# Dossier

#### **Avertissement**

Sauf mention contraire, les données « France » concernent la France métropolitaine et les départements d'outre-mer hors Mayotte.

Sur les sites Internet de l'Insee (www.insee.fr) et d'Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu) pour les données internationales, les chiffres essentiels sont actualisés régulièrement.

Les comparaisons internationales contenues dans cet ouvrage s'appuient sur des données harmonisées publiées par Eurostat, qui peuvent différer des données nationales diffusées par les instituts nationaux de statistique.

Au premier trimestre 2013, le questionnaire de l'enquête Emploi a été rénové. Certaines reformulations du nouveau questionnaire ont modifié la teneur des réponses d'une petite proportion de la population enquêtée. Ceci a eu un impact sur la mesure en niveau des principaux indicateurs sur le marché du travail. L'Insee a publié les principales séries rétropolées dans l'*Informations Rapides* de mars 2014 relative aux résultats de l'enquête Emploi au quatrième trimestre 2013. Dans cet ouvrage, les séries portant sur l'activité, l'emploi et le chômage au sens du Bureau international du travail ont été rétropolées, ce qui permet des comparaisons avec les années antérieures.

### Signes conventionnels utilisés

... Résultat non disponible

/// Absence de résultat due à la nature des choses

e Estimation

p Résultat provisoire

Résultat révisé par rapport à l'édition précédente

n.s. Résultat non significatif

€ Euro

M Million

Md Milliard

Réf. Référence

Le logo @ indique que les données du tableau ou graphique sont mises à jour sur le site www.insee.fr

# Politique de la ville en France métropolitaine : une nouvelle géographie recentrée sur 1 300 quartiers prioritaires

Valérie Darriau, Marylène Henry, Noémie Oswalt\*

La réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville, mise en place par la loi du 21 février 2014, s'est fondée sur l'identification de guartiers « prioritaires », territoires urbains abritant une part importante de population à bas revenus. Ce critère unique redessine une carte des concentrations urbaines de pauvreté. Dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants, on comptait plus de 2 300 quartiers relevant de la politique de la ville contre 1 300 aujourd'hui. Les équilibres des grandes régions sont maintenus mais dégagent en filigrane de nouvelles tendances : si la région parisienne, le nord de la France et le Sud-Est continuent à concentrer les territoires urbains les plus fragilisés, d'autres territoires comme le Centre, le Languedoc-Roussillon ou la Picardie abritent davantage de quartiers en décrochage et leur poids dans la politique de la ville augmente fortement. Dans l'agglomération parisienne, la population de la nouvelle géographie prioritaire se situe plus souvent en banlieue qu'en ville-centre ; ainsi, le poids de Paris dans la géographie prioritaire de l'agglomération diminue. Une analyse inédite, fondée sur les premiers indicateurs disponibles avant la phase de consultation des collectivités fixant précisément les contours des quartiers prioritaires, montre que la population qui y réside est dans l'ensemble plus jeune, confrontée à des situations économiques et sociales plus dégradées, que traduisent des parts de familles monoparentales, de familles nombreuses et d'allocataires chômage plus élevées qu'ailleurs. L'habitat social reste, dans ces quartiers, largement dominant. Au-delà de ce portrait global, certains profils de territoires se distinguent : les quartiers prioritaires de la région parisienne et de l'Est comptent plus de logements HLM accueillant des familles nombreuses. Sur le littoral ouest ou dans la moitié nord de la France, on trouve plutôt des quartiers situés en ville-centre abritant davantage de familles monoparentales.

La politique de la ville est une politique transversale qui vise prioritairement à réduire les écarts observés entre les quartiers en difficulté et les autres quartiers des agglomérations dans lesquels ils se situent. Elle s'appuie sur le renforcement des politiques de droit commun (éducation, emploi, santé, etc.) et la mobilisation de dispositifs spécifiques (rénovation urbaine, soutien aux associations, etc.). Depuis une trentaine d'années, la politique de la ville agit ainsi sur différents leviers : sociaux, économiques ou urbains, dans le but de corriger les trajectoires des quartiers ciblés et de réduire leur décrochage par rapport à leur agglomération.

En 2014, la géographie prioritaire de la politique de la ville est réformée par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. La carte des quartiers prioritaires est ainsi redessinée de manière inédite à partir d'un critère unique, celui du revenu. Cette nouvelle approche par les « bas revenus » entraîne-t-elle une rupture avec la précédente géographie ? Les équilibres banlieue / ville-centre sont-ils bouleversés ? Quels sont les régions ou les départements qui voient leur poids augmenter avec cette nouvelle approche ? Après avoir rappelé brièvement les principaux jalons de la politique de la ville depuis 1996, cet article propose,

<sup>\*</sup> Valérie Darriau, Marylène Henry, Noémie Oswalt, Commissariat général à l'égalité des territoires.

dans un premier temps, d'examiner le nouveau découpage de la géographie prioritaire. Dans un second temps, les populations vivant dans ces nouveaux quartiers prioritaires seront décrites en s'appuyant sur les indicateurs disponibles, ce qui permet de dresser une première typologie de ces territoires.

### Vingt ans de politique de la ville pour aider les quartiers en difficulté

Historiquement, les différentes orientations de la politique de la ville se sont traduites par des choix de territoires et des modes d'action différents. Ainsi, les 751 zones urbaines sensibles (ZUS) de 1996 ont-elles été définies comme des territoires « caractérisés par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi »<sup>1</sup>. Leur délimitation a été décidée par l'État, elle a donné lieu à des avantages automatiques qui ne s'exerçaient que sur leur périmètre, par exemple des abattements de taxe foncière pour les bailleurs sociaux ou des exonérations de surloyer pour les locataires d'HLM.

