

QUARTIERS *engageons le changement*

Concertation nationale sur la réforme de la politique de la ville

TABLE RONDE SUR LA POLITIQUE DE LA VILLE EN OUTRE-MER 14 janvier 2013



Synthèse

La nouvelle géographie prioritaire

Les difficultés sociales, les spécificités de l'organisation territoriale et l'absence de données dans un certain nombre de départements d'outre-mer font que les modalités de définition de la géographie prioritaire prévues pour le territoire métropolitain sont difficilement applicables. Les territoires ultra-marins demandent une souplesse et une adaptation dans les modes de définition et d'identification des territoires cibles.

Le territoire de veille proposé est a minima celui de la commune mais, au regard des difficultés rencontrées par la population globale, il peut être plus large. Le niveau régional paraît pertinent pour une bonne part des acteurs.

L'identification des territoires cibles est rendue difficile du fait d'un manque de données fiables et récentes sur la population, notamment de l'INSEE. Il est fortement attendu que ce dernier puisse améliorer la production des données nécessaires au pilotage des territoires. Parallèlement les acteurs expriment tous le besoin de développer des outils d'observation adaptés à l'outre-mer (habitat spontané, arrivées massives de population...) ainsi que d'une ingénierie qui puisse les utiliser.

Le diagnostic partagé du territoire, discuté à un niveau local entre les partenaires, apparaît aujourd'hui le moyen le plus efficace et objectif pour choisir les territoires cibles. Du fait des évolutions rapides de la population dans certains territoires, une évaluation de la pertinence de ces cibles serait à mener annuellement dans le cadre du comité de pilotage du contrat de ville, avec une clause de révision de la géographie prioritaire en cours de contrat.

L'échelle intercommunale n'apparaît pas forcément pertinente en tant que territoire de projet au regard des réalités géographiques, organisationnelles et culturelles des territoires ultra-marins. La commune apparaît clairement comme étant la bonne échelle de l'action. L'intercommunalité, le département, la région peuvent être des territoires de veille et d'élaboration d'une vision stratégique globale, à l'instar des schémas d'aménagement régionaux.

Gouvernance et contractualisation

Les intercommunalités n'apparaissent pas toujours pertinentes pour porter le contrat. La commune et son maire doivent être au centre du contrat. L'importance du rôle du maire a été soulignée ainsi que la nécessité d'une implication étendue - en lien avec l'Etat - des collectivités (Région, Conseil général, Collectivité unique) qui peuvent apporter des financements, de l'ingénierie et une vision stratégique globale pour les grands aménagements.

Les acteurs locaux comme les CAF, les bailleurs, Pole Emploi, l'ARS, le Rectorat... sont souhaités comme partenaires techniques et signataires du contrat. La Caisse des dépôts et l'ANAH ont manifesté leur intérêt pour ces nouveaux contrats.

L'ingénierie de projet a été mise en avant comme un point incontournable pour la réalisation des objectifs des contrats. Cette ingénierie semble nécessaire au niveau des communes, mais aussi pour les associations et pour les habitants :

- L'ingénierie pour les associations aurait pour finalité de les aider à construire des projets et de monter des dossiers de demande de financements (demande de simplification des procédures) ;
- L'ingénierie pour les habitants aurait pour objet de les aider et les accompagner dans leurs démarches de participation à la vie locale ;
- Les centres ressources politique de la ville ont également un rôle important, qui doit être consolidé.

La participation des habitants à la gouvernance des contrats a été évoquée à plusieurs reprises et confirmée comme une nécessité et un objectif.

La mise en place d'observatoires, de tableaux de bords et de réelles démarches d'évaluation doit faciliter une bonne gouvernance.

Un enjeu particulier de gouvernance dans les territoires ultra-marins est celui du lien entre les politiques de droit commun et la politique de la ville. Les territoires ont de grands retards de développement économique, scolaire, etc. que les financements de droit commun peinent à combler. Pour autant, le principe d'une non-subsidiarité de la politique de la ville par rapport à la politique de droit commun doit être réaffirmé. Si l'objectif demeure, comme en métropole, de mobiliser prioritairement le droit commun, il convient de veiller à ce que les crédits spécifiques de la politique de la ville soient employés pour maximiser leur effet de levier pour la population des quartiers ciblés.

Le projet de territoire et les thématiques des contrats

Les priorités thématiques ne sont pas les mêmes dans les différents territoires d'outre mer. Si à Mayotte la jeunesse serait la première des priorités et la seconde le logement insalubre, en Guyane la politique de l'habitat serait la première préoccupation et la sécurité la seconde. Chaque territoire, avec ses caractéristiques propres, devra fixer ses priorités thématiques en fonction de la situation des quartiers selon des modalités adaptées.

L'idée a été émise d'articuler les priorités stratégiques définies dans le cadre des futurs contrats avec celles mises en œuvre dans le cadre des Schémas d'aménagement régional (S.A.R.).

L'importance de la capitalisation des expériences afin de pouvoir transposer les bonnes pratiques a été affirmée comme un enjeu fort. Les actions dont le bilan est positif devraient être renforcées et leurs enseignements diffusés largement à l'ensemble de l'outre mer.

Pour identifier les lieux et les thématiques où les crédits de la politique de la ville pourraient particulièrement s'investir, des diagnostics sont à organiser. Ces derniers doivent permettre aussi de s'assurer de la présence et de l'efficacité des dispositifs de droit commun existants.

Les bailleurs souhaitent pouvoir proposer des logements adaptés aux différentes catégories de population. Pour développer une mixité sociale dans les quartiers, une offre diversifiée est à créer. Ils souhaitent travailler avec leurs partenaires sur les types de logements à produire.

Dans sa conclusion Serge Letchimy a rappelé que, par le passé, « l'idée était de supprimer l'habitat insalubre mais qu'on avait oublié toute la vie qui va avec et la culture et l'histoire ». Aujourd'hui, il faut relier l'urbain et l'humain.

