

DISPARITION DES ZUS

PERSISTANCE DU BESOIN D'OBSERVATION

149

DÉCEMBRE 2014

↖ ↗ ↘ ↙ ↕ ↔ ↠ ↡ ↢ ↣ ↤ ↥ ↦ ↧ ↨ ↩ ↪ ↫ ↬ ↭ ↮ ↯ ↰ ↱ ↲ ↳ ↴ ↵ ↶ ↷ ↸ ↹ ↺ ↻ ↼ ↽ ↾ ↿ ↺ ↻ ↼ ↽ ↾ ↿ COHÉSION SOCIALE



Les Zones urbaines sensibles (ZUS), ont été instaurées en 1996 en fonction d'un cumul de difficultés économiques, sociales et urbaines rencontrées par les habitants. Les ZUS se caractérisent par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

Au niveau national, les 2 492 quartiers issus des découpages et zonages géographiques d'intervention successifs seront supprimés pour laisser place à 1 300 quartiers prioritaires, en substitution des ZUS et autres quartiers du Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS).

Les ZUS sont appelées à disparaître dès janvier 2015, pour laisser place à un nouveau dispositif (Contrat de Ville), qui privilégie une approche globale de l'ensemble des sujets récurrents de la Politique de la Ville, avec une attention particulière accordée au droit des femmes et à la participation des citoyens.

La CUS est concernée par la disparition du dispositif des ZUS et des avantages qui y sont attachés, pour laisser place aux « quartiers prioritaires », aux « quartiers vécus » et aux « quartiers de veille », tels que définis par la loi.

Situation des périmètres concernés dans la CUS

Les territoires d'observation

Dans le département du Bas-Rhin, on dénombre dix Zones urbaines sensibles (ZUS), dont deux sont classées en Zone franche urbaine (ZFU), qui se trouvent toutes dans la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS). La Ville de Strasbourg compte à elle-seule huit des dix ZUS. Les ZUS des Ecrivains (Schiltigheim-Bischheim) et des Hirondelles (Lingolsheim) sont les deux seules ZUS dont le périmètre ne s'étend pas au moins partiellement à Strasbourg.

