

Observatoire national des zones urbaines sensibles

RAPPORT 2009



Synthèse du rapport

Synthèse

Le rapport 2009 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles propose un panorama renouvelé des quartiers de la politique de la ville : les statistiques présentées ici font référence, pour les plus récentes, à l'année 2008 et certaines d'entre elles s'étendent aux quartiers non zones urbaines sensibles (Zus) de la politique de la ville identifiés lors de l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) établis en 2007. Certaines de ces statistiques permettent de porter un regard complet sur la période 2004-2008 d'exercice de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (1^{er} août 2003). Rappelons que l'observatoire a été créé par cette même loi pour « mesurer l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans chacune des zones urbaines sensibles [...], de mesurer les moyens spécifiques mis en œuvre et d'en évaluer les effets par rapport aux objectifs [de la loi du 1^{er} août 2003] ».

Le constat est, de ce point de vue, nuancé.

Dans le domaine de l'emploi, l'objectif fixé par la loi était de « réduire d'au moins un tiers le nombre de chômeurs dans les Zus sur une période de cinq ans, et de rapprocher le taux de chômage de l'ensemble des Zus de celui de leur agglomération de référence ».

Le constat brut fondé sur les années 2003 et 2008 masque deux périodes pendant lesquelles les Zus ont connu des trajectoires opposées : une première période, entre 2003 et 2005, où l'écart entre les Zus et leurs unités urbaines passe de 8,5 points de chômage à 10,4 ; puis une seconde période, entre 2005 et 2008, où l'écart évolue de 10,4 points à 9,2. Ainsi, après trois premières années difficiles, les dernières années d'exercice de la loi sont encourageantes. Sur l'ensemble de la période, le taux de chômage en Zus est passé de 17,2 % en 2003 à 16,9 % en 2008, ce qui représente une baisse de 2 % du nombre de chômeurs.

D'une manière générale, il semble que plus l'action menée est concentrée, plus elle est efficace. Ainsi, toujours dans un passé récent, le taux de chômage en zones franches urbaines (ZFU), quartiers où l'intensité de la dépense en matière de développement économique est la plus intense, a décliné de 21,4 % en 2006 à 16,5 % en 2008. De même, 29 % des ZFU créées en 1996 ont connu, entre 2002 et 2006, une progression supérieure à 5 % du revenu médian par habitant relativement au reste de leur agglomération, alors que seules 19 % des Zus non ZRU ni ZFU sont dans ce cas.

L'amélioration de la réussite scolaire était un objectif affiché de la loi (« atteindre d'ici à cinq ans une augmentation significative de la réussite scolaire dans les Zus ») qui est techniquement atteint consécutivement à l'évolution favorable du taux de réussite au brevet des collèges en Zus, passé de 67,2 % en 2004 à 71,9 % en 2008. En revanche, l'écart de réussite entre les collégiens de Zus et les autres s'accroît, passant de 9,9 points de moins en Zus en 2004 à 12,1 points en 2008.

En matière d'objectifs de mise en œuvre, la rénovation urbaine est maintenant un programme incontournable de la politique de la ville. La loi de 2003 modifiée par celle du 13 juillet 2006 prévoit d'ici 2013 une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400 000 logements et la démolition de 250 000. Fin 2008, 19 000 logements ont été construits, 81 500 réhabilités et 52 000 démolis. La durée de mise en œuvre de projets urbains d'envergure et une montée en charge relativement lente en début de programme expliquent le faible niveau des réalisations actuelles. Néanmoins, les engagements financiers déjà pris sont compatibles avec les ambitions affichées par la loi : en engagements, fin 2008, les reconstructions s'élèvent à 117 000, les réhabilitations à 270 000 et les démolitions à 123 000 logements. Le rythme de progression des réalisations et des engagements d'une année à l'autre témoigne d'une montée

en charge effective pratiquement compatible avec le calendrier fixé par la loi.

