



Politique de la ville : une mosaïque de quartiers pauvres

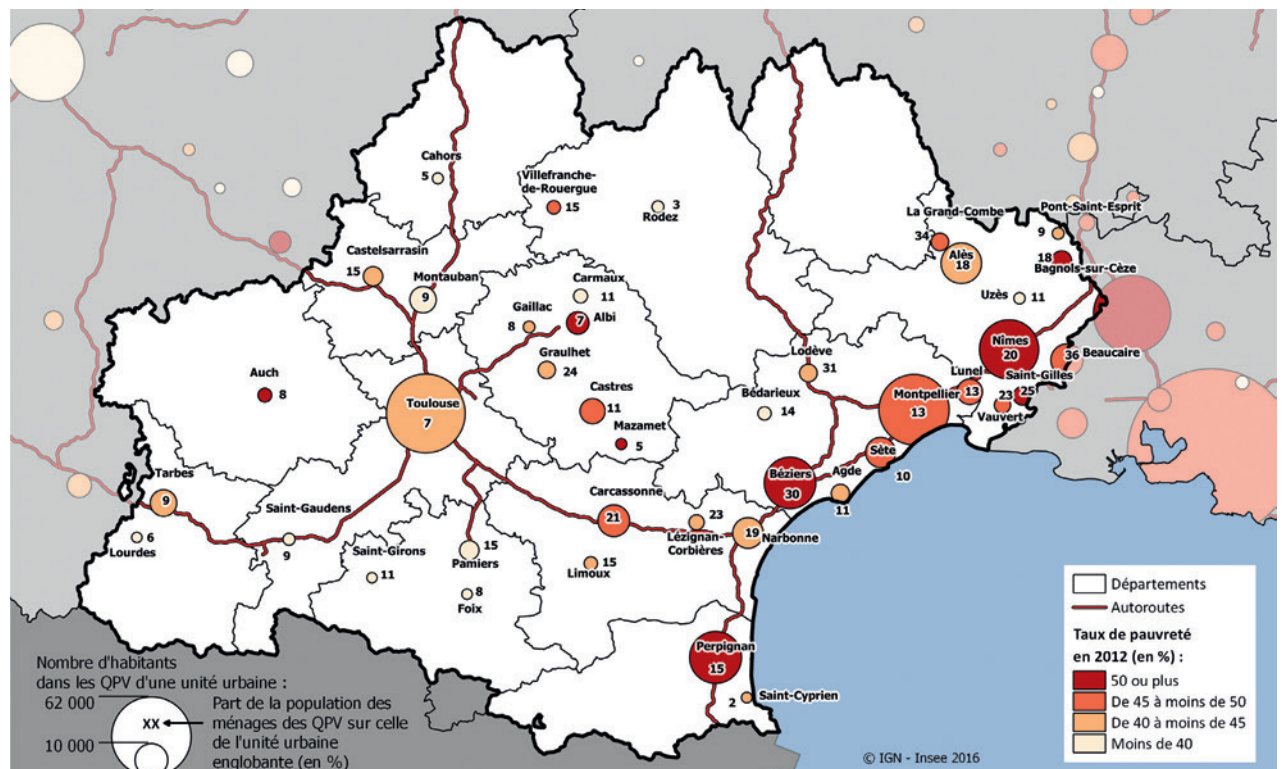
En Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, les 105 quartiers de la politique de la ville regroupent 7 % de la population de ces quartiers de France métropolitaine, alors que la région représente 9 % du nombre total d'habitants. Avec un taux de pauvreté de 16,7 %, bien au-delà de la moyenne nationale (14,3 %), on aurait pu s'attendre a priori à une part plus élevée de la population vivant dans ces poches de pauvreté urbaine. Les explications sont à chercher dans le mode de sélection des quartiers et le caractère rural marqué de plusieurs des départements de la région.

Ces quartiers qui concentrent par définition la population en situation de pauvreté monétaire, apparaissent aussi comme des espaces de concentration d'autres formes de précarité. Toutefois, les habitants de ces quartiers ont des profils variés, selon qu'ils vivent dans un grand pôle urbain ou une petite ville au sein de territoires contrastés.