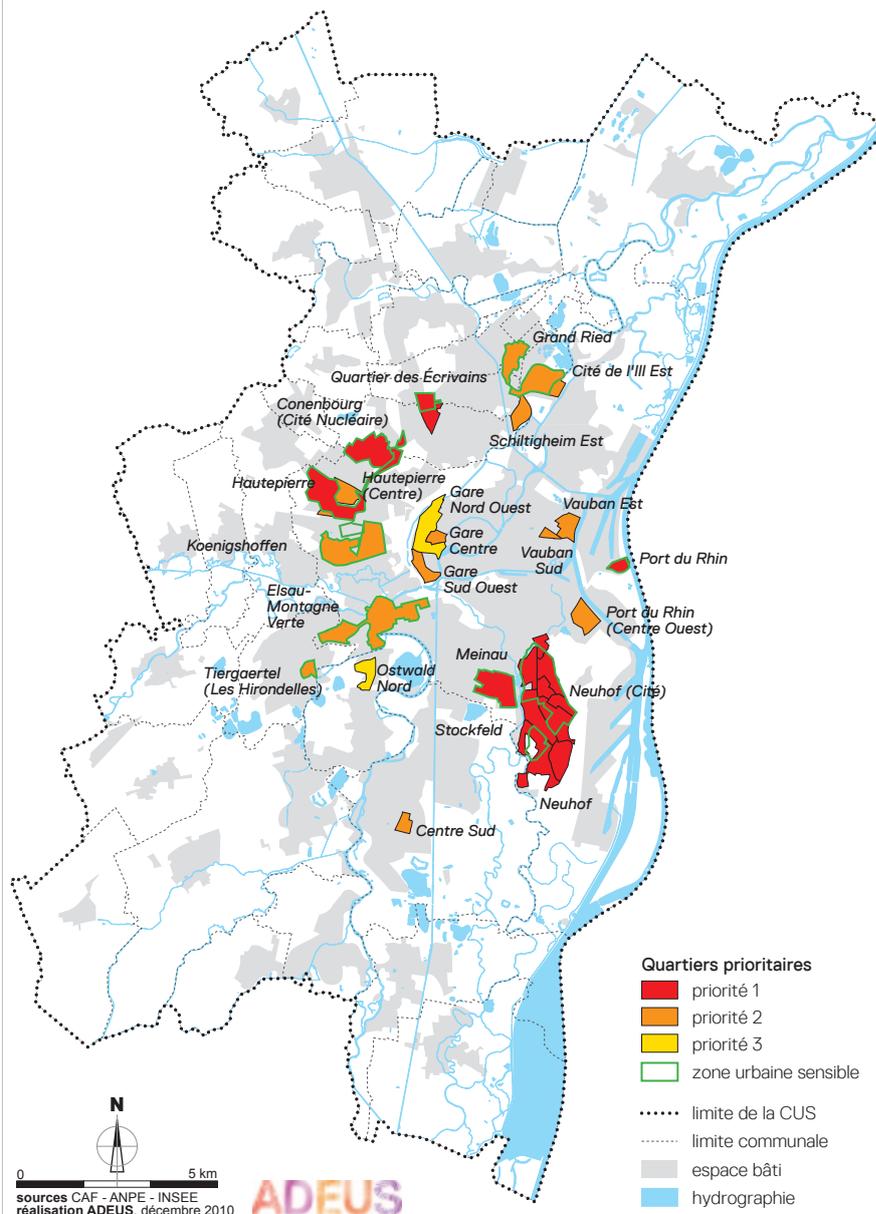
Jusqu'à la réforme de la Politique de la Ville et la disparition annoncée des ZUS, ces périmètres étaient les secteurs prioritaires d'intervention, au regard des indicateurs de fragilité des populations résidentes, et ouvraient droit à un ensemble d'avantages pour les résidents et les entreprises.

Ces périmètres prioritaires étaient complétés par les quartiers du Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), classés eux-mêmes en priorité 1, 2 ou 3.

En plus de ces zonages, différents dispositifs thématiques s'ajoutent et permettent de développer des outils et des moyens spécifiques.

C'est cet empilement de zonages et de thématiques qui a conduit le gouvernement à choisir la voie de la simplification, afin de concentrer les moyens (notamment financiers) vers un nombre plus restreint de secteurs (1 300 au niveau national).

LES QUARTIERS PRIORITAIRES DU CONTRAT URBAIN DE COHÉSION SOCIALE DE LA CUS ET LES ZONES URBAINES SENSIBLES



Les ZUS de la CUS en quelques chiffres

Les ZUS et les Zones franches urbaines (ZFU) présentent un cumul de situations de fragilité sociale et économique, dans des proportions parfois très importantes avec la ville ou l'intercommunalité dont elles dépendent.

Les populations des ZUS se trouvent systématiquement dans des situations socio-économiques plus défavorables que les communes, les intercommunalités et les unités urbaines¹ dont elles dépendent, ce qui justifie leur classement en quartiers prioritaires.

Un cumul d'indicateurs de fragilité

Elles cumulent localement un ensemble d'indicateurs de fragilité tels que des revenus pouvant être jusqu'à 2,5 fois inférieurs à ceux de l'unité urbaine, une population très jeune, peu diplômée, une proportion de demandeurs d'emploi supérieure à la moyenne, etc.

Avec près de 11 000 personnes en 2012, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) dans les ZUS de la CUS n'a jamais été aussi élevé. Il est en augmentation de 20 % par rapport à 1998.

L'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi est certes moins importante en ZUS que dans l'unité urbaine (+ 49 %), mais la part des ménages concernés par une allocation de chômage y est jusqu'à près de deux fois supérieure. C'est particulièrement le cas dans les ZUS les plus peuplées et les plus grandes, telles que Hautepierre, Neuhof ou Cronenbourg.

