Trente ans après « l'été chaud » des Minguettes, les changements impulsés par la politique de la ville dans ce quartier sont impressionnants. Plus de vingt tours d'habitation ont été détruites au profit de logements plus modernes, à taille humaine et construits selon des normes de haute qualité environnementale (HQE). La ligne 4 du tramway permet de relier le plateau à la place Mendès-France dans le 8^e arrondissement de Lyon depuis 2009, et à la gare de la Part-Dieu depuis 2014. Pourtant, les sentiments de discrimination, d'injustice et d'avenir sacrifié qu'éprouvent de (trop) nombreux résidents des quartiers prioritaires n'ont pas disparu.

Même si la politique des ZFU n'est pas exempte d'expériences réussies – le rapport du sénateur André en 2002 fait ainsi état de la transformation profonde de certains quartiers –, force est de constater qu'elle n'a pas fait naître, à l'échelle nationale, la dynamique sociale et économique tant attendue. Le retard en matière d'éducation, les difficultés d'insertion sur le marché du travail et la pauvreté perdurent dans de nombreuses banlieues. L'ambition première de la politique des ZFU et, plus largement, celle de la politique de la ville – offrir des emplois aux jeunes résidents des quartiers ciblés pour y éradiquer la pauvreté – reste très largement inaboutie.

Les évaluations récentes des politiques de la ville menées en France et à l'étranger montrent que les dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics n'ont en réalité pas attaqué le mal à la racine. Le chômage des banlieues, de même que la pauvreté, l'incivilité et la violence qui s'y concentrent ne s'expliquent pas uniquement par l'absence de « capital spatial » (distance aux emplois et faible qualité du bâti et des aménités résidentielles). La discrimination à l'embauche dont souffrent les résidents, qu'elle soit liée à l'origine ethnique, à la religion ou tout simplement à l'adresse, est aujourd'hui démontrée. Par ailleurs, compte tenu des effets de réseau et de pairs à l'œuvre à l'école, dans le voisinage et au travail, la ségrégation résidentielle à l'œuvre dans nos villes, conjuguée aux effets de

la carte scolaire, a conduit à une ghettoïsation progressive de certaines populations, qui s'est ensuite renforcée au fil des générations.

Dès lors, pour en finir avec les ghettos urbains, il semble indispensable, à court terme, de s'attaquer à toutes les formes de discrimination touchant leurs résidents et de mettre en œuvre des dispositifs à même d'enrayer à plus long terme la ségrégation et la stigmatisation dont ils font l'objet.

Des mesures de discrimination positive doivent ainsi être mises en œuvre. Si attirer des entreprises dans les quartiers ne suffit pas à réduire le chômage des résidents, subventionner leur emploi, quel que soit le lieu d'implantation de l'entreprise, représente une première possibilité. Expérimentée mais abandonnée lors du dernier quinquennat, l'expérience des emplois francs mérite sans doute d'être remise à l'ordre du jour, en évitant les écueils du précédent dispositif. La conjoncture et le calibrage administratif de l'aide n'ont en effet peut-être pas joué en faveur des emplois francs auxquels les entreprises n'ont recouru que faiblement. Les évaluations des politiques de discrimination positive menées aux États-Unis sont pourtant encourageantes. Les mesures favorisant l'accès à l'éducation et à l'emploi des femmes et des minorités ont réduit les inégalités d'accès à l'emploi (même si les effets sont parfois modestes) et augmenté les revenus des bénéficiaires sans que l'efficacité économique n'en soit significativement diminuée : une fois employés, les bénéficiaires de ces dispositifs se sont révélés aussi performants que les autres¹⁷⁴.

Il est fondamental d'associer cette discrimination positive à des politiques destinées à accentuer la mixité sociale des quartiers à moyen terme. C'est pourquoi, alors qu'elle est encore régulièrement critiquée par certains élus locaux, la loi SRU doit être systématiquement appliquée et les pénalités en cas de non-respect, renforcées. Il est indispensable de mettre

174. H. Holzer et D. Neumark, « Are affirmative action hires less qualified ? Evidence from employer-employee data on new hires », 1999 ; H. Holzer et D. Neumark, « Affirmative action : what do we know ? », 2006.

fin aux stratégies d'évitement de certaines collectivités territoriales – qui construisent des logements sociaux, mais uniquement à destination des ménages les moins défavorisés – et de s'assurer que ces logements sociaux sont suffisamment dispersés sur le territoire pour éviter l'émergence de nouveaux ghettos. L'intervention publique est ici indispensable pour enrayer la ségrégation résidentielle quasi automatique engendrée par la dynamique des marchés fonciers.

Enfin, l'école doit rester, encore et toujours, la clé de voûte de la politique de la ville. La décision récente de réduire drastiquement la taille des classes dans les établissements d'éducation prioritaire est une mesure de nature à améliorer la réussite des élèves issus des quartiers prioritaires, mais elle n'affectera pas la composition sociale des écoles. Il est ainsi également urgent d'agir directement sur la mixité sociale à l'école. Permettre l'accès des familles défavorisées à certains établissements scolaires situés en dehors de leur quartier, *via* des politiques inspirées du *busing* américain, par exemple, constitue une voie à explorer. À l'occasion du plan Espoir banlieues de 2008, ce dispositif a été expérimenté en France dans un petit nombre de communes, mais il a été ensuite rapidement arrêté. Les retours de l'expérience menée par la ville de Bergerac, qui l'a mis en œuvre de 1996 à 2010, sont pourtant globalement positifs. Évidemment, pour être efficace, la déssectorisation scolaire doit être opérée dans des proportions réfléchies, de façon à éviter les effets de paires contre-productifs pour les enfants scolarisés dans les établissements d'accueil. Des planchers et des plafonds relatifs à la part des enfants issus des quartiers prioritaires pourraient ainsi être instaurés dans les établissements scolaires des autres quartiers.