Déroulé de la table ronde

Discours d'introduction

M. LAMY, ministre délégué en charge de la ville : revient sur les modalités de la concertation et sur son objectif : consulter le plus largement possible les acteurs de la politique de la ville pour alimenter les prises de décisions du prochain comité interministériel des villes. L'objectif de cette table ronde est d'entendre et de prendre en compte les spécificités des territoires ultra-marins. La politique de la ville en outre-mer c'est aujourd'hui 40 CUCS, 34 ZUS, 7 ZFU, 23 conventions PRU... Il se dit ouvert à une adaptation locale des cadres nationaux et souhaite la définition d'un cadre général pour l'outre mer, mais avec une prise en compte des particularités de chaque territoire, très différents les uns des autres. Il propose aux participants d'explorer plusieurs hypothèses, à commencer par la mise en place de critères spécifiques pour la géographie prioritaire en outre mer, par exemple des critères démographiques, telles que la part des jeunes ou des familles monoparentales. Il faut peut-être dépasser le cadre communal et intercommunal et réfléchir au rôle de l'échelon départemental ou régional. Il rappelle que la politique de la ville doit d'abord se préoccuper de mobiliser le droit commun. Cela passe notamment par la signature des futurs contrats par d'autres partenaires comme les Agences Régionales de Santé, Pole Emploi, les Recteurs... Sur ce point, le ministère travaille à la mise en place de conventions nationales avec les différents ministères dans un cadre triennal. Ce cadre national de mobilisation du droit commun par ministère aura des déclinaisons ultra-marines.

M. LUREL, ministre des outre-mers : se dit satisfait de voir qu'une politique nationale comme la politique de la ville ne mette pas de côté un grand nombre de nos compatriotes. Cela va dans le sens de ce que fait le gouvernement actuel, c'est-à-dire de réintégrer les outre-mers dans les politiques nationales. La politique de la ville est au carrefour de plusieurs politiques : c'est donc une politique difficile à mettre en oeuvre, notamment en termes de gouvernance. Il attire l'attention sur l'acte III de la décentralisation en cours d'élaboration, car il aura des impacts sur la mise en oeuvre de la politique de la ville. Il évoque ensuite un autre point important à prendre en compte dans les débats : la dimension insulaire (sauf la Guyane) et la spécificité des villes centres où tout se concentre, qui n'ont pas été conçues en fonction de l'insularité, où la question des transports est particulièrement importante... L'aménagement des territoires est un enjeu central pour l'avenir et il devrait être traité à l'échelle des îles et non des villes et des intercommunalités. Il souligne que les financements de droit commun devront appuyer la politique de la ville et qu'outre les financements de l'Etat, ceux de l'Union européenne sont aussi à mobiliser. Sur cette question, une piste de travail serait d'investir une partie des fonds de réserve des retraites dans la construction de logements. Elle permettrait de répondre à une demande sociale extrêmement forte dans les territoires ultra-marins. Enfin, au sujet du logement, il rappelle que les décrets d'application de la loi de M. Letchimy ne sont pas encore pris. Il souhaite que cela soit réglé rapidement car l'impact sur la réduction de l'habitat insalubre sera important et contribuera aux objectifs de la politique de la ville.

M. Letchimy, Député de la Martinique, Président du Conseil Régional de la Martinique : Je remercie M. LAMY d'avoir proposé cette journée pour écouter les territoires d'outre mer. On sait que nos territoires sont différents, culturellement, socialement, économiquement, au niveau urbain... Comment prendre en compte ces différences dans le cadre de la politique de la ville ? Il faudra faire des propositions concrètes car la réunion d'aujourd'hui ne doit pas être une réunion de bonne conscience. De fait, il ne faut pas appliquer la même méthode dans nos territoires que dans les autres territoires français. En Martinique, nous avons organisé une journée pour réfléchir aux propositions que nous pourrions faire dans le cadre de la concertation pour la politique de la ville. L'urbain dans nos territoires ne ressemble pas à ce que l'on peut trouver en métropole. Les stratégies de développement urbain doivent prendre en compte l'insularité, la culture locale...

et cela amène à pratiquer une politique de la ville nécessairement dérogatoire. Nous avons dû, au cours des vingt dernières années, inventer des démarches d'ingénierie urbaine spécifiques. La question de la géographie prioritaire se pose d'abord au niveau des agglomérations mais il faudra faire le lien avec l'ensemble du territoire. Par ailleurs, un grand débat s'annonce au Parlement dans le cadre de la décentralisation : nous porterons les questions de l'ingénierie pour nos collectivités, des habilitations à légiférer et à gérer directement certaines compétences. La gouvernance opérationnelle est importante. Il nous faut chercher l'efficacité la plus forte possible. Or, nous ne disposons pas d'outils de connaissance des territoires est indispensable. Nous avons également besoin d'opérateurs urbains... Il faut former des gens localement à ces enjeux et à ces méthodes. Cela concerne à la fois les professionnels dans les collectivités mais aussi les associations afin qu'elles puissent agir mieux. La politique de la ville c'est aussi répondre à des questions très concrètes comme celle du logement. Il y a un retard de 100 000 logements en outre mer. Enfin, la politique de la ville ce n'est pas qu'une question de financements mais c'est aussi construire une stratégie de développement durable sur le long terme. Je suis plutôt pour une gouvernance régionale de la politique de la ville en Martinique afin d'avoir une approche globale. Nous sommes venus nombreux aujourd'hui parce que nous avons tous une attente forte pour la nouvelle politique de la ville. Ce nouveau souffle dépend aussi de nous, il nous faut prendre en main ces politiques.