Claire Boré, Marc Royer, Insee

1 Des quartiers de la politique de la ville dans les grands pôles urbains mais aussi dans les villes moyennes

Population des ménages et taux de pauvreté dans les QPV de Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées en 2012



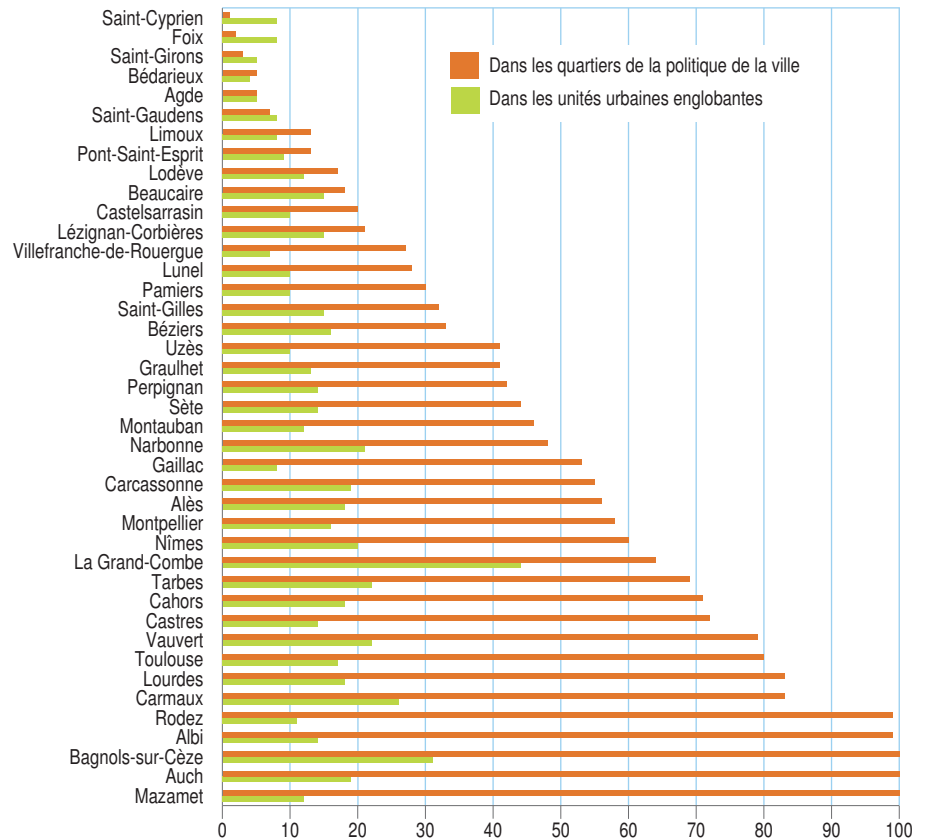
Lecture : 30 % de la population des ménages de l'unité urbaine de Béziers habitent dans un QPV. Plus de 50 % d'entre eux vivent en dessous du seuil de pauvreté.

Champ : unités urbaines englobant les quartiers de la politique de la ville

Source : Insee, DGFIP, Cnaf, Cnav, CCMSA, fichier localisé social et fiscal (Filosophi) 2012

2 Logement social dans les QPV : une offre inégale selon les unités urbaines

Offre de logements sociaux* par ménage dans les QPV et les unités urbaines englobantes en Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées en 2012



(* Les logements sociaux sont ceux qui appartiennent à des organismes HLM ou à d'autres bailleurs soumis à la législation des HLM pour la fixation de leurs loyers, ainsi que les logements en dehors du champ des organismes HLM, mais pratiquant un loyer type HLM.

Offre de logements sociaux par ménage : nombre de logements sociaux / nombre de ménages.