Sans ces mesures très volontaristes, destinées à briser le cercle vicieux associant le lieu de résidence, la réussite scolaire et l'insertion économique, « en finir avec les ghettos urbains » demeurera un vœu pieu sempiternellement exprimé au gré des violences qui secouent régulièrement les banlieues.

Abréviations et sigles utilisés

ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CUCS	Contrats urbains de cohésion sociale
DADS	Déclaration annuelle de données sociales
DSQ	Développement social des quartiers
ÉCLAIR	Écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
IFA	Impôt forfaitaire annuel
LEGI	<i>Local employment growth initiatives</i> (Royaume-Uni)
NPNRU	Nouveau programme national pour la rénovation urbaine
ONPV	Office national de la politique de la ville
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles
PNRU	Programme national pour la rénovation urbaine
PRV	Pacte de relance pour la ville
QPV	Quartiers prioritaires de la politique de la ville
QRU	Quartiers de rénovation urbaine
RAR	Réseaux ambition et réussite
REP	Réseaux d'éducation prioritaire
RSS	Réseaux de réussite scolaire
SRU	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TP	Taxe professionnelle
UU	Unités urbaines

ZEP	Zones d'éducation prioritaires
ZFU	Zones franches urbaines
ZFU-TE	Zones franches urbaines-Territoires entrepreneurs
ZRU	Zones de redynamisation urbaine
ZUP	Zones à urbaniser en priorité
ZUS	Zones urbaines sensibles

Liste des figures et des tableaux

Figures

Figure 1 – De grandes difficultés d'insertion sur le marché du travail	15
Figure 2 – Les ZFU de 1 ^{re} , de 2 ^e et de 3 ^e générations (France métropolitaine)	29
Figure 3 – Les 1 514 quartiers prioritaires de la ville (QPV)	34
Figure 4 – Exemple d'approximation du contour des quartiers prioritaires	50
Figure 5 – Mesurer l'accessibilité de la ZFU « Faubourg de Béthune- Moulin-Lille Sud-L'Épi de Soil » (Lille)	61
Figure 6 – Mesurer l'enclavement de la ZFU « La Madeleine » (Évreux) . .	62
Figure 7 – Mesurer l'isolement spatial des quartiers prioritaires	63

Tableaux

Tableau 1 – Une pauvreté monétaire exacerbée	14
Tableau 2 – Un déficit de formation et de qualification	16
Tableau 3 – Lieu de résidence des collégiens et appartenance de leur établissement à l'éducation prioritaire (année 2011-2012)	98

Bibliographie

- AHLFELDT, Gabriel M., MAENNING, Wolfgang et RICHTER, Félix. J., « Urban renewal after the Berlin Wall : a place-based policy evaluation », *Journal of Economic Geography*, 17 (1), 2017, p. 129-156.
- ALIVON, Fanny, « La politique scolaire et le parcours des collégiens en Île-de-France », in *La Ségrégation spatiale et économique : une analyse en termes d'emploi et d'éducation dans les espaces urbains*, chap. 5, Thèse de doctorat, Université de Bourgogne, 1986.
- ANGRIST, Joshua D. et LANG, Daniel, « Does school integration generate peer effects ? Evidence from Boston Metco program », *American Economic Review*, 94 (5), 2004, p. 1613-1634.
- ANGRIST, Joshua D., LANG, Daniel et OREOPOULOS, Philip, « Incentives and services for college achievement : evidence from a randomized trial », *American Economic Journal : Applied Economics*, 1 (1), 2009, p. 136-163.
- ANGRIST, Joshua D. et LAVY, Victor, « The effects of high-stakes high-school achievement awards : evidence from a randomized trial », *American Economic Review*, 99 (4), 2009, p. 301-331.
- ÅSLUND, Olof, ÖSTH, John et ZENOU, Yves, « How important is access to jobs ? Old question-improved answer », *Journal of Economic Geography*, 10 (3), 2010, p. 389-422.
- BACCAÏNI Brigitte, LAPASSE, Benoît (de), LEBEAUPIN, François et MONSO, Olivier, « Le retard scolaire à l'entrée en 6^e : plus fréquent dans les territoires les plus défavorisés », *Insee Première*, 1512, 2014.
- BACQUÉ, Marie-Hélène et MECHMACHE, Mohamed, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*, Rapport au ministre chargé de la Ville, 2013.
- BARTIK, Timothy, « Evaluating the impacts of local economic development policies on local economic outcomes : what has been done and what is doable ? », in *Evaluating Local Economic and Employment Development*, Paris, OECD Publishing, 2004, p. 113-131.