Mme Orphé, Députée de la Réunion, première adjointe au maire de Saint Denis : Tout d'abord, je tiens à dire qu'avec le nouveau gouvernement, nous avons à nouveau le sentiment d'être écoutés, cette table ronde en est une preuve. Je reprends une phrase de M. LAMY dans son discours du 11 octobre 2012 au lancement de la concertation : « L'égalité des territoires ce n'est pas un slogan, c'est une conviction partagée » L'égalité et la justice, c'est effectivement ce que nous demandons pour nos territoires. Pour autant, ce n'est pas pour nous calquer sur le modèle de l'hexagone mais pour s'attaquer avec nos méthodes aux racines des difficultés. Il faut regarder nos problématiques en face et les travailler. Quelques chiffres sont bons à rappeler : sur les 10 premières villes françaises les plus inégalitaires, 9 sont à la Réunion. L'indice de développement humain de la Réunion indique que nous avons 25 ans de retard sur la métropole, et Mayotte est encore plus en retard ; la pauvreté monétaire concerne 3 enfants sur 5 contre 1 sur 5 en métropole... Ces chiffres sont semblables dans tous les départements d'outre mer, mais ils ne s'expliquent pas de la même manière pour chacun. La plupart des indicateurs sont donc au rouge et c'est encore plus fort dans les quartiers prioritaires. Il existe une insuffisance de financements et de résultats, l'état des choses évolue trop lentement à la Réunion comme ailleurs. Le droit commun est inadapté à la réalité de l'île. Mon souhait est que l'on arrive à une définition de critères adaptés à nos territoires, que l'on clarifie les moyens à mettre en œuvre sur les territoires cibles. D'autres questions devront être abordées : Comment articuler les différents projets sur le territoire ? Comment faire fonctionner un contrat unique associant le social et l'urbain ? Qui doit piloter ? Le pilotage à l'échelon intercommunal est-il adapté à l'outre mer ? Enfin, comment pérenniser les financements ? Ces dernières années les budgets de la politique de la ville ont diminué. En 6 ans, par exemple, le budget du CUCS pour la délinquance à diminué de moitié !

1^{re} table ronde : vers une nouvelle géographie prioritaire

Ronan Boillot (sous préfet chargé de la cohésion sociale et de la jeunesse à la Réunion) introduit la table ronde par un rappel d'éléments de contexte et propose une liste de questions pour structurer les échanges.

- La géographie prioritaire doit-elle être actualisée ?
- Comment identifier les territoires-cibles en absence de données statistiques localisées ? Selon quelles méthodes ?
- Comment mobiliser la connaissance locale et quels indicateurs privilégier (indicateurs sociaux, économiques, relatifs à l'habitat, à la formation, etc.) ?
- Comment prendre en compte la rapidité des évolutions démographiques ? Faut-il prévoir en cours de contrat une révision de la géographie prioritaire ?
- Faut-il prendre en compte les ressources financières du territoire pour identifier les territoires cibles ?
- Comment graduer l'intervention de l'Etat en fonction des difficultés et des capacités d'agir du territoire ?

LES GRANDS TÉMOINS

Mme Charles (1^{ère} adjointe au maire de Saint-Laurent du Maroni, Guyane) : Nous apprécions, M. Le maire de Saint Laurent du Maroni et moi-même, d'avoir été invités à témoigner de nos réalités locales. Nous sommes à même d'illustrer la complexité de la géographie prioritaire d'outre-mer. Saint Laurent du Maroni est une ville frontalière qui accueille 65000 habitants sur une grande aire géographique (4 830 km²). Elle connaît 2500 naissances et 1000 nouveaux inscrits à l'école par an; elle a une économie très faible, une grande part de la population est illettrée, beaucoup de personnes sont en situation irrégulière du fait de la frontière ; il y a un volume important d'habitat spontané diffus, partout dans la ville ; nous avons enfin des problèmes de délinquance difficiles à traiter, car nous sommes une ville frontalière. Voilà une liste non exhaustive des particularités de notre commune et de la diversité des problématiques à traiter. L'éducation, l'accès aux soins, le logement, tout est important, mais il nous faut prioriser pour pouvoir agir. Nous avons des fonds de droit commun tout à fait insuffisants. Quand nous intervenons pour des quartiers en politique de la ville, des améliorations peuvent assez vite être constatées, mais cela a un effet négatif pour le quartier d'à côté qui va apparaître plus dégradé ! Il faut donc travailler à l'échelle de la ville et pas uniquement d'un quartier. La ville connaît une croissance démographique de 8% par an mais avec des niveaux de pauvreté extrême. Par rapport à la question de la géographie prioritaire, l'enjeu pour nous est de pouvoir disposer de données chiffrées sur notre territoire. Avec l'habitat spontané, les flux de migrants illégaux, il est difficile d'établir des données exactes. Il y aurait besoin de nouveaux indicateurs, en fonction des objectifs poursuivis et des thématiques traitées. Plutôt que de parler d'une géographie prioritaire de la politique de la ville, on pourrait parler des géographies prioritaires de la ville.

M. Carrer (directeur du GIP de Fort-de-France) : Il ne faudrait pas que la concertation pour la refondation de la politique de la ville soit l'occasion de défaire d'un coup ce qui a été très long à mettre en place. Des dispositifs comme les ZFU ont produit des résultats intéressants. Les zonages sont à maintenir mais en les adaptant au regard des bilans effectués. La politique de la ville permet d'agir dans le temps et de coordonner les interventions des différents partenaires et acteurs locaux. Il est vrai que, pour faire cela, nous passons beaucoup de temps et d'énergie à la mise en place des contrats, à l'organisation et à la gestion du partenariat, parfois au détriment des actions sur le terrain. Un des enjeux pour nos territoires est de pouvoir faire émerger

des connaissances et des compétences. Les centres ressources politique de la ville ont un rôle dans ce domaine et devraient avoir un statut particulier qui leur permette d'agir plus. Il faudrait développer aussi les liens avec les universités, pour développer des études et des recherches permettant de mieux connaître nos territoires qui ont la particularité d'être très changeants.

INTERVENTIONS DE LA SALLE

M. Devienne (Centre ressources, La Réunion) : Comment choisir les zones prioritaires ? Chez nous, partout dans la ville il y a des problèmes. A quoi va nous servir de distinguer un quartier d'un autre ? Pour quelle politique de la ville ?

