insee partenaires

n° 9 - août 2010

Les quartiers prioritaires de la ville

Des territoires en prise aux difficultés sociales

Réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires est l'objectif de la politique de la ville. À La Réunion, 38 quartiers en difficulté bénéficient d'un contrat urbain de cohésion sociale pour tenter d'améliorer les conditions de ceux qui y vivent. Ils sont 240 000. En difficulté économique, la population de ces quartiers présente toutefois des réalités diverses, de la grande précarité à la mixité sociale.

Les 38 quartiers prioritaires de La Réunion se répartissent entre 14 communes. Ces quartiers sous Contrat Urbain de Cohésion Sociale (Cucs), se retrouvent logiquement dans les grosses agglomérations citadines. Les communes de Saint-Denis et de Saint-Pierre comptent ainsi six quartiers en Cucs chacune. Les communes de plus de 10 000 habitants ont le plus souvent au moins un quartier en géographie prioritaire ; Le Tampon qui n'a pas à ce jour de quartier en Cucs pourrait entrer prochainement dans la géographie prioritaire avec un ou plusieurs quartiers. A l'inverse, dans les petites communes, seule Trois-Bassins est couverte par un Cucs. Les communes plus rurales sont en effet peu concernées par la politique de la Ville. Aucun Cucs n'est d'ailleurs situé dans les Hauts désertés de l'Ile.

Les contrats urbains de cohésion sociale

La politique de la ville a pour objectif de réduire les inégalités sociales entre les territoires et de favoriser les quartiers les plus fragiles.

Depuis 2007, les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) constituent des conventions entre l'État et les communes signataires pour contractualiser un ensemble d'actions sur un ou plusieurs quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville.

À La Réunion, une quarantaine de territoires font ainsi l'objet d'actions publiques particulières pilotées par la Délégation régionale interservices à la ville (Driv). Ces quartiers prioritaires – appelés abusivement Cucs – peuvent présenter des difficultés en termes de pauvreté, de mal-logement, d'insécurité, de retard scolaire, de sous équipement. Certains quartiers cumulent même ces situations.

38 ou 41 quartiers prioritaires ?

Les contrats signés entre les villes et l'État ont défini 41 territoires de projet. Dans cette étude statistique, six d'entre eux sont regroupés deux par deux, ce qui explique qu'elle n'en compte que 38.

Un accès à l'emploi plus difficile

Plus de 240 000 personnes vivent dans un Cucs, soit le tiers de la population réunionnaise. Ces quartiers ont été définis a priori en fonction de leur concentration de populations défavorisées. Au-delà du nombre, leurs conditions de vie restent préoccupantes au regard de la situation générale de l'île, elle-même plus fragile qu'en France métropolitaine.
Le non-emploi est un facteur majeur de cette précarité sociale même si travailler ne met pas toujours à l'abri de la pauvreté. Dans les quartiers prioritaires, de nombreuses personnes sont disponibles pour travailler. En emploi ou au chômage, la population active est nombreuse ; le taux d'activité s'élève à 65 % et reste ainsi conforme à la moyenne réunionnaise. Mais le nombre de chômeurs au sein des Cucs est considérable. Le chômage y atteint 34 % de la population active ; contre 29 % sur l'ensemble de l'île. Lorsqu'ils ont un emploi, les habitants des Cucs sont très majoritairement ouvriers ou employés (78 % contre 74 % en moyenne régionale).

La part des ménages vivant de bas revenus (45 %) dépasse la moyenne régionale. Près d'un assuré de la caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) sur deux bénéficie de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC). Les jeunes notamment, puisque 56 % des 18 à 24 ans y ont recours.

Ces critères sont en effet très corrélés. Les lieux dans lesquels le chômage est fort sont aussi ceux dans lesquels le revenu par habitant est faible et où le taux de bénéficiaires de la CMUC est élevé.