- BAYER, Patrick, ROSS, Stephen L. et TOPA, Giorgio, « Place of work and place of residence : informal hiring networks and labour market outcomes », *Journal of Political Economy*, 116 (6), 2008, p. 1150-1196.
- BEAUD, Stéphane et PIALOUX, Michel, *Violences urbaines, violence sociale. Genèse des nouvelles classes dangereuses*, Paris, Hachette Littérature, coll. « Pluriel », 2013.
- BEFFY, Magali et DAVEZIES, Laurent, « Has the "Ambition Success" educational program achieved its ambition ? », *Annals of Economics and Statistics*, 111-112, 2013, p. 71-293.
- BEHAGHEL, Luc, CHAISEMARTIN, Clément (de) et GURGAND, Marc, « Ready for boarding ? The effects of a boarding school for disadvantaged students », *American Economic Journal : Applied Economics*, 9 (1), 2017, p. 140-164.
- BÉNABOU, Roland, KRAMARZ, Francis, PROST, Corinne et GURGAND, Marc, « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? », *Économie et statistique*, 380, 2004, p. 3-34.
- BÉNABOU, Roland, KRAMARZ, Francis et PROST, Corinne, « The French "zones d'éducation prioritaire" : much ado about nothing ? », *Economics of Education Review*, 28, 2009, p. 345-356.
- BERTRAND, Marianne et MULLAINATHAN, Sendhil, « Are Emily and Greg more employable than Lakisha and Jamal ? A field experiment on labor market discrimination », *American Economic Review*, 94 (4), 2004, p. 991-1013.
- BIDOUX, Pierre-Émile et COULEAUD, Nahalie, « Les quartiers de la politique de la ville en Île-de-France : la pauvreté comme dénominateur commun, mais des profils sociodémographiques différents », *Insee Première*, 57, 2017.
- BIFULCO, Robert, FLETCHER, Jason M. et ROSS, Stephen L., « The effect of classmate characteristics on post-secondary outcomes : evidence from the add health », *American Economic Journal : Economic Policy*, 3, 2011, p. 25-53.
- BOARNET, Marlon G. et BOGART, William T., « Enterprise zones and employment : evidence from New Jersey », *Journal of Urban Economics*, 40, 1996, p. 198-215.
- BONDONIO, Daniele et ENGBERG, John, « Enterprise zones and local employment : evidence from the states programs », *Regional Science and Urban Economics*, 30 (5), 2000, p. 519-549.

- BONDONIO, Daniele et GREENBAUM, Robert, « Do local taxes incentives affect economic growth? What mean impacts miss in the analysis of enterprise zones policies », *Regional Science and Urban Economics*, 37 (1), 2007, p. 121-136.
- BONNEMAISON, Gilbert, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Rapport au Premier ministre, 1982.
- BOUGUEN, Adrien, GRENET, Julien et GURGAND, Marc, « La taille des classes influence-t-elle la réussite scolaire ? », *Note IPP*, 28, 2017.
- BOUVARD, Laurence, COMBES, Pierre-Philippe, DECREUSE, Bruno, SCHMUTZ, Benoît et TRANNOY, Alain, « Géographie du chômage des personnes d'origine africaine : une discrimination vis-à-vis des emplois en contact avec la clientèle ? », *Revue française d'économie*, 23 (3), 2009.
- BOUZOUINA, Louafi, HAVET, Nathalie et POCHET, Pascal, « Résider en ZUS influe-t-il sur la mobilité quotidienne des actifs ? Une analyse économétrique à partir de l'enquête Ménages Déplacements de Lyon (2006) », *Revue économique*, 67 (3), 2016, p. 551-580.
- BRIANT, Anthony, LAFOURCADE, Miren et SCHMUTZ, Benoît, *Hétérogénéité de l'impact des zones franches urbaines : le rôle de l'isolement géographique des quartiers*, Rapport réalisé pour la Dares et le secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) dans le cadre de l'AAP « Évaluations des effets des politiques ciblées sur des territoires », 2012.
- BRIANT, Anthony, LAFOURCADE, Miren et SCHMUTZ, Benoît, « Can tax breaks beat geography ? Lessons from the French enterprise zone program », *PSE Working Paper*, 2012-22, 2012.
- BRIANT, Anthony, LAFOURCADE, Miren et SCHMUTZ, Benoît, « Can tax breaks beat geography ? Lessons from the French enterprise zone experience », *American Economic Journal : Economic Policy*, 7, 2015, p. 88-124.
- BRODATY, Thomas, « Les effets de pairs dans l'éducation : une revue de la littérature », *Revue d'économie politique*, 120 (5), 2010, p. 739-757.
- BUSO Matias, GREGORY, Jesse et KLINE, Patrick, « Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based policy », *American Economic Review*, 103 (2), 2013, p. 897-947.

- CAILLE, Jean-Paul, DAVEZIES, Laurent et GARROUSTE, Manon, « Les résultats scolaires des collégiens bénéficient-ils des réseaux Ambition réussite ? Une analyse par régression sur discontinuité », *Revue économique*, 67 (3), 2016, p. 639-666.
- CARRELL, Scott E. et HOEKSTRA, Mark L., « Externalities in the classroom : how children exposed to domestic violence affect everyone's kids », *American Economic Journal : Applied Economics*, 2 (1), 2010, p. 211-228.
- CHARLOT, Sylvie, DUJARDIN, Claire et GOFFETTE-NAGOT, Florence, « Income in French empowerment zones : a panel data approach », preliminary version, février 2014.
- CHARNOZ, Pauline, « French enterprise zone program : did it help the residents of deprived neighborhoods ? », mimeo, Université Paris-Sud et CREST, 2014.
- CHETTY, Raj et HENDREN, Nathaniel, « The effects of neighborhoods on inter-generational mobility I : childhood exposure effects », *NBER Working Paper*, 23001, 2016.
- CHETTY, Raj, HENDREN, Nathaniel et KATZ, Lawrence, « The effects of exposure to better neighborhoods on children : new evidence from the moving to opportunity experiment », *American Economic Review*, 106 (4), 2016, p. 855-902.
- CHETTY, Raj, HENDREN, Nathaniel, KLINE, Patrick et SAEZ, Emmanuel, « Where is the land of opportunity ? The geography of intergenerational mobility in the United States », *Quarterly Journal of Economics*, 129 (4), 2014, p. 1553-1623.
- COMBES, Pierre-Philippe, DECREUSE, Bruno, LAOUËNAN, Morgane et TRANNOY, Alain, « Customer discrimination and employment outcomes : theory and evidence from the French labor market », *Journal of Labor Economics*, 34 (1), 2016, p. 107-160.
- COMBES, Pierre-Philippe, DURANTON, Gilles et GOBILLON, Laurent, « Spatial wage disparities : sorting matters ! », *Journal of Urban Economics*, 63 (2), 2008, p. 723-742.
- COMBES, Pierre-Philippe et GOBILLON, Laurent, « The empirics of agglomeration economies », in Gilles Duranton, Vernon Henderson et Will Strange (éd.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 5A, Amsterdam, Elsevier, 2015.