Enfin, l'objectif de «réduire le niveau de délinquance [...] afin de rétablir le sentiment de sécurité et la qualité de vie dans les Zus» semble globalement atteint. Les données administratives disponibles montrent que la délinquance de proximité, constatée par les services de police, est inférieure en Zus à celle de leur environnement proche. De surcroît, elle a diminué de plus de 13 % entre 2005 et 2008. Quant au senti-

ment d'insécurité dans le quartier, il s'est nettement réduit en Zus, passant d'un phénomène prégnant pour 33 % des habitants en janvier 2005 à 25 % en janvier 2009.

Au-delà de ce bref retour sur la loi de 2003, le rapport 2009 de l'Onzus s'efforce de dresser un panorama aussi complet que possible des quartiers sensibles, en reprenant le détail des thématiques sociales et urbaines caractéristiques des modalités d'intervention de la politique de la ville.

L'emploi

Le taux de chômage a, pour la troisième année consécutive, évolué favorablement dans les quartiers sensibles, pour atteindre, avec 16,9 %, son niveau le plus bas depuis le début des observations réalisées par l'Onzus. Il reste néanmoins supérieur à celui observé dans le reste des agglomérations qui abritent ces quartiers (7,7 %).

Cette baisse du taux de chômage moyen sur l'année 2008 masque en outre le retournement conjoncturel intervenu à la mi-2008 qui se traduit d'ores et déjà, en Zus, par une augmentation de près de 10 % du nombre de demandeurs d'emploi. Mais l'évolution de la fin de l'année 2008 ne semble pas, à ce stade, plus critique dans les quartiers sensibles qu'ailleurs : une fois corrigée des variations saisonnières, la hausse trimestrielle du chômage de la fin de l'année 2008, particulièrement nette pour les quartiers hors Zus, s'avère de faible ampleur en Zus : elle est de + 0,5 point au dernier trimestre 2008, mais consécutive à une diminution de même ampleur au trimestre précédent.

Pour la première fois, l'enquête emploi de l'Insee permet de porter un regard précis sur les quartiers des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) qui complètent, depuis 2006, la géographie de la politique de la ville. Les quartiers non inscrits dans le cadre des Cucs connaissent un taux de chômage inférieur à 10 % depuis 2003. Le taux de chômage dans les quartiers non Zus (ni ZRU, ni ZFU) inscrits dans les Cucs oscille, depuis 2003, autour de 15 %. Il est de 10 % dans les quartiers les moins prioritaires des Cucs. Ces quartiers sont donc quasiment, du point de vue du chômage, dans une situation normale. À l'au-

tre extrême, le taux de chômage des quartiers classés en ZFU ou ZRU s'élève, sur la période 2003-2008, à environ 20 %. Les ZFU connaissent toutefois une baisse sensible en 2008, avec un taux de chômage de 16,5 %.

Le chômage endémique dont souffrent les jeunes¹ français justifie l'attention particulière portée, dans ce rapport, à cette catégorie de la population en Zus. Les jeunes des quartiers sensibles suivent moins souvent des études ; la fraction de jeunes en emploi y est également plus faible et cet écart tend à s'accroître. À l'inverse, la proportion de jeunes au chômage ou en inactivité est toujours deux fois plus importante dans ces quartiers qu'ailleurs : au total, un jeune des quartiers sensibles sur quatre est au chômage ou en inactivité, contre un jeune sur huit dans les autres quartiers des mêmes agglomérations.

Les quartiers hors Zus des Cucs diffèrent assez peu, du point de vue de l'activité des jeunes, des quartiers Zus. Néanmoins, le niveau de difficulté y semble moindre. Enfin l'inscription de ces quartiers dans les Cucs ne se traduit pas, au bout de deux ans d'exercice des contrats, par une évolution notable de leur situation par rapport à la période antérieure.

