

ENJEUX ET METHODES

Enjeux

La politique de la Ville et la géographie prioritaire

La politique de la ville peut être ramenée à trois composants essentiels : la définition de périmètres territoriaux, la mise en place de synergies adaptées entre politiques publiques de droit commun ; la réservation de moyens exceptionnels. Il est évident qu'aucun des trois composants n'est indépendant des deux autres.

La carence des politiques publiques de droit commun constatée dans plusieurs dimensions fonde la définition des foyers des périmètres territoriaux. Les périmètres eux-mêmes sont totalement dépendants des stratégies d'usage des moyens exceptionnels en particulier dans leur capacité à faire levier quant à la convergence des politiques de droit commun.

Il convient donc ici de rappeler que, dans la réflexion sur une géographie prioritaire, deux dimensions doivent être distinguées : les périmètres et les foyers.

Géographie prioritaire de foyers

Les périmètres opérationnels sont extrêmement liés aux stratégies opératoires que les partenaires institutionnels retiennent.

La construction des périmètres ne peut être réalisée en l'absence soit d'une doctrine de l'Etat portant sur les cadres nationaux de l'action publique territorialisée dans les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (l'intitulé lui-même n'étant pas certain) ; soit sur l'adaptabilité aux problématiques par essence systématiquement singulières de l'action publique territorialisée.

A cet égard, une attention particulière devra être portée sur la porosité des périmètres opérationnels, plus ou moins adaptés à chaque problématique spécifique de territoire.

La question des foyers est nettement plus autonome. D'abord car le principe d'écart à la moyenne en permet une matérialisation, quelles que soient les options opérationnelles retenues. Puis, car l'ensemble des foyers forment une « configuration » dont on estime l'adaptation aux dynamiques urbaines propres à la Ville de Lyon.

Le travail proposera donc une géographie prioritaire en tant que configuration de foyers d'écarts manifestes à la moyenne territoriale.

Méthodes

Foyers de précarité : une construction en trois étapes

Etablir la précarité

La question de la précarité territoriale est classiquement abordée par les effets. La question des causes étant traitée dans le temps de l'intervention territoriale. Ce sont donc des manifestations qui sont recherchées. L'ensemble des professionnels utilisent actuellement comme indicateur de la précarité la concentration sur un même territoire des bénéficiaires de la CMUC.

Taux de bénéficiaires CMUC (données 2008 : source CNAM)

Le RMI (Revenu Minimum d'Insertion) n'est plus utilisé : il a été remplacé par le RSA (Revenu de Solidarité Active).
 La CMUC est donc maintenant l'indicateur de précarité mettant en évidence les populations en très grande fragilité.
 La Couverture Maladie Universelle (CMU) est le dispositif permettant aux personnes non couvertes par un statut professionnel (salarié, agriculteur, artisan...) de bénéficier exactement des mêmes droits à l'assurance maladie. Ceux qui ont peu de ressources ne cotisent pas. La Couverture Maladie Universelle Complémentaire (CMUC) est une assurance maladie complémentaire offerte à ceux dont les ressources sont inférieures à un certain niveau de revenu (appelé « plafond »). Cette assurance complémentaire leur permet de porter à 100% la prise en charge de leurs dépenses de soins, sans avoir à avancer d'argent. Cet indicateur couvre assez largement la population.

La confrontation à l'expérience et aux éléments de tranquillité publique

Observatoire Local de Sécurité de Lyon

Contexte

La création d'un Observatoire de la délinquance a fait l'objet de la 1ère fiche du CLS de 1998.

L'objectif était de remédier aux difficultés rencontrées par le Maire pour avoir une analyse globale et efficace de la délinquance sur sa commune. Cet outil est donc le reflet de la volonté de dépasser l'approche basée uniquement sur les « statistiques Police Nationale », et ainsi de rassembler des informations plus larges, de la part des différents partenaires locaux de la sécurité et d'aboutir à une analyse plus fine des phénomènes de délinquance et de tranquillité.

Missions

- Suivi de la localisation des foyers de délinquance sur Lyon
 - Mobilisation des services et acteurs des quartiers sur la remontée des informations
 - Réalisation d'un diagnostic local de sécurité régulier et permanent
 - Réalisation d'études ponctuelles
- Etudes ponctuelles (ex. : en matière de prévention situationnelle), études de sécurité préalables à l'implantation de caméras de vidéoprotection, etc.

D'autres indicateurs peuvent utilement venir affiner le regard public sur ces précarités : les différents autres minima sociaux ; certaines configurations démographiques et sociologiques. Mais, d'une part les récentes réformes, du RSA en particulier, risquent de brouiller la capacité d'observation dans la durée et d'autre part les questions démographiques et sociologiques nécessitent un apport de données et de compétences tierces à celles de la Ville de Lyon.

En effet, les données évoquées ne parlent pas d'elles-mêmes. Un processus de concertation (et/ou d'enquête qualitative) est donc pertinent.

Ce travail est en cours et constituera la deuxième étape vers le rapport, avec la contribution des analyses de l'observatoire local de sécurité de Lyon.

D'autres sources démographiques et sociologiques

En outre, l'outil roi de production de données démographiques et sociologiques est le recensement de la population. Sa publication récente et un certain nombre de changements méthodologiques assez profonds obligent à stabiliser un jeu d'hypothèses préalables à son exploitation. Ce sera l'une des fonctions de ce rapport.

Le travail de ce rapport après avoir été confronté aux mondes vécus via le processus de concertation et éventuellement modifié à cette occasion sera donc décliné en périmètres opérationnels et en axes thématiques. Le recensement aura tout son rôle dans cette phase ultérieure.

Le recensement

Le recensement devient une compétence partagée de l'Etat et des communes. Les communes ont désormais la responsabilité de préparer et de réaliser les enquêtes de recensement.