- COMBES, Pierre-Philippe et LAFOURCADE, Miren, *Revue de la littérature académique quantifiant les effets d'agglomération sur la productivité et l'emploi*, Rapport commandité par la Société du grand Paris, 2012.
- COSME, Cyril, « Politique de la ville. L'expérience américaine », Centre d'analyse stratégique, *Étude*, 2, 2012.
- COUR DES COMPTES, *La Politique de la ville : une décennie de réformes*, Rapport public thématique, 2012.
- CRÉPON, Bruno et DESPLATZ, Rozen, « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et statistique*, 348, 2001, p. 1-24.
- CROZET, Matthieu, MAYER, Thierry et MUCCHIELLI, Jean-Louis, « How do firms agglomerate? A study of FDI in France », *Regional Science and Urban Economics*, 34, 2004, p. 27-54.
- CUTLER, David M. et GLAESER, Edward L., « Are ghettos good or bad ? », *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (3), 1997, p. 827-872.
- DAVEZIES, Laurent et GARROUSTE, Manon, « More harm than good ? Sorting effects in a compensatory education program », *Document de travail Crest*, 43, 2014.
- DEVEREUX, Michael, GRIFFITH, Rachel et SIMPSON, Helen, « Firm location decisions, regional grants and agglomeration externalities », *Journal of Public Economics*, 91, 2007, p. 413-435.
- DILAIN, Claude, KLEIN, Nicole, GUILLEMOT, Annie, MOREL, Claude, BEAUDET, Stéphane et BOUYGARD, Françoise, *Rapport de synthèse de la concertation nationale sur la politique de la ville*, 2013.
- DONZELOT, Jacques, *La France des cités : le chantier de la citoyenneté urbaine*, Paris, Fayard, 2013.
- DUBEDOUT, Hubert, *Ensemble, refaire la ville*. Rapport au Premier ministre, 1983.
- DUGUET, Emmanuel, LEANDRI, Noam, L'HORTY, Yannick et PETIT, Pascale, « Are young French jobseekers of ethnic immigrant origin discriminated against ? A controlled experiment in the Paris area », *Annals of Economics and Statistics*, 99-100, 2010, p. 187-216.

- DUHAMEL, Evelyne, *Les Zones franches urbaines*, Rapport du Conseil économique, social et environnemental, 2014.
- EDO, Anthony et JACQUEMET, Nicolas, « Discrimination à l'embauche selon l'origine et le genre : défiance indifférenciée ou ciblée sur certains groupes ? », *Économie et statistique*, 464-465-466, 2013, p. 155-172.
- EHRlich, Maximilian (von) et SEIDEL, Tobias, « The persistent effects of place-based policy : evidence from the West-German Zonenrandgebiet », *CESifo Working Paper Series*, 5373, 2015.
- ENIO, Elias et OVERMAN, Henry G., « The effects of spatially targeted enterprise initiatives : evidence from UK LEGI », *SERC Discussion Papers*, 191, 2016.
- EVERY, Joel, « The impact of enterprise zones on residential employment : an evaluation of the enterprise zone programs of California and Florida », *Economic Development Quarterly*, 23, 2009, p. 44-59.
- ENGBERG, John B. et GREENBAUM, Robert, « State enterprise zones and local housing markets », *Journal of Housing Research*, 10 (2), 1999, p. 163-187.
- FACK, Gabrielle et GRENET, Julien, « Sectorisation des collèges et prix des logements à Paris », *Actes de la recherches en sciences sociales*, 180, 2009, p. 44-63.
- FACK, Gabrielle et GRENET, Julien, « When do better schools raise housing prices ? Evidence from Paris public and private middle schools », *Journal of Public Economics*, 94 (1-2), 2010, p. 59-77.
- FACK, Gabrielle et GRENET, Julien, *Rapport d'évaluation de l'assouplissement de la carte scolaire*, CEPREMAP, 2012.
- FREEDMAN, Matthew, « Teaching new markets old tricks : the effects of subsidized investment on low-income neighborhoods », *Journal of Public Economics*, 96 (11), 2012, p. 1000-1014.
- FREEDMAN, Matthew, « Targeted business incentives and local labor markets », *Journal of Human Resources*, 48 (2), 2013, p. 311-344.
- FREEDMAN MATTHEW, « Place-based programs and the geographic dispersion of employment », *Regional Science and Urban economics*, 53 (1), 2015, p. 1-19.

