

*OBSERVATOIRE NATIONAL
DES ZONES URBAINES SENSIBLES*

RAPPORT 2005



Avant-propos

Observer les Zones urbaines sensibles, c'est bien sûr observer des territoires, mais c'est surtout s'intéresser aux populations qui habitent ces quartiers.

A cet égard, le rapport 2005 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles apporte un éclairage inédit sur la mobilité résidentielle dans les ZUS. L'image parfois donnée de populations condamnées à résider dans ces quartiers où s'accumulent les difficultés ne reflète qu'une partie de la réalité. Certes, il y a des gens qui sont là, dans les ZUS, parce qu'ils ne peuvent pas faire autrement. D'autres s'y trouvent suffisamment bien pour ne pas chercher à les quitter. Mais surtout on observe qu'une partie significative de la population est sortie des ZUS après avoir bénéficié des dispositifs spécifiques qui y sont déployés.

Le rapport 2005 commence à explorer les moyens et l'impact des politiques publiques mises en œuvre dans ces ZUS. Cela permet par exemple de mesurer l'impact des politiques d'emploi dans les ZUS.

Quant à l'observation de la situation des ZUS, le Conseil d'orientation a demandé à ce qu'une revue la plus exhaustive possible des indicateurs figurant à l'annexe 1 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaines soit réalisée. Le Conseil a souhaité que soient identifiées précisément les lacunes de l'observation et les mesures à prendre pour les combler.

La politique de la ville a donné lieu à de nombreuses études générales, locales ou monographiques. Mais on s'aperçoit que les grands systèmes de gestion et d'observation des phénomènes sociaux et territoriaux n'ont pas intégré a priori une géolocalisation aussi fine que celle des ZUS. Plutôt que d'essayer de retraiter l'information, c'est dans la voie d'un travail en commun avec les autres observatoires qu'il convient de s'engager comme cela a été fait avec l'Observatoire national de la délinquance. Ainsi, au surplus, les préoccupations territoriales et tout particulièrement celles concernant les Zones urbaines sensibles auront plus de chance d'être prises en compte par les acteurs nationaux de la politique de la ville que sont au premier chef les ministères et les caisses de sécurité sociale. C'est vrai aussi du nécessaire renforcement de la perception des enjeux infra-communaux de la politique de la ville par les collectivités locales.

Santé, logement, rénovation urbaine, moyens des politiques de l'Etat et des collectivités locales : autant de sujets que l'ONZUS ne pourra défricher qu'avec l'appui des partenaires impliqués.

La traçabilité géographique de la dépense publique revêt une urgence particulière avec l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006. Au moment où les systèmes d'information des administrations vont connaître de profonds bouleversements, il est particulièrement indispensable d'y introduire cette dimension territoriale car elle n'est pas présente en tant que telle dans l'architecture des budgets opérationnels de programme. La LOLF, c'est aussi une batterie d'indicateurs : il nous paraît souhaitable de les voir articulés avec ceux définis par la loi du 1^{er} août 2003 pour tout ce qui concerne les Zones urbaines sensibles.

Les constats du rapport 2005 confirment ce qui apparaissait déjà dans le tableau tracé en 2004 : un cumul de problèmes de même ordre mais une grande diversité des situations d'une ZUS à l'autre, et sans doute au sein d'une même ZUS. Revenus, délinquance, emploi et chômage, équipements, transformation du peuplement, ressources et charges des communes, autant de caractéristiques par rapport auxquelles les ZUS ne se rangent pas de façon homogène.

Tout ceci invite à engager la réflexion sur la pertinence actuelle de la géographie des ZUS afin que les politiques publiques soient concentrées sur les territoires aujourd'hui les plus prioritaires.

Le rôle assigné à l'Observatoire national des ZUS à sa création était de « mesurer le retour de ces quartiers dans la République ». La révision du zonage serait une manière officielle d'en prendre acte.

Bernadette MALGORN

*Préfète de la Région Bretagne
Préfète du Département d'Ille-et-Vilaine
Présidente du Conseil d'orientation
de l'observatoire national des ZUS*

SYNTHESE GÉNÉRALE DU RAPPORT 2005

INTRODUCTION

Le rapport 2004 de l'observatoire national des Zones Urbaines Sensibles fut une illustration, en l'état, des écarts sociaux, économiques et urbains entre ces territoires, leurs agglomérations et les moyennes nationales. Il retraçait les grandes tendances des transformations de ces quartiers pendant la décennie des années quatre-vingt-dix, notamment dans les domaines du peuplement et de l'habitat.

