



LA POLITIQUE DE LA VILLE
DANS
LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER
Synthèse

- Novembre 2012 -

Table des matières

Introduction.....	4
A. Un accroissement démographique important et une problématique migratoire épineuse.....	5
B. Une forte précarité	6
I. Synthèse observation	8
A. Les problèmes structurels	8
1. Constat global	8
2. Des situations diverses selon les DOM.....	8
3. Analyse technique des difficultés	11
B. Les questions de pertinence.....	16
C. Le partage de l'information	17
1. Améliorations en cours	18
II. Synthèse Habitat la réalité de l'habitat et ses problématiques urbaines et sociales. 19	
A. Caractéristiques des territoires: des contraintes naturelles et une urbanisation non contrôlée	20
1. Urbanisation et périurbanisation en hausse	20
2. Une pression sur le foncier due aux contraintes naturelles.....	20
B. Caractéristiques de l'habitat : insalubrité, constructions informelles et faiblesse du parc social	21
1. Statut des occupants des logements: attachement à la propriété et à la maison individuelle	21
2. L'habitat informel, insalubrité et précarité	22
3. Le logement social, une offre décalée par rapport à la demande	23
C. Programmes et dispositifs habitat.....	24
1. Les caractéristiques de la crise actuelle du logement dans les DOM	24
2. Les outils majeurs du développement social et urbain	25
D. Quelques éclairages sur les problématiques spécifiques et sur les interrogations des quatre DOM.....	31
1. Les freins aux avancées urbaines et sociales, quelques exemples emblématiques.....	33

2. Les perspectives urbaines.....	34
III. Synthèse Gouvernance.....	37
A. Historique comparé de la politique de la ville entre les DOM.....	37
B. Le pilotage de la politique de la ville et les dispositifs	40
1. Le rôle des délégués du préfet.....	40
2. Les chefs de projets et coordonnateurs de dispositifs de la politique de la ville.....	41
3. Le maillage avec le droit commun.....	44
4. Les diagnostics et les évaluations	45
5. Les Centres de ressources	46
6. Perspectives et projets	49
IV. Synthèse des expériences	52
A. Synthèse par thématique	52
1. Echech scolaire et lutte contre l'illettrisme	52
2. Médiation, cohésion sociale et participation des habitants	54
3. Santé : prévention et accès aux soins et services	56
4. Culture, interculturalité.....	57
5. Développement économique et entrepreneuriat dans les quartiers	58
Conclusion	60
Sigles et abréviations	62

Introduction

Cette synthèse restitue les conclusions du travail mené par les centres de ressources politique de la ville des départements de la Réunion, de Mayotte, de la Martinique et de la Guyane, en lien avec les services des préfectures concernées.

Ce travail a été accompagné par le Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes. Les quatre structures ont travaillé en commun de novembre 2011 à novembre 2012 et leur production a également fait l'objet d'échanges avec l'ACSé et la DéGéOM. Il constitue une des premières applications du cadre de référence national des centres de ressources finalisé par l'Etat en 2011, qui prévoit de faire appel aux centres de ressources locaux pour la production d'expertise d'intérêt national.

En substance, ce rapport constitue une première réflexion concernant des enjeux essentiels d'adaptation de la politique de la ville aux spécificités des départements d'Outre-Mer, à savoir les questions relatives à l'observation des territoires, à l'habitat et à la gouvernance. Il rend également compte d'expériences significatives menées dans le cadre des CUCS ultramarins dans le domaine de la lutte contre l'échec scolaire et contre l'illettrisme, de la médiation sociale et de la participation des habitants, de la santé, de la culture et du développement économique.

Comportant de nombreuses informations, il s'agit de la première somme consacrée à la politique de la ville dans des départements d'Outre-Mer. Elle apporte à la fois des connaissances sur la situation des territoires concernés et des « ressources » permettant d'accéder à des informations précises et géographiquement situées.

Caractéristiques socio-économiques et démographiques de la population

A. Un accroissement démographique important et une problématique migratoire épineuse

A La Réunion, à Mayotte et en Guyane, l'**accroissement démographique est important**. Cette croissance démographique est due pour partie au solde naturel des naissances et à un allongement de l'espérance de vie mais également, de manière importante, à l'arrivée d'une population immigrée en provenance des pays frontaliers. La population étrangère représente près de 30 % de la population guyanaise (en provenance du Surinam, du Brésil, de Guyana) et jusqu'à 40 % à Mayotte (en provenance des Comores). Une part non négligeable de cette population immigrée étant en situation irrégulière, elle ne peut prétendre ni aux minima sociaux ni aux programmes sociaux de logement et se trouve donc reléguée dans les espaces les plus paupérisés des aires urbaines, contribuant ainsi au développement des zones d'habitat précaire.

Dans ces trois départements, les taux de natalité restent plus élevés qu'en métropole. Par ailleurs, l'espérance de vie augmente dans l'ensemble des départements étudiés. Le nombre de personnes âgées s'accroît¹, ce qui va poser à moyen terme de nouveaux problèmes : majoritairement démunie économiquement en raison de la faiblesse des retraites, la population âgée est également victime de la déstructuration des familles (décohabitation, familles monoparentales, logement individuel). Cette croissance démographique est un véritable défi en termes d'habitat dans le sens où ces départements présentent déjà un retard quant à l'amélioration des conditions de vie (insalubrité, logement précaire, habitat spontané) pour une population actuelle fortement paupérisée. Par exemple en Guyane, la population a augmenté de 74,7 % entre 1990 et 2005, alors que le nombre de logements n'a augmenté que de 64 %. A Mayotte, les moins de 20 ans représentent 54 % de la population ; 34 % en Martinique.

¹Selon l'INSEE, la Martinique serait en 2040 la 2e région la plus âgée de France, derrière la Corse. La proportion des personnes de plus de 60 atteindrait alors près de 40%. A La Réunion, le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans devrait atteindre les 250.000 personnes en 2030, soit le ¼ de la population totale

B. Une forte précarité

Les quatre départements se caractérisent par une précarité sur le plan de l'emploi et de la situation socio-économique de la population largement plus répandue qu'en métropole :

	Chômage	Chômage -25 ans	Revenu annuel net moyen/ foyer fiscal	Population en-dessous du seuil de pauvreté	Monoparentalité	Pers./ ménage	Pop. > 15 ans sans diplôme
Guyane	30 %	48 %	14 944 €	26,5 %	36,4 %	3,6	51,4 %
La Réunion	29 %	50 %	16 166 €	49 %	**20 %	2,9	*39,7 %
Martinique	20,11 %	62 %	16 367 €	19,8 %	50 %	2,57	40 %
Mayotte	*26,4 %	*42,1 %	(2005) 9 337 €	(2005) 21 %	*15 %	*4,1	44 %
<i>France (DOM compris)</i>	9,4 %	22,9 %	23 242 €	13 %	20,9 %	2,3	26,8 %

En raison de l'absence de données fiables pour Mayotte et de l'existence de lacunes pour les autres départements, ce tableau a été réalisé avec des sources complémentaires :
 *Source : recensement INSEE 2007 (aucune donnée disponible dans la documentation fournie) ;

**Voir ars.ocean-indien.sante.fr/fileadmin/OceanIndien/Internet/Votre_AR/PRS/PRAPS_VD.pdf

Il existe cependant des disparités entre les quatre départements : dans l'ensemble, la précarité socio-économique en Martinique tend à s'amenuiser, alors que dans les trois autres elle reste très présente. Mayotte se détache par une très grande pauvreté et une précarité plus importante que dans les autres DOM.

Ces départements sont également marqués par des taux d'illettrisme et de déscolarisation précoce bien plus élevés qu'en métropole (Cf. tableau ci-dessous), malgré une hausse sensible du niveau de formation due aux politiques publiques menées depuis une vingtaine d'années.

Taux d'illettrisme selon les résultats des tests de la Journée défense et citoyenneté (JDC) – source ANLCI	2009	2010	2011
Mayotte	49,10%	48,40%	44,30%
Guyane	25,70%	26,20%	28,70%
Guadeloupe	16,80%	19,00%	20,10%
Martinique	16,60%	16,10%	17,10%
Réunion	15%	16,90%	15,50%
Moyenne DOM	19%	20,40%	20,60%
Métropole	4,50%	4,30%	4,10%

De la faiblesse du tissu économique, conjuguée à de forts taux de main d'œuvre non qualifiée, résultent des taux de chômage qui représentent le double (Martinique), voire le triple (La Réunion, Guyane) de ceux de la métropole.

Une part importante de la population survit grâce aux aides sociales mais demeure en-dessous du seuil de pauvreté et rencontre des difficultés à accéder à un logement décent. La demande en logement social est donc particulièrement aigüe dans ces quatre départements. En Guyane, près de 70 % de la population est éligible au logement social et 80 % en Martinique. A La Réunion, la population connaît des niveaux de précarité de 40 à 70 % supérieurs à ceux des habitants des ZUS métropolitaines. A Mayotte, un cinquième de la population légale vit en-dessous du seuil de pauvreté et nous ne disposons pas des données relatives à la population immigrée qui constitue 40 % de la population totale de l'île et vit dans un extrême dénuement, en dehors de tout accès aux aides publiques.

L'habitat ne peut être pensé dans les DOM sans prendre en compte la situation sociale difficile d'une partie importante de la population et les attentes des celle-ci.

I. Synthèse observation

I) Les données quantitatives issues des travaux de l'INSEE au niveau infra-communal

A. Les problèmes structurels

1. Constat global

Depuis plusieurs années, l'Insee s'est engagé à mettre à disposition des acteurs de la politique de la ville les informations statistiques sur les Zus (zones urbaines sensibles) et les territoires hors Zus des contrats urbains de cohésion sociale. Ce dispositif permet au Secrétariat général du CIV et à l'Observatoire national des Zones urbaines sensibles (ONZUS) de disposer d'une information précieuse concernant les écarts de développement entre ces quartiers et le reste de leur agglomération, ainsi que leurs évolutions. A ce titre, les nouveaux *indicateurs clés de la politique de la ville*, livrés à l'automne 2010 et disponibles sur le SIG-ville constituent un matériau de qualité pour les études et la conduite de la politique nationale mise en œuvre dans ces territoires ainsi que pour le pilotage au niveau local.

Cependant, cette information n'est pleinement disponible que pour les quartiers métropolitains de la politique de la ville. Or, les cinq départements d'Outre-Mer comptent trente-quatre zones urbaines sensibles auxquelles s'ajoutent les cent cinquante-six quartiers hors Zus des contrats urbains de cohésion sociale. De ce fait, les territoires d'Outre-Mer restent peu représentés dans les productions de l'ONZUS notamment dans son rapport annuel.

2. Des situations diverses selon les DOM

Les situations sont diverses selon les départements, même s'ils ont en commun qu'aucune donnée issue des « *Estimations de population par quartier* », construites à partir du recensement de la population, n'a été produite les concernant.

On peut distinguer 3 cas de figure :

a) **La Réunion**

Même si ce DOM ne possède pas tous les instruments statistiques disponibles pour la métropole, il a à sa disposition une palette d'informations statistiques au niveau infra-communal qui permettent un suivi quasi-standard de ses quartiers de la politique de la ville :

- des données du recensement sont disponibles à l'échelle infra-communal, soit :
 - La *population légale*² des 15 Zus ;
 - La *population de référence* (population des ménages ordinaires au recensement de la population 2006) des 15 CUCS.

- en ce qui concerne à la fois les unités urbaines concernées, les CUCS, et les ZUS, *les indicateurs clés INSEE pour les quartiers de la politique de la ville* ont été rédigés à partir de données elles-mêmes issues d'un traitement particulier des fichiers de source fiscale (SF) et, pour quelques indicateurs, d'une méthode d'estimation utilisant le recensement de la population de 2007 (« Estimations mixtes »). Ces indicateurs sont mis à disposition sur le site du SIG-Ville (<http://sig.ville.gouv.fr/Tableaux/049D>).

- pour ce qui est spécifiquement des ZUS, dans la rubrique « Données urbaines infra-communales par quartier » du site de l'INSEE, la sous-rubrique consacrée à La Réunion (<http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/donnees-detaillees/duicq/region.asp?reg=04>) met à disposition - pour chacune de ces zones - une fiche de synthèse consacrée à la situation des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi au 31 décembre 2010 et des « fiches thématiques pour un diagnostic » consacrées *aux revenus*, *au tissu économique*, *à l'insertion professionnelle* et *à la démographie* à l'échelle de la commune, de l'unité urbaine³ et de la ZUS.

²Le terme générique de « populations légales » regroupe pour chaque [commune](#) sa [population municipale](#), sa population comptée à part et sa [population totale](#) qui est la somme des deux précédentes. Les populations légales sont définies par le décret n°2003-485 publié au Journal officiel du 8 juin 2003, relatif au [recensement de la population](#). Désormais, elles sont actualisées et authentifiées par un décret chaque année. Environ 350 textes législatifs ou réglementaires font référence à ces populations.

La population municipale est celle qui est utilisée à des fins statistiques ; la population totale est la plus souvent utilisée pour l'application de dispositions législatives ou réglementaires.

³On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

- Pour ce qui est des statistiques concernant les *demandeurs d'emploi* inscrits à Pôle emploi (en 2009), les *données conjoncturelles sur les demandeurs d'emploi* (au 2ème trimestre 2011), la *Population salariée* (en 2008), les *revenus fiscaux* (en 2008), les *bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire* (en 2010), les *bénéficiaires des prestations légales, source CAF* (en 2010), les *naissances domiciliées* (2005, 2006, 2007, 2008 et 2009), les *entreprises et établissements* (en 2010) et les *créations d'activités économiques* (en 2010) l'INSEE agglomère à l'échelon de la commune, de l'IRIS et de la ZUS (à quelques exceptions près) les différentes sources d'informations statistiques disponibles sur ce thèmes dans des bases de données au format Excel qu'elle met à disposition sur son site (<http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/donnees-detaillees/duicq/region.asp?reg=04>)
- En dessous de l'échelle de la ZUS, la Réunion bénéficie des *estimations carroyées de population (ECP)* qui reposent sur la population fiscale 2007 rapportée à la situation du fichier de la taxe d'habitation au 1er janvier 2008. Une telle approche permet de fournir une carte présentant l'information (ici la densité de population) sous forme d'un ensemble de « carreaux » colorés selon une gamme allant du plus clair au plus foncé (du moins dense au plus dense) et qui correspondent à des portions de territoire d'une surface de un kilomètre carré.

b) La Martinique

Concernant ce DOM, les *populations légales* des six ZUS⁴ issues du recensement sont disponibles à l'échelle infra-communale.

En outre, à cette échelle, on ne dispose pour tous les Iris et toutes les ZUS de la région Martinique que de la base de données des revenus fiscaux ,soit : le nombre de ménages fiscaux ; le nombre de personnes dans les ménages fiscaux ; le nombre d'unités de consommation ; le revenu par ménage: premier quartile / médiane / dernier quartile /premier décile / dernier décile/: moyenne ; le revenu par UC: premier quartile /médiane / dernier quartile /premier décile / dernier décile / moyenne ; part traitements et salaires; le nombre de ménages non imposables.

Enfin, à plus petite échelle que la ZUS, la Martinique bénéficie comme la Réunion des estimations carroyées de population (ECP) et de la carte détaillée au carreau qu'elles permettent de dessiner.

⁴<http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/recensement/populations-legales/doc.asp?page=zus.htm&annee=2006>

c) La Guyane et Mayotte

Du point de vue de la production de données, ces deux départements ne disposent que de très peu (Guyane) ou pratiquement pas (Mayotte) d'informations statistiques actualisées au niveau infra-communal.

Mais cela n'a pas les mêmes conséquences concernant l'analyse des périmètres de la politique de la ville.

Pour ce qui est de la Guyane, nous nous trouvons en effet dans une situation de pénurie d'informations concernant les ensembles infra-communaux sur lesquels s'appliquent la politique de la ville.

Dans le cas de Mayotte, hormis en ce qui concerne la ZUS de N'Gombani, la contractualisation a été faite à l'échelle de l'ensemble de la commune, sans délimitation de périmètres infra-communaux. Dans ces conditions, les données du recensement 2007 pourraient constituer une base d'observation intéressante pour le suivi du déploiement de la politique de la ville. Deux aspects sont, cependant, à prendre en compte. D'une part, des données infra-communales pourraient être utiles au niveau de l'observation fine et du pilotage local. D'autre part, du point de vue de la qualité même des données, des problèmes restent posés. Mayotte, territoire français de l'Océan indien est soumise à un flux important d'immigration clandestine. Or, cette population ne semble prise en compte que partiellement dans les données, ce qui peut largement fausser le travail statistique.