- GARY-BOBO, Robert J. et MAHJOUB, Mohamed-Badrane, « Estimation of class-size effects, using "Maimonides' Rule" and other instruments : the case of French junior high schools », *Annals of Economics and Statistics*, 111-112, 2013, p. 193-225.
- GIBBONS, Steve et TELHAJ, Shqiponja, « Peer effects : evidence from secondary school transition in England », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 78 (4), 2016, p. 548-575.
- GIVORD, Pauline, QUANTIN, Simon et TREVIEN, Corentin, « A long-term evaluation of the first generation of the French urban enterprise zones », *Document de travail Insee-DESE*, G2012/01, 2012 ; version révisée, *Document de travail Crest*, 48, 2014.
- GIVORD, Pauline, QUANTIN, Simon et TREVIEN, Corentin, « A long-term evaluation of enterprise zones. The first generation of the "zones franches urbaines" », version révisée en 2016 du *Document de travail Insee-DESE*, G2012/01, 2012 et du *Document de travail Crest*, 48, 2014.
- GIVORD, Pauline, RATHELOT, Roland et SILLARD, Patrick, « Place-based tax exemptions and displacement effects : an evaluation of the zones franches urbaines program », *Regional Science and Urban Economics*, 43 (1), 2013, p. 151-163.
- GIVORD, Pauline et TREVIEN, Corentin, « Les zones franches urbaines : quel effet sur l'activité économique ? », *Insee Analyses*, 4, mars 2012.
- GLAESER, Edward et GOTTLIEB, Joshua, « The economics of place-making policies », *Brookings Papers on Economic Activity*, 39 (1), 2008, p. 155-253.
- GOBILLON, Laurent et MAGNAC, Thierry, « Regional policy evaluation : interactive fixed effects and synthetic controls », *Review of Economics and Statistics*, 98 (3), 2016, p. 535-551.
- GOBILLON, Laurent, MAGNAC, Thierry et SELOD, Harris, « The effect of location on finding a job in the Paris region », *Journal of Applied Econometrics*, 26, 2011, p. 1079-1112.
- GOBILLON, Laurent, MAGNAC, Thierry et SELOD, Harris, « Do unemployed workers benefit from enterprise zones ? The French experience », *Journal of Public Economics*, 96 (9-10), 2012, p. 881-892.

- GOBILLON, Laurent, MAGNAC, Thierry et SELOD, Harris, *L'Effet des zones franches urbaines sur le retour à l'emploi*, Document de travail Cepremap, 1209, Rapport réalisé pour la Dares et le secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) dans le cadre de l'AAP « Évaluations des effets des politiques ciblées sur des territoires », 2012.
- GOBILLON, Laurent, SELOD, Harris et ZENOU, Yves, « The mechanisms of spatial mismatch », *Urban Studies*, 44, 2007, p. 2401-2427.
- GOBILLON, Laurent et VIGNOLLES, Benjamin, « Évaluation de l'effet d'une politique spatialisée d'accès au logement. La loi SRU », *Revue économique*, 67 (3), 2016, p. 615-637.
- GOFFETTE-NAGOT, Florence, CHARLOT, Sylvie, DUJARDIN, Claire, HAVET, Nathalie et SIDIBÉ, Modibo, *Accès à l'emploi dans les territoires de la politique de la ville : un appariement entre emplois et populations*, Rapport réalisé pour la Dares et le secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) dans le cadre de l'AAP « Évaluations des effets des politiques ciblées sur des territoires », 2012.
- GONZÁLEZ PAMPILLÓN, Nicolas, JOFRE-MONSENY, Jordi et VILADECANS-MARSAL, Elisabet, « Can urban renewal policies reverse neighborhood ethnic dynamics ? », Institut d'Economia de Barcelona (IEB), *Working Papers 2017/01*, 2017.
- GOULD, Eric D., LAVY, Victor et PASERMAN, M. Daniele, « Immigrating to opportunity : estimating the effect of school quality using a natural experiment on Ethiopians in Israel », *The Quarterly Journal of Economics Journal*, 119 (540), 2004, p. 1243-1269.
- GOULD, Eric D., LAVY, Victor et PASERMAN, M. Daniele, « Does immigration affect the long term educational outcomes of natives ? Quasi experimental evidence », *The Economic Journal*, 119 (540), 2009, p. 1243-1269.
- GOUX, Dominique et MAURIN, Éric, « Close neighbours matter : neighborhood effects on early performance at school », *The Economic Journal*, 117, 2007, p. 1193-1215.

- GREENBAUM, Robert et ENGBERG, John B., « The impact of state enterprise zones on urban manufacturing establishments », *Journal of Policy Analysis and Management*, 23, 2004, p. 315-339.
- GREGOIR, Stéphane et MAURY, Tristan-Pierre, « Quel a été l'effet de l'instauration de zones franches urbaines sur les marchés immobiliers locaux ? Le cas de la Seine-Saint-Denis », *Document de travail de l'EDHEC*, 2012.
- GREGOIR, Stéphane et MAURY, Tristan-Pierre, « Empowerment zones and the housing market in Paris inner city », *Région et développement*, 40, 2014, p. 69-82.
- GUYON, Nina, *Étude des effets de la rénovation urbaine sur l'évolution du bâti et du peuplement dans les quartiers ciblés entre 2004 et 2013*, Rapport du LIEPP réalisé pour le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), 2016.
- GUYON, Nina, « Quels effets de la rénovation urbaine sur les quartiers ciblés ? », *LIEPP Policy Brief*, 29, février 2017.
- GUYON, Nina, MAURIN, Éric et McNALLY, Sandra, « The effects of tracking students by ability into different schools : a natural experiment », *Journal of Human Resources*, 47 (3), 2012, p. 684-721.
- HAM, John C., SWENSON, Charles, IMROHOROGLU, Ayse et SONG, Heonjae, « Government programs can improve local labor markets : evidence from state enterprise zones, federal empowerment zones and federal enterprise community », *Journal of Public Economics*, 95 (7-8), 2011, p. 779-797.
- HANSON, Andrew, « Local employment, poverty and property-value effects of geographically targeted tax incentives : an instrumental variable approach », *Regional Science and Urban Economics*, 39, 2009, p. 721-731.
- HANSON, Andrew et ROHLIN, Shawn, « Do spatially targeted redevelopment programs spillover ? », *Regional Science and Urban Economics*, 43 (1), 2013, p. 86-100.
- HANUSHEK, Eric A, KAIN, John F., MARKMAN, Jacob M. et RIVKIN, Steven G., « Does peer ability affect student achievement ? », *Journal of applied econometrics*, 18 (5), 2003, p. 527-544.