En 2003, la loi d'orientation et de programmation sur la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août, dite « loi Borloo », a engagé un programme de rénovation urbaine important. En 2006, les contrats urbains de cohésion sociale (Cucs), signés entre les communes et l'État, ont complété cette approche urbaine avec une approche plus sociale. 2 492 quartiers ont alors été identifiés dans ce cadre, principalement proposés par le niveau local sous l'autorité des préfets de région. On y a retrouvé les anciennes ZUS², qui conservaient leurs avantages législatifs, et environ 1 750 nouveaux quartiers prioritaires jugés fragiles, l'objectif avancé étant d'éviter une dégradation de la situation de leurs habitants. Pour moduler l'intervention de l'État sur ces quartiers, un système de priorisation a été mis en place, classant ces quartiers des « plus en difficulté » (priorité 1) aux « moins en difficulté » (priorité 3).

Cette extension importante du nombre de quartiers prioritaires a obligé l'intervention publique à articuler une approche règlementaire génératrice d'avantages fiscaux ou automatiques (celle des ZUS) à une approche contractuelle génératrice de crédits (celle des Cucs), sans que ces deux approches n'œuvrent forcément sur les mêmes territoires. En 2012, la Cour des comptes a dénoncé une dilution de l'action publique dans un rapport préconisant, entre autres, une réforme de cette géographie prioritaire : « la réforme du zonage doit permettre de concentrer l'effort sur les territoires qui présentent les difficultés les plus grandes, tout en harmonisant les zonages légaux et contractuels. La géographie prioritaire actuelle, trop dispersée et trop complexe, ne permet pas un ciblage précis des actions sur les territoires les plus vulnérables » [Cour des Comptes, 2012].

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine promulguée le 21 février 2014 donne suite à ces préconisations, et comporte un volet relatif à la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Basée sur un critère unique, celui du revenu, la méthode retenue pour l'identification des nouveaux quartiers prioritaires en France métropolitaine repère les zones de concentration urbaine de population à bas revenus à partir d'un quadrillage fin du territoire métropolitain (encadré 1). Pour les territoires ultra-marins, la méthode utilisée a fait l'objet d'adaptations (encadré 2). Les bas revenus sont définis par une approche mêlant deux références : le décrochage, d'une part, par rapport aux revenus de l'agglomération dans laquelle se situe le quartier et, d'autre part, par rapport aux revenus de la France métropolitaine. Elle aboutit ainsi au repérage d'environ 1 300 quartiers de plus de 1 000 habitants, situés dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants. Cette nouvelle approche représente un tournant par rapport aux approches précédentes, puisqu'elle ne comprend pas de référence explicite à la forme du bâti, ou à des difficultés relatives à l'habitat.

<sup>1.</sup> Article 42 de la loi 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

<sup>2.</sup> Seule une dizaine de ZUS sur les 751 n'ont pas fait l'objet d'un Cucs.

#### Encadré 1

### Le critère unique des bas revenus comme indicateur synthétique des difficultés sociales

Plusieurs indicateurs statistiques, du champ de l'économique, du social et de l'urbain, peuvent décrire les difficultés rencontrées par les habitants des quartiers. Néanmoins, à l'issue de la concertation nationale « Quartiers, engageons le changement » conduite en 2012 par le ministère chargé de la Ville, un consensus a été trouvé autour de la prise en compte d'un critère unique, celui de la concentration de population à bas revenus. Il est en effet très fortement corrélé aux autres indicateurs sociaux que l'on mobilise généralement pour décrire les territoires : part des familles monoparentales, taux de chômage, proportion de logements sociaux, etc. et présente l'avantage d'être disponible à une maille géographique très fine, le « carreau » (on parle alors de données « carroyées », voir *encadré* 4).

Concrètement, la méthode retenue fixe dans un premier temps un seuil de bas revenus, qui est calculé à partir du revenu médian métropolitain et du revenu médian de l'unité urbaine dans laquelle se situe le quartier. Il s'agit ainsi de combiner une approche de « pauvreté » à une approche de « ségrégation ». Ce seuil de bas revenus est défini selon la formule suivante :

- 1. Pour les unités urbaines de 10 000 à moins de 5 millions d'habitants :
  - $S = 0.6 \times ((0.7 \times RMUC-nat) + (0.3 \times RMUC-UU))$
- 2. Pour les unités urbaines de 5 millions d'habitants ou plus :

 $S = 0.6 \times ((0.3 \times RMUC-nat) + (0.7 \times RMUC-UU)),$ 

où *S* est le seuil de revenu médian par unité de consommation, *RMUC-nat* est le revenu médian par unité de consommation (voir *encadré 4*) de la France métropolitaine et *RMUC-UU* est le revenu médian par unité de consommation de l'unité urbaine au sein de laquelle est situé le quartier.

La méthode recherche ensuite, par un balayage du territoire métropolitain préalablement découpé en carreaux de 200 m de côté, les carreaux, situés dans des unités urbaines de 10 000 habitants ou plus, dont plus de la moitié de la population est en dessous de ce seuil de bas revenus.

Une fois détectés, ceux-ci sont agglomérés entre eux, et lorsque cet agglomérat dépasse les 1 000 habitants, la zone est identifiée comme étant une zone de concentration urbaine de population à bas revenus. Le carroyage offre ainsi une souplesse dans l'analyse du territoire : il permet, d'une part, de s'affranchir de toute limite administrative et offre, d'autre part, une finesse géographique particulièrement adaptée à l'analyse des milieux urbains où les phénomènes sont infracommunaux.

#### Encadré 2

### La mobilisation des statistiques en vue de la réforme de la géographie prioritaire dans les outre-mer

Pour la définition de la géographie prioritaire dans les territoires ultramarins, une démarche spécifique est mise en œuvre, tenant compte des particularités de ces territoires (population, niveaux de vie, insularité, habitat insalubre) et de la disponibilité de données statistiques permettant d'objectiver la situation de chaque territoire. Ainsi, deux méthodes distinctes sont proposées pour identifier les quartiers les plus en difficulté. Ces méthodes n'ont pas encore fait l'objet d'un décret au moment de la rédaction de cet article.