M. Françoise (Saint-Denis de La Réunion) : Nous n'avons pas la même structure communale que dans l'hexagone. La Réunion c'est 24 communes seulement. A Saint-Denis, 15 quartiers sont concernés par le CUCS. Si la politique de la ville est portée par une intercommunalité, nous risquons de nous éloigner des réalités des quartiers. Notre maille est plutôt celle de la commune. L'ingénierie pourrait être intercommunale mais l'action est à conduire est au niveau communal.

M. Guezot (délégué du Préfet) : Les zonages existent mais dans la mise en œuvre des actions, il y a souvent besoin de les dépasser. Les problèmes sont à réfléchir à des échelles plus larges. Dans nos villes, nous avons des territoires bigarrés, urbains et moins urbains, voir des zones quasi rurales.

Mme Ali (maire de Pamandzi, Mayotte) : Mayotte et la Guyane se ressemblent mais nous avons un territoire plus petit. Penser à l'intercommunalité c'est trop tôt pour nous car les communes ont encore besoin de se construire. Au-delà des ZUS et des territoires cibles, c'est tout le territoire de la commune qui doit être classé en territoire d'intervention. Nous avons beaucoup de mouvements de populations sur notre territoire. Les maisons poussent parfois en une nuit. Beaucoup de nos difficultés sont situées sur les hauteurs dans une zone tropicale humide où il pleut beaucoup. L'habitat insalubre est un très gros problème.

M. René (chef de projet CUCS communauté d'agglomération Cap Excellence, les Abymes/Pointe-à-Pitre, Guadeloupe) : Le constat que nous avons pu faire est qu'il est mieux d'agir sur des territoires complets des communes ou de l'intercommunalité. Chaque année, nous avons actualisé les priorités de la politique de la ville selon des critères précis et par quartier. Ce principe est assez opérant. Qu'est-ce qu'il manque ? Une connaissance actualisée et permanente à l'échelle des communes et des intercommunalités. Il faut définir des territoires cibles et des territoires de projet mais il faut que ce soit vivant, que les territoires prioritaires puissent évoluer dans le temps. Un observatoire permettant de suivre ces évolutions serait nécessaire ainsi qu'une ingénierie dédiée.

Le représentant de l'USH: Il faut avoir à l'esprit que la politique de la ville dans les outre-mers ne s'inscrit pas dans un même contexte qu'en métropole. Nous avons des politiques publiques en retard, par exemple pour le logement social. Nous devons avoir une articulation des périmètres selon un cadre régional qui permettrait de travailler à la cohérence des politiques publiques de droit commun et de tenir compte des petits territoires. L'autre périmètre à mobiliser pour porter les dynamiques territoriales est celui des intercommunalités, qui manque dans les outre-mers. Il faut aussi s'appuyer sur les dispositifs qui ont bien fonctionné, comme la rénovation urbaine. Enfin, chez nous les politiques de droit commun sont insuffisantes au plan financier.

M. Jouanen (ARMOS, La Réunion) : Si l'on avait un regard métropolitain sur les choses, nos

patrimoines relèveraient tous de la politique de la ville. Un territoire de veille nous semble important à définir, il pourrait être la région. Au niveau des territoires cibles ou opérationnels, tout ce que l'on fait a un impact sur le quartier mais aussi à l'extérieur, avec des quartiers qui décrochent parce qu'on a fait bouger le quartier politique de la ville. Les intercommunalités regroupent de plus en plus de compétences globalisant les grands services publics comme les déchets, les transports... Elles sont donc importantes pour la politique de la ville et devraient porter les projets de territoire dans lesquels s'applique la politique de la ville. Toutefois, de trop grands périmètres risquent de diluer les actions. Il faut enfin penser les plans d'actions dans la durée.

Mme Niveau (adjointe au maire de Kourou, Guyane) : Le niveau régional peut paraître pertinent mais en Guyane la contractualisation avec la commune est essentielle. Nos communes sont très vastes et cela nécessite de garder la main à ce niveau là. Par rapport à nos spécificités géographiques et au déplacement des populations, on pourrait être plus réactif et plus souple dans la gestion de la politique de la ville si toute la commune était classée prioritaire.

M. Cambril (DGS, Saint Laurent du Maroni) : Nous avons deux difficultés, l'une sur l'observation du territoire, l'autre sur la pertinence des actions. On doit pour cela être le plus proche possible du niveau opérationnel.

M. Passard (Président du Centre de ressource, Guyane) : L'élu de proximité est celui qui est le plus à même de le déterminer de la manière la plus pertinente. Le défaut de la statistique dans nos territoires d'outre mer est important. Le diagnostic partagé du territoire, discuté à un niveau local entre les partenaires, est le seul moyen actuellement pour faire le bon choix des territoires cibles.

M. Brédent (Conseil Général, Guadeloupe) : Il faut prioritairement identifier les problèmes là où ils se posent. Ces problèmes ne se posent pas qu'au niveau communal mais débordent souvent à un niveau intercommunal. En 2006 quand nous avons défini les ZUS ou les zones éligibles au développement urbain, des zones limitrophes qui demandent aussi des actions sont rapidement apparues.

CONCLUSIONS

M. Letchimy, député de la Martinique, Président du Conseil Régional de la Martinique : Il me semble que l'on est d'accord sur un territoire stratégique qui serait le département ou la région pour asseoir la transversalité sur tous les territoires de la politique de la ville. Deuxième niveau, le territoire de gouvernance : il faut être souple, différencier contractualisation et action. Le niveau de contractualisation est celui de la commune. Les territoires cibles sont infra-communaux. Comment définit-on les territoires à l'intérieur de la commune ? Quels sont les critères ? Les données d'observation qui existent aujourd'hui ne sont pas fiables, il nous faut donc procéder par un partage du diagnostic. L'Etat doit s'adapter aux réalités de terrain sur ce point. C'est au comité de pilotage de décider de ces territoires cibles. Dernière chose, nous avons effectivement besoin d'ingénierie pour l'observation mais aussi pour les projets locaux.