- HODGE, Timothy R. et KOMAREK, Thimothy M., « Capitalizing on neighborhood enterprise zones : are Detroit residents paying for the NEZ Homestead exemption ? », *Regional Science and Urban Economics*, 61 (3), 2016, p. 18-25.
- HOLZER, Harry et NEUMARK, David, « Are affirmative action hires less qualified ? Evidence from employer-employee data on new hires », *Journal of Labor Economics*, 17 (3), 1999, p. 534-569.
- HOLZER, Harry et NEUMARK, David, « Affirmative action : what do we know ? », *Journal of Policy Analysis and Management*, 25 (2), 2006, p. 463-490.
- HOUARD, Noémie, « Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales », *Note d'analyse du Centre d'analyse stratégique*, 309, 2012.
- JACOBS, Jane, *The Death and Life of Great American Cities*, New York (N.Y.), Random House, 1961.
- JACQUEMET, Nicolas et EDO, Anthony, *La Discrimination à l'embauche sur le marché du travail français*, Paris, Rue d'Ulm, coll. « CEPREMAP », 2013.
- JACKSON, Matthew O., ROGERS, Brian et ZENOU, Yves, « The economic consequences of social-network structure », *Journal of Economic Literature*, 55 (1), 2017, p. 1-47.
- KATZ, Lawrence, KLING, Jeffrey R. et LIEBMAN, Jeffrey B., « Moving to opportunity in Boston : early results of a randomized mobility experiment », *Quarterly Journal of Economics*, 116 (2), 2001, p. 607-654.
- KLINE, Patrick, « Place based policies, heterogeneity, and agglomeration », *American Economic Review : Papers & Proceedings*, 100 (2), 2010, p. 383-387.
- KLINE, Patrick et MORETTI, Enrico, « Place based policies with unemployment », *American Economic Review : Papers & Proceedings*, 103 (3), 2013, p. 238-243.
- KLINE, Patrick et MORETTI, Enrico, « People, places, and public policy : some simple welfare economics of local economic development programs », *Annual Review of Economics*, 6, 2014, p. 629-662.
- KLING, Jeffrey R., LIEBMAN, Jeffrey B. et KATZ, Lawrence, « Experimental analysis of neighborhood effects », *Econometrica*, 75 (1), 2007, p. 83-119.

- KOKOREFF, Michel et LAPEYRONNIE, Didier, *Refaire la cité : l'avenir des banlieues*, Paris, Le Seuil et La République des idées, 2013.
- KRUPKA, Douglas J. et NOONAN, Douglas S., « Empowerment zones, neighborhood change and owner-occupied housing », *Regional Science and Urban Economics*, 39, 2009, p. 386-396.
- LANDERS, Jim, « Why don't enterprise zones work ? Estimates of the extent that EZ Benefits are capitalized into property values », *Journal of Regional Analysis and Policy*, 36 (1), 2006, p. 15-30.
- LAOUÉNAN, Morgane, « Un cas particulier de discrimination sur le marché du travail : l'accès aux emplois en contact avec le public », *Économie et Statistique*, 464-465-466, 2014, p. 35-58.
- LAVY, Victor, PASERMAN, M. Daniele et SCHLOSSER, Analia, « Inside the black box of ability peer effects : evidence from variation in the proportion of low achievers in the classroom », *The Economic Journal*, 122 (559), 2011, p. 208-237.
- LAVY, Victor, SILVA, Olmo et WEINHARDT, Felix, « The good, the bad, and the average : evidence on ability peer effects in schools », *Journal of Labour economics*, 35 (2), 2017, p. 367-314.
- LE GALLO, Julie, L'HORTY, Yannick et PETIT, Pascale, « Does enhanced mobility of young people improve employment and housing incomes ? Evidence from a large and controlled experiment in France », *Journal of Urban Economics*, 97, 2017, p. 1-14.
- L'HORTY, Yannick, DUGUET, Emmanuel, PETIT, Pascale, ROULAND, Bénédicte et TAO, Yiyi, *Faut-il subventionner le permis de conduire des jeunes en difficulté d'insertion ? « 10 000 Permis pour réussir »*, Rapport d'évaluation quantitative TEPP-CNRS réalisé pour le ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie éducative, 2012.
- LYNCH, Devon et ZAX, Jeffrey S., « Incidence and substitution in enterprise zone programs : the case of Colorado », *Public Finance Review*, 39, 2011, p. 226-255.
- MALGOUYRES, Clément, « Estimating the effect of enterprise zones on commercial rents », mimeo, 2011.

MALGOUYRES, Clément, MAYER, Thierry, MAYNERIS, Florian et PY, Loriane, *Évaluation des effets des politiques ciblées sur les territoires : le cas des zones franches urbaines*, Rapport réalisé pour la Dares et le secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) dans le cadre de l'AAP « Évaluations des effets des politiques ciblées sur des territoires », 2012.

MALGOUYRES, Clément et PY, Loriane, « Les dispositifs d'exonérations géographiquement ciblés bénéficient-ils aux résidents de ces zones ? », *Revue économique*, 67 (3), 2014, p. 581-614.

MAURIN, Éric, *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, La République des idées et Le Seuil, 2004.

MAYER, Thierry, MAYNERIS, Florian et PY, Loriane, « The impact of urban enterprise zones on establishment location decisions and labor market outcomes : evidence from France », *Journal of Economic Geography*, 17 (4), 2017, p. 709-752.