Ce rapport 2005, présente un bilan actualisé des évolutions de ces écarts, sur la base des indicateurs définis en annexe de la loi du 1^{er} août 2003 de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine. Il complète le rapport 2004 en élargissant la liste des indicateurs suivis ; il analyse, de manière plus détaillée, certaines thématiques et aborde plus systématiquement la question de la diversité des Zones Urbaines Sensibles.

En l'espace d'un an, les évolutions ne peuvent être que limitées ...

Ceci est d'autant plus vrai, que ce rapport 2005 traite de la situation en 2004, voire 2003 ou antérieure pour certains aspects. Aussi, il n'était pas possible d'analyser les effets des nouvelles politiques publiques dont les résultats ne pourront s'apprécier réellement qu'au cours des prochaines années. C'est le cas, notamment, du grand chantier de la rénovation urbaine mis en route en 2004, des différents dispositifs du plan de cohésion sociale et de la réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale engagés en 2005.

Ce rapport est le reflet de cette situation intermédiaire, il rend compte dans un souci de clarté, en se basant sur des données aussi fiables et vérifiables que possible, de l'état actuel des ZUS et trace en filigrane les évolutions à venir si les tendances récentes se confirment.

La forte mobilité résidentielle renforce la part fragile des populations en ZUS

Il convient d'emblée, avant d'examiner thème par thème les évolutions des indicateurs calculés sur les territoires des ZUS et de leurs agglomérations, de souligner l'importance des mobilités résidentielles observées dans les années quatre-vingt-dix. L'étude de ces mouvements présentée plus loin (point 8) montre bien leur caractère sélectif. Les populations les plus fragiles ont tendance à rester dans ces quartiers alors que les trajectoires sociales ascendantes s'accompagnent souvent d'un départ des ZUS. Selon la date d'observation, ce ne sont pas forcément les mêmes habitants qui résident en ZUS. Une dégradation ou une stagnation des indicateurs socio-économiques de ces quartiers entre deux dates ne reflète donc pas nécessairement l'évolution des conditions de vie des populations présentes en début de période mais résulte aussi des changements induits par la mobilité résidentielle. Il n'en demeure pas moins que l'esprit de la politique de la ville et la loi du 1^{er} août 2003 est de tenter de combler des écarts entre les territoires.

L'EMPLOI

Les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE

L'année 2004 amorce au plan national un retournement positif de la situation de l'emploi et une stabilisation du chômage, les ZUS ne restent pas à l'écart de cette amélioration conjoncturelle. **Ainsi, entre le 31 décembre 2003 et le 31 décembre 2004, on estime que le nombre des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en catégorie 1 (demandeurs d'emploi recherchant un CDI à plein temps) et résidant en ZUS, a baissé de 1,6 % , alors qu'il progressait de 0,5 % dans l'ensemble des agglomérations comportant une ZUS ; cette baisse intervient après une hausse de 2,8 % en 2003.**

Mais sur la même période, les situations intermédiaires entre chômage et emploi se multiplient puisque le nombre de demandeurs d'emploi exerçant des activités occasionnelles, ou réduites selon le vocabulaire de l'ANPE, tout en restant à la recherche d'un emploi, progresse de 8,1 % dans les ZUS et de 11,1 % dans leurs agglomérations.

En 2004, le marché du travail a évolué moins favorablement pour les femmes habitant en ZUS que pour les hommes : la baisse des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 1 est nettement plus significative pour les hommes (-2,5 %) que pour les femmes (-0,4 %).

Ceci est un fait nouveau puisque, de 1998 à 2003, la réduction de la part des femmes avait été une des transformations socio-démographiques les plus marquantes de la population des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE et résidant en ZUS.