Enfin, les modifications dans le rapport aux institutions induites par la départementalisation risquent d'impacter la construction de l'information statistique. Il est probable, par exemple que les déclarations de situation de chômage auprès de pôle emploi se multiplient, dans la mesure où des prises en charge qui n'existaient pas jusque-là vont être mises en place.

3. Analyse technique des difficultés

La constitution d'un système de données statistiques infra-communales se confronte à deux types de problème:

- la mobilisation de fichiers de données individuelles brutes ;
- le retraitement de ce fichier en vue d'obtenir une localisation plus précise que la commune d'appartenance.

Par rapport à ces questions et sur le champ géographique des quartiers de la politique de la ville, les départements d'Outre-Mer présentent des spécificités qui conduisent à construire pour chacun un processus de production statistique distinct et complémentaire de celui de la métropole.

Trois filières de données sont exploitées par l'INSEE pour produire de l'information statistique infra-communale :

- le recensement (avec sa variante « estimation mixte⁵ »),
- les sources fiscales (taxe d'habitation et impôt sur le revenu des personnes physiques)
- les fichiers de gestion d'autres administrations (CAF, CNAM, pôle emploi, etc....)

A chacune de ces trois filières correspond un ou plusieurs processus de production qui, *in fine*, permettent de construire les indicateurs diffusés par l'INSEE. Leur mise en œuvre rencontre des difficultés variées selon les territoires, difficultés qui ne sont pas toujours du ressort de l'INSEE car les productions de celui-ci s'appuient largement sur les données produites par d'autres organismes. Parmi les points critiques on peut citer :

- la qualité de l'adressage dans les fichiers de gestion ;
- la précision de l'identification des contours des quartiers de la politique de la ville ; la standardisation de la gestion fiscale des territoires d'Outre-Mer.

Dans ce contexte où les économies d'échelle sont impossibles pour l'INSEE compte-tenu de la spécificité de chacun des territoires, la mise à disposition sur les départements d'Outre-Mer d'informations similaires à celle de la Métropole peut difficilement être réalisée (quand elle est réalisable) dans les mêmes calendriers.

a) Les pratiques palliatives

Face à ces situations disparates, les territoires, souvent avec le concours de leur centre de ressources, ont développé des initiatives permettant de développer des formes d'observation palliant les manques du traitement standard des données.

⁵ Il existe deux formes d'estimation mixte. La première se base sur le *recensement de la population* et le *Répertoire des Immeubles Localisés* (RIL). Les données issues du recensement sont calées sur le nombre de logements de la ZUS venant du RIL. La précision de ces estimations est calculée.

La seconde méthode se base sur les Régressions Géographiques Pondérées. Cette méthode part du principe que les comportements sont proches dans un voisinage géographique. Afin d'extrapoler les données manquantes du recensement, des régressions locales sont calculées. Elles s'appuient sur le RIL ainsi que sur les données de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM) On ne peut estimer la précision des estimateurs ainsi obtenus, mais des tests ont permis de mesurer qu'à partir d'un seuil d'effectifs estimés, le coefficient de variation est inférieur à 10 %.(cf. INSEE, <http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/donnees-detaillees/duicq/accueil.asp?page=doc/em.htm>)

Martinique

C'est ainsi qu'en Martinique devant l'absence d'outils de correspondance transmis par l'INSEE dans le cadre de découpage infra-communaux (IRIS ou quartiers de la politique de la ville), les collectivités concernées avec l'aide de la société COMPAS ont travaillé à générer les géo- référencements nécessaires (à partir des noms et numéros de rues concernées).

Pour les deux CUCS, la ville a été découpée en IRIS après un travail de repérage permettant de créer des tables de correspondance et d'iloter ainsi les fichiers transmis par les partenaires : Conseil Général, CGSS, Pôle Emploi, PLIE, Mission Locale, services des villes (Fort de France et le Lamentin), bailleurs sociaux, associations.

L'Observation sociale territoriale a donc connu une forte évolution ces quatre dernières années avec un nombre de plus en plus important d'indicateurs exploitables au niveau infra-communal. Sont disponibles

- Les revenus fiscaux ;
- Les données de la CAF qui a réalisé également son îlotage de même que le Conseil Général.
- les données de la CGSS,
- les données de Pôle emploi,
- les données de la Mission locale,
- les données des services municipaux.

Guyane

Jusqu'en 2011, l'observatoire local de territoire du CRPV Guyane a produit des documents d'ordre statistique et cartographique à destination des professionnels du territoire. Il s'agissait des seules données existantes à l'échelle des ZUS dont la construction avait été rendue possible par la superposition des périmètres des quartiers politique de la ville (ZUS et CUCS) avec les IRIS.

Mayotte

Une Analyse des besoins sociaux (ABS) a été effectuée pour la Préfecture et le Conseil Général de Mayotte par le cabinet IBS. Cette analyse a été effectuée pendant l'année 2011, pour toutes les communes de l'île et recense les données par village lorsque cela est possible.

Ce travail a permis à la fois de compiler en un seul document les différentes données sociales disponibles pour chaque commune (qui constitue donc à Mayotte l'échelle du CUCS) mais aussi de mettre à jour les données des services de statistiques.

Il a permis de produire un portrait socio-économique de la commune, à travers :

- la population : évolution depuis 1997, structure démographique selon différents critères,

- parfois croisés (âge, village, nationalité, sexe) ;
- la famille (taille et types de familles) ;
 - l'habitat et le logement (type d'habitat, par villages ou non, statut d'occupation du logement, confort des logements) ;
 - l'activité et l'emploi : population en âge de travailler, type d'activité, catégories socioprofessionnelles, statut professionnel.

Il donne une connaissance précise du profil social des habitants et de leurs conditions de vie, mais aussi une analyse dynamique basée sur des comparaisons avec les autres communes : ces indicateurs sociaux sont à actualiser régulièrement.

Il fournit des informations concernant l'accès au droit et aux prestations sociales, en suivant les mêmes thématiques.

Cet outil permet enfin de cibler les besoins prioritaires en termes de développement, les secteurs prioritaires pour l'aide sociale et une analyse des moyens et ressources disponibles au niveau communal en matière de dispositifs d'action sociale, d'infrastructures (sportives, socioculturelles, partenaires) et de tissu associatif.

L'ensemble donne à la commune la capacité de prévoir les moyens sociaux qu'elle devra mettre en place.

b) Perspectives améliorations structurelles sur le moyen et le long terme

En ce qui concerne le recensement :

Dans les départements d'Outre-Mer comme en métropole, la collecte du recensement repose, selon la taille des communes, sur deux techniques :

- le sondage ;
- l'enquête exhaustive.

Dans le premier cas, le mécanisme de sondage est adapté à la structure particulière de l'habitat et de ce fait, il y a de sensibles différences entre les DOM et la métropole.

Il nécessite en pratique des techniques d'estimation spécifiques qui doivent être complètement développées.

Néanmoins certains territoires de faible population ne pourront pas faire l'objet d'estimations fiables et resteront au moins partiellement sans donnée.

Dans le second cas, sur les communes enquêtées exhaustivement, une mobilisation directe du recensement pourrait être possible dans un futur proche à condition que les adresses enquêtées aient été préalablement qualifiées vis-à-vis de leur appartenance à un quartier de la politique de la ville.

Pour ce qui est des *estimations mixtes* qui constituent une réponse aux problèmes concernant le recensement dans les quartiers de petite taille, il faut noter qu'elles utilisent les données de recensement et une donnée administrative exhaustive : la source CNAM/TS (Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés.) Elles sont donc dépendantes de la possibilité de localiser cette source annexe et donc de la disponibilité d'une base d'adresses de référence.

Une extension des estimations mixtes aux territoires d'Outre-Mer ne peut être envisagée relativement rapidement que sur la Réunion et peut-être à une échéance ultérieure et moyennant un investissement complémentaire sur tout ou partie de la Guyane ou de la Martinique.

En ce qui concerne les données d'origine fiscale :

Elles sont référencées via le cadastre et donc dépendante de la qualité de celui-ci. Lorsqu'on dispose d'un cadastre numérisé la mobilisation des données est très rapide mais elle est tributaire de la qualité des données fiscales elles-mêmes. Or sur plusieurs territoires d'Outre-Mer la donnée charnière que constitue la taxe d'habitation est soit inexistante, soit trop partielle pour permettre une exploitation qui ait un sens.

Seules la Réunion (c'est déjà le cas) et la Martinique (prochainement) peuvent faire l'objet d'une construction d'indicateurs fondés sur des données fiscales selon les standards de la politique de la ville (type *chiffres clés*.)

En ce qui concerne les autres sources administratives :

L'utilisation des autres sources administratives repose sur la disponibilité d'une base de référence d'adresses.

A l'heure actuelle, les bases de référence existant à l'extérieur de l'INSEE (et en particulier à l'IGN) sont inadaptés aux territoires d'Outre-Mer et repose sur une normalisation des adresses qui, de façon générale, est loin d'être la règle dans les territoires de la politique de la ville Outre-Mer.

Pour pallier ces problèmes, l'INSEE a développé une activité propre de production des bases adresse nécessaires. Mais celle-ci est tributaire de la disponibilité d'un cadastre numérisé pour « accrocher » géographiquement les adresses et de pratiques d'adressage du courrier avec des libellés suffisamment précis. Ces deux contraintes réduisent le champ des possibles.

Une solution différente devra être recherchée pour Mayotte : des tests pourraient démarrer après la réalisation du RIL⁶ par l'INSEE mais la possibilité d'obtenir l'ensemble des données de gestion administrative nécessaires risque d'être la principale difficulté.

B. Les questions de pertinence

Les problèmes concernant l'observation dans les DOM ne sont pas seulement liés à la qualité intrinsèque des données mais aussi à la pertinence des indicateurs utilisés. Sur ce point, les centres de ressources d'Outre-Mer ont pu développer des réflexions et des expérimentations.

Il peut s'agir :

- de la mise en place d'indicateurs plus complexes, mais plus fins dans la description des situations territoriales (intégrant la mise en relation entre les besoins identifiés et les ressources disponibles comme le rapport besoins / offres de formation des jeunes).
- de la construction, en lien avec les professionnels de la politique de la ville, de batteries d'indicateurs plus adaptés à la situation locale.
 - C'est ainsi que fin 2010, le CR-CSUR a organisé et animé neuf ateliers thématiques en vue de repérer avec les chefs de projet les indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant d'évaluer (tous dispositifs confondus) l'évolution de la situation urbaine et sociale de chaque quartier.
 - Villes caraïbes avance également sur ce point un certain nombre de propositions tant sur l'appréciation du contexte dans lequel agit la politique de la ville que concernant l'analyse des moyens mis en œuvre dans la mobilisation des actions spécifiques des collectivités et de leur droit commun :

⁶Le répertoire d'immeubles localisés (RIL) est une base de données géographiques comprenant l'ensemble des adresses et leur localisation géographique des [communes](#) de 10 000 habitants ou plus. Il contient les adresses d'habitation, les établissements [SIRENE](#), les communautés, et à moyen terme les équipements urbains.

Constitué à partir d'informations issues du recensement général de la [population](#) de 1999, ce répertoire est mis à jour à partir :

- des fichiers de permis de construire ;
- du répertoire national des [entreprises](#) et des établissements (Sirene) ;
- des fichiers de La Poste ;
- des fichiers administratifs comportant une adresse (que l'Insee est autorisé à utiliser).

Il est également entretenu grâce aux échanges continus d'informations géographiques avec les communes concernées.

Le RIL est en relation directe avec les libellés de voies de la base-îlots.

Ce répertoire sert de base de sondage aux enquêtes de recensement. (cf INSEE / <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/repert-immeubles-localises.htm>)

- dans le premier cas, il s'agirait de développer des indicateurs permettant de tenir compte des « tensions sociales et historiques », de la situation économique et sociale de l'ensemble de la région, des fonctions urbaines des villes concernées (ont-elles une vocation administrative, de centralité symbolique, de développement économique ? ont-elles une spécificité en matière de développement touristique?) ;
- dans le second cas il s'agira de mobiliser des indicateurs rendant compte de la capacité (entre autres financières) des villes à intervenir sur les quartiers prioritaires contractualisés avec l'Etat et plus largement du « niveau d'ingénierie disponible » (qui pourrait s'apprécier *a minima* à travers le nombre d'Equivalents temps plein mobilisables au titre de la politique de la ville et plus finement en analysant le niveau de qualification des équipes),
- en ce qui concerne la mobilisation du droit commun des collectivités, le travail peut concerner le domaine stratégique - qui implique la mobilisation d'indicateurs d'intégration des quartiers prioritaires dans une dynamique de cohésion sociale à l'échelle de la ville - ou le domaine technique (combien de personnels municipaux sont mobilisables et ont pu être mobilisés sur des actions en lien avec le CUCS ?)

C. *Lepartage de l'information*

Par ailleurs, l'existence d'informations statistiques ou, plus largement, de données de tous types, ne garantit pas la réalité de leur partage dans le cadre d'un processus d'observation au service de la politique de la ville sur les territoires.

C'est ainsi qu'il peut arriver que des enquêtes et études menées dans un but stratégique ne soient pas forcément disponibles pour les partenaires. Ce qui n'est pas différent des situations métropolitaines mais peut s'avérer préjudiciable compte-tenu de la faiblesse de l'information sur certains territoires.

En amont, on peut noter, comme à la Martinique, l'indisponibilité de certaines données infra- communales même si elles ont été produites par les administrations, à la différence des données communales qui sont disponibles sur la plupart des sujets.

1. Améliorations en cours

Tant du point de vue de la constitution d'ensembles d'indicateurs plus adaptés que du point de vue de la mobilisation des acteurs sur les question d'observation, l'expérience ultramarine s'est enrichie ces dernières années d'un certain nombre d'initiatives dont les centres de ressources de la politique de la ville sont parties prenantes.

C'est ainsi qu'en **Martinique** des services de l'Etat et des institutions publiques se sont organisés pour renseigner des indicateurs de moyens vers les quartiers prioritaires rompant par là avec les pratiques antérieures. On peut notamment souligner l'action des Délégués du Préfet et l'initiative du Préfet pour tenir un *Comité Stratégique de la Politique de la ville* afin d'identifier les questions de mobilisation du droit commun de l'Etat.

En termes d'outil on peut noter le Système d'Informations Géographique 972 (http://www.sigma972.org/presentation_sigma/index.html), la Plateforme d'Observation Sociale et Sanitaire (POSS) portée désormais par la DJSCSainsi que celle mise en œuvre par le Centre de ressources qui a conventionné avec la société COMPAS pour la mise en place d'un *Atlas annuel des quartiers politique de la ville* et la tenue d'un séminaire annuel sur la géographie prioritaire et la situation des territoires. Dans le cadre d'un groupe de travail consacré au CUCS, cet atlas viendra alimenter la coproduction de « *Portraits de quartiers* » (Vingt-huit territoires devraient être concernés).

A **La Réunion**, l'action entreprise avec les chefs de projet a permis de déboucher, fin 2011 sur la mise en œuvre d'une procédure annuelle d'évaluation intégrée à la contractualisation avec chacune des quinze collectivités en CUCS dans le cadre de l'avenant de prolongation. Les délégués du préfet ont en charge de suivre les remontées d'indicateurs en amont de chaque programmation annuelle. Le CR-CSUR lui, doit en établir une synthèse annuelle. Au demeurant, la grille peut avoir pour les villes une fonction d'outil d'anticipation dans la conception de nouveaux quartiers.

Enfin, la Préfecture de **Guyane** a développé *Géoguyane* (<http://www.geoguyane.fr/catalogue/>). Il s'agit d'une *Plateforme mutualisée interservices pour le partage d'informations géographiques* (PRODIGE) à laquelle participe la DAC et la DEAL, le CRPV ainsi que d'autres organismes et qui regroupe des données, des cartes, des études notamment concernant l'urbanisme et l'habitat (en particulier des données liées aux périmètres de l'habitat insalubre ou à l'identification des poches de pauvreté concernant l'habitat spontané). Sa mise en œuvre devrait être complétée par la réactivation du *comité SIG départemental* - piloté par le SGAR – à l'occasion du nouveau référentiel cartographique livré par l'IGN fin 2012. Du côté des collectivités, la *Plateforme régionale* (<http://www.cr-guyane.fr/guyane-sig/newsletter-sig-juillet-2012/>) développée par la Région est articulée au portail Géoguyane. Elle vise à la coordination de l'acquisition de données et le développement de postes SIG au sein des communes.

