

Habiter, travailler, se déplacer

La politique de la ville au défi des inégalités

*Actes de la Rencontre régionale
du 3 octobre 2016*

Habiter, travailler, se déplacer.

La politique de la ville au défi des inégalités

*Actes de la Rencontre régionale
du 3 octobre 2016*

•

NOTA. Les textes de toutes les interventions présentées dans cet ouvrage ont été établis à partir de la présentation orale des intervenants.

COMITÉ D'ORIENTATION ET DE RÉDACTION :

**Damien BERTRAND, Mustapha BOUDJEMAI, Olivia MAIRE et Elsa MICOURAUD, Profession Banlieue, Seine-Saint-Denis
Guillaume DEJARDIN, Caroline DUMAND et Sindy QUÉRÉ, Pôle de ressources Ville et développement social, Val-d'Oise
Catherine HALPERN, Pôle ressources, Paris
Évelyne BOUZZINE et Laura KOSSI, Centre de ressources Politique de la ville, Essonne**

Avant-Propos	7
---------------------------	----------

Les quartiers de la politique de la ville dans leur contexte social et économique : dynamiques d’hier et d’aujourd’hui	11
---	-----------

MARIE-CHRISTINE JAILLET,

directrice de recherche au Cnrs, laboratoire interdisciplinaire Solidarités, sociétés, territoires

La mobilité du quotidien en Île-de-France. Actualité et tendances	27
--	-----------

JÉRÉMY COUREL,

*économiste, département Mobilité de l'Institut d'aménagement
et d'urbanisme d'Île-de-France (Iau-Idf)*

La métropole et son métro. Vers quelles recompositions socio-spatiales ?.....	41
--	-----------

NICOLAS RIO,

consultant, coopérative-conseil Acadie

Mobilité, logement, emploi. Plus de cohérence est-il envisageable ?.....	49
---	-----------

EMRE KORSU,

*maître de conférences à l'université de Paris-Est – Marne-la-Vallée,
laboratoire Ville, Mobilité, Transport*

Faire face aux inégalités : connecter les politiques publiques de l’emploi, du logement et des transports.....	59
---	-----------

YANNICK L'HORTY,

*économiste, professeur à l'université de Paris-Est – Marne-la-Vallée,
directeur de la fédération de recherche Travail, emploi et politiques publiques, Cnrs*

Zoom sur le logement et l’emploi	69
---	-----------

JEAN-MARIE CIPOLAT,

directeur d'études et gérant, Guy Taïeb Conseil

**Du diagnostic à l'action : (re)tisser des liens locaux
entre main-d'œuvre et emploi 75**

JACQUELINE LORTHIOIS,

socio-économiste, consultante, militante de l'économie alternative et solidaire

Conclusion. Vers une ville plus inclusive 87

Éléments bibliographiques 89



Avant-propos

Région extrêmement riche, et dynamique sur le plan économique, l'Île-de-France est également marquée par de très fortes inégalités sociales et spatiales. La région-capitale concentre à elle seule 19 % de la population française, 22 % des emplois et plus du quart des créations nationales d'entreprises. Elle est à la fois la région où le niveau de vie médian est le plus élevé et celle où la proportion de personnes pauvres est la plus forte – soit 15 % des ménages, et jusqu'à 20 % en Seine-Saint-Denis. Avec 272 quartiers prioritaires identifiés dans 160 communes, la politique de la ville y concerne 1,6 million de Franciliens, soit 13 % de la population régionale, contre 8 % pour la France métropolitaine.

L'analyse de la répartition des richesses en Île-de-France fait apparaître de fortes inégalités territoriales qui par ailleurs s'accroissent. En effet, l'évolution récente des revenus montre un décrochage relatif des territoires les plus pauvres au regard de la dynamique régionale. La pénurie récurrente de logements abordables fait gonfler chaque année le nombre de personnes mal logées et alimente la spécialisation d'un parc social bon marché dans l'accueil des ménages les plus précaires. Par ailleurs, la création de la métropole du Grand Paris, en excluant la grande couronne tout en ayant un périmètre encore flou, fait craindre une aggravation des clivages entre centre et périphéries.

Cette fragmentation socio-spatiale de l'Île-de-France est encore accrue par l'acuité des problématiques de transport et d'accès à la mobilité dues à la déconnexion particulièrement marquée entre les zones d'habitat et les zones d'emploi. Or ces questions sont peu traitées par la politique de la ville et plus particulièrement par les projets de renouvellement urbain : les cadres contractuels de ces politiques sont marqués par une vision statique d'une part, les problématiques d'accès à la mobilité restent à ce jour très peu pensées par les institutions, d'autre part.

Les politiques d'habitat et de développement économique sont plus que jamais au cœur des enjeux de réduction des inégalités portés par les contrats de ville; mais elles apparaissent encore insuffisamment efficaces et trop cloisonnées entre elles, voire en contradiction avec les besoins locaux. Peu de pôles de développement économique profitent aux habitants des territoires où ils sont implantés et les besoins des entreprises priment trop souvent sur ceux des populations, et plus encore celles des quartiers d'habitat social.

La structuration progressive de la métropole du Grand Paris et la construction de 200 km de lignes de métro supplémentaires modifieront très probablement la répartition des inégalités observées en Île-de-France. Pour autant, assistera-t-on à une réduction des inégalités sociospatiales? N'y a-t-il pas lieu de craindre plutôt une simple recomposition de ces mêmes inégalités en marge des dynamiques à l'œuvre?

Alors que la politique de la ville doit mobiliser le droit commun au bénéfice des quartiers, comment ses acteurs (État, collectivités, bailleurs, opérateurs, habitants, etc.) peuvent-ils, chacun à leur niveau, tisser des liens entre les politiques publiques d'habitat, de transport et d'emploi, afin d'aller vers une métropole plus durable, plus cohérente, où le bien-être des populations et la cohésion sociale soient davantage pris en compte? Comment les centres de ressources de la politique de la ville, très marqués par le principe de la transversalité des politiques publiques, qui constitue une part de leur Adn, peuvent-ils travailler à favoriser et réunir les conditions d'un dialogue efficient, voire d'un copilotage, entre les interlocuteurs de la métropole et les collectivités territoriales de la grande couronne?

De nombreuses questions se posent en effet sur les moyens de lutter contre l'aggravation des inégalités constatées, en termes de développement territorial.


Une première réponse réside dans la connexion entre les politiques d'habitat, d'emploi et de transport. Or cet enjeu ne peut se réduire à la seule question de la mobilité, les infrastructures de transport ne permettant pas, à elles seules, d'œuvrer à une meilleure cohérence entre les territoires. Pour travailler cette cohérence, doit-on partir des bassins de vie pour penser l'implantation des pôles économiques? Ou revenir au choix de la construction de logements à proximité des nouveaux bassins d'emploi, comme l'avaient fait les politiques publiques lors de la seconde révolution industrielle?

Pour quelle qualité de ville nous engageons-nous? Telle est la question principale. Sur quelles pistes engager la réflexion pour que la région-capitale continue de se développer en améliorant la qualité de vie de tous?

La question de la méthode, comme souvent, est ici primordiale. Comment, au-delà de l'expérimentation, développer des modes de pilotage plus englobants? Comment rendre pérennes des circuits d'élaboration de projets et de décisions résultant de négociations et d'intérêts différents? Quels acteurs, quelles

approches et quelle vision adopter pour un développement territorial intégré, nécessairement inclusif, qui mette en avant la cohérence de la ville, ses usages et ses modes de vie? Autrement dit, comment réduire les inégalités tout en pensant en termes de qualité de vie, celle-ci englobant des vécus très différents selon les ménages? Enfin, à l'heure de la formalisation de la participation des habitants dans la réforme de la politique de la ville, comment inclure le plus en amont possible leurs points de vue, leurs usages et leurs aspirations? Les contrats de ville sont-ils à cet égard un outil adapté?

Toutes ces questions portent donc à la fois sur la méthodologie et sur une vision politique de long terme. Alors que les expérimentations visant à mêler les questions d'habitat, de transport et d'emploi ne sont que très rarement pensées conjointement et construites dans un objectif de réduction des inégalités, l'idée de cette Rencontre est moins de proposer des solutions que de développer des questionnements et d'identifier des points de vigilance que chacun puisse ensuite partager localement. ●



Les quartiers de la politique de la ville dans leur contexte social et économique : dynamiques d’hier et d’aujourd’hui

Marie-Christine Jaillet
directrice de recherche au Cnrs,
laboratoire interdisciplinaire Solidarités, sociétés, territoires

Marie-Christine Jaillet revient dans son intervention sur quarante ans de politique de la ville : son historique (dont de multiples volte-face dans le rapport de l’État aux collectivités locales), ses permanences et invariants, et ses évolutions. Est-ce un échec ou une réussite ? Tout dépend de ce que l’on entend évaluer, et de la façon dont on l’évalue. Cette politique s’est en tout temps confrontée aux transformations radicales qu’a connues la société française durant cette période, et s’y confronte aujourd’hui encore, tentant notamment de revitaliser un axe majeur de la démocratie : la participation des habitants.

En quarante années, la société française a considérablement évolué. Quatre transformations radicales ont eu des effets majeurs sur son fonctionnement même et sur les dynamiques territoriales qui la caractérisent :

- *La mondialisation et l’ouverture des frontières*, avec en corollaire la circulation accrue des flux financiers et des biens en général, mais aussi des personnes. La mondialisation a également amplifié l’interdépendance entre les

sociétés, leurs territoires, à l'échelle de la planète. Paradoxalement, elle a aussi généré le désir du retour des frontières, avec l'idée qu'elles protègent d'un certain nombre de risques ;

- *Le passage d'une société du salariat à une société du précaire.* Quand la politique de la ville naît à la fin des années 1970, on pense encore que le progrès économique génère quasiment automatiquement le progrès social, suscite une amélioration partagée des conditions de vie. Aujourd'hui, la société vit non seulement l'expérience d'un chômage de masse, mais, plus fondamentalement, une transformation des conditions de travail et du statut des travailleurs. Au moins 80 % des entrées sur le marché du travail se font en contrat à durée déterminée, forme infiniment plus précaire de contrat que le contrat à durée indéterminée. De nouvelles formes de travail émergent également, tel l'auto-entreprenariat. Elles supposent que l'on redéfinisse les conditions de protection des individus liées au développement de ces nouvelles formes de travail ;

- *L'entrée dans une économie de la connaissance* et, plus largement, dans une société de la connaissance, dans laquelle les ressources permettant de trouver une place ne sont pas de même nature que celles qui le permettaient encore dans les années 1970 : le savoir, la connaissance, l'agilité dans la maîtrise d'un certain nombre d'outils numériques ont remplacé les ressources qui permettaient de s'insérer dans la société fordiste. Cette société de la connaissance produit de nouvelles fractures entre des individus qui n'ont pas la même capacité de mobiliser ces ressources ;

- *La fracture territoriale.* À la fin des années soixante-dix, on ne parlait pas de fracture territoriale mais d'« inégalités territoriales » et la question qui occupait l'agenda politique était avant tout celle des quartiers « en difficulté ». Aujourd'hui, c'est le terme de fracture qui est mis en avant, opposant de manière binaire les territoires de la « réussite » (les métropoles) aux territoires abandonnés (les villes petites et moyennes, le périurbain, etc.¹) La question des quartiers doit donc être repensée dans un paysage où les différenciations territoriales se sont accrues à d'autres échelles que l'échelle intra-urbaine ou intra-métropolitaine. Par ailleurs, la question territoriale doit également être replacée dans un contexte où l'épicentre de la question sociale n'est plus seulement la question de l'exclusion, mais aussi celle du déclassement social.

¹ Voir à ce sujet les travaux – parfois controversés – du géographe Christophe Guilluy : La France périphérique : comment on a sacrifié les classes populaires, Flammarion, 2014 ; Le Crépuscule de la France d'en haut, Flammarion, 2016.

Les principales étapes de la politique de la ville

Parallèlement aux évolutions économiques et sociales, la politique de la ville a subi, dans la durée de son histoire, des refondations successives, sans jamais se stabiliser.

- En 1976 est lancé le programme Hvs (Habitat et vie sociale), considéré comme l'ancêtre de la politique de la ville, initié par Jacques Barrot, secrétaire d'État au Logement dans le gouvernement de Raymond Barre. C'est le premier dispositif, qui reste dans une logique fortement centralisée. Il concerne quelques sites. L'implication des collectivités locales est très faible.

1976. Habitat et vie sociale (Hvs) et prime Palulos

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE, DIAGNOSTIC	OBJECTIFS, PROCÉDURES, DISPOSITIFS	PROCÉDURES ET DISPOSITIFS ADJACENTS	RÉSULTATS
<ul style="list-style-type: none"> • Vacances dans le parc Hlm, déqualification et paupérisation des locataires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Remettre sur le marché ce segment du parc immobilier par le biais de la procédure Hvs. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Palulos (Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale) est adoptée. Il s'agit d'une subvention de l'État destinée à l'amélioration des logements locatifs sociaux et des logements-foyers. • La Palulos ouvre droit au bénéfice de l'aide personnalisée au logement (Apl). 	<ul style="list-style-type: none"> • Un nombre limité de sites. • Une procédure centralisée. • Des travaux de colmatage des façades (renchérissement du coût de l'énergie à la suite des chocs pétroliers de 1973). • Une faible mobilisation des collectivités locales. • L'expérimentation de dispositifs nouveaux comme les chantiers-écoles.

- En 1983, le lancement du dispositif Dsq (développement social des quartiers) est considéré comme l'acte fondateur de ce que l'on appellera par la suite la politique de la ville. C'est une politique qui s'attache à l'échelle du quartier. Le contexte politique est celui de l'arrivée de la gauche au pouvoir après quarante années d'opposition, et l'espoir, porté entre autres par les acteurs associatifs et incarné par Hubert Dubedout², alors maire de Grenoble, dans le sillage des

² En 1981, Hubert Dubedout est nommé président de la Commission nationale de développement social des quartiers. Il remet en 1983 son rapport: Ensemble, refaire la ville. La même année, il est battu aux élections municipales de Grenoble, ville qu'il dirigeait depuis 1965, et se retire ensuite de la vie politique.

Gam (groupes d'action municipale), est bien de refonder la démocratie dans les quartiers. Le deuil de la société des Trente Glorieuses n'est pas encore fait : l'idée que le progrès économique entraînera du progrès social et que l'on peut réinscrire chacun dans ce cercle vertueux reste présente.

1981-1983. Développement social des quartiers (Dsq) et création des missions locales

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE, DIAGNOSTIC	OBJECTIFS, PROCÉDURES, DISPOSITIFS	PROCÉDURES ET DISPOSITIFS ADJACENTS	RÉSULTATS
<ul style="list-style-type: none"> • 1981 : – émeutes à Vénisieux dans le quartier des Minguettes. – rapport de Bertrand Schwartz, « L'insertion professionnelle et sociale des jeunes ». • 1982 : – rapport de Gilbert Bonnemaïson, « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité ». • 1983 : – rapport d'Hubert Dubedout, « Ensemble, refaire la ville ». 	<ul style="list-style-type: none"> • Le Dsq : utopie réformatrice basée sur une politique territoriale, transversale, partenariale et participative. 	<ul style="list-style-type: none"> • Création des missions locales, des zones d'éducation prioritaires (Zep), des comités départementaux de prévention de la délinquance (Cdpd). • Novembre 1983, création de la mission « Banlieues 89 » animée par les architectes Roland Castro et Michel Cantal-Dupart. 	<ul style="list-style-type: none"> • 15 sites initiaux expérimentaux mobilisent la collectivité. Forte implication militante.

- En 1984, la procédure Dsq devient une procédure de l'action publique. Dans le même temps où son bénéfice est étendu, elle connaît un processus de banalisation et perd son caractère « militant ». Les Dsq entrent donc dans la négociation des premiers contrats État/Région : 148 conventions seront signées, concernant 170 sites.

- En 1988, la politique de la ville connaît une quasi-refondation avec l'affirmation du développement social urbain (Dsu) et le lancement des contrats de ville. Le Dsu répond à la nécessité de développer la politique de la ville à une échelle plus large que celle du quartier, qui a montré son insuffisance, afin de traiter les questions d'accès à l'emploi, de désenclavement et du « droit à la ville ». L'échelle considérée comme pertinente pour agir sur les causes de la ghettoïsation est celle de l'intercommunalité, avec l'idée qu'il faut intégrer les questions de solidarité et de lutte contre les exclusions dans le projet de dévelop-

pement de l'agglomération. Le dispositif d'animation et de portage de la « politique de la ville » se renforce avec la mise en place du Conseil national des villes, du Conseil interministériel des villes et de la Délégation interministérielle à la ville. L'État conforte le caractère contractuel et partenarial de cette politique qui repose sur une négociation avec les collectivités locales. Mais, sur les treize premiers contrats de ville, seulement deux sont à l'échelle intercommunale : celui de Seine-Saint-Denis et celui de Toulouse – pour cette dernière, la situation est paradoxale puisque, en l'absence d'une intercommunalité organisée, il faudra créer un groupement d'intérêt public (Gip).

1988-1991. Développement social urbain (Dsu), contrat de ville et premier plan local pour l'insertion et l'emploi (Plie)

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE, DIAGNOSTIC	OBJECTIFS, PROCÉDURES, DISPOSITIFS	PROCÉDURES ET DISPOSITIFS ADJACENTS	RÉSULTATS
<ul style="list-style-type: none"> • Constat : limite de l'échelle du quartier, nécessité de porter cette politique à l'échelle de l'agglomération et d'articuler les politiques de développement économique et social (notion de projet global). 	<ul style="list-style-type: none"> • Circulaire du 22 mai 1989 dite circulaire Rocard. • Création des contrats de ville, mais aussi des conventions villes-habitat pour les villes moyennes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Création en 1988 de différents dispositifs de gouvernance du Dsu (Cnv, Civ, Div) au niveau national et, localement, création des sous-préfets à la ville. • Création de la dotation de solidarité urbaine (Dsu) par la loi du 13 mai 1991. • La loi d'orientation pour la ville (Lov) est votée le 13 juillet 1991, prémisse de l'obligation de construction de 20 % de logements sociaux (dans le but d'assurer la mixité sociale). 	<ul style="list-style-type: none"> • 13 contrats de ville expérimentaux. • Échec de l'ambition intercommunale. • Après les émeutes du Mas du Taureau, à Vaulx-en-Velin, retour au primat du quartier et priorité à l'insertion économique. • 1990 : création du premier Plie. • 1991 : Rapport de Michel Praderie et Martine Aubry : « Entreprises et quartiers. L'insertion, c'est aussi notre affaire ».

- En 1993, le Parlement change de majorité, Édouard Balladur est nommé Premier ministre et Simone Weil devient ministre d'État, ministre en charge des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville. Le contrat de ville connaît la même

« aventure » que le Dsq : après une phase d'expérimentation, il se généralise, mais dans le même temps se banalise. 214 contrats de ville sont signés pour la période 1994-1999, intégrant plus de 1 300 quartiers, dont beaucoup sont mono-communaux. Le pari d'installer la politique de la ville à l'échelle intercommunale est en partie perdu, ainsi que celui de l'intégrer au contrat d'agglomération, document qui est censé porter le projet de développement et les grands équipements. De ce fait, la politique de la ville reste une politique sociale à visée classiquement réparatrice.

- En 1996, le Pacte de relance pour la ville, à la suite d'une nouvelle série d'émeutes, marque le retour à une politique centrée sur le quartier, caractérisée par la volonté d'objectiver la géographie prioritaire en l'adossant à un certain nombre de critères permettant d'obtenir un « label ». C'est ainsi qu'est élaborée une échelle d'appréciation de la gravité des problèmes, qui donne lieu à la création des Zfu (zones franches urbaines), des Zru (zones de rénovation urbaine) et des Zus (zones urbaines sensibles). La politique de la ville se recentre prioritairement sur la question économique et l'emploi.

1996. Pacte de relance pour la ville et géographie prioritaire

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE, DIAGNOSTIC	OBJECTIFS, PROCÉDURES, DISPOSITIFS	PROCÉDURES ET DISPOSITIFS ADJACENTS	RÉSULTATS
<p>La campagne pour l'élection présidentielle se joue pour partie sur la fracture territoriale (Jacques Chirac) et sur la sécurité.</p> <p>Appel à un « plan Marshall » pour les banlieues.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville. 	<ul style="list-style-type: none"> • Retour au quartier. Objectivation de la géographie prioritaire (aides proportionnées au niveau du « handicap ») des quartiers. • Priorité à l'économique. Remplacement de la logique de contractualisation par l'appel à projets (reprise en main par l'État, mais un État « à distance »). 	<ul style="list-style-type: none"> • 44 Zfu, 372 Zru, 334 Zus, soit environ 750 quartiers labellisés.

- En 1998, après le retour de la gauche au gouvernement à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale par Jacques Chirac, et après une période de latence pendant laquelle la politique de la ville semble oubliée au profit d'une politique centrée sur l'emploi et le partage du travail pour résoudre la crise sociale (emplois jeunes, 35 heures), une nouvelle volte-face est opérée, avec le retour aux principes des contrats de ville. La volonté est à nouveau

d'installer la politique de la ville à l'échelle intercommunale, en l'adossant aux lois Voynet³ et Chevènement⁴, qui permettent cette fois d'envisager, avec davantage de chances d'y parvenir, l'inscription des contrats de ville à l'échelle « pertinente » et dans les contrats d'agglomération – toujours avec l'idée de désenclaver les quartiers.

1997-2000. Relance des contrats de ville, création des grands projets de ville (Gpv) et adoption de la loi Sru⁵

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE, DIAGNOSTIC	OBJECTIFS, PROCÉDURES, DISPOSITIFS	PROCÉDURES ET DISPOSITIFS ADJACENTS	RÉSULTATS
<ul style="list-style-type: none"> • 1997 : Lionel Jospin est le Premier ministre de Jacques Chirac. La politique de la ville est laissée en jachère. Les seules initiatives sont la création des contrats locaux de sécurité (CLS) et la priorité donnée à l'emploi, avec les emplois-jeunes et les 35 heures. • En 1998, le rapport de Jean-Pierre Sueur sur la politique de la ville, « Demain la ville », revient aux principes du contrat de ville. Il insiste sur la dimension intercommunale et la nécessaire participation des habitants. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relance des contrats de ville (contrats pour sept ans) par la circulaire du 31 décembre 1998. Retour aux principes de la circulaire Rocard⁶ avec une attention portée à la dimension intercommunale et à la participation des habitants. • Engagement d'une politique de renouvellement urbain avec la création des grands projets de ville (Gpv) en remplacement des grands projets urbains et des opérations de renouvellement urbain (Oru). Une cinquantaine de Gpv sont prévus à horizon 2006. 	<ul style="list-style-type: none"> • Par la loi Loaddt du 25 juin 1999, dite loi Voynet, le contrat de ville constitue le volet social des contrats d'agglomération. • La loi Chevènement du 12 juillet 1999 incite fiscalement au développement de l'intercommunalité et la politique de la ville est une compétence obligatoire des intercommunalités. • La loi Sru instaure l'obligation de 20 % de logements sociaux pour favoriser la mixité sociale. 	<ul style="list-style-type: none"> • 247 contrats de ville, dont 70 % sont intercommunaux, pour la période 2000-2006. Ils concernent 2 199 communes et 1 500 quartiers.

³ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999, d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Loaddt), dite loi Voynet.

⁴ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement.

⁵ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi Sru).

⁶ Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

• 2003 signe une rupture: la loi du 1^{er} août 2003, d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite loi Borloo, réoriente fondamentalement la politique de la ville en instaurant une politique dissociant la question urbaine (s'intéressant aux lieux et au cadre de vie – *place*) et la question sociale (s'intéressant aux mesures et dispositions qui s'adressent aux gens – *people*): d'un côté, la politique de rénovation urbaine s'attachera, sur le principe de la « démolition/reconstruction », à transformer physiquement les quartiers; de l'autre, les contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) s'attacheront, à l'échelle de l'agglomération ou de la commune, à prendre en charge les politiques à destination des habitants. La politique de la ville est, d'une certaine manière, recentralisée, mais dans le cadre d'une « agenciarisation de l'État », puisque les programmes de rénovation urbaine seront menés par l'Agence nationale pour la

2002-2009. Rapport critique de la Cour des comptes, recentralisation de la politique de la ville. Création de l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé); signature de 467 Cucs

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE, DIAGNOSTIC	OBJECTIFS, PROCÉDURES, DISPOSITIFS	PROCÉDURES ET DISPOSITIFS ADJACENTS	RÉSULTATS
<p>Disqualification de la politique de la ville appuyée par un rapport de la Cour des comptes de 2002 (les quartiers n'ont pas changé, une politique illisible avec une superposition de dispositifs...) « La politique de la ville: rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés », février 2002.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Place</i> et <i>people</i> sont dissociés. Création de deux agences: l'Anru (2003) et l'Acsé (2006). La priorité est donnée à l'urbain: vote de la loi Borloo sur la rénovation urbaine et mise en place du programme national de rénovation urbaine, avec des opérations de démolition/reconstruction. Objectifs: 200 000 logements détruits et autant reconstruits (« pas tous sur place et pas tous les mêmes ») • Sur le volet social, création des Cucs à l'échelle intercommunale en 2007. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recentralisation et retour à une logique de projet. L'Anru est un guichet unique regroupant l'ensemble des financements pour des projets urbains. • Mobilisation du 1 % Logement avec, en contrepartie, mise en place de La Foncière Logement 	<ul style="list-style-type: none"> • 467 Cucs signés pour la période 2007-2009, puis prorogés jusqu'au 31 décembre 2014 (les 247 ex-contrats de ville + 128 nouveaux Cucs, dont 82 % signés par une seule commune).

rénovation urbaine (Anru)⁷, créée à cet effet en 2003, qui met la priorité sur la question du bâti (*place*) et présente l'avantage de regrouper l'ensemble des financements possibles, dont ceux apportés par le 1 % Logement, contributeur de poids à ces opérations. En 2006 est créée une autre agence de l'État, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)⁸, opérateur des programmes sociaux en faveur des habitants (*people*).

- En 2014, c'est le retour aux contrats de ville. La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy, a pour objectif de retrouver, dans la politique de la ville, l'unité *people/place*. Le contrat de ville doit intégrer les conventions du nouveau programme national de rénovation urbaine (Pnru). Mais, surtout, la loi Lamy fixe une nouvelle géographie prioritaire indexée sur le seul indicateur de la pauvreté, qui fait émerger d'autres territoires que ceux des quartiers des grandes métropoles et, fait nouveau, oblige à la création de conseils citoyens afin de donner corps à l'exigence, affirmée depuis son origine par la politique de la ville, de la participation des habitants.