Champ : unités urbaines englobant les quartiers de la politique de la ville

Sources : SOES RPLS 2013, Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, fichier localisé social et fiscal (Filosophi), 2012

La politique de la ville est une politique transversale qui vise prioritairement à réduire les écarts observés entre les quartiers identifiés comme étant en difficulté et les autres quartiers de l'unité urbaine qui les englobent. Mise en place en 2014, la réforme de la géographie prioritaire est fondée sur un critère unique permettant de définir les contours de ces territoires, basé sur la concentration de la pauvreté monétaire au sein des villes (*encadré*). Dans les agglomérations de 10 000 habitants ou plus, près de 1 300 quartiers de la politique de la ville (QPV) sont ainsi identifiés sur l'ensemble du territoire métropolitain, dont 105 en Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées (LRMP), répartis sur quarante et une agglomérations. Dans la région, les QPV représentent 12 % de la population des unités urbaines englobantes, soit un point de moins qu'en France métropolitaine.

En 2012, la région LRMP regroupe 7 % de la population des QPV de la France métropolitaine, alors qu'elle représente 9 % de la population totale. Avec un taux de pauvreté de 16,7 %, qui se situe bien au-delà de la moyenne nationale (14,3 %), on aurait pu s'attendre a priori à une part plus élevée de population vivant dans ces poches de pauvreté urbaine. Comme éléments d'explication : d'une part, ces quartiers sont déterminés à partir de leur pauvreté relative au regard de leur environnement, les moyens et dispositifs d'appui se déclinant dans le cadre des nouveaux contrats de ville conclus à l'échelle intercommunale. D'autre part, la pauvreté est aussi un phénomène rural et diffus dans la région¹, constituée de vastes territoires peu denses, la définition des nouveaux quartiers impliquant en outre une taille minimale de 1 000 habitants.

Vers une diversification des quartiers de la géographie prioritaire

La nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville a pour objectif d'assurer une certaine égalité de traitement en balayant de manière systématique tout le territoire, pour concentrer les crédits de la politique de la ville sur un nombre réduit de quartiers les plus en difficulté et en situation de décrochage vis-à-vis de leur environnement. En LRMP, ce sont ainsi 22 communes qui sortent du dispositif de la politique de la ville avec la réforme de 2014 et à l'inverse, 18 communes qui font leur apparition sur cette nouvelle carte de la pauvreté (respectivement 300 et 100 en métropole). Ces nouveaux territoires se situent le plus souvent en centres-villes ou en quartiers périphériques des grandes agglomérations, mais aussi davantage aujourd'hui dans les villes moyennes. De nouveaux quartiers apparaissent ainsi au sein de plus petites unités urbaines en zone rurale : le quartier Grand Garros à Auch dans le Gers est un des symboles de cette nouvelle politique.

(1) Insee Analyses Languedoc-Roussillon n°11, Insee Analyses Midi-Pyrénées n°18, juin 2015

Néanmoins, un nombre important de communes (31 en LRMP et 600 en métropole) déjà présentes dans le dispositif avant 2014, restent concernées par cette nouvelle géographie prioritaire, qui reprend notamment l'essentiel des territoires des anciennes Zones urbaines sensibles (ZUS). Dans la région, le profil des QPV ne se limite donc pas à l'image d'Épinal de grands ensembles, il peut s'agir aussi de quartiers anciens de centres-villes non rénovés, délaissés par les classes moyennes ou aisées. Outre une diversité en termes d'environnement, les QPV de la région se différencient également par leur taille.

Ainsi, ils représentent quelques pourcents seulement de la population des unités urbaines englobantes à Saint-Cyprien, Rodez ou Cahors et jusqu'à plus de 30 % à Beaucaire, La Grand-Combe ou encore Lodève et Béziers ; ces agglomérations étant de taille très variable (de 9 700 habitants à La Grand-Combe jusqu'à 87 200 habitants à Béziers).

Près de la moitié des QPV de la région sont de petite taille, regroupant moins de 2 000 habitants. À l'opposé, seuls trois quartiers atteignent ou dépassent le seuil des 20 000 habitants (Grand-Mirail à Toulouse, La Mosson à Montpellier et Centre-ville à Béziers), et deux quartiers le seuil des 10 000 habitants (Cauvel-

La Royale-Rochelle à Alès et Pissevin-Valdegour à Nîmes).