II. Synthèse Habitat la réalité de l'habitat et ses problématiques urbaines et sociales

Préambule

Qu'est-ce qu'un quartier prioritaire dans les DOM, quelle est sa physionomie, son ambiance, son vécu ? Comment s'y gèrent le développement urbain et le développement de l'habitat ? Pour aborder ces deux questions, il est nécessaire de saisir le contexte général qui impacte les fonctions urbaines et résidentielles :

- tout projet doit, en premier lieu, savoir composer avec la nature : le relief, les sols, les pluies diluviennes, le vent parfois cyclonique, la chaleur équatoriale ou tropicale...
- les besoins à satisfaire sont importants, tant en équipements des quartiers qu'en logements et il s'agit de rattraper le retard de développement structurel et répondre à la croissance démographique qui reste forte... ainsi, dans 20 ans, la population réunionnaise sera passée de 800.000 à plus d'1 million d'habitants,
- pour cela, il faut trouver des terrains, mais ils deviennent chaque année plus rares et de plus en plus chers à l'achat, tout en présentant de plus en plus de difficultés en termes de constructibilité, ce qui influe également à la hausse sur le coût de leur aménagement,
- de même pour le bâti qui connaît des difficultés en matière d'accès aux matériaux et à une technicité de qualité et qui affiche un prix supérieur de 40% à celui de la métropole.

Imaginons qu'il faille construire dix milles logements durant chacune des dix prochaines années en Corse... à Ajaccio, à Bonifacio, à Corte... Transposons maintenant une telle urgence à des îlots français lointains, isolés près du Brésil ou de Madagascar et prenons conscience que ces îlots attirent en outre une forte immigration étrangère qui tente de développer ses propres pratiques de survie.

Dans les années 60 et 70, deux mondes se sont rencontrés : celui insulaire des DOM et celui continental de la métropole ; l'un avec sa culture et son histoire, l'autre avec ses dispositifs et ses règles. Pour bien comprendre ce dont il s'agit, imaginons une ZUP ou une ZAC sur l'île de Pâques... Et pendant que l'un s'organisait autour techniquement et réglementairement, l'autre continuait sa croissance démographique et continuait à chercher toutes les opportunités pour loger ses habitants.

Les villes et les quartiers d'aujourd'hui sont le résultat de cette double contingence. S'y côtoient toutes les formes d'habitat depuis l'immeuble social standardisé jusqu'à l'habitat informel, en passant par la case traditionnelle. Et si les quartiers où il y a plus de « kaz en l'air » (*i.e.* des immeubles d'habitation à plusieurs étages) présentent un équipement satisfaisant et souvent un minimum de services de proximité, ceux où il y a plus de « kaz a tèt » disposent rarement de services de proximité et présente un éventail en termes de confort qui va du « bien équipé » (lotissements sociaux récents notamment) à l'absence totale de voiries « en dur » et de réseaux suffisants.

Les bilans élaborés par chacun des quatre centres de ressource développent les points évoqués ci-dessus. La documentation et les données fournies présentent des différences selon les territoires, ce qui rend parfois difficile la comparaison entre les quatre DOM concernés. Cependant, les différents éclairages apportés proposent un panorama des problématiques, des expériences et des solutions comme des contraintes et des difficultés des territoires ultramarins.

Dans le cadre de cette synthèse, nous tenterons de mettre en évidence les expériences significatives et les éléments saillants d'un contexte atypique par rapport aux autres régions françaises.

A. Caractéristiques des territoires: des contraintes naturelles et une urbanisation non contrôlée

1. Urbanisation et périurbanisation en hausse

L'urbanisation s'accélère dans les quatre départements et se développe particulièrement dans les régions côtières qui concentrent la majeure partie des activités économiques (Fort de France et le Lamentin en Martinique ; Cayenne, Kourou et Saint Laurent du Maroni en Guyane ; Saint Denis et Saint Pierre à La Réunion). A l'exception de Mayotte où l'habitat insalubre est dispersé sur tout le territoire, dans les trois autres départements, ce sont dans ces zones en voie d'urbanisation rapide que se concentre la majorité des problèmes d'habitat : insalubrité mais aussi surdensité de population, inadéquation en quantité d'offre de logements, de voiries, de transports...

Ces départements sont également caractérisés par un fort phénomène de périurbanisation et d'urbanisation par extension (extension des faubourgs et/ou densification des centres) qui pose des problèmes en termes d'aménagement urbain et d'équipement public, notamment sur des territoires où le foncier est rare en raison du relief (La Réunion, Martinique).

2. Une pression sur le foncier due aux contraintes naturelles

Cette concentration littorale est accentuée par des contraintes naturelles et climatiques qui pèsent sur le développement des territoires. Le faible développement des infrastructures de transports, en Martinique, en Guyane, à La Réunion et à Mayotte renforce la polarisation sur

les centres urbains côtiers au détriment des zones enclavées de l'intérieur. Soumises aux aléas climatiques (fortes pluies, crues, cyclones) et aux risques sismiques, les zones d'habitat précaire présentent un danger pour les populations qui y vivent.

Cette situation est particulièrement aiguë dans le cas de la Guyane, qui de par la géologie, l'érosion des sols causée par la déforestation et son relief, se trouve confrontée à des risques naturels (inondations, crues, glissements de terrain), en particulier sur la zone littorale la plus peuplée. En Martinique, seul 7% de surface du territoire est plane et plus de 34% est impropre à la construction (zone sismique, relief escarpé, zone inondable), ce qui réduit d'autant les possibilités d'aménagement urbain et de construction de logements.

B. Caractéristiques de l'habitat : insalubrité, constructions informelles et faiblesse du parc social

1. Statut des occupants des logements: attachement à la propriété et à la maison individuelle

Le taux de propriété est supérieur à 50% à La Réunion et en Martinique et ce, malgré les difficultés économique des populations. Cet indicateur ne décrit pas pour autant des conditions décentes de logement. Il renvoie plutôt à deux données essentielles que l'on retrouve dans l'ensemble des DOM : le phénomène d'auto-construction et les représentations symboliques liées au logement.

	Propriétaires	Locataires		Logés gratuitement
		Parc privé	Parc social	
Guyane	36%	22%	27%	
La Réunion	53%	25%	18%	4%
Martinique	55%	38%		7%
Mayotte	n.c	n.c	n.c.	
France (2007)	57,5%	24%	18,5%	

Source : documentation fournie et INSEE RP 2008 (exploitation partielle)

La population des DOM présente un fort attachement à la maison individuelle qui se différencie du modèle pavillonnaire métropolitain par des modes d'habiter et d'occupation de l'espace spécifiques qui renvoient aux modèles traditionnels d'habitat. Ceux-ci s'appuient notamment sur une occupation intensive des extérieurs (cours, jardins) et sur la fonction sociale de ces extérieurs qui permet le rassemblement de la famille élargie et des amis. Aussi la construction de logements verticaux, en appartements cloisonnés, ne correspond-elle pas aux modes d'habiter créoles, car ils réduisent les possibilités d'organiser ces moments de convivialité, supports de la vie sociale. Au-delà de ces modes d'occupation de l'espace centrés sur l'extérieur, l'attachement à la propriété individuelle « revêt une importance symbolique renforcée par l'héritage historique de l'esclavage et de la colonisation » (même si les relations à l'esclavage sont différentes dans les quatre départements). La propriété du sol est « une question d'ancrage personnel dans une lignée familiale », une réponse à une quête d'identité et à une dépossession de la possibilité de transmettre aux générations futures et de s'inscrire matériellement dans une lignée et un

espace. Ainsi, 75% des logements à La Réunion sont des maisons individuelles et 68% en Guyane.

2. L'habitat informel, insalubrité et précarité

La construction informelle est avant tout une réponse aux besoins qui ne sont pas couverts par l'offre de logements adaptés en particulier de logements sociaux. Ainsi, en Guyane, le nombre de ces constructions augmente de 10% par an.

Même s'il n'est pas forcément synonyme d'insalubrité et de précarité (certaines constructions informelles peuvent disposer de confort), c'est dans ce type d'habitat que se retrouve la majeure partie des logements insalubres (absence de sanitaires et d'eau courante, humidité, installation électrique non-conforme, infiltrations d'eau, exposition aux risques naturels). Malgré de nombreuses opérations de résorption de l'habitat insalubre depuis les années 80 et une amélioration indéniable des conditions de logement (à l'exception de Mayotte), on estime qu'il en subsiste encore environ 9 000 en Martinique (7% des résidences principales), 16 000 en Guyane (22%), 16 600 à La Réunion, 15 000 en Guadeloupe et plus de 20 000 à Mayotte.

Les problèmes d'insalubrité touchent également les autres formes d'habitat, y compris certaines des plus anciennes opérations de logements sociaux :

- Ainsi, en Guyane, 45% des propriétaires et 50% des locataires du secteur social habitent un logement sans défaut qualitatif. A contrario, près de la moitié des personnes logées gratuitement habitent un logement présentant de nombreux défauts.
- A La Réunion, en 1999, l'INSEE avait estimé que 11% des ménages vivaient dans un logement sans confort élémentaire ; en 2008 ils étaient encore 8% dans cette situation malgré la forte mobilisation des communes et des professionnels.

La totalité des logements précaires se retrouvent dans l'habitat informel et spontané. Dans l'ensemble des départements, les constructions précaires se développent principalement dans les zones délaissées, à risques naturels, sans infrastructures (voirie, assainissement, eau, électricité), sauf à Mayotte où l'habitat précaire est présent sur tout le territoire, couvrant entre 15 et 60% des quartiers investis.

Ces zones « non contrôlées » accueillent les populations parmi les plus démunies, (provenant notamment de l'immigration) et pose des problèmes importants de sécurité et de salubrité. Cette situation est particulièrement inquiétante à Mayotte : en 2007, 42,6% des logements étaient classés en habitat précaire (constructions faites de végétaux et de tôles). Aujourd'hui le taux est de 45% soit un accroissement de 30% sur les 10 dernières années. Outre leur mode de construction, ces gîtes présentent un niveau de confort et d'équipement extrêmement faible : absence de cuisine (19%), de sanitaire (6%) ou sanitaires à l'extérieur (62%).

3. Le logement social, une offre décalée par rapport à la demande

Comme nous l'avons déjà évoqué, le parc social dans ces départements ne répond que très partiellement aux besoins en logement d'une population fortement précarisée. Cela s'explique à la fois par un retard de mise en œuvre de plans de construction, par une réduction des surfaces foncières adaptées et par la démesure entre la demande et le rythme de la production. Le développement du logement social dans les DOM est relativement récent puisqu'il remonte aux années 80-90. Après une accélération au tournant des années 2000, la production de logement social s'est allongée et ralentie malgré un maintien de l'aide financière⁷.

Selon les départements, environ 20 à 25 % de la population habitent en logement social sauf à Mayotte où le parc de logements sociaux, géré par un seul organisme (SIM), est très minoritaire, essentiellement constitué de logements en accession sociale (58 logements locatifs sociaux livrés fin 2010). Par ailleurs les logements proposés ne prennent pas ou peu en compte les usages locaux de l'habitat, encore fortement prégnant dans chacun des DOM, comme la « kour » et les relations avec la rue.

Pourtant les taux de vacance et de mobilité dans le parc social restent faibles (quasiment les plus faibles de France sauf pour la Guyane), les familles n'ayant pas de réelles possibilités (offre et revenus) pour envisager un parcours résidentiel.
(source INSEE)

	Taux de vacance	Taux de mobilité
Moyenne métropole (2009)	2,4	9,6
Guadeloupe (2009)	2,8	7
Guyane(2007)	3.2	-
Martinique (2008)	1,3	5,6
Réunion (2009)	1,3	9,4
Moyenne DOM	1,8	8,6

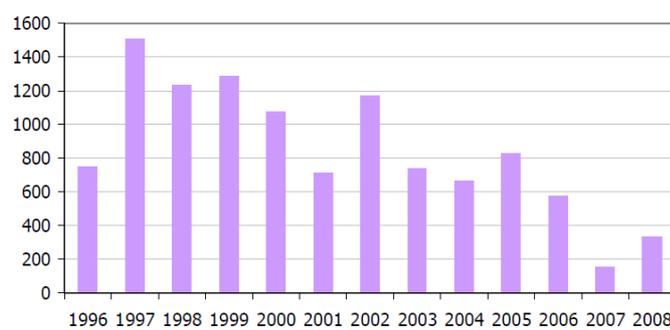
Pour tenir compte des spécificités de la demande des populations des DOM (habitat individuel, auto-construction, attachement à la propriété), les politiques publiques en charge de l'habitat ont mis en œuvre des programmes d'accession de logements très sociaux (LESg en groupé et LESd en diffus) (LAS et LATS à Mayotte). Ces logements (presqu'exclusivement individuels) sont livrés non finis, les travaux d'achèvement et d'extension restant à la charge de l'accédant. Le bilan de cette politique de promotion de l'accession à la propriété sociale reste mitigé en raison d'une éligibilité strictement limitée aux populations les plus sociales et d'une qualité d'appropriation et d'entretien variable selon les familles et l'accompagnement mis en place. Si durant les premières années le LES a démontré ses qualités en matière d'insertion sociale, notamment dans le cadre des RHI, les difficultés croissantes liées aux prix de revient et à la rareté du foncier nécessitent de réinventer une nouvelle alternative au tout locatif.

C. Programmes et dispositifs habitat

1. Les caractéristiques de la crise actuelle du logement dans les DOM

Dans les années cinquante, la crise était d'abord liée à une grande pénurie de logements. Les conséquences étaient similaires à celles rencontrées en métropole : surpeuplement des logements existants et apparition de nombreux « bidonvilles » en proche périphérie des principaux centres urbains. A partir des années 1980, les pouvoirs publics ont construit plus massivement des logements sociaux et ont entamé la résorption des plus gros bidonvilles. La situation s'est alors considérablement améliorée. Entre 1990 et 1999, le parc des résidences principales a cru de 19% à La Réunion, de 23% en Martinique, de 29% en Guadeloupe et de 39% en Guyane, alors que parallèlement, la population a augmenté moins rapidement : de 19% à La Réunion, de 7% en Martinique, de 10% en Guadeloupe et de 36% en Guyane. En outre, les logements de fortune ont fortement diminué et le confort à l'intérieur des logements existants s'est beaucoup amélioré. Par exemple, en Guadeloupe, 46% des foyers n'avaient ni l'eau, ni l'électricité en 1974 alors qu'ils n'étaient plus que 3% en 1995 (BENJAMIN & GODARD, 1999). A La Réunion, seuls 70% des logements avaient l'eau courante en 1982 pour 99% en 1999.

Logements sociaux livrés (LLS et LLTS)



Source: Sociétés HLM

Bien que de très nombreuses opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) aient été menées depuis les années 80, de nombreux ménages sont encore mal logés aujourd'hui. En effet, la construction annuelle de logements, notamment sociaux, reste bien en deçà des besoins.

En Martinique par exemple, les besoins sont estimés à 3000 logements sociaux par an alors que la production de logements neufs est passée de 1037 logements en 2000 à 541 en 2004.

Mais ce qui diffère essentiellement dans les DOM, c'est le faible nombre de personnes demandant à bénéficier de l'hébergement d'urgence par rapport à la fréquence des situations de précarité. Les exclus du marché du logement vivent majoritairement dans les quartiers informels où ils construisent eux-mêmes leur logement ou bien le sous-louent à des marchands de sommeil. Qui sont les mal-logés aujourd'hui ? Comme en métropole, ce sont essentiellement les bénéficiaires du RSA, les familles nombreuses, les familles monoparentales et les familles immigrées. Pour les loger, des logements adaptés doivent être construits, le logement locatif social « classique » étant mal perçu par les locataires car ne répondant qu'à la nécessité d'avoir un toit sans prise en compte des usages.

C'est dans ce contexte que les départements d'Outre-Mer ont développé des programmes inscrits dans la politique de la ville depuis la fin des années 80 et au milieu des années 90 à Mayotte.

2. Les outils majeurs du développement social et urbain

En Martinique...

Depuis 2007, 2 contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ont été mis en œuvre à Fort de France et au Lamentin, portant chacun sur 14 quartiers (soit 28 au total), dont 6 classés en ZUS. Ces CUCS prennent le relais des 18 DSQ initiés en 1989. Ces quartiers sont marqués soit par un habitat spontané datant du début des années 80 qui s'est cristallisé dans les interstices urbains et dans les faubourgs périurbains, soit par du logement social plus récent mais qui concentre également une population en forte précarité ou, enfin, par un habitat ancien dégradé en centre-ville ou dans les faubourgs. L'habitat de ces quartiers se caractérise par une mixité des logements (immeubles, maisons individuelles, habitat spontané, et logements sociaux). A Fort de France, les 14 quartiers CUCS hébergent 46 600 habitants, soit près de la moitié de la population foyale.

Les quartiers politique de la ville sont caractérisés par un taux de chômage global avoisinant les 40%, soit le double de la moyenne martiniquaise (dont 55 à 70% pour les moins de 25 ans habitant en ZUS) ; un taux de monoparentalité très fort (77% pour le quartier de terres Sainville) ; un taux de déscolarisation des jeunes oscillant entre 40 et 50% et par une prépondérance du logement social. Une approche critique de la géographie prioritaire mise en œuvre en Martinique pointe que d'autres quartiers de communes de moindre importance et périurbaines présentent des indicateurs sociaux-économiques tout aussi préoccupants mais ne bénéficient pas de l'aide financière et de l'ingénierie pour y faire face.