2014. Retour aux contrats de ville et création du Commissariat général à l'égalité des territoires

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE, DIAGNOSTIC	OBJECTIFS, PROCÉDURES, DISPOSITIFS	PROCÉDURES ET DISPOSITIFS ADJACENTS	RÉSULTATS
	<ul style="list-style-type: none"> • La loi Lamy fixe une nouvelle géographie prioritaire indexée sur le seul indicateur de pauvreté, qui fait apparaître une nouvelle cartographie de la politique de la ville (les grands quartiers de la politique de la ville mais aussi des quartiers de villes moyennes et petites). La loi oblige également à mettre en place des conseils citoyens. • L'échelle intercommunale est confortée. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'Anru est maintenue, mais l'Acsé, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) et le Commissariat général au Plan sont regroupés au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires (Cget). 	<ul style="list-style-type: none"> • De 2 600 quartiers inscrits dans au moins un des dispositifs de la politique de la ville (Zfu, Zus, Zru, Cucs) à 1 300 quartiers labellisés politique de la ville, 200 quartiers d'intérêt national pourront bénéficier du Pnru 2.

⁷ L'Anru est créée par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003.

⁸ L'Acsé est créée par la loi n° 2006-396 pour l'égalité des chances du 31 mars 2006.

• 2015-2016

Les attentats de janvier puis novembre 2015 à Paris conduisent à une « révision idéologique » de la question des quartiers : après un premier glissement opéré dans les années 1980-1990 majorant la dimension ethnique de la question sociale posée

2015-2016. Pacte de sécurité, lutte contre le radicalisme islamique et projet de loi Égalité et Citoyenneté⁹

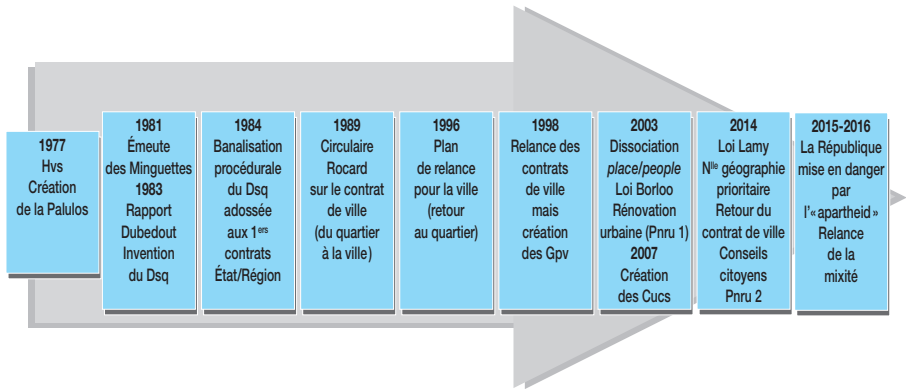
ÉLÉMENTS DE CONTEXTE, DIAGNOSTIC	OBJECTIFS, PROCÉDURES, DISPOSITIFS	PROCÉDURES ET DISPOSITIFS ADJACENTS	RÉSULTATS
<ul style="list-style-type: none"> • Attentats à Paris contre le journal <i>Charlie Hebdo</i>, en janvier 2015, puis au Stade de France, à Saint-Denis, et contre la salle de concert parisienne du <i>Bataclan</i>, en novembre 2015. • Attentats à Nice le 14 juillet 2016. 	<ul style="list-style-type: none"> • Discours politique sur « l'apartheid social ». • Constat d'un effondrement des centralités dans les villes moyennes et petites. • Projet de loi Égalité et Citoyenneté (à la forte tonalité logement, mais intégrant un pacte de sécurité pour lutter contre le terrorisme) en discussion au Parlement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réaffirmation de la mixité comme moyen de lutter contre la ségrégation (confortation du taux de 25 % de logements sociaux, nomination d'un délégué interministériel à la mixité, mobilisation des préfets pour prendre des arrêtés de carence, non-relogement dans les quartiers de la géographie prioritaire des ayants-droits au logement opposable – loi Dalo de 2007¹⁰). • Expérimentation dans 17 départements de secteurs multi-collèges pour « dépasser les effets de la carte scolaire » (1 % des collèges accueillent 82 % des enfants d'origine sociale défavorisée, source Éducation nationale, 2015). 	<ul style="list-style-type: none"> • Inquiétudes sur le niveau de financement du Phru 2 (crainte des sites qui ne sont pas d'intérêt national de ne pas bénéficier de financements).

⁹ La loi sera adoptée en janvier 2017 : loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

¹⁰ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

par les quartiers, on assiste à un second glissement qui cible la dimension religieuse d'un repli identitaire, en en dénonçant les dérives. De manière opératoire, il conduit à réaffirmer la volonté de lutter contre la logique de « l'entre-soi » par la mixité sociale, fortement réinvestie et mobilisée afin de lutter contre « l'apartheid social », pour reprendre l'expression utilisée par le Premier ministre, Manuel Valls, qu'il s'exprime dans le peuplement des quartiers ou dans le fonctionnement de la carte scolaire.

Synthèse. Les grandes dates de la politique de la ville



Oscillations, permanences et évolutions de la politique de la ville

Quarante ans après sa « naissance », on peut s'interroger sur ce qu'a apporté la politique de la ville. Elle a été un lieu permanent d'expérimentations, voire d'inventions de nouvelles figures de l'action publique : celle de « l'État animateur », pour reprendre l'expression de Jacques Donzelot et Philippe Estèbe¹¹, celle du chef de projet. Elle a fini par imposer une nouvelle manière de conduire l'action publique : alors que, à la fin des années 1970, celle-ci fonctionnait encore généralement du haut vers le bas, l'État administrant les territoires, la politique de la ville a été la matrice de l'expérimentation d'une nouvelle manière de produire l'action publique, qui s'est ensuite généralisée ; nombre de politiques publiques se territorialisent et prennent en compte la nécessité du partenariat et l'exigence de transversalité.

Cependant, à regarder de plus près le déroulé de ces quarante années, on observe que la politique de la ville a oscillé entre une politique contractuelle, partenariale, entre l'État et les collectivités, et une politique centralisée, menée par l'État ; cela du fait d'une certaine défiance de l'État dans la capacité des col-

¹¹ Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, *L'État animateur: essai sur la politique de la ville*, Esprit, 1994.

lectivités à mettre en œuvre des politiques permettant l'intégration ou l'insertion de populations pas toujours désirées et acceptées par les électors locaux. Cependant, plus le chemin de la décentralisation a avancé, plus la centralisation de la politique de la ville, telle qu'elle fait retour en 2003 par exemple, est devenue difficile.

Ce n'est pas la seule oscillation de la politique de la ville que l'on observe. Il est possible d'en identifier d'autres :

- dans le regard porté sur les quartiers, considérés soit comme de nouveaux quartiers populaires, soit comme des ghettos, du moins tels qu'on les appréhende en France, comme des espaces de relégation plutôt que des communautés (au sens américain du terme) offrant des ressources à leurs habitants ;
- dans la question qu'ils posent – question d'abord sociale ou question d'abord ethnique ? Autrement dit, ce qui caractérise ces quartiers est-ce plutôt la pauvreté ou des problèmes d'intégration ? Ce débat a été réactivé par la nouvelle géographie prioritaire mise en place par la loi Lamy qui a privilégié l'indicateur de la pauvreté, minorant de fait les effets de discrimination liés à l'origine.

Mais constatons qu'en quarante ans le vocabulaire pour qualifier les quartiers a changé. Au début des années 1980, ce sont des quartiers en crise ou en difficulté. Dans les années 1990, ils sont le signe d'une fracture urbaine. Aujourd'hui, ils sont dépeints comme des quartiers d'*apartheid*. Cette évolution des mots est symptomatique d'une évolution du diagnostic porté sur les quartiers et du problème qu'ils posent à la société.

Par ailleurs, à l'échelle nationale, on observe que la figure du quartier « en politique de la ville » s'est construite en référence aux spécificités de l'Île-de-France, avec un véritable effet normatif qui a tendance à occulter la diversité des situations dans les autres métropoles et *a fortiori* quand il s'agit de quartiers de villes moyennes ou petites.

Le regard porté sur les quartiers est aussi marqué par le poids des représentations sociales construites par les médias sur les habitants des quartiers, qui se sont beaucoup focalisées sur les jeunes hommes. Ces représentations ont considérablement évolué en quarante ans, de la figure du jeune « beur » demandant à être reconnu et à trouver sa place dans la société française, à la figure du « sauvageon » (Jean-Pierre Chevènement) ou de la « racaille » (Nicolas Sarkozy) jusqu'à celle, aujourd'hui, de « l'islamiste radical ».

Autre oscillation constante dans la politique de la ville, celle qui touche à la question de la bonne échelle pour la conduire : quartier ou agglomération ? La politique de la ville se recentre sur le quartier après les périodes d'émeute ; puis ré-émerge la nécessité d'agir à l'échelle de l'agglomération, échelle où se joue l'équilibre de l'offre de logement social, ou le désenclavement... Néanmoins, la politique de la ville semble aujourd'hui installée à l'échelle intercommunale ou

métropolitaine, conséquence de la loi Chevènement de 1999, du développement de l'intercommunalité et de la loi Maptam¹² pour les métropoles, sans pour autant abandonner celle du quartier, sanctuarisé par le Pnru.

Cependant, si les questions que portent la politique de la ville, qui touchent à l'exercice de la solidarité, relèvent bien de l'échelle de l'intercommunalité, il n'en demeure pas moins que le périmètre de certaines intercommunalités, qui résulte avant tout de logiques politiques, n'est pas adapté, étant tronqué parfois, du fait de logiques politiques et sociales de préservation de « morceaux de territoires », des exigences d'une solidarité à grande échelle.

Autre oscillation qui traverse la politique de la ville dans la durée : doit-elle mobiliser des financements de droit commun ou ses actions ne relèvent-elles que de financements dédiés ? Ce débat est ancien : la tendance est forte à ne vouloir financer la politique de la ville qu'avec des financements dédiés, sans mobiliser les financements de droit commun, alors que les financements de la politique de la ville ont toujours été considérés comme des financements leviers susceptibles de mobiliser les moyens ordinaires des politiques publiques ou s'ajoutant à ces derniers. Les risques qui pèsent aujourd'hui sur le financement du deuxième programme national de rénovation urbaine interrogent les collectivités sur la façon dont elles financeront leurs projets. Il en est de même pour les actions des contrats de ville.

Enfin, dernière oscillation bien identifiable, celle qui fait hésiter la politique de la ville entre le traitement des lieux (*place*) et celui des gens (*people*). La priorité doit-elle être donnée aux actions sur l'espace, le cadre de vie, le désenclavement ? ou à l'accompagnement des personnes, pour les aider à trouver leur place dans la société, notamment par l'emploi ? La réponse que l'on apporte à cette question dépend du diagnostic que l'on porte sur les quartiers. Dans l'absolu, la politique de la ville devrait associer les deux. Mais, selon les périodes, elle l'a fait plus ou moins bien, œuvrant parfois de manière totalement dissociée. Après la logique de différenciation entre l'action sur le cadre physique organisée dans le cadre du Pnru et de l'Anru et l'accompagnement social porté par l'Acse et les Cucs, on assiste plutôt aujourd'hui, avec le retour au contrat de ville, à la volonté de solidariser plus fortement ces deux registres. Cependant, les sphères d'ingénierie mobilisées d'une part par la rénovation, d'autre part par le versant social de la politique de la ville, ne sont pas les mêmes.

Si la politique de la ville a connu des évolutions et des oscillations, elle connaît aussi des permanences, en particulier dans ses impensés, au premier rang desquels la question de la discrimination positive. Certes, on peut considérer que, par essence, la politique de la ville est une politique de discrimination positive appliquée au territoire, à la différence de l'*affirmative action* qui, aux États-Unis, s'adresse aux personnes et a conduit à la mise en place de quotas ou

¹² Loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam), du 27 janvier 2014.

de places réservées. Il existe bien en France des politiques de discrimination positive en faveur des personnes, comme celles développées au bénéfice des personnes handicapées, ce que la politique de la ville n'a jamais tenté d'instaurer, sinon une seule fois, avec l'invention des emplois-ville par Éric Raoult, alors ministre délégué à la Ville et à l'Intégration, en 1997, emplois qui n'ont cependant jamais été vraiment mis en œuvre. Ce principe de la discrimination positive fait débat : est-il compatible avec le principe républicain de l'égalité de traitement ? On peut considérer que la discrimination positive peut constituer un détour, certes inégalitaire, mais compatible avec les principes de l'égalité républicaine dès lors que ce détour permet de faire rejouer les conditions de l'égalité des chances. Des travaux ont toutefois montré l'inefficacité des politiques de discrimination positive – le dispositif des Zep en est un exemple – pour lutter contre l'échec scolaire, au regard peut-être cependant de l'insuffisance des moyens mis à leur disposition.

La politique de la ville : échec ou réussite ?

Il n'y a pas de politique qui ait été plus évaluée que la politique de la ville : rapport Figeat¹³, rapport Lévy¹⁴, rapport Delarue¹⁵, rapport Sueur¹⁶... sans compter les rapports de la Cour des comptes. Généralement critiques, ces rapports ont souvent débouché sur une disqualification de la politique de la ville – trop *place*, pas assez *people*, ou l'inverse ; ne parvenant pas à enrayer la déqualification, le chômage, la pauvreté..., multipliant les strates, superposant les dispositifs... – et conduit à sa remise en question.

Or, il y a dans cette disqualification constante une sorte d'injustice, en particulier lorsque l'on cherche à évaluer les effets de la politique de la ville, son efficacité pour faire reculer le chômage ou la pauvreté. Celle-ci est en effet évaluée à partir de ce que l'on pourrait appeler « une logique de stock » : le pourcentage de chômeurs a-t-il diminué ? Constatant que, généralement, ce n'est pas le cas, on en conclue trop rapidement à l'inefficacité. Bien que les indicateurs qui servent à apprécier l'action de la politique de la ville aient rarement connu une baisse, peut-on pour autant en conclure que la politique de la ville a échoué ? Au-delà du propos qui consiste à dire que, si la politique de la ville n'avait pas existé, la situation serait beaucoup plus grave, on peut avancer qu'elle n'est pas évaluée là où elle réussit.

En effet, on ne s'intéresse jamais aux flux de sortie des quartiers. Le nombre de personnes qui, grâce à la politique de la ville, ont retrouvé un emploi, des

¹³ Dominique Figeat, « Bilan des opérations Hvs menées pendant le 7^e Plan », in « Assises dans la cité », Union nationale des Hlm et Commissariat général au Plan, 1981.

¹⁴ François Lévy, « Bilan/perspectives des contrats de développement social des quartiers », Commissariat général au Plan, 1988.

¹⁵ Jean-Marie Delarue, Banlieues en difficulté : la relégation, Syros/Alternatives, 1991.

¹⁶ Jean-Pierre Sueur, Demain la ville, La Documentation française, 1998.

conditions de vie correctes, et donc de quoi accéder à un logement en dehors des quartiers, n'est pas dans le radar des évaluations... Et pourtant, ce nombre signe probablement la réussite de la politique de la ville : les gens que les dispositifs de la politique de la ville ont remis en mouvement ne restent pas dans les quartiers, ils les quittent pour d'autres choix résidentiels et ils y sont remplacés par des ménages en difficulté, ce qui explique que les indicateurs sociaux qui servent à mesurer l'efficacité de la politique de la ville ne voient pas leur courbe s'infléchir à la baisse... Évaluer la politique de la ville à partir des flux d'entrée et de sortie modifierait la perception que l'on peut en avoir et permettrait de relativiser son échec et de mieux comprendre le rôle que jouent les quartiers à l'échelle des métropoles ou des agglomérations : rôle d'accueil (et de transit) des populations pauvres et/ou venues d'ailleurs.

La mixité est devenue, dans la politique de la ville, une injonction de plus en plus forte, au fur et à mesure que les questions de la cohésion et du vivre-ensemble sont devenues plus névralgiques dans une société marquée par la montée de l'appariement électif et des populismes. Mais comment définir la mixité ? À partir de quels critères ? S'agit-il de faire vivre côte à côte les vieux et les jeunes ? les riches et les pauvres ? les Français dits de souche et les autres ? La question est d'autant plus complexe que chacun-e peut l'apprécier différemment selon les caractéristiques de la situation concrète de peuplement qu'il conviendrait de rendre « plus mixte » en en accroissant la diversité. Ce qui rend également cette question de la mixité complexe est le fait qu'elle soit mobilisée à deux échelles :

- *Celle de la métropole (ou de l'agglomération)*. À cette échelle, l'injonction à une plus grande mixité soulève des questions d'équilibre de peuplement, de meilleure répartition du logement social bon marché, qui butent sur le phénomène du *Nimby (not in my backyard)* et l'acceptabilité sociale de la cohabitation avec la pauvreté ;

- *Celle du quartier*, où l'injonction à la mixité vise à déghettoiser. Paradoxalement, à cette échelle, la mixité sociale continue à être prônée alors que nombre de travaux menés sur le premier programme national de rénovation urbaine montrent les difficultés à la mettre en œuvre. Si les programmes de logements reconstruits participent bien de la diversification de l'offre, celle-ci ne s'accompagne pas nécessairement d'un accroissement de la mixité sociale. Doit-on en conclure pour autant que la diversification de l'offre de logements ne sert à rien ? Non, bien sûr, dès lors qu'elle offre à des habitants des quartiers la possibilité de retrouver des trajectoires résidentielles ascendantes en accédant à la propriété.

La question de la mixité sociale fait depuis longtemps débat entre chercheurs et acteurs. Les chercheurs sont plutôt dans une posture critique de déconstruction et les acteurs ont, de leur côté, plutôt le souci de l'opérationnaliser. Nombre d'entre eux la revendiquent également comme une valeur à promouvoir, en particulier les bailleurs sociaux. Leur attachement à la mixité, indépendamment des difficultés qu'ils rencontrent à l'accroître dans les quartiers de la géographie prioritaire – difficultés que généralement ils reconnaissent – est sans doute une façon

pour eux de signifier qu'ils veulent rester des généralistes du logement et qu'ils refusent d'être cantonnés à un rôle de « logeurs des pauvres ». Il est vrai que le logement social en France a historiquement une vocation généraliste et non pas résiduelle (c'est-à-dire s'adressant exclusivement aux pauvres), à la différence d'autres pays européens.

Une dernière question, enfin, fait débat dans la politique de la ville depuis son origine, celle de la participation des habitants. Elle est présente comme une exigence dès le rapport Dubedout, mais elle peine à se mettre en place. Si un certain nombre d'expérimentations ont été vertueuses en la matière, la participation a tardé à se généraliser. Elle a suscité et suscite encore aujourd'hui bien des réticences. La France est une démocratie qui privilégie la représentation et qui de ce fait manifeste une certaine défiance à l'égard de la démocratie directe. Avec l'obligation de mettre en place des conseils citoyens, la loi Lamy représente une avancée¹⁷, même si l'on est encore loin des propositions du rapport Bacqué-Mechmache¹⁸. ●

¹⁷ Un travail d'évaluation par l'université de Lille est en cours, mais il est encore trop tôt pour en tirer des conclusions.

¹⁸ « Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires », rapport de Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache remis au ministre délégué chargé de la Ville le 8 juillet 2013; téléchargeable en Pdf sur le site de la Documentation française.



La mobilité du quotidien en Île-de-France. Actualité et tendances

Jérémy Courel

économiste, département Mobilité de l'Institut d'aménagement
et d'urbanisme d'Île-de-France (Iau-Idf)

Le concept de mobilité recouvre de nombreux champs d'étude : mobilité sociale, mobilité professionnelle, mobilité résidentielle, etc. L'intervention de Jérémy Courel analyse les qualités et fréquences de la mobilité spatiale à l'intérieur de la région Île-de-France. Comment s'y déplace-t-on, en y consacrant combien de temps, selon quelles périodicités et pour quelles raisons, en fonction de quelles contraintes ? Et quelles sont les tendances observables actuellement, significatives d'une modification à l'œuvre des modes de vie des Franciliens ?

L'étude de la mobilité spatiale des personnes recouvre l'étude des *déplacements* réalisés par celles-ci. Ce que l'on nomme alors déplacement est le mouvement qu'effectue ces personnes entre deux lieux (une origine et une destination), chacun d'eux étant caractérisé par une activité (motif) réalisée dans ce lieu.

Ce déplacement peut s'effectuer avec un ou plusieurs moyens de transport : marcher ou prendre un vélo, prendre le métro puis le bus, le train, marcher à nouveau, etc. Ces différentes actions constituent une chaîne de déplacements. Le mode de transport considéré comme principal est défini après une hiérarchisation des modes de transport utilisés au cours d'un même déplacement : d'abord les transports en commun, puis la voiture, ensuite le vélo, enfin la marche. Un déplacement est donc séquencé en différentes portions, appelées trajets, caractérisées par l'utilisation d'un mode de transport unique.

On peut également décomposer la mobilité spatiale entre mobilité longue distance et mobilité quotidienne – ou mobilité dite de « proximité », la plus étudiée – ; c'est de celle-ci qu'il sera question dans cette intervention.

Les sources de données sur la mobilité et les déplacements

• MOBILITÉ

Trois sources principales de données permettent d'étudier la mobilité spatiale :

1. Le recensement général de la population (Rgp) effectué par l'Insee renseigne sur les modes de transport domicile-travail ou domicile-études. Le dernier Rgp date de 2013. Il est quasiment exhaustif et permet une analyse d'une grande finesse géographique ainsi qu'une projection sur les évolutions possibles. Il donne des informations sur les adresses (donc n'étudie pas les déplacements) et se limite aux champs résidentiels, professionnels et scolaires ;
2. L'enquête nationale transport (Ent), effectuée également par l'Insee, fournit des résultats par région et permet des comparaisons entre territoires. Mais les deux dernières Ent datent de 1994 et 2007. La plus récente est donc déjà ancienne d'une part, l'échantillon d'enquêtés sur lequel elle s'appuie est relativement réduit, d'autre part, l'échantillon de l'enquête précédente étant encore plus réduit. L'analyse géographique ne peut donc être que grossière, et celle des évolutions est quasiment impossible ;
3. Les enquêtes ménages déplacements (Emd) représentent la source d'étude de la mobilité des résidents d'un territoire la plus complète. Les séries de données datent de 1976, 1983, 1991, 2001 et 2010, une nouvelle enquête étant prévue pour l'Île-de-France en 2020. Ces enquêtes très détaillées, menées sur l'ensemble des agglomérations françaises et utilisant une méthodologie similaire d'une agglomération à l'autre, permettent des travaux comparatifs et une analyse fine de la mobilité. Malheureusement, elles sont exclusivement centrées sur les flux au sein d'un territoire donné, et apportent peu d'informations sur les déplacements hors du territoire d'enquête – et encore moins sur les arrivées dans celui-ci. L'Emd spécifique à l'Île-de-France est dénommée enquête globale transport (Egt)*.

• DÉPLACEMENTS

D'autres sources de données, répondant à d'autres objectifs que l'étude de la mobilité, apportent des compléments d'information sur les déplacements :

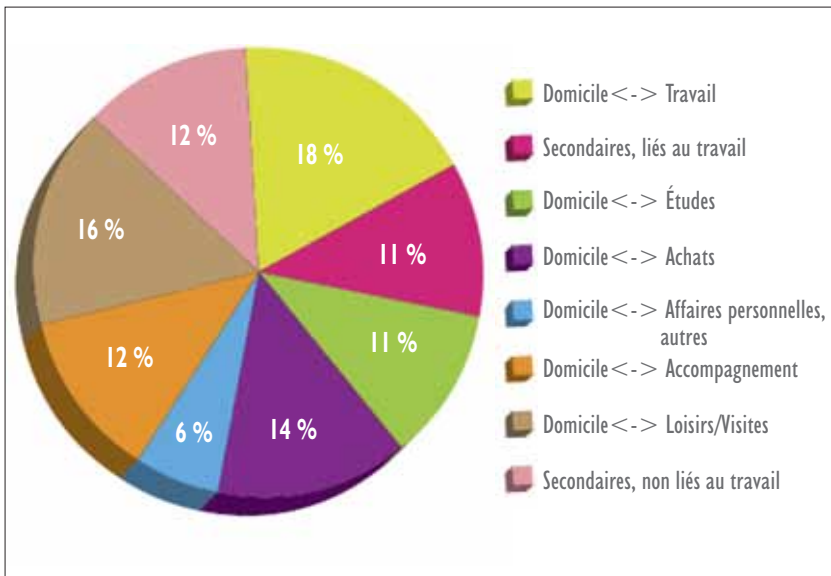
1. Les données du trafic routier, issus des comptages réalisés par les gestionnaires de voirie (Direction des routes Île-de-France – Drif – pour la région francilienne, départements, et parfois communes) ;
2. Les données du trafic en transports en commun, obtenues principalement *via* la validation des titres de transport ;
3. Les enquêtes origine-destination réalisées par les transporteurs au sein des réseaux (dans les bus, à l'entrée des gares, etc.) ;
4. Les données Fcd (*floating car data*), issues des Gps embarqués dans les véhicules des particuliers ;
5. Les données collectées par la téléphonie mobile, encore peu utilisées mais en plein développement.

* L'enquête a été réalisée par la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France (Dria) à partir d'un terrain Insee et en partenariat élargi (le Stif, la Région, la Ratp, la Sncf, etc.) jusqu'en 2001 ; puis, en 2010, par le Stif et la Dria à partir d'un terrain de la Sofrès.

Pourquoi et comment se déplace-t-on aujourd'hui en Île-de-France ?

En 2010, hors week-ends et périodes de vacances scolaires, un Francilien âgé de 5 ans et plus réalise chaque jour 3,87 déplacements, parcourt 17 kilomètres et consacre 1 heure 32 en moyenne à se déplacer, pour réaliser diverses activités. Le travail concernant un peu moins de la moitié de la population francilienne, la part des déplacements dédiés à l'activité professionnelle est relativement réduite.

GRAPHIQUE 1. Motifs des déplacements en Île-de-France, en 2010



Source : Egt 1976-2010, Stif – Driea – Observatoire de la mobilité en Île-de-France (Omnif).
© lau-ldf.

La comparaison entre l'Île-de-France et les agglomérations de Lyon, Lille, Marseille, Strasbourg et Bordeaux montre que le nombre de déplacements et de kilomètres parcourus quotidiennement est sensiblement similaire. En revanche, le temps de transport est plus long d'environ 50 % pour les habitants de l'Île-de-France. Cette spécificité tient à la densité de cette région, mais s'explique aussi par la nature des modes de transport utilisés : la voiture à 40 % en Île-de-France, contre 60 % dans les autres agglomérations, les transports collectifs représentant 20 % des déplacements (contre 10 % hors Île-de-France) et la marche 40 % (contre 25 à 30 %). On notera que Strasbourg est largement en tête pour les déplacements à vélo (*graphique 2 page suivante*).