Le nombre de demandeurs d'emploi les plus qualifiés progresse rapidement. Près de 3 demandeurs d'emploi de catégorie 1 sur 10, ont un diplôme égal ou supérieur au Bac. Dans les ZUS, le nombre de demandeurs d'emploi ayant un niveau égal ou supérieur à Bac+2, progresse de 4,3 % (contre 2 % au niveau national) alors que le nombre global des demandeurs d'emploi dans ces quartiers baisse de 1,6 % .

L'activité et les taux de chômage

Le taux de chômage, au sens BIT, des 15-59 ans est en moyenne sur l'année 2004 de 20,7 % dans les ZUS, en progression d'un point par rapport à 2003, il est environ le double de la moyenne nationale et de la moyenne des agglomérations ayant une ZUS (10,3 % en 2004). Cette apparente contradiction avec la statistique de l'ANPE s'explique en partie par le décalage temporel entre les deux indicateurs mais aussi par des différences conceptuelles des deux instruments de mesure. Le mouvement de réduction des écarts de taux de chômage entre les ZUS et leurs agglomérations que laissait percevoir la comparaison des années 1999-2003 semble néanmoins interrompu en 2004.

Sur une population active de l'ordre de 1,7 million de personnes, on peut estimer à environ 50 000 la baisse du nombre des actifs ayant un emploi, dont une baisse de 35 000 salariés en CDI dans le secteur marchand et de 10 000 stagiaires ou actifs bénéficiant d'un contrat aidé. La dynamique de l'emploi dans les quartiers en ZUS est certes particulièrement sensible à la réduction du niveau d'intervention de la politique de l'emploi qui s'est poursuivie en 2004.), **mais l'essentiel des baisses d'emploi provient d'emplois non aidés du secteur marchand.**

En ZUS, le fait d'être femme, d'être jeune ou immigré expose davantage au risque de chômage : 36 % des garçons actifs et 40 % des filles actives de 15 à moins de 25 ans sont au chômage (les chômeurs représentant respectivement 14 % des jeunes hommes et 12 % des jeunes filles de ces générations).

Sur l'ensemble des actifs âgés de 15 à 59 ans, le creusement des écarts est plus net pour les femmes en ZUS que pour les hommes, avec pour les premières une hausse du chômage de 1,6 points entre 2003 et 2004. De plus, le taux d'activité des femmes de plus de 25 ans dans les ZUS reste inférieur de 10 points à celui de la moyenne des citadines.

Enfin, l'évolution du chômage des populations immigrées vivant dans les ZUS contribue largement à l'augmentation de l'écart global de chômage entre ces quartiers et le reste des agglomérations : concernant les immigrés originaires de pays hors de l'Union européenne, le taux de chômage passe de 23 % en 2003 à 26 % en 2004 pour les hommes et de 33 % à 38 % pour les femmes.

Les habitants des ZUS dans les dispositifs de politique d'emploi (CES, CEC, CIE, TRACE, NS-EJ, CJE)

En 2003, donc avant la mise en place du plan de cohésion sociale, dans un contexte de baisse globale des entrées dans les contrats aidés, la part des résidents des ZUS dans les embauches en contrat aidé (CES, CEC, CIE, CJE, NS-EJ) est restée, avec près de 72 000 bénéficiaires globalement stable autour de 13 % . Mais cette moyenne recèle de nettes disparités entre ces différents dispositifs.

Le CES restait le dispositif privilégié pour l'accès à l'emploi aidé en ZUS : 17 % des entrées concernaient un résident en ZUS et 15,4 % des chômeurs de longue durée en ZUS ont pu y accéder, contre 13,7 % pour l'ensemble de ces chômeurs.

Par contre, les emplois-jeunes tout comme les contrats aidés du secteur marchand étaient de toute évidence peu ciblés sur la population des ZUS : ils représentaient seulement 11 % des entrées pour le CIE et 9 % pour le CEJ. Les taux d'accès des chômeurs des ZUS à ces contrats étaient inférieurs à ceux de l'ensemble des chômeurs.

De façon générale, la mobilisation des politiques d'emploi en direction des allocataires du RMI inscrits en catégorie 1 à l'ANPE était inférieure en ZUS à ce qu'elle est sur l'ensemble du territoire.