La méthode de recensement met en œuvre une technique d'enquêtes annuelles. Elle distingue les communes en fonction d'un seuil de population fixé par la loi à 10 000 habitants. Lyon fait l'objet d'une enquête annuelle auprès d'un échantillon de 8 % de la population. Au bout de 5 ans, l'ensemble du territoire est pris en compte et les résultats du recensement sont calculés à partir d'un échantillon de 40 % de la population.

Foyers de précarité: trois dimensions à travailler

Une des caractéristiques de la politique de la ville est de situer son objet au contact des problématiques sociales et urbaines. Elle n'est pas une simple déclinaison territoriale de l'action sociale. Ce qui la caractérise est donc sa fonction de saisie de effets manifestes de précarités comme conséquences de causes multiples (topographiques, historiques, économiques, sociologiques, démographiques, politiques, géographiques,...).

Se contenter de la seule CMUC pourrait laisser entendre l'oubli des problématiques urbaines. Sans anticiper sur le traitement des causes, qui relèvent de l'intervention territoriale, la détermination des foyers de précarités établies initiaux doit donc inclure la morphologie urbaine. De plus, il est bien question ici de dynamiques sociales et urbaines. Par conséquent, la question de l'histoire ne peut être négligée. Il s'agit donc de construire un appareil d'indicateurs correspondants à cet objectif.

Histoire des territoires urbains et morphologie urbaine

Comment intégrer ces deux questions de façon interprétable en lien avec la CMUC ? Sans se disperser et trop complexifier on peut accepter qu'une grande césure historique se produit tant du point de vue urbain, économique et social au lendemain de la seconde guerre mondiale. Ainsi un indicateur intégrant cette césure dans des effets toujours perceptibles actuellement pourrait convenir. Par ailleurs les développements du logement sont à la frontière entre problématiques sociales, dynamiques économiques, pratiques sociales, topographie et politiques urbanistiques. L'indicateur retenu est donc le taux de logements datant d'avant 1949.

Le taux de logements d'avant 1949 (données 2007 : sources RGP 99 et Ville de Lyon)

Cet indicateur permet de situer l'histoire du territoire et la façon d'habiter.

Ce taux correspond au nombre de logements construits avant 1949 divisé par le nombre total de logements sur l'IRIS.

Associé à un indicateur de précarité, il permet également de faire des hypothèses quant à l'existence d'un parc social de fait (parc privé parfois dégradé répondant aux besoins de logement d'une population socialement fragile).

Dans l'hypercentre, le problème de la précarité a souvent un lien avec la présence d'un parc ancien plus ou moins dégradé.

Structuration publique des territoires urbains

Taux de logements sociaux loi SRU (données 2007 : sources DDT (ex DDE) et DGI)

Ce taux correspond au nombre de logements sociaux divisé par le nombre total de logements sur l'IRIS.

- Les logements locatifs du parc privé conventionnés (dont l'accès est soumis à des conditions de ressources),

La loi SRU, loi Solidarité et Renouvellement Urbains date du 13 décembre 2000. Elle donne une définition des logements sociaux, qui regroupent :

- Ainsi que d'autres cas de figure comme les logements ou les lits des logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants et des logements-foyers conventionnés dénommés résidences sociales...

- Les logements locatifs appartenant au parc HLM,

La puissance publique et ses différentes émanations institutionnelles contribuent fortement à la production de l'espace urbain. Pour ce qui concerne spécifiquement la question de la zone de contact entre dynamiques sociales et urbaines, la question du peuplement, si elle n'épuise pas la question, la constitue fortement. Un indicateur pertinent de ce point de vue est le pourcentage de logements sociaux reconnus comme tels suivant la loi SRU.

De la précarité à la vulnérabilité

L'histoire ne peut être réduite aux faits du passé vivants dans le présent quand elle est la porte d'entrée dans le dynamisme. Elle est aussi une forme du présent annonciatrice des tensions à venir. Sans prétentions prédictives mais bien plutôt par anticipation, il s'agit d'opérer au plus tôt les ponts entre précarité et risque de précarité ; ce, afin de détecter des zones de précarité émer-

Revenu fiscal médian par unité de consommation (données 2007 : source DGI Direction Générale des Impôts)

C'est un indicateur de ressources. est la valeur qui délimite les deux groupes.

Cet indicateur est calculé par unité de consommation.

Il permet d'avoir le revenu par « tête », à l'exclusion des revenus non soumis à l'impôt (par exemple certaines allocations ne sont pas comptées). La médiane partage la population de l'IRIS en deux groupes de même taille : le premier composé de ceux qui gagnent « le plus » ; le second de ceux qui gagnent « le moins ». La médiane

Par exemple, dire que la médiane d'un IRIS de 2 000 habitants est de 15 000 euros signifie que 1 000 habitants gagnent chacun moins de 15 000 euros annuels et que les 1 000 autres gagnent chacun plus de 15 000 euros annuels.

La médiane est plus fiable que la moyenne.

gentes d'une part. Mais, d'autre part, d'observer la nature exacte des foyers de précarité en observant son lien à des vulnérabilités à venir. Il est donc proposé de reprendre les deux grands indicateurs de vulnérabilité coutumiers en politique de la ville : le revenu et la demande d'emploi. Le revenu par son caractère générique reste une entrée nécessaire. Il sera incarné par le revenu fiscal médian par unité de consommation

Taux des demandeurs d'emploi (données 2006 : source MDEF, INSEE, Ville de Lyon)		
<i>C'est un indicateur de vulnérabilité et de fragilité.</i>	<i>Lyon. Il n'est pas disponible à l'échelle d'un IRIS.</i>	<i>ciales), indiquant où presque tous les salariés travaillent et où ils résident.</i>
<i>Cet indicateur n'est pas l'équivalent du taux de chômage communément utilisé. L'aire géographique du taux de chômage est la zone d'emploi, périmètre plus large que celui de la communauté urbaine de</i>	<i>Cet indicateur n'est pas à utiliser en valeur. Par contre, il permet de bien comparer la problématique emploi d'un IRIS à un autre. Il a été construit à partir des DADS (Déclarations Automatisées des Données So-</i>	<i>La collaboration avec la MDEF (Maison de l'Emploi et de la Formation) de Lyon permet d'avoir des données fiables régulières.</i>

La demande d'emploi sera quant à elle significative d'un risque d'accroissement de la précarité des revenus d'une part et d'une situation de risque de désaffiliation sociale d'autre part.