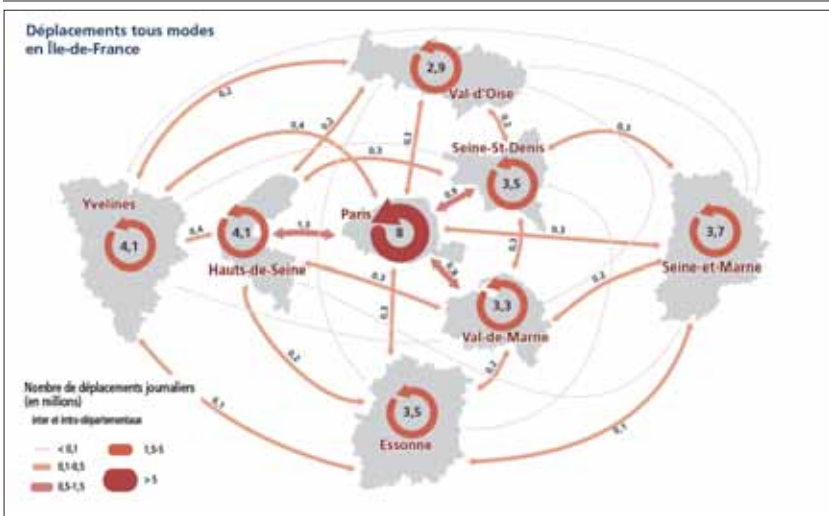
GRAPHIQUE 2. **Mobilité en Île-de-France et dans d'autres agglomérations**

	Déplacements par personne et par jour	Minutes par jour	Kilomètres par jour	Transports collectifs	Voiture	Marche	Vélo
EGT Île-de-France* (enquête 2010)	3,87	92	17	20 %	38 %	39 %	2 %
EMD Lyon (enquête 2006)	3,75	68	21	11 %	58 %	27 %	1 %
EMD Lille (enquête 2006)	3,76	66	16	10 %	56 %	32 %	2 %
EMD Marseille (enquête 2007)	3,85	64	23	9 %	57 %	31 %	1 %
EMD Strasbourg (enquête 2009)	3,94	67	-	8 %	60 %	25 %	6 %
EMD Bordeaux (enquête 2009)	3,68	68	22	9 %	63 %	21 %	3 %

* L'enquête ménages déplacements (Emd) spécifique à l'Île-de-France est dénommée enquête globale transport (Egt). Source : Egt 1976-2010, Stif – Driea – Omnil. © Iau-Idf.

L'analyse des grands flux d'échanges révèle que la mobilité est très majoritairement locale : plus de 80 % des déplacements sont intra-départementaux, dont 50 % à l'intérieur même des communes.

GRAPHIQUE 3. **Une mobilité principalement locale**

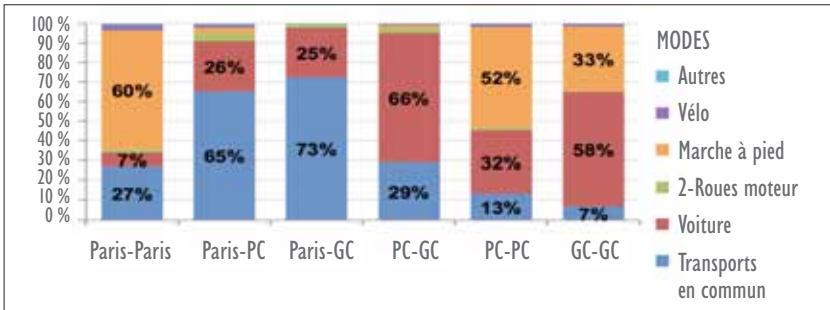


Source : Egt 1976-2010, Stif – Driea – Omnil. © Iau-Idf.

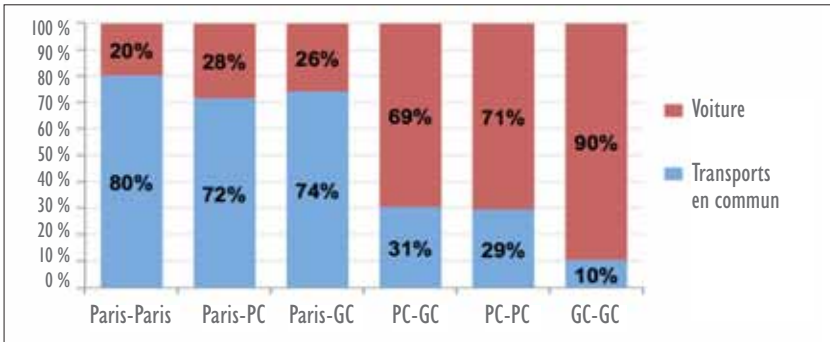
Concernant les déplacements entre les différents périmètres de l'Île-de-France (à l'intérieur de Paris, entre Paris et la petite couronne, entre Paris et la grande couronne, entre la petite couronne et la grande couronne, à l'intérieur de la petite couronne, à l'intérieur de la grande couronne), la marche à pied représente respectivement 60 % et 52 % des déplacements à Paris et en petite couronne, contre seulement 33 % en grande couronne. La qualité des infrastructures est une explication, mais le pourcentage de déplacements à pied relève également de la *marchabilité* du territoire. La marche mise à part, dès que l'on circule dans Paris ou depuis Paris vers la banlieue, les transports en commun sont massivement utilisés (entre 72 % et 80 %). En revanche, à l'intérieur des couronnes ou entre les couronnes, la voiture domine, et ce jusqu'à 90 % pour les déplacements à l'intérieur de la grande couronne.

GRAPHIQUE 4. Les grands flux d'échanges

A. PARTS MODALES¹ DES DIFFÉRENTS MODES DE TRANSPORT UTILISÉS



B. PARTS MODALES ENTRE VOITURE PERSONNELLE ET TRANSPORTS EN COMMUN



Légende : PC : Petite couronne / GC : Grande couronne.

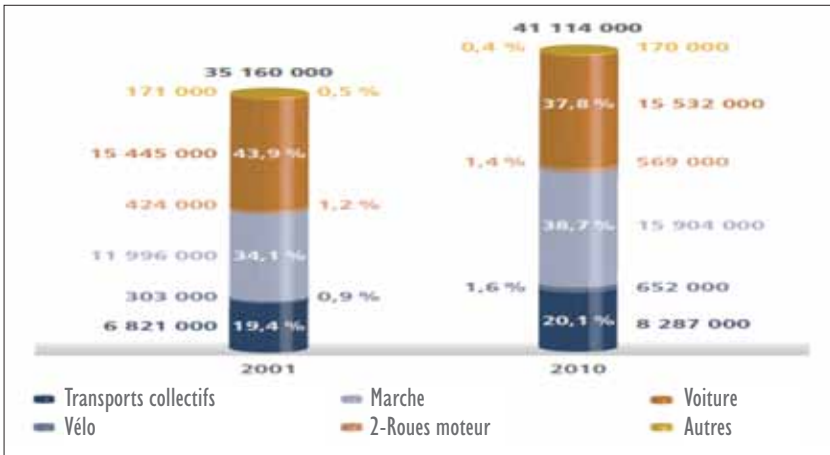
• La marche est le mode dominant dans les déplacements internes à Paris et à la petite couronne (PC). Les transports en commun (TC) dominent pour les liaisons entre Paris et la banlieue. La voiture est première pour les liaisons internes à la grande couronne (GC) et entre la petite couronne et la grande couronne. Hors marche, le clivage est élevé : les transports en commun dominent pour les liaisons impliquant Paris, la voiture pour les autres.

Source : Egt 1976-2010, Stif – Driea – Omnil. © Iau-Idf.

¹ Pourcentage de tel ou tel mode de transport dans l'ensemble des moyens de mobilité utilisés.

En termes de tendance, les enquêtes de 2001 et de 2010 montrent que le nombre de déplacements quotidiens a fortement augmenté sur la période – passant de 35 160 000 en 2001, à 41 114 000 en 2010 – et que l'évolution est favorable à la marche et aux transports en commun.

GRAPHIQUE 5. Nombre de déplacements quotidiens selon le mode de transport



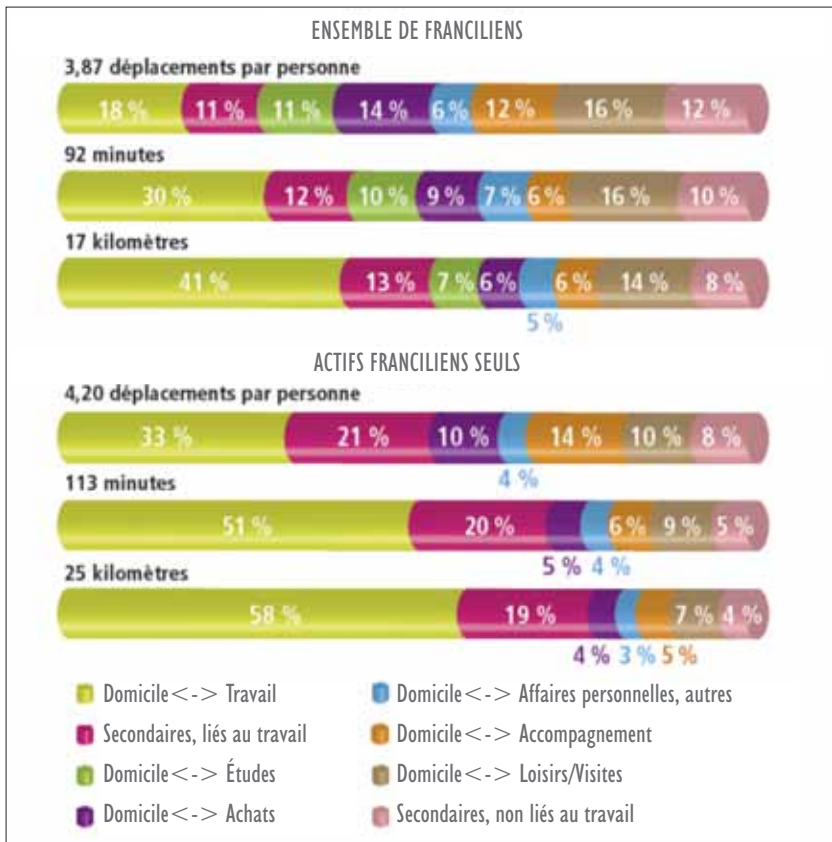
- Augmentation de 21 % des transports collectifs.
- Stagnation de la voiture (+ 0,6 % de déplacements) avec des nuances :
 - diminution dans les déplacements internes à Paris (-35 %) ou en lien avec la capitale,
 - augmentation en grande couronne, et particulièrement dans le périurbain et le rural.
- Forte croissance des déplacements en deux-roues motorisés (+ 35 %).
- Multiplication par deux des déplacements à vélo (par trois à Paris).
- Très forte croissance de la marche, qui redevient le mode le plus fréquent.

Source : Egt 1976-2010, Stif – Driea – Omnil. © Iau-Idf.

En une décennie, l'augmentation de 21 % du nombre de déplacements en transports en commun s'explique par les investissements réalisés dans les infrastructures, qui ont enclenché de nouveaux flux. Malgré cela, la part modale des transports en commun a augmenté de 1 % seulement.

Le nombre de déplacements en voiture est resté stable, mais sa part a baissé, du fait de l'augmentation globale du nombre de déplacements. Il s'agit en l'occurrence d'un fait nouveau, même si la voiture reste un mode de déplacement massivement utilisé (15 millions pour la voiture, contre 8 millions pour les transports en commun). L'usage du vélo a fortement progressé, passant de 300 000 déplacements à 600 000 sur la période. Et la marche, qui avait tendance à décroître, connaît une augmentation massive, de 12 à 15 millions, dépassant presque le nombre de déplacements en voiture.

GRAPHIQUE 6. **Mobilité. Portée et durée des déplacements pour un jour de semaine**



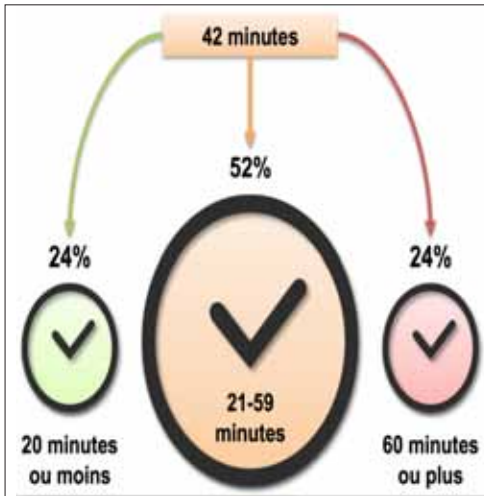
Source: Egt 1976-2010, Stif – Driea – Omnil. © Iau-Idf.

Les déplacements liés au travail

Les déplacements liés au travail restent structurants dans la vie quotidienne des Franciliens. La part des déplacements domicile-travail avoisine pour eux les 20 %, représentant 41 % des kilomètres parcourus et 30 % du temps passé à se déplacer. Selon que l'on s'intéresse au nombre de déplacements, au temps passé à se déplacer ou au nombre de kilomètres parcourus, la vision de la part modale change. Cette évolution est d'autant plus vraie pour les actifs, catégorie de la population pour laquelle la part des déplacements domicile-travail représente 33 %, soit 60 % des kilomètres parcourus et au moins la moitié du temps passé à se déplacer. En moyenne, la portée des déplacements domicile-travail est d'environ 10 kilomètres – elle a légèrement augmenté par rapport à 2001 – et le trajet domicile-travail est de 42 minutes, soit près de une heure et demie pour l'aller-retour. Cependant, le détail de ces 42 minutes montre que de

grandes différences existent entre les individus, et selon les lieux : 24% des personnes mettent moins de 20 minutes pour aller travailler, quand 24 % mettent plus d'une heure.

GRAPHIQUE 7. Répartition des actifs franciliens selon la durée de leur trajet domicile-travail



Source : Egt 1976-2010, Stif – Driea – Omnil. © Iau-Idf.

La part des temps de déplacement courts, très importante en 1976 (date à laquelle 40 % des personnes mettaient moins de 20 minutes pour aller travailler), diminue, pour atteindre 24 % en 2010. Les temps longs progressent donc, notamment parce que la part des personnes travaillant près de leur domicile est devenue très minoritaire.

Les « pendulaires intensifs », ceux qui mettent plus d'une heure pour aller travailler, sont à 28 % des hommes et 21 % des femmes ; 31 % résident en Seine-Saint-Denis et 30 % dans le Val-d'Oise ; ce sont pour 28 % d'entre eux des ouvriers.

Selon l'enquête nationale transport, la durée moyenne des déplacements domicile-travail en Île-de-France est sensiblement identique que l'on réside à Paris (31 minutes), en petite couronne (33 minutes) ou en grande couronne (36 minutes)². Mais plus on s'éloigne de Paris, plus les situations extrêmes sont importantes. C'est en grande couronne que s'observe le plus d'actifs à la fois habitant à plus d'une heure de leur travail (24 %, contre 8 % à Paris) et à moins d'un quart d'heure (21 %, contre 11 % à Paris). Notons que, en province les temps très longs n'existent pas ou peu.

² La variation des chiffres entre les enquêtes Emd et Ent est due aux méthodes de calcul utilisées.

Un budget-temps de transport en augmentation

En Île-de-France, le système de transport en commun est principalement utilisé par les cadres, excepté très tôt le matin, tranche horaire majoritairement investie par les ouvriers. Alors que les cadres bénéficient d'horaires de travail plutôt fixes, les ouvriers travaillent plus en horaires décalés, le week-end ; leur mobilité est beaucoup plus contrainte. Par ailleurs, les emplois de cadre ou d'employé sont plutôt centralisés, tandis que les emplois d'ouvrier sont plus dispersés.

De 1976 à 2010, le budget-temps de transport des Franciliens a augmenté, remettant ainsi en cause la conjecture de Zahavi³ qui postulait sa constance. Si cette théorie est avérée jusque dans les années 1980, le progrès technologique ayant bien accru la rapidité des temps de transport à distance égale, les distances parcourues se sont allongées. Ainsi, s'il est vrai que l'on va plus loin, on se déplace aussi plus longtemps.

Le budget-temps de transport a crû fortement entre 1983 et 1991 (+ 1 % par an), s'est stabilisé jusqu'à 2001 (+ 0,3 % par an), puis a augmenté fortement à partir de 2001 (+ 1,2 % par an). En 2010, les Franciliens consacrent un quart d'heure de plus qu'au début des années 1980 à leurs déplacements.

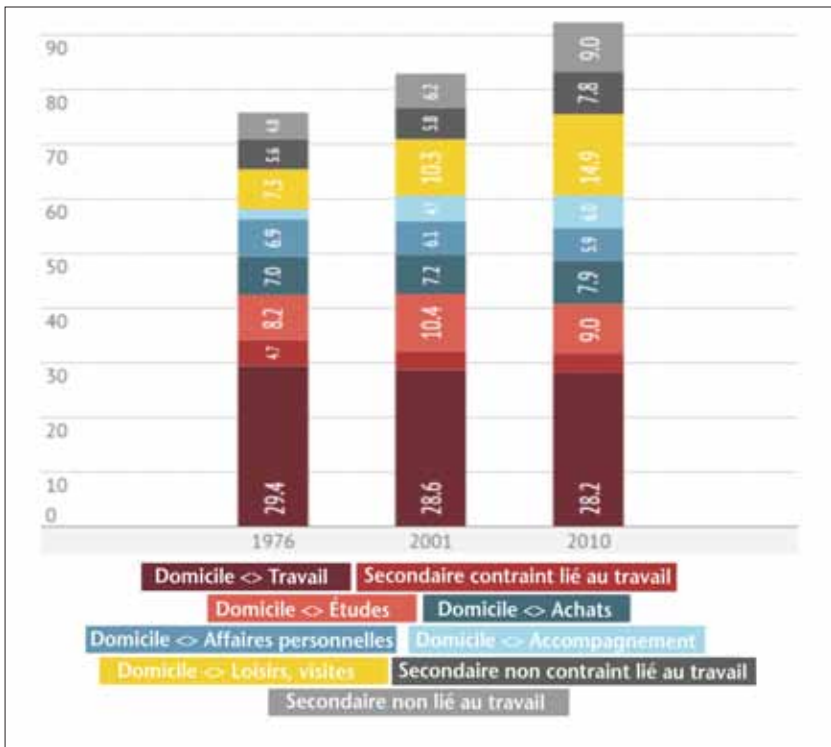
La nature de ces déplacements a également évolué. De 1976 à 2009, l'évolution du rapport entre les déplacements pour le travail et les études d'une part, les déplacements privés de l'autre montre que les premiers régressent, même s'ils restent dominants en temps de déplacement. En 2010, la situation s'inverse : les déplacements travail/études sont moins nombreux que les déplacements privés (mais prennent autant de temps qu'en 2001), ces derniers passant désormais en tête en termes de temps de déplacement.

On distingue deux types d'activités privées ayant fortement contribué à l'accroissement du budget-temps de transport : les loisirs et les déplacements secondaires, c'est-à-dire les déplacements n'ayant pas pour origine le domicile. Réduction du temps de travail, accroissement du temps libre, vieillissement de la population... les modes de vie ont évolué au profit des temps de loisirs ; mais les manières mêmes de se déplacer se complexifient, les déplacements s'enchaînant souvent, afin de gagner du temps.

Enfin, la stabilité du budget-temps de transport lié au travail ne doit pas masquer des évolutions importantes : les déplacements sont moins nombreux – parce que moins de personnes travaillent (chômage), parce que l'on ne rentre plus chez soi pour déjeuner, parce que la durée de travail hebdomadaire a été réduite, parce que le télétravail s'est développé, etc. – mais ils sont plus longs en distance et en temps, notamment pour les ouvriers.

³ La conjecture de Zahavi, du nom de son concepteur, Yacov Zahavi, postule que les déplacements de la vie quotidienne se font à budget-temps de transport (Bt) constant et que leur portée spatiale est fonction de la vitesse de déplacement. Avec l'accélération des transports, ce n'est pas le temps passé pour la mobilité qui diminue, mais la distance parcourue qui augmente.

GRAPHIQUE 8. Évolution du budget-temps de transport selon les activités entre 1976 et 2010



Source: Egt 1976-2010, Stif – Driea – Omnil. © Iau-Idf.

Une baisse, inégalement répartie, de la mobilité automobile

Le trafic routier a connu une forte hausse dans les années 1980, a ralenti dans les années 1990, puis s'est stabilisé à partir des années 2000. L'enquête générale transports confirme ces tendances : stabilité du nombre de déplacements en voiture entre 2001 et 2010 malgré la croissance de la population ; à quelques nuances près cependant, qui marquent un creusement des écarts : si la mobilité automobile baisse continuellement depuis les années 1990 à Paris et dans la petite couronne (fortement depuis les années 2000), elle continue de croître pour la grande couronne.

La croissance de l'usage de l'automobile dans les années 1980 et 1990 doit beaucoup à la croissance de son usage par les femmes. Avec la forte croissance de leur taux d'activité (de 54 % à 79 % entre 1968 et 2008), les femmes ont eu de plus en plus recours à l'automobile, notamment pour aller travailler. Alors que la mobilité automobile des hommes commençait à reculer dans les années 1990, celle des femmes continuait de progresser. Mais, depuis les années 2000,

elle se stabilise voire baisse également. Ce moteur de la croissance automobile est donc aujourd'hui éteint ou en voie d'extinction.

De la même manière, les retraités ont beaucoup contribué à la croissance de la mobilité en voiture. Ceux qui étaient à la retraite dans les années 1980 étaient peu motorisés et n'avaient souvent simplement pas le permis. Les nouveaux retraités ont grandi durant l'âge d'or de l'automobile et sont aujourd'hui au moins aussi souvent titulaires du permis et possesseurs d'une voiture que les autres Franciliens, sinon plus. Si moins de 50 % des retraités avaient le permis de conduire dans les années 1980, c'est le cas de 78 % des femmes et de 95 % des hommes retraités aujourd'hui. Cependant, ce phénomène arrive vraisemblablement lui aussi à saturation.

À l'autre bout de la chaîne générationnelle, chez les plus jeunes, on observe le phénomène inverse, avec une baisse significative du taux de possession du permis de conduire dans les jeunes générations : 35 % des 18-24 ans avaient le permis de conduire en 1983, contre 19 % en 2010. Les raisons en sont autant économiques (coût du permis, de la voiture, du carburant, offre de transports en commun plus avantageuse) que générationnelles : le rapport à l'automobile a évolué, les nouvelles technologies de l'information et de la communication se sont largement substituées à la voiture comme symbole de liberté. Cette baisse de la possession du permis de conduire chez les jeunes correspond vraisemblablement à un report plus qu'à un refus, mais contribue à la baisse de la mobilité automobile dans son ensemble.

Ce phénomène inédit et générationnel n'est pas spécifique à l'Île-de-France : il touche tous les pays de l'OCDE, y compris des pays où l'automobile est reine comme les États-Unis ou le Canada. Le rapport à l'automobile a changé tant du point de vue des individus (distinction entre possession et usage) que des acteurs qui accompagnent ce mouvement (services de covoiturage, auto-partage, etc.).

Néanmoins, on observe en Île-de-France une forte différenciation de ce phénomène selon les territoires : en grande couronne, l'usage de l'automobile continue de croître dans les espaces ruraux et les agglomérations secondaires ; mais il se stabilise, voire baisse légèrement, dans les pôles urbains. Pour encourager la diminution de l'usage de l'automobile, il faut offrir aux personnes qui se sont engagées dans un choix alternatif (transports en commun, vélo, marche) la possibilité de se déplacer efficacement – sans toutefois oublier celles qui pourront très difficilement se passer de l'usage de leur voiture.

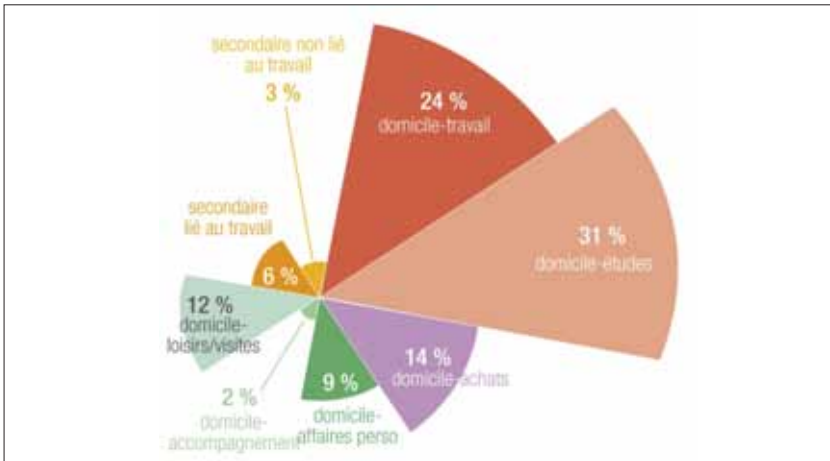
La réhabilitation du vélo... pour certaines catégories sociales

Après une longue période de baisse, l'usage du vélo a fortement augmenté en vingt ans. On est passé de 300 000 déplacements en 2001 à plus de 600 000 en 2010. Mais, le nombre de déplacements total ayant augmenté, la part modale du vélo reste toutefois plus faible qu'elle ne l'était dans les années 1970.

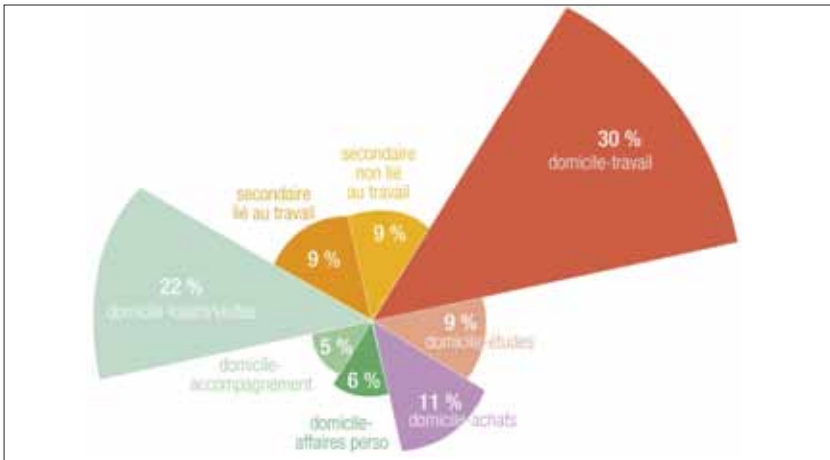
Par ailleurs, le vélo est utilisé différemment aujourd’hui. Dans les années 1970, il servait à hauteur de 31 % aux déplacements domicile-études – les enfants allaient encore à l’école en vélo –, contre 9 % aujourd’hui.

GRAPHIQUE 9. Usage du vélo selon l’activité motivant le déplacement

- En 1976



- En 2010



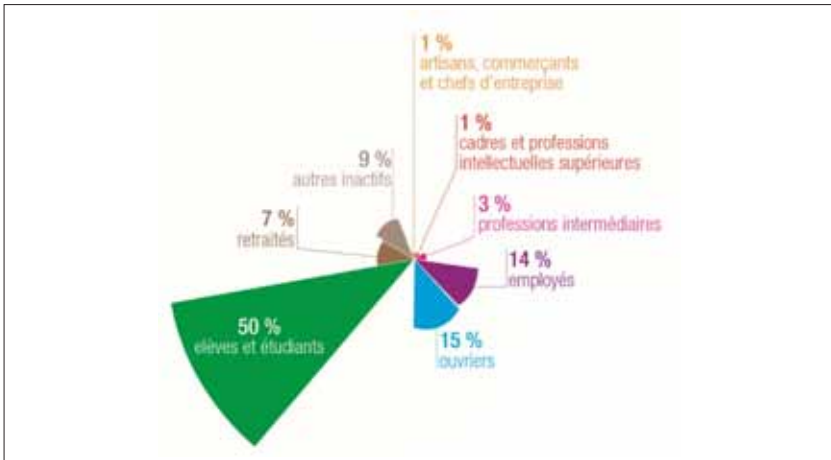
Source: Egt 1976-2010, Stif – Driea – Omnil. © Iau-Idf.