Si globalement les logements dits sociaux sont peu présents en LRMP (16 % des logements dans les unités urbaines abritant un QPV, contre 24 % en moyenne pour la métropole), certains quartiers de la politique de la ville en sont quasiment entièrement composés : c'est le cas à Mazamet, Auch, Bagnols sur-Cèze, Albi et Rodez. Dans les quartiers des quatre plus grandes agglomérations de la région, ce taux varie de 80 % à Toulouse à 60 % à Nîmes et Montpellier et un peu plus de 40 % à Perpignan (*figure 2*). Ces parts importantes de logements sociaux proviennent des quartiers du Grand Mirail à Toulouse (qui regroupe peu ou prou les deux anciennes plus grandes ZUS de la ville), La Mosson à Montpellier et Pissevin-Valdegour à Nîmes. Les logements y sont constitués de grands ensembles, de tours et de barres d'immeubles, construits dans les années 1960 pour faire face à l'essor démographique.

Le littoral plus impacté par la concentration urbaine de la pauvreté

De par sa définition, un quartier de la politique de la ville est le reflet de son niveau de revenus. Les QPV de la région

cumulent le revenu disponible médian le plus faible de métropole (12 100 euros par unité de consommation (UC) contre 12 900 euros en métropole) et le taux de pauvreté le plus élevé (48 % contre 42 % en métropole) (figure 3). Cette situation globale masque des contrastes plus ou moins marqués au sein des villes. Des quartiers très pauvres s'insèrent au sein d'unités urbaines riches, à l'instar de Toulouse : le niveau de vie médian y est le plus élevé de la région (21 800 euros par UC) mais le taux de pauvreté atteint 42 % dans les QPV (contre 13 % dans l'agglomération). Des villes aux revenus modestes abritent également ces quartiers de concentration de la pauvreté, comme par exemple Béziers : le revenu médian n'y dépasse pas les 15 900 euros par UC et le taux de pauvreté y atteint 29 %, pour culminer à 54 % dans les QPV. La concentration géographique de la pauvreté est particulièrement vive dans les QPV des huit unités urbaines de Nîmes, Béziers, Perpignan, Albi, Auch, Saint-Gilles, Bagnols sur Cèze et Mazamet, où plus de la moitié des habitants vit sous le seuil de pauvreté.

Des caractéristiques démographiques moins marquées qu'en métropole

En LRMP, les caractéristiques démographiques des quartiers de la politique de la ville sont moins marquées, y compris au regard des agglomérations qui les englobent, qu'en moyenne en métropole (figure 4). En effet, les quartiers sont davantage répartis dans la région entre grandes et moyennes unités urbaines aux composantes démographiques variées.

Si la population des enfants de moins de 14 ans est relativement plus importante dans les QPV (22 %) que dans les unités urbaines englobantes (16 %), ces deux proportions sont en revanche un peu moins élevées qu'en métropole. Cette situation peut varier fortement d'un quartier de la politique de la ville à l'autre. L'écart est ainsi maximal à Uzès et Lourdes où un quart de la population des QPV a moins de 14 ans (+ 10 points par rapport à l'unité urbaine) ; il est très faible voire négatif à Foix, Montauban, Pamiers, Limoux, Carmaux ou Saint-Girons, où la part des enfants de moins de 14 ans ne dépasse pas 16 % dans les quartiers.