A caractéristiques socio-démographiques identiques, les résidents des ZUS avaient une probabilité supérieure d'accéder à un CES plutôt qu'à un CIE ou un CEC. Il semble donc bien qu'il existait, pour les CES, une mobilisation spécifique en direction de ces publics liée à leur appartenance à un quartier relevant de la politique de la ville. Si cet accès au CES permettait à une partie des résidents en ZUS d'accéder à l'emploi, l'étude des trajectoires d'emploi d'anciens bénéficiaires de ce dispositif démontre que l'insertion professionnelle durable de ces publics, en ZUS comme ailleurs, est loin d'être garantie.

LES ENTREPRISES

L'activité économique des Zones Franches Urbaines(ZFU)

Au 1^{er} janvier 2004, environ 25 000 établissements économiques sont implantés dans une des 38 ZFU créées au 1^{er} janvier 1997 en France métropolitaine. Le stock d'établissements présents dans ces ZFU est en progression de plus de 8 000 unités depuis leur création.

41 nouvelles ZFU ont été ouvertes au 1^{er} janvier 2004, on y compte à cette date environ 12 000 établissements

Avec près de 5 000 établissements créés ou transférés chaque année, la 1^{ère} génération des ZFU a connu depuis 2003 un nouveau dynamisme. Après la baisse du nombre de créations au cours de l'année 2002, le nombre d'installations a de nouveau progressé. Entre 2003 et 2004, elles augmentent de 10 % , avec une nette prédominance des secteurs des services aux entreprises, de la construction et des transports.

Fin 2004, 13 500 établissements implantés dans l'une des 85 ZFU (1^{ère} et 2^{ème} génération) bénéficient d'exonérations sociales patronales pour 68 500 salariés.

En 2003, les résidents des ZFU représentent 27 % des salariés recrutés dans les établissements implantés avant le 1^{er} janvier 2002 et 32 % de ceux recrutés dans les établissements plus récents.

L'activité économique dans les Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU)

Début 2004, près de 35 000 établissements sont implantés dans les 331 ZRU observées, parmi les 350 que compte la France métropolitaine. Les exonérations fiscales et sociales qui y sont appliquées en font des zones intermédiaires entre les ZFU et les ZUS « simples » ; elles sont marquées par la prédominance des activités tertiaires à destination des habitants et plus de la moitié des établissements qui y sont présents n'ont pas de salariés, ce qui les rapproche des ZUS et autres quartiers d'habitat.

La mise en place en 2002 et 2003 de nouveaux dispositifs généraux de réduction des charges patronales rend moins attractive l'exonération ZRU, limitée à 12 mois. La relance des créations d'activité dans ces zones passe sans doute par une mise à niveau des avantages accordés.

L'activité économique dans les Zones Urbaines Sensibles (ZUS)

Au premier janvier 2004, on dénombre 49 700 établissements dans les ZUS de France métropolitaine qui ne constituent par ailleurs ni des ZRU ni des ZFU de la première génération.

Au cours de l'année 2003, pour 100 établissements présents en ZUS, 17 se sont installés dont 64 % sont des créations pures et 18 % des transferts. Comme en ZFU et en ZRU la construction est le secteur qui a connu le plus fort taux de progression (33 %), il représente 25 % des établissements. Enfin 69 % des entreprises qui s'installent en ZUS n'ont pas de salariés.

LES REVENUS DES HABITANTS

Le revenu fiscal moyen (qui n'intègre pas les prestations sociales non imposables) par **unité de consommation** est, en 2001, de 10 540 € dans les ZUS pour 18 135 € dans l'ensemble des unités urbaines ayant une ZUS et 17 184 € pour la France métropolitaine ; **ce revenu représente donc dans les ZUS 58 % du niveau moyen de leurs unités urbaines et 61 % du niveau national.** Les revenus salariaux représentent 74 % de l'ensemble des revenus fiscaux en ZUS, contre 68 % dans les unités urbaines où elles se situent et 66 % au niveau national (à noter que les allocations chômage font partie de ces revenus salariaux). **La part des ménages non imposés est de 57 % en ZUS, pour 37 % dans leurs unités urbaines et 40 % au niveau national.**

Près d'une ZUS sur trois compte entre 20 % et 30 % de bas revenus fiscaux (*proportion de la population vivant dans des ménages dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 5 469 € en 2001*) ; de plus, dans 20 % des ZUS cette proportion dépasse 40 % de la population.