L’usage du vélo pour aller travailler progresse en Île-de-France, avec 190 000 déplacements domicile-travail quotidiens, ces derniers représentant environ 30 % des déplacements vélo aujourd’hui, et en constituant donc le premier motif d’usage. L’usage du vélo est également en progression pour les déplacements domicile-loisirs.

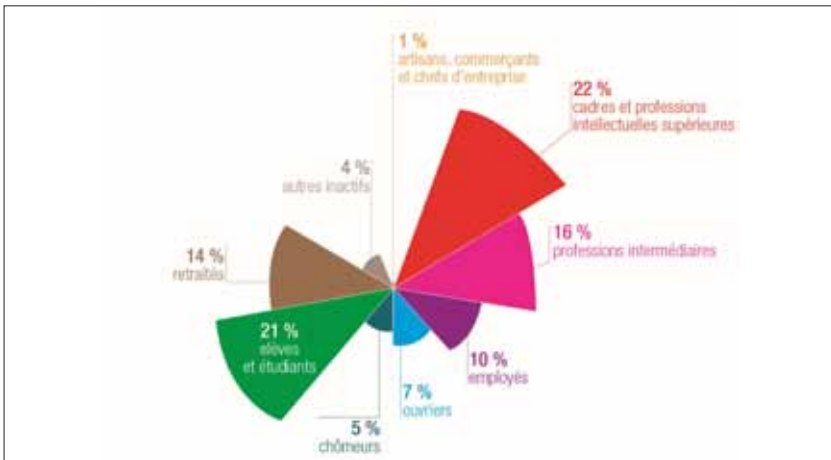
Avec la raréfaction de son usage pour aller à l'école, le poids des plus jeunes dans la mobilité à vélo s'est effondré. En 1976, la moitié des déplacements à vélo étaient le fait des élèves et des étudiants (dont 36 % pour les seuls 6-14 ans). Aujourd'hui, cette part est à peine supérieure à 20 %, alors même que le poids de cette tranche d'âge dans la population a légèrement progressé (de 21 % à 23 %).

GRAPHIQUE 10. Usage du vélo selon la catégorie sociale

- En 1976



- En 2010



Source : Egt 1976-2010, Stif – Driea – Omnil. © Iau-Idf.

Les ouvriers forment une autre catégorie dont le poids dans la mobilité vélo s'est fortement réduit : de 15 % des déplacements en 1976 à 7 % en 2010. Mais cette baisse est liée à celle de leur poids dans la population, qui a diminué dans

les mêmes proportions : les ouvriers utilisent autant le vélo aujourd'hui qu'avant, ils sont seulement beaucoup moins nombreux.

En revanche, deux catégories ont vu leur mobilité à vélo augmenter très fortement : les cadres et les professions intermédiaires. Certes, leur poids dans la population s'est largement accru, particulièrement pour les cadres, passant pour les deux catégories cumulées de 18 % à 26 %, mais leur poids dans la mobilité vélo a, lui, quasiment été multiplié par dix : de 4 % à 38 %. Il est ici intéressant de constater à quel point la représentation sociale construite autour d'un mode de transport peut engendrer des bouleversements de son usage.

Pour conclure

Il a toujours été tentant d'approcher la mobilité et ses évolutions sous l'angle disruptif ; c'est peut-être encore plus vrai aujourd'hui. Les ruptures potentielles existent, elles sont même nombreuses. Certaines peuvent transformer radicalement la mobilité et avoir même un impact bien au-delà de la seule sphère des transports – pensons ici au véhicule autonome, ou au concept de *Mobility As A Service*⁴ (Maas).

Toutefois, ces ruptures ne doivent pas faire oublier les fortes inerties touchant les systèmes de mobilité des grandes agglomérations. Certaines transformations actuellement à l'œuvre, comme le *peak-car*⁵, sont la résultante de mouvements de fond, de transformations sociétales entamées il y a bien longtemps.

Enfin, ces éventuelles ruptures doivent aussi nous inciter à la vigilance afin que les politiques publiques accompagnant ces évolutions n'oublient pas que tous les territoires et toutes les personnes ne sont pas égaux face au changement. Ce sont sur ces écarts qu'elles doivent s'appuyer pour aller vers une mobilité plus inclusive. ●

⁴ « La mobilité en tant que service ».

⁵ Par analogie avec le « peak-oil » (pic de production du pétrole), le « peak-car » fait référence au sommet de la courbe de croissance de la mobilité automobile qui précède la baisse de celle-ci. Cf. www.omnil.fr/IMG/pdf/nr_620-peakcar_jau.pdf



La métropole et son métro

Vers quelles recompositions socio-spatiales ?

Nicolas Rio

consultant, coopérative-conseil Acadie¹

L'impact d'une infrastructure de transport dépend essentiellement du contexte dans lequel elle prend place – contexte territorial, conjoncture économique et financière, etc. –, qui détermine les effets d'entraînement et la manière dont les acteurs et les habitants se l'approprient. En quoi le nouveau métro qu'est le Grand Paris Express² devrait-il transformer la région Île-de-France ? Les travaux menés par la coopérative Acadie apportent des éléments de réponse à cette question. Positifs ou négatifs, les effets de ce nouveau réseau de transport dépendront de la façon dont l'accompagneront l'ensemble des acteurs contribuant à structurer le territoire.

Le Grand Paris Express n'est pas un métro tout à fait comme les autres, ce n'est pas un nouveau Rer. Il n'a pas pour objectif de desservir des territoires qui ne l'étaient pas – la carte du réseau montre bien qu'il y a très peu de nouvelles gares : il apporte de nouvelles interconnexions pour renforcer l'accessibilité de l'Île-de-France. Ce constat est particulièrement net pour la ligne 15, la rocade de première

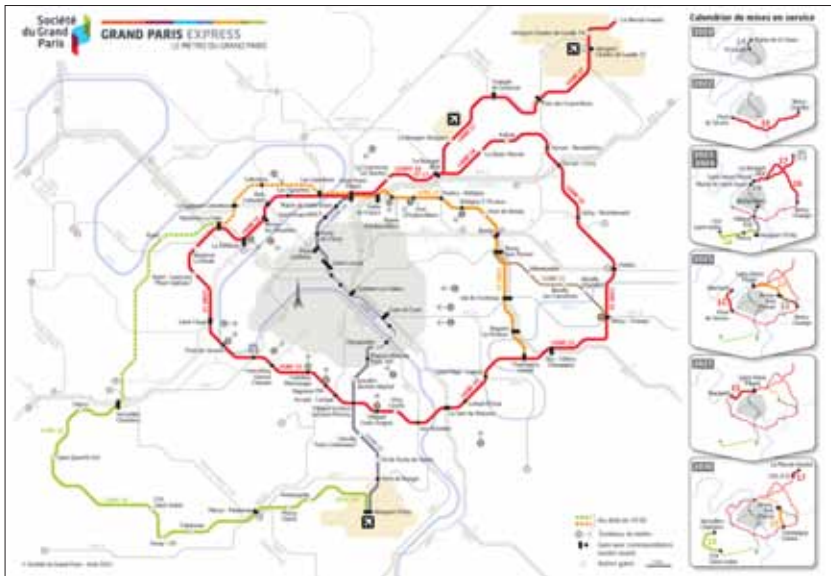
¹ La coopérative Acadie, née en 1978, associe des consultants géographes, sociologues, politistes et urbanistes de formation autour d'un domaine de réflexion et d'action : les rapports entre politiques publiques et territoires. www.acadie-cooperative.org

² Ce réseau de transport représente l'axe stratégique essentiel du projet du Grand Paris. Il prévoit, à l'horizon 2030, le prolongement de deux lignes de métro existantes (11 et 14) et la construction de 200 km de lignes nouvelles pour relier les territoires de la région Île-de-France : une ligne en rocade autour de Paris (ligne 15) et trois lignes de périphérie à périphérie (lignes 16-17-18). 68 nouvelles gares seront également édifiées.

couronne. Il est en revanche moins net pour la ligne 18, qui a pour principal enjeu de desservir le territoire de Paris-Saclay, qui manque de modes de transport structurants, et pour la ligne 16, la ligne la plus emblématique pour les territoires de la politique de la ville car desservant notamment les villes de Clichy-Montfermeil.

Par ailleurs, ce nouveau métro signe le passage d'une « logique de corridors », du centre vers la périphérie, à une « logique de rocade », qui a pour fonction de renforcer le maillage de la première couronne afin d'atténuer la structuration en faisceaux de l'Île-de-France. En effet, l'analyse des mobilités quotidiennes mais aussi résidentielles montre que les ménages et les entreprises installés le long des faisceaux Rer continuent à les suivre lorsqu'ils déménagent. Le Grand Paris Express atténue cette structuration en interconnectant les différents faisceaux Rer existants, apportant en première couronne un maillage qui était jusqu'ici le monopole de Paris *intra-muros*.

Le tracé du Grand Paris Express



Source : Société du Grand Paris, avril 2015.

Le Grand Paris Express est certes un projet de transport, mais c'est donc surtout un projet d'aménagement. Les projets d'aménagement autour des gares du nouveau métro sont très nombreux ; ils lui sont cependant souvent antérieurs. Ainsi, ce sont les projets d'aménagement qui ont fait venir le métro, plus que l'inverse, même si celui-ci a contribué à amplifier la programmation des opérations et en a parfois accéléré la réalisation. De même que l'aménagement lié au

Rer ne s'est pas limité aux abords des gares Rer mais a structuré tout le développement de la banlieue parisienne, notamment avec les villes nouvelles, l'aménagement lié au Grand Paris Express ne se limite pas non plus aux abords des gares ; il concerne le périmètre de la première couronne, avec un objectif de densification et, plus globalement, l'ensemble du territoire.

Un projet d'aménagement avec pour objectif la mutation de la première couronne grâce à l'augmentation de son maillage en transports en commun



Source : Atelier parisien d'urbanisme (Apur)³, Observatoire des quartiers de gare du Réseau du Grand Paris Express (Rgpe)

Les effets du Grand Paris Express du point de vue des territoires

Du point de vue des territoires, le Grand Paris Express devrait plutôt accélérer des tendances déjà à l'œuvre. Mais les quartiers en politique de la ville ne seront pas les plus touchés. Les projets de tramway, notamment le T1, auront des effets sur ces quartiers sur le plan urbain, en termes de desserte ou d'aménagement, avec la requalification des espaces publics ; ces derniers seront certes transformés par le Grand Paris Express, mais moins par l'infrastructure que par les conséquences du rebond des mutations des autres territoires.

³ L'Atelier parisien d'urbanisme (Apur), association régie par la loi 1901, a été créé le 3 juillet 1967 par le Conseil de Paris. Il a pour missions de documenter, analyser et développer des stratégies prospectives concernant les évolutions urbaines et sociétales. www.apur.org

La spécialisation sociale des territoires

Le Grand Paris Express recomposera notamment la spécialisation sociale des territoires. En effet, si l'accessibilité, devenue plus uniforme sur le territoire, devient un critère moins important, d'autres critères tenant à l'endogamie sociale prévaleront probablement dans les choix résidentiels. Mais il y aura surtout un effet de recomposition en termes d'échelle. Les acteurs professionnels anticipent plutôt une diminution de la spécialisation sociale à l'échelle macro, avec une atténuation du déséquilibre Est-Ouest, mais au prix de son augmentation à l'échelle micro, avec une hausse des écarts au sein même des communes.

Deux phénomènes seraient susceptibles de provoquer l'atténuation du déséquilibre Est-Ouest. Le premier est celui de la gentrification⁴. Il a pour l'instant peu d'impact, parce qu'il est assez faible en termes quantitatifs et, surtout, parce qu'il est extrêmement concentré sur quelques communes : Paris *intra-muros*, avec la gentrification de l'Est parisien et des communes limitrophes à Paris, desservies par le métro. C'est par exemple le cas de Montreuil avec la ligne 9, Ivry-sur-Seine avec la ligne 7, Les Lilas avec la ligne 11. Avec le Grand Paris Express, le processus de gentrification va probablement se diffuser dans l'Est francilien, de la petite couronne vers la moyenne couronne. Ce processus ne concernerait plus uniquement les communes limitrophes de Paris comme Montreuil ou Gentilly, mais aussi Rosny-sous-Bois, Bondy, Arcueil, Cachan et Villejuif. Il toucherait aussi des banlieues plus populaires, la mise en lien de ces territoires par le Grand Paris Express accélérant le phénomène de gentrification des banlieues ouest vers les banlieues est.

Le deuxième phénomène, relié au premier, est le renforcement de l'attractivité de communes qui, restées jusqu'ici hors marché sur le plan résidentiel, vont se trouver sur le tracé du métro. Évidemment, l'écart sera d'autant plus grand pour celles peu attractives aujourd'hui. C'est le cas de Champigny-sur-Marne, Neuilly-sur-Marne, Chevilly-Larue, Bondy. Ce regain d'attractivité devrait rééquilibrer leur structure sociale par rapport à la moyenne francilienne. À l'inverse, l'Ouest, qui est aujourd'hui mieux connecté au bassin d'emploi, verra son attractivité diminuer du fait de l'uniformisation de l'accessibilité et d'un potentiel de densification moins important que celui de l'Est francilien.

Au niveau micro, c'est-à-dire à l'intérieur d'une même commune, l'évolution prendra sans doute la voie d'une hausse des écarts entre les quartiers. Le processus de gentrification est extrêmement sélectif : il ne concerne pas l'ensemble d'une commune mais seulement certains quartiers, plutôt les quartiers d'habitat privé et les quartiers d'habitat pavillonnaire, parce que ce sont les plus attractifs

⁴ La gentrification ou « embourgeoisement urbain » en français, est un phénomène par lequel des personnes plus aisées s'approprient un espace initialement occupé par des habitants ou usagers moins favorisés, transformant ainsi le profil économique et social d'un quartier au profit exclusif d'une couche sociale supérieure.

aujourd'hui et parce que le potentiel de valorisation immobilière y est le plus important.

Le Grand Paris Express aura ainsi finalement assez peu d'impact sur les quartiers de la politique de la ville, notamment sur les quartiers d'habitat social, qui ont une inertie de peuplement beaucoup plus importante que les quartiers d'habitat privé. Il y aurait donc une hausse des écarts, soit en termes de revenus, soit en termes de catégories socio-professionnelles (les deux étant liés) entre les quartiers d'une même commune, avec de plus en plus de communes socialement composites. Montreuil illustre aujourd'hui parfaitement ce phénomène.

La spécialisation fonctionnelle des territoires

Du point de vue économique, le risque au contraire est celui d'une amplification de la spécialisation fonctionnelle des territoires au niveau régional. En effet, le Grand Paris Express va moins conduire à mieux répartir les emplois sur tout le territoire qu'à les concentrer sur les pôles d'emploi déjà existants – Paris *intra-muros*, La Défense et, de plus en plus, la plaine de Saint-Denis, Issy-les-Moulineaux et le secteur du Val-de-Fontenay –, ce qui devrait provoquer une amplification du décalage entre la géographie des logements et la géographie des emplois.

Quelle sera l'articulation entre le Grand Paris Express et la rénovation urbaine? Sachant que le programme national de rénovation urbaine s'achève au moment où le métro s'implante, comment faire jouer l'effet d'entraînement entre ces deux dynamiques en complet décalage temporel?

Les effets du Grand Paris Express du point de vue des individus

Du point de vue des individus, le Grand Paris Express, en améliorant l'accessibilité de l'Île-de-France, rendra aussi plus accessibles les différentes ressources de la métropole. L'Atelier parisien d'urbanisme (Apur) a montré l'évolution de l'accessibilité depuis une gare de départ, en 2013 et à l'horizon 2030. On retrouve ici l'effet faisceaux Rer, même si toutes les villes n'en bénéficient pas de la même manière. Le territoire de Clichy-Montfermeil, par exemple, est particulièrement enclavé. Le Grand Paris Express n'améliorera pas nécessairement sa connexion à Paris, mais il permettra de l'ouvrir à d'autres faisceaux Rer – avec la ligne 16, la plus à l'est, ou la ligne 15.

Évolution des territoires accessibles depuis une gare pour un trajet de 45 minutes en transports en commun

Saint-Denis, Pleyel



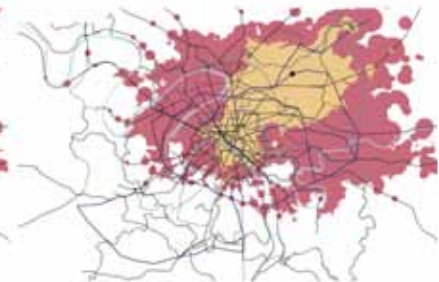
La Courneuve, Six-Routes



Le Bourget, Rer



Le Blanc-Mesnil



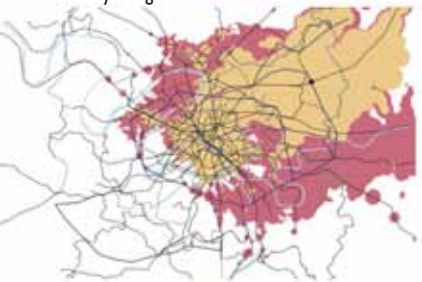
Aulnay-sous-Bois



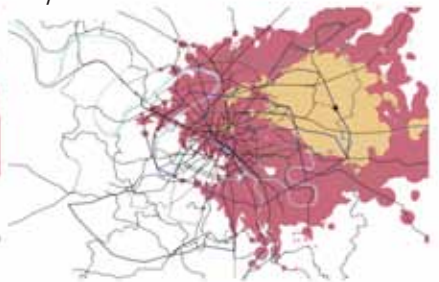
Sevran, Beaudottes

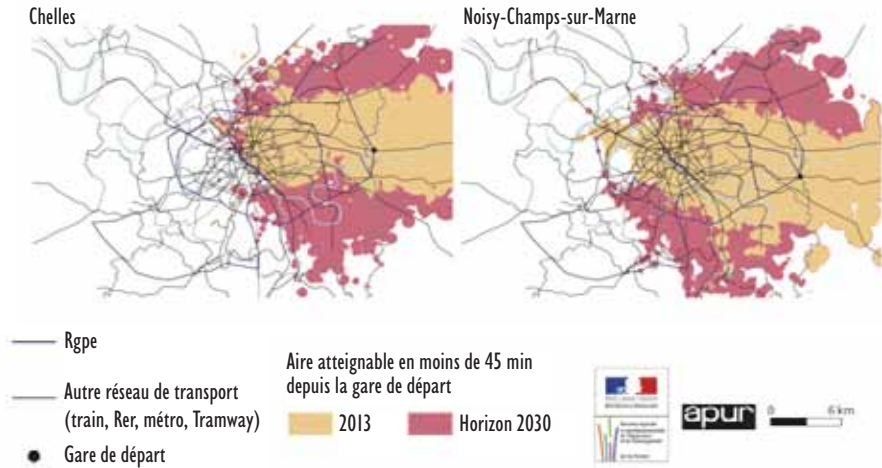


Sevran – Livry-Gargan



Clichy-sous-Bois – Montfermeil





Source : Driea, Service de la connaissance, des études et de la prospective (Scep), 2014.

@ Atelier parisien d'urbanisme, 2015.

Note de lecture : Le calcul réalisé par la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (Driea) prend en compte comme transports en commun le Transilien, le Rer, le métro, le tramway et les principales lignes de bus, et intègre une fin de parcours en marche à pied, à une vitesse de 5 km/heure, mais pas les éventuels effets de coupure pouvant exister localement dans les cheminements piétons. Lorsque certaines gares n'existent pas encore ou qu'il ne se trouve pas dans le futur quartier de gare une station du réseau ferré (Le Blanc-Mesnil par exemple), l'isochrone est déterminé à partir de la station de bus la plus proche.

Le Grand Paris Express entraînera un renforcement de l'accès à l'emploi et aux équipements situés sur les faisceaux Rer, mais aussi un renforcement de l'accès au logement. Le nouveau métro suscitera en effet un choc sur l'offre de logements et ouvrira géographiquement la mobilité résidentielle des ménages. Mais, contrairement à ce qu'avait annoncé Christian Blanc⁵ dans les années 2010, qui évoquait un réseau économique plutôt à destination des cadres, reliant les grands pôles d'affaires de l'Île-de-France, le nouveau métro aura surtout des effets sur les déplacements de banlieue à banlieue. Or quels sont les actifs qui effectuent le plus ce type de déplacements ? Ce sont les pendulaires intensifs⁶, c'est-à-dire les ménages ouvriers ou les professions intermédiaires. En réalité, le Grand Paris Express n'aura que très peu de conséquences en termes de mobilité sur l'intérieur de la boucle ; il représentera surtout un vrai changement pour ceux qui sont à l'extérieur, c'est-à-dire les ménages habitant le long du tracé, et tout particulièrement ceux habitant en grande couronne qui, pour passer d'un faisceau Rer à un autre, n'auront plus besoin de revenir à Paris jusqu'à la gare de Lyon, Châtelet ou Saint-Michel, mais pourront effectuer le changement au niveau du Grand Paris Express.

⁵ Christian Blanc entre au gouvernement le 18 mars 2008 comme secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale, et travaille sur le Grand Paris.

⁶ Les personnes effectuant plus de deux heures de transport par jour pour aller et revenir du travail.

Mais le Grand Paris Express n'aura pas seulement ces effets positifs en termes de déplacements. Car, en même temps qu'il ouvre les possibles et élargit l'accès à des emplois jusqu'ici inaccessibles d'un faisceau à l'autre, il intensifiera la concurrence sur ces emplois jusqu'alors naturellement « réservés » aux résidents d'un faisceau. Il générera également une intensification de la concurrence sur le logement, les communes hors marché immobilier jusqu'à présent accessibles aux ménages résidant sur ce territoire devenant attractives à des ménages plus aisés mais n'ayant pas les moyens de se loger à Paris *intra-muros* ou dans les banlieues plus aisées. Cette augmentation de l'accessibilité et de la mobilité risque bien de se traduire par une accentuation du décalage entre les individus mobiles et ceux qui le sont moins.

Des enjeux nouveaux pour les habitants des quartiers de la politique de la ville

En améliorant les mobilités et l'accessibilité aux ressources de la région Île-de-France, le Grand Paris Express augmente aussi la concurrence entre les individus du territoire francilien, aussi bien en termes d'accès aux ressources diverses de ce territoire qu'en termes de logement et d'emploi.

Alors que les politiques d'insertion sont essentiellement tournées vers le local, comment permettre aux individus habitant des territoires jusqu'ici très enclavés de bénéficier des ressources de la métropole situées à l'extérieur de leur territoire et désormais beaucoup plus facilement accessibles ? Les actifs peu qualifiés sont-ils condamnés à ne trouver un emploi que sur leur territoire, *via* les clauses d'insertion par exemple ?

La mobilité est en effet une compétence qui s'acquiert et l'égalité d'accès à la mobilité est une question cruciale pour les habitants des quartiers de la politique de la ville. Penser leur accompagnement à l'usage d'un réseau profondément recomposé est un des enjeux de la transformation en cours, notamment en combinant la proximité avec les publics – ce que font très bien les maisons de l'emploi – avec une vision métropolitaine des ressources liées à l'emploi mais aussi à la formation, aux équipements culturels, etc.

Il faudra enfin se préoccuper de la liaison entre lieux d'habitation et gares, c'est-à-dire s'intéresser aux réseaux de bus et à la question des mobilités actives, enjeu particulièrement important pour les quartiers en politique de la ville.

Les effets du Grand Paris Express se produisent dès maintenant en termes d'aménagement – en particulier concernant toutes les gares de la ligne 15. C'est donc aujourd'hui qu'il faut les anticiper, les accompagner ou, là où cela est nécessaire, les infléchir, notamment en les intégrant dans les contrats de ville et les politiques publiques. ●



Mobilité, logement, emploi. Plus de cohérence est-il envisageable ?

Emre Korsu

maître de conférences à l'université de Paris-Est – Marne-la-Vallée,
laboratoire Ville, Mobilité, Transport

La question de la mobilité effective, subie ou choisie, est révélatrice des inégalités sociales dans les territoires. En Île-de-France, où marché du logement et marché de l'emploi sont en tension et particulièrement disjoints, ces inégalités sont très marquées. Peut-on imaginer un espace francilien plus cohérent dans son offre de logements et d'emplois ? Et envisager la réduction de cette fracture sociale ?

Emploi, logement, services et équipements structurent la vie des habitants ; et non seulement leurs déplacements (distances parcourues et durées), mais aussi la part du budget qu'ils leur consacrent. Dans tous ces domaines, le vécu des habitants est très fortement différencié.

La mobilité au quotidien en Île-de-France : des vécus socialement différenciés

Les victimes de la mobilité sont de deux types : d'un côté les personnes en hypermobilité, c'est-à-dire parcourant de grandes distances ou effectuant de nombreux trajets, et y consacrant un temps très élevé ; d'un autre côté les défavorisés de la mobilité, en hypomobilité, qui ne peuvent pas se déplacer, et en souffrent. Cette dualité explique en grande partie la difficulté à saisir la question

des inégalités face à la mobilité. Mais nous verrons aussi qu'hypermobilité et hypomobilité peuvent relever de choix conscients, ce qui ajoute encore à la difficulté de l'analyse.

Logement excentré et emploi situé loin du domicile, manque de services et commerces à proximité du domicile, travail précaire fragmenté sur une multitude de sites, dépendance aux modes de transport les moins efficaces (certains transports en commun, la marche à pied) sont parmi les facteurs expliquant l'hypermobilité. Concrètement, celle-ci a des conséquences sur le coût du transport, qui peut parfois atteindre jusqu'à 40 % du budget d'un ménage ; mais aussi sur la disponibilité pour des activités plus valorisantes et valorisées. L'hypermobilité joue aussi sur la fatigue physique et mentale des individus, le temps dans les transports atteignant parfois trois heures par jour. *De facto*, le quotidien est alors altéré, plus difficile à gérer. C'est le cas en particulier pour les foyers monoparentaux.

Les facteurs produisant de l'hypomobilité sont également multiples. Le manque de ressources financières et le lieu de résidence isolé induisent un rationnement des déplacements. Le manque d'alternative aux déplacements mécanisés, mais aussi des difficultés psychologiques, cognitives ou psychomotrices peuvent également transformer l'utilisation des transports en véritable épreuve. Les migrants notamment sont très souvent victimes de ces difficultés, connaissant mal la langue de leur pays d'accueil ou les codes de l'urbanité, pour ceux qui viennent de territoires ruraux. Cette hypomobilité produit des effets délétères, conduisant à l'isolement social ou même à l'enfermement au domicile, pour les personnes âgées notamment. Quand les déplacements sont rationnés, elle peut aller jusqu'à induire des difficultés à subvenir aux besoins quotidiens. Elle est également souvent synonyme de perte d'accès au marché de l'emploi ou de difficultés importantes de retour à l'emploi. C'est encore non seulement un rétrécissement de l'horizon spatial, mais aussi une déconnexion de la vie sociale.