Fort de France est la seule commune martiniquaise sur laquelle intervient l'ANRU. La Ville s'est engagée dans un Programme de Développement et de Rénovation Urbaine ambitieux regroupant 3 conventions : le PDRU retenu en novembre 2005, Bon Air « Eco Quartier Caraïbe » de juin 2010 et le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) « Porte Caraïbe » qui a fait l'objet d'une signature en avril 2012. Il s'adresse à des tissus urbains variés et contraints, allant du centre ancien aux faubourgs anciens dégradés (Terres Sainville ou Sainte Thérèse), des quartiers d'habitat social (Floréal et Dillon) à la copropriété dégradée (Bon Air), sans oublier les enjeux de quartiers d'habitat spontané (Morne Abelard) ou les reconversions de friches urbaines (hôpital civil et Jardins Desclieux). L'ANRU a permis de donner une impulsion aux opérations de rénovation urbaine et de faire levier dans le cadre du Grand Projet de Ville. Le Projet de rénovation urbaine du Centre-ville intègre donc la préoccupation de revaloriser le paysage urbain et d'offrir aux usagers des espaces répondant à leurs attentes tant sur le plan esthétique que fonctionnel. L'objectif a été de sécuriser les places et leurs abords et d'en améliorer le niveau

d'équipement. Combiné aux autres travaux et additionné aux opérations isolées, un tel objectif incarne un projet de gouvernance à travers une politique de grands travaux jamais égalée à Fort-de-France. Mais plus encore, il a été l'outil d'une reconquête du Centre-ville et plusieurs opérations y sont devenues emblématiques d'une certaine réconciliation de la population martiniquaise avec la ville.

Malgré tout, la priorité axée sur l'habitat n'a pas toujours permis de mener à terme, dans la durée, le volet social. Les projets sociaux accompagnant la rénovation urbaine sont encore présents de manière trop ponctuelle et ne sont pas véritablement partie prenante des programmes.

Le projet de rénovation du quartier Bon-Air qui vise à transformer ce quartier d'habitat très dégradé en éco-quartier fait figure d'exemple quant à la bonne articulation, dans la durée, entre l'action au niveau urbain et au niveau social. Cette opération demande un investissement durable aussi bien humain que financier, mais augure de ce que peut être un éco-quartier et présente un caractère innovant dans la démarche et l'association des acteurs. Des études ont aussi permis de lancer un vaste chantier d'adaptation des normes et de prise en compte des préoccupations environnementales (recyclage et récupération de matériaux, économie des ressources, utilisation de matériaux locaux, architecture adaptée au climat, à l'environnement et aux modes de vie des habitants). La rénovation du quartier vise à fournir un espace résidentiel équilibré tenant de la mixité sociale et générationnelle et d'une mixité fonctionnelle entre les logements, les activités économiques et les équipements publics de proximité. Le projet repose également sur une redynamisation du cadre de vie (espaces publics, cheminement piéton, valorisation du patrimoine architectural) tenant compte des sociabilités et de l'identité du quartier auquel sont particulièrement attachés les habitants. Ce projet ambitieux repose sur la mobilisation de nombreux partenaires : État, collectivité, bailleur social et habitants, pour faire face à des problématiques complexes permettant à la population particulièrement vulnérable de trouver sa place dans les nouvelles constructions alors même que le prix du logement sera forcément plus élevé compte-tenu du coût du projet. Le pilotage du programme est assuré par le GIP GPV, le pilotage opérationnel par une SAS dédié et le suivi de l'accompagnement social et des partenaires par la MOUS.

La démarche, particulièrement innovante en Martinique, intègre la participation active des habitants, soutenue par la mise en place d'outils de collaboration spécifiques selon les étapes du projet : études, diagnostics, participation à l'élaboration, relogement, démolition, reconstruction, accompagnement social. Le travail d'accompagnement social et de relogement des habitants s'effectue de manière personnalisée.

Ce projet s'intègre dans celui plus large de « Porte caraïbes » qui a vocation à rénover toute l'entrée de Ville englobant notamment le quartier de Sainte Thérèse.

En Guyane...

Cinq communes ont signé un CUCS parmi lesquelles trois ont identifié des ZUS et des ZRU (Cayenne, Kourou, Saint Laurent du Maroni). Cayenne et Saint Laurent du Maroni ont également défini des quartiers prioritaires en ZFU. A Cayenne, la ZUS rassemble 40% de la population cayennaise. Elle se caractérise par une population jeune (dont une part importante d'immigrés), présentant de forts taux de familles nombreuses et monoparentales. Le taux de chômage est sensiblement plus élevé que dans le reste de la ville (près de 30%) et comporte une majorité d'employés et d'ouvriers (47%). 79% des habitants de la ZUS sont locataires, et 30% y habitent depuis plus de 30 ans. Le parc social locatif est ancien et fait l'objet du projet de rénovation urbaine appuyé par l'ANRU.

A Kourou, 17% de la population vit dans les quartiers classés en ZUS et dans la zone de redynamisation urbaine (ZRU). La majeure partie de la zone sud bénéficie également d'un projet de rénovation urbaine. Les quartiers prioritaires présentent des caractéristiques sociodémographiques sensiblement semblables à l'ensemble des quartiers classés en CUCS, avec une proportion dans certains quartiers d'une population sans qualification pouvant aller jusqu'à près de 60% (Mairie-Bourg et Eldo). Une des caractéristiques de Kourou est d'avoir connu une urbanisation extrêmement rapide, passant de 500 habitants en 1965 à 21 000 habitants, devenant ainsi en 2006 la quatrième ville de Guyane sur le plan démographique. Toutefois, et en raison de cette croissance démographique, la ville souffre d'un fonctionnement urbain lié à une structuration morcelée entre les nouveaux quartiers et les quartiers traditionnels.

Saint-Laurent du Maroni présente certainement la situation la plus grave en termes de conditions socio-économiques. Elle compte 10 quartiers en CUCS et 2 en ZUS. Une ZFU englobe la majeure partie de la ZUS. La ZUS rassemble 21% de la population de la ville. Elle se caractérise par une part faible de logement social (8%), une proportion de familles nombreuses (six personnes et +) de plus de 32% et de 41% de familles monoparentales. 69% de la population a moins de 29 ans (dont 44% ont moins de 14 ans) et 50% de la population est étrangère. Le chômage sévit particulièrement à Saint-Laurent : 55% seulement d'actifs, 48% de chômeurs (plus de 60% dans certains quartiers) et le taux de non qualification oscille entre 60 et 80% dans les quartiers prioritaires.

Dans les villes moyennes, dix quartiers sont définis comme prioritaires à Matoury et trois à Rémire-Montjoly en fonction des indicateurs socio-économiques et ils se caractérisent également par un fort taux de chômage, une part importante de population étrangère et des familles nombreuses et monoparentales, mais dans une moindre mesure qu'à Cayenne, Saint-Laurent du Maroni et Kourou. Certains quartiers de ces communes sont également concernés par des programmes de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI).

L'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) s'est engagée sur les projets de rénovation urbaine de Cayenne, Matoury et Kourou en 2007, pour un montant de subvention total de 80 M€ sur cinq ans sur un coût total de projet de 350 M€. En 2008, les conventions

de rénovation urbaine de Cayenne et de Kourou ont été signées par l'ANRU ; celle de Matoury est validée par l'ANRU et signée début 2009.

Pour maîtriser l'extension des villes, la Guyane doit faire face à deux problématiques majeures : celle du foncier disponible et de l'absence de terrains viabilisés et celle de l'explosion de l'habitat informel. Il existe trois aménageurs dans le cadre guyanais : l'EPAG, la SENOG et la SENSAMAR. Tous trois ont pour objectif de répondre aux demandes de foncier en tenant compte des besoins inhérents à la croissance de la population. Ils interviennent également lorsque des difficultés à aménager le foncier et des besoins spécifiques des communes apparaissent. A ces aménageurs il faut ajouter quatre constructeurs qui sont en même temps des bailleurs. L'essentiel de leur patrimoine est constitué de logements sociaux. L'État est propriétaire de 90% des terres et seulement 4,3% du territoire étaient cadastrés fin 2007. Les 95,7% restants sont soumis aux dispositions du Code des Domaines de l'État. Cette situation, supportable dans un contexte de croissance modérée de la population, est devenue un handicap avec l'explosion démographique, le développement des activités induites par le Centre Spatial Guyanais et le développement de l'agriculture. L'inégale répartition de la population et sa concentration sur la bande littorale rendent le foncier rare et son prix très élevé. De plus, lorsque l'État met à disposition de nouveaux terrains, ceux-ci ne sont pas constructibles et leur viabilisation incombe souvent à l'aménageur. Toutefois, des efforts ont été menés sur le foncier aménagé via l'EPAG, la SENOG et la SENSAMAR, dans le cadre de l'utilisation du fonds régional d'aménagement foncier urbain (FRARU) alimenté par l'État, ainsi que par les Conseils Régional et Départemental. Ces efforts conjugués ont donc, malgré tout, conduit à une augmentation de la mise à disposition de terrains constructibles.

À La Réunion...

Quarante et un quartiers font l'objet d'actions publiques particulières pilotées par la DJSCS, ces quartiers prioritaires sont répartis sur l'ensemble de l'île et plus de 240 000 personnes y résident. Ces quartiers couvrent des populations variables. A Saint Denis, le plus peuplé d'entre eux compte 37 000 habitants, à Saint Pierre 16 000. A l'opposé, certains CUCS ne couvrent que des petits quartiers comptant moins de 2000 habitants. En termes d'urbanisation, les CUCS se différencient également par une densité très variable allant de 12000 habitants au kilomètre carré (ZUP du Port) à 300 habitants (Ste Anne) ; un cas particulier : la totalité du territoire de la commune de Trois-bassins constitue un seul quartier CUCS. Le taux de chômage dans les CUCS atteint 34% alors qu'il est de 29% sur l'ensemble de l'île ; 45% des ménages vivent de bas revenus et près de 50% des assurés sociaux sont bénéficiaires de la CMU. Ces quartiers se caractérisent par une proportion de logements sociaux deux fois plus importante que dans toute l'île (36% contre 18%) et près de 70% du parc locatif est concentré dans ces quartiers, souvent sous forme d'immeubles collectifs, ce qui impacte sur la densité de population. En revanche, contrairement à de nombreux CUCS, la population des CUCS à La Réunion ne présente pas de taux supérieurs

à la moyenne en termes de familles nombreuses ou de retard scolaire. L'INSEE, dans le cadre de l'étude menée en 2009 pour l'ex-DRIV et le CR-CSUR, a identifié quatre groupes de quartiers CUCS :

- l'habitat social du nord-ouest : il couvre 89 000 habitants dans huit quartiers et se situe près de Saint Denis et du Port. Bénéficiant des pôles d'emploi de proximité, les résidents connaissent des conditions de vie similaires à l'ensemble des Réunionnais. Ce groupe se caractérise davantage par une densité de population qui occasionne nuisances et insécurité (6 000 habitants au km²).
- les quartiers populaires du sud et de l'est : ces quinze CUCS qui abritent 85 000 habitants présentent un taux de chômage élevé (37%) et dont près de la moitié des ménages vivent de bas revenus. Malgré une certaine hétérogénéité entre ces quartiers, ils présentent tous une situation économique et sociale difficile.
- les cités de grande précarité économique : ces sept quartiers se concentrent dans le sud de l'île et sur la commune du Port et 35 700 personnes y résident. Ils accusent un taux de chômage avoisinant les 45% et les ménages à bas revenus y sont largement majoritaires (56%). Ces quartiers se caractérisent par une très forte densité (5 000 habitants au km²) dans un parc social représentant 46% des logements et une jeunesse de la population (35% ont moins de 18 ans).
- les territoires de mixité sociale : ces huit quartiers, rassemblant 31 000 habitants (dont la commune des Trois-Bassins) ne présentent pas une situation différente de celle de l'ensemble de l'île. Seuls 5% des logements en moyenne appartiennent au parc locatif social. Il présente une relative mixité sociale n'excluant pas l'existence d'îlots de précarité au sein d'un même CUCS.

Les CUCS de La Réunion présentent donc une situation contrastée mais entendent répondre à une croissance démographique soutenue (35% de la population réunionnaise a moins de 20 ans) et à un chômage qui reste endémique (29%). L'île comptera un million d'habitants en 2030 et voit son tissu urbain se modifier, avec des processus de décohabitation et d'acculturation rapide, qui nécessitent des programmes ambitieux et innovants de production de logements et d'amélioration du cadre de vie.

C'est dans cet objectif que quatre opérations de rénovation urbaine sont actuellement en cours d'exécution (une cinquième, celle de Saint-Benoît étant en phase de clôture) :

	Signée le	Montant	Observations
Le Port	Octobre 2007	70 727 K€	
Saint-André	Novembre 2009	85 583 K€	<i>La commune s'est engagée sur un quota d'insertion de 10%. À ce jour plus de 60.000 heures d'insertion ont été réalisées. La gestion urbaine de proximité a été initiée par l'équipe CUCS dès 2007</i>
Saint-Benoît	Décembre 2004	75 623 K€	<i>La convention GUP est pilotée par le chef de projet ANRU. Le chef de projet CUCS y est pleinement associé. Une régie de quartier agit sur place pour assurer l'après ANRU</i>
Saint-Denis	Novembre 2009	129 758 K€	<i>Une étude a mis en avant des dysfonctionnements importants en termes de gestion urbaine de proximité</i>
Saint-Pierre	Octobre 2007	125 009 K€	<i>Tous les acteurs sont réunis régulièrement, y compris les adultes-relais et les habitants. L'objectif social est mis au premier plan par la commune.</i>

Les disfonctionnements de ces quartiers mettent également en évidence le fait que le modèle d'habitat produit en « logement social » classique crée une rupture importante dans la façon d'habiter. Si cette rupture est bénéfique en termes d'accès au logement et de qualité technique, elle entraîne avec elle une perte des repères culturels, des usages et des ressources alimentaires qui se sont organisés et développés autour des espaces de vie domestique. Cette perte d'identité créole a dans le cas de La Réunion trois facteurs aggravants :

- la rapidité de la mutation,
- la forte identité de l'habitat traditionnel,
- le fait que dans un contexte de dénuement, l'habitat focalise les besoins d'ancrage et de considération.

Rappelons-nous les problèmes (et conflits) d'usage posés par les HLM aux immigrés nord-africains dans les années 60 !

L'exemple des opérations Pavillon et Kalisté prenant en compte les modes de vie et d'occupation de l'espace des habitants présente un intérêt significatif du point de vue de l'insertion dans le territoire et de l'adhésion des habitants. L'opération Pavillon à Saint-Louis, concernant la construction de 40 logements sociaux locatifs collectifs, s'est réalisée dans le respect des usages des habitants. Elle a permis de travailler l'aménagement des logements mais également l'aménagement des espaces extérieurs dans le sens de la conservation de la distinction (et de la symbolique d'usage) entre la cour avant et la cour arrière, tout en veillant à perpétuer le lien et l'attachement des Réunionnais à la terre. Dans la même perspective, l'opération Kalisté (60 logements locatifs sociaux collectifs) s'est attachée à une architecture répondant à ces modes d'habiter, en prévoyant l'usage de jardins familiaux et une certaine souplesse entre l'extérieur et l'intérieur. Ces deux opérations, n'ont pas coûté plus cher que d'autres. Leur réalisation montre que la prise en compte des modes d'habiter spécifiques locaux peut permettre une adhésion des populations à travers des programmes

de construction collectifs mettant en œuvre une résidentialisation respectueuse des usages culturels et sociaux. Ce qui favorise le lien social et l'attachement au quartier.

À Mayotte...

Il n'existe pas, dans le cas de Mayotte, de découpage des communes en quartiers prioritaires. La politique de la ville intervient à l'échelle de communes entières. Neuf communes sur dix-sept ont signé un CUCS. De même, on constate la quasi-absence de dispositifs de rénovation urbaine : seul le quartier de Mgombani à Mamoudzou a été identifié comme ZUS en 2008 et bénéficie d'un Projet de rénovation urbaine. Cependant, on relève que les communes classées CUCS ne présentent pas d'écarts conséquents avec les autres communes, que toutes présentent des conditions socio-économiques difficiles pour la population, avec notamment un taux d'habitat précaire qui varie de 15% (Mtsamboro, CUCS) à 59,9% (Dembeni, non CUCS). On relève d'ailleurs que de nombreuses communes présentant un taux particulièrement élevé d'habitat précaire ne bénéficient pas d'un CUCS (Koungou, Dzaoudzi, Ouangani, Bandraboua, etc.). Comme évoqué plus haut, la part du logement social est minoritaire à Mayotte, dans les quartiers prioritaires comme ailleurs. Contrairement à la métropole, les quartiers de logements sociaux sont des quartiers récents qui ne connaissent pas de concentration de problèmes. La concentration de populations en situation économique et sociale difficile se trouve essentiellement dans les zones de logements précaires et insalubres.