L'apparition de la crise de 2008 a ainsi frappé la population active, mais encore plus durement les populations déjà fragiles, précaires et peu formées, aggravant ainsi leur situation.

Des allocataires plus précaires en ZUS

La situation des bénéficiaires des allocations familiales est un indicateur supplémentaire de la fragilité des populations résidant en ZUS. Ainsi, le nombre de personnes couvertes par une allocation est sensiblement supérieur dans les ZUS que dans l'ensemble des communes de la CUS (2,63 personnes dans les ZUS pour 2,26 personnes dans la CUS en moyenne en 2013).

¹. La notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et d'un 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 m) et qui compte au moins 2 000 habitants.

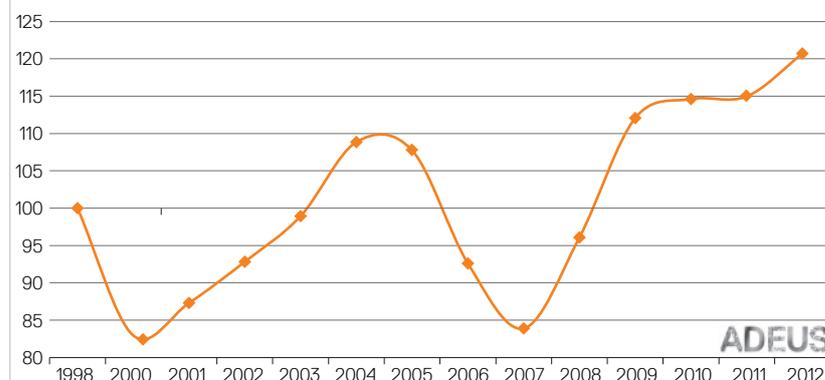
DONNÉES DE CADRAGE*

	Indicateur de jeunesse fin 2008	Part des ménages en HLM en 2009	Revenu médian par UC en 2010	Part des ménages concernés par une allocation chômage en 2009
ZFU Hautepierre	4,18	78 %	8 230 €	30 %
ZFU Neuhof	2,96	91 %	7 407 €	25 %
ZUS Cronenbourg	2,64	84 %	8 280 €	30 %
ZUS Koenigshoffen	2,16	46 %	12 742 €	22 %
ZUS Elsau-Montagne Verte	2,46	78 %	9 187 €	26 %
ZUS Meinau	2,16		10 121 €	23 %
ZUS Port du Rhin	2,36	91 %	7 990 €	25 %
ZUS Grand Ried	1,42	22 %	12 936 €	20 %
ZUS Ecrivains	2,44	97 %	8 991 €	25 %
ZUS Hirondelles	3,22	85 %	8 838 €	28 %
Unité urbaine	1,32	22 %	18 236 €	16 %

* Les données présentées dans le tableau ci-dessus sont extraites du site du Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV), qui n'ont pas toutes été mises à jour et dont certaines sont désormais anciennes. Les données issues du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ne sont pas encore diffusées pour le Bas-Rhin.

Source : SG-CIV

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOI EN FIN DE MOIS EN ZUS AU 31 DÉCEMBRE (BASE 100 EN 1998)



Source : INSEE - Pôle Emploi

La part des personnes bénéficiaires de minima sociaux est très nettement supérieure dans les ZUS (40 % des allocataires) que dans la CUS (24 %). De plus, cette proportion a augmenté et l'écart entre les ZUS et l'ensemble de la CUS s'est légèrement creusé (35 % des allocataires en ZUS en 2009, pour 21 % dans la CUS).

Enfin, la dépendance totale aux prestations sociales s'est aussi accrue entre 2009 et 2013, avec des taux supérieurs dans les ZUS à ceux enregistrés dans la CUS, couplé à un creusement des écarts. En effet, en 2009, 23 % des allocataires en ZUS étaient totalement dépendants des aides de la CAF, pour une moyenne de 19 % dans l'ensemble des communes de la CUS. Cette proportion a évolué dans les ZUS pour s'établir à 25 % en 2013, pour 19 % dans la CUS.