La méthode du carroyage : les données carroyées de revenu et de population ne sont disponibles qu'à la Réunion et à la Martinique. Elles permettent d'adopter une démarche similaire à celle engagée au niveau de la France métropolitaine. Compte tenu des spécificités de l'habitat local, la définition du champ de l'urbain retenue pour ces deux départements n'est pas celle habituellement utilisée par l'Insee : un seuil de

population et de densité a été retenu pour l'identification des communes concernées par la géographie prioritaire.

La méthode utilisant un indicateur synthétique au niveau infracommunal : la Guadeloupe, la Guyane, Mayotte, la Polynésie française et Saint-Martin ne disposent pas des données carroyées de population et de revenus. La source du recensement de la population est mobilisée pour concevoir un indicateur synthétique permettant de classer les Iris (encadré 4) ou districts selon un degré croissant de difficultés. Cet indicateur synthétique intègre – selon les départements – des données relatives à l'insalubrité des logements, leur surpeuplement, le taux de chômage, la part des inactifs au sein de la population de 15 à 64 ans, la part des jeunes décrocheurs au sein de la population de 18 à 25 ans, la part des familles monoparentales dans l'ensemble des familles, et la part des non-diplômés au sein de la population de 15 à 64 ans.

Elle répond également à une volonté de concentrer les efforts de l'État vers un nombre plus réduit de quartiers, tout en balayant de façon systématique l'ensemble du territoire. Les nouveaux quartiers viennent ainsi se substituer aux ZUS pour les avantages réglementaires et aux anciens quartiers Cucs pour les crédits spécifiques de la politique de la ville.

### Une politique de la ville recentrée

Avant la réforme, près de 900 communes abritaient des quartiers en politique de la ville. Un tiers d'entre elles n'ont pas été retenues dans la nouvelle approche. Elles sont « sorties » de la politique de la ville, leurs anciens quartiers devenant des quartiers « de veille », suivis par l'Observatoire national de la politique de la ville (Onzus). À l'inverse, une centaine de communes, jusqu'alors sans quartiers dans l'ancienne géographie prioritaire sont, de leur côté, « entrées » en politique de la ville et abritent désormais des quartiers prioritaires. Au final, ce sont donc 700 communes qui sont concernées par la nouvelle géographie. Par ailleurs, au sein des communes couvertes, certains quartiers « sortent » de la politique de la ville, d'autres se « contractent » sur des parties plus réduites du territoire prioritaire initial. Ainsi, la population concernée par la politique de la ville passe de 7,8 millions environ pour les Cucs à 4,7 millions environ³ pour les nouveaux quartiers.

Malgré ces nombreuses modifications, le noyau des territoires au cœur de cette politique marque une grande stabilité: six communes sur sept concernées par la nouvelle géographie figuraient déjà dans la précédente, une très grande majorité (94 %) des habitants des nouveaux quartiers résident dans des communes auparavant classées en politique de la ville, et 62 % d'entre eux résident déjà au sein d'un ancien quartier prioritaire (le plus souvent de priorité 1). La cohérence entre les anciennes et nouvelles géographies prioritaires reflète la robustesse du critère du revenu qui était déjà implicitement pris en compte dans la définition des anciens quartiers de la politique de la ville (encadré 3).

#### Encadré 3

# Le revenu résume bien les différentes dimensions urbaines, démographiques et sociales de l'ancienne géographie de la politique de la ville

La grande stabilité entre l'ancienne et la nouvelle géographie prioritaire s'explique par le fait que le choix des ZUS ou des quartiers Cucs prenait déjà implicitement en compte la variable du revenu, cela a été démontré dans des travaux exploratoires menés par l'Onzus.

Ces travaux visaient à reconstruire synthétiquement et a posteriori les choix des acteurs locaux à partir de données statistiques disponibles à la date la plus proche possible de l'année de création des ZUS (1996). Pour ce faire, on tenait compte d'un éventail large de thématiques (démographie, revenus, marché de l'emploi, habitat, équipements, etc.). L'étude portait sur la probabilité qu'un Iris (encadré 4) soit concerné par une ZUS au regard de ces différents indicateurs statistiques. Une modélisation logistique a été entreprise afin de relier le classement ou non

des Iris en ZUS avec le contexte local de ces territoires. Elle a permis d'identifier, dans le ieu d'indicateurs initialement disponibles, ceux qui apparaissent le plus associés à la décision finale mais aussi de les hiérarchiser en fonction de la force de cette association. La variable de revenu fiscal médian par unité de consommation de l'Iris, rapporté à celui de son unité urbaine, apparaît alors comme la variable la plus déterminante du modèle. Une augmentation de 0,26 point de cet indicateur (augmentation correspondant à un écart-type) divise par 2,7 la probabilité que l'Iris soit classé en ZUS par rapport à la probabilité qu'il ne soit pas en ZUS. La même analyse a été conduite sur les quartiers Cucs non ZUS, et a montré un lien encore plus fort avec le revenu fiscal médian, mais cette fois non rapporté à l'unité urbaine.

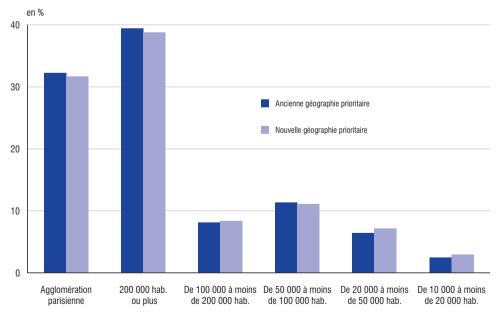
<sup>3.</sup> Estimation faite au moment de la rédaction de cet article en juillet 2014, la phase de consultation des collectivités territoriales étant en cours sur l'ajustement des périmètres.