Si l'évolution du chômage des jeunes semble essentiellement liée à celle du chômage des faiblement diplômés, on peut s'interroger sur la faible probabilité d'accès à l'emploi stable (CDI ou CDD de plus d'un an) des jeunes habitants des quartiers de la politique de la ville. L'emploi stable est 1,7 fois moins accessible à un jeune habitant de Zus qu'à un habitant des autres quartiers. La qualification ne suffit pas à rétablir l'égalité avec les autres territoires. À caractéristiques de diplôme, de sexe, d'origine du père et de nationalité identiques, un jeune habitant de Zus a

1. Classes d'âge de 16 à 25 ans.

encore environ 1,3 fois moins de chances d'obtenir un emploi stable qu'un habitant d'autres quartiers. On pourrait y voir la conséquence de l'enclavement des Zus, comme celle de l'absence de réseau personnel ou d'autres discriminations.

Fin 2008, 429 000 habitants des Zus de France métropolitaine sont inscrits à Pôle emploi. Les habitants des Zus représentent environ 12 % de l'ensemble des inscrits.

L'activité économique

Au 1^{er} janvier 2008, le nombre d'établissements présents dans les ZFU progresse encore sensiblement, notamment dans celles instaurées en 2004 et en 2006. Les ZFU continuent donc de rattraper leur retard, avec des taux d'installation de nouveaux établissements de 6 à 10 points supérieurs à ceux de leurs unités urbaines de référence, selon la génération de ZFU considérée. Sur un plan structurel, les ZFU concentrent davantage d'établissements ayant des activités liées à la construction, et plus précisément au bâtiment, que leurs unités urbaines de référence. Cette surreprésentation s'opère au détriment d'activités plus tertiaires telles que les services aux entreprises ou aux particuliers. Ces différences semblent moins marquées pour les ZFU de 3^e génération. Le nombre d'embauches exonérées en ZFU diminue en 2008, pour la 1^{re} fois depuis 2004 : il passe de 18 452 en 2007 à 16 578 embauches exonérées en 2008, soit une baisse de 10 %. Cette baisse, si elle n'est pas accidentelle, pourrait constituer l'une des premières manifestations des effets de la crise économique dans les zones prioritaires.

Les revenus des habitants

Comme en 2005, le revenu fiscal moyen des ménages résidant en Zus pour l'année 2006 s'élève à 63 % de celui des ménages des unités urbaines ayant une Zus. Le revenu par habitant² représente, en Zus, 56 % de celui mesuré au sein des agglomérations abritant ces quartiers,

2. Il s'agit d'un revenu moyen par unité de consommation des ménages, la moyenne étant pondérée par le nombre de personnes du ménage. Il permet de tenir compte de la composition des ménages.

3. Il s'agit des Zus de priorité 1. Deux tiers des Zus sont classées à ce niveau de priorité. Les Zus de priorité 2 représentent un quart de l'ensemble des Zus. Le reste des Zus est priorité 3 ou hors des quartiers prioritaires des Cucs.

En 2008, 14 % des entrants dans les trois principaux contrats aidés du plan de cohésion sociale – contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), contrat d'avenir (CAV) et contrat initiative emploi (CIE), sont des résidents des zones urbaines sensibles. L'accroissement de la part des jeunes dans les prescriptions de CIE a en particulier profité au public, structurellement plus jeune, des Zus.

Le coût du dispositif progresse de 49 millions d'euros en 2008 soit une hausse de 7 %, principalement due à la progression des exonérations d'impôt sur les bénéfices (+ 45 millions d'euros), alors que les exonérations de cotisations sociales patronales régressent, en 2008, de 15 millions d'euros, ce qui constitue vraisemblablement une conséquence de la crise économique.

Comme en ZFU, le nombre d'établissements présents en ZRU a nettement progressé au 1^{er} janvier 2008 et s'établit à 29 600 établissements, ce qui constitue le plus gros stock enregistré depuis 2004, alors que le nombre d'installations de nouveaux établissements au cours de l'année 2008 est en léger repli (- 9 %) par rapport à 2007.

Les installations de nouveaux établissements rapportées au stock de début d'année sont supérieures en Zus et ZRU aux ratios équivalents dans les autres quartiers. Ceci témoigne de l'efficacité, déjà constatée dans les précédents rapports de l'Onzus, des exonérations comme moyen d'améliorer l'attractivité des quartiers.

soit un écart plus prononcé que pour le revenu des ménages.