2^e table ronde : contractualisation et gouvernance

Mme Blanchot (sous-préfète chargée de la cohésion sociale et de la jeunesse, Martinique) : présente les éléments de contexte et le questionnement de cette table ronde.

- Comment bâtir un contrat unique articulant le social et l'urbain ?
- Comment améliorer le portage intercommunal ? L'intercommunalité est-elle une échelle pertinente partout ? Comment impliquer d'autres acteurs (Conseil général, Conseil régional, CAF, bailleurs, etc.) ?
- Comment mieux mobiliser et répartir le droit commun au bénéfice des territoires prioritaires ? Comment mieux mobiliser certains partenaires financiers ? Les fonds européens ?
- Comment améliorer la gouvernance des contrats ? Comment l'Etat et les collectivités locales doivent-ils s'organiser en interne pour améliorer leur préparation et leur suivi ?
- Comment articuler les futurs contrats avec les autres documents contractuels existants (schémas d'aménagement régionaux, etc.) dans une réflexion stratégique d'ensemble ?
- Comment renforcer l'ingénierie locale et la qualification des acteurs et des équipes projet ?
- Comment mieux prendre en compte la participation des habitants et des associations ?

LES GRANDS TÉMOINS

M. Bangou (Président de la communauté d'agglomération, Cap Excellence) : En tant que grand témoin j'insisterai sur un point : l'ingénierie est essentielle pour nous. Nous avons besoin d'ingénierie à tous les échelons : pour les communes et les intercommunalités, pour les bailleurs, pour les associations. Notre expérience à Pointe à Pitre : on nous a dit qu'on n'avait pas l'ingénierie qu'il fallait pour le mener à bien noter projet. Or, je pense que nous avons le meilleur chef de projet, pas celui pour répondre aux inquiétudes de l'ANRU mais pour notre terrain et ses particularités. Il a fallu se battre pour l'imposer. Le droit commun est nécessaire à mobiliser pour la politique de la ville. Mais tous ceux qui gèrent le droit commun n'ont pas pris la mesure de ce qu'il fallait faire pour les quartiers. Au niveau du Conseil général par exemple, en tant que conseiller général, j'ai pu le mesurer. C'est aussi vrai pour la Région où la politique de la ville n'est pas bien prise en compte. Enfin, la participation des habitants est un enjeu réel. J'ai fait venir aujourd'hui un habitant dans la salle qui agit au quotidien dans une association. Nous n'avons pour l'instant pas trouvé une méthode de participation qui soit efficace et non démagogique. Là aussi il faut de l'ingénierie, réfléchir à de nouvelles méthodes pour mieux associer les habitants aux projets.

M. Fruteau (maire de Saint-André, La Réunion) : C'est en tant que maire que je viens témoigner. Les territoires d'outre mer connaissent des situations sociales et démographiques très difficiles. Notre ville a 55 000 habitants et très bientôt nous dépasserons les 66 000. Dans ce contexte quelle politique de la ville mettre en œuvre ? Comment bien préparer notre ville pour que notre population et notre jeunesse aient l'espoir d'un avenir meilleur ? Il nous faut, au-delà des murs, cimenter les liens sociaux entre les familles, les habitants. Quels sont les éléments unissant acteurs et territoire ? En décembre dernier, je présidais le comité de pilotage du CUCS. Le bilan que l'on en tire est qu'il faut poursuivre, travailler avec les associations, gagner en efficacité aussi. Si une équipe dédiée pour mener ces projets n'est pas en place, il n'est pas possible de le faire. Il faudrait pouvoir amplifier les dispositifs dans différents domaines comme l'économie sociale et solidaire, l'éducation populaire, le travail des CCAS. A la Réunion, il n'y a que 24 communes et elles sont très grandes. Nous avons besoin pour nos territoires d'une certaine souplesse par rapport au cadre national. Les maires sont les interlocuteurs de base parce que ce sont eux qui sont élus et qui connaissent les difficultés, les forces et faiblesses de leur

territoire. Il ne faut pas les court-circuiter, ne pas créer de distorsion entre le maître d'ouvrage et les opérateurs de proximité. Néanmoins, une vision globale est utile. Une contractualisation régionale ou intercommunale est donc imaginable mais la commune doit jouer le rôle central dans la mise en œuvre. Le comité technique doit rester coprésidé par l'Etat et le maire. La vision globale stratégique pourrait permettre de faire le lien entre des dispositifs comme les ZFU, les zones rurales, les PLIE et les autres dispositifs extra-communaux, et de mieux travailler l'utilisation de la DSU. Dans les contrats, il est important d'impliquer d'autres acteurs locaux : la CAF, Pole Emploi... Enfin, Il ne faut pas oublier de différencier les territoires y compris en interne. Il existe des inégalités au sein d'un même département d'outre mer. Nous devons trouver des moyens de rééquilibrer ces situations.

INTERVENTIONS DE LA SALLE

M. Rengassamy (directeur du cabinet du maire de Fort de France) : Nous sommes d'accord pour un cadre stratégique régional et un cadre d'action communal. La graduation des moyens de l'Etat et ceux du droit commun est une question centrale. Un renforcement des moyens peut avoir un effet levier puissant sur le périmètre cible. Les modes et moyens d'intervention sont décidés par rapport à des dispositifs et des actions alors que le territoire est choisi par rapport à la population. On ne prend pas assez en compte la dynamique des quartiers dans les choix d'interventions. Or l'objectif pour nous est de pouvoir faire évoluer ces quartiers qui manquent de dynamique. Il s'agit en réalité de développement local. Par ailleurs, pour pallier l'effet négatif des appels à projets qui font que des associations ne peuvent pas répondre faute d'une ingénierie suffisante, il faudrait mutualiser les moyens d'ingénierie. Une méthode complémentaire serait de partager le diagnostic des besoins avec les associations et travailler avec elles pour faire un plan d'action, ainsi qu'avec les habitants. Dans le nouveau cadre de la politique de la ville, il faut laisser une souplesse pour qu'habitants et associations puissent intervenir et que cette possibilité leur soit reconnue.