S'il n'est donc pas très étonnant de retrouver des quartiers déjà couverts en retenant l'approche par les bas revenus dans la nouvelle géographie prioritaire, certains de ces territoires sortent en raison de revenus plus élevés que le reste des quartiers. Ainsi, parmi les 945 territoires sortants de la politique de la ville, 52 % ne sont pas retenus car leur revenu médian est au-dessus du seuil de bas revenus, alors que seulement 17 % ont été exclus pour des raisons de taille (population inférieure à 1 000 habitants). Un quart de ces quartiers conjuguent ces deux raisons (revenu médian au-dessus du seuil de revenu retenu et population inférieure à 1 000 habitants). Enfin, 6 % des territoires ne sont plus en géographie prioritaire car leur commune appartient à une agglomération de moins de 10 000 habitants. Au final, 86 % des 717 ZUS métropolitaines restent pour tout ou partie dans l'actuelle géographie prioritaire – les contours de ces quartiers n'étant cependant pas forcément les mêmes dans la nouvelle géographie que dans l'ancienne.

### Des nouveaux quartiers prioritaires majoritairement dans les grandes agglomérations

Que ce soit pour les quartiers de l'ancienne géographie prioritaire ou pour ceux de la nouvelle, les territoires concernés sont principalement situés dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants. Ainsi, 32 % des habitants des nouveaux quartiers prioritaires vivent dans l'agglomération parisienne et 39 % dans une agglomération de plus de 200 000 habitants – des taux identiques à ceux de l'ancienne géographie prioritaire (figure 1).

# 1. Répartition de la population vivant en quartier prioritaire selon la taille de l'agglomération englobante



Champ : France métropolitaine, unités urbaines de plus de 10 000 habitants, population des ménages.

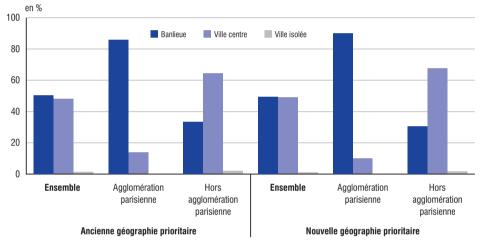
Lecture : l'agglomération parisienne abrite 31,7 % de la population couverte par la nouvelle géographie prioritaire (32,2 % dans l'ancienne géographie).

De même, dans l'ancienne géographie comme dans la nouvelle, la moitié de la population de ces territoires habite au sein d'une ville-centre d'agglomération (encadré 4), l'autre moitié réside dans une ville banlieue de l'agglomération. Une faible proportion d'habitants réside dans une ville isolée (figure 2).

Hors de l'agglomération parisienne, la population de la nouvelle géographie prioritaire se trouve un peu plus souvent dans la ville-centre, et un peu moins en banlieue qu'auparavant. Mais cette évolution conserve les ordres de grandeur précédents : en moyenne, la population en politique de la ville hors de l'agglomération parisienne se trouve pour les deux tiers dans la ville-centre des agglomérations et pour un tiers seulement dans la banlieue.

Dans l'agglomération parisienne, la population de la nouvelle géographie prioritaire se trouve plus souvent en banlieue. Paris concentre seulement 10 % de la population en politique de la ville de l'agglomération (contre 14 % dans l'ancienne géographie).

### 2. Répartition de la population des quartiers prioritaires selon le type de la commune englobante



Champ : France métropolitaine, unités urbaines de plus de 10 000 habitants, population des ménages.

Lecture : dans la nouvelle géographie prioritaire comme dans l'ancienne, 50 % de la population des quartiers prioritaires (des agglomérations de 10 000 habitants ou plus) résident dans une commune banlieue d'une agglomération.

Note: voir encadré 4 pour la définition de ville-centre, banlieue et ville isolée. Sources: Insee, DGFIP, Revenus fiscaux localisés des ménages 2011.

# Languedoc-Roussillon et Centre : deux régions qui accueillent de nouveaux quartiers prioritaires de façon importante

Les territoires de l'ancienne politique de la ville se répartissaient sur l'ensemble des régions métropolitaines et sur la quasi-totalité des départements (seuls l'Ariège, la Creuse et le Gers n'avaient aucun territoire en politique de la ville). Leur population s'élevait en 2011 à environ 7,8 millions d'habitants<sup>4</sup>. Trois régions regroupaient plus de la moitié de la population des quartiers (57 %) : l'Île-de-France, le Nord - Pas-de-Calais et la Provence - Alpes - Côte d'Azur. Avec les régions Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon, ces cinq régions couvraient les deux tiers de la population en politique de la ville.

<sup>4.</sup> Population des ménages sur 2 130 ZUS et quartiers Cucs non ZUS, source : RFL 2011. Les données ne sont pas disponibles pour les 362 autres quartiers de l'ancienne géographie pour deux raisons : soit ces territoires appartiennent à des communes où le cadastre numérisé n'est pas disponible, l'Insee n'a donc pas pu réaliser de géolocalisation sur ces territoires ; soit ces territoires sont de trop petite taille. Pour des raisons de secret statistique, l'Insee ne diffuse donc pas d'information sur ces territoires.

#### Définitions, source et données carroyées

#### **Définitions**

#### L'agglomération, la ville-centre, les villes banlieues et les villes isolées

Dans l'article, le terme d'**agglomération** est utilisé pour se référer à l'unité urbaine. La notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

Dans une unité urbaine qui s'étend sur plusieurs communes, si une commune concentre plus de 50 % de la population de l'unité urbaine, elle est seule ville-centre. Sinon, toutes les communes qui ont une population supérieure à 50 % de celle de la commune la plus peuplée sont aussi villes-centres. Les communes urbaines qui ne sont pas villes-centre constituent la banlieue de l'unité urbaine multicommunale. Lorsqu'une unité urbaine est constituée d'une seule commune, on la désigne sous le terme de ville isolée.