Le PRU de Mgombani prévoit la reconstruction de logements et la rénovation de cases, la construction de LLS (logements locatifs sociaux) et de LLTS (logements locatifs très sociaux), ainsi que du logement locatif privé, soient 249 logements. Ce quartier présente la spécificité d'être le seul à avoir bénéficié d'un travail sur l'urbain en 1995. Il n'a cependant jamais été achevé. Une telle action se heurte, notamment, aux difficultés de mise en œuvre des processus de relogement pour toute une partie de la population (immigrés sans-papiers, ménages non-concernés par l'allocation logement,...).

D. Quelques éclairages sur les problématiques spécifiques et sur les interrogations des quatre DOM

Les quatre Régions d'Outre-Mer concernées se distinguent toutes par une organisation spatiale particulièrement polarisée et une forte attractivité littorale. Mais plus encore, leur spécificité tient d'une part à la porosité entre rural et urbain, d'autre part à la rapidité du basculement d'un mode de vie à l'autre, imparfaitement intégré par nombre de familles : en peu d'années, les familles ont dû abandonner leur mode de vie usuel, pour vivre en collectif sous les effets inflationnistes de la démographie, du coût du foncier, du rattrapage structurant (établissements scolaires, routes, antennes administratives mais également

zones organisée d'habitat, etc.) et du chômage. Or, le logement collectif social entraîne un changement radical des modes d'habiter avec de lourdes conséquences sur la vie familiale, sur la capacité d'autosubsistance, sur les occupations, sur les cercles de contrôle des enfants... Cette rupture à laquelle s'ajoutent la collectivisation et la verticalisation de l'habitat, associées à l'oisiveté due au chômage structurel, porte en elle les germes d'une agressivité sociale qui peut déboucher sur des violences urbaines et des conflits exacerbés de voisinage. Le rapport au lieu, au quartier, au voisinage ainsi que les rapports de politesse et les espaces de valorisation sont ainsi profondément modifiés.

Il s'agit donc, au cœur de ces enjeux, d'assurer la qualité de vie, de service et d'habitat à l'échelle des quartiers prioritaires. La politique de la ville peut être initiatrice de projets transversaux et intégrés autour d'enjeux rénovés de centralité et de complémentarité, générant flexibilité des usages et sociabilisation des habitants, luttant contre les phénomènes de repli, de défense et d'enclos mais soutenant et renforçant simultanément l'initiative populaire et les nouvelles solidarités.

Cependant, le projet urbain ne peut compenser, à lui seul, les défis sociétaux qui perdurent ou se développent dans les quartiers : errance et relégation sociale, exacerbation des individualismes, ségrégations multiformes, replis communautaires, disparition des traditions de respect et de solidarité, violences soudaine.

La Réunion, par exemple, avec ses enjeux de développement se retrouve face à un besoin quantitatif similaire à celui de la métropole dans les années soixante. Avant d'être amené à en constater les mêmes conséquences - et les mêmes coûts induits- il est indispensable de réinterroger en amont les pratiques et concepts mis en œuvre.

Pourtant la majorité des habitants des quartiers prioritaires y sont attachés et n'estiment pas dévalorisant d'y habiter, mais le « plaisir d'y vivre » dépend de certains éléments qui ont un impact important : la qualité architecturale et des espaces publics, la vie associative, la dynamique municipale, les opportunités de rencontres. Le bénéfice d'une conjugaison d'interventions sur le volet social et le volet urbain y prend toute sa dimension : il en ressort notamment que la satisfaction des habitants s'est accrue depuis 2007 (comme le rapportent les chefs de projet de quartier mais également l'INSEE) et la plupart des quartiers sont plus paisibles. Mais cette conjugaison doit être organisée et hiérarchisée : ainsi nous constatons que les trop rares opérations ANRU actuelles qui répondent simultanément aux attentes sociales et urbaines sont celles dans lesquelles les missions respectives du chef de projet CUCS et du chef de projet ANRU sont bien définies et quand un référent principal a été désigné et qu'il est en capacité de diriger et de coordonner l'ensemble des métiers et des contributions techniques et financières.

1. Les freins aux avancées urbaines et sociales, quelques exemples emblématiques

Si l'on dit à la Réunion qu'il est difficile pour tous de trouver à se loger, quel que soit le type de logement ou d'occupation, et extrêmement difficile si on ne dispose que de faibles revenus - ce constat peut être fait, à des nuances près, de façon générale dans les DOM. Les raisons en sont :

- la rareté de l'espace constructible,
- le foncier onéreux à l'achat et à l'aménagement,
- le manque d'infrastructures existantes ou suffisantes.

A cela s'ajoutent des phénomènes tels que :

- le faible nombre d'entreprises ne permettant pas une maîtrise des coûts de construction,
- des appels d'offres infructueux et des faillites,
- des délais de procédure longs (dossiers d'instruction seule de ZAC estimés entre 12 à 18 mois à La Réunion),
- une certaine rigidité des modes de financement (LBU et FRARU, principalement)
- des contextes particuliers comme la défiscalisation privée qui accentue la surenchère des prix,

En résulte l'existence de marchands de sommeil et la persistance d'un bâti délabré qu'on loue aux populations migrantes, un recours récurrent à l'habitat spontané, un éparpillement de l'habitat insalubre... À La Réunion, 1782 sites sont en ZHPI : 45% de 2 à 4 logements, 41% de 5 à 15 et 14% au-delà.

Parmi les outils disponibles pour faire face à ces constructions informelles, la procédure de RHI, bien que déterminante, connaît des difficultés d'application sur les territoires concernés, notamment des délais trop longs, des financements fluctuants (80% de l'État et 20% des communes, or la plupart des communes ont très peu de moyens en investissement), des relogements intermédiaires difficiles à réaliser dans un contexte aussi particulier (carence en offre de logements).

Le LES, qui favorise en théorie la mise en œuvre du droit au logement car il permet de respecter les modes d'habiter créoles et apporte un statut social aux accédants, n'est pas *a contrario* dénué d'effets secondaires (« élitisme » dû à l'étroite éligibilité, remboursements variables selon les revenus, consommation du foncier...) comme soulignés plus haut. Sans parler des coûts croissants de construction, l'étrécissement du choix résidentiel, la sélection du résident accepté (social) ou acceptable (privé) et certaines pratiques délictueuses sont autant d'effets indirects qui fragilisent *in fine* l'égalité devant le droit au logement.

Par ailleurs, les quartiers populaires ont des niveaux d'équipement collectif inégaux. On peut noter des exceptions positives mais, tout particulièrement quand ils sont « spontanés », ils nécessitent d'importants travaux de remise à niveau qu'il s'agit ensuite d'entretenir et de préserver.

Nous sommes là au cœur des enjeux de la Gestion Urbaine de Proximité, démarche qui a l'ambition de transformer un quartier « délaissé » en espace de vie partagé et cogéré.

2. Les perspectives urbaines

L'exemple de la Réunion - où beaucoup d'anciennes ZAC sont aujourd'hui en quartier prioritaire CUCS, certaines en ZUS et quelques-unes en ANRU, auxquels s'ajoute parfois une zone RHI – pose le problème de la maîtrise consciente du développement territorial et de son coût global et de la difficulté à inscrire les procédures et les logiques individuelles dans une finalité solidaire de développement social. Ainsi, lorsque les RHI sont incluses dans un quartier CUCS, la MOUS gère les besoins globaux et les situations individuelles d'accès au logement et le chef de projet CUCS impulse les actions collectives complémentaires qui s'avèrent indispensables pour réhabiliter simultanément la situation sociale et faciliter l'adhésion des habitants.

Le CUCS représente donc un bon outil pour conjuguer le social et l'urbain, l'un étant de fait la finalité de l'autre. Actuellement cette approche intégrée n'est envisagée systématiquement que dans le cadre des opérations de rénovation urbaine portée par l'ANRU.

Cela implique également que l'association des habitants au projet urbain, à l'échelle de la ville ou des quartiers (via des forums urbains, des conseils de quartiers ou des ateliers populaires...) et que les actions d'insertion et l'accès à l'emploi (chantiers d'insertion, projets d'économie solidaire...) ne restent plus des initiatives isolées et s'intègrent dans une approche globale.

Ainsi à Mayotte, repenser la RHI se conçoit actuellement comme une démarche globale associant les impératifs de traitement de l'insalubrité, d'amélioration du bâti existant et de production de logements notamment sociaux, de requalification urbaine et de traitement du foncier. L'enjeu est important : redonner au quartier sa place dans la ville, lui permettre de contribuer à son propre développement et apporter à ses habitants progrès social, perspectives d'emplois et accès à un logement décent. Cet objectif ne peut être atteint qu'avec une approche pertinente de la MOUS dans les deux dimensions de la maîtrise d'œuvre et de l'accompagnement social.

Que ce soit dans les RHI ou dans les opérations ANRU, dans les DOM – comme en métropole - l'articulation entre intervention urbaine et intervention sociale est insatisfaisante. On peut souligner notamment, en ce qui concerne la gouvernance ou le pilotage, les différences de culture professionnelle, de position structurelle et de moyens entre les acteurs.

Pourtant une politique urbaine équilibrée impliquerait qu'à chaque programme de développement urbain soit associé un programme d'accompagnement social, élément d'autant plus essentiel dans les cas de mutations urbaines qui risquent d'être mal assimilées par la population.

Conclusion

La situation de l'habitat et des problématiques qui lui sont liées (services sociaux, infrastructures, emploi, immigration, santé et éducation) est très contrastée selon les DOM. Si la situation de la Martinique semble plus stabilisée, Mayotte et, dans une moindre mesure, la Guyane, présentent des indicateurs alarmants, notamment en termes d'enclavement, d'habitat insalubre et précaire et de conditions socio-économiques des populations. Pour tous ces départements, à différentes échelles, l'habitat est une des variables traduisant une situation sociale (illettrisme, déscolarisation, planning familial, monoparentalité) et économique (absence d'emplois, faiblesse du tissu entrepreneurial et industriel) marquée par la paupérisation de pans entiers des sociétés locales.

Il semble dès lors primordial de renforcer les programmes de rénovation urbaine, tels que ceux soutenus dans le cadre de l'ANRU, intégrant des volets sociaux, éducatifs et économiques, seuls à même de permettre une redynamisation des territoires. L'urgence de la situation de l'habitat ne doit, en effet, pas se faire au détriment de programmes visant à développer le volet humain de ces rénovations. Les exemples de projets qui s'inscrivent dans des démarches innovantes en termes d'environnement, de participation des habitants et respectueuses des modes de vie et d'habiter des populations, démontrent que, dans la durée, ces programmes peuvent s'avérer financièrement rentables et contribuent à renforcer le lien social et des identités collectives mises à mal par les transformations brutales et profondes de sociétés en voie **d'urbanisation rapide**.

Le problème qui se pose à l'habitat est une parfaite illustration de la désarticulation qui touchent les sociétés domiennes. La question s'y écrit d'abord en ces termes : s'agit-il de rechercher l'assimilation ou la mise à profit des différences ?

Malgré leurs particularités historiques, urbaines et sociales, les DOM poursuivent - comme la métropole - trois grands objectifs en termes d'habitat : la rénovation urbaine, qui ne touche pas seulement les grands ensembles mais aussi des quartiers insalubres ; la production accélérée de logements, surtout sociaux ; enfin le développement de l'accession à la propriété. Même si les problématiques sont difficiles, il est, *a contrario*, intéressant de noter des avancées indéniables et, plus particulièrement, les opérations « pilotes » qui ont mis en œuvre des solutions adaptées à ces territoires isolés et précarisés où l'habitat a une valeur symbolique et communautaire. Ces expériences montrent que la situation des DOM appelle

des projets urbains et architecturaux particulièrement nuancés et affinés face à la pénurie de foncier et à la nécessaire densification.

Deux objectifs issus de ce travail peuvent d'ores et déjà être proposés :

- **Répertorier les exemples de solutions innovantes et opérationnellement efficaces. Les centres de ressource pourraient mener cette tâche en collaboration avec les DEAL, les CAUE et les ordres des architectes.**
- **Analyser les solutions et outils relatifs au droit au logement que les DOM sont amenés à mettre en application face à un contexte aussi tendu, pour renforcer l'efficacité des actions.**

III. Synthèse Gouvernance

A. Historique comparé de la politique de la ville entre les DOM

Il faut noter que la politique de la ville a été plus tardivement déclinée dans les DOM et que les DOM sont demeurés longtemps dans l'attente d'une réflexion plus approfondie sur les spécificités et enjeux de leurs territoires en matière de développement social et urbain.

Par ailleurs, les grèves générales de 2009 dans les Antilles et en Guyane et leurs suites ont imposé un nouveau cadre pour appréhender les questions de gouvernance et de cohésion sociale.

Par ailleurs, les Etats Généraux de l'Outre-Mer ont permis d'ouvrir un nouvel espace de réflexion contribuant à la définition d'axes en adéquation avec les enjeux de l'Outre-Mer. Ce bouillonnement d'idées et de perspectives a conduit à la mise en place d'un Conseil Interministériel de l'Outre-Mer (CIOM) en novembre 2009. 137 mesures destinées à refondre la politique menée par le Gouvernement à l'égard de l'Outre-Mer ont été adoptées par le CIOM. Certaines sont directement reliées aux préoccupations de la politique de la ville, d'autres concernent l'évolution institutionnelle et au développement du territoire et l'impacteront indirectement à terme.

Guyane

La gouvernance de la politique de la ville en Guyane a été fortement tributaire de son positionnement fonctionnel au sein de la Direction Départementale de l'Équipement (DDE). En 2004, le responsable de la sous-direction des constructions publiques au sein de la DDE était positionné comme DRIV et accueillait la cellule politique de la ville dans son service. Ce choix d'organisation était favorable au suivi de la politique de la ville. Le service disposait alors de ressources permettant au DRIV d'assurer pleinement ces nouvelles fonctions.

L'évolution du service en 2007 a conduit au glissement de la cellule politique de la ville vers un service plus étoffé (habitat, urbanisme, aménagement et construction) et à un positionnement moins favorable qui tendait à diluer la politique de la ville et sa gouvernance. Le DRIV était désormais à la tête d'un service aux missions élargies et ne pouvait se consacrer que très partiellement au volet politique de la ville. Par ailleurs ce service disposait de moyens sous dimensionnés (trois agents) si l'on considère l'ampleur des missions de suivi (7 PRE, 4 ASV, CLSPD, comités techniques des CUCS, Adultes Relais, FIPD...).

Cette organisation fonctionnelle a eu tendance à renforcer la place de l'instruction des dossiers au détriment de la gouvernance. Le phénomène s'est accentué avec la signature des CUCS pour lesquels les procédures et crédits à mobiliser nécessitaient une forte technicité. Celle-ci tend à réduire l'enjeu de la politique de la ville à ses outils, les modes opératoires risquant de prendre le pas sur la gouvernance et la stratégie.

Cette dilution du DRIV et du rôle de pilotage qu'il pouvait exercer ont été interrompus par une mesure centrale prise par le CIOM pour la politique de la ville dans les DOM, qui symbolise une nouvelle approche de la gouvernance et rapproche les DOM de la métropole de ce point de vue. La création de la fonction de sous-préfet en charge de la cohésion sociale et de la jeunesse, délégué territorial de l'ACSé, se substituant donc au DRIV) se rapproche en effet de celle de sous-préfet ville.

Avec la nomination d'un sous-préfet en charge des questions de la politique de la ville, l'arrivée d'un délégué du préfet en avril 2010, et la création de la DJSCS, support du service politique de la ville, une nouvelle cartographie institutionnelle de la politique de la ville et de sa gouvernance a été mise en place en Guyane, ainsi qu'une nouvelle organisation qui s'illustre aujourd'hui par une certaine bicéphalie entre préfecture et DJSCS et qui peine à articuler décision et instruction.

Il faut cependant souligner que la nomination d'un sous-préfet en charge des questions de cohésion sociale et de jeunesse repose la question de la gouvernance de la politique de la ville en Guyane et permet d'éclairer l'action de l'Etat local sur les politiques de cohésion sociale. Dans le même sens, le sous-préfet en charge de la cohésion sociale et jeunesse devient l'interlocuteur privilégié et unique pour l'arbitrage des dossiers relevant de la politique de la ville.