Les habitants des Zus les plus prioritaires des Cucs³ ont les revenus les plus faibles de l'ensemble des habitants des Zus. La situation des résidents des Zus de priorité 2 n'est qu'un peu plus favorable, tandis que ceux des Zus de priorité 3 ou de celles ne relevant pas des Cucs présentent des écarts encore sensibles avec les populations de leur agglomération, mais bien plus faibles.

Les habitants des Zus ont également des profils très différenciés selon que leur quartier est classé ou non en ZRU ou ZFU : les habitants des Zus supports d'une ZRU ou d'une ZFU sont, avec un revenu fiscal moyen par habitant d'environ 50 % de celui des agglomérations, dans une situation de pauvreté relative aiguë.

Les habitants des Zus relevant de la rénovation urbaine présentent des écarts avec la population de leur unité urbaine du même ordre que ceux observés pour les populations des Zus de priorité 1 au sein des Cucs. On n'observe pas de disparité notable selon le degré de priorité Anru du quartier.

Les disparités entre Zus en matière de revenus sont importantes : le revenu médian par habitant de ces territoires varie dans un rapport de 1 à 2 entre les 10 % des Zus les plus en difficulté et les 10 % des Zus les plus favorisées. Depuis 2002, le revenu médian par habitant a dans près de deux tiers des cas augmenté dans ces quartiers, mais un peu moins rapidement que dans les unités urbaines qui les abritent. Cette hausse a surtout profité aux Zus les plus défavorisées et, entre autres, aux Zus supports d'une ZFU de 1^{re} génération.

La rénovation urbaine

Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) a été lancé en 2004. Après quelques retards accumulés lors des toutes premières années, on observe en 2007, puis en 2008, une forte accélération dans les engagements accordés au titre du PNRU.

Au 31 décembre 2008, dans le cadre du PNRU, plus de 52 000 logements ont été démolis, près de 19 000 ont été construits, 81 500 réhabilités et 49 000 résidentialisés.

Les taux de réalisation des objectifs en fin de programme sont de 42 % pour les logements démolis, 17 % pour les constructions, 30 % pour les réhabilitations et 16 % pour la résidentialisation.

Les équipements

Les Zus comptent en moyenne 20 équipements sportifs pour 10 000 habitants, alors que les communes les abritant en comptent en moyenne 27, les aires urbaines 35 et que ce taux s'établit à 40 en moyenne nationale.

Si plus de la moitié des Zus disposent d'une offre en équipements sportifs inférieure à celle avoisinante, 20 % sont à l'inverse mieux dotées que

La pauvreté et la précarité sont très présentes en Zus. Ainsi, en 2007, 33,1 % des habitants vivent en-dessous du seuil de pauvreté, c'est-à-dire avec moins de 908 euros par mois pour vivre. La proportion est de 12 % dans le reste du territoire. Alors que cette proportion est restée stable, entre 2006 et 2007, hors Zus, elle a augmenté de 2,6 points en Zus.

La couverture maladie universelle complémentaire, accordée sous conditions de ressources, permet également d'appréhender la précarité de la population. En 2007, comme en 2006, elle bénéficie, dans les Zus, à un peu plus d'un assuré ou ayant droit sur cinq, soit une couverture 3 fois plus élevée qu'en France métropolitaine et 2,4 fois plus élevée que dans les unités urbaines où se situent ces quartiers. À l'instar de ce qui était observé dans le cadre des revenus, les disparités entre Zus sont également importantes ; le taux de couverture du dispositif varie de 1 à 3 entre les 10 % des Zus les moins couvertes et les 10 % des Zus les plus couvertes.

Par rapport aux objectifs de l'année 2008 (en date de fin de travaux), les taux de réalisation s'établissent à près de 100 % pour les démolitions, 75 % pour la réhabilitation, 60 % pour la construction et plus de 50 % pour la résidentialisation.