#### L'unité de consommation

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

Pour comparer le niveau de vie des ménages de taille et/ou de composition différente et tenir compte des économies d'échelle induites par la vie en communauté, on utilise une mesure du revenu corrigé par unité de consommation à l'aide d'une échelle d'équivalence. L'échelle actuellement la plus utilisée (dite de l'OCDE) retient la pondération suivante : 1 UC pour le premier adulte du ménage ; 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ; 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

#### L'Iris (îlots regroupés pour l'information statistique)

l'Iris constitue la brique de base en matière de diffusion de données infracommunales de l'Insee. Il doit respecter des critères géographiques et démographiques et avoir des contours identifiables sans ambigüité et stables dans le temps. Les communes d'au moins 10 000 habitants et une forte proportion des communes de 5 000 à 10 000 habitants sont découpées en Iris. Ce découpage constitue une

partition de leur territoire. La France compte environ 16 100 Iris dont 650 dans les DOM.

## La source : les Revenus fiscaux localisés des ménages et les données carroyées

La source **Revenus fiscaux localisés** des ménages (RFL) est le résultat du rapprochement des fichiers de la taxe d'habitation et des déclarations de revenus. Leur appariement permet de reconstituer des ménages fiscaux et de calculer des revenus par ménage, par personne et par unité de consommation. Il s'agit des revenus avant abattements, impôts et prestations sociales.

Les indicateurs produits permettent de décrire la distribution et la composition des revenus à tous les niveaux géographiques, y compris infracommunal. Les revenus déclarés sont ceux de l'année 2011 mais les caractéristiques de la population des ménages fiscaux et des logements sont ceux du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

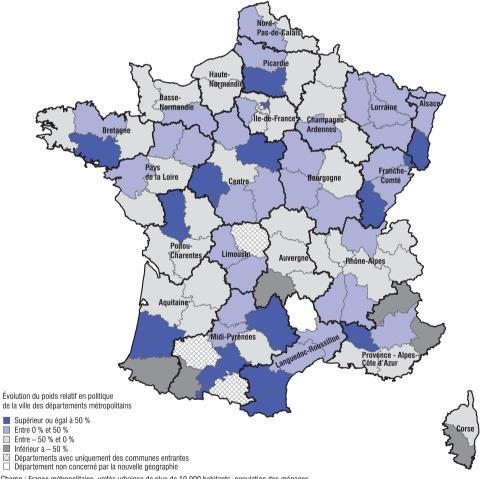
Pour obtenir des informations statistiques relatives aux nouveaux quartiers prioritaires, c'est la source fiscale qui a été la plus rapidement mobilisable pour fournir des données sur les amas de carreaux – les données carroyées – à l'origine des nouveaux quartiers prioritaires. Si cette source de données statistiques a pour avantage d'être disponible relativement rapidement sur des territoires très fins tels que les nouveaux quartiers prioritaires, elle ne fournit pas la même richesse d'informations que le recensement de la population. Elle permet cependant de donner quelques caractéristiques quant à la population vivant dans ces territoires.

Les 11 indicateurs construits par l'Insee à partir de la source fiscale sont :

- population de ménages fiscaux du quartier et nombre de ménages fiscaux (pour appréhender la taille du quartier);
- part de ménages de 6 personnes ou plus ;
- part de ménages locataires en HLM;
- part de ménages locataires ;
- part de la population âgée de moins de 14 ans ;
- part de la population âgée de 65 ans ou plus (données 2010);
- part de ménages recevant au moins une allocation chômage;
- part de ménages dans le logement depuis moins de 5 ans ;
- part de familles monoparentales avec au moins un enfant de moins de 14 ans parmi l'ensemble des ménages fiscaux;
- surface médiane des logements par personne.

La nouvelle géographie, si elle diminue sensiblement la population concernée par la politique de la ville (de près de 40 %), ne change pas ces grands équilibres régionaux, les cinq régions précédentes conservant quasiment le même classement et le même poids (67 %). Cependant le poids de la région Rhône-Alpes baisse, passant de 8,4 % à 7,1 %, tandis que celui de la région Languedoc-Roussillon progresse fortement, passant de 3,4 % à 5,1 %. En Languedoc-Roussillon, la hausse de la population concernée s'explique à la fois par la stabilité de la taille des quartiers dans les communes déjà en politique de la ville ainsi que par le nombre de communes entrantes relativement plus important que sur le reste du territoire français. Tous les départements de cette région voient leur poids fortement progresser, excepté la Lozère qui devient le seul département français sans quartier prioritaire de la politique de la ville (figure 3).

## 3. Évolution du poids relatif des départements métropolitains entre la nouvelle et l'ancienne géographie prioritaire



Champ : France métropolitaine, unités urbaines de plus de 10 000 habitants, population des ménages.

 $Lecture: le poids \ relatif \ des \ quartiers \ de \ Seine-Saint-Denis \ a \ progress\'e \ de \ plus \ de \ 50 \ \% \ entre \ l'ancienne \ et \ la \ nouvelle \ g\'eographie.$ 

Note: le poids relatif permet de mesurer l'importance – en termes de population – du département dans la géographie prioritaire. Quand un département a une évolution positive de son poids relatif, cela signifie que la part de population des quartiers prioritaires y résidant est plus élevée dans la nouvelle géographie que dans l'ancienne.

À l'inverse, l'Aquitaine rétrograde de la 6<sup>e</sup> à la 14<sup>e</sup> place, son poids passant de 3,1 % à 2,1 %. Ce résultat est la conséquence d'un double phénomène : d'une part, la population en politique de la ville diminue dans les communes toujours inscrites dans la géographie prioritaire ; d'autre part, la région enregistre un nombre important de communes ne relevant plus de la politique de la ville. Dans une moindre mesure, la Haute-Normandie voit elle aussi son poids en politique de la ville baisser, passant de 3,1 % à 2,8 %.