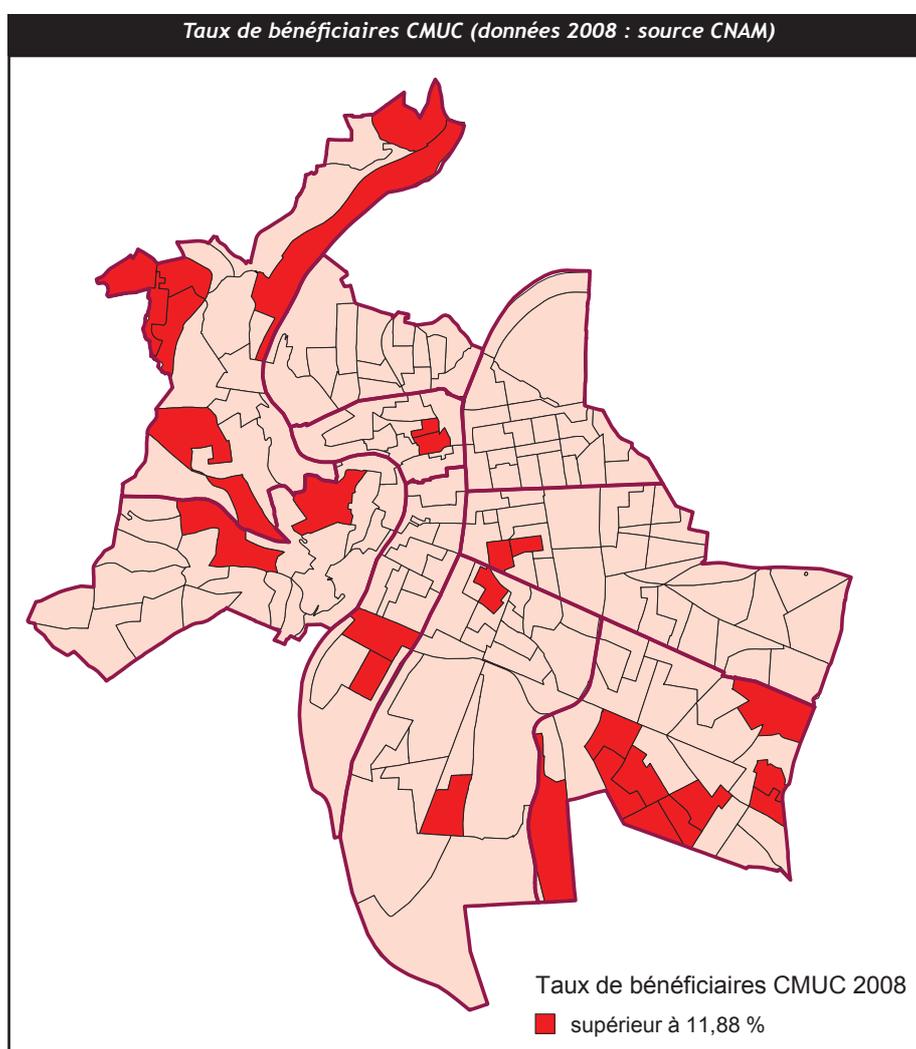
Retard scolaire en fin de CM2

Ce travail sera complété ultérieurement par l'analyse par territoires des données sur le retard scolaire en fin de CM2.

ANALYSE

Les foyers de précarité

Une lecture du territoire par le taux de bénéficiaires de la CMUC



Deux arrondissements ne sont pas concernés par la présence de foyers indiqués par le taux de bénéficiaires de la CMUC : le 4^{ème} et le 6^{ème}.

Un rapide tour d'horizon montre l'absence de régularité dans les modes de présence des foyers dans les arrondissements.

Le 8^{ème} semble le plus marqué. Il comporte en son sein quatre foyers distincts : Rockefeller-Laennec au nord-est ; Mermoz à l'est ; Langlet-Santy au sud ; Etats-Unis au centre et enfin Montagny-«Moulin à vent¹» à l'ouest.

Puis vient le 9^{ème}. La Duchère à l'ouest, le Vergoin et l'Industrie au nord et des fragments autour de Vaise et à la limite sud de l'arrondissement vers le secteur Champvert.

Le 1^{er} arrondissement est marqué par un foyer dense en son centre sur les pentes de la Croix-Rousse.

Les 3^{ème} et 7^{ème} arrondissements partagent un foyer à la Guillotière, ce dernier étant aussi habité d'un foyer au-delà des voutes sur Gerland aux Cités sociales.

Le 2^{ème} arrondissement est lui aussi structuré par la césure des voutes au niveau de Perrache et sa partie sud immédiate, Verdun-Suchet-Sainte Blandine, après les voutes, constitue un foyer de précarité pour la CMUC.

Enfin le 5^{ème} arrondissement voit se prolonger le foyer déjà remarqué dans le 9^{ème} sur le territoire de Champvert ainsi qu'un autre situé plus à l'est à la Sarra.

¹ La dénomination officielle de l'IRIS est «Montagny- Saint Jean de Dieu» mais la pratique le désigne comme une part de «Moulin à vent», tandis qu'un IRIS officiel «Moulin à vent» existe, un peu plus à l'est, d'où la dénomination d'usage 'Montagny- «Moulin à vent»'.

Observons maintenant la coprésence avec l'indicateur de logement social.