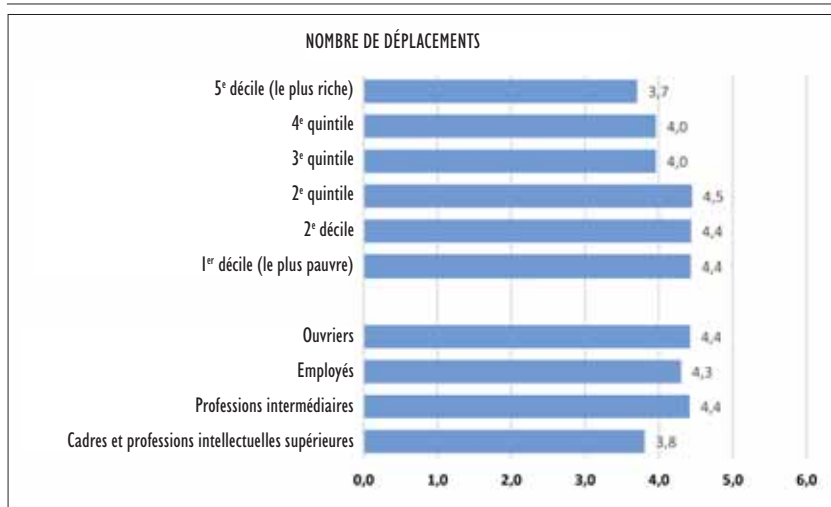
Ces situations ne sont cependant pas toujours subies ; elles peuvent être choisies, car procurant certains avantages, ou relever d'un privilège : des temps de trajet domicile-travail allongés permettent d'avoir une maison avec jardin dans un environnement verdoyant en marge de la ville ; habiter et travailler dans l'hyper-centre parisien et aller de son domicile à son travail à pied ou à vélo ne relèvent pas d'une sous-mobilité pénalisante. L'interprétation des situations d'hypermobilité ou d'hypomobilité s'avère donc complexe, impliquant une analyse fine des circonstances et des choix qui s'expriment derrière ces situations.

Pour traduire en inégalités sociales hypermobilité ou hypomobilité, il faut pouvoir évaluer les marges de manœuvre des personnes les subissant. Or, dans l'immense majorité des cas, y compris pour les plus modestes, des arbitrages sont effectués et les variables d'ajustement existent : il est possible de sortir de situations d'hypermobilité ou d'hypomobilité en faisant des sacrifices sur d'au-

tres plans, en réduisant par exemple la superficie de son logement. Reste que le prix à payer est toujours plus important pour les populations les plus modestes.

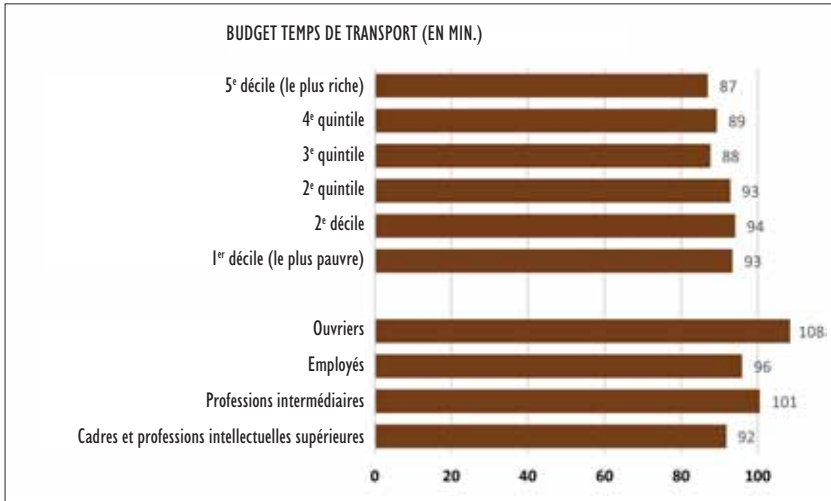
Les statistiques montrent, sans surprise, que les personnes les plus riches ainsi que les cadres et professions intellectuelles supérieures sont les moins pénalisés par les questions de mobilité. C'est en effet le cas aussi bien au niveau du nombre moyen de déplacements quotidiens et du temps moyen passé dans les transports, que de la distance parcourue. Concernant la capacité à se déplacer, des disparités existent aussi, les plus pauvres (1^{er} décile) ayant moins le permis de conduire que les plus riches et ne possédant pas de véhicule (44 % d'entre eux). De la même manière, les dépenses relatives au logement et au transport touchent plus fortement les plus pauvres, contribuant à mettre en lumière la manière dont les inégalités se jouent et se composent au niveau de la mobilité. Ces statistiques mettent en évidence la capacité des catégories les plus riches à maîtriser leurs déplacements, à effectuer des choix. À l'inverse, les catégories les plus défavorisées subissent plus souvent leur situation.

GRAPHIQUE 1. Nombre moyen de déplacements quotidiens selon le niveau de revenu par personne du ménage et la catégorie socio-professionnelle (jour de semaine, personnes de référence et conjoints) (En nombre de déplacements)



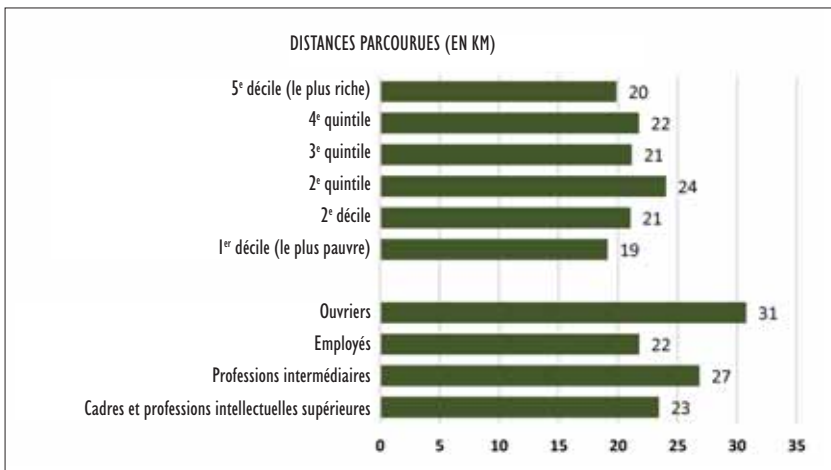
Source : Insee, Enquête globale transport 2010.

GRAPHIQUE 2. Temps moyen passé dans les transports selon le niveau de revenu par personne du ménage et la catégorie socio-professionnelle (jour de semaine, personnes de référence et conjoints) (En minutes)



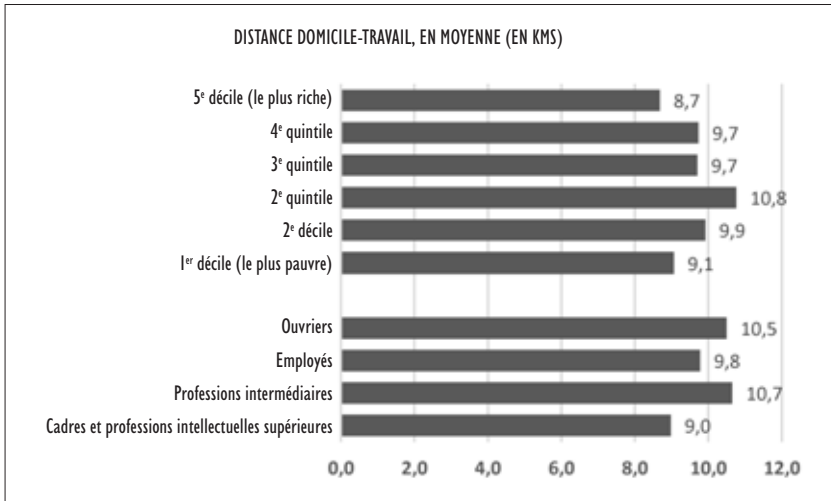
Source : Insee, Enquête globale transport 2010.

GRAPHIQUE 3. Distance moyenne parcourue selon le niveau de revenu par personne du ménage et la catégorie socio-professionnelle (jour de semaine, personnes de référence et conjoints) (En kilomètres)



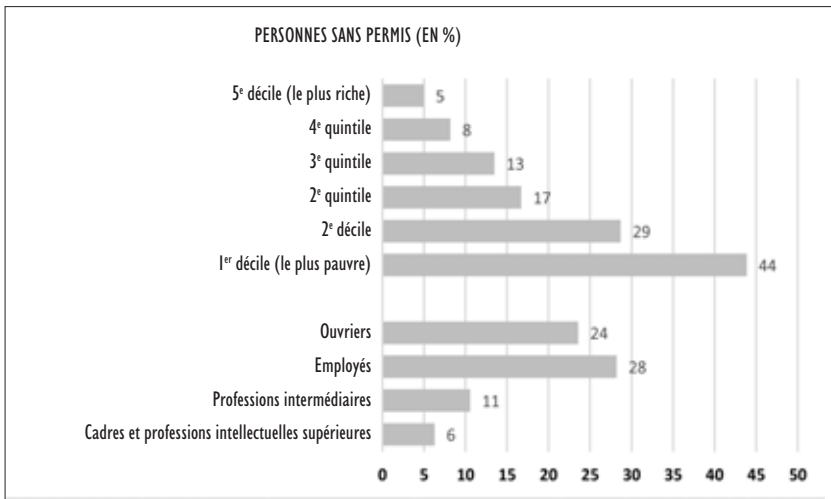
Source : Insee, Enquête globale transport 2010.

GRAPHIQUE 4. Distance moyenne domicile-travail selon le niveau de revenu par personne du ménage et la catégorie socio-professionnelle (jour de semaine, personnes de référence et conjoints) (En kilomètres)



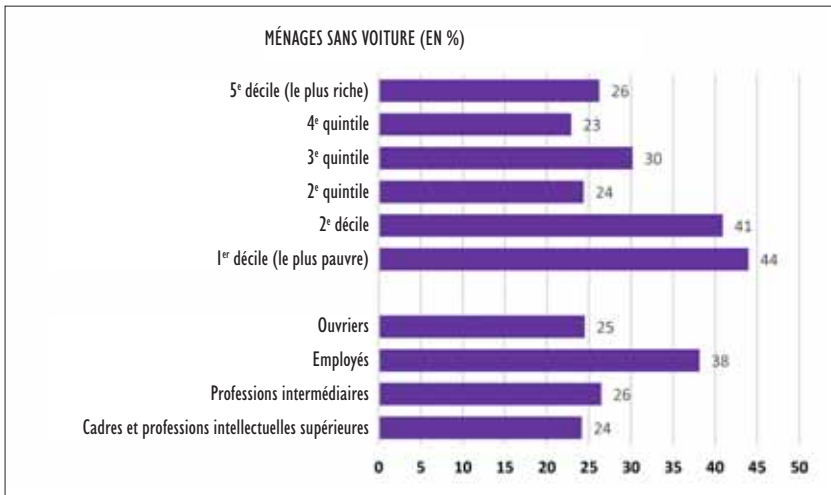
Source : Insee, Enquête globale transport 2010.

GRAPHIQUE 5. Part des personnes sans permis de conduire selon le niveau de revenu par personne du ménage et la catégorie socio-professionnelle (jour de semaine, personnes de référence et conjoints) (En %)



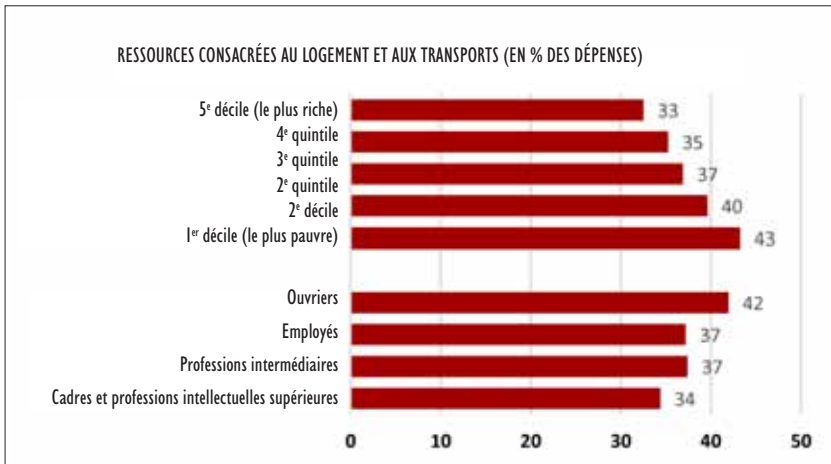
Source : Insee, Enquête globale transport 2010.

GRAPHIQUE 6. Part des ménages non équipés en voiture selon le niveau de revenu et la catégorie socio-professionnelle du chef de ménage (En %)



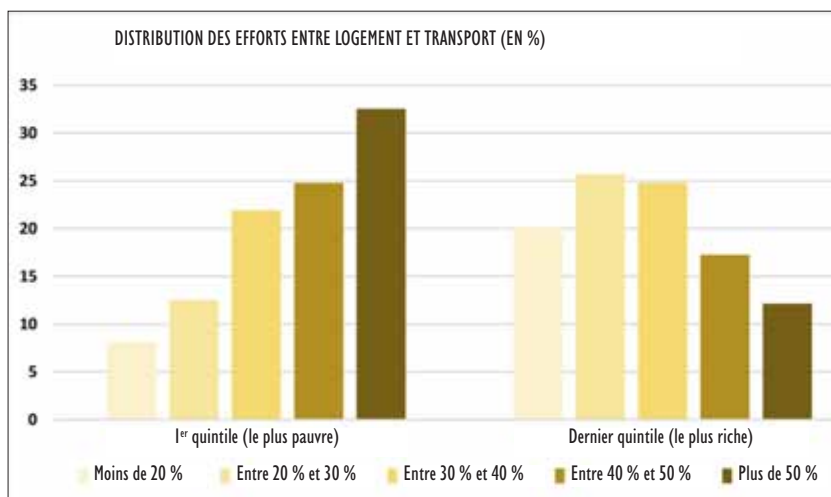
Source : Insee, Enquête globale transport 2010.

GRAPHIQUE 7. Part des dépenses de consommation consacrées au logement et aux transports selon le niveau de revenu et la catégorie socio-professionnelle du chef de ménage (En %)



Source : Insee, enquête Budget des familles, 2006.

GRAPHIQUE 8. Distribution des efforts logement-transport des ménages selon le niveau de revenu et la catégorie socio-professionnelle du chef de ménage (En %)



Source : Insee, enquête Budget des familles, 2006.

Pour une métropole parisienne plus cohérente ?

Réduire les inégalités liées à la mobilité s'avère donc, *a priori*, complexe, puisqu'il s'agit d'identifier les problématiques d'hyper- et d'hypomobilité subies, mais aussi d'envisager des solutions permettant de se déplacer plus facilement en passant moins de temps dans les transports. Logiquement, l'agencement des zones d'habitation, d'emploi, de loisirs, de culture et de commerce est donc concerné au premier chef.

L'ouvrage *La Ville cohérente*¹, édité en 2012 par le Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (Predit), présente plusieurs pistes de travail allant dans le sens d'une meilleure cohérence de l'aménagement urbain et périurbain en Île-de-France. Pour définir ces pistes ont été menées des études empiriques afin de mesurer les potentialités de la métropole parisienne à permettre que chacun vive à proximité des biens et services dont il a besoin, participant ainsi à diminuer les inégalités liées à la mobilité.

Pour ce qui est des questions relatives au logement et à l'emploi, il s'agissait de s'intéresser conjointement aux parcs de logement, aux bassins d'emploi et aux réseaux de transport reliant lieux de domicile et lieux de travail.

¹ Emre Korsu, Marie-Hélène Massot, Jean-Pierre Orfeuill, *La Ville cohérente. Penser autrement la proximité*, Predit, *La Documentation française*, 2012.

Au regard des phénomènes d'hyper- et d'hypomobilité, la « ville cohérente » est une ville dans laquelle tout ménage se loge à proximité d'un emploi et des services et commerces nécessaires à son quotidien. C'est une ville sobre sur le plan de la mobilité ; elle n'est pas pour autant ultracompacte comme l'étaient les villes anciennes. Elle a pour vertu d'éviter les situations extrêmes en termes de mobilité, avec une durée de transport domicile-travail inférieure à trente minutes.

Afin de concevoir cette ville cohérente, on a d'abord procédé à une simulation de cette ville. Puis, une fois détectés les ménages mal localisés (situés donc à plus de trente minutes d'un lieu d'emploi), a été modélisé le relogement virtuel de ces ménages dans un périmètre de trente minutes autour d'un lieu d'emploi, en respectant un minimum de réalisme : les logements alloués aux ménages sont en phase avec leurs caractéristiques sociales, démographiques et économiques (à un ménage ouvrier de la grande couronne de Paris est affecté le même type de logement que celui habité réellement par un ménage ouvrier habitant Paris, donc un petit logement ou un logement social). Une fois ce relogement virtuel des ménages effectué, la comparaison avec l'existant, par surposition de l'image réelle et de l'image virtuelle souhaitée, permet de mettre en évidence la présence d'espaces en déficit de logements pour permettre la vie de tous à moins de trente minutes d'un lieu d'emploi. Quels sont les résultats obtenus ?

Produire des logements là où ils sont nécessaires est-il possible ?

Précisons tout d'abord que cette modélisation ne prend pas en compte les logements vides (320 000 pour l'année 2006 en Île-de-France selon l'Insee, dont 123 000 à Paris et 108 000 en petite couronne). Les résultats mettent en évidence un premier fait brut : un déficit de 160 000 à 190 000 logements. Cela représente seulement 4 % à 4,5 % du parc francilien, soit l'équivalent d'une demi-décennie de construction, selon les standards de la métropole parisienne actuelle². Comblé le déficit ne semble donc pas *a priori* hors de portée. Mais la qualité des logements manquants et leur géographie posent problème. Le déficit de logements est en effet très concentré sur l'hyper-centre, où les logements sociaux sont en nombre insuffisant, tout comme les logements suffisamment grands pour accueillir des familles. La production de 160 000 à 190 000 logements – chiffre *a priori* plutôt modeste – devient un chantier extrêmement compliqué dès lors qu'il implique, et c'est le cas, des constructions dans Paris *intra-muros*.

Réduire la distance domicile-travail est-il envisageable ?

Les Franciliens parcourent des distances quotidiennes relativement élevées notamment pour aller travailler, puisque la distance domicile-travail quotidienne


² Les derniers chiffres (2014-2015) font état de la mise en chantier de 50 000 à 60 000 logements par an. On était autour de 40 000 logements dans les années 2000.

est en moyenne de vingt kilomètres aller-retour. Cette situation est considérée comme inhérente à la géographie des domiciles et des emplois dans la métropole parisienne. Est-ce vraiment le cas? La simulation d'un ré-appariement actifs-emplois a également été réalisée. L'objectif, toujours dans le but de penser une « ville cohérente », est d'obtenir la distance domicile-travail moyenne la plus courte à l'échelle de la métropole parisienne, qui compte environ 4,5 millions d'actifs occupés, pour autant d'emplois. La simulation réalisée a conservé la géographie des emplois, les lieux de résidence des actifs ainsi que leurs qualifications professionnelles et niveaux d'études.

Dans la réalité, les ouvriers à faible niveau d'études ont à effectuer une distance moyenne domicile-travail de 10,5 kilomètres aller-retour au minimum. Une fois le ré-appariement effectué en simulation en vue d'obtenir la distance domicile-travail la plus courte, et en conservant la correspondance des profils socioprofessionnels, cette distance tombe à 4,2 kilomètres. La géographie des emplois et des logements telle qu'elle existe aujourd'hui permet donc, en théorie, de réduire la distance domicile-travail de cette catégorie d'actifs – et donc de jouer sur les phénomènes de mobilité inégalitaire précédemment décrits.

Le résultat est sensiblement identique pour les employés à faible niveau d'études, qui passent en moyenne, en simulation, de 12 kilomètres aller-retour dans la réalité à 5,6 kilomètres pour leur trajet domicile-travail.

Ces chiffres permettent une réflexion sur la réalité de la ville existante. Ils incitent à penser que la géographie des lieux de résidence et des lieux d'emploi autorise théoriquement des distances domicile-travail plus courtes pour toutes les catégories d'actifs. Mais, s'ils indiquent que des trajets domicile-travail plus courts sont théoriquement possibles, ils ne constituent pas des objectifs facilement atteignables dans la réalité : d'autres facteurs sont à prendre en compte, et notamment le fonctionnement des marchés de l'emploi et du logement en région parisienne. Pour l'heure, le fonctionnement de ces deux marchés est intégré par les actifs, avec ses longs trajets, comme un standard inhérent à la vie métropolitaine. Par ailleurs, la préoccupation d'avoir un emploi, où qu'il se trouve, est plus importante pour ces ménages que le trajet, considéré comme moins prioritaire. Enfin, l'époque de l'emploi à vie étant révolue, nombre d'actifs pensent que leur situation est évolutive et attachent donc moins d'importance à une situation vécue comme temporaire. Pour autant, envisager la « ville cohérente » permet de visualiser les marges de progrès existantes pour rapprocher habitat et emploi tout en réduisant les inégalités liées à la mobilité sur le territoire. Cette modélisation invite ainsi à intégrer les questions de temps de trajets et de mobilité dans les projets d'aménagement, tant au niveau du logement qu'à celui des zones d'activité économique. ●



Faire face aux inégalités : connecter les politiques publiques de l'emploi, du logement et des transports

Yannick L'Horty

économiste, professeur à l'université de Paris-Est – Marne-la-Vallée,
directeur de la fédération de recherche
Travail, emploi et politiques publiques (Tepp), Cnrs

La crise de 2008 a eu pour conséquences la dégradation croissante du marché du travail ainsi que l'aggravation de la pauvreté et des inégalités spatiales, qui se sont particulièrement concentrées sur certains territoires. Ce contexte économique et social remet en question les politiques publiques telles qu'elles étaient conçues il y a encore neuf ou dix ans, les modalités de l'action publique dans ces domaines ne semblant plus adaptées aujourd'hui à la nature des problèmes rencontrés. Il semble nécessaire, au niveau national comme au niveau local, de redéployer les grands outils de l'action publique et de repenser leur coordination.

Il existe très peu de travaux de recherche à l'intersection des trois thématiques que sont l'emploi, le logement et les transports, alors que la politique de la ville – notamment la dernière génération des contrats de ville, issus de la réforme de 2014¹ –, les politiques publiques de l'emploi, du logement mais aussi de l'égalité sont structurellement complémentaires. La crise de 2008 et ses conséquences en termes de fracture sociale obligent pourtant à repenser l'efficacité de ces politiques, leurs moyens et leurs objectifs, et à mieux coordonner les actions déployées.

¹ Loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

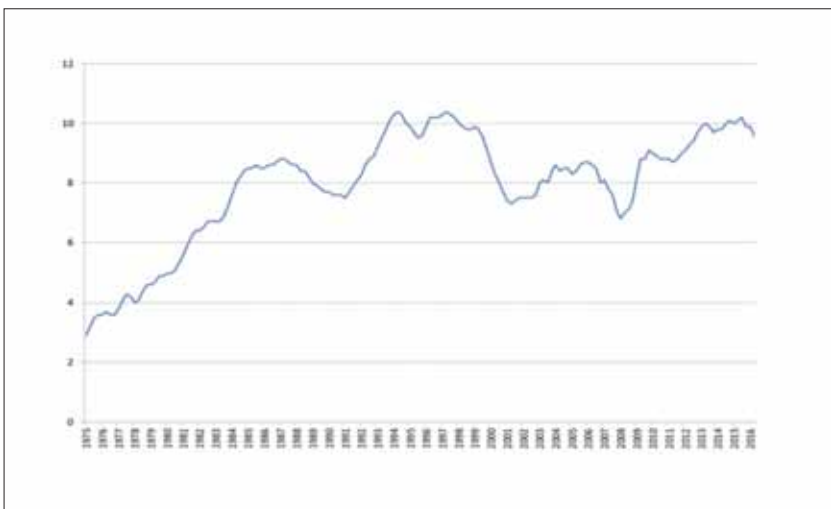
Les constats

La dégradation croissante de l'emploi

- *Taux de chômage (1975-2016)*

Dans les années précédant la crise de 2008, le chômage se maintient autour de 10 %, avec des fluctuations. Viennent ensuite une période de reflux au premier trimestre 2008, où il passe à 7 %, puis une remontée à plus de 10 % (effet de la crise), ensuite un reflux, une remontée, puis deux trimestres consécutifs de repli au début de 2016.

Évolution du taux de chômage selon les données du Bureau international du travail (Bit)² (1975-2006) (en %)



Source : Insee, graphique Tepp.

- *Nombre de demandeurs d'emploi³ (1996-2016)*

Le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A était de 2 millions au premier trimestre 2008 et a connu depuis une forte augmentation, pour atteindre 3,5 millions en 2015, soit une augmentation de 80 % du nombre de demandeurs

² Le Bit est le secrétariat permanent de l'Organisation internationale du travail. Cette agence tripartite de l'Onu créée à la suite de la Première Guerre mondiale, pour « poursuivre une vision basée sur le principe qu'il ne saurait y avoir une paix universelle et durable sans un traitement décent des travailleurs », réunit des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs de 187 États membres (chiffre 2017) afin d'établir des normes, des politiques et des programmes internationaux en matière de travail et d'emploi.

³ Catégorie A = demandeurs d'emploi sans activité. Catégorie B = demandeurs d'emploi ayant moins de 78 heures d'activité. Catégorie C = demandeurs d'emploi ayant plus de 78 heures d'activité.

d'emploi inscrits à Pôle Emploi. Il décroît ensuite légèrement pour se stabiliser au premier semestre 2016. Depuis huit ans et demi, il n'y a pas eu trois mois consécutifs de baisse de cet indicateur. Le nombre de demandeurs d'emploi des catégories A, B et C est passé d'un peu plus de 3 millions début 2008 à 5,5 millions en 2016, soit une augmentation de plus de 80 %. Pendant huit ans et demi, le nombre de demandeurs d'emploi de ces trois catégories a augmenté de manière continue. Il n'y a pas eu, là non plus, trois mois consécutifs de diminution de cet indicateur.

Évolution du nombre de demandeurs d'emploi (janvier 1996-juin 2016)



Source : Pôle Emploi, graphique Tepp.

• Nombre d'emplois salariés du privé (1971-2016)

Les emplois du secteur privé, qui sont le cœur économique de l'emploi, comptent aujourd'hui 16 millions d'emplois salariés, contre 2 millions d'emplois non salariés et environ 5 millions d'emplois publics. Les statistiques de l'emploi remontent légèrement depuis 2015, ce qui est un peu inattendu dans un contexte d'augmentation du chômage. On voit là aussi l'effet de la crise, qui a fait perdre 400 000 emplois. Or on a presque 2 millions de demandeurs d'emploi de catégories A, B et C et 1 million de chômeurs supplémentaires. Cette déconnexion entre les statistiques de l'emploi (source Pôle Emploi) et du chômage (source Bit) s'explique par la montée en puissance de la précarité, avec des personnes qui ne sont ni franchement dans l'emploi ni franchement au chômage, mais dans une sorte de zone grise entre les deux qu'il est difficile de cerner. La qualité des emplois créés aujourd'hui s'est en effet détériorée : on dénombre de plus en plus de temps partiels, de contrats courts et d'emplois rémunérés au voisinage du

salaires minimum. Toutefois, si l'on observe uniquement le volume des emplois, on peut être plutôt satisfait : les nombreux emplois créés fin 1990-début 2000 se sont maintenus dans les années 2010.