Le logement social prépondérant

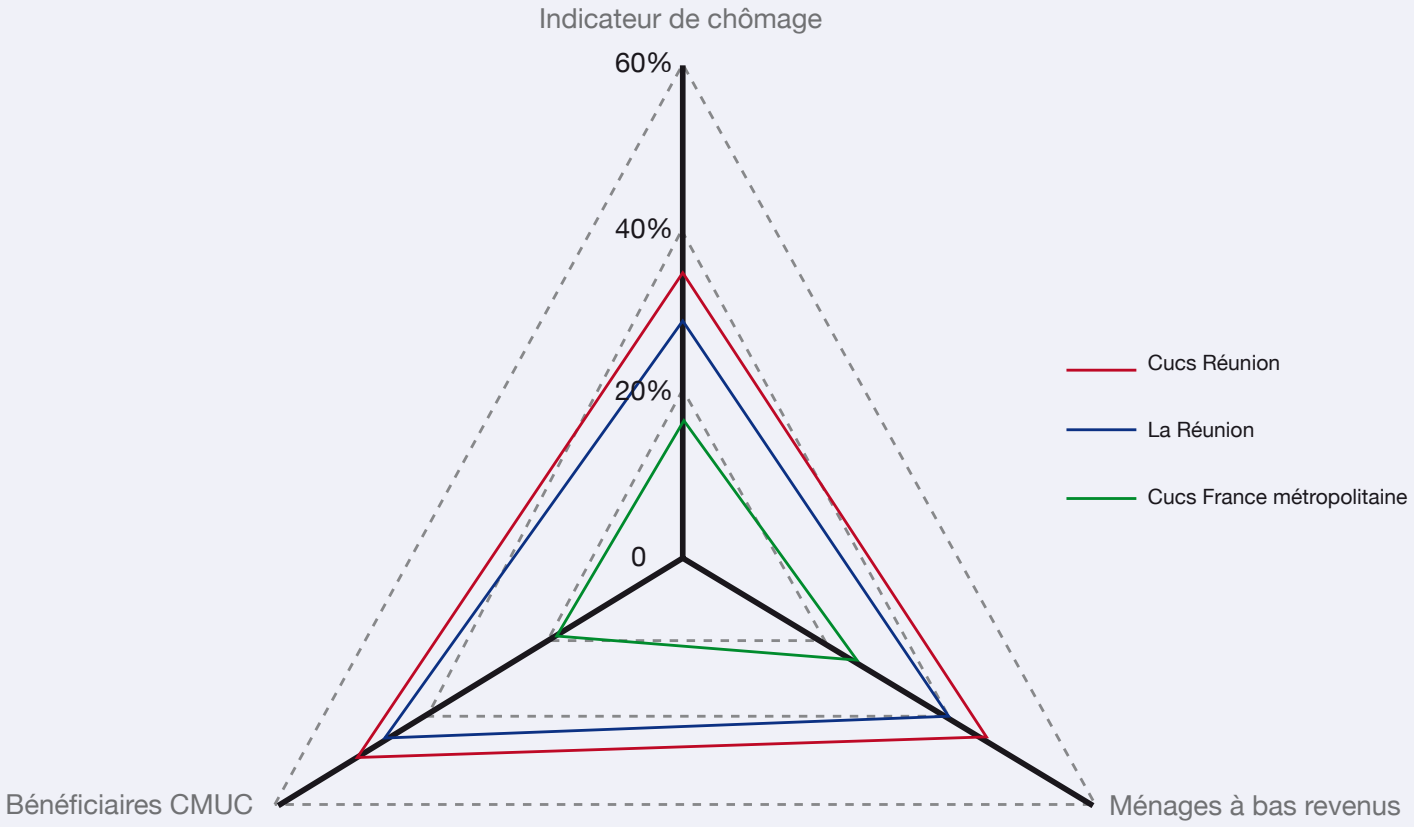
Comme une réponse à ces difficultés, les logements sociaux sont deux fois plus présents dans les quartiers prioritaires que dans toute l'île (36 % contre 18 %). Près de 70 % du parc locatif social à La Réunion sont concentrés dans ces quartiers. Excepté sur Bras-Panon, les Cucs rassemblent au moins la moitié de l'habitat social de leur commune respective. Les plus nombreux de l'île, les 15 000 logements sociaux de Saint-Denis sont même essentiellement dans ces territoires prioritaires.