Devenir des territoires en ZUS

Rationalisation et concentration des moyens de la Politique de la Ville

La remise à plat de l'ensemble des zonages et dispositifs courants de la Politique de la Ville vise d'une part, à lui donner une meilleure lisibilité que par le passé, et d'autre part, à réduire de moitié environ le nombre de territoires prioritaires, en passant de 2 492 quartiers CUCS (dont 751 ZUS) à 1 300 quartiers prioritaires au niveau national.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 prévoit que les quartiers prioritaires sont des sites urbains, qu'ils comportent un nombre minimal d'habitants et présentent un écart de développement économique et social apprécié selon le critère de revenu des habitants. Dans le département du Bas-Rhin, certains territoires sortent ainsi de la géographie prioritaire, tels que le quartier du Wihrel à Ostwald, le quartier du Ried à Hœnheim ou encore Kaltenhouse en Alsace du Nord, tandis que Saverne fait son entrée.

La diminution du nombre de quartiers prioritaires doit permettre une meilleure concentration et une meilleure utilisation des fonds alloués par l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires à la Politique de la Ville.

Les quartiers prioritaires bénéficieront au plus tard le 1^{er} janvier 2015 de la mobilisation de l'ensemble des moyens de la Politique de la Ville, tels que les avantages « automatiques », les crédits d'intervention du volet social, les crédits de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Le devenir des territoires en ZUS

La réforme de la Politique de la Ville a conduit à l'évaluation préalable des avantages liés aux ZUS. Hormis un abattement sur la valeur locative des locaux d'habitation issus de la transformation de locaux non résidentiels, tous les avantages précédemment liés aux ZUS restent en vigueur.

Tous les territoires qui étaient jusque-là classés en ZUS et qui sortent de la géographie prioritaire voient leurs avantages disparaître progressivement (hormis pour les bénéficiaires dont les droits étaient effectifs au moment de la mise en place du nouveau zonage, comme le supplément de loyer de solidarité, par exemple).

En revanche, tous les avantages liés aux ZFU (exonération des taxes sociales) prendront fin progressivement à compter du 1^{er} janvier 2015.

Nouvelle géographie et nouveaux quartiers

Le décret du 3 juillet 2014 relatif à la liste nationale des « **quartiers prioritaires** » de la Politique de la Ville indique qu'un « *quartier prioritaire est un espace urbain continu, situé en territoire urbain* ». Il précise également que « *les territoires urbains sont les unités urbaines définies par l'INSEE ayant une population d'au moins 10 000 habitants. Le nombre minimal d'un quartier est fixé à 1 000* ».

La loi crée également des « **quartiers vécus** », qui correspondent à l'usage des habitants et aux lieux qu'ils fréquentent (écoles, équipements sportifs, institutions diverses, etc.), mais qui ne font pas nécessairement l'objet d'une délimitation précise. Ces quartiers pourront bénéficier des crédits spécifiques et des politiques de droit commun, mais pas des « avantages automatiques » de la Politique de la Ville.

Enfin, la loi a également créé des « **quartiers de veille** », qui, sans bénéficier des avantages de la Politique de la Ville, font néanmoins l'objet d'une attention particulière. Ils correspondent soit à des quartiers sortis de la géographie prioritaire, soit de territoires qui ne bénéficient pas de la Politique de la Ville mais dont la situation sociale, économique et urbaine est suffisamment dégradée pour faire craindre un basculement dans la géographie prioritaire à plus ou moins court terme.

Tous ces quartiers, « prioritaire » (ou réglementaire), « vécu » et « de veille » ont vocation à être mentionnés dans le Contrat de Ville, sans donner lieu forcément à un détournement précis pour les deux derniers.