Évolution du nombre de salariés du privé (1971-2016)



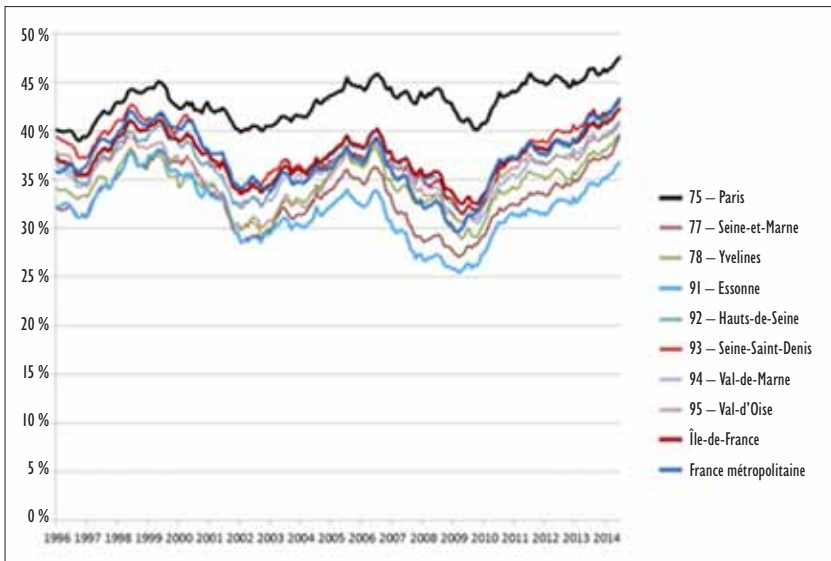
Source : Insee, graphique Tepp.

L'emploi dans les territoires franciliens

Sur la période 1996-2014, tous les départements franciliens sont dans un mouchoir de poche quant au nombre de demandeurs d'emploi ayant plus de un an de chômage, à l'exception notable de Paris qui a la particularité d'être le département français comptant la proportion de demandeurs d'emploi de longue durée la plus élevée. Chaque département a bien sûr ses spécificités cependant (certains ont plus de difficultés que d'autres) ; en outre, des spécificités territoriales peuvent aussi apparaître au sein d'un même département.

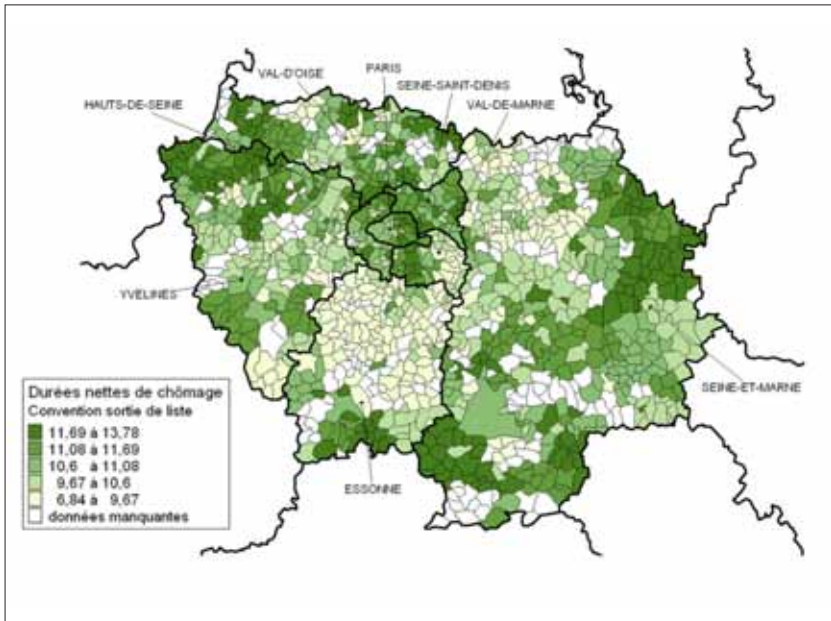
Une étude a été réalisée sur la durée du chômage par commune, en neutralisant les effets de composition (les différences de structures par âge ou par niveau de diplôme des demandeurs d'emploi d'une commune à l'autre), afin d'analyser les seuls effets de territoire. Elle met en évidence des différences très fortes d'une commune à l'autre, qui peuvent aller du simple au double. Le seul fait de changer de commune peut ainsi diminuer ou augmenter les chances de sortir du chômage. L'étude montre également que les zones où l'on est exposé à un chômage de longue durée sont soit en grande périphérie, soit au centre de l'Île-de-France. On a cité le cas particulier de Paris, mais cette spécificité affecte aussi la Seine-Saint-Denis, le Val-d'Oise, le nord des Hauts-de-Seine, l'est de la Seine-et-Marne, le sud de l'Essonne et l'est des Yvelines.

Hierarchie des durées de chômage en France métropolitaine (1996-2014)



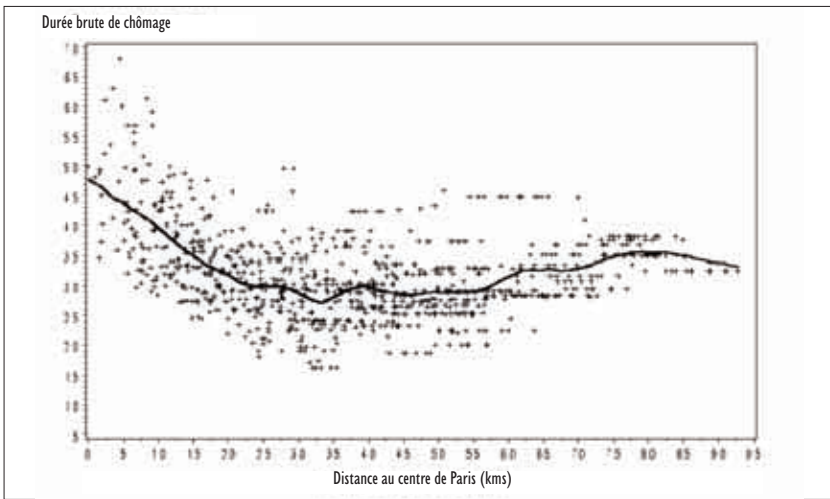
Source: Insee, graphique Tepp.

Carte francilienne des données de chômage (données 2005-2009)



Source: Solstice-Tepp, données 2005-2009.

Structure spatiale francilienne des durées du chômage (données 2005-2009)



Source : Solstice-Tepp, données 2005-2009.

Légende : Chaque croix est une commune d'Île-de-France. L'axe horizontal est la distance au centre de Paris, l'axe vertical la durée moyenne du chômage dans la commune (en mois).

La structure spatiale des durées de chômage a été étudiée en suivant une cohorte de demandeurs d'emploi de 2005 à 2009 (analyse reconduite dans la durée avec d'autres demandeurs d'emploi). L'étude révèle une permanence de la géographie du chômage concernant sa durée au niveau francilien : les territoires, et non les individus, priment.

La durée plus élevée du chômage en extrême périphérie s'explique en partie par l'éloignement des demandeurs par rapport à l'offre d'emploi : il existe bien une sorte de chômage d'enclavement. Mais *quid* des personnes vivant au centre de la zone d'emploi la plus dynamique d'Europe, et tout particulièrement dans les arrondissements les plus proches du centre de Paris ? Pourquoi ont-elles tant de difficultés à (re)trouver un emploi ? Cet incontestable effet de territoire échappe à une explication simple. De nombreuses hypothèses de recherche sont avancées :

- quand on a la chance d'avoir un logement social à Paris, il y a un fort coût à le perdre. Les Parisiens qui en bénéficient sont de ce fait moins mobiles que les autres et peuvent donc avoir plus de difficultés à retrouver un emploi ;
- quelques secteurs d'activité surreprésentés, comme l'industrie des arts et des spectacles, l'hôtellerie et la restauration, sont particulièrement concernés par le travail informel. Cela pourrait expliquer qu'un demandeur d'emploi puisse rester plus longtemps au chômage malgré le coût de la vie à Paris *intra-muros* ;

- la complexité de la gouvernance en matière de politique de l'emploi à Paris, qui concentre une grande variété d'acteurs sur un petit territoire, pourrait rendre plus difficile la mise en œuvre des actions de formation ;
- les emplois correspondant aux qualifications des demandeurs d'emploi sont de plus en plus éloignés du centre de Paris. Les emplois ouvriers ont déserté la capitale depuis longtemps et les emplois administratifs intermédiaires s'en éloignent. Beaucoup de sièges sociaux de petites entreprises quittent Paris pour rejoindre les pôles tertiaires autour de la Francilienne. Les professions administratives intermédiaires habitant au centre de Paris sont de ce fait de plus en plus éloignées des emplois correspondant à leur qualification.

Ainsi, pour comprendre le chômage parisien, il faut combiner un més-appariement spatial et un mésappariement par les qualifications.

Les moyens d'action

En quoi les disparités locales et la ségrégation sociale observées posent-elles un problème en termes de politiques publiques ?

On pourrait en effet considérer que le fait de vivre pour certaines personnes dans des quartiers défavorisés et pour d'autres dans des quartiers relégués tient à leur libre choix. Mais interviennent évidemment des facteurs externes contraignant les individus dans leur choix. Et l'on sait aujourd'hui, par exemple, que les enfants de pauvres ne fréquentant que des enfants de pauvres auront plus de difficultés à acquérir de nouvelles connaissances ou, plus tard, de nouvelles compétences. Les politiques publiques sont là pour rétablir l'égalité des chances et tenter d'éviter que les inégalités ne se reproduisent dans la durée.

Deux types de mécanisme, indépendants l'un de l'autre, coexistent sur le marché du travail :

1) Le premier est *l'effet de distance*. Plus les chômeurs sont éloignés des zones d'emploi, plus leur recherche d'emploi est difficile ; et cela d'autant plus que les entreprises anticipent des coûts cachés augmentant avec la distance entre emploi et domicile, et préfèrent recruter du personnel proche du lieu de travail (fatigue, et donc moindre productivité liée à un temps de transport trop long, absentéisme lié entre autres aux dysfonctionnements affectant les moyens de transport) ;

2) Le second est *l'effet de localisation*. On sait par exemple qu'un demandeur d'emploi habitant un territoire où les politiques locales sont particulièrement dynamiques en termes de formation, d'accompagnement, d'aides au retour à l'emploi, ou qui a la chance d'habiter dans une commune ayant une bonne réputation – critère auquel les employeurs sont également sensibles – aura plus de facilités à (re)trouver un emploi.

S'ajoutent à ces effets des caractéristiques personnelles, de nature productive (diplôme peu adapté au marché du travail, manque d'expérience professionnelle, distance à l'emploi) ou non productive (discriminations liées au sexe, à l'âge, à l'origine).

Comment les politiques publiques peuvent-elles atténuer ces inégalités ?

Pour compenser les effets de la distance, il est possible soit de rapprocher les personnes des emplois – en améliorant les infrastructures de transport ou en proposant des aides à la mobilité (permis de conduire, plateforme de mobilité sociale, etc.) – soit de rapprocher les emplois des personnes en tentant de localiser les activités à proximité des lieux d'habitation : discrimination territoriale positive par le biais d'un zonage défini selon un certain nombre de critères qualitatifs et/ou statistiques introduisant éventuellement une fiscalité incitative pour les entreprises⁴, télétravail, etc.

Pour compenser les effets de localisation, on peut tenter de développer la mixité sociale (logement social, loi Sru⁵, internats d'excellence, etc.), mais aussi des politiques d'accompagnement palliant l'absence de réseau professionnel, ou encore le marketing territorial, pour mieux valoriser les territoires.

Pour agir sur les disparités d'accès à l'emploi, il s'agit donc de mettre en place un agenda d'actions combinant, à un niveau territorial fin, les politiques de l'emploi, du logement et des transports.

Les difficultés de l'action

Au niveau national, les politiques de l'emploi comme celles du logement et des transports rencontrent un certain nombre de difficultés, notamment dues au nombre pléthorique de mesures, à des problèmes structurels (empilement des dispositifs provoquant instabilité, incohérence, illisibilité et inefficacité) et au manque d'évaluation. De ce fait, les aides publiques ne profitent pas toujours

⁴ La loi du 14 novembre 1996 de mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville distingue trois niveaux d'intervention, caractérisés par des dispositifs d'importance croissante, sur trois types de zone, définies par des critères qualitatifs et/ou quantitatifs : les zones urbaines sensibles (Zus), les zones de redynamisation urbaine (Zru) et les zones franches urbaines (Zfu). Les Zus (moyens supplémentaires, humains et matériels) et les Zru (exonération pendant un an des cotisations patronales pour une embauche, ce jusqu'au 50^e salarié) ont été supprimées à la suite de l'adoption de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. Les Zus font aujourd'hui partie des zones prioritaires des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs). Les entreprises implantées ou désireuses de s'implanter dans les Zfu (territoires de plus de 10 000 habitants répondant à un certain nombre de critères statistiques – taux de chômage élevé, proportion importante de jeunes non diplômés, faible potentiel fiscal, etc.) continuent de bénéficier d'un dispositif complet d'exonérations de charges fiscales et sociales durant cinq ans. Les Zfu quant à elles deviennent les zones franches urbaines – territoires entrepreneurs

⁵ Loi n° 2000-1208, du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

aux bénéficiaires et peuvent même entrer en conflit les unes avec les autres (Rsa/aides connexes; garantie jeunes/revenu de base, etc.).

Au niveau local, le nombre d'acteurs à coordonner est très élevé: plus le niveau d'intervention territoriale s'affine, plus le nombre d'acteurs s'accroît, raison pour laquelle il est beaucoup plus difficile d'intervenir localement que nationalement. Ce problème de coordination se décline pour chaque segment d'action: insertion des publics les plus éloignés de l'emploi et formation des demandeurs d'emploi; accompagnement des personnes et des entreprises dans leurs recherches; suivi des carrières des salariés; gestion des mobilités. L'enjeu est donc de fédérer un vaste ensemble d'acteurs locaux indépendants, mais interdépendants, dont la qualité de partenariat sera une condition de succès.

Il faut d'autre part reconnaître que les politiques zonées ont échoué:

1) Les évaluations quasi expérimentales des zones franches urbaines⁶ (Zfu) de deuxième génération (2004) n'ont pas eu d'incidence sur l'activité des établissements existants et ont eu un impact trop faible sur la création de nouveaux établissements (effet de déplacement);

2) L'évaluation des effets de long terme des premières zones urbaines sensibles (Zus), en 1997, a montré que l'effet sur la localisation plafonne au bout de cinq ans (effet de déplacement là encore);

3) La création des Zfu aurait eu des effets faibles et seulement transitoires sur les durées locales de chômage.

Il faut donc redéployer les politiques des quartiers prioritaires et les amplifier. La réforme de 2014-2015 de la géographie prioritaire de la politique de la ville, sans doute nécessaire, semble insuffisante. Après recentrage, elle cible un grand nombre de territoires mais en leur attribuant trop peu de moyens; alors qu'il faudrait, au contraire, agir massivement, en combinant plusieurs politiques publiques pour lutter contre la surexposition au chômage des quartiers prioritaires.

Pour réduire la distance physique aux emplois, il faut encourager tout ce qui améliore la qualité des réseaux de transport individuel et collectif et réduire leur coût pour les usagers. Il faut également substituer aux mesures zonées des actions moins coûteuses et plus efficaces, comme le sont sans doute les emplois francs – dont les exonérations sont conditionnées au lieu de résidence de la personne et non à la localisation de l'entreprise comme dans le cas des Zfu.

⁶ Voir note 4; et Roland Rathelot et Patrick Sillard, « Zones franches urbaines: quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissement? », *Économie et Statistique*, n° 415-416, 2008.

Conclusion : réinventer l'action publique

La crise appelle un redéploiement des politiques sociales à un niveau local parfois très fin, avec des outils ciblés sur des publics dans des territoires précis. La réduction de la ségrégation sociale passera par le développement de logements sociaux et la mixité des villes dans le respect de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Il convient aussi de poursuivre les politiques de formation et de les développer afin d'améliorer l'appariement entre les compétences requises par les entreprises et celles proposées par les demandeurs d'emploi. Surtout, il importe de mener toutes ces actions en privilégiant, toujours, les territoires les plus en difficulté. ●

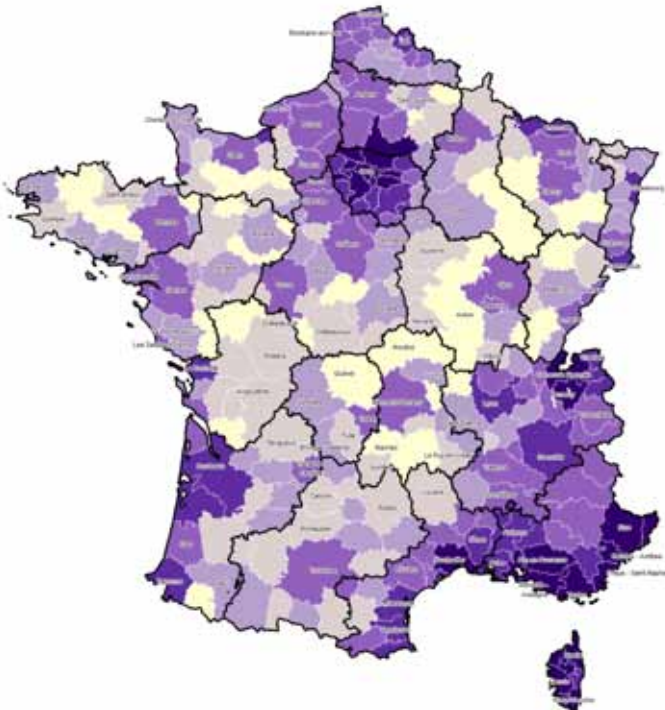
Zoom sur le logement et l'emploi

Jean-Marie Cipolat

directeur d'études et gérant, Guy Taïeb Conseil

La première difficulté en matière d'inégalités territoriales réside dans l'écart entre zones d'emploi et zones de résidence. Une première carte, ci-dessous, mesure la tension du marché du logement en France, tous secteurs confondus, à l'échelle des zones d'emploi. Certaines zones présentent un relatif équilibre entre le

Hiéarchisation de la tension du marché de l'immobilier français, en 2012



Niveau de tension	parc locatif privé		parc HLM	marché de l'accession		nb. de zones d'emploi
	Ta d'effort >20%	Ta suroccup. lourde	Ta mobilité	Prix	Éc. des prix 2006-2012	
1	13,0%	0,4%	13,1	105 933 €	-0,6%	52
2	16,2%	0,5%	13,8	129 493 €	-0,5%	60
3	17,1%	0,6%	12,4	151 767 €	0,6%	65
4	22,0%	0,8%	11,1	181 828 €	0,5%	65
5	27,4%	1,1%	9,5	239 498 €	1,5%	34
6	34,8%	4,6%	7,0	346 562 €	1,8%	20
France métr.	24,2%	1,9%	10,0	220 942 €	1,5%	324

Traitement

Guy Taïeb Conseil.

D'après: Rpls au 1^{er} janvier 2013;

Paris Notaires Service,

base Bien, 2006-2012

et Notaires de France,

base de données Perval, 2006-2012;

Cnaf-Msa 2012; Filocom 2013,

Medde d'après Dgfp.

Traitement Guy Taïeb Conseil.

nombre d'emplois offerts et le nombre d'actifs occupés ayant un emploi. Mais on note des écarts très importants entre les villes-centres (concentration des emplois) et le périurbain (déficit d'emplois et forte proportion d'actifs y résidant). Ainsi, la majorité des zones d'emploi de l'Île-de-France ainsi qu'une partie des villes du pourtour méditerranéen ont un marché immobilier très tendu.

Un marché francilien de l'immobilier extrêmement tendu

Le marché francilien de l'immobilier se caractérise par :

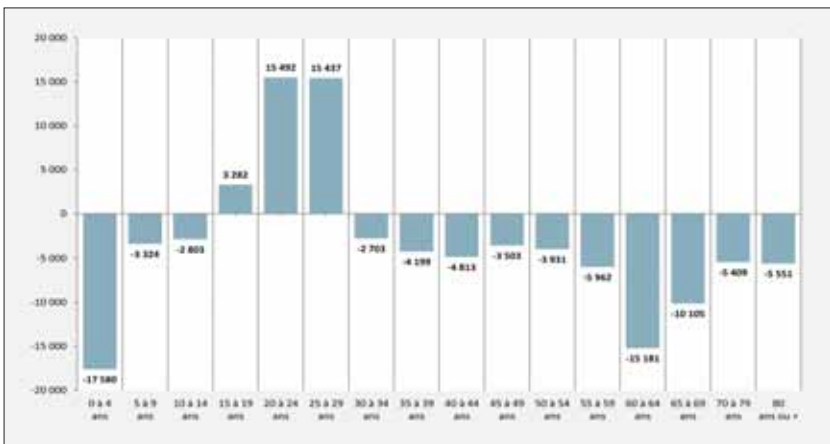
- des taux d'effort¹ très élevés dans le parc locatif privé – en 2012, près de 35 % des ménages ont des taux d'effort supérieurs à 39 %, hors autres charges liées au logement ;
- un taux de suroccupation des logements élevé (5 %) ;
- un taux de mobilité extrêmement faible dans le parc Hlm, puisque ce taux, qui est de 10 % en moyenne au niveau national, peut descendre à 7 % (et même parfois en dessous, jusqu'à 5 %) ; quand on est logé dans le parc Hlm, on y reste, les loyers du parc privé pouvant être quatre à cinq fois supérieurs ;
- des prix locatifs élevés.

Une région francilienne en déficit migratoire important

La réduction du déficit migratoire est un des objectifs du schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif). En effet, si la population de la région est très jeune et compte de nombreux jeunes adultes avec enfants, non seulement les retraités la quittent pour aller habiter ailleurs (on y recense peu de décès), mais l'effort à fournir pour s'y loger avec des enfants la rend inabordable pour des adultes plus installés. Ainsi, alors que la région est très attractive pour les jeunes en formation, à la recherche d'un premier emploi ou ayant un premier emploi (15-34 ans), au-delà de 35 ans, les ménages qui le peuvent quittent Paris pour d'autres grandes agglomérations ou des départements limitrophes. Le déficit est très accentué chez les familles ayant de jeunes enfants et chez les personnes de 55 à 70 ans, ces derniers réalimentant alors le marché en offre nouvelle de logements (ils vendent leur logement ou le mettent en location).

Un des enjeux du Sdrif, et des politiques publiques en général, est ainsi de conserver les familles avec enfants – ce qui n'est pas sans conséquences sur l'offre de services et d'équipements scolaires, mais c'est un autre aspect de la question.

¹ Le taux d'effort caractérise la part du revenu disponible consacré à un type de dépense ; ici, en l'occurrence, la part des revenus d'un ménage dédiée au loyer.

Solde migratoire annuel par tranches d'âges en Île-de-France, 2008-2013

Traitement Guy Taïeb Conseil, d'après Insee, recensement général de la population 1990, 1999, 2006 et 2011.

L'accès des jeunes au logement

L'accès des jeunes au logement est un autre des enjeux de la région Île-de-France. Entre un logement Hlm et un logement locatif privé, la marche est extrêmement haute; mais elle est encore plus haute pour un jeune qui vit chez ses parents et souhaite avoir son propre logement. En outre, si on laisse de côté la tranche d'âge des 20-24 ans, qui compte beaucoup d'étudiants, on observe qu'il est plus difficile pour les 25-34 ans habitant la Seine-Saint-Denis, le Val-d'Oise ou les Yvelines d'avoir leur propre logement (*voir tableau page suivante*).

L'interprétation de ces observations est complexe. En effet, cette situation concerne les jeunes sans ressources ou à ressources faibles, mais aussi la moitié des jeunes ayant un emploi fixe et un salaire au niveau du Smic.

La construction de logements pour les jeunes ayant un niveau de ressources de type Plai (prêt locatif aidé d'intégration)² correspond donc à un réel besoin. Mais ce type de logement très social est encore peu développé aujourd'hui. En effet, les ensembles Hlm développés dans les années 1950-1960-1970, qui constituent encore la plus grande partie du parc, présentent une dominante de logements « familiaux » (3-4 pièces notamment) et les jeunes sans enfant (isolés ou en couple) ne constituent pas une priorité pour l'accès à ces logements.

² Il existe plusieurs catégories de logements sociaux suivant les prêts et subventions accordés aux organismes lors de leur construction : – les Plai (prêt locatif aidé d'intégration), réservés aux personnes en situation de grande précarité ; les Plus (prêt locatif à usage social), correspondant aux Hlm traditionnelles ; les Pls (prêt locatif social) et les Pli (prêt locatif intermédiaire), attribués aux familles dont les revenus sont trop élevés pour pouvoir accéder aux locations Hlm ordinaires, mais trop bas pour pouvoir se loger dans le secteur privé.

Des difficultés majeures d'accès au logement pour les jeunes de ressources modestes

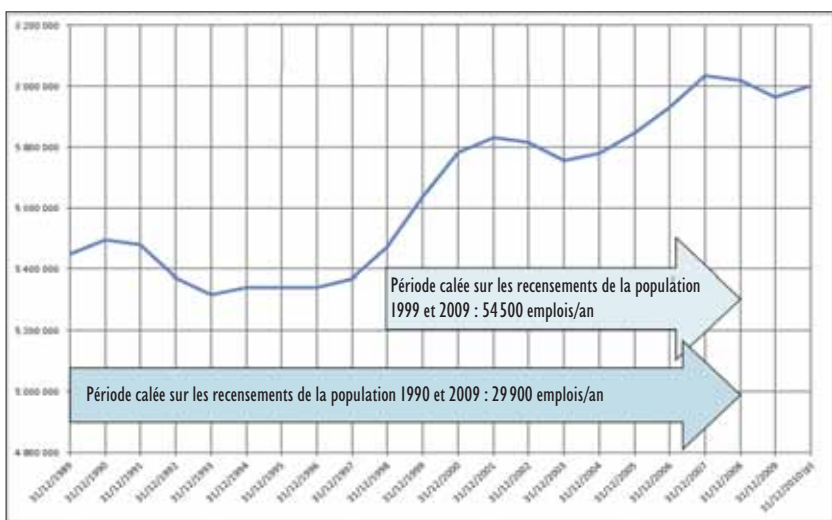
% des jeunes disposant de leur propre logement	20-24 ans	25-29 ans	30-34 ans
Paris	65 %	89 %	96 %
Val-de-Marne	42 %	79 %	94 %
Seine-Saint-Denis	38 %	74 %	91 %
Yvelines	34 %	76 %	93 %
Essonne	37 %	79 %	93 %
Seine-et-Marne	37 %	78 %	94 %
Val-d'Oise	33 %	74 %	92 %
Hauts-de-Seine	46 %	83 %	95 %
Unité urbaine : Paris	46 %	81 %	94 %
Île-de-France	45 %	80 %	94 %
France métropolitaine	55 %	84 %	94 %

Source : Insee, recensement général de la population, 2013.