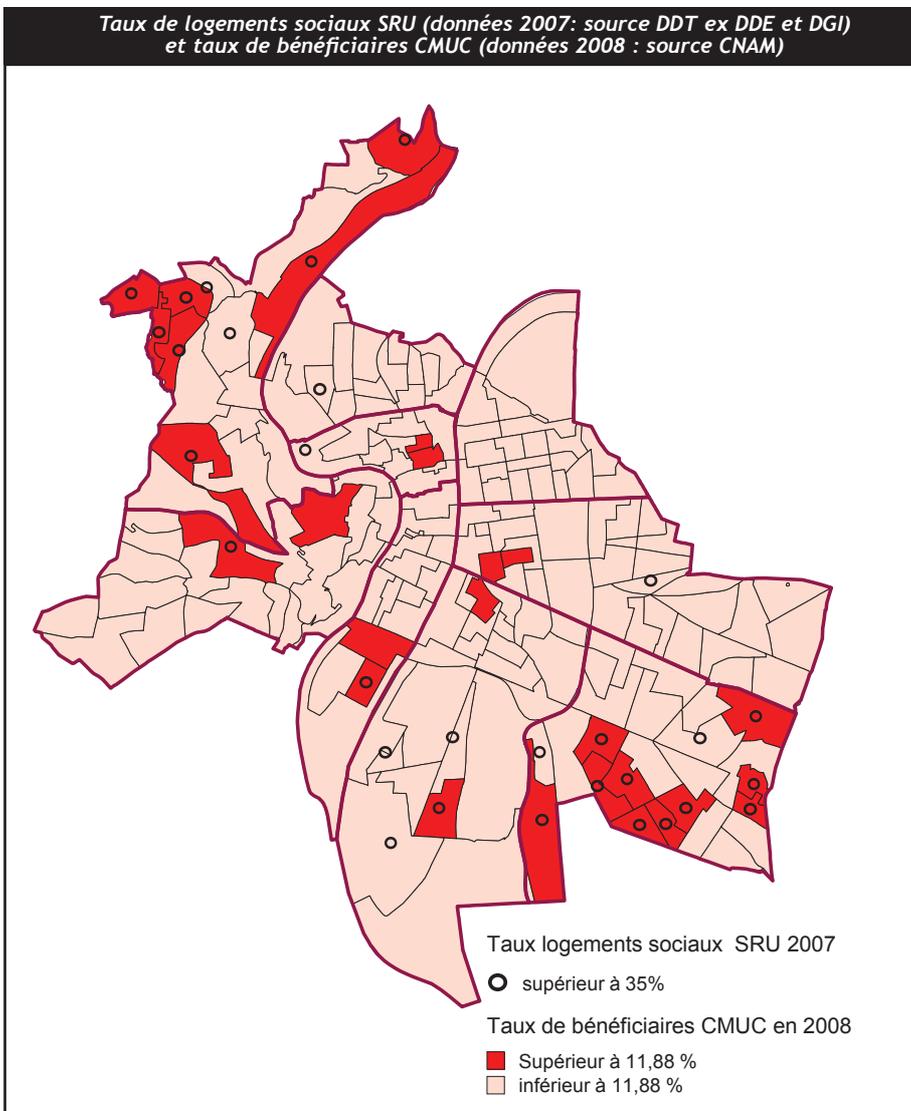
Une forme classique de précarité : la coprésence de précarité élevée et de logements sociaux denses

Tout d'abord on observe la non concordance entre CMUC et logement social. Il n'y a donc pas de liens mécaniques et systématiques entre ces deux facteurs à l'échelle de la Ville de Lyon.

Plusieurs IRIS sont ainsi dotés de fortes densités de logements sociaux sans pour autant être porteurs de taux alarmants de CMUC. On notera ainsi Bataille dans le 8^{ème}, Pernon dans le 4^{ème} ou encore le Rhône dans le 7^{ème}.

De même plusieurs IRIS ne présentent pas cette concordance dans l'autre sens : la Guillotière dans les 3^{ème} et 7^{ème} arrondissements, les pentes de la Croix-Rousse dans le 1^{er} ou encore Verdun-Suchet dans le 2nd arrondissement, la Sarra dans le 5^{ème}.

Enfin, il y a concordance pour un certain nombre d'IRIS entre les problématiques de précarité forte et de logements sociaux, coprésence relevant des territoires classiques de la politique de la ville hors hyper centre.



IRIS

Les données statistiques sont disponibles à l'échelle de l'IRIS (Îlot Regroupé pour l'Informations Statistiques). Il s'agit du seuil en-dessous duquel il est dangereux de descendre en termes d'études statistiques, en raison du secret statistique et de la pertinence des statistiques.

Cette maille représente un ensemble d'environ 2 000 habitants (plus sur Lyon).

Au niveau national, on compte 16 100 IRIS. A Lyon, on dénombre 182 IRIS.

Il s'agit de la Duchère et du Vergoin-Industrie dans le 9^{ème} arrondissement ; de Rockefeller-Laennec, de Mermoz, de Langlet-Santy-Etats-Unis et de Montagny-«Moulin à vent» dans le 8^{ème} ; des Cités sociales de Gerland dans le 7^{ème} ; de Champvert dans le 5^{ème} ; de Sainte Blandine dans le 2nd arrondissement.