Souvent sous forme d'immeubles collectifs, ces logements impactent la densité de population des Cucs. Elle est quatre fois plus élevée dans ces territoires, avec 1 200 habitants au km^2, que sur l'ensemble de l'île.

D'autres indicateurs retenus pour évaluer les spécificités de la population des Cucs ne s'écartent pas nettement des moyennes réunionnaises. Ainsi, les ménages de plus de cinq personnes n'y sont pas spécialement plus nombreux. Il en va de même au sujet des jeunes de moins de 18 ans. Concernant les collégiens des Cucs, ils n'accusent pas de retard scolaire significatif en 6ème.

Si chaque Cucs a ses particularités, certains d'entre eux montrent aussi des similitudes. Quatre groupes de Cucs peuvent alors se différencier sur les seuls critères socio-démographiques.

Comparaison des indicateurs clés des Cucs de La Réunion



Source : Insee, Indicateurs clés pour les quartiers de la politique de la ville.

[Note de lecture] 48 % des personnes qui résident dans les Cucs réunionnais bénéficient de la CMUC, contre 44 % des Réunionnais et 19 % des personnes qui résident dans les Cucs de France métropolitaine.

Les indicateurs clés des quartiers prioritaires

Thème	Nom de l'indicateur	Unité	Cucs Réunion	La Réunion
Emploi	Indicateur de chômage (25 - 64 ans)	%	34	29
Emploi	Indicateur d'activité (25 - 64 ans)	%	65	66
Emploi	Part des ouvriers et employés parmi les salariés	%	78	74
Population	Population des ménages	nombre	240 800	713 700
Population	Part de la population de moins de 18 ans	%	32	31
Population	Part des grands ménages (plus de 5 personnes)	%	10	9
Population	Densité de population	hab/km²	1 193	285
Habitat	Résidences principales	nombre	77 800	228 900
Habitat	Part des HLM dans les résidences principales	%	36	18
Revenus	Part de ménages à bas revenus	%	45	39
Revenus	Difficultés sociales des jeunes (18 - 24 ans)	%	56	52
Revenus	Taux de bénéficiaires de la CMUC	%	48	44
Éducation	Retard scolaire en 6ème	%	4	4

Source : Insee, Indicateurs clés pour les quartiers de la politique de la ville.

Deux autres indicateurs retenus au niveau national n'ont pas été exploités dans cette étude : le revenu médian par unité de consommation et la densité de l'offre de soins médicaux, en raison de leur non disponibilité.
Les indicateurs sont analysés en s'affranchissant de leur année de millésime.

Définitions

Indicateur de chômage
Il s'agit du nombre de demandeurs d'emploi à l'ANPE de catégorie 1, 2, 3 hors activité réduite âgés de 25 à 64 ans sur le nombre d'actifs de 25 à 64 ans.

Indicateur d'activité
Il est le rapport entre le nombre d'actifs (actifs occupés et chômeurs) et la population totale correspondante. Ici, il s'agit du taux d'activité des 25 à 64 ans.

Part des ouvriers et employés dans la population résidente en emploi salarié
Les agriculteurs exploitants sont exclus du calcul.

Population des ménages
La population totale sans double compte (en 2006 : population municipale) n'a pas été retenue car elle ne pouvait être établie. La population donnée ne comporte donc pas la population des collectivités, des habitations mobiles, ni les sans-abri.

Part de la population âgée de moins de 18 ans
Cette part est seulement calculée sur la population des assurés de la Cnam (Caisse Nationale d'Assurance Maladie) du fait de la source utilisée.

Part de la population vivant dans un ménage à bas revenu
Ici, un bas revenu est un revenu par unité de consommation (uc) inférieur au premier décile du revenu calculé sur l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants de France métropolitaine.
L'uc permet de comparer des niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente.