# Une population plus jeune, plus de familles nombreuses et de familles monoparentales

Les nouveaux quartiers prioritaires recouvrent, par construction, les territoires où la pauvreté monétaire est particulièrement intense et concentrée. Un habitant sur quatre de ces quartiers prioritaires appartient à un ménage qui déclare un revenu par unité de consommation inférieur à 4 600 € par an contre 12 600 € pour l'ensemble de la France métropolitaine.

La situation des populations des nouveaux quartiers prioritaires est bien plus fragile que celle de l'ensemble des habitants des autres quartiers des agglomérations englobantes, notamment en termes de configuration familiale, de conditions de logement et de situation vis-à-vis de l'emploi (figure 4). Ces caractéristiques sociales et démographiques sont plus accentuées que pour l'ancienne géographie de la politique de la ville.

Tout comme dans l'ancienne géographie prioritaire, la population vivant dans ces quartiers est jeune. La part de personnes de moins de 14 ans est supérieure de 7 points à celle des autres quartiers des agglomérations englobantes. Les ménages de plus de six personnes – des familles nombreuses essentiellement – sont ainsi deux fois plus présents : 7 % des

### 4. Caractéristiques démographiques et sociales de la population des quartiers prioritaires

en %

	Nouvell pr	Ancienne géographie prioritaire			France	
	Ensemble des quartiers prioritaires	Autres quartiers des agglomérations englobantes	ZUS	Cucs non ZUS	Ensemble des ZUS et Cucs	métro- politaine
Démographie						
Part de personnes âgées de moins de 14 ans	24,6	17,5	23,1	20,9	21,6	17,5
Part de personnes âgées de 65 ans ou plus <sup>1</sup>	12,1	17,6	13,2	14,6	14,2	18,1
Part de ménages de six personnes ou plus	7,5	2,7	6,6	4,8	5,3	2,4
Taille moyenne des ménages (en personnes)	2,7	2,3	2,6	2,4	2,5	2,3
Part de familles monoparentales avec au moins un enfant de moins de 14 ans dans l'ensemble des ménages	7,0	3,9	6,1	5,5	5,7	3,4
Logement	•	,	,	,	,	,
Part de ménages locataires	87,0	50,5	79,1	69,4	73,0	41,6
Part de ménages locataires en HLM	64,4	19,2	58,1	39,1	46,8	13,8
Part de ménages dans le logement depuis moins de 5 ans	47,1	44,1	44,4	45,4	45,2	41,9
Surface par personne dans le logement <sup>2</sup> (médiane en m <sup>2</sup> )	28,7	36,0	30,5	32,0	31,7	39,0
Précarité / Revenus						
Part de ménages recevant au moins une allocation						
chômage	25,7	17,0	23,9	21,3	22,3	16,7
Part de ménages à « faibles revenus »3	31,4	10,0	26,1	19,6	21,9	8,1

<sup>1</sup> Données 2010

<sup>2.</sup> Dans l'ensemble des quartiers prioritaires de la nouvelle géographie, la moitié des ménages disposent dans leur logement de moins de 28,7 m² par personne.

<sup>3.</sup> Le seuil de « faibles revenus » est de 5 829 euros par unité de consommation. Ce seuil correspond aux 10 % des personnes ayant les plus faibles revenus par unité de consommation vivant dans l'ensemble des agglomérations accueillant un quartier relevant de la politique de la ville.

Champ: France métropolitaine, population des ménages.

ménages de ces quartiers sont composés d'au moins six personnes contre 3 % pour les autres quartiers des agglomérations englobantes. De même, les familles monoparentales y sont surreprésentées : ainsi, 7 % des foyers fiscaux se composent d'un seul adulte avec au moins un enfant de moins de 14 ans contre 4 % pour les autres quartiers des agglomérations.

# Un habitat HLM prépondérant, une superficie du logement par personne plus faible

Dans les nouveaux quartiers prioritaires, de très nombreux ménages habitent dans le parc social. La part de logements HLM dans l'ensemble des résidences principales y est plus importante (64 %) que dans les autres quartiers des agglomérations concernées (19 %). Elle est même plus forte qu'elle n'était en ZUS; pourtant en 1996 la définition des ZUS reposait sur l'existence de grands ensembles dégradés, alors que la nouvelle géographie prioritaire repose sur le critère unique de concentration de population à bas revenus.

Néanmoins, le parc locatif privé n'est pas absent de ces nouveaux quartiers prioritaires et une partie de ces logements accueille des populations défavorisées. Ces populations en situation de précarité vivent dans des petits logements souvent vétustes (et donc peu chers) de centre-ville ou dans des copropriétés modestes.

En moyenne, les logements offrent une surface par personne plus réduite. Ainsi, la moitié des habitants des nouveaux quartiers prioritaires disposent de moins de 29 m² par personne dans leur logement (surface utile et autres surfaces incluses) – contre 31 m² pour les ZUS et 36 m² pour les autres quartiers des agglomérations englobantes.

Si l'ensemble de ces quartiers ont pour point commun de concentrer une part importante de population à bas revenus, ce critère peut recouvrir des réalités territoriales assez différentes. Quatre grands profils de quartiers ont pu être dessinés à partir des premières informations statistiques disponibles sur les populations vivant dans ces territoires<sup>5</sup>. Pour localiser ces quartiers, les agglomérations où l'un de ces quatre profils est majoritaire ont été cartographiées. Cinq ensembles échappent à cette classification ; ils se distinguent des autres territoires car ils abritent une population très importante, ce qui les rend atypiques. Ces cinq ensembles se situent dans les agglomérations de Roubaix, Marseille et Paris.