Avec 6 700 logements construits livrés dans l'année, 2008 confirme le rythme de construction des deux années précédentes et la volonté de l'État de déployer le programme conformément au rythme initialement programmé. Cette seconde phase du PNRU fait suite à une première phase, entre 2004 et 2006, de montée en charge, durant laquelle un retard d'environ deux ans a été pris par rapport au calendrier nominal.

leur commune et aire urbaine d'appartenance. Les types d'équipements sportifs implantés en Zus dessinent un modèle urbain spécifique qui favorise en particulier la pluriactivité.

Les équipements sportifs en Zus se veulent ainsi polyvalents : plateaux EPS, city-stades ou salles multisports. On note également une place importante des terrains de basket-ball et une

proportion plus importante qu'ailleurs d'équipements dédiés aux sports de combat.

En France, un quart de la population en Zus détient une licence sportive. Ce taux est 2,5 fois moins important en Zus. Notons également que si les femmes représentent 35,9% de la population licenciée nationale, leur part n'est que de 23% en Zus.

Les zones urbaines sensibles sont, en moyenne, moins bien dotées en équipements urbains que les unités urbaines qui les abritent. Cet écart est particulièrement sensible pour les équipements liés aux services de proximité, au commerce et à la santé. Ainsi, suivant le type d'équipements considéré, le taux d'équipement en Zus est en moyenne 1,5 à 2 fois moins important que dans le reste de l'unité urbaine qui l'abrite. Les équipe-

ments de service public et les établissements scolaires semblent répartis de manière plus uniforme sur le territoire.

La situation des Zus en matière d'équipements urbains est très hétérogène, en particulier en matière de services de proximité, de commerce et d'équipements sanitaires et sociaux. Les différences de dotations entre Zus ne s'expliquent qu'en partie par leurs différences de taille, les Zus les plus peuplées n'étant que légèrement mieux dotées. Les Zus de priorité 1 au sens des Cucs, sont moins bien dotées que les Zus de priorité moindre, et enregistrent un écart de dotation plus marqué avec l'unité urbaine environnante. Hormis Paris, il apparaît que les Zus les mieux dotées en termes de service de proximité se trouvent dans les départements du quart Sud-Est de la France.

La santé

Les Zus présentent dans leur ensemble des densités de professionnels de santé par habitant bien moindres que celles observées dans les unités urbaines les abritant ou sur le territoire national. La situation la moins défavorable est celle observée pour les pharmaciens d'officine : en Zus, leur densité s'élève à 72% de celle relevée dans les unités urbaines abritant ces quartiers. Les écarts sont plus prononcés pour les orthophonistes dont la densité en Zus représente 54% de celle observée dans les unités urbaines qui les abritent. Suivent les chirurgiens-

dentistes et les masseurs-kinésithérapeutes qui présentent des profils relativement proches. Enfin, les infirmiers sont particulièrement sous-représentés dans les Zus, avec une densité par habitant en Zus s'élevant à 37% de celle mesurée dans leurs unités urbaines.

Les professionnels de santé sont cependant nombreux en bordure ou à proximité immédiate de ces quartiers, contribuant par là même à réduire les écarts d'accessibilité aux soins entre les Zus et le reste du territoire.

Les établissements et la réussite scolaires

L'augmentation du nombre moyen d'élèves par structure pédagogique au collège observée en 2007-2008 est plus marquée en Zus qu'en dehors de ces quartiers. Ainsi, si le nombre moyen d'élèves par structure pédagogique au collège reste sensiblement plus faible en Zus, l'écart diminue.

Le nombre d'heures de cours enseignées par élève, supérieur de 15% en Zus, progresse de 1,5% en 2008 dans ces quartiers, alors qu'il reste stable dans les établissements situés en dehors des Zus. Depuis 2005-2006, l'écart entre les dotations horaires des collèges en Zus et hors Zus croît régulièrement en faveur des établissements en Zus.

Enfin si, en Zus, les enseignants restent plus jeunes et la proportion de ceux ayant moins de deux ans d'ancienneté dans le même collège reste plus importante, les différences entre les établissements en Zus et ceux situés en dehors de ces quartiers se réduisent.