Indicateur de difficultés sociales des jeunes
Part des bénéficiaires de la CMUC (Couverture Mutuelle Universelle Complémentaire) parmi les assurés de la Cnam (Caisse nationale d'assurance maladie) de 18 à 24 ans. Cet indicateur est calculé hors étudiants universitaires.

Indicateur de retard scolaire
Part des élèves de 6ème en retard d'au moins 2 ans.

Les secteurs d'habitat social du nord-ouest (1er groupe)

Un premier groupe est constitué de huit quartiers, tous situés au nord et à l'ouest de l'île, marqués par une forte présence de l'habitat social. Plus de la moitié des ménages habitent dans ces logements locatifs. La densité de population y est donc souvent très forte (6 000 habitants au km² en moyenne).

Le taux de chômage, 28 % en moyenne, est plus faible que dans les autres groupes. En effet ces territoires profitent de la proximité des pôles d'emploi de Saint-Denis et du Port. Les résidents de ces quartiers ont ainsi des conditions de vie similaires à celles de la moyenne des Réunionnais. Mais chaque quartier, comparé à sa commune, présente des conditions de vie plus fragiles. De plus, ces quartiers particulièrement dense peuvent être soumis à des désagréments dus à la concentration urbaine non mesurés ici comme les nuisances sonores ou le sentiment d'insécurité.

Ce groupe est le plus important en population. Il couvre 89 000 personnes. À Saint-Denis, il comprend notamment un quartier regroupant le Chaudron, Sainte-Clotilde et le Moufia (37 000 habitants) mais aussi un autre couvrant les Camélias, Vauban et le Butor (15 000 habitants).

Les quartiers populaires du sud et de l'est (2ème groupe)

Les quinze Cucs du deuxième groupe se situent prioritairement dans les communes du sud et de l'est de l'île et abritent 85 000 habitants. Les indicateurs économiques et sociaux montrent une situation très défavorable pour la population qui y réside : le chômage est élevé (37 %) et près de la moitié des ménages vit de bas revenus. Les bénéficiaires de la CMUC sont également majoritaires, particulièrement chez les jeunes de 18 à 24 ans (59 %).

Ce groupe contient plus de quartiers que les autres ; il s'ensuit une plus grande hétérogénéité. Mais la situation économique et sociale reste difficile pour chacun d'entre eux.

Les Cucs les plus peuplés de ce groupe se situent à Saint-Pierre (Ravine des Cabris, Bois d'Olives, Pierrefonds) et à Saint-Benoît (Beaufonds, Bras Fusil) où vivent plus de 10 000 personnes.

Les cités de grande précarité économique (3ème groupe)

Le troisième groupe, constitué de sept Cucs, se distingue par des conditions de vie plus précaires qu'ailleurs. Ces quartiers se concentrent dans le sud de l'île et sur la commune du Port et accueillent 35 700 habitants.

Avec un taux d'activité relativement faible (62 %), le taux de chômage y atteint les 45 % en moyenne. Les ménages à bas revenus sont largement majoritaires (56 %) comme les bénéficiaires de la CMUC : 60 % chez les jeunes de 18 à 24 ans. De plus, l'essentiel des personnes salariées sont des ouvriers ou des employés (84 %).

L'habitat social est aussi très présent : 46 % des logements en font partie. La densité de population s'en ressent et atteint presque les 5 000 habitants au km². Ce groupe se caractérise également par la jeunesse de sa population : 35 % des habitants ont moins de 18 ans.

Les deux quartiers les plus peuplés du groupe sont localisés à Saint-Pierre : Basse Terre et Ravine Blanche abritent chacun plus de 6 000 habitants.

Les territoires d'une certaine mixité sociale (4ème groupe)

Dans les quartiers du quatrième groupe, la situation économique et sociale est comparable à celle de la moyenne réunionnaise. Excepté à Cambuston, le parc de logements ne comprend que peu de locatif social (5 % en moyenne sur le groupe). Une certaine mixité sociale semble donc se dessiner sur ces territoires, n'empêchant pas l'existence d'îlots d'habitations plus précaires, au sein d'un même Cucs.