MAYNERIS, Florian et PY, Loriane, « The efficiency of enterprise zone programs : some conflicting results ? », *Région et développement*, 38, 2013, p. 209-224.

NEUMARK, David et KOLKO, Jed, « Do enterprise zones create jobs ? Evidence from California's enterprise zone program », *Journal of Urban Economics*, 68 (1), 2010, p. 1-19.

NEUMARK, David et SIMPSON, Helen, « Place-based policies », in J. Vernon Henderson, Gilles Duranton et William C. Strange (éd.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 5, chap. 18, Amsterdam, Elsevier, 2015, p. 1197-1287.

OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES (ONZUS), *Rapport annuel 2013*, Saint-Denis, Commissariat général à l'égalité des territoires, 2014.

OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES (ONZUS), *Rapport annuel 2014*, Saint-Denis, Commissariat général à l'égalité des territoires, 2015.

OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES (ONZUS), *Rapport annuel 2015*, Saint-Denis, Commissariat général à l'égalité des territoires, 2016.

OFFICE NATIONAL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (ONPV), *Rapport annuel 2015*, Saint-Denis, Commissariat général à l'égalité des territoires, 2016.

- OFFICE NATIONAL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (ONPV), *Rapport annuel 2016*, Saint-Denis, Commissariat général à l'égalité des territoires, 2017.
- O'KEEFE Suzanne, « Job creation in California's enterprise zones : a comparison utilizing a propensity score matching model, *Journal of Urban Economics*, 55 (1), 2004, p. 131-150.
- PETIT, Pascale, DUGUET, Emmanuel et L'HORTY, Yannick, « Discrimination résidentielle et origine ethnique : une étude expérimentale sur les serveurs en Île-de-France », *Économie et prévision*, 2015/1, 2015, p. 55-69.
- PHILLIPS, David C., « Getting to work : experimental evidence on job search and transportation costs », *Labour Economics*, 29, 2014, p. 72-82.
- PIKETTY, Thomas et VALDENAIRE, Matthieu, *L'Impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français. Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995*, Les Dossiers du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (DEP), 2006.
- POULHÈS, Mathilde, « Are enterprise zones benefits capitalized into commercial property values ? The French case », Insee, *Document de travail*, G2015/13, 2015.
- RAOULT, Éric, *Rapport du groupe de travail « ZFU, développement économique et emploi dans les quartiers »*, 2011.
- RATHELOT, Roland et SILLARD, Patrick, « Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ? », *Économie et statistique*, 415-416, 2008, p. 81-96.
- RENAUD, Auriane et SÉMÉCURBE, François, « Les habitants des quartiers de la politique de la ville : la pauvreté côtoie d'autres fragilités », *Insee Première*, 1593, 2016.
- REYNOLDS, C. Lockwood et ROHLIN, Shawn, « The effects of location-based tax policies on the distribution of household income : evidence from the federal empowerment zone program », *Journal of Urban Economics*, 88, 2015, p. 1-15.
- ROGUET, Brigitte, « Le coût des politiques de l'emploi en 2006 », *Premières Informations*, 30.1, 2008.

- ROSSI-HANSBERG, Esteban, SARTE, Pierre-Daniel et OWENS, Raymond, « Housing externalities », *Journal of Political Economy*, 118 (3), 2010, p. 485-535.
- SCHWARTZ, Bertrand, *L'Insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Rapport au Premier ministre, 1981.
- SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES (CIV), *Zones franches urbaines : mode d'emploi 2012-2014 à l'usage des employeurs*, Saint-Denis, décembre 2012.
- SOLIGNAC, Matthieu et TÔ, Maxime, « Le niveau de chômage dans le voisinage affecte-t-il l'entrée sur le marché du travail ? », *Revue économique*, 67 (3), 2016, p. 495-524.
- SORDI, Michel et JIBRAYEL, Henri, Rapport d'information sur les zones franches urbaines de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, 2013.
- TOPA, Giorgio et ZENOU, Yves, « Neighborhood and network effects », in Gilles Duranton, Vernon Henderson et Will Strange (éd.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 5A, Amsterdam, Elsevier, 2015, p. 561-624.
- VALFORT, Marie-Anne, « Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité », Rapport de l'Institut Montaigne, 2015.
- VALFORT, Marie-Anne, « Religious discrimination in access to employment : evidence from a correspondence test in France », Processed, Paris School of Economics, 2016.

ORGANIGRAMME DU CEPREMAP

Président : Benoît Cœuré
Directeur : Daniel Cohen
Directrice adjointe : Claudia Senik

OBSERVATOIRES

<i>Macroéconomie</i>	<i>Bien-être</i>
François Langot	Yann Algan
Jean-Olivier Hairault	Elisabeth Beasley
Michel Juillard	Andrew Clark
	Claudia Senik

PROGRAMMES

<i>Politique macroéconomique en économie ouverte</i>	<i>Travail et emploi</i>
Jean Imbs	Philippe Askenazy
Philippe Martin	Luc Behaghel
Gilles Saint-Paul	Dominique Meurs
<i>Économie publique et redistribution</i>	<i>Marchés, firmes et politique de la concurrence</i>
Maya Bacache-Beauvallet	Gilles Chemla
Antoine Bozio	Jérôme Pouyet
Brigitte Dormont	Katheline Schubert
<i>Commerce international et développement</i>	
Marc Gurgand	
Miren Lafourcade	
Sylvie Lambert	

DANS LA MÊME COLLECTION

La Lancinante Réforme de l'assurance maladie, par Pierre-Yves Geoffard, 2006, 48 pages.

La Flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France ?, par Robert Boyer, 2007, 3^e tirage, 54 pages.