De la même manière, la part des familles nombreuses dans les QPV de la région (10 %) se situe dans la fourchette basse des régions et en dessous de la moyenne de métropole (14 %), tout en restant plus forte que dans les agglomérations englobantes (6 %). Le différentiel entre les quartiers et leurs unités urbaines environnantes est aussi moins marqué en moyenne en LRMP que dans les autres régions. Mais là encore, les différences entre QPV sont parfois importantes : la part des ménages de cinq personnes ou plus dépasse les 14 % dans les quartiers de Vauvert, Montpellier, Mazamet, Nîmes et Uzès, avec un écart de + 7 à + 9 points par rapport à leur unité urbaine, tandis qu'elle

3 Une pauvreté très concentrée dans les quartiers de la politique de la ville

Niveau de vie médian et taux de pauvreté dans les QPV en Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées en 2012

	Population des QPV dans la population des unités urbaines (UU) englobantes (en %)	Niveau de vie médian (en € annuels)		Taux de pauvreté (en %)		
		QPV	UU* englobantes	QPV	Zones « hors QPV » des UU* englobantes	
					UU* englobantes	UU* englobantes
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	12	12 119	18 939	48	14	18
France métropolitaine	13	12 871	19 786	42	12	16

Champ : *unités urbaines englobant les quartiers de la politique de la ville

Source : Insee, DGFIP, Cnaf-Cnav-CCMSA, fichier localisé social et fiscal (Filosofi) 2012

4 Spécificités territoriales de la population des quartiers de la politique de la ville

Caractéristiques démographiques des QPV en Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées en 2012 (en %)

	Part de la population de 0 à 14 ans dans la population (2)		Part des ménages de 5 personnes ou plus dans l'ensemble des ménages (1)		Part des étrangers dans la population (2)		Part des familles monoparentales dans l'ensemble des ménages (1)	
	QPV	UU* englobantes	QPV	UU* englobantes	QPV	UU* englobantes	QPV	UU* englobantes
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	22	16	10	6	18	6	17	12
France métropolitaine	24	18	14	8	19	8	18	11

Champ : *unités urbaines englobant les quartiers de la politique de la ville

Sources : (1) : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, fichier localisé social et fiscal (Filosofi) 2012 et (2) : recensement de la population 2010 (pour les QPV : estimations démographiques, septembre 2015 ; pour les UU : bases de données infracommunales)

reste en dessous de 3 % dans ceux de Foix, Saint-Gaudens, Pamiers, Limoux et Saint-Girons, soit une part encore moindre que dans leur environnement.

Le constat est le même concernant les familles monoparentales : elles sont relativement moins nombreuses qu'ailleurs, dans les quartiers de la région (17 %) comme dans les unités urbaines qui les englobent (12 %), et l'écart au regard de leur environnement est à nouveau moins marqué qu'en moyenne en métropole (- 5 points contre - 7 points). Il existe là aussi de fortes disparités entre les quartiers de la région : dans les QPV d'Albi, Auch, Cahors et Castres, la proportion de familles monoparentales est supérieure à 20 %, avec un écart d'environ 10 points au regard de leur environnement. A l'opposé, Foix, Castelsarrasin ou encore Saint-Gilles ont les taux les plus bas, autour de 11 %, et des écarts très faibles avec leurs unités urbaines englobantes.

Autre caractéristique de la population de ces quartiers, la part des résidents de nationalité étrangère est elle aussi un peu plus faible dans les QPV de la région (18 %) et dans les agglomérations qui les englobent (6 %) qu'en moyenne en métropole (respectivement 19 % et 8 %). Néanmoins, l'écart entre l'unité englobante et les QPV est un peu plus marqué en LRMP (+ 12 points contre + 11 points). Dans trois grandes villes de la région, Montpellier, Nîmes et Béziers, plus d'un résident sur cinq est de nationalité étrangère (contre 8 % à 9 % dans l'unité

urbaine englobante). Dans de petites unités urbaines comme Castelsarrasin, Beaucaire ou Vauvert, ou encore Mazamet et Saint-Gilles, les taux avoisinent même les 30 %.

Différentes formes de précarité touchent les habitants des quartiers

Comme au niveau national, les habitants des quartiers de la politique de la ville en LRMP sont plus affectés que l'ensemble de la population par le chômage, la précarité de l'emploi et un déficit de formation. Ils conjuguent des difficultés d'insertion professionnelle et sociale (figure 5).