Le déficit de logements

Entre 1990 et 2009, si l'on observe l'évolution parallèle de l'offre d'emplois et de la production de logements, on constate en moyenne une offre annuelle nouvelle de 29 900 emplois et la construction de 43 600 logements nouveaux, soit un rapport de 0,7 emploi par logement créé (ou de 1,5 logement/emploi créé). L'équilibre semble donc plutôt positif.

Évolution de l'emploi en Île-de-France entre 1990 et 2009



Source : Insee, estimations sur l'emploi.

Cependant, durant la période plus récente de 1999-2009, environ 60 000 emplois nouveaux ont été créés par an en France, essentiellement en Île-de-France (54 500 emplois); mais pour seulement 37 600 logements en Île-de-France, soit un taux de 1,4 emploi pour un logement.

Pour retrouver un meilleur équilibre entre emploi et logement, les politiques publiques, et notamment le Sdrif, doivent donc intervenir.

Les données actualisées sur la période 2008-2013 montrent une chute de l'emploi, avec 15 400 emplois créés annuellement, essentiellement localisés sur la zone d'emploi de Paris. En revanche, la construction de logements redémarre, avec 41 500 logements construits³. Selon le ministère, le nombre annuel de logements autorisés à la construction frôlerait aujourd'hui les 70 000 (sachant qu'un logement autorisé n'est pas nécessairement un logement livré). L'accélération de la construction est donc bien réelle; mais on peut toutefois regretter qu'elle se produise à un moment où l'emploi quant à lui patine.

À l'horizon 2030, le Sdrif table sur 28 000 emplois créés par an et a pour objectif la construction de 70 000 nouveaux logements, soit un rapport de 0,4 emploi/logement créé. La construction de 70 000 logements représente six logements par an pour 1 000 habitants, chiffre proche de ce qui a été réalisé en France ces quinze dernières années. Ce n'est donc pas une ambition déraisonnable du point de vue de la réalisation technique ou de la mobilisation de l'appareil de production du bâtiment.

**Données de cadrage emploi/logements en Île-de-France.
Bilan et objectifs du Sdrif à l'horizon 2030**

	TENDANCES RÉCENTES			Objectifs Sdrif Horizon 2030
	1990-2009	1999-2009	2008-2013	
Variation de l'emploi	29 900	60 000	15 400	28 000
Construction de logements	43 600	37 600	41 500*	70 000
Nombre d'emploi(s) supplémentaire(s)/logement	0,7	1,6	0,4	0,4
Nombre de logements pour un emploi suppl.	1,5	0,6	2,7	2,5

* Sous-estimation. Source: Insee, recensements généraux de la population / Sit@del2.

³ Estimation très minorée. La source Sit@del2 (dont les données proviennent des formulaires de permis de construire traités par les centres instructeurs) sous-estime sensiblement les mises en chantier de logements. Les estimations du Service de la donnée et des études statistiques (Sdes) du ministère de la Transition écologique et solidaire les évaluent plutôt entre 45 000 et 50 000 logements.

Questionnements et enjeux

L'objectif de construction de 70 000 logements par an qu'affiche le Sdrif émane de la région Île-de-France. Or, le système productif d'emplois étant à l'échelle du bassin parisien, est-il judicieux de refermer l'Île-de-France sur elle-même pour y concentrer les ménages ? Ne serait-il pas plus intéressant de construire aussi des logements dans les grandes agglomérations pourvoyeuses d'emplois telles Orléans, Rouen ou Évreux, plutôt que dans le Loiret, l'Oise, ou dans des secteurs de deuxième couronne mal équipés ? Cela à condition, bien entendu, que la desserte en transports en commun soit améliorée.

Intensifier l'effort de construction essentiellement sur la première couronne, où les friches industrielles sont peu nombreuses, implique la densification du tissu urbain existant soit dans des quartiers de type Hlm – avec les conséquences que les opérations de démolition/reconstruction peuvent avoir sur le plan social –, soit dans les tissus pavillonnaires. Accroître l'habitat là où doit se développer l'emploi est certes justifié, mais encore faut-il maîtriser les conséquences sociales de la flambée des prix du logement qu'entraîneront ces opérations : l'emploi chasse naturellement l'habitant.

L'idée de certains élus, de construire du logement social autour des gares menant aux emplois est sans doute une bonne idée, mais cette option ne résoudra qu'une partie du problème. D'autant que le rapport entre cadres/professions intellectuelles supérieures et employés/ouvriers en Île-de-France est déjà largement en défaveur de ces derniers (0,66, contre 0,31 à l'échelle nationale). L'enjeu est donc de préserver des quartiers d'habitat populaire et d'éviter une relégation continue des ménages populaires vers la deuxième couronne et au-delà. ●

Synthèse des enjeux pour l'avenir

- Le cadre de l'Île-de-France est-il suffisant pour traiter simultanément emploi, logement et transport ?
 - Le volontarisme du Sdrif sera-t-il suffisant pour enrayer la dynamique de déconnexion spatiale, amorcée dans les années 2000, entre la localisation de la création d'emplois et celle de la construction de logements ? La mise à l'écart de la deuxième couronne dans le cadre du réseau du Grand Paris ne risque-t-elle pas d'accentuer une périurbanisation de la périphérie externe de l'Île-de-France ?
 - Quelles formes urbaines donner à la densification en première couronne ? Pour quels types de logements ? et quels ménages ? Une politique volontariste suffira-t-elle à freiner la périurbanisation vers les périphéries ?
 - Comment enrayer la relégation progressive des ménages populaires hors du centre de l'agglomération ?
 - Comment favoriser la décohabitation des jeunes dans le contexte de marchés immobiliers très tendus ?
 - Comment répondre à la demande d'accession sociale ?
-



Du diagnostic à l'action : (re)tisser des liens locaux entre main-d'œuvre et emploi

Jacqueline Lorthiois
socio-économiste, consultante,
militante de l'économie alternative et solidaire

La relation emploi-travail ne s'établit pas spontanément. Dans les régions riches, les écarts ont tendance à s'aggraver si l'on se contente d'accompagner les tendances, à savoir un emploi de plus en plus concentré et une main-d'œuvre de plus en plus dispersée. Pour combattre l'exclusion sociale face à ce couple inégalitaire que sont emploi et main-d'œuvre, se focaliser sur cette dernière, qui représente la moitié la plus fragile du tandem, est une nécessité.

Il existe deux façons de mener un diagnostic de territoire relevant de la politique de la ville. « L'approche optique » (consistant à observer le visible), la plus fréquemment utilisée, met en évidence les indicateurs négatifs (pauvreté, chômage, bas niveau de qualification, familles monoparentales, etc.); alors que « l'approche radiographique » (consistant à « voir à travers ») – la plus intéressante et la moins exploitée – repère les signes, les interprète, et identifie les ressources à cultiver comme de possibles germes de métamorphoses¹.

¹ La différence entre « lecture optique » et « lecture radiographique » a été expliquée dans un article, « Il n'y a que la richesse qui se partage, la misère, ça ne se partage pas », in <http://j-lorthiois.fr/wp-content/uploads/2013/08/Formation94-1.pdf>

Sortir de l'approche simpliste de l'emploi comme un seul système

L'emploi et le travail constituent deux systèmes distincts fonctionnant en interaction, formant ce qu'Edgar Morin appelle une « dialogie », une relation à la fois antagoniste et complémentaire. On ne peut s'intéresser à l'un sans s'occuper de l'autre, ils forment un couple : c'est l'employeur qui emploie, mais c'est le travailleur qui travaille – et ce n'est pas, comme on l'entend fréquemment, l'entreprise seule qui crée de l'emploi, car, sans travailleurs, pas d'entreprise.

Le « système emploi » relève de l'entreprise. Il renvoie à l'activité « collective » de celle-ci, sa localisation, ses productions et services rendus, son organisation, etc., cette notion étant systématiquement survalorisée par rapport au travail, selon une vision « patronale », au service du chef d'entreprise. Celui-ci propose une offre qu'acceptent les travailleurs – l'emploi occupé –, mais génère aussi une demande – quand l'offre d'emploi est non pourvue.

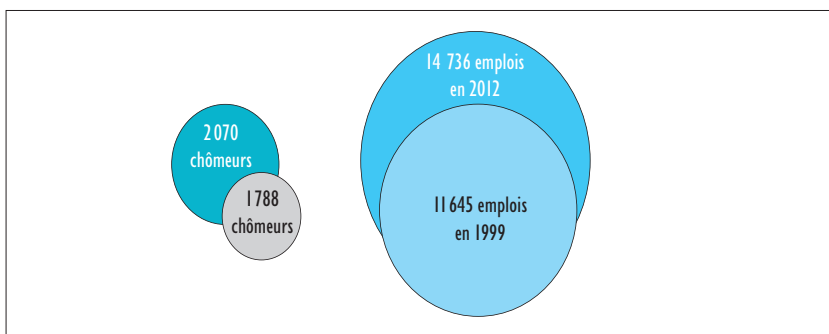
Le « système travail », lui, relève de la main-d'œuvre. Il comprend l'activité « individuelle » de chaque travailleur, sa qualification, son parcours professionnel, ses conditions de travail, son mode de transport domicile-travail, son statut, etc., dans une vision « syndicale », au service du travailleur. Il comprend aussi une offre acceptée par l'entreprise – la main-d'œuvre occupée – et une demande – la main-d'œuvre en recherche d'emploi –, c'est-à-dire les chômeurs².

Il est à ce titre frappant de constater que, le plus souvent, le nombre de chômeurs sur un territoire (vision négative) est mieux connu que le nombre d'actifs ayant un emploi (vision positive...). Et ils sont largement plus nombreux ! Sauf indication contraire, la population active d'un territoire devrait toujours comprendre les travailleurs occupés et les chômeurs, puisque les politiques d'emploi leur sont prioritairement destinées.

On pense fréquemment par ailleurs que la hausse de l'emploi entraîne mathématiquement la baisse du chômage. Or l'exemple de la ville de Gonesse qui suit montre bien que cela n'est pas aussi simple. On peut agir sur le système emploi sans faire du tout baisser le chômage (qui appartient, lui, au système travail).

² Nous adoptons ici la définition de l'Insee, basée sur la déclaration des personnes elles-mêmes, qui décide ou non de se positionner comme « au chômage », contrairement à la définition de Pôle Emploi des « demandeurs d'emploi », pour laquelle c'est l'administration qui décide ou non de classer la personne comme en recherche dite « active » d'emploi.

La relation entre emploi et chômage à Gonesse (95)



Légende :

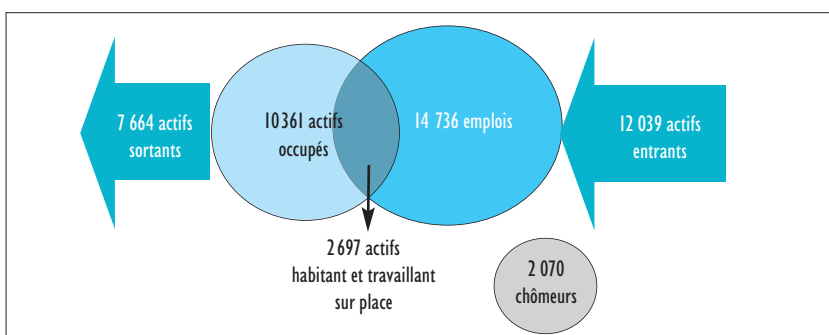
- Taux d'emploi : 0,96 en 1999 ; 1,18 en 2012 (3 091 employés en plus).
- Taux de chômage : 14,7 en 1999 ; 16,7 en 2012.

Source : Insee 1999-2012. Jacqueline Lorthiois, mars 2016.

En 1999, la commune de Gonesse (Val-d'Oise) possède un taux d'emploi³ de 0,96 %, pour un taux de chômage de 14,7 %. Or, alors que le premier passe à 1,18 % en 2012, le second atteint à cette même période 16,7 %.

La ville compte 14 736 emplois, 10 361 actifs occupés, dont 2 697 habitants travaillant sur place, et 2 070 chômeurs. Les deux systèmes ne coïncident pas, puisque moins de 1 Gonesseien sur 5 travaille dans sa commune de résidence. Tous les jours, 12 000 actifs viennent exercer leur activité à Gonesse et 7 700 actifs gonesseiens en sortent pour aller chercher de l'emploi ailleurs. L'augmentation du taux d'emploi ne profite guère aux habitants, pas plus qu'elle ne fait baisser leur taux de chômage.

Le déséquilibre entre la main-d'œuvre et l'emploi à Gonesse (95)



Source : Insee 1999-2012. Jacqueline Lorthiois, mars 2016.

³ Le taux d'emploi correspond au nombre d'emplois sur un territoire rapporté à la population active (travailleurs occupés + chômeurs).

Depuis une quarantaine d'années, les quartiers en politique de la ville sont en mauvaise posture par rapport au couple emploi/travail parce qu'ils ont perdu leur fonction première qui était de concentrer la main-d'œuvre à proximité de pôles industriels proches : les habitants de Mantes-la-Jolie pour alimenter les filières automobiles de Seine Aval, les résidents du quartier du Franc-Moisin, à Saint-Denis, pour faire tourner les industries de La Plaine-Saint-Denis, etc. Les pôles industriels ayant fermé, les quartiers sont aujourd'hui les lieux d'expression principaux de la dissociation emploi-travail – et c'est bien parce qu'ils sont « sensibles » qu'ils expriment les dysfonctionnements de la société locale. Le mariage heureux entre emploi et main-d'œuvre n'existe plus. Or les liens brisés entre les deux systèmes ne se retissent pas naturellement, et les inégalités ont tendance à s'aggraver sur le temps long. Pour recoudre la relation, il aurait fallu, dès les prémices de cette dissociation, construire une offre de régulation (une troisième offre, à côté des deux autres que sont emploi et travail) effectuée par des médiateurs identifiant de nouvelles fonctions à créer, afin que cette main-d'œuvre reste utile aux entreprises, avec des métiers et des outils dédiés. C'est infiniment plus difficile de recoller la relation brisée aujourd'hui alors que la relation emploi/travail est profondément déséquilibrée et que la main-d'œuvre est considérée comme une variable d'ajustement.

Quelles solutions pour retisser les liens entre main-d'œuvre et emploi ?

Première solution : implanter un grand pôle d'activité ?

• Deux exemples de ce choix

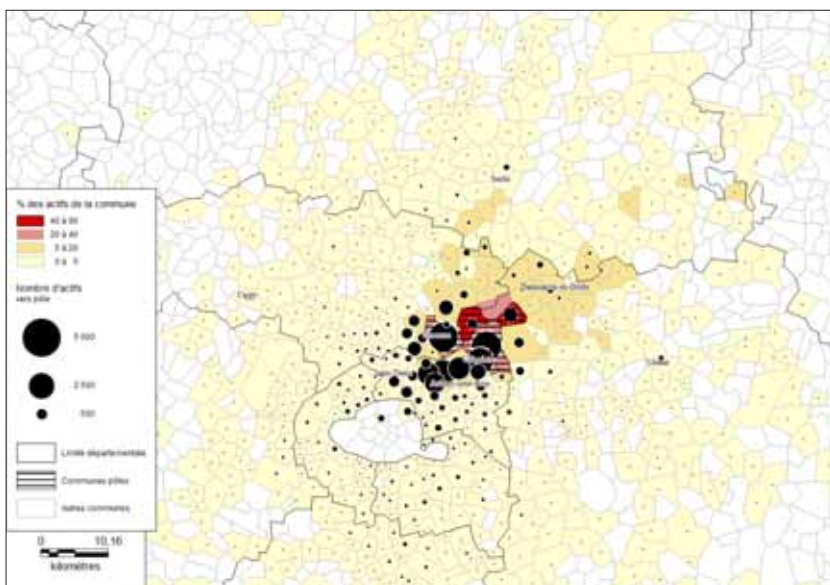
Cette solution génère plusieurs effets pervers, car les bassins de ces grands pôles sont touchés par le « syndrome de Ravaillac » : des territoires écartelés, avec d'un côté des emplois sans habitants (selon l'Insee, en 2013, Roissy compte 79 903 emplois, pour une population active dans la commune de 1 857 personnes) et, d'un autre côté, des habitants sans emplois (les communes-dortoirs de Villiers-le-Bel, Sevrans, Garges-lès-Gonesse)...

– EXEMPLE DE ROISSY : UNE AIRE DE RECRUTEMENT GIGANTESQUE

En 1973 s'ouvre le grand pôle aéroportuaire de Roissy, censé créer de nombreux emplois sur le territoire – dont doivent notamment bénéficier les communes de Gonesse (Val-d'Oise), Aulnay-sous-Bois et Tremblay-en-France (Seine-Saint-Denis). Une aire d'attraction modeste se dessine alors.

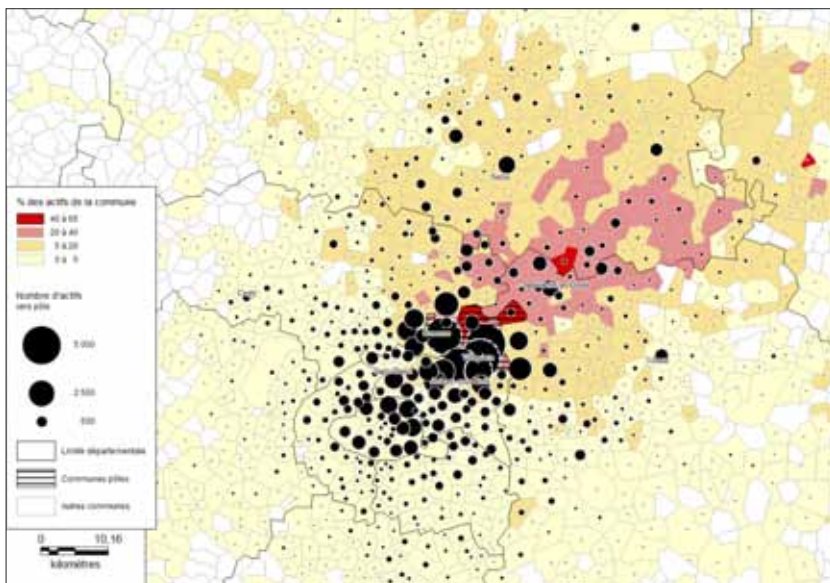
Une trentaine d'années plus tard, en 2008, l'attraction autour de Roissy ne s'est pas intensifiée. Le nombre de personnes travaillant dans un périmètre proche de l'aéroport n'a pas augmenté en proportion et la majorité de la main-

Implanter un grand pôle d'activité - Roissy en 1975



Source : Insee 1975. Jacqueline Lorthiois et Ludovic Chalonge, mars 2016.

Implanter un grand pôle d'activité - Roissy en 2008



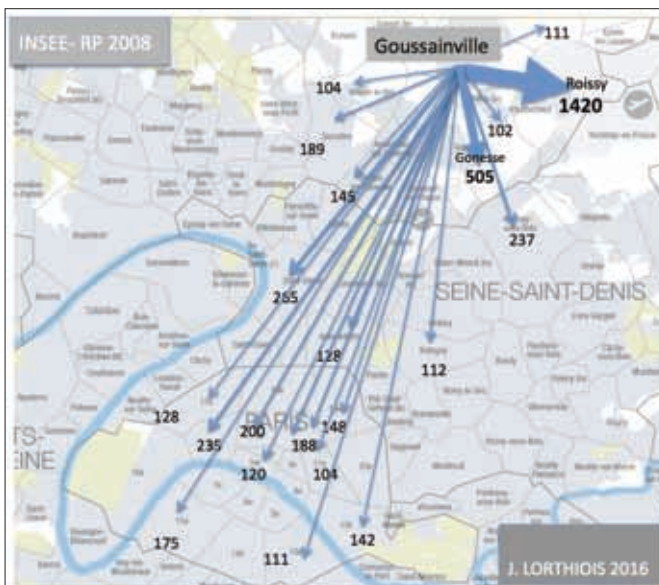
Source : Insee 2008. Jacqueline Lorthiois et Ludovic Chalonge, mars 2016.

d'œuvre vient de communes de plus en plus éloignées. La superficie du bassin s'est en revanche considérablement étendue, puisqu'il occupe désormais la moitié de l'Oise ainsi qu'un morceau de l'Aisne, et englobe 393 communes, dont 240 dans l'ancienne Picardie.

Quel bilan peut-on en tirer de cette expérience? L'impact local d'un grand pôle d'activité est très faible. En moyenne, seulement 7 % des actifs du bassin de proximité de Roissy y travaillent aujourd'hui. C'est donc un bassin d'activité et non un bassin d'emploi – il faudrait, pour qu'il soit considéré comme tel, que 40 % des actifs des communes du bassin y travaillent. Or seules trois communes (évidemment Roissy, qui n'est qu'un village de 2 700 habitants, et deux communes de Picardie, en raison de leur taille minuscule) sur les 393 répondent à ce critère. L'explication en est l'ultra-spécialisation des activités: 200 métiers sont répertoriés à Roissy (contre 10 000 dans le répertoire opérationnel des métiers et des emplois – Rome), soit 2 % du spectre. Par ailleurs, alors que l'on prétend souvent que l'amélioration des transports est la solution, force est de constater qu'il n'y a pas de différence entre les communes mal desservies pour relier Roissy – c'est le cas de Villiers-le-Bel (sur le Rer D), qui oblige à des transbordements par bus) – et les communes bien desservies comme Aulnay-sous-Bois (Rer B en liaison directe), le taux d'actifs travaillant sur le pôle étant en effet respectivement, pour ces deux villes, de 6,7 % et 6 %, en 2008.

– EXEMPLE DE GOUSSAINVILLE: UNE COMMUNE-DORTOIR

Où travaillent les actifs de Goussainville?



Source: recensement général de la population, Insee 2008. Jacqueline Lorthois, mars 2016.

L'exemple de la localité de Goussainville, commune-dortoir dont les travailleurs vont exercer leur activité au loin, et notamment à Paris, alors que la ville jouxte la commune de Roissy est représentatif du hiatus, organisé, entre main-d'œuvre et emploi.

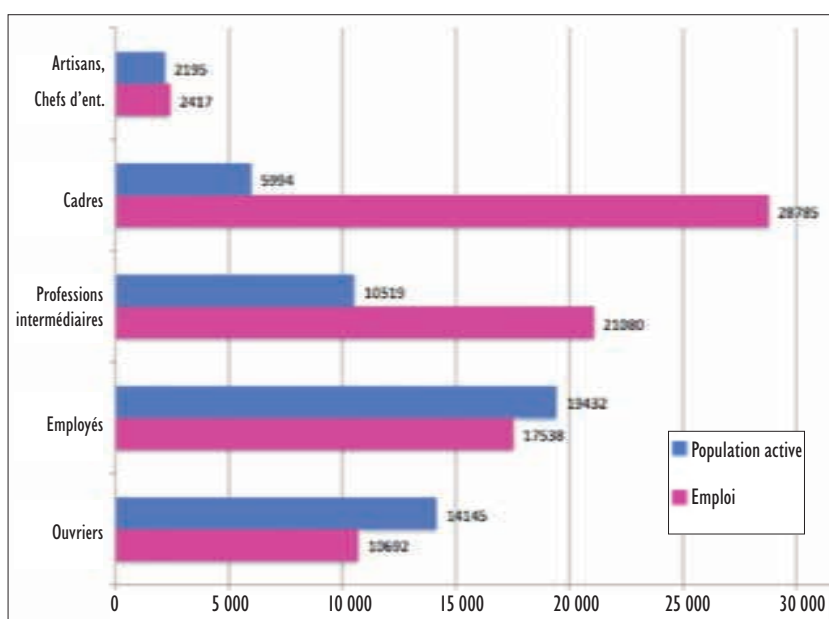
• *Un autre exemple problématique*

– EXEMPLE DE LA PLAINE-SAINT-DENIS :

DEUX PÔLES DISSOCIÉS DE MAIN D'ŒUVRE ET D'EMPLOIS

Le cas de La Plaine-Saint-Denis illustre encore les situations d'inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi. Sur ce territoire pourtant très dense en activités, les entreprises qui s'implantent ne correspondent pas à la qualification des populations. Ainsi, de nombreux cadres supérieurs viennent travailler à Saint-Denis pendant que la main-d'œuvre peu qualifiée des quartiers en politique de la ville part travailler à l'extérieur.

Population active et emploi par catégorie socio-professionnelle à Saint-Denis, en 2013



Source : recensement général de la population, Insee 2013. Jacqueline Lorthois, 2017.

• *Des propositions alternatives :
développer des pôles et bassins adéquats*

Pour éviter des situations aussi dissociées entre emploi et habitat que celles de Roissy ou de Saint-Denis, divers types de mesures et d'actions sont à développer :

- contraindre l'étalement urbain, c'est-à-dire éviter l'implantation dans les zones rurales ou sur des terres agricoles ;
- revoir la politique de réponse à une demande d'emploi exclusive, en réintégrant la notion de main-d'œuvre et ses ressources ;
- prendre en compte les besoins de la main-d'œuvre locale et viser un critère d'« utilité locale », c'est-à-dire des emplois qui bénéficient au territoire ;
- développer plutôt la polyvalence que l'excellence (la spécialisation), avec un large éventail de métiers et de qualifications ;
- favoriser les emplois de proximité et les services aux populations. Le bassin d'emploi de Saint-Quentin-en-Yvelines, où 60 % des personnes habitent et travaillent dans un rayon de 15 kilomètres, est à cet égard un modèle.

Deuxième solution : les transports, un moyen de retisser les liens entre main-d'œuvre et emploi ?

• *La dissociation entre destination et origine des déplacements*

Si l'on observe les modes de déplacements pendulaires⁴ des actifs de la commune de Gennevilliers, on constate une forte différence entre les flux « entrants » (ceux qui viennent y travailler) et les flux « sortants » (ceux qui partent exercer leur activité ailleurs).

Examinons tout d'abord sur le schéma suivant *la destination des déplacements* des Gennevillois qui occupent un emploi dans une autre commune. On note que ceux-ci vont travailler de la périphérie vers le centre, comme dans toute l'Île-de-France. Les flux « aller » sont dirigés vers le sud, vers la Boucle Nord⁵ (Asnières-sur-Seine, 765 actifs ; Colombes, 475 ; Clichy 449 ; Villeneuve-la-Garenne), vers La Défense (Nanterre, Courbevoie et Puteaux) et vers Paris. Cela signifie bien que le bassin de main-d'œuvre peut être organisé par le transport. En 2013, 30 % des actifs gennevillois travaillent dans leur commune de rési-

⁴ Le déplacement pendulaire, appelé aussi migration ou mobilité pendulaire, est le déplacement journalier de la population des grands centres urbains entre lieu de domicile et lieu de travail ou de scolarité (le fameux métro-boulot-dodo). Ce phénomène est caractéristique de la dissociation entre les zones d'activités (centre-ville, pôle d'activités) et les zones d'habitation en périphérie (banlieues, espaces péri-urbanisés).

⁵ L'établissement public territorial (Ept) Boucle Nord de Seine est un établissement public de coopération intercommunale créé le 1^{er} janvier 2016 dans le cadre de la métropole du Grand Paris (Mgp) et situé dans les départements des Hauts-de-Seine et du Val-d'Oise. Il regroupe près de 440 000 habitants, vivant dans sept communes : Argenteuil, Asnières-sur-Seine, Bois-Colombes, Clichy, Colombes, Gennevilliers et Villeneuve-la-Garenne.