L'HABITAT

L'évolution du parc des logements sociaux dans les ZUS

La transformation du parc des logements des ZUS s'inscrit dans la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine tel que défini par la loi du 1^{er} août 2003.

Au 1^{er} juillet 2005, 62 conventions de rénovation urbaine portant sur la période 2005-2008 sont signées, elles concernent 78 ZUS et 18 quartiers dérogatoires.

Elles prévoient la démolition de 30 044 logements sociaux, la construction de 27 316, la réhabilitation de 53 669 et la résidentialisation de 50 155. Sont ainsi programmées, la démolition de 9 % des logements existants dans ces 78 ZUS et la réhabilitation de 17 % . **Le volume des constructions représente 91 % des démolitions.**

L'ANRU n'est pas aujourd'hui en mesure d'indiquer le nombre de logements dont la construction, la démolition ou la réhabilitation ont été financées et achevées depuis 2004. **A ce jour, environ 10 % des concours financiers programmés, sur la période 2004-2008, ont été engagés.**

L'amélioration des conditions d'habitat

En 2003-2004, des travaux d'amélioration, financés par l'ANAH, ont été réalisés dans 31 600 logements du parc privé en ZUS, ils représentent 6 % de ce parc et se répartissent sur la moitié des quartiers en ZUS.

Ces travaux concernent le traitement des copropriétés en difficulté, la réhabilitation du parc locatif privé ou l'amélioration des logements des propriétaires occupants ayant de faibles ressources.

Les ZUS sont particulièrement concernées par l'effort d'amélioration du parc locatif privé : 15 % des logements améliorés sont en ZUS alors que celles-ci ne représentent que 5 % du parc locatif privé en France métropolitaine.

En 2004, 70 % des logements subventionnés par l'ANAH dans le cadre du plan de sauvegarde des copropriétés dégradées sont situés en ZUS, soit en tout 7 700 logements.

Les conventions de gestion urbaine de proximité visent à l'amélioration des services destinés à l'entretien de l'habitat. En 2004, il y avait 116 conventions signées correspondant à 147 ZUS.

LA DÉMOGRAPHIE MÉDICALE ET LA SANTÉ

Les établissements médicaux dans les ZUS

En moyenne, il y a en ZUS 6,5 établissements de pratique médicale pour 5 000 habitants, contre respectivement 14,6 établissements et 13 établissements dans les villes et les unités urbaines où elles sont situées ; **les ZUS ont ainsi en moyenne 2 fois moins d'établissements médicaux que leurs communes ou leurs unités urbaines.** 8 % de ces quartiers ne disposent d'aucune structure de pratique médicale.

Cependant les écarts de densité entre les ZUS, leur commune et leur agglomération peuvent être très variables ; les quartiers de très faible densité médicale ont des densités moyennes respectivement de 10,8 et 9,6 fois moins fortes que celles de leurs communes et de leurs unités urbaines. Par contre, pour les ZUS les mieux équipées, la densité moyenne est égale voire supérieure à celle de leur commune et de leur agglomération.

560 ZUS sur les 681 analysées ici sont équipées d'un établissement du secteur libéral, 71 n'en possèdent aucun et 72 ont en moyenne plus de 10 établissements libéraux pour 5 000 habitants. 89 % des établissements de pratique médicale situés dans les ZUS appartiennent à ce secteur, leur densité moyenne y est de 5,8 pour 5 000 habitants, soit 2 fois moins que dans les unités urbaines.

Les établissements d'auxiliaires médicaux en ZUS

La densité moyenne des établissements d'auxiliaires médicaux en ZUS est de 6,3 pour 5 000 habitants contre 11 établissements dans leurs communes et 11,3 dans leurs agglomérations, cependant 17,4 % des ZUS ne disposent d'aucun établissement de cette catégorie.

Pour ce type d'équipement de santé, les écarts entre ZUS, leurs communes et leurs agglomérations sont également très variables : les écarts de densité peuvent aller, en moyenne, de 1 à 17 au profit des communes et de 1 à 18 au profit des unités urbaines.