Cependant, les indicateurs mobilisés démontrent une certaine homogénéité de la situation des nouveaux quartiers prioritaires. Les difficultés socioéconomiques des habitants qui vivent dans ces territoires s'y cumulent plus étroitement qu'ailleurs – l'ensemble des indicateurs mobilisés présentent ainsi des valeurs préoccupantes pour tous les profils de quartiers (figure 5).

# Quartiers prioritaires de la région parisienne et de l'Est : plus de logements HLM accueillant des familles nombreuses

Un premier profil caractérisé par des logements HLM accueillant les familles nombreuses regroupe 37 % des quartiers prioritaires – soit le groupe réunissant le plus de quartiers. Dans les quartiers de ce profil, les grands ménages sont surreprésentés : la part des ménages composés de six personnes ou plus est en moyenne de 9 % contre 7 % pour l'ensemble des quartiers prioritaires (*figure 6*). La mobilité résidentielle est plus faible de 5 points par rapport aux autres quartiers prioritaires. Ainsi, 42 % des ménages de ces territoires sont arrivés dans leur

<sup>5.</sup> Pour réaliser cette typologie des quartiers prioritaires, une analyse en composantes principales a été effectuée, suivie d'une classification ascendante hiérarchique à partir des indicateurs disponibles au carreau dans la source fiscale, à l'exception de la part de personnes âgées de 65 ans ou plus qui a été introduite comme variable supplémentaire (voir encadré 4). La phase de consultation des collectivités étant en cours en juillet 2014, au moment de la rédaction de cet article, les résultats peuvent être modifiés de manière marginale.

## 5. Caractéristiques démographiques et sociales de la population des quatre profils de quartiers prioritaires

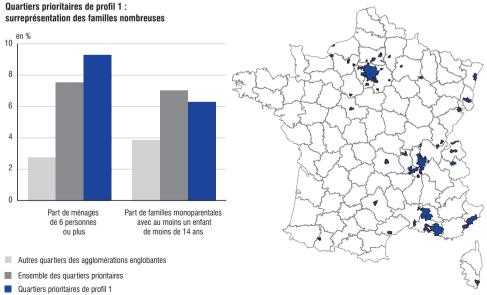
					en %				
	Nouvelle géographie prioritaire								
	Ensemble des quartiers prioritaires	HLM accueillant des familles	Profil 2 : quartiers HLM. Surreprésen- tation de familles monoparentales	Profil 3 : quartiers abritant une population plus âgée. Plus de mobilité résidentielle	Profil 4 : quartiers d'habitat mixte				
Démographie									
Part de personnes âgées de moins de 14 ans	24,6	25,2	24,5	18,9	24,3				
Part de personnes âgées de 65 ans ou plus <sup>1</sup>	12,1	11,8	11,4	16,2	12,3				
Part de ménages de six personnes ou plus	7,5	9,3	4,9	2,9	8,3				
Taille moyenne des ménages (en personnes)	2,7	2,9	2,4	2,0	2,8				
Part de familles monoparentales avec au moins un enfant de moins de 14 ans dans l'ensemble des ménages	7,0	6,3	9,1	7,0	5,8				
Logement		,	,	,	,				
Part de ménages locataires	87,0	90,8	91,9	82,8	78,0				
Part de ménages locataires en HLM	64,4	79,4	80,6	50,2	30,4				
Part de ménages dans le logement depuis									
moins de 5 ans	47,1	42,2	51,4	53,0	45,6				
Surface par personne dans le logement <sup>2</sup>									
(médiane en m²)	28,7	26,5	32,3	36,7	27,9				
Précarité / Revenus	,	- /-	- ,-	,	,-				
Part de ménages recevant au moins une									
allocation chômage	25,7	26,8	27,3	22,6	24,7				
Part de ménages à « faibles revenus »3	31,4	28,8	33,8	30,9	28,0				

<sup>1.</sup> Données 2010.

Champ : France métropolitaine, population des ménages.

Sources : Insee, DGFIP, Revenus fiscaux localisés des ménages 2011.

### 6. Agglomérations où les quartiers prioritaires de profil 1 sont majoritaires



Champ : France métropolitaine, unités urbaines de plus de 10 000 habitants, population des ménages. Sources : Insee, DGFIP, Revenus fiscaux localisés des ménages 2011.

<sup>2.</sup> Dans l'ensemble des quartiers prioritaires de la nouvelle géographie, la moitié des ménages disposent dans leur logement de moins de 28,7 m² par personne.

<sup>3.</sup> Le seuil de « faibles revenus » est de 5 829 euros par unité de consommation. Ce seuil correspond aux 10 % des personnes ayant les plus faibles revenus par unité de consommation vivant dans l'ensemble des agglomérations accueillant un quartier relevant de la politique de la ville.

logement depuis moins de cinq ans – un taux identique à celui de l'ensemble des agglomérations de plus de 10 000 habitants de France métropolitaine.

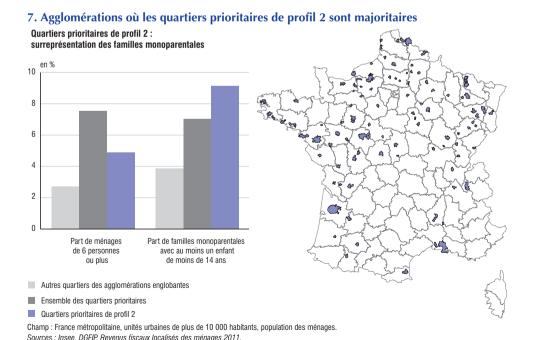
Les agglomérations qui comptent majoritairement des zones de ce profil parmi leurs quartiers sont les grandes agglomérations de Paris, Lyon et Marseille et principalement des agglomérations de l'est de la France ou proches de celle de Paris.