DISPARITION DES ZUS : PERSISTANCE DU BESOIN D'OBSERVATION

RÉCAPITULATIF DES QUARTIERS ET DE LEURS AVANTAGES ASSOCIÉS

Type de quartier	Identification	Avantages
Quartier réglementaire ou prioritaire	<ul style="list-style-type: none"> - Identification par décret uniquement avec un contour précis rue par rue 	<ul style="list-style-type: none"> - Observation locale et veille partenariale - Mobilisation renforcée et adaptée du droit commun et fléchage des fonds européens - Avantages automatiques - Crédits spécifiques - Projet de renouvellement urbain si le quartier figure dans l'arrêté ministériel
Quartier vécu	<ul style="list-style-type: none"> - Identification dans le cadre du Contrat de Ville - Pas nécessairement de détournement précis 	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilisation renforcée et adaptée du droit commun et fléchage des fonds européens, si impact avéré et significatif sur la situation des habitants du quartier réglementaire correspondant - Projets de renouvellement urbain si : <ul style="list-style-type: none"> - Le quartier réglementaire correspondant figure parmi les quartiers éligibles définis par arrêté ministériel pris après avis du CA de l'ANRU - Et si les opérations conduites permettent de répondre aux dysfonctionnements urbains identifiés au sein du quartier réglementaire correspondant
Quartier de veille	<ul style="list-style-type: none"> - Identification dans le cadre du Contrat de Ville - Pas nécessairement de détournement précis 	<ul style="list-style-type: none"> - Observation locale et partenariale - Mobilisation du droit commun - Poursuite jusqu'à leur terme des conventions adultes-relais - Pérennisation du cadre méthodologique du Projet de réussite éducative (PRE)

Source : Quartiers, engageons le changement, La nouvelle étape de la Politique de la Ville, Les réponses à vos questions, Décembre 2013

Les dates clé de la réforme de la Politique de la Ville

Octobre 2012 à Janvier 2013 : Concertation nationale « Quartiers, engageons le changement ». Lancement à Roubaix et quatre rencontres avis citoyens à Bobigny, Rennes, La Seyne-sur-Mer et Strasbourg

18 juin 2013 : Lancement de la préfiguration des nouveaux contrats de ville sur 13 sites pilotes

8 juillet 2013 : Remise du rapport Bacqué-Mechmache sur la participation citoyenne

21 février 2014 : Promulgation de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

28 avril 2014 : Lettre de Najat Vallaud-Belkacem aux 1 000 Maires de la politique de la ville pour présenter ses priorités et son agenda pour la ville

17 juin 2014 : Présentation de la liste des 1 300 quartiers prioritaires de métropole et ouverture des journées d'échanges de la rénovation urbaine

Juin 2014 : Lancement des nouveaux contrats de ville

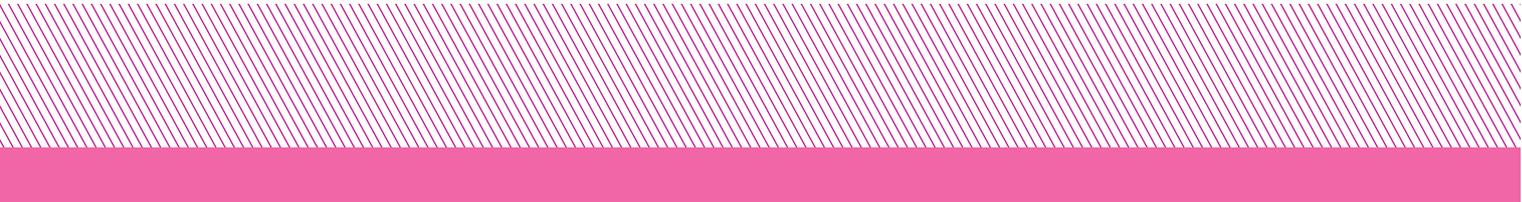
Juillet à Septembre 2014 : Concertation avec les Maires et les Présidents d'intercommunalités pour fixer les périmètres précis des quartiers prioritaires

Septembre 2014 : Conseil d'administration de l'ANRU arrêtant une proposition de liste des territoires cibles pour le nouveau programme de rénovation urbaine

Octobre 2014 : Publication du décret fixant la liste définitive des quartiers prioritaires et leur périmètre

1er janvier 2015 : Entrée en vigueur de la nouvelle géographie d'intervention qui remplace les ZUS, ZRU, CUCS, etc.