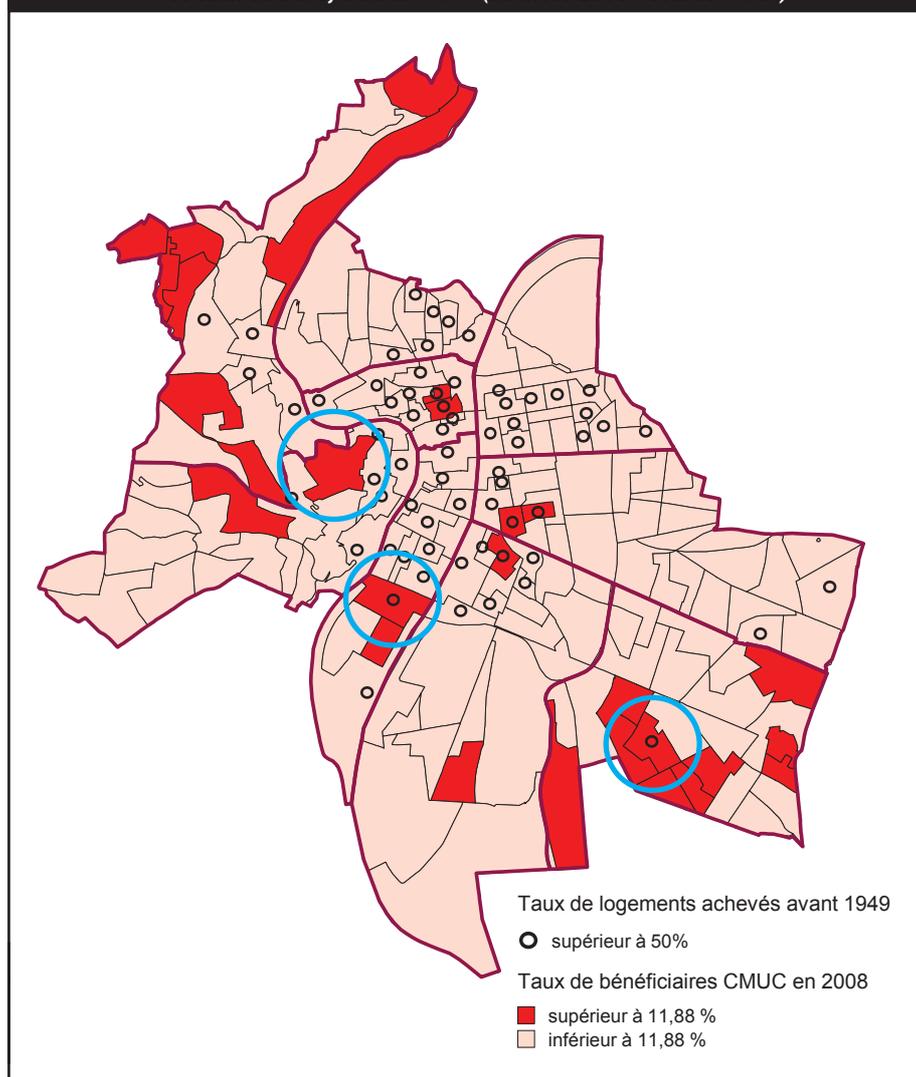
Si l'idée que la concentration de logement social ne conduit pas mécaniquement à une fragilisation des populations commence à être avérée à travers cette carte les concertations devront réinterroger malgré tout ce point.

Reste la question de la situation inverse. Ces IRIS de forte précarité sans forte densité de logement social sont-ils sans autres correspondances en termes urbains ?

C'est ce que nous allons tester dans la prochaine étude de coprésence.

Une forme spécifique à l'hyper centre : les quartiers anciens, un parc de logements ante 49 en coprésence de forte précarité

Taux de logements avant 1949 (données 2007; source RGP 99)
et taux de bénéficiaires CMUC (données 2008 : source CNAM)



Là aussi on observera l'absence de liens mécaniques entre fort parc ancien et précarité.

Toutefois tous les IRIS de forte précarité révélée par la CMUC et n'étant pas doté de concentration notable de logement social sont caractérisés par un fort taux de logements anciens.

La lecture du recensement en particulier sur l'habitat dégradé devra être confrontée ultérieurement afin de renforcer l'hypothèse d'une réelle problématique spécifique aux quartiers anciens d'hyper centre et de forte densité de population.

De plus si cette hypothèse se précise, une attention particulière devra être portée aux propos des concertations invitant à une vigilance quant à des risques de dégradation de parc d'habitat privé dans une configuration similaire.

On notera toutefois trois situations atypiques :

D'abord la question des Etat-Unis qui cumule l'ancienneté du parc de logements et la concentration de logement social, trace spécifique de l'histoire industrielle lyonnaise ;



Puis la Sarra, qui ne rencontre ni une morphologie de logements sociaux ni de logements anciens spécifique ;



Enfin le sud des voutes de Perrache où cohabitent des logiques « quartiers anciens » et « logement social dense ».



Ces trois atypismes devront être éclairés par les apports des concertations et de l'analyse du recensement.

Les enjeux liés aux foyers de précarité et la morphologie du logement étant au moins en première lecture cernés, explorons les zones de précarité lyonnaises.

Les foyers de risque ou de vulnérabilité

La distribution du revenu fiscal médian par unité de consommation sur le territoire

Quelques corrections méritent d'être apportées à la lecture spontanée de cette carte.

D'abord la pointe sud du 2^{ème} arrondissement fait l'objet de tels bouleversements dans le cadre du projet Confluence que la plus grande prudence s'impose quant à sa qualification en zone de vulnérabilité. Ces transformations sont d'une telle ampleur que si la rigueur veut que la valeur soit maintenue à une présentation initiale, sa conservation en tant que zone de vulnérabilité doit être mise entre parenthèse pour les années à venir.