Ce groupe est composé de huit territoires répartis dans les quatre microrégions de l'île. Il couvre 31 000 habitants. Le Cucs qui s'étend sur Saint Gilles les Hauts, La Saline et Trou d'eau est le plus peuplé, avec 9 000 personnes. La commune de Trois-Bassins appartient également à ce groupe.

Les profils des groupes de quartiers prioritaires à La Réunion

Indicateurs (en %)	1er Groupe	2ème Groupe	3ème Groupe	4ème Groupe	La Réunion
Indicateur d'activité (25 - 64 ans)	70	62	62	67	66
Indicateur de chômage (25 - 64 ans)	28	37	45	30	29
Part de ménages à bas revenus	39	49	55	38	39
Part des HLM dans les résidences principales	51	20	44	5	18

Source : Insee, Indicateurs clés pour les quartiers de la politique de la ville.

De toutes les tailles : du quartier jusqu'à la commune

En termes de population et de surface, la composition des 38 Cucs est très diverse. Le plus peuplé d'entre eux se situe à Saint-Denis, et correspond à une zone du Chaudron, à Sainte-Clotilde et au Moufia. Près de 37 000 personnes y résident. Saint-Pierre accueille le deuxième : le secteur de la Ravine des Cabris, Bois d'Olives et Pierrefonds compte 16 000 habitants. À l'opposé, quatre quartiers rassemblent chacun moins de 2 000 personnes, notamment celui de l'Étang Saint-Leu, avec 1 200 résidents.

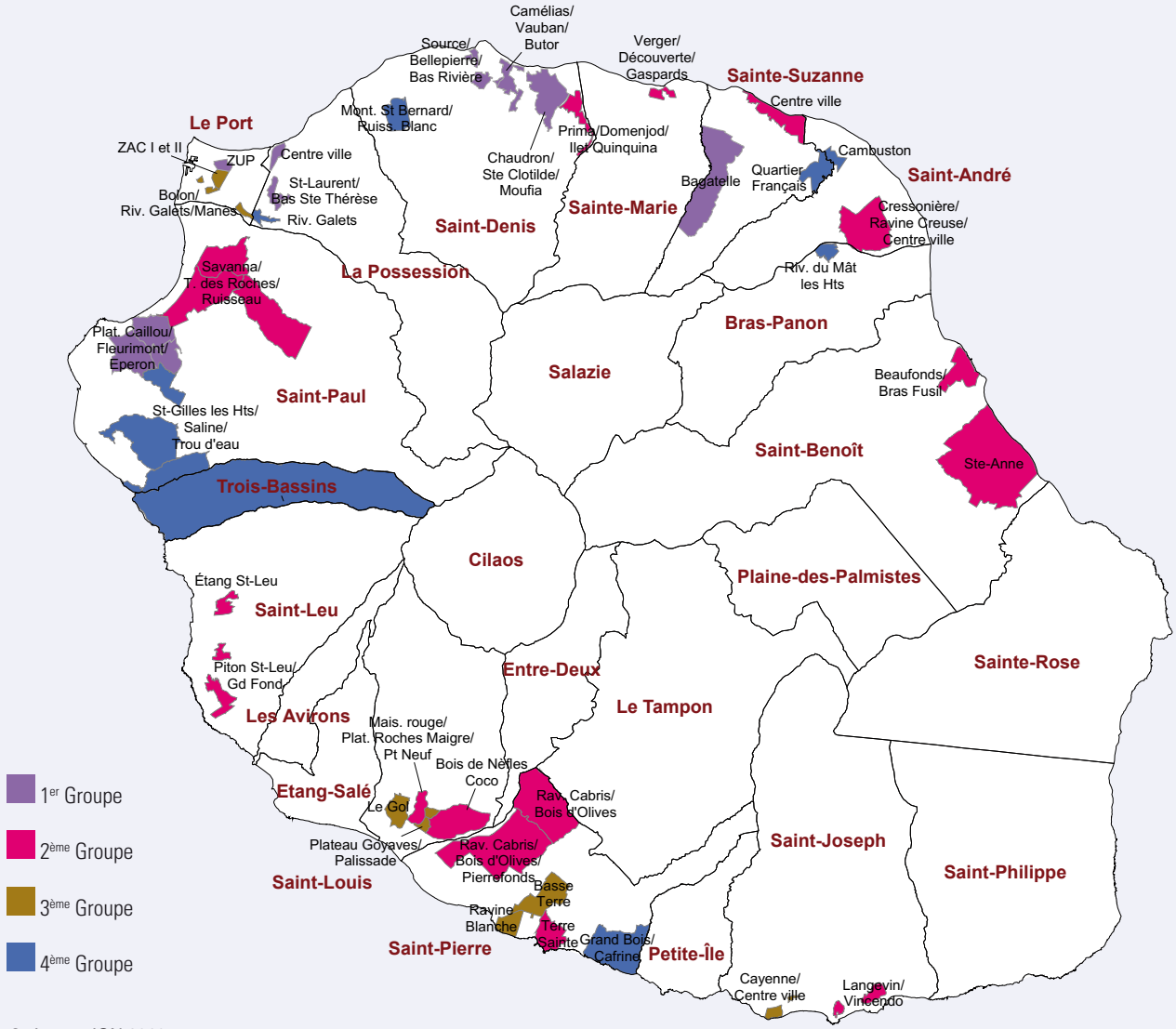
De vastes Cucs en côtoient de minuscules. Le secteur de Savanna, le Tour des Roches, et du Ruisseau à Saint-Paul s'étend sur 2 000 hectares quand celui de La Rivière des Galets à La Possession se concentre sur moins de 60 hectares.