Mme Bareigts (députée de la Réunion) : Il faut qualifier les associations mais aussi leur simplifier les démarches administratives pour les demandes de financement. Je n'oppose pas droit commun et politique de la ville. Sur nos territoires, on doit d'abord ou en même temps faire une politique de rattrapage et une politique de la ville renforcée dans plusieurs domaines comme par exemple pour l'éducation. Mais si la politique de droit commun n'est pas à la hauteur, la politique de la ville ne sera pas utile. Concernant les niveaux de gouvernance, le département peut être aussi un bon niveau pour La Réunion. Je ne perçois pas la plus-value de l'intercommunalité parce que je pense que le maire doit avoir la maîtrise de son action sur son territoire. L'intercommunalité peut être un partenaire mais pas le porteur du contrat.

Mme Boyer (adjointe au maire chargée de la politique de la ville à Saint-Benoit, La Réunion) : Il est important qu'un engagement financier stable soit défini sur la durée de la contractualisation. Nous avons en effet connu une diminution des financements de l'Acse entre 2007 et aujourd'hui. Par ailleurs, il faudrait redéfinir les postes éligibles au financement de la politique de la ville. Est-ce qu'il ne faut pas revenir à un financement du chef de projet comme cela était le cas auparavant ? Je partage par ailleurs ce qui a été dit sur la simplification des procédures administratives et sur le rôle du maire .

M. Desplan (sénateur de la Guadeloupe) : L'actualisation de la géographie prioritaire est indispensable. Pour la Guadeloupe, l'insularité multiple est un élément à prendre en compte, de même que l'existence de territoires quasiment ruraux qui pourraient être dans la géographie prioritaire. Un outil à ne pas négliger pour la participation des habitants et des associations : les agendas 21 locaux.

M. Radier (Caisse des dépôts et consignations) : La caisse des dépôts et consignations a été un acteur majeur de la politique de la ville. Dans l'avenir je ne sais pas ce qu'il en sera, ni à quel niveau. Toutefois, un principe peut guider la réflexion : si nous sommes amenés à signer un contrat local c'est que nous avons une offre. L'offre de la CDC ce sont des prêts qu'elle peut proposer comme elle l'a fait dans le programme ANRU. Nous avons aussi financé des ingénieries locales pour 19 millions d'euros dans le cadre de l'ANRU pour les TOM (proportionnellement 3 fois plus qu'en métropole). Il est possible d'imaginer de faire de même pour des contrats de ville.

M. Brédent (Conseil Général, Guadeloupe) : Pour nous, la gouvernance doit se décliner à trois niveaux de manière à obtenir une implication effective de tous les acteurs : une gouvernance stratégique au niveau politique, une gouvernance technique et financière, une gouvernance thématique mobilisant les partenariats en tant que de besoin. Il faut travailler à faire correspondre les enjeux et les temporalités dans le processus de décision.

M. Macaby (directeur du GIP, Pointe à Pitre) : Il faut rappeler que la politique de la ville est faite pour les habitants et que de ce fait ils devraient être plus fortement associés aux réflexions. La notion de coproduction devrait être plus présente et cela donnerait de l'efficacité à l'action.

CONCLUSIONS

M. Letchimy, député de la Martinique, Président du Conseil Régional de la Martinique : Nous sommes par ces débats en lien avec ce qui se discute dans le cadre de l'acte III de la décentralisation. Il s'agit des compétences et des moyens dont pourra disposer la collectivité pour qu'elle puisse agir. Par rapport aux moyens financiers une question émerge des échanges: comment finance-t-on et comment assure-t-on la cohérence entre les financeurs ? Comment prend-on en compte la situation budgétaire des communes ? Une piste serait de créer un fonds mobilisable pour la politique de la ville. La gouvernance politique, assurée par les échelons locaux, doit pouvoir s'appuyer sur une expertise technique et une ingénierie efficace. Des modalités d'implication des habitants ont été évoquées. Le lien à l'habitant et à son quartier ne doit surtout pas être oublié dans nos réflexions. Enfin, la question des indicateurs et de l'observation est aussi essentielle. Nous avons besoin de la disponibilité des chiffres sur la population et les territoires. Cela doit faire partie des préconisations pour l'outre mer.

3^e table ronde : le projet de territoire

M. Pierre-Louis (sous-préfet chargé de la cohésion sociale et de la jeunesse à la Guadeloupe) : présente le contexte et les questions de la table ronde.

- Au regard de la situation des territoires ultra-marins, quelles sont les enjeux prioritaires à traiter dans les futurs contrats (habitat, désenclavement, mobilité, éducation, emploi, sécurité, santé, etc.) ?
- Quelles sont les stratégies à mettre en œuvre à court, moyen et long terme en matière d'habitat et de rénovation urbaine ?
- Quelles sont les actions à renforcer dans le domaine social (lutte contre l'illettrisme, citoyenneté, etc.) ?
- Dans les dispositifs actuels de la politique de la ville, quels sont ceux qui sont adaptés et ceux qui le sont moins ? Quelles seraient les adaptations à envisager pour mieux prendre en compte les spécificités de l'outre-mer ?
- Comment mieux imbriquer les actions entre elles pour qu'elles fassent levier pour un projet de développement du territoire ?
- Comment mieux prendre en compte la participation des habitants et des associations ?