Il en est de même pour d'autres IRIS essentiellement constitués à partir d'hôpitaux, de centres administratifs et d'autres grands équipements ou configuration urbaine (souvent des IRIS d'activité²) :



Grange Blanche en limite du 8^{ème},



Préfecture dans la partie ouest du 3^{ème},



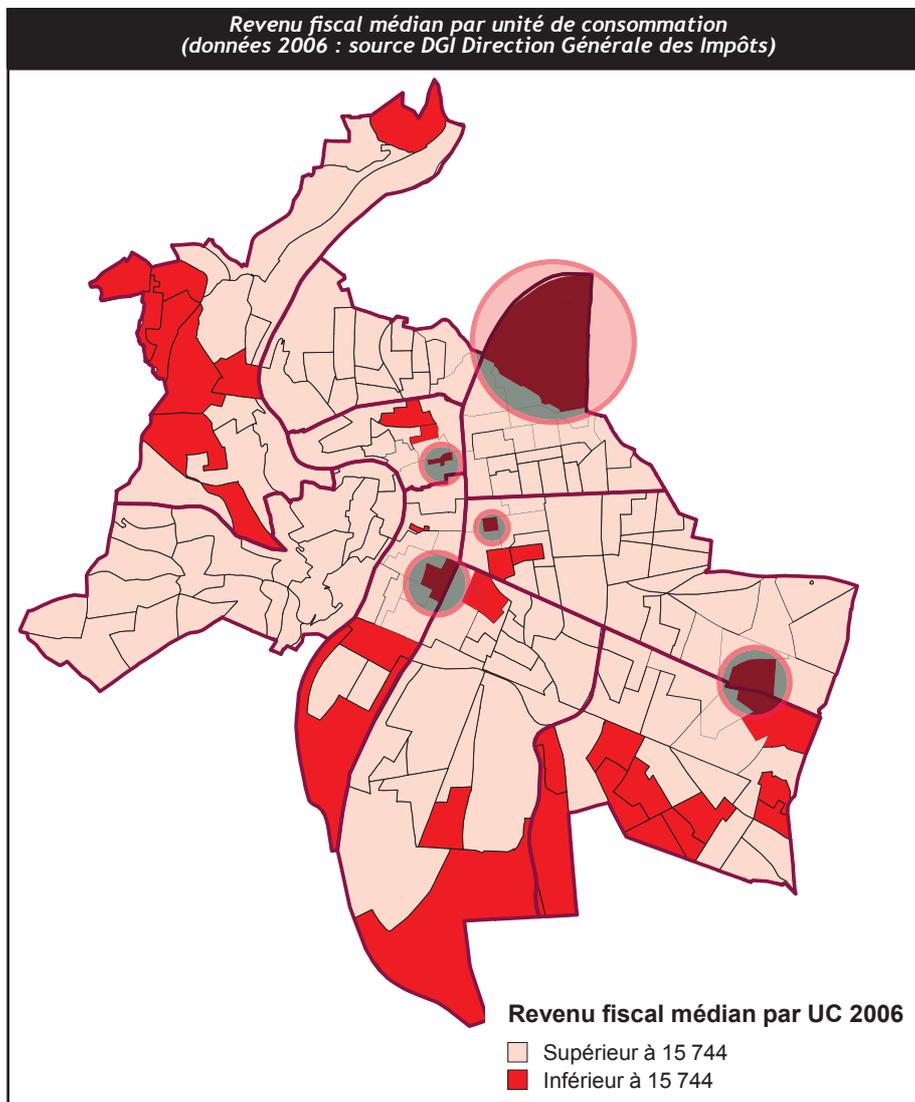
Grande poste dans le 2nd,



Louis Pradel dans le 1^{er},



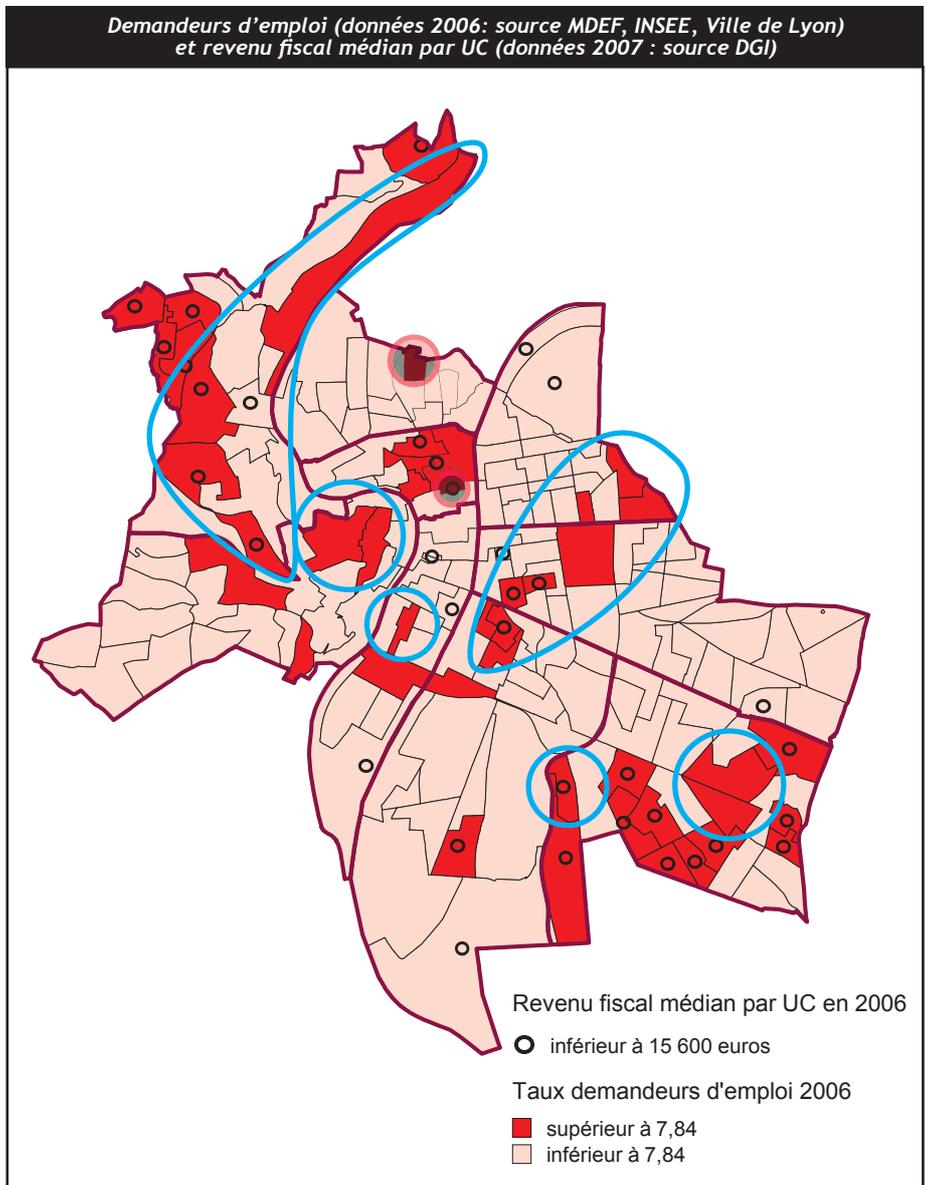
le Parc de la Tête d'or et ses alentours dans le nord du 6^{ème}.