Mayotte

La mise en œuvre de la politique de la ville à Mayotte est récente, et s'inscrit dans une histoire institutionnelle marquée par l'évolution du statut de l'île et sa départementalisation. Le délégué adjoint de l'ACSé (le sous-préfet délégué à la cohésion sociale et à la jeunesse) coordonne directement la politique de la ville dans le contexte spécifique d'une géographie prioritaire à l'échelle communale sans déclinaison par quartier. En 2006, il existait une géographie contractuelle de la politique de la ville, par le biais des contrats de ville signés sur cinq communes, en 2007, les premiers CUCS sont signés par dix communes dont neuf renouvelleront leur contrat sur la période 2011-2014.

Avec la mise en place des CUCS, l'équipe du sous-préfet comporte désormais deux délégués du préfet. Depuis décembre 2011 ils se sont répartis les tâches en fonction des territoires, mais tous deux travaillent sur la commune de Mamoudzou, plus grande commune de l'île, qui représente une charge plus importante.

Les chefs de projet CUCS ont la charge de la coordination du CUCS sur leur commune, assistés par les adultes-relais.

Martinique

La politique de la ville en Martinique est portée par le Préfet au niveau de l'Etat avec un délégué territorial adjoint à l'ACSé (DJSCS), un délégué territorial adjoint à l'ANRU (DEAL). Une Sous-préfète est également en charge de la cohésion sociale et de la jeunesse. Elle est assistée de deux délégués du Préfet pour les territoires en politique de la ville : Lamentin et Fort de France et une chargée de mission « lutte contre illettrisme. »

La DJSCS a plutôt un rôle d'instruction des dispositifs et d'approche technique dans le cadre de la Politique de la ville.

Les services de l'Etat sous l'impulsion de la Sous-préfète ont mis en place un Comité de coordination de la Politique de la ville entre services de l'Etat, présidé par le Préfet. Ce comité a pour objectif de coordonner les dispositifs, faire le point sur les avancées et les financements, les relations entre acteurs et la mobilisation du droit commun.

Un état des lieux des associations de la politique de la ville, réalisé par le Centre de ressources, montre que bon nombre de ces associations (150 sur 300) reçoivent des crédits spécifiques. Beaucoup d'entre elles se sont professionnalisées (ou sont en voie de le faire) et remplissent une mission de service public. Elles font face à des difficultés en termes de versement de subventions (avec des conséquences sur l'émergence et la reconduction des actions) et sont fortement dépendantes des financements de la politique de la ville .

La Politique de la ville en Martinique a aussi un rôle d'innovation. En effet, les financements spécifiques permettent :

- que des actions se fassent sur des territoires où le droit commun formule peu de réponses;
- une prise de risque dans la mise en capacité des habitants et des associations à répondre aux besoins de publics spécifiques en direction desquels des actions peuvent être mises en place.
- un rôle d'expérimentation permettant le transfert de « bonnes pratiques » vers d'autres territoires confrontés aux mêmes problématiques urbaines et sociales. Ce transfert d'expériences et parfois de compétences est l'un des rôles majeurs du Centre de ressources.

La Réunion

Au titre de la politique de la ville, le Préfet est délégué territorial de l'ACSé et de l'ANRU. Son rôle consiste essentiellement à veiller à l'articulation de la politique de la ville avec les autres services de l'État, en s'appuyant sur le sous-préfet en charge de la cohésion sociale et de la jeunesse et les sous-préfets d'arrondissement (notamment dans le cadre des réunions calendaires du Comité de l'administration régionale)

Néanmoins, on constate d'année en année une réduction de la participation des services déconcentrés à la politique de la ville menée dans les quartiers. Ne subsistent principalement que les liens tissés par les acteurs au contact direct avec la population et un partenariat sur des dispositifs spécifiques (OVVV, chantiers d'insertion, etc.).

A l'inverse, on constate un développement du partenariat autour de certaines approches thématiques matérialisées par des plateformes pilotées par les Sous-préfets.

En 2007, un nouveau cadre contractuel de la politique de la ville a été mis en œuvre avec la signature du contrat urbain de cohésion sociale, renforcé en 2008 par la nomination de 4 délégués du Préfet (avec des attributions territoriales : Nord, Est, Ouest et Sud) dans le cadre du plan Espoir Banlieues.

B. Le pilotage de la politique de la ville et les dispositifs

1. Le rôle des délégués du préfet

Les délégués du préfet sont des acteurs clefs de l'action de l'Etat dans la mise en œuvre de la politique de la ville. Sous l'autorité hiérarchique du Préfet, ils ont vocation à intervenir sur l'ensemble des thématiques concernées par la politique de la ville (habitat et cadre de vie, éducation, emploi, prévention de la délinquance, santé, culture, lien social, etc.) et à travailler en proximité sur le territoire avec les services de l'Etat, les collectivités locales, les élus et les associations. Ils peuvent émettre un avis sur les demandes de subvention relevant de la politique de la ville. Leur champ d'action concerne l'ensemble des politiques mises en œuvre par l'Etat dans les quartiers prioritaires, pour lesquelles ils peuvent apporter un point de vue spécifique, à la fois transversal et territorial, sur les différents projets pouvant bénéficier d'un appui de l'Etat.

Ils sont également référents dans le cadre des projets de rénovation urbaine et associés à leur articulation avec les CUCS, notamment pour le volet social et pour la GUP, et peuvent être consultés sur les dossiers présentés par les porteurs de projet.

Selon les départements, leur fonction et leur mission diffèrent. Le rôle et le positionnement des délégués du préfet, ainsi que leurs champs d'action, les moyens mis à disposition traduisent des modalités de gouvernance différenciées, qui ont un impact sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions.

En Guyane, seul un poste, sur les trois prévus dans la dotation, est actuellement pourvu. Le délégué est fonctionnellement rattaché au Sous-préfet à la cohésion sociale et à la jeunesse pour lequel il assure une mission d'appui administratif.

L'absence de moyens humains affectés au Sous-préfet a pu conduire à un glissement de tâches, la mission du délégué du préfet s'orientant alors principalement sur l'organisation administrative et financière des programmations CUCS.

A Mayotte, outre la mise en place des CUCS et l'arrivée de l'ACSé, une équipe de deux délégués du préfet a été mise en place. Ils remplissent une multitude de missions : ils doivent à la fois s'assurer de la mise en œuvre des directives nationales et animer l'équipe Politique de la ville, mais aussi analyser les dossiers de demande de subvention et gérer le budget alloué par l'ACSé, même si la partie strictement financière revient à la Direction de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DJSCS). La gestion du dispositif politique de la ville par l'ACSé début 2012, les a conduits à renforcer leur présence sur les territoires, pour accompagner les chefs de projet dans les programmations contribuant ainsi à améliorer l'ingénierie des projets, mais aussi à prendre en charge une grande partie du suivi administratif des dossiers.

En Martinique, l'action de l'Etat pour la politique de la ville repose principalement sur deux délégués, rattachés au Sous-préfet à la cohésion sociale et à la jeunesse. Ils sont chacun en charge d'un territoire en politique de la ville : Fort de France et Lamentin. Aujourd'hui, leur rôle s'avère indispensable, par un travail en binôme avec les coordinateurs CUCS qui sont les responsables de ces dispositifs. Ils contribuent à l'ingénierie de projets, sont identifiés par les associations et les partenaires institutionnels comme référents et jouent un rôle essentiel dans le lancement, la mise en place, l'animation, et l'évaluation de nouveaux dispositifs (ASV, GUP, clause d'insertion, ZFU,...).

A La Réunion, quatre délégués du préfet sont en charge de la politique de la ville, avec une affectation territoriale, par dérogation, par arrondissement. Ils travaillent en collaboration étroite avec la DJSCS et le centre de ressources.

Jusqu'en décembre 2010, l'activité des délégués du préfet était rattachée directement à la DRIV. La conduite de la politique de la ville a alors été transférée au Sous-préfet chargé de mission « Cohésion sociale et jeunesse ». En 2011, lors de la réorganisation des services de l'État, les missions de la DRIV et l'encadrement des délégués du préfet ont été confiés à la DJSCS, qui abrite maintenant également le CR-CSUR et qui en assure la présidence.

2. Les chefs de projets et coordonnateurs de dispositifs de la politique de la ville

Une fois encore, on constate des différences de positionnement des chefs de projets ou des coordonnateurs de dispositifs, traduisant des différences dans les modes de gouvernance et dans les engagements des différents acteurs institutionnels dans les actions relevant de la politique de la ville.

En Guyane, le faible nombre de chefs de projet et de coordonnateurs de dispositifs de la politique de la ville ne permet pas la production d'une analyse systémique du pilotage de la

politique de la ville, même si on peut dégager des profils d'organisation. Il n'existe pas de modèle arrêté pour le pilotage de la politique de la ville au sein des collectivités.

Cinq communes bénéficient d'un CUCS. Elles disposent toutes d'un chef de projet unique à la tête d'une équipe opérationnelle composée de chargés de mission. Si le chef de projet peut être le maître d'œuvre naturellement désigné pour le pilotage de la politique de la ville de projet, il n'est pas toujours le pilote de l'intégralité des dispositifs. Les dispositifs CLSPD et PRE illustrent souvent ce choix d'organisation segmentée. D'autres communes privilégient l'internalisation de l'ensemble des dispositifs afin de disposer directement de tous les leviers d'action sur un quartier (santé, éducation, prévention de la délinquance...). Certains dispositifs relèvent d'autres services communaux ou d'autres structures juridiques. L'histoire et l'antériorité de la prise en compte des questions de cohésion sociale, l'action du droit commun sur les quartiers en décrochage, l'ancienneté de la contractualisation avec l'Etat, conditionnent la forme d'organisation de la politique de la ville au sein de la collectivité et le positionnement des professionnels.

Nous pouvons également remarquer que les services politiques de la ville portent des dispositifs qui relèvent « naturellement » du droit commun, comme les RHI, les régies de quartier et les offres de loisirs périscolaires. Ces particularités traduisent à la fois la capacité d'un chef de projet à utiliser le CUCS comme un support au développement de la commune qu'une faiblesse des services de droit commun.

Cette capacité d'adaptation des services politique de la ville en Guyane se retrouve également dans les territoires d'intervention. La géographie prioritaire ne concentre pas la totalité des populations précaires de la commune et conduit les équipes à repousser les périmètres d'intervention.

Ces observations appellent une réflexion de fond sur les questions de développement social et urbain en Guyane. Une réflexion qui soit s'inscrire dans l'élaboration d'un projet de territoire à l'échelle du territoire communal et en maillage avec le droit commun.

En Martinique les chefs de projets consacrés à la Politique de la ville sont au nombre de cinq, en majorité contractuels. Ils sont positionnés au sein de la chaîne administrative communale et il manque parfois d'acteurs territoriaux plus axés « terrain ».

Il existe également une quarantaine de chefs de projets thématiques (Développement économique et Insertion, Prévention, Aménagement urbain, Réussite Educative, Santé, Culture) qui participent directement aux dispositifs de la politique de la ville.

A Mayotte, les chefs de projet CUCS (9) ont pour tâche de coordonner les actions politique de la Ville dans le cadre du CUCS de leur commune. Ils travaillent en binôme avec les adultes relais. Le chef de projet, référent sur son territoire, est souvent l'interlocuteur central vers lequel se tournent une multitude d'acteurs et peut être amené à dépasser les strictes limites de la politique de la ville pour venir soutenir des actions, aider au montage de projets, à la rédaction de ceux-ci, à la recherche de fonds...

La Réunion compte environ 70 chefs de projet. L'action des chefs de projet est très variable selon leur positionnement au sein de l'appareil municipal.

Les recrutements démontrent que, pour certaines collectivités, la politique de la ville se restreint à un outil d'accompagnement social. Les compétences demandées sont passées de l'ingénierie urbaine au travail social, avec une exigence moindre sur le niveau de formation, souvent par nécessité budgétaire. Ainsi, dans les plus petites communes, des agents de développement ou des adultes-relais ont des tâches qui relevaient auparavant de la fonction de chef de projet.

Plusieurs points problématiques peuvent être soulevés quant au rôle et aux attributions des chefs de projet :

- le caractère chronophage du volet administratif de leur tâche : l'instruction des appels à projet empiète sur leur mission d'ingénierie avec les acteurs de terrain, au détriment donc d'une démarche participative et qualitative ;
- un *turn-over* important des personnels : le suivi des projets est perturbé par le départ de chefs de projet ou coordinateurs qui ne sont pas toujours remplacés ou pour lesquels il n'existe pas de phase de transition. Ce *turn-over* constitue également une déperdition importante dans la connaissance fine des acteurs de terrain, la mobilisation des réseaux et la participation des habitants ;
- la nécessité d'un renforcement des capacités des équipes : les changements dans les dispositifs de la ville et la constante évolution des modes de gouvernance rendent indispensables une formation régulière des personnels. En outre, les chefs de projet rencontrent souvent des difficultés de recrutement, en raison de l'insuffisance de personnel compétent sur place ;
- le positionnement institutionnel ambivalent des chefs de projet : employés par les collectivités locales, les chargés de projet n'en sont pas moins mandatés pour remplir une mission d'utilité publique relevant des compétences de l'Etat.
- la précarité du statut (ils sont en CDD d'un an renouvelable à La Réunion) : cette précarité a un impact à la fois sur l'implication des chefs de projet dans leur mission, sur la pérennisation des actions et des relations instaurées sur le terrain avec l'ensemble des acteurs, et sur le niveau de qualification des postulants ;
- l'absence de chefs de projet dans les instances de décision et dans les comités de coordination mis en place au niveau préfectoral ou des collectivités locales, ce qui ne

permet pas une remontée des informations concrètes issues de leur connaissance du terrain. Ils ne sont que rarement associés à la gestion globale du territoire sur lequel ils interviennent. Là encore, on déplore un défaut de reconnaissance de leur rôle essentiel de référent local.

Les conditions de travail des chefs de projet sont très variables d'une collectivité à l'autre car leur mission se situe à la rencontre de plusieurs logiques :

- les compétences thématiques de l'État et les compétences territoriales de la collectivité,
- des réponses usuelles verticales à un problème qui cumule plusieurs causes, comme celui de l'échec scolaire
- un emploi géré par la collectivité mais avec des interventions encadrées par l'État,
- des moyens aléatoires pour agir sur des situations qui nécessitent du temps et de la constance,
- un champ d'action restreint face à des partenaires qui ont compétence sur la totalité du territoire,
- un partenariat de proximité, qui se développe plus facilement de personne à personne que de structure à structure.

L'ambition des chefs de projet est d'être reconnus comme spécialistes du développement social et urbain, au service de tous les quartiers anciens et nouveaux. Le travail effectué par les chefs de projet dans le cadre de la politique de la ville pourrait aider au développement et à la consolidation d'une compétence en ingénierie de quartier que la collectivité pourrait exploiter sur l'ensemble de son territoire, ancien et neuf.

3. Le maillage avec le droit commun

La question du maillage avec le droit commun est particulièrement sensible dans un département comme Mayotte qui n'a accédé au statut de département qu'en 2011. Mayotte se trouve dans un processus en construction, notamment parce que le rôle de la politique de la ville n'est pas encore totalement défini pour l'ensemble des acteurs. Ainsi, les délégués du préfet ne sont pas toujours identifiés comme des interlocuteurs potentiels par les différentes structures, ni même par les services déconcentrés de l'Etat (DEAL, DAF...)

Surtout, le droit commun est lui-même naissant à Mayotte. Les équipes politiques de la Ville (de l'Etat et des collectivités) se trouvent donc chargées à la fois d'aider à la mise en place du droit commun, de vérifier sa bonne application et de le mailler.

Dans l'état actuel des choses, la politique de la ville travaille avec le droit commun, mais peut aussi être amenée à s'y substituer pour permettre à la commune de développer une action sociale: son champ d'action est donc plus étendu, thématiquement comme géographiquement.

Avec les collectivités, le maillage n'est que partiel, en raison des difficultés financières des collectivités. En effet, il n'y a pas à Mayotte de fiscalité locale et les communes ou le Conseil Général, n'ont donc pas de ressources directes. Le partenariat se fait donc essentiellement sous forme de prêt de salles ou d'aides au fonctionnement (participation d'agents aux programmes).

Même en Martinique, où la politique de la ville dispose d'une plus grande antériorité, on constate une insuffisance de mobilisation du droit commun et les services municipaux ne sont pas encore outillés pour répertorier leurs interventions en direction des quartiers. De manière générale, la mobilisation du droit commun, dans le cadre de la politique de la ville, en est encore à ses débuts au sein des DOM.

4. Les diagnostics et les évaluations

Nous l'avons vu plus haut, l'aspect des insuffisances en matière d'ingénierie et de personnel, que ce soit en termes de quantité comme de niveau de qualification, ne permettent pas de disposer des compétences et des ressources nécessaires pour systématiser les démarches de diagnostic et d'évaluation.

La nécessité de mettre en place de telles procédures est pourtant clairement identifiée.