En 2007-2008, 3,7% des élèves de 6^e en Zus accusent un retard de deux ans ou plus, contre 1,7% en dehors de ces quartiers. Toutefois, l'écart entre quartiers Zus et hors Zus se réduit.

Le devenir des élèves de 3^e en fin de 2nde générale ou technologique diffère selon l'implantation du collège en Zus ou en dehors de ces quartiers. Ainsi, les collégiens scolarisés en Zus se

dirigent davantage vers les filières technologiques ou professionnelles que vers les filières générales. L'écart le plus important concerne l'orientation en 1^{re} S qui touche 23,3 % des élèves initialement en Zus contre 31,7 % des élèves initialement hors des Zus. L'écart retrouve, après une réduction en 2006-2007, le niveau de 2005-2006. Dans les autres sections des filières générale et technologique, les écarts entre les collèges situés en Zus et ceux en dehors des Zus semblent se stabiliser, à l'exception de la filière ES où ils sont en légère augmentation.

Les taux de réussite au diplôme national du brevet, en progression en 2007-2008 sur tout le territoire, continuent d'être inférieurs en Zus

(- 12,1 points). Néanmoins l'écart se réduit entre les Zus et le reste des collèges. Résultat commun à tous les établissements, les taux de réussite restent plus élevés chez les filles que chez les garçons (9,8 points en 2007-2008).

Les taux de réussite aux bacs généraux, technologiques ou professionnels dans les établissements en Zus sont systématiquement inférieurs à la moyenne nationale. Les écarts s'échelonnent entre - 1,2 points pour le bac STI et - 4,7 points pour le bac ES. Si les évolutions sont, sur l'ensemble du territoire, contrastées selon les filières, on observe pour l'ensemble une réduction des écarts des quartiers Zus à la moyenne nationale.

La sécurité et la tranquillité publiques

En 2008, les données de l'état 4001 montrent que la délinquance de proximité est inférieure de 12 % en Zus à celle de leurs circonscriptions sécurité publique (CSP). Cette différence est due essentiellement aux atteintes aux biens, inférieures de 15 % en Zus par rapport à leurs CSP. Inversement, les atteintes aux personnes sont légèrement plus fréquentes dans ces quartiers : 12,2 pour 1 000 habitants contre 11,4 pour 1 000 dans leur CSP. Depuis 2007, la délinquance globale a diminué de 5,4 % en Zus, soit une baisse du même ordre que dans leurs circonscriptions (5 %). La diminution des atteintes aux biens est également légèrement plus importante en Zus (- 6,5 % contre - 6,1 % dans leurs CSP). Quant aux atteintes aux personnes, elles régressent de 1,7 % en Zus alors qu'elles restent stables dans leurs CSP.

D'après l'enquête de victimation « cadre de vie et sécurité » de 2009, réalisée par l'Insee et l'Observatoire national de la délinquance, la mauvaise image de leur quartier et la délinquance sont les principaux problèmes cités par les habitants des Zus. Dans les autres quartiers des

mêmes agglomérations, les dangers de la circulation restent le problème majoritairement cité par les habitants.

Si le sentiment d'insécurité au domicile ou dans le quartier est plus important en Zus, dans ces quartiers ce sentiment tend à diminuer plus nettement que dans le reste des mêmes agglomérations. Ainsi, en Zus, cambriolages et vols par effraction sont moins fréquents qu'ailleurs. En outre, si les vols et tentatives de vols de voiture ont légèrement augmenté en Zus en 2009 par rapport à 2008 (+ 0,4 point), les habitants de ces quartiers sont moins exposés aux agressions physiques ou verbales.

En revanche, plus qu'ailleurs, les habitants de ces quartiers constatent des destructions et dégradations volontaires d'équipements collectifs : en 2009, 51 % des personnes interrogées en Zus ont été témoins de telles exactions au cours des douze derniers mois, contre 24 % des habitants des autres quartiers des mêmes agglomérations.