Île-de-France, la main-d'œuvre est dispersée et l'offre de transport est donc compliquée à organiser, les personnes venant de multiples horizons – en outre, beaucoup ont déménagé vers des territoires où le logement est moins coûteux, mais ont gardé leur emploi sur leur territoire d'origine. Faute d'offre de transports commodes, la moitié d'entre eux viennent en voiture.

Cette situation ne fait que s'accroître avec la création de la métropole du Grand Paris. Sur douze territoires, deux – Paris et La Défense élargie – concentrent 56 % de l'emploi total de la métropole.

• *Des propositions alternatives :*
améliorer les réseaux de transport pour réparer une ville dissociée

Il faut distinguer les transports de transit (grands axes qui traversent les territoires). En Île-de-France, ils relient les pôles d'excellence entre eux – La Défense-Roissy ou Roissy-Paris, par exemple. On peut douter de leur utilité pour les populations, sachant que les liaisons d'un pôle d'emploi à un autre pôle d'emploi représentent 3 % des besoins (Insee, Enquête globale Transports, 2010).

Par ailleurs, il existe des transports de desserte (qui maillent le territoire en faisant ce qu'on appelle du « cabotage », allant d'un endroit à l'autre), tel le tramway, par exemple. Il est évident que ce deuxième type de transports répond bien mieux aux besoins des populations.

On peut aussi améliorer les choses en développant le télétravail, favorisant des modes de transports doux, étalant les horaires (politiques temporelles), etc. Mais le meilleur transport étant toutefois toujours celui que l'on évite, réintroduire de l'emploi là où logent les populations reste l'idéal.

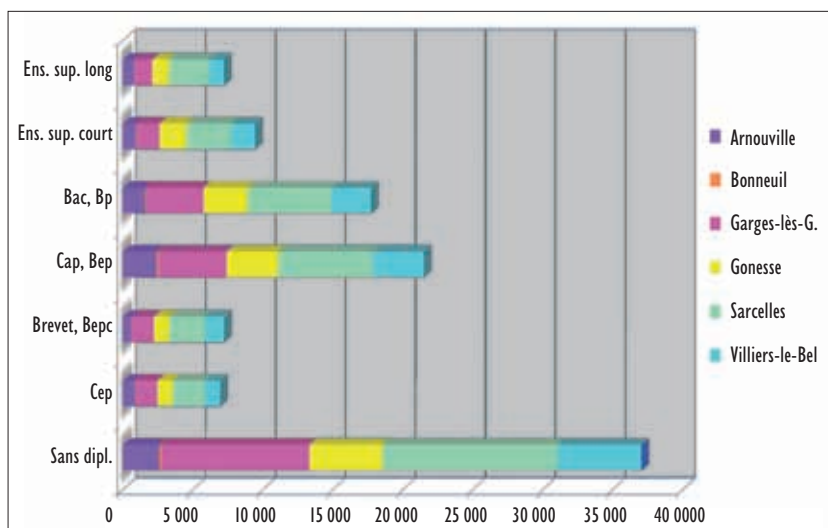
Troisième solution : la formation

La formation peut constituer une autre solution, mais à la condition d'étudier préalablement la composition de la main-d'œuvre concernée, et de cibler les formations en conséquence.

En Val-de-France (Garges-lès-Gonesse, Gonesse, Sarcelle et Villiers-le-Bel), 40 % de l'offre de formation est de niveau Bac, 30 % de niveau Cap. Près de la moitié (45,8 %) de la population de 15 ans et plus est sans qualification reconnue, résultat de l'effet pervers de l'objectif d'amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat⁶, abandonnant au passage les 20 % restants ; ces 20 % qui peuvent atteindre 50 %, ou même 60 % dans les quartiers de la politique de la ville.

⁶ « Amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat... », selon les mots de Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'Éducation nationale, en 1985.

Pyramide de qualification main-d'œuvre/formation — Val-de-France⁷, en 2012



Source : Recensement général de la population, Insee 2012. Jacqueline Lorthois, 2016.

Des propositions alternatives: un double effort, du côté des entreprises mais aussi de la main-d'œuvre

La solution serait au contraire de revenir aux solutions prônées par Bertrand Schwartz en 1981 lors de la création des missions locales⁸, qui consiste à recréer des premiers niveaux de qualification, à mettre en place des moyens de lutte contre le décrochage scolaire (écoles de la 2^e chance), à négocier avec les entreprises des formations spécialisées, du sur-mesure, à identifier des qualifications intermédiaires possibles (exemple de la filière du doublage de films à Épinay-sur-Seine). De revenir, donc, à la notion de parcours de formation et de qualification, et de ne pas nécessairement viser le sommet de la pyramide.

Malheureusement, du côté des entreprises, peu d'ouverture à la jeunesse a été accompli.

⁷ Voir aussi à ce sujet le texte de l'intervention de Jacqueline Lorthois dans le Cahier de Profession Banlieue dédié au développement économique et à l'emploi: « Renouveler la perception du territoire par les habitants et les agents économiques. Éléments de méthode », in Le Développement économique des quartiers populaires. De l'approche globale à l'action locale, Profession Banlieue, coll. Les Cahiers, novembre 2016.

⁸ Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (couramment appelées missions locales) ont été créées par ordonnance en mars 1982 à la suite de la remise du rapport de Bertrand Schwartz au Premier ministre intitulé L'insertion professionnelle et sociale des jeunes, dans lequel l'auteur prônait un double mouvement : que les jeunes s'adaptent à l'entreprise ; que les entreprises s'ouvrent à la jeunesse. Les missions locales ont beaucoup développé l'adaptation des jeunes au monde de l'entreprise (parcours individualisé de formation, alternance, stages...) ; en revanche, les entreprises ont peu fait d'efforts pour accueillir les jeunes

Conclusion. Emploi/travail : conduire simultanément une double stratégie

La relation emploi-travail ne s'établissant pas spontanément, combattre l'exclusion sociale implique la mise en œuvre d'une politique élaborant une vision d'ensemble et développant un programme global d'actions afin de combattre l'inégalité territoriale et d'éviter que l'amélioration de certains facteurs (insertion dans la ville, mobilité) n'entraîne un déplacement vers d'autres critères d'exclusion.

Compte tenu du caractère disjoint des systèmes d'emploi d'un côté, de main-d'œuvre de l'autre, la double stratégie de la politique « égalité femmes-hommes » conduite par l'Union européenne, « Spécificité et *mainstreaming*⁹ », entre actions ciblées et transversalité, peut constituer une source d'inspiration d'une politique réellement favorable aux exclus :

1) *Travailler sur des actions spécifiques*, en ciblant les exclus (par exemple, opter pour des politiques exclusivement ciblées sur les femmes) : mener des actions dédiées dans les territoires pour qualifier, faire fructifier les ressources humaines des quartiers en politique de la ville. Ou, si les moyens financiers font défaut, conduire des expérimentations réservées aux quartiers sensibles pour identifier des « pépites » de main-d'œuvre à valoriser qui puissent stimuler l'ensemble des populations du territoire ou d'autres sites, par leur caractère exemplaire¹⁰.

2) *Développer le « mainstreaming »*, par l'introduction d'une dimension transversale visant les exclus dans chacun des axes de la politique adoptée (cas des femmes, dans la politique de l'Union européenne d'égalité femmes-hommes) : introduire transversalement dans tous les axes de la politique de développement économique de chaque territoire (pôle, bassin d'emploi, structure intercommunale, départementale, régionale...) une dimension « valorisation des ressources humaines des quartiers politique de la ville ». Il y a là un énorme chantier, car les élus, les lignes budgétaires, les équipes conduisant les politiques de développement économique dans les territoires travaillent de façon quasiment toujours disjointe des politiques de la ville, cantonnées dans le rattrapage social. ●

⁹ Le *gender mainstreaming*, ou « approche intégrée de la dimension de genre », est une stratégie ayant pour ambition de renforcer l'égalité des femmes et des hommes dans la société en intégrant la dimension de genre dans le contenu de toutes les politiques publiques.

¹⁰ Par exemple, l'ouverture de la filière Sciences Po aux jeunes des quartiers est en train de susciter la mise en place d'autres expériences, dans d'autres filières d'excellence.



Conclusion

Vers une ville plus inclusive

L'ensemble des interventions de cette Rencontre a permis de brosser un tableau des ressources existantes et mobilisables dans les territoires de la politique de la ville en matière de développement économique. La charte entreprise-territoire de Plaine Commune, destinée à rapprocher les entreprises de leur territoire d'implantation ou de travail et à favoriser leur ancrage local, appelle des déclinaisons locales, les pôles territoriaux de coopération économique ouvrent également des pistes, des expérimentations aboutissent... Parallèlement, de nouvelles formes d'économie apparaissent dans les quartiers de la politique de la ville, plus respectueuses des territoires, comme par exemple les projets relevant de l'économie sociale et solidaire, qui se développent aujourd'hui en nombre dans de multiples secteurs d'activité. D'une manière générale, l'idée de valoriser et favoriser le développement économique endogène gagne du terrain. Les centres de ressources de la politique de la ville ont ainsi tous massivement investi la question de l'emploi et du développement économique alors que leurs cultures professionnelles les avaient peu poussés jusqu'alors à investir ces thématiques. Cependant, la gouvernance des territoires reste fortement éclatée entre les différents niveaux institutionnels, ne favorisant pas une politique intégrée sur ces problématiques.

Concernant l'emploi, les études prospectives sur l'évolution de l'économie annoncent son ubérisation d'une part, sa robotisation d'autre part, avec pour conséquence la disparition-transformation de 50 % des emplois dans les années à venir. Cette mutation sur le secteur de l'emploi bénéficiera-t-elle aux habitants des quartiers? La question mérite d'être posée alors que le rapport de 2016 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles montre que les discriminations à l'embauche liées à l'adresse ou à l'origine continuent d'augmenter, y compris pour les personnes diplômées. En outre, les grands projets de transports et de zones d'activités affiliés à ces moyens infrastructurels semblent accompagner des logiques de concentration de l'emploi contraires à l'alternative de développement d'un emploi endogène valorisée localement; cela alors qu'il est de plus en plus difficile de rapprocher les zones d'habitat des zones d'activité en raison d'une pré-

¹ http://publications.onpv.fr/RAPPORT_2016

carité croissante de la population, de temps partiels contraints de plus en plus nombreux et du cumul des emplois nécessaire à certains ménages pour survivre.

Les perspectives semblent plus positives sur la question de l'habitat. La métropole du Grand Paris représente une chance réelle de traiter enfin les problématiques de logement et de mixité sociale à la bonne échelle. Si le programme national de rénovation urbaine affirme à cet égard des attendus très explicites, parviendra-t-il effectivement, au-delà des bonnes intentions, à modifier durablement l'image, la vie et la composition sociale des quartiers de la politique de la ville? Favoriser la mobilité dans le parc social serait à cet égard un préalable nécessaire, ce qui est loin d'être acquis.

Le Grand Paris Express ouvre des pistes: 68 nouvelles gares, un désenclavement de certaines banlieues, des perspectives d'insertion. Les inégalités, très marquées aujourd'hui entre l'est et l'ouest de la métropole, se recomposeront sans doute, mais à un niveau infra-communal, mettant ainsi à mal les logiques de spécialisation sociale de vastes territoires. Mais le Grand Paris Express devrait également contribuer à déplacer les inégalités sociales et spatiales au-delà des périmètres de la métropole, dans les interstices des projets de transport, organisant ainsi une urbanité métropolitaine dissociée, entre les gagnants de la métropolisation et... les autres.

Si l'on ne conçoit plus aujourd'hui les politiques urbaines d'aménagement comme il y a vingt ans, si les questions environnementales et les besoins des populations sont désormais mieux intégrés, de grands progrès restent toutefois à faire, notamment en matière de participation des habitants, et en particulier concernant les grands projets structurants comme celui du Grand Paris Express.

L'enjeu est en effet de concevoir les politiques publiques autrement, dans une vision décloisonnée, prospective et plus globale, en articulant entre eux les différents leviers relevant de politiques sectorielles (économie et emploi, logement, transports) grâce entre autres à de nouvelles méthodes de travail, et y compris en incluant les habitants dans la démarche. La politique de la ville est à cet égard pionnière en la matière, ayant toujours cherché à travailler non seulement les moyens, mais la forme même des transformations à mettre en œuvre. Elle reste à cet égard le poil à gratter des politiques publiques, rappelant sans cesse l'importance des quartiers populaires pour le devenir même de la société dans son ensemble. Non seulement elle interroge ce qui fait lien et sens commun, mais elle travaille depuis toujours à l'élaboration de réflexions et de pratiques transversales, décloisonnées et inclusives.

Quelle est la vision d'avenir que portent les politiques publiques en cours? Souhaite-t-on une ville dite « intelligente », une « smart city » édifée sur l'accumulation de données, les algorithmes prédictifs du comportement de consommateurs-habitants obsédés par les questions de sécurité? Ou bien une ville plus solidaire, préoccupée par les questions de développement durable et de bien-vivre ensemble? Ce sont ces questions que la politique de la ville doit plus que jamais poser aux politiques publiques. ●



Éléments bibliographiques

DISPONIBLES DANS LES CENTRES DE RESSOURCES
POLITIQUE DE LA VILLE
OU TÉLÉCHARGEABLES SUR LEURS SITES RESPECTIFS

Effets (Les) de la rénovation urbaine, Espace-ressources réalisé à partir du cycle de trois débats d'actualité sur l'étude « Politiques de peuplement et logement social. Premiers effets de la rénovation urbaine » du Ces de l'Anru, Centre de ressources Politique de la ville en Essonne, 2016.

Politique (La) de la ville dans la métropole du Grand Paris, FAUCONNET Léo, GUIGOU Brigitte, Profession Banlieue, Les Après-midi, 2016.

Rénovation urbaine: pour comprendre la situation actuelle des quartiers. Une vision renouvelée de l'histoire du logement social au XX^e siècle par la géographie et l'analyse urbaine, Espace-ressources à partir du débat d'actualité autour de l'ouvrage de Frédéric LÉONHARDT, « Les 101 mots de la rénovation urbaine à l'usage de tous », Centre de ressources Politique de la ville en Essonne, 2015.

Grand Paris (Le). La loi Maptam et ses conséquences sur la politique de la ville, GUIGOU Brigitte, LACOSTE Gérard, Profession Banlieue, Les Après-midi, 2014.

Grand Paris (Le). Les enjeux des contrats de développement territorial, GALLEZ Caroline, THÉBERT Marianne, Profession Banlieue, Les Après-midi, 2014.

Mobilités, transports et rénovation urbaine, Espace-ressource réalisé à partir d'un débat d'actualité dans le cadre de la Semaine européenne de la mobilité, Centre de ressources politique de la ville en Essonne, 2014.

www.crpve91.fr/Habitat_Cadre_de_vie/Renovation_urbaine/Productions_du_CRPVE/22_septembre_2014/index.php

Perception des inégalités, sentiments d'injustice et justice sociale, GUIBET-LAFAYE Caroline, Pôle de ressources Ville et Développement social Val-d'Oise, 2014.

Territoires (Les) de la politique de la ville face à la crise, BRICQ Renaud, BRUNEAU Aurélie, DUBRAC Danielle, FARHAT Moktar *et al.*, Centre de ressources Politique de la ville en Essonne, Pôle ressources Politique de la ville et intégration de Paris, Pôle de ressources départemental Ville et Développement social Val-d'Oise, Profession Banlieue, 2014.

« Aller, venir, bouger ! Questions, expérimentations, innovations », Crdsu, *Les Cahiers du développement social urbain*, n° 58, 2013.

Se loger, une question régionale, CIPOLAT Jean-Marie, CORBILLÉ Christine, DRIANT Jean-Claude, TUTIN Christian *et al.*, Centre de ressources Politique de la ville en Essonne, Pôle ressources Politique de la ville et intégration de Paris, Pôle de ressources Ville et Développement social Val-d'Oise, Profession Banlieue, 2013.

Ville (La), lieu d'accueil et d'hospitalité ?, BONY Laurent, GOTMANN Anne, GUIGOU Brigitte, PICHON Pascale, TERRENOIRE Marie-Odile, Centre de ressources Politique de la ville en Essonne, Pôle ressources Politique de la ville et intégration de Paris, Pôle de ressources Ville et Développement social Val-d'Oise, Profession Banlieue, 2011.

Projet territorial de cohésion sociale. Enjeux et méthodes, Pôle de ressources Ville et Développement social Val-d'Oise, 2010.

Mobilités, un enjeu d'égalité, CHECCAGLINI Agnès, DUBOIS Esther, LELÉVRIER Christine, MARION Isabelle, MONTET Élodie, ORFEUIL Jean-Pierre, Profession Banlieue, Les Cahiers, 2009.

OUVRAGES, RAPPORTS

Chiffres clés 2015. Île-de-France, Direction régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale Île-de-France, 2016.

Crépuscule (Le) de la France d'en haut, GUILLUY Christophe, Flammarion, 2016.

Fracture territoriale (La). Analyse croisée des inégalités en Île-de-France, Secours catholique, 2016.

Trajectoires (Les) de l'économie francilienne. Constats et enjeux, IAU Île-de-France, 2016.

www.iau-idf.fr/fileadmin/DataStorage/user_upload/Les_trajectoires_de_l_economie_francilienne.pdf

Attractivité et compétitivité des territoires : théories et pratiques, BOURDEAU-LEPAGE Lise et GOLLAIN Vincent (dirs), Cner et Groupe Caisse des dépôts, Institut Cdc pour la recherche, 2015.

Rapport sur les inégalités en France, MAURIN Louis et SCHNEIDER Valérie (dirs), Observatoire des inégalités, 2015.

Mobilités résidentielles, territoires et politiques publiques, FOL Sylvie, MIOT Yoann et VIGNAL Cécile (dirs), Presses universitaires du Septentrion, Le regard sociologique, 2014.

Effets de quartier, discrimination territoriale et accès à l'emploi, BUNEL Mathieu, ENE Emilia, L'HORTY Yannick, PETIT Pascale, Éditions du Civ, Les documents de l'Onzus, 2013.

Réhabiliter le périurbain. Comment vivre et bouger durablement dans ces territoires ?, GAY Christophe, LANDRIEVE Sylvie, LEFRANC-MORIN Anaïs, NICOLAS Claire, ROUGÉ Lionel, Éditions Loco, 2013.

Ségrégation et fragmentation dans les métropoles. Perspectives internationales, CARREL Marion, CARY Paul, WACHSBERGER Jean-Michel (dir.), Presses universitaires du Septentrion, 2013.

Premier Avis sur le Grand Paris et la politique de la ville, Conseil national des villes, 2012.

Rénovation (La) urbaine pour qui ? Contributions à l'analyse des mobilités résidentielles, BOURDON Daniel, FAYMAN Sonia, LELÉVRIER Christine, NOYÉ Christophe, Comité d'évaluation et de suivi de l'Anru, La Documentation française, 2012.

Ville (La) cohérente. Penser autrement la proximité, KORSU Emre, MASSOT Marie-Hélène, ORFEUIL Jean-Pierre, La Documentation Française, Recherche du Predit, 2012.

Des quartiers vers l'emploi : une nouvelle mobilité, Éditions du Civ, 2011.

Être mobile pour trouver un emploi ? Les enseignements d'une expérimentation en région parisienne, DUGUET Emmanuel, L'HORTY Yannick, PETIT Pascale, PARQUET du Loïc, SARI Florent, Université Évry-Val d'Essonne, 2011.

Mobilités et modes de vie métropolitains. Les intelligences du quotidien, MASSOT Marie-Hélène (dir.), L'Œil d'or, 2010.

Pouvoir (Le) des territoires. Essai sur l'inter-territorialité, VANIER Martin, Anthropos, Économica, 2010 (2^e éd).

Désenclavement, mobilité, transports : un enjeu prioritaire pour les quartiers, Délégation interministérielle à la ville, 2008.

Diversité sociale, ségrégation urbaine et mixité, JAILLET Marie-Christine, MÉNARD François et PERRIN Évelyne (dirs), Plan urbanisme construction architecture, Recherche, 2008.

Ségrégation urbaine et intégration sociale, FITOUSSI Jean-Paul, LAURENT Éloi, MAURICE Joël, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2003.

Diagnostic (Le) local de ressources, LORTHIOIS Jacqueline, Éditions W, 1996.

ARTICLES DE PRESSE – REVUES

« Le centre de l'Île-de-France attire des emplois et la périphérie des actifs », *Insee Analyses Île-de-France*, n° 43, 2016.

www.insee.fr/fr/insee_regions/idf/themes/insee-analyses/if_ina_43/if_ina_43.pdf

« Les habitants des quartiers politique de la ville. La pauvreté côtoie d'autres fragilités », *Insee Première*, n° 1593, 2016.

www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1593/ip1593.pdf

« Les vraies et fausses fractures », JAILLET Marie-Christine et VANIER Martin (dirs), *Urbanisme*, n° 399, 2015.

« Les routines de déplacement dans les espaces périurbains : les dimensions collectives des agencements quotidiens », CAILLY Laurent, CHARDONNEL Sonia, FOURNY Marie-Christine, PRADEL Benjamin, *Espace, populations, sociétés*, n° 1-2, 2015.

<http://eps.revues.org/5961>

« L'Union européenne et le duo métropoles-régions, un rendez-vous en sursis ? L'exemple de l'intervention de la politique de cohésion dans la construction de la Métropole du Grand Paris », LAMÉNIE Brice, in *Métropoles et Régions*, Planum Publisher, 2015.

www.planum.net/planum-magazine/planum-publisher-publication/metropoles-et-regions-entre-concurrences-et-complementarites-1

« Vers une nouvelle gouvernance de la politique de la ville dans la Mgp », *Note rapide Habitat-société Iau Île-de-France*, n° 703, 2015.

www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1215/NR_703_web.pdf

« Dix métropoles en recherche(s) », *Urbanisme*, Hors-série n° 50, 2014.

« La métropole du Grand Paris : décryptage(s) », BRETT-VISSET Flora, *Note rapide Territoires Iau Île-de-France*, n° 644, 2014.

www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1054/NR_644.pdf

« La mobilité des pauvres. Contraintes et tactiques », JOUFFE Yves, *Informations sociales*, n° 182, p. 90-99, 2014.

« La mobilité, un concept en mouvement », *Diagonal*, n° 190, 2014.

www.cairn.info/revue-informations-sociales-2014-2-page-90.htm

- « Le mythe des clusters du Grand Paris. La spécialisation comme régulation métropolitaine », RIO Nicolas, *Métropolitiques*, 2014.
www.metropolitiques.eu/Le-mythe-des-clusters-du-Grand.html
- « Les élites sont obnubilées par les métropoles », GUILLUY Christophe, in *La Gazette des communes*, 27 juin 2014.
www.lagazettedescommunes.com/213826/les-elites-sont-obnubilees-par-les-metropoles-christophe-guilluy-geographe/
- « Une inégalité territoriale fragmentée », BÉHAR Daniel, in *Libération*, 3 janvier 2014.
www.acadie-cooperative.org/publications/txt344.pdf
- « Des déplacements quotidiens au service de la ségrégation? », WENGLANSKI Sandrine, KORSU Emré, *Cahiers scientifiques des transports*, n° 63, p. 119-140, 2013.
http://afitl.ish-lyon.cnrs.fr/tl_files/documents/CST/N63/Wenglanski63.pdf
- « Vulnérabilités sociales dans la transition énergétique au croisement de l'habitat et de la mobilité quotidienne », JOUFFE Yves, MASSOT Marie-Hélène, in VAN YPERSELE Jean-Pascal et HUDON Marek (dirs), *Actes du 2^e Congrès interdisciplinaire du développement durable*, p. 23-57, 2013.
<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00852513>
- « Les gares du Grand Paris Express », *Urbanisme*, n° 382, 2012.
- « Contre le droit à la ville accessible. Perversité d'une revendication consensuelle », JOUFFE Yves, in SUGRANYES Ana, MATHIVET Charlotte (dir.), *Villes pour toutes et tous. Propositions et expériences pour le droit à la ville*, Editions Hic (Habitat International Coalition), p. 45-58, 2011.
- « Île-de-France : une mobilité forte pour les jeunes, faible dans le parc locatif », LOUCHART Philippe, *Note rapide Société Iau Île-de-France*, n° 560, 2011.
www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_845/NR_560_web.pdf
- « Inégalités et territoires : l'explosion? », DAVEZIES Laurent, DUMONT Gérard-François, GONTCHAROFF Georges, MAURIN Louis, *Territoires*, n° 520, 2011.
- « La mobilité des ménages accélère le changement social en Île-de-France », BERGER Martine, *Note rapide Société Iau Île-de-France*, n° 559, 2011.
www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_849/NR_559_web.pdf
- « Le Bassin parisien : une méga-région? », FOUCHIER Vincent, *Les Cahiers de l'Iau Île-de-France*, n° 153, 2010.
www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_644/c153_web_avec_signets.pdf
- « Travailler et se déplacer au quotidien dans une métropole. Contraintes, ressources et arbitrages des actifs franciliens », AGUILÉRA Anne, MASSOT Marie-Hélène, PROULHAC Laurent, *Sociétés contemporaines*, n° 80, p. 29-45, 2010.
www.cairn.info/revue-societes-contemporaines-2010-4-page-29.htm

SITES RESSOURCES

Atelier international du Grand Paris – Aigp

www.ateliergrandparis.fr/

Atelier parisien d'urbanisme – Apur

www.apur.org/

Conseil régional d'Île-de-France

www.iledefrance.fr/

Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France

www.iau-idf.fr/

Réseau national des centres de ressource politique de la ville

www.reseau-crpv.fr/



Région extrêmement riche et dynamique sur le plan économique, l'Île-de-France est également marquée par de très fortes inégalités sociales et spatiales. Elle est à la fois la région où le niveau de vie médian est le plus élevé et celle où la proportion de personnes pauvres est la plus forte (soit 15 % des ménages, et jusqu'à 20 % en Seine-Saint-Denis). Avec 272 quartiers prioritaires identifiés dans 160 communes, la politique de la ville y concerne 1,6 million de Franciliens, soit 13 % de la population régionale (contre 8 % pour la France métropolitaine).

Cette fragmentation socio-spatiale de l'Île-de-France se double d'une déconnexion particulièrement marquée entre zones d'habitat et zones d'emploi, révélant l'acuité des problématiques de transport et d'accès à la mobilité. Peu de pôles de développement économique profitent aux habitants, tandis que des secteurs d'habitat se développent sans réflexion sur les bassins d'emploi dans lesquels ils s'inscrivent. Les besoins des entreprises priment trop souvent sur ceux des populations des quartiers.

Alors que la politique de la ville doit mobiliser le droit commun au bénéfice des quartiers, comment ses acteurs (État, collectivités, bailleurs, opérateurs, habitants, etc.) peuvent-ils, chacun à leur niveau, tisser des liens entre les politiques publiques d'habitat, de transport et d'emploi ? Comment construire et promouvoir une vision et des méthodes plus globales pour la ville et ses quartiers ?

Avec :

Jean-Marie Cipolat

Jérémy Courel

Marie-Christine Jaillet

Emre Korsu

Yannick L'Horty

Jacqueline Lorthiois

Nicolas Rio.