Ainsi, **en Martinique**, un diagnostic a été réalisé lors de la mise en place du CUCS au Lamentin, mais depuis cette date, aucune mise à jour n'a été effectuée, sauf en ce qui concerne quelques données statistiques.

Une des difficultés réside dans le fait que les projets n'ont pas été rédigés dans une perspective d'évaluation : absence d'indicateurs, de tableaux de bord, de tableaux de réalisations... L'évaluation n'est donc envisagée qu'*a posteriori* et reste parcellaire. Elle demande d'ailleurs un effort financier et une mobilisation de tous les acteurs pour collecter et mettre en perspective les données des différentes sources. Cet effort a été fourni pour le CUCS du Lamentin.

A La Réunion, une évaluation en continu des effets des actions sur les quartiers a été mise en place par le Centre de ressources. Cette dynamique a permis la réactivation du réseau des chefs de projets. L'appui à l'ingénierie de projet a été fortement impulsée par l'ex-délégué régional interservices et le directeur du Centre de ressources., ce qui a permis de concevoir et de réaliser des outils et des bases de données pour le suivi et le pilotage des actions, de débiter une veille permanente sur les actualités pratiques et d'élaborer les premiers supports de communication transversale.

En Guyane les différentes étapes de contractualisation ont été évaluées et l'ensemble de la démarche intéresse, plus largement, le développement des territoires. Mais on peut regretter que les démarches d'évaluation entreprises n'aient pas toutes mesuré la nécessité d'appréhender la politique de la ville dans ce cadre.

Il apparait donc important de renforcer les capacités des professionnels de la politique de la ville dans les DOM et les outils de gouvernance . A cet égard, les Centres de ressources de la politique de la ville jouent un rôle majeur.

5. Les Centres de ressources

Les Centres de ressources de la politique de la ville développent une mission d'accompagnement des politiques publiques auprès des collectivités locales, des services de l'Etat et des associations.

Cet accompagnement se concrétise à travers :

- la mise en réseau et la mise en synergie des acteurs (par fonction, thématique ou territoire) ;
- la formation des professionnels et des acteurs du développement urbain à travers la co-élaboration et la maîtrise des connaissances et outils nécessaires à leurs pratiques ;
- la capitalisation et la diffusion des connaissances produites par les professionnels de terrain (avec parfois l'apport de chercheurs et d'experts), en développant l'expertise sur les territoires, les thématiques et les bonnes pratiques en matière de gestion et de conduite de projets ;
- l'accompagnement méthodologique de projets à court, moyen et long termes, en partenariat avec les différents acteurs de la politique de la ville.

Guyane

Le CRPV de Guyane, créé en septembre 2002, est une association administrée par un comité de direction composée de 3 collèges qui regroupent les professionnels de la politique de la ville et les utilisateurs, les personnes qualifiées et les financeurs. Le centre exerce une fonction ressources auprès des collectivités et services d'Etat en développant des missions d'accompagnement, d'appui technique et opérationnel au montage des dispositifs relevant de la politique de la ville, de formation, d'études et d'animation de réseaux de professionnels. Le centre de ressources s'est progressivement positionné sur des missions d'appui méthodologique et d'expertise qui concourent à l'accompagnement des politiques publiques.

L'équipe du centre se compose d'une assistante de direction (accueil, suivi comptable et gestion du personnel) ; d'une chargée de mission Rénovation urbaine, habitat et cadre de vie, d'une chargée de mission Réseaux, ressources et communication et de la thématique santé, d'un sociologue jeunesse et d'un directeur chargé du développement, de son évaluation, de la gestion financière et administrative ainsi que des relations partenariales et de l'animation des thématiques non couvertes par les ressources internes. L'équipe peut être renforcée dans le cadre de projets spécifiques nécessitant un complément de personnel et/ou un apport de compétences particulières.

Le public du centre de ressources est composé majoritairement des professionnels de la politique de la ville ou intervenant sur les quartiers prioritaires, les acteurs institutionnels et associatifs en charge des projets de développement social et urbain en Guyane. Certaines actions nécessitent le développement de logiques de décloisonnement professionnel et territorial. Dans ce cadre, les cycles de qualification visent également les professionnels des Antilles.

Mayotte

Le Centre de Ressources et d'Observation de la Cohésion Sociale de Mayotte (CDR) a été mis en place en mars 2007 après que les premières rencontres de la politique de la ville et de la cohésion sociale se soient tenues sur l'île en mars 2006. Sa création répond à une forte attente des acteurs locaux de développement, qui souhaitent disposer d'une plateforme pour :

- qualifier les intervenants ;
- échanger les savoirs et savoir-faire entre les différents micro-territoires et les pouvoirs publics.

La principale mission du CDR est l'accompagnement et la qualification des professionnels concernés par la politique de la ville et plus largement des acteurs du développement territorial. Il travaille en collaboration avec le Centre National de la Fonction Publique de Mayotte pour la formation des acteurs de la politique de la ville car ce dernier avait pris en charge la formation des adultes relais et leur mise en réseau depuis 2010, et organisé des sessions de formation pour les chefs de projet. Le CDR s'attache également à capitaliser les expériences, en formalisant les connaissances produites par les professionnels, s'efforce de diffuser les informations disponibles, notamment à travers une « lettre d'information trimestrielle ».

L'équipe du CDR se compose de trois personnes (une directrice, une chargée de mission et une assistante de direction) et travaille de manière étroite avec l'équipe de la politique de la ville de la Préfecture. Elle situe donc son action en appui des quatre axes prioritaires déterminés à Mayotte :

- la lutte contre l'illettrisme, l'analphabétisme et la réussite éducative,
- l'insertion par l'activité économique et l'accès à l'emploi,
- la prévention de la délinquance,
- l'éducation à la citoyenneté et l'appropriation collective de l'espace public

Martinique

Le Centre de ressources Ville Caraïbe, créé en 2007, a pour objectif de proposer des lieux d'échanges de pratiques, de l'appui technique, de l'aide à l'ingénierie de projet, de la

capitalisation d'expériences et, plus largement, l'animation et la qualification du réseau des acteurs de la politique de la ville et du développement social urbain de Martinique.

Il fonctionne sous un statut d'association administrée par un Conseil d'administration composée de trois collèges qui regroupent les professionnels de la politique de la ville et les utilisateurs, des personnes qualifiées et les financeurs.

Le Centre de ressources Ville Caraïbe, dans le cadre du programme d'activités annuel arrêté par le Conseil d'administration, propose :

- de l'ingénierie de formation et des formations /actions, des cycles de qualification, des échanges de pratiques, de la capitalisation d'expériences ;
- de la mise à disposition d'expertises ;
- de la formalisation, publication, de la documentation, de la diffusion d'information ;
- la mise en réseau de compétences, par thématique, territoire, projet ;
- des rencontres entre acteurs d'institutions différentes avec des chercheurs, de l'animation de débats publics ;

Par ailleurs, le Centre de ressources met en œuvre :

- de l'animation et une offre de participation à des groupes de travail ainsi que la formalisation de travaux collectifs.
- des prestations d'accompagnement spécifique telles que des diagnostics territoriaux, de l'aide et de l'accompagnement à l'élaboration de politiques et projets de cohésion sociale et territoriale en lien avec les territoires sur lesquels les problématiques sociales et urbaines sont les plus complexes et importantes.

Le centre de ressources Ville Caraïbe effectue des publications en fonction des actualités et des dossiers thématiques et anime le réseau des acteurs de la Politique de la ville et du développement social urbain, par le biais d'internet et du site www.villecaraibe.com.

Le public prioritaire du centre est composé des professionnels de la politique de la ville : chefs de projet CUCS, CLS, CLSPD, Réussite éducative, chargés de mission, élus, responsables associatifs ... En complément, le centre de ressources accueille également des professionnels relevant des thématiques traitées par la politique de la ville et plus généralement de la cohésion sociale et territoriale.

La Réunion

Le CR-CSUR, créé en 2008, intervient sur l'accompagnement professionnel, l'échange et la capitalisation d'expériences, le développement d'outils de gouvernance ou opérationnels, le partenariat entre les services de l'État, les institutions et les collectivités locales et par des actions et des supports de communication et d'information, en intégrant la situation d'éloignement des DOM.

Il a été à l'initiative:

- du séminaire des chefs de projet de l'Océan indien (Réunion et Mayotte),
- de l'évaluation continue de l'effet des actions menées dans les quartiers,
- de l'impulsion de partenariats d'intervention dans les quartiers : CAF, RSMAR, ...
- du suivi du dispositif des adultes-relais et du pilotage de son volet formation.

Le centre de ressources organise et développe son activité dans trois directions, considérées comme le socle de sa mission : la communication, l'accompagnement professionnel et la mise en réseau des acteurs et la production d'outils pratiques. Il peut être également en charge de dossiers plus spécifiques comme la mise en place d'un plan de formation pour les adultes-relais et d'une cartographie des associations employeuses.

Depuis 2011, le centre de ressources s'affirme comme espace de rencontres, d'échanges et de ressources pour les différents acteurs locaux de la politique de la ville. Avec la nouvelle organisation de l'État, le centre assiste la DJSCS dans la reprise des missions de l'ex-DRIV. Bien qu'hébergé par la DJSCS, le centre de ressources a une identité propre en tant que partenaire de l'État et des collectivités pour l'observation et la mise en œuvre de l'action publique. Depuis 2012, les collectivités en CUCS participent au budget annuel du centre de ressources à hauteur de 25%, mais la composition du conseil d'administration reste inchangée.

Le centre de ressources a soutenu la prise de fonction des quatre nouveaux délégués du préfet et a lancé un ensemble d'actions visant à éclairer la réalité du métier des chefs de projet et à renforcer la lisibilité de la politique de la ville.

6. Perspectives et projets

Guyane :

⇒ Projets dans le domaine de la politique de la ville et de l'égalité des chances et de l'insertion des jeunes au niveau de la Guyane :

- pourvoir les postes vacants de délégué du Préfet auprès du Sous-préfet à la cohésion sociale et à la jeunesse ;
- redéfinir la géographie prioritaire et envisager une contractualisation à l'échelle de la ville avec différents niveaux de priorités, intégrant notamment la possibilité de renforcer l'action sur de nouveaux quartiers

⇒ Perspectives pour le Centre de ressources :

La question de la jeunesse est au cœur d'une démarche 2011-2014 qui s'illustre par une série de travaux et d'études visant la production d'une connaissance fine sur les jeunes en

Guyane. Il s'agit d'une démarche qui vise au développement d'une politique jeunesse au sein de la future collectivité unique en 2015.

Parallèlement à cette problématique centrale, le centre de ressources développe une programmation autour de la thématique rénovation urbaine, habitat et cadre de vie.

Martinique :

Les équipes de la Politique de la Ville et les acteurs sont montés en qualification et ont pu monter en expertise selon les thématiques. Cependant, l'absence de territorialisation et de chefs de projets « terrain » a pu faire défaut de même que des chefs de projets thématiques « GUP » et « insertion ». Les évaluations ont contribué à impulser les changements nécessaires, avec des recrutements programmés.

Il faut saluer les efforts en cours pour prendre en compte l'ingénierie de projet conduisant à des recrutements, la territorialisation, les outils d'évaluation des CUCS, la montée en qualification des opérateurs et de leur accompagnement et, également, la mobilisation du droit commun.

⇒ Perspectives pour le centre de ressources Ville-Caraïbe :

Le Centre de ressources a initié depuis 2010 un travail d'appui aux équipes pour repositionner les CUCS comme des outils stratégiques de réponse aux besoins prioritaires des territoires et non comme de simples dispositifs de financement. Cela se concrétise aujourd'hui, notamment, par des réorganisations au sein des CUCS mais aussi par un groupe de travail permanent animé par le Centre de ressources sur l'évaluation stratégique des CUCS depuis février 2012, auquel participent les deux coordinatrices et les deux délégués du Préfet. Il fait intervenir des experts à la demande, prépare des documents et outils en commun. Ce groupe de travail s'est donné comme objectifs :

- le positionnement du CUCS comme un outil stratégique soumis à évaluation. Ce qui implique de reformuler les objectifs en « objectifs stratégiques et opérationnels » via l'élaboration d'indicateurs et de tableaux de bords, la réorganisation des procédures d'appels à projets et des relations avec les associations positionnées désormais en fonction des objectifs et besoins des territoires ;
- la mise en place d'une fonction d'observation et de veille sociale ;
- la mise en place d'un projet de GUP et le pilotage des autres dispositifs (PRE, ASV) ;
- l'articulation cohérente des dispositifs PDRU, PRE, ASV et aussi CLSPD au CUCS

Plus globalement, les évaluations et les travaux portés par le Centre de ressources ont pu démontrer qu'il y avait nécessité que les villes élaborent et animent des projets de cohésion sociale territorialisés. Une proposition a notamment été faite à Fort de France de retenir notamment trois territoires expérimentaux.

Un travail pour rendre les CUCS évaluables est en cours avec l'appui du Centre de ressources.

Enfin, le Centre de ressources a un rôle de capitalisation d'expériences et de transfert de compétences entre les territoires qui bénéficient des dispositifs de la Politique de la ville et les autres territoires qui sont confrontés progressivement à des problématiques urbaines et sociales semblables et qui peuvent donc s'appuyer sur cette dynamique de travail.

Réunion

Il semble important que le CR-CSUR puisse se recentrer sur ses missions prioritaires : qualification des acteurs et mise en réseau, capitalisation et diffusion de l'information, production collective de connaissances territoriales entre professionnels, chercheurs, experts et élus... et ouverture sur l'environnement. Il doit s'appuyer sur les réseaux existants pour organiser des actions de formation, des journées thématiques, des rencontres,...

C'est dans cette perspective qu'après avoir consacré les premières années de son existence à travailler sur les et les outils et les conditions de mise en œuvre des CUCS, ainsi qu'à la mise en réseau des acteurs locaux, le CR-CSUR commence à s'investir sur la capitalisation des expériences, l'action de terrain et les plateformes d'échanges professionnels.

IV. Synthèse des expériences

Les Centres de ressources ont dans leurs missions celles de capitalisation d'expériences. Cela se traduit par l'élaboration de différentes productions : études, guides, rapport et fiches d'expériences notamment.

Dans le cadre de ce rapport des fiches d'expériences ont été sélectionnées ou rédigées pour rendre compte de la diversité des initiatives sur les territoires.

Cinq thématiques se dégagent des expériences présentées qui ne sont pas exhaustives :

- Echec scolaire et lutte contre l'illettrisme,
- Médiation, cohésion sociale et participation des habitants,
- Santé, accès aux soins, prévention,
- Culture, interculturalité,
- Développement économique et entrepreneuriat dans les quartiers

Sachant que les expériences relatées ne sont pas développées à l'identique sur chaque territoire des DOM ; certaines apparaissant dans les fiches projets présentées par tous les DOM, d'autres dans un ou deux des territoires d'Outre-Mer. Les thématiques autour de la lutte contre l'illettrisme et de la médiation offrent un plus grand nombre d'expériences retranscrites, certaines se pérennisant au fil des ans.

A. Synthèse par thématique

1. Echec scolaire et lutte contre l'illettrisme

Les DOM connaissent une grande diversité culturelle et linguistique. Constaté cela c'est aussi dire que leurs populations - aux histoires diverses - sont confrontées à un bilinguisme (langue régionale et langue officielle) qui n'est pas sans conséquences quant aux difficultés que peuvent connaître les enfants dans le domaine scolaire en l'absence d'un soutien pédagogique suffisant, ou encore dans l'apprentissage de la langue française (écrite et orale) par les jeunes et les adultes. Même s'il existe des disparités entre territoires, les quatre régions mettent en œuvre des dispositifs pour limiter l'échec scolaire et lutter contre l'illettrisme.

L'ensemble des expériences rapportées par les chefs de projet CUCS, en particulier en Guyane et à La Réunion, montre en effet l'importance mais aussi les limites du bilinguisme : la reconnaissance et la valorisation du créole ne règlent pas tous les problèmes car la plupart

des individus doivent effectuer, quoi qu'il en soit, une transition culturelle forte comportant, notamment, le passage d'une culture de l'oralité à celle de l'écrit.