Ainsi, dans les QPV de la région, un quart des élèves se trouvent dans une situation de retard scolaire lors de l'entrée en sixième, soit 13 points de plus que dans les unités urbaines englobantes, plaçant LRMP parmi les régions les plus impactées (22 % en moyenne dans les QPV de métropole).

Par ailleurs, 73 % des habitants des QPV de 15 ans ou plus non scolarisés n'ont pas de diplôme ou bien un diplôme inférieur au baccalauréat, contre un peu plus de la moitié dans l'unité englobante. Néanmoins, la situation régionale n'est pas plus dégradée qu'ailleurs, au contraire. Cette part de population pas ou peu diplômée figure parmi les plus faibles de métropole, après l'Île-de-France et la Corse, dans les QPV comme dans les unités urbaines englobantes. Si les deux grandes villes étudiantes de Toulouse et de Montpellier se distinguent par une proportion de résidents pas ou peu diplômés bien plus

faible (autour de 43 %), les habitants des QPV sont peu diplômés (69 %). Dans des unités urbaines plus petites et où la proportion de personnes âgées est plus importante, le taux de sans diplôme peut atteindre jusqu'à 85 % de la population des quartiers comme à Mazamet, Vauvert ou encore Lourdes (66 à 69 % dans l'unité urbaine englobante).

Dans ce contexte, difficile d'imaginer que la situation de l'emploi est florissante. Ainsi, en LRMP, 24 % des ménages des QPV perçoivent au moins une allocation chômage dans l'année, contre 18 % dans leurs unités englobantes, proportions proches de la moyenne en métropole.

Dans les QPV de la région, près d'une personne active sur quatre (23 %) a un contrat précaire (contrat à durée déterminée (CDD), apprentissage, intérim, stages), contre 15 % dans l'unité urbaine englobante. Ce taux en QPV est supérieur à celui de l'ensemble de la métropole (21 %), mais si on exclut l'Île-de-France, il est plutôt inférieur aux autres régions.

En LRMP, les femmes habitant dans les QPV sont bien plus souvent sans emploi qu'en métropole : 63 % contre 58 % en moyenne

5 Un déficit de formation et d'emploi dans les quartiers de la politique de la ville

Indicateurs de précarité non monétaire dans les QPV en Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées en 2012 (en %)

	Part des ménages percevant des allocations chômage (1)		Part de la population de 15 ans ou plus non scolarisée, sans diplôme ou avec un diplôme inférieur au BAC (2)		Part de la population en emploi précaire (CDD, apprentissage, intérim, stages) (2)		Part des femmes n'ayant pas d'emploi (2)		Part des élèves en retard scolaire à l'entrée en 6 ^e (3)	
	QPV	UU* englobantes	QPV	UU* englobantes	QPV	UU* englobantes	QPV	UU* englobantes	QPV	UU* englobantes
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	24	18	73	54	23	15	63	45	25	12
France métropolitaine	25	17	75	55	21	14	58	41	22	12

Champ : *unités urbaines englobant les quartiers de la politique de la ville

Sources : (1) : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, fichier localisé social et fiscal (Filosofi) 2012 - (2) : Recensement de la population 2010 (Pour les QPV : estimations démographiques, septembre 2015 ; pour les UU : bases de données infracommunales) - (3) MENESR-DEPP, Système d'Information Scolarité ; enquête n° 16 sur les établissements privés hors contrat. Champ : primo-entrants en 6^e à la rentrée scolaire 2011.

en métropole, soit un des taux régionaux les plus forts. Pour autant, ce taux est à mettre en regard du taux également plus élevé dans les unités englobantes (45 % contre 41 % au niveau national), plaçant LRMP en tête des régions où l'emploi des femmes est le plus faible, juste derrière le Nord-Pas-de-Calais-Picardie. ■

Définitions

Une **unité urbaine** est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas une coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. Par commodité, on parlera indifféremment d'unité urbaine ou de ville. Une **unité urbaine englobante** est une unité urbaine comprenant au moins un quartier de la politique de la ville.