# Sur le littoral ouest ou dans la moitié nord de la France, des quartiers prioritaires souvent en ville-centre, avec surreprésentation de HLM et de familles monoparentales

Un second profil marqué par des logements HLM principalement situés en ville-centre de l'agglomération où les familles monoparentales sont surreprésentées regroupe 29 % des quartiers prioritaires. Le parc de logements y est largement constitué de résidences d'habitat social. Les maisons individuelles et les résidences privées y sont très minoritaires voire, pour certains territoires de ce profil, inexistantes.

On y trouve une présence plus forte de familles monoparentales avec de jeunes enfants que celle observée en moyenne dans l'ensemble des quartiers prioritaires. Ainsi, 9 % des ménages de ce profil sont des ménages monoparentaux avec des enfants de moins de 14 ans contre 7 % de l'ensemble des territoires de la politique de la ville (*figure 7*). Ces territoires se distinguent également par une part plus forte des ménages recevant au moins une allocation chômage : 27 % des ménages sont bénéficiaires d'une allocation chômage contre 26 % pour l'ensemble des territoires en politique de la ville.

Ces quartiers sont moins souvent que les autres en banlieue. Les deux tiers d'entre eux se situent dans la ville-centre de l'agglomération. Les agglomérations qui présentent une majorité de quartiers de ce profil parmi l'ensemble de leurs quartiers se situent principalement sur le littoral ouest ou dans la moitié nord de la France.



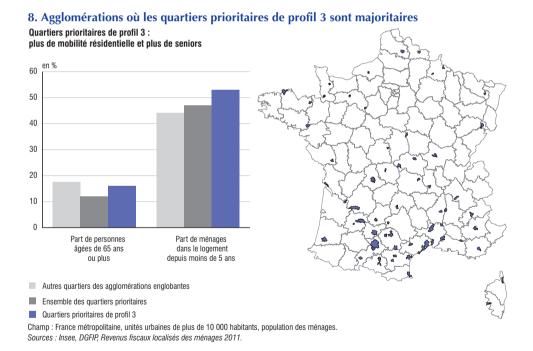
162

# Dans les quartiers prioritaires du sud de la France, une population plus âgée et plus de mobilité résidentielle

Un troisième profil avec une population plus âgée et une mobilité résidentielle plus forte rassemble 17 % des quartiers prioritaires. Les ménages y vivent pour la moitié d'entre eux dans des résidences HLM contre 2 sur 3 dans l'ensemble des quartiers prioritaires. L'autre moitié est principalement locataire d'une résidence privée. 53 % des ménages de ces territoires sont arrivés dans leur logement depuis moins de cinq ans contre 47 % des ménages de l'ensemble des territoires de la politique de la ville (figure 8).

La population vivant dans ces territoires est plus âgée : 16 % de population a 65 ans ou plus contre 12 % dans l'ensemble des quartiers prioritaires. La taille des ménages est également plus faible (2,0 personnes par ménage contre 2,7 pour l'ensemble des quartiers prioritaires) et la superficie du logement par personne plus élevée (la moitié des personnes disposent de plus de 37 m² par personne, soit une surface médiane équivalente à celle des autres quartiers des agglomérations englobantes).

Les agglomérations qui comptent une majorité de quartiers prioritaires de ce profil sont situées principalement dans le sud de la France. De plus, ce profil regroupe davantage de quartiers appartenant à des communes nouvellement concernées par la politique de la ville.



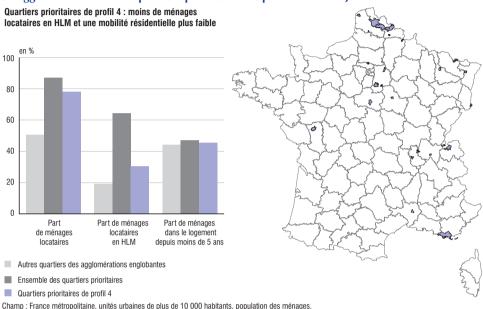
# Toulon, Lens ou encore Béthune comptent davantage de quartiers prioritaires avec un habitat mixte

Un quatrième profil de quartiers prioritaires d'habitat mixte avec une mobilité résidentielle plus faible regroupe 16 % des quartiers prioritaires. Ce sont surtout des territoires avec une part de ménages locataires en HLM beaucoup plus faible que l'ensemble des quartiers

(30 % contre 64 %, *figure* 9). L'habitat ancien est surreprésenté dans ce profil et concerne 11 % du bâti contre 7 % pour l'ensemble des quartiers prioritaires.

La ville-centre de l'agglomération de Toulon, les agglomérations de Douai-Lens ou encore Béthune comptent davantage de quartiers de ce profil parmi l'ensemble de leurs quartiers prioritaires.

### 9. Agglomérations où les quartiers prioritaires de profil 4 sont majoritaires



Enfin, certaines agglomérations ne présentent pas de profil majoritaire de quartiers prioritaires mais plusieurs des quatre types de quartiers décrits ci-dessus (figure 10). À titre d'exemple, on peut citer le cas de l'agglomération bayonnaise qui compte deux quartiers, chacun se rapprochant d'un profil de quartier. Le premier quartier s'apparente au premier profil : le parc de logement est composé à 80 % de logement HLM avec une part de grands ménages plutôt élevée. Le second quartier appartient au troisième profil de quartiers : 17 % de la population a 65 ans ou plus et 70 % des ménages sont arrivés dans leur logement depuis moins de cinq ans.

### 10. Agglomérations n'ayant pas de profil majoritaire de quartiers prioritaires



Champ: France métropolitaine, unités urbaines de plus de 10 000 habitants, population des ménages. Sources: Insee, DGFIP, Revenus fiscaux localisés des ménages 2011.

#### Pour en savoir plus

« La politique de la ville, une décennie de réformes », Rapport public thématique de la Cour des comptes, juillet 2012.

Rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, édition 2013.

Décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014 relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains, ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, Premier ministre, *Journal officiel*, n° 154 du 5 juillet 2014, page 11183, texte n° 63.