L'état de santé des enfants de grande section de maternelle en ZUS

Le rapport 2004, présentait un bilan de l'état de santé des élèves de CM2 scolarisés en ZUS. Il révélait que les problèmes de surpoids et de santé dentaire y étaient plus fréquents que dans les établissements situés hors de ces quartiers.

Dans le rapport 2005, un constat analogue peut être dressé auprès d'une autre génération : les enfants scolarisés, âgés de 6 ans. Selon les bilans de santé réalisés au cours de l'année scolaire 2002-2003, auprès d'un échantillon d'enfants de grande section de maternelle, le surpoids, l'obésité et une mauvaise hygiène dentaire sont également plus fréquents chez les enfants scolarisés en ZUS.

Les informations statistiques actuellement disponibles sur l'état de santé des populations vivant en ZUS et leurs recours aux soins médicaux sont limités mais elles seront enrichies à l'horizon du prochain rapport de l'observatoire avec la mobilisation de l'enquête décennale « Santé ». L'utilisation des sources des Caisses d'Assurance Maladie est également envisagée.

ÉDUCATION

Quelques indicateurs sur les établissements scolaires en ZUS

Les données prises en compte pour le rapport 2005 sont celles de l'année scolaire 2003-2004 et portent sur les établissements scolaires publics situés en ZUS.

On note peu d'évolutions significatives par rapport à l'année précédente, dans ce domaine, les grands paramètres structurels retenus parmi les indicateurs de l'observatoire évoluent de toute évidence lentement.

Si la baisse des effectifs (qui correspond à la fois à la baisse de la population en ZUS et à la baisse générale des effectifs des élèves de collège au niveau national) constatée depuis plusieurs années se confirme en 2003-2004, 25 % des ZUS qui disposent d'un collège voient cependant leurs effectifs augmenter. **La baisse des effectifs ne semble pas avoir d'effet majeur sur la structure sociale des collèges en ZUS** : de 1999-2000 à 2003-2004, le taux d'élèves défavorisés n'augmente en moyenne que d'un point, passant de 63 % à 64 % . Il est toutefois de 42,6 % hors ZUS. Cet écart, si on le rapproche de celui qui concerne la part d'élèves de nationalité étrangère (12 % dans les collèges de ZUS contre 4 % en dehors) traduit **la permanence de phénomènes de ségrégation spatiale** qui peuvent localement être très forts, reflétant et amplifiant parfois ce qui se passe dans l'habitat.

Si l'on examine la scolarité des élèves des collèges de ZUS, **les grands écarts constatés demeurent** : la proportion d'élèves en retard de 2 ans ou plus en 6^{ème} est supérieure de 3 points dans les établissements en ZUS, de même que les élèves de 3^{ème} orientés vers l'enseignement général ou technologique sont plus nombreux à redoubler leur seconde (22 % en ZUS contre 18 % en dehors). L'écart de réussite au diplôme national du brevet est de 10 points environ en défaveur des élèves scolarisés en ZUS.

Comme sur le reste du territoire, **les filles ont une scolarité meilleure que celle des garçons** : dans les collèges de ZUS, 41 % des garçons ont un an de retard ou plus en 6^{ème}, ce n'est le cas que de 32 % des filles (cela ne concerne que 22 % d'entre-elles hors ZUS).

En 2003-2004, **le nombre d'élèves par structure pédagogique au collège est toujours, en moyenne très légèrement plus faible dans les collèges situés en ZUS** et la dotation horaire y reste stable, témoignant d'un effort limité mais maintenu en faveur de ces établissements. Cependant, la part d'enseignants en poste depuis moins de 2 ans dans le même établissement reste plus forte en ZUS qu'ailleurs. Elle augmente même en 2003-2004, accompagnant une évolution affectant l'ensemble des collèges du territoire. La proportion des enseignants de moins de 30 ans y demeure aussi supérieure (25 % dans les ZUS contre 18 % en dehors).

En ce qui concerne l'offre éducative au niveau de l'enseignement supérieur, on note une spécialisation des ZUS vers les filières les plus courtes tandis que les classes préparatoires situées en ZUS ne représentent que 5 % de ce type de structure au niveau national.