² Les IRIS d'activité : ils regroupent plus de 1 000 salariés et comptent au moins deux fois plus d'emplois salariés que de population résidente. Source : INSEE.

Accroissons la visibilité des vulnérabilités en superposant la question des demandeurs d'emploi.

La coprésence des vulnérabilités : les demandeurs d'emplois et les faibles revenus



Avant d'avancer dans l'analyse recherchons les IRIS atypiques à écarter pour des raisons méthodologiques. Il s'agit de l'IRIS de l'Hôpital au nord du 4^{ème} arrondissement, et de l'IRIS Louis Pradel au nord des Terreaux.



Ces précautions prises, il est possible d'identifier une série d'IRIS nouveaux, jamais apparu jusqu'à présent.

On remarque dans le 8^{ème} les IRIS séparant Rockefeller-Laënnec de Mermoz et de Langlet-Santy (en particulier l'IRIS Bataille). Puis le prolongement de Montagny-«Moulin à vent» que constitue au nord l'IRIS Grand trou.



Dans les 3^{ème} et 6^{ème} arrondissements un axe de vulnérabilité semble se dessiner depuis la Guillotière jusqu'à Bellecombe en passant par la Part-Dieu.



Le nord du 2nd ne semble pas épargné, au moins sur la zone d'Ainay.



Le 1^{er} arrondissement semble très largement touché.



Le 5^{ème} arrondissement apparaît comme composé de zones disjointes, sans cohérence territoriale à l'exception de la zone est de la Sarra.



Enfin dans le 9^{ème} un arc se dessine. Cet arc semble s'organiser autour de Vaise, IRIS Mairie, lui-même étonnement moins exposé. Un peu à l'image d'une zone évidée en son centre.



Les conjonctions

Les vulnérabilités, dans certains cas, étendent les foyers de précarité. En tout état de cause, en fonction de la nature de la vulnérabilité, elles invitent à préciser les risques particuliers caractérisant les foyers de précarité.

Une vulnérabilité risquant d'atténuer les ressources liées à la mixité sociale

Des territoires avec un risque d'absence de ressources locales de mixité sociale, susceptible d'empêcher les solidarités actives.

Cette problématique semble donc présente :

Dans l'ensemble des zones de fortes précarités et de logement social dense (situation classique) mais aussi, et c'est plus surprenant, dans les quartiers anciens.

Les foyers de précarité sont dans quelques cas limitrophes de zones de vulnérabilité liée à l'absence de ressources locales appelant à une vigilance tout particulière en termes de configuration et de mode opératoire à venir.



Tel est le cas pour Grand trou par rapport à Montagny-«Moulin à vent».



Mais aussi sur la partie de la Guillotière dans le 7^{ème} arrondissement.