La Mondialisation est-elle un facteur de paix ?, par Philippe Martin, Thierry Mayer et Mathias Thoenig, 2006, 2^e tirage, 56 pages.

L'Afrique des inégalités : où conduit l'histoire, par Denis Cogneau, 2007, 64 pages.

Électricité : faut-il désespérer du marché ?, par David Spector, 2007, 2^e tirage, 56 pages.

Une jeunesse difficile. Portrait économique et social de la jeunesse française, par Daniel Cohen (éd.), 2007, 238 pages.

Les Soldes de la loi Raffarin. Le contrôle du grand commerce alimentaire, par Philippe Askenazy et Katia Weidenfeld, 2007, 60 pages.

La Réforme du système des retraites : à qui les sacrifices ?, par Jean-Pierre Laffargue, 2007, 52 pages.

Les Pôles de compétitivité. Que peut-on en attendre ?, par Gilles Duranton, Philippe Martin, Thierry Mayer et Florian Mayneris, 2008, 2^e tirage, 84 pages.

Le Travail des enfants. Quelles politiques pour quels résultats ?, par Christelle Dumas et Sylvie Lambert, 2008, 82 pages.

Pour une retraite choisie. L'emploi des seniors, par Jean-Olivier Hairault, François Langot et Theptida Sopraseuth, 2008, 72 pages.

La Loi Galland sur les relations commerciales. Jusqu'où la réformer ?, par Marie-Laure Allain, Claire Chambolle et Thibaud Vergé, 2008, 74 pages.

Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition, par Antoine Bozio et Thomas Piketty, 2008, 2^e tirage, 100 pages.

Les Dépenses de santé. Une augmentation salubre ?, par Brigitte Dormont, 80 pages, 2009.

De l'euphorie à la panique. Penser la crise financière, par André Orléan, 2009, 3^e tirage, 112 pages.

Bas salaires et qualité de l'emploi : l'exception française ?, par Ève Caroli et Jérôme Gautié (éd.), 2009, 510 pages.

Pour la taxe carbone. La politique économique face à la menace climatique, par Katheline Schubert, 2009, 92 pages.

Le Prix unique du livre à l'heure du numérique, par Mathieu Perona et Jérôme Pouyet, 2010, 92 pages.

Pour une politique climatique globale. Blocages et ouvertures, par Roger Guesnerie, 2010, 96 pages.

Comment faut-il payer les patrons ?, par Frédéric Palomino, 2011, 74 pages.

Portrait des musiciens à l'heure du numérique, par Maya Bacache-Beauvallet, Marc Bourreau et François Moreau, 2011, 94 pages.

L'Épargnant dans un monde en crise. Ce qui a changé, par Luc Arrondel et André Masson, 2011, 112 pages.

Handicap et dépendance. Drames humains, enjeux politiques, par Florence Weber, 2011, 76 pages.

Les Banques centrales dans la tempête. Pour un nouveau mandat de stabilité financière, par Xavier Ragot, 2012, 80 pages.

L'Économie politique du néolibéralisme. Le cas de la France et de l'Italie, par Bruno Amable, Elvire Guillaud et Stefano Palombarini, 2012, 164 pages.

Faut-il abolir le cumul des mandats ?, par Laurent Bach, 2012, 126 pages.

Pour l'emploi des seniors. Assurance chômage et licenciements, par Jean-Olivier Hairault, 2012, 78 pages.

L'État-providence en Europe. Performance et dumping social, par Mathieu Lefebvre et Pierre Pestieau, 80 pages, 2012.

Obésité. Santé publique et populisme alimentaire, par Fabrice Étilé, 2013, 124 pages.

La Discrimination à l'embauche sur le marché du travail français, par Nicolas Jacquemet et Anthony Edo, 2013, 78 pages.

Travailler pour être aidé ? L'emploi garanti en Inde, par Clément Imbert, 2013, 74 pages.

Hommes/Femmes. Une impossible égalité professionnelle ?, par Dominique Meurs, 2014, 106 pages.

Le Fédéralisme en Russie ? Les leçons de l'expérience internationale, par Ekaterina Zhuravskaya, 2014, 68 pages.

Bien ou mal payés ? Les travailleurs du public et du privé jugent leurs salaires, par Christian Baudelot, Damien Cartron, Jérôme Gautié, Olivier Godechot, Michel Gollac et Claudia Senik, 2014, 232 pages.

La Caste dans l'Inde en développement. Entre tradition et modernité, par Guilhem Cassan, 2015, 72 pages.

Libéralisation, innovation et croissance. Faut-il les associer ?, par Bruno Amable et Ivan Ledezma, 2015, 122 pages.

Les Allocations logement. Comment les réformer ?, par Antoine Bozio, Gabrielle Fack et Julien Grenet (dir.), 2015, 98 pages.

Avoir un enfant plus tard. Enjeux sociodémographiques du report des naissances, par Hippolyte d'Albis, Angela Greulich et Grégory Ponthière, 2015, 128 pages.

La Société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit, par Yann Algan et Pierre Cahuc, 2016, 2^e édition, 110 pages.

Leçons de l'expérience japonaise. Vers une autre politique économique ?, par Sébastien Lechevalier et Brieuc Monfort, 2016, 228 pages.

Filles + sciences = une équation insoluble ? Enquêtes sur les classes préparatoires scientifiques, par Marianne Blanchard, Sophie Orange et Arnaud Pierrel, 2016, 152 pages.

Qualité de l'emploi et productivité, par Philippe Askenazy et Christine Erhel, 2017, 104 pages.

Ce livre a été édité par François Lapeyronie.

Mise en pages
TyPAO sarl
75011 Paris

Imprimerie Maury
N° d'impression : *****
Dépôt légal : novembre 2017