LA SÉCURITE ET LA TRANQUILITÉ PUBLIQUE

Les faits de délinquance constatés en ZUS

Pour cette première analyse, 28 catégories d'infractions enregistrées par les services de police et de gendarmerie représentant au niveau national 72 % de la délinquance constatée, ont fait l'objet d'un décompte sur les quartiers des 640 ZUS étudiées, situées en zone de police. La mise en place de l'automatisation de la collecte des données par la gendarmerie nationale n'a permis d'obtenir des statistiques qu'à partir de septembre 2004 pour les 77 ZUS de la zone de gendarmerie. Pour l'ensemble des 28 catégories d'infractions retenues, **le total des faits constatés dans les ZUS situées en zone de police s'élève en 2004 à 68 faits pour 1 000 habitants en moyenne. Ce taux de délinquance constatée est de 65,6 dans l'ensemble des circonscriptions de sécurité publique d'appartenance de ces ZUS et de 47,3 pour la France métropolitaine.**

La sur-délinquance constatée en ZUS est plus prononcée pour les actes de vandalisme, certains actes de violences aux personnes ou certaines catégories de vols (avec ou sans violence). La fréquence des vols simples dans les lieux ou locaux publics est par contre plus faible en ZUS que dans les territoires qui les environnent.

LA MOBILITÉ RÉSIDENIELLE DES HABITANTS DES ZUS ENTRE 1990 ET 1999

La mobilité résidentielle est importante dans les ZUS : 61 % de leurs habitants en 1990 habitent un autre logement en 1999. Cette mobilité, mesurée à partir de l'échantillon démographique permanent de l'INSEE, est plus importante que dans le reste des unités urbaines et comparable à ce qui est observé dans les quartiers de centre ville.

Les jeunes des ZUS quittent plus tardivement et un peu moins fréquemment le domicile parental que ceux qui habitent dans le reste de leurs agglomérations. **Le faible niveau de diplôme de beaucoup de jeunes vivant en ZUS et leurs difficultés d'insertion professionnelle expliquent en grande partie ce retard dans l'accès à une autonomie résidentielle.** Les moins diplômés et les enfants d'ouvriers sont ceux qui restent le plus souvent habiter chez leurs parents, et lorsqu'ils déménagent, ils sont plus nombreux à emménager en ZUS. Les enfants d'immigrés, quel que soit leur niveau de diplôme ou leur origine sociale, restent plus souvent que les autres habiter en ZUS.

La mobilité résidentielle a le même caractère sélectif chez les adultes que chez les plus jeunes : auront plus de chances de rester habiter en ZUS les personnes les moins favorisées, les moins diplômées, les plus au chômage, les immigrés et les femmes élevant seules leurs enfants.

La mobilité résidentielle entre les ZUS et le reste du territoire métropolitain fait perdre de la population aux ZUS et transforme la structure démographique et sociale de ces quartiers. **Pour toutes les tranches d'âge, les arrivées sont loin de compenser les départs.**

La mobilité résidentielle a transformé le peuplement des ZUS en accentuant le poids des personnes professionnellement les plus fragiles. Elle exerce un fort effet de sélection : les plus fragiles ont plus de chances d'arriver en ZUS et de s'y maintenir ; les autres poursuivent leur trajectoire résidentielle vers d'autres quartiers, devenant souvent propriétaires.

Toutefois, le fait d'arriver en ZUS ou de changer de logement en restant dans ces quartiers doit être aussi lu comme une possibilité d'améliorer ses conditions de logement, à un coût souvent moindre que dans les autres quartiers.

LES FINANCES LOCALES

Écarts de Charges, écarts de ressources en 2004

Les communes de la géographie prioritaire de la politique de la ville sont réputées avoir à faire face aux plus fortes difficultés socio-urbaines, en rencontrant souvent des tensions quand ce n'est pas de lourdes difficultés financières et budgétaires. Pour vérifier cette affirmation, la DIV a conduit une étude sur les communes de plus de 5 000 habitants de métropole et des quatre départements d'outre-mer, avec pour finalité l'analyse des écarts de charges et des écarts de ressources entre ces communes et celles de la géographie prioritaire.

Les données analysées ont été communiquées par la direction générale des collectivités locales et sont relatives à l'année 2004. Elles ne permettent pas de mesurer l'impact de la réforme des péréquations engagée en 2005. Elles permettent d'éclairer cependant les handicaps récurrents de certaines communes généralement engagées dans les procédures de la politique de la ville.