Le **revenu disponible** d'un ménage comprend les revenus d'activité (nets des cotisations sociales), les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités chômage), nets des impôts directs.

Le **niveau de vie** est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage. On attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans.

Pauvreté monétaire : une personne (ou un ménage) est considéré comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Selon les conventions européennes, ce seuil est fixé à 60 % du niveau de vie médian. En France métropolitaine, il est estimé à partir de Filosofi à 11 871 euros annuels en 2012 (soit 989 € mensuels).

Taux de pauvreté : part de l'ensemble des individus (ou des ménages) dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée au seuil de pauvreté.

La réforme de la politique de la ville

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 a introduit une nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville. Celle-ci a pour objectif de recentrer l'action publique sur les quartiers les plus en difficulté. Les quartiers ont été définis au sein des unités urbaines de 10 000 habitants ou plus sur la base de deux critères. Un QPV doit avoir un nombre minimal d'habitants et un revenu médian en décrochage par rapport à celui de son unité urbaine d'appartenance. Le choix du revenu fiscal comme critère synthétique de fragilité est issu de la concertation nationale « Quartiers, engageons le changement » conduite en 2012. Les travaux de définition ont été menés par le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) à partir des données carroyées de l'Insee issues des Revenus Fiscaux Localisés en 2011.

Les quartiers de la politique de la ville ont remplacé les anciens zonages formés par les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) et les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS). On dénombre près de 1 300 quartiers de la politique de la ville en France métropolitaine, 140 dans les départements d'Outre-mer et environ 80 en Polynésie française et à Saint-Martin.

Au niveau de chaque intercommunalité, le contrat de ville coordonne les orientations et les engagements des partenaires institutionnels, économiques et associatifs. Outil à la fois de gouvernance et de stratégie territoriale, le contrat de ville repose sur trois piliers : le développement de l'activité économique et de l'emploi, la cohésion sociale et l'amélioration du cadre de vie des habitants des quartiers de la politique de la ville. Les habitants des quartiers de la politique de la ville sont directement associés à l'élaboration, au suivi et au pilotage du contrat de ville. Des conseils citoyens sont créés dans les territoires de la politique de la ville. Ils ont pour mission d'être des lieux d'échange entre habitants, de développer leur expertise d'usage, d'assurer leur représentation dans toutes les instances du contrat de ville et de constituer un espace permettant de valoriser les initiatives locales.

Pour en savoir plus :

- Kessler E., Collas L. (DRJSCS), Dadoun C., Julian F. (Insee), « La pauvreté en Languedoc-Roussillon - Analyse des unités urbaines », *Insee Dossiers* n° 2, novembre 2015
- Bordet C., Pertile I., « La politique de la ville en Midi-Pyrénées : 57 quartiers passés au crible », *6 Pages Insee Midi-Pyrénées* n° 147, février 2013
- Tisseyre C., Boré C. (Insee), Delrieu F. (Ressources et territoires), Stecker P. (DRJSCS), « Peu nombreuses, les ZUS de Midi-Pyrénées concentrent les difficultés », *6 Pages Insee Midi-Pyrénées* n° 139, novembre 2011
- Renaud A., Sémecurbe F., « Les habitants des quartiers de la politique de la ville - la pauvreté côtoie d'autres fragilités » *Insee Première* n° 1593, mai 2016
- La revue *Urbanisme* n° 399 - Dossier « Vraies et fausses fractures », hiver 2015
- Darriau V., Henry M., Oswald N., « Politique de la ville en France métropolitaine : une nouvelle géographie recentrée sur 1 300 quartiers prioritaires », in France, portait social - édition 2014, *Insee Références*, novembre 2014



Insee Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées

36, rue des Trente-Six Ponts
BP 94217
31054 Toulouse Cedex 4

Directeur de la publication :
Jean-Philippe Grouthier

Rédactrice en chef :
Michèle Even

Impression et composition :
Evoluprint

ISSN : 2492-1629 (version imprimée)
ISSN : 2493-4178 (version en ligne)

© Insee 2016