LES GRANDS TÉMOINS

M. Schmit (Inspecteur général de l'environnement et du développement durable) :

J'ai mené une étude sur la rénovation urbaine dans les départements d'outre mer dans le cadre de la préparation du volet n° 2 du PNRU il y a un peu plus d'un an. J'ai pu visiter chacun des départements. La rénovation urbaine doit prendre en compte la diversité des situations des territoires ultra-marins : les « quartiers durcis », anciennement en bois ou en tôle, ont conservé leur morphologie originale, qui nécessite un traitement ; certains quartiers d'habitat précaire peuvent néanmoins avoir bénéficié déjà d'une structuration de leurs réseaux primaires ; des habitats très dégradés peuvent se rencontrer dans les centres anciens et pas seulement dans les périphéries ; l'habitat spontané peut être localisé en centre ville (cas de Cayenne) ; des poches d'habitat insalubres peuvent subsister à proximité de périmètres déjà traités dans le cadre de la rénovation urbaine... Au total, 90 000 logements peuvent être considérés comme indécents ou insalubres sur un parc ultra-marin total de 500 000 logements.

A partir de ce constat, il faut déterminer des priorités d'intervention publique. La première priorité est celle de la salubrité publique ; il faut également prendre en compte l'augmentation du nombre de logements sans électricité, qui s'est accrue du fait de la progression de l'habitat spontané. D'autres contraintes doivent être intégrées : la capacité de financement limitée des collectivités territoriales ; le degré d'exposition élevé aux risques naturels (entre 30% et 80% de la population selon les territoires), mais aussi aux risques d'accidents domestiques, du fait de la qualité insuffisante des équipements des ménages ; la difficulté de faire progresser dans les faits la notion de mixité et l'homogénéité persistante des quartiers.

Pour faire progresser la rénovation urbaine, il faut adopter une vision prospective et penser la ville à 40 ans. Des outils tels que la base OMPHALE de l'INSEE ou ceux qui ont été utilisés dans le cadre de la réflexion Territoires 2040 de la DATAR, permettent de se placer dans cette perspective. Outre le développement urbain, il s'agit également de prendre en compte la

question des transports, dont les enjeux dépassent le cadre temporel des outils de planification existants, tels que les SAR. Il faut également tirer parti des modifications qui se dessinent (proposition de transfert du PLU aux agglomérations dans le cadre du projet de l'acte III de la décentralisation). Les collectivités territoriales et des acteurs publics concernés par la politique de la ville doivent pouvoir contractualiser sur une durée longue. Dans le même temps, il faut prévoir des « phases-clapets », de 2 à 3 ans, pour vérifier le rythme de réalisation des opérations et l'évolution du contexte, notamment sur le plan démographique. Les opérations de résorption de l'habitat insalubre doivent être intégrées dans la politique de la ville et il en va de même pour les opérations de rénovation des centres anciens. Les programmes de l'ANRU ont eu un effet de levier de 1 à 4 ou 5 ; ils ont également permis une amélioration sensible de la qualité du montage des projets et de l'ingénierie ; ils se sont révélés suffisamment adaptables et plastiques pour prendre en compte la survenance d'enjeux nouveaux. Enfin, l'engagement de l'ANAH doit être renouvelé et celui de l'EPARECA mis en place en outre-mer, pour compléter l'éventail des outils d'intervention.

M. Soilihi (sénateur, président de l'association TAMA, Mayotte) : J'interviens pour témoigner de la situation de Mayotte, le 5ème département d'outre mer. Premier constat : le droit commun doit s'appliquer à Mayotte et la politique de la ville venir l'appuyer. Il ne faut pas que ce soit l'inverse comme cela se passe actuellement. La situation d'aujourd'hui est un héritage. Comment faire ? Il y a aussi la question des moyens : Mayotte est le département le moins doté d'outre mer, or il a un besoin de rattrapage très fort. Les communes de Mayotte n'ont pas de fiscalité propre, ce ne sera le cas qu'en 2014. Il faut préparer les collectivités à cette échéance. Le problème pour la mise en œuvre de la fiscalité locale est qu'il n'y a pas de cadastre clairement établi. De plus, les familles étant très pauvres, les ressources fiscales seront très faibles. Nous avons donc besoin de construire un projet de territoire avec tous les acteurs, avec des objectifs, des indicateurs à partager, des évaluations. Quelles sont les priorités d'intervention ? Tout est prioritaire dans notre situation mais s'il faut faire un choix, je fais celui de la jeunesse car notre département compte 60% de sa population de moins de 22 ans. L'autre priorité est bien sûr le logement insalubre. Le développement économique vient en troisième position. Des adaptations du cadre national sont effectivement nécessaires parce que nos territoires ont des spécificités locales fortes. En même temps, l'adaptation ne doit pas aller trop loin car elle peut s'accompagner d'une insuffisance des moyens. Nous avons l'exemple de TAMA, qui est une association de lutte contre l'exclusion, qui touche notamment les mineurs isolés, et donc de lutte contre la délinquance. L'association atteint ses objectifs mais cela montre aussi que les politiques publiques qui devraient intervenir sur ce sujet ne sont pas ce qu'elles devraient être.

Mme Phinera-Horth (maire de Cayenne, membre du conseil national des villes) : En me basant sur l'expérience de la politique de la ville à Cayenne, je veux mettre l'accent sur 4 priorités. La première : la politique de l'habitat social qui nécessite des moyens suffisants pour construire des logements et la lutte contre l'habitat indigne. L'habitat indigne est une spécificité ultra marine très présente à Cayenne. Il faut des moyens financiers pour lancer les programmes RHI pour réduire cet habitat. Mais en même temps, il faut être attentif à ne pas construire n'importe comment des zones énormes d'habitat social. Il nous faut préserver la capacité des communes à avoir aussi des logements autres, une mixité urbaine. Deuxième priorité : la sécurité. Elle n'est pas uniquement l'affaire de la police et de la gendarmerie mais aussi celle des associations et de la population. La politique de la ville, c'est aussi la lutte contre les trafics, contre les addictions. En Guyane, nous avons là une spécificité du fait de la proximité avec des pays qui connaissent de forts trafics. Nous sommes un peu seuls face à cela. Le troisième thème : l'éducation. Nous sommes entourés de voisins dont le PIB est inférieur au nôtre. Donc nous connaissons des migrations très fortes vers le territoire. Nous n'avons pas les mêmes problèmes qu'en métropole. On a des immigrés à intégrer qui sont très éloignés de la culture du pays. Comment intégrer les jeunes issus de ces migrations ? C'est un enjeu crucial de les former et d'en faire des citoyens respectueux du droit. Quatrième priorité : le développement économique. La politique de la ville doit favoriser la création d'emplois par tous les moyens. L'Etat et les villes ont

à travailler ensemble sur ce point. Ils le font déjà avec des outils intéressants comme le dispositif Citélab par exemple. Le dispositif des ZFU présente un intérêt manifeste. Quelque soit la suite qui y sera donnée, il faut des outils de ce type.