Finalement, la densité de population est aussi hétérogène. La ZUP du Port, très urbanisée, détient le record avec plus de 12 000 habitants au km^2 alors que le Cucs de Sainte-Anne dépasse à peine les 300 habitants au km^2. L'urbanisation n'est à l'évidence pas la même dans ces deux Cucs. Nous sommes donc, ici, bien loin de l'image de la grande barre d'immeubles de certains Cucs métropolitains.
Le périmètre d'action a pu aussi être étendu du quartier à la ville pour permettre de résoudre des dysfonctionnements structurels comme la desserte des transports. Toute la commune de Trois-Bassins forme ainsi un Cucs à elle seule.

Du chiffre à la qualité de vie

Tous ces indicateurs chiffrés ne peuvent pas transcrire un niveau de qualité de vie, notion plus abstraite. L'aspect environnemental des territoires par exemple n'est pas appréhendé, de même que les questions relatives aux nuisances sonores, au sentiment d'insécurité ou aux relations de voisinage. À contrario, les difficultés économiques et sociales mesurées dans les quartiers de la politique de la ville n'empêchent pas un sentiment de bien-être dont pourraient témoigner les habitants.

Localisation des quartiers prioritaires



©: Insee - IGN 2010
Source : Insee, Indicateurs clés pour les quartiers de la politique de la ville.

Les étapes importantes de la politique de la ville

Depuis le **milieu des années 80**, les gouvernements successifs ont mis en place un grand nombre de dispositifs pour lutter contre la dégradation du tissu économique et social voire de l'habitat dans certains quartiers. La politique de la ville est à l'origine de tous ces dispositifs ; une politique transversale, territoriale et interministérielle.

En **1984**, le Comité interministériel à la ville (CIV) est créé et le premier programme de développement social des quartiers (DSQ) est lancé.

En **1988**, un décret met en place le cadre législatif, réglementaire et financier de la politique de la ville ; la Délégation interministérielle à la ville (Div) voit alors le jour.

La loi d'orientation pour la ville de **1991** détaille les moyens d'actions de la politique de la ville et la Dotation de solidarité urbaine (DSU) est mise en place.

En **1994**, les premiers contrats de ville sont signés pour une durée de 4 ans.