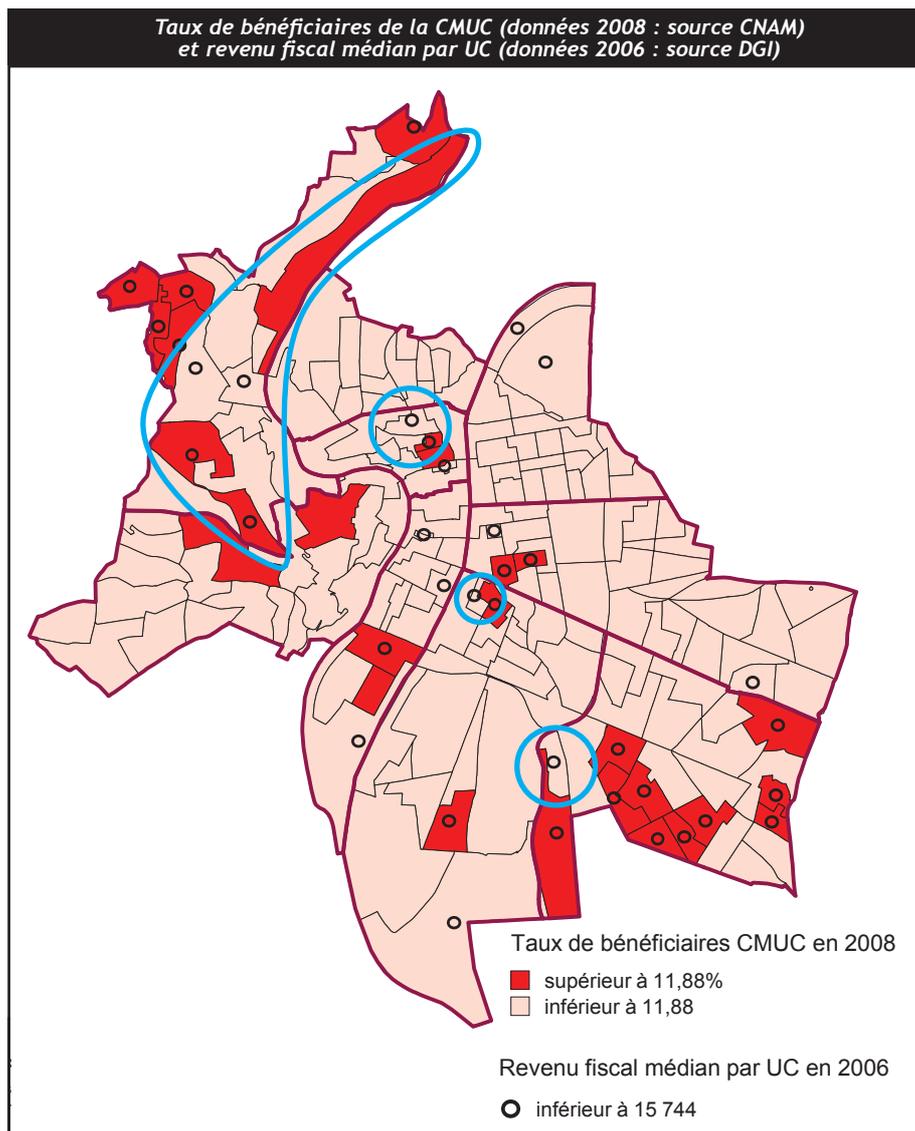


Ou encore le haut des pentes de la Croix-Rousse dans le 1^{er}.



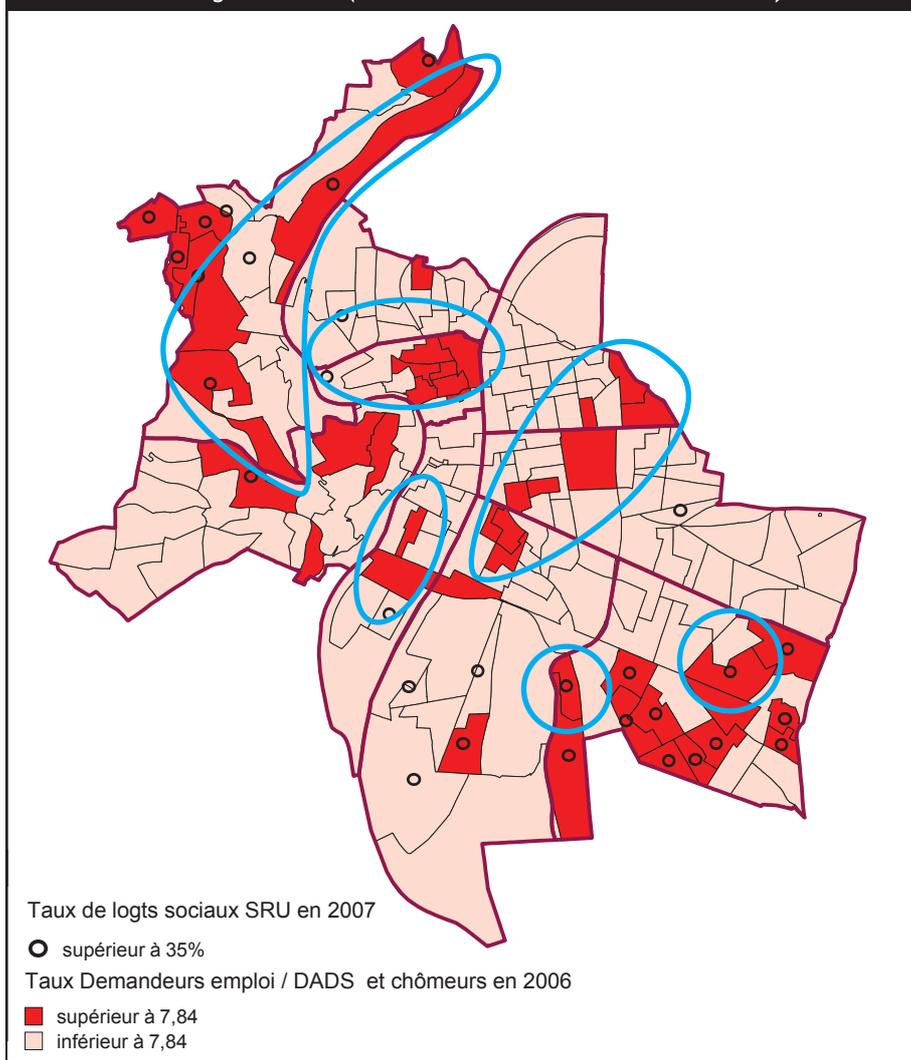
Enfin c'est aussi le cas dans le sud du 9^{ème} arrondissement (on retrouve une forme en arc autour de Vaise).

Observons ce qu'il en est quant à l'emploi.



Une vulnérabilité risquant de diminuer le bénéfice des dynamismes économiques et d'emploi

Demandeurs d'emploi (données 2006 : source MDEF, INSEE, Ville de Lyon) et logements SRU (données 2007 : source DDT ex DDE et DGI)



Il s'agit d'observer si des territoires à risques émergent au travers d'un cumul entre concentration de logement social et vulnérabilité notable à la question du chômage.

On observe bien, dans un certain nombre de territoires une conjonction entre le caractère social du logement et la vulnérabilité indiquée par la demande d'emploi : des territoires risquant de moins bénéficier des avancées et dynamismes économiques généraux.

Ce risque se situe bien toujours en conjonction avec les zones de précarités établies. Il est ainsi caractéristique :

D'une extension de vulnérabilité constituée par Bataille en proximité de Rockefeller-Laënnec à l'est du 8^{ème} ;



D'une autre par Grand Trou à proximité de Montagny-«Moulin à vent» à l'ouest du 8^{ème} ;



D'une situation de risque étendue sur l'ensemble du 1^{er} arrondissement à partir des pentes de la Croix-Rousse ;



D'un positionnement central de la zone de précarité à Verdun-Suchet dans les zones de vulnérabilité du 2nd ;



De la réalité d'un arc de vulnérabilité se déployant autour de Vaise dans le 9^{ème}.



On retrouve l'axe de risque territorialisé qui semblait se dessiner au regard de l'emploi, depuis Guillotière jusqu'à Bellecombe, en passant par la Part-Dieu.