Conclusion et enjeux

Les Zones urbaines sensibles et leur déclinaison (Zones franches urbaines), de même que les quartiers prioritaires des Contrats urbains de cohésion sociale sont des territoires marqués par des difficultés sociales, économiques et urbaines récurrentes et parfois anciennes. Certains de ces quartiers font partie du paysage de la Politique de la Ville depuis la création des premiers dispositifs à la fin des années 1970. Les derniers programmes emblématiques en vigueur sont les projets de rénovation urbaine créés à partir de 2003.

Dans la CUS, il y a deux fois plus de ménages concernés par une allocation chômage en ZUS que dans l'unité urbaine. Les revenus de la population en ZUS sont jusqu'à deux fois et demie inférieurs à ceux de la population de l'unité urbaine. Le quart des allocataires est totalement dépendant des prestations sociales dans les ZUS, pour 20 % dans l'ensemble de la CUS. La concentration et le cumul de difficultés (faibles revenus, proportion élevée de logements sociaux, familles monoparentales, faibles niveaux de formation, taux de chômage élevé, etc.) placent ces quartiers dans des situations socio-économiques systématiquement plus défavorables que les communes dont ils dépendent. Ce sont également des quartiers qui sont plus immédiatement et rapidement sensibles aux aléas conjoncturels, tels que la dégradation du marché de l'emploi par exemple. C'est la raison pour laquelle ils font et ont fait l'objet de nombreuses attentions depuis plusieurs décennies afin de tenter de combler les retards de développement avec leur commune ou intercommunalité de rattachement.

L'accumulation de dispositifs et de zonages a fini par rendre difficilement lisible et compréhensible la Politique de la Ville. C'est pourquoi, à partir de 2012, le gouvernement a choisi la voie de la simplification, en remettant intégralement à plat les découpages actuels, en visant également une diminution drastique du nombre de quartiers concernés. Le critère unique des revenus a été retenu pour fixer la nouvelle géographie prioritaire, qui a conduit en juin 2014 à la présentation d'une liste nationale de 1 300 quartiers dits « prioritaires ». A ces quartiers s'ajoutent des « quartiers vécus » ainsi que des « quartiers de veille ». Dans le Bas-Rhin, si les communes de Strasbourg, Schiltigheim, Bischheim, Illkirch-Graffenstaden, Lingolsheim, Haguenau et Bischwiller sont maintenues dans le dispositif, Hoenheim, Kaltenhouse et Ostwald en sortent tandis que Saverne y fait son entrée.

Ces différentes entités géographiques feront ainsi l'objet d'un suivi particulier et de mesures compensatoires, pour pallier les retards et les écarts de développement. Pour évaluer leur décrochage avec des territoires de référence plus larges (communes, intercommunalités, unité urbaine, région, etc.), l'observation fine et précise demeure indispensable. L'observation devient donc un véritable enjeu afin d'aider les décideurs locaux à conduire les politiques publiques nécessaires à la réintégration de ces quartiers dans le bon fonctionnement d'un territoire.



L'Agence
de Développement
et d'Urbanisme
de l'Agglomération
Strasbourggeoise

Directrice de publication : **Anne Pons, Directrice générale de l'ADEUS**
Equipe projet : **Vincent Flickinger (chef de projet), Virginie Hamm**

N° projet : **1.1.4.4** - Photos : **Vincent Flickinger**
Mise en page : **Jean Isenmann**
© ADEUS - Numéro ISSN 2109-0149
Notes et actualités de l'urbanisme sont consultables sur le site de l'ADEUS www.adeus.org