La loi "Pacte de relance pour la ville" de **1996** crée les Zones urbaines sensibles (Zus) incluant les Zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les Zones franches urbaines (ZFU). Ces trois géographies prioritaires sont accompagnées de dispositifs d'exonération fiscale destinés à y relancer l'activité et l'emploi.

Sur la période **2000-2006**, les contrats de ville sont prolongés et la géographie prioritaire s'étend à de nouveaux quartiers : les quartiers d'initiative locale.

La loi Borloo du 1er août 2003 crée l'Observatoire national des Zus (Onzus) et l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru). Cette dernière a pour objectif de construire 200 000 logements locatifs sociaux et d'en réhabiliter 200 000 autres sur la période 2004-2008.

En mars **2006**, le CIV lance les Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) qui succèdent aux contrats de ville. Les Cucs sont mis en place à partir de **2007**, pour une durée de 3 ans, renouvelable une fois. Ils s'articulent autour de trois principes :

- un cadre contractuel unique : le maire d'une commune (ou le président de l'intercommunalité) et le préfet de département élaborent conjointement un Cucs. Ce contrat unique vise à donner un cadre d'action plus clair, lisible et opérationnel pour tous les acteurs locaux qui interviennent en faveur des habitants des quartiers en difficulté ;
- des priorités d'intervention : les Cucs se concentrent sur cinq priorités d'intervention, qui sont l'habitat et le cadre de vie, l'accès à l'emploi et le développement économique, la réussite éducative, la santé, la citoyenneté et la prévention de la délinquance ;
- une évaluation à mi-parcours : c'est dans ce cadre que l'Insee est sollicité.

Les Cucs sont composés de deux types de quartiers :

- les Zones urbaines sensibles (Zus), territoires infra-urbains mis en place en 1996 ;
- les nouveaux quartiers prioritaires (NQP), quartiers définis en 2007 lors de la mise en place des Cucs. Un NQP peut alors englober une Zus.

En **2008**, la Dynamique Espoir Banlieues (DEB) identifie 215 quartiers d'observation privilégiée. La DEB vise à mobiliser plus largement l'ensemble des politiques de droit commun de l'Etat au service des projets locaux déclinés dans les Cucs. Il s'agit de s'assurer que dans ces 215 quartiers tout particulièrement des résultats concrets et visibles se font jour.

En mai **2009**, la Div devient le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG CIV).

Actuellement, la gouvernance de la politique de la ville est basée sur trois instances :

- instance de consultation : le Conseil national des villes (CNV) ;
- instance de décision : le Comité interministériel des villes (CIV) ;
- instance de préparation et d'exécution : le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG CIV).

Fin 2009, les Cucs sont prolongés pour une année supplémentaire.

En mai 2010, à l'occasion de l'installation du Conseil national des villes, le Premier Ministre annonce la prorogation des Cucs et des Zus en 2011.

Les moyens de la politique de la ville

A La Réunion, l'engagement financier annuel de l'État au titre de la politique de la ville s'élève à plus de 7 millions d'euros tous dispositifs confondus depuis 2007. Environ 2,2 millions d'euros sont consacrés aux Cucs ; le reste correspondant à plusieurs dispositifs importants tels que les projets de réussite éducative, les ateliers santé ville ou les adultes relais…

insee partenaires

Publication apériodique de l'Insee-Réunion en collaboration avec ses partenaires locaux.

n°9 - août 2010
ISSN : 1969-3532
ISBN : 978-2-11-098526-2
Dépôt légal n°413
Directeur de la publication : Pascal CHEVALIER
Conception Graphique : Design System
Imprimerie : Print 2000

© Insee-2010 - Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.
Autorisation préalable pour toute diffusion par voie électronique.

Retrouvez ce document sur le site : www.insee.fr/reunion

Ont participé à la réalisation de cette publication :

- Nelly Actif, Insee
- Pierre Thibault, Insee
- Daniel Courtin, Driv
- Josiane Castells, Driv
- Bernard Devienne, CRCSUR