L'étude apporte plusieurs enseignements concernant les communes qui ont à gérer des ZUS :

Leurs charges socio-urbaines sont particulièrement importantes et les ressources, de toute nature, dont elles disposent pour y faire face peuvent paraître, pour certaines d'entre elles, faibles :

Ainsi, les 121 communes de plus de 10 000 habitants dont la population en ZUS dépasse le taux de 30 % , comptent en moyenne 43 % de logements sociaux, 89 % d'allocataires logement et affichent un revenu fiscal moyen des ménages de 6 860 € La valeur de ces indicateurs pour les communes qui n'ont pas de ZUS est respectivement de 17 % , 43 % et 9 820 €

Les ressources, analysées au regard des indicateurs de potentiels fiscaux ou financiers montrent des situations communales particulièrement préoccupantes.

Ainsi, le potentiel financier moyen des 100 communes comportant les ZUS les moins bien pourvues en ressources fiscales est inférieur de 57 % à celui des 100 communes comportant les ZUS les mieux pourvues.

L'indice de charges analysé dans cette étude est révélateur des insuffisances de la géographie prioritaire de la politique de la ville :

L'effet de la péréquation, dans son action de réduction des inégalités des ressources, n'apparaît pas corrélé, avant la réforme de la DSU en 2005, avec le classement en ZUS ou en ZFU. En effet, cette dotation prenait en compte les insuffisances de ressources et le poids des charges urbaines dans leur ensemble, sur la totalité du territoire des communes concernées, sans que les règles conduisent à attribuer un supplément de dotation aux communes ayant une ZUS ou une ZFU. Cependant, une étude menée en 2004 par le commissariat général du plan sur les effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales a conclu que la DSU était la dotation la plus efficace au regard de la péréquation après la Dotation de Péréquation Nationale (DPN).

Il faut cependant rappeler l'existence de difficultés socio-urbaines dans des communes dépourvues de zonage prioritaire. C'est ainsi que, dans le classement des communes de plus de 10 000 habitants effectué pour l'attribution de la DSU, on dénombre 42 communes sans ZUS sur les 200 premières communes classées, alors qu'elles ont des caractéristiques socio-urbaines équivalentes à celles des communes dont une partie importante de la population réside en ZUS.

Il conviendrait dès lors, d'engager une révision régulière du zonage prioritaire de façon à inscrire la politique de la ville dans un mouvement de dynamique des territoires, avec pour objectif de ne pas pérenniser au delà du nécessaire des procédures exceptionnelles mais de les cibler alternativement là où elles sont temporairement utiles.



Directrice de publication : Anne-Marie Charvet

Présidente du Conseil d'orientation de l'Observatoire national des ZUS : Bernadette Malgorn

Coordonnateur scientifique : Philippe Choffel

Rédacteurs : Jean-Bernard Champion, Philippe Choffel, Paulin Dalbergue, Emmanuel Dupont, Adil Jazouli, Patrick Joyeux, François Ménard, Delphine Nivière, Elisabeth Zucker.

L'équipe rédactionnelle tient également à adresser ses remerciements à Hélène Thélot et Stéphanie Mas de la DARES qui ont contribué à la rédaction du chapitre sur les résidents des ZUS dans les dispositifs des politiques de l'emploi.

Secrétariat de rédaction : Jean-Bernard Champion, Sylvie Leblond

Cartographes : Patricia Couderc, Vincent Deroche

Responsable des éditions : Jean-Stéphane Migot

Ce document a bénéficié du concours de nombreux organismes qui ont mis des données à disposition :

- L'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)
- L'agence nationale pour l'emploi (ANPE)
- L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

Ministère de la Défense :

- La Direction générale de la gendarmerie nationale

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie :

- L'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche :

- La Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP)
- La Direction de l'enseignement scolaire (DESCO)

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement :

- La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)
- La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DRESS)
- L'Institut national de veille sanitaire (InVs)

Ministère de l'intérieur :

- La Direction générale de la police nationale (DGPN)
- L'Observatoire national de la délinquance (OND)

Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer :

- La Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)

Impression : France-Repro