INTERVENTIONS DE LA SALLE

M. Françoise (Saint-Denis de La Réunion) : comme le rappelait M. Schmit, nous avons des difficultés à introduire de la mixité sociale dans les quartiers ; c'est pourquoi il est important d'avoir une vision de la politique de la ville à partir de cette échelle. Dans ces quartiers, il y a une concentration des problématiques qui produisent les risques sociaux de demain et qui peuvent se propager à d'autres quartiers. La politique de la ville doit venir en appui du droit commun pour éviter la propagation de ces problèmes ailleurs sur le territoire.

M. Devienne (Centre de ressources, La Réunion) : Nous ne pouvons pas demander à la politique de la ville de tout prendre en charge à la place des politiques de droit commun. Il me semble illusoire de penser qu'on peut agir sur tous les sujets. La politique de la ville doit intervenir prioritairement auprès des populations en difficulté pour que les personnes trouvent du travail et s'insèrent. Dans nos territoires, il est important d'être attentif au fait que le rapport au logement n'est pas uniforme. Il est marqué culturellement et socialement. Les populations ont des modes d'habiter très différents. Le logement collectif construit rapidement a du mal à prendre ces aspects en compte.

Mme Orphé, Députée de La Réunion, première adjointe au maire de Saint-Denis : Je suis d'accord avec cette analyse, il ne faut pas que la politique de la ville se substitue à la politique de droit commun. Ce n'est pas avec le budget de la politique de la ville que l'on va tout changer. Il faut, comme l'a dit le ministre, mobiliser les crédits du droit commun. Les priorités doivent être définies pour concentrer l'action de la politique de la ville sur les sujets qui touchent le plus la population des quartiers.

Le représentant de l'USH : La politique de la ville n'est pas là pour faire à la place du droit commun mais nous ne pouvons pas ignorer ce qui se fait dans le cadre du droit commun. Par rapport à la question du logement, nous proposons que soit définis avec les partenaires des produits logements qui correspondent à des niveaux de pouvoirs d'achat. Il faut faire un point d'étape sur ce qui marche et capitaliser sur tous les sujets de la politique de la ville.

M. Cambril (DGS St-Laurent-du-Maroni, Guyane) : Dans les anciens contrats de ville, il y avait des crédits d'investissement pour pallier certains manques d'équipements dans les quartiers. Des interventions pouvaient se monter très vite, avec un impact sur le lien social. Ne serait-ce pas une possibilité à explorer ? Souvent, dans la rénovation urbaine, la première chose que l'on casse, ce sont les relations de voisinage, et la dernière qu'on réalise, c'est la maison de quartier.

Mme Bourget (ANAH) : L'Agence ne s'est pas désengagée des DOM. En Martinique nous avons engagé l'an dernier 6M d'euros. Pour l'an prochain, nous voulons nous inscrire dans les projets des collectivités, notamment sur l'habitat privé. On veut assouplir les règlements pour pouvoir mieux agir en fonction des spécificités locales. Nous avons un budget en augmentation qui nous permet d'intervenir significativement. Nous souhaitons nous inscrire comme partenaire des futurs contrats de la politique de la ville.

M. Jouanen (ARMOS, La Réunion) : Les diagnostics en marchant permettent de s'assurer de l'efficacité des dispositifs de droit commun et de les améliorer, éventuellement en utilisant des

crédits de la politique de la ville. Concernant la mixité sociale, les bailleurs sociaux peuvent intervenir mais il faut des produits adaptés. Enfin, la question de la rénovation urbaine du parc est importante parce qu'il y a des risques de décrochage de certains patrimoines par rapport à la production neuve.

Mme Vinga-Taramin (Conseil régional de la Guadeloupe, direction de l'aménagement du territoire) : La Région soutient les territoires en politique de la ville dans le cadre des SAR (schémas d'aménagement régionaux). La région Guadeloupe a approuvé le sien en 2011. Sa mise en œuvre se fera au travers de contrats de développement durable avec les communes. Ces contrats ont différents axes : aménagement, environnement, développement économique et cohésion sociale. Nous envisageons également de mettre en place des contrats ruraux de cohésion sociale.

CONCLUSIONS

M. Letchimy, député de la Martinique, Président du Conseil Régional de la Martinique : Nous ne sommes pas « outremeriens » mais des guadeloupéens, des martiniquais, des guyanais, des réunionnais, des mahorais... Il n'est pas possible de faire une loi pour chacun mais le cadre global qui sera donné doit permettre à chacun d'agir en prenant en compte ses spécificités géographiques, démographiques, économiques, sociales... Mayotte et la Guyane sont quand même des territoires particuliers par rapport aux trois autres et ont des besoins spécifiques à prendre en compte. Nous avons donc des projets de territoire à construire où viendra s'inscrire la politique de la ville. La question posée reste celle de la définition des territoires prioritaires. Il faut faire preuve d'imagination, il nous faut de l'ingénierie, du travail sur le terrain, il en faut en amont. L'Etat ne peut pas définir seul ces territoires. Ce n'est pas non plus la loi qui le fera. Il nous faut donc prendre les devants sur ce point. Ce que j'entends aujourd'hui est positif, il y a 20 ans nous parlions de rénovation urbaine à coup de bulldozer. L'idée était de supprimer l'habitat insalubre mais on avait oublié toute la vie qui va avec et la culture et l'histoire. Il faut aujourd'hui revenir sur cette idée et lier l'urbain et l'humain.