Diverses expériences à l'échelle des quartiers prioritaires de la Politique de la ville sont à souligner. On peut distinguer :

- les efforts entrepris pour prolonger l'action de l'école dans l'apprentissage de la lecture et de l'écriture qui, dans l'exemple de Fort de France **en Martinique**, ont permis la mise en place de huit clubs de lecture-écriture (« clubs coup de pouce »), pour accueillir les enfants des classes de CP en risque d'échec scolaire et qui ne reçoivent pas le soutien familial nécessaire à la réussite de leur apprentissage de la lecture et de l'écriture. Le bilan pour l'année 2010-2011 montre que sur cent enfants pris en charge, quatre-vingt-dix-neuf ont été admis en CE1.
- les actions menées à **La Réunion** auprès d'adultes en démarche d'insertion professionnelle ou de personnes issues de l'immigration (notamment Comoriens). La première s'est développée au sein de la Ville de La Possession. Elle est fondée sur le repérage des besoins des populations, partant du principe que l'accès à l'information est essentiel pour améliorer l'insertion socioculturelle. La seconde a été menée par une association à Saint-Louis auprès de jeunes âgés de 17 à 24 ans, ainsi qu'auprès d'hommes et de femmes plus âgés, avec la mise en place d'ateliers de français afin d'acquérir les bases de la langue pour être capables d'appréhender les situations de la vie courante (aller à la poste ; chez le médecin,...) et s'inscrire à plus long terme dans un projet de vie professionnelle.
- L'expérience à **Mayotte** (Kani-Kéli et Pamandzi) d'une école des parents, qui met des hommes et des femmes en situation scolaire, en même temps que des enfants, pour apprendre le français et les mathématiques. Ces parents, pour la plupart des femmes en charge de l'éducation des enfants, ont aussi découvert les bibliothèques et un ensemble de partenaires. Enfin, un travail en réseau de trois associations sur la commune de Tsingoni, œuvrant pour l'aide aux devoirs, accompagne aussi les jeunes par une méthodologie d'apprentissage commune et renforce le rôle des associations locales dans l'éducation et la formation.

Il convient, par ailleurs, de retenir sur ce thème des expériences qui interviennent à des échelles plus larges et pérennisent, au fil des ans, des actions en direction des plus jeunes et des parents. **La mutualisation des initiatives d'un ensemble de partenaires vient sans nul doute renforcer des efforts entrepris à l'échelle des quartiers.** En effet, ces programmes ont des objectifs qui s'inscrivent à l'échelle d'un territoire communal, voire régional et **ouvrent une voie nouvelle et originale pour relier éducation et formation.**

- **Ainsi en Guyane**, le Programme Régional d'Education et de Formation de base (PREFOB) met en œuvre des dispositifs transversaux pour des personnes salariées, francophones ou non francophones et pour des enfants, scolarisés ou non. Il s'agit autant de lutter contre l'illettrisme et les difficultés d'apprentissage de la langue

française que d'augmenter la qualification de populations en leur donnant accès à des savoirs de base, notamment en mathématiques.

- **Dans le cas martiniquais**, le programme de Réussite Educative de la ville du Lamentin intervient auprès d'enfants âgés de 2 à 16 ans et vient proposer des actions « sur mesure », considérant chaque enfant dans son parcours et impliquant progressivement les parents dans l'exercice de leur responsabilité. Le programme agit en complément des dispositifs existants et vient renforcer une politique éducative à l'échelle communale et ciblée plus particulièrement sur les enfants en difficulté scolaire et leur famille.

2. Médiation, cohésion sociale et participation des habitants

Si dans son sens premier la notion de médiation renvoie à l'idée de « faciliter », elle se définit, dans le cadre de la politique de la ville, comme un mode alternatif de résolution des conflits qui interviennent, de manière croissante, dans la vie quotidienne des quartiers. Au terme de médiation viennent s'ajouter les qualificatifs de « familiale », « sociale », « pénale » (la loi du 21 février 2005 réserve une place officielle à la médiation), ou encore « scolaire ». Par ailleurs, la médiation sociale et culturelle s'est constituée en métier avec un cadre d'intervention spécifique.

Parmi les expériences dans les DOM, des actions de médiation concernent des actions ciblées.

- L'expérience des « grands frères » qui concerne les jeunes **en Martinique** s'appuie sur des modèles informels de médiation qui ont toujours existé et à Fort de France, en particulier. Le dispositif repose sur des personnes connues dans les quartiers pour leur charisme et qui, autour d'évènements comme le Carnaval, ont exercé leur talent de médiateurs permettant le dialogue ou l'apaisement face à des débordements. Suite au mouvement social de février 2009, ces « grands frères » ont, en quelque sorte, institutionnalisé leur fonction. Une association MEDIADOM est intervenue, en appui de la municipalité, et a pris en charge la formation de ces intermédiaires sur les quartiers en leur permettant de bénéficier d'apports théoriques pour pratiquer au mieux leur rôle de médiateur, en comprendre tous les enjeux, les difficultés ainsi que les limites. Cette intervention a permis de mettre l'accent sur l'angle éthique de ce métier. L'expérience a abouti à la création d'un réseau martiniquais de « grands frères » ayant pour objectif principal de proposer des projets en direction des jeunes.

- D'autres actions mobilisent des habitants de tous âges : toujours en Martinique, dans un quartier au nord du Lamentin, le quartier Pelletier, le CASE (Centre d'Action Sociale et Educative) est un espace d'écoute des habitants et des associations. Sur ce site de relogement de populations, a été créée une cinquantaine de logements Evolutifs Sociaux (LES) puis une résidence d'habitat collectif de 68 unités. Cette occupation urbaine a profondément marqué la morphologie et le fonctionnement de ce territoire rural réputé alors « secteur sensible » et, pendant longtemps, théâtre de tensions entre populations

d'origine et populations relogées. Mais le travail à long terme d'accompagnement social fédérant l'énergie de tous les acteurs : décideurs, habitants, associations, institutions, a payé et peu à peu, le climat s'est apaisé. Secteur emblématique d'une politique menée depuis plus de 20 ans en faveur des quartiers prioritaires au Lamentin, Le Pelletier constitue un champ d'investigation particulièrement intéressant pour mesurer les effets de la territorialisation et tirer des enseignements pour le fonctionnement des autres quartiers. Le CASE prépare depuis peu les habitants, par le biais d'ateliers et de permanences, à une fonction de co-gestionnaires du Centre social.

- **En Guyane**, la prévention dans le domaine de la santé et en faveur de la réduction des inégalités d'accès aux soins a vu se concrétiser un travail important de médiation entre la DAAC (Développement-Accompagnement-Animation-Coopération) - association de médiation en santé -, Médecins du Monde, la Croix Rouge et les habitants des quartiers les plus précaires. Les actions sont diversifiées : dépistage et sensibilisation aux risques de l'hypertension et du diabète et test- diagnostic rapide de VIH, permanences mobiles de santé (bus, structure légère). L'objectif des actions est de déployer des moyens au plus près des habitants et d'engager une réflexion partenariale à l'échelle du territoire régional en tenant compte des spécificités des populations (langue, culture et système de représentations lié à la santé, rapport à la maladie, aux soins, aux risques...). La médiation, dans ce cas, relève d'une approche communautaire à la fois culturelle et sociale certainement intéressante pour le volet Santé de la Politique de la ville dans les DOM mais aussi en métropole. Ce type de médiation va garantir prévention et accès aux soins : les médiateurs sont issus des communautés les plus représentatives des quartiers prioritaires et les actions s'exercent, au sein des institutions de soins, entre patients et équipes médico-sociales.

- A La Réunion, des actions sont mises en œuvre sur les quartiers sur la base d'actions collectives questionnant parfois l'institutionnalisation des pratiques de médiation : faut-il avoir systématiquement recours à des professionnels du travail social ou à des services techniques pour mener des actions au quotidien? Quel rôle peut prendre la médiation artistique pour prévenir des comportements ou des risques divers ? Ces questions pourraient, d'ailleurs être abordées plus systématiquement avec les habitants dans le cadre du développement de leurs capacités à agir.

Dans le quartier de la Rivière des Galets (Ville de La Possession) des habitants d'une cité, jeunes et adultes de 18 à 62 ans, ont formé un collectif d'une vingtaine de personnes pour participer à l'amélioration de leur environnement domestique en développant des actions de solidarité et d'entraide en réalisant des travaux d'amélioration de clôtures et de petits espaces collectifs. Toujours dans la ville de La Possession, mais sur un autre quartier (Saint-Laurent), des jeunes de 13 à 16 ans issus de trois collèges sont devenus des médiateurs ou pour reprendre le terme local sont des « messagers » en direction d'autres jeunes et d'adultes, distribuant des messages de prévention lors de représentations théâtrales. Un Art-thérapeute a accompagné ces

jeunes dans le processus de création de messages autour de thématiques diverses (la santé, les MST, les jeux vidéo, la sécurité routière) et cela sur dix mois, par séquence de trois mois, pendant lesquels ils ont :

- élaboré les messages et créé des supports de la médiation (banderoles, tee-shirts, tableaux) ;
- mis en place des actions solidaires en confectionnant et vendant des gâteaux dans le quartier (pour contribuer à l'action d'une association agissant en faveur de personnes en situation de handicap) et ont, par la suite, présenté leur action de « messagers » à leurs pairs, les footballeurs de l'association de Saint-Laurent et à d'autres jeunes du quartier ;
- créé et répété des sketches sur ces messages ce qui a abouti à la présentation de ce travail, par 8 jeunes, aux trois collègues, suivis d'échanges-débats. Au demeurant, une des limites de cette action a été l'assiduité fluctuante des participants qui sont très investis dans d'autres activités, essentiellement sportives (football) et religieuses (madras).

Un dernier exemple de médiation et de renforcement des liens sociaux à La Réunion concerne la ville de Saint-Benoît, dans le quartier du Bras-Fusil, où une dizaine de familles ont été mobilisées pour renforcer les liens parents-enfants. Le médiateur, adulte-relais, a entrepris un long travail d'approche des familles pour les amener à participer à un atelier, lieu d'écoute et de parole. Un réseau parental a réussi à se monter et l'action a pu ainsi porter ses fruits, même si la participation des familles reste encore modeste (douze participantes sur les quatre-vingt-seize concernées). Le travail de mobilisation doit donc se poursuivre dans le temps.

3. Santé : prévention et accès aux soins et services

Il est important de rappeler quelques caractéristiques des DOM en matière de santé⁸

- une fécondité plus élevée et plus précoce,
 - un recours à l'avortement plus fréquent,
 - une mortalité plus forte
- Si l'exemple de **La Guyane** décrit plus haut en tant qu'action de médiation, s'inscrit dans une action régionale pour permettre un meilleur accès aux soins et à la prévention face à la situation particulière des DOM, il est tout aussi important de relater d'autres expériences menées à l'échelle communale pour prévenir les risques de maladie et de mortalité telles que celles liées à l'accès à l'eau potable. C'est le cas de la commune de Matoury qui, depuis 2009, après avoir installé des bornes fontaines dans le quartier de Cogneau-Lamirande, a élaboré un **diagnostic**

⁸(source : Revue INED, avril 2012 : http://www.ined.fr/fr/ressources_documentation/focus_sur/demographie_Dom)

local de santé à l'échelle de toute la commune, l'objectif étant de sensibiliser les habitants sur le stockage et l'approvisionnement de l'eau potable. Une campagne de communication a été mise en place en utilisant plusieurs supports (plaquettes, affiches). Par la suite, après inauguration des bornes fontaines en 2010, un système de « carte prépayée » a été mis en place. La compagnie des eaux vend une carte donnant droit à 5 m³ d'eau au tarif de 32,95 euros et des recharges sont ensuite vendues au prix de 10,28 euros. Un nombre important de partenaires (Médecins du Monde, les médiatrices du quartier, l'ARS, la Société Action Prévention Guyane, la Ville et le DSU) a été mobilisé sur ce projet pour réduire les risques sanitaires et améliorer l'accès au service de l'eau potable. Aujourd'hui, ces acteurs travaillent à l'implantation de projets semblables dans des communes aux besoins similaires.

- Le travail sur du long terme en matière de prévention des maladies et afin d'éviter des grossesses précoces est à poursuivre de manière systématique dans l'ensemble des territoires d'Outre-Mer. A l'instar des quartiers CUCS de Saint-Denis à **La Réunion** où une action auprès de plus d'un millier de jeunes collégiens et lycéens aura permis de créer un espace de paroles et d'échanges autour de la sexualité et des addictions. L'action a commencé en 2004 à partir d'une réflexion sur les grossesses précoces de plus en plus nombreuses. Peu à peu, l'action au travers de l'intervention d'un professionnel du spectacle (théâtre d'improvisation SPECTATIS), s'est pérennisée avec la participation de parents, d'élus et de différents partenaires de l'action sanitaire et sociale.

4. Culture, interculturalité

Si peu d'exemples ont été rapportés dans ce domaine, il est important de citer les deux expériences de la Réunion, car nous savons que des expériences de ce type, notamment sur le thème de la mémoire, sont en cours dans les autres départements et développent des projets ambitieux, avec des méthodologies et/ou des supports variés.

La première concerne la commune de Saint-André qui a entrepris un travail sur la généalogie et sur la mémoire des quartiers, avec près de 200 enfants âgés de 6 à 12 ans. Sur cinq mois, de septembre à novembre 2009, le projet a consisté à rechercher et recueillir des données et ensuite à concevoir et présenter une exposition sur ces thèmes. Le contenu de l'exposition et sa mise en forme ont bénéficié de la collaboration avec un historien et les archives départementales. La richesse du patrimoine recueilli et le lien tissé entre les générations ont permis de poursuivre la mise en valeur de ce travail et sa diffusion. Le CUCS a, depuis, financé la production d'un livret photographique, de trois expositions et de deux spectacles qui contribuent au travail sur la mémoire des quartiers sur le sujet.

La ville de Saint Louis, quant à elle, a entamé une expérience sur la culture et l'expression artistique en mixant collégiens, lycéens et demandeurs d'emploi. Il s'agissait de proposer des espaces de rencontre et de partage susceptibles de laisser s'exprimer la différence tout

en considérant l'autre. Le travail s'est focalisé sur les contes et le spectacle vivant, afin de découvrir la culture réunionnaise et mahoraise. Différentes actions ont été réalisées : groupes de travail, collecte de la parole, ateliers culinaires, thématiques, artistiques (écriture et théâtre et reportage vidéo.) L'action a permis de jeter les bases d'une concertation pour continuer des projets dans le quartier sur le thème du « mieux vivre ensemble ».

5. Développement économique et entrepreneuriat dans les quartiers

Emploi, activités commerciales et artisanales, aide aux porteurs de projet et développement économique des communes apparaissent comme des aspects essentiels dans le contexte économique des DOM. Trois exemples sont fournis par La Réunion et Mayotte, sachant par ailleurs, que le cadre de ces actions et leur état d'avancement ne sont pas comparables. Si l'expérience de La Réunion fait figure d'exemple, celles encore en démarrage à Mayotte viennent souligner l'importance d'articuler lutte contre l'illettrisme ou médiation avec insertion par l'économique.

- **A La Réunion**, le CUCS de Saint-Denis **travaille avec des porteurs de projet pour mettre en place des formes d'entrepreneuriat à travers des coopératives d'activités et d'emploi**. Inscrite dans le cadre d'une convention de trois ans elle prévoit d'accompagner les initiatives individuelles, de développer l'offre en services à la personne tels que l'assistance aux personnes âgées et handicapées et des travaux de jardinage ou divers petits travaux. Dans ce secteur, l'entrepreneuriat individuel se confronte à des difficultés telles que la formation et la prise en charge d'obligations administratives et fiscales. En 2008, se crée la Coopérative d'activité et emploi dédiée aux services à la personne. Elle permet l'accompagnement personnalisé des porteurs de projets et favorise l'auto-emploi dans le secteur des services. L'apprentissage du métier se fait par le biais de stages dans le domaine de la gestion, de la commercialisation et du marketing. La coopérative se charge de la partie administrative et comptable et contribue à la mise en œuvre d'une démarche de qualité et de professionnalisation des initiatives. Les entrepreneurs sont salariés directs des particuliers mais exercent sous le contrôle de la Coopérative, sous forme d'un contrat de prestation de services. Trente et un porteurs de projets ont été accompagnés dans le cadre de la convention sur l'année 2011 ; et de 2009 à 2011, vingt-huit porteurs de projets ont signé un CDI. La Coopérative a organisé douze ateliers, sur quatre sites, pour travailler sur des thématiques comme la comptabilité, la facturation, la gestion de trésorerie, la fiscalité, le renforcement des compétences et l'approche commerciale en termes de communication et de stratégie. Pour l'année 2012, la Coopérative s'est fixé trois axes de travail : demande de l'agrément qualité, mise en place d'ateliers sur le thème du sociétariat et réponse à des appels à projets potentiels. Peu à peu la Coopérative d'activités et d'emploi fait figure de modèle d'insertion professionnelle pour les demandeurs d'emploi.

- **A Mayotte**, l'aide au développement économique touche les artisans et commerçants comme le montre l'expérience de Bouéni qui organise des foires artisanales et agricoles, la commune mettant en relation les exposants avec de futurs acheteurs ; l'action est en cours et les habitants, exposants et élus se sont déclarés satisfaits de cette initiative et souhaitent la prolonger.

Sur Mayotte encore, une action originale concernant la lutte contre l'illettrisme et développement économique a été mise en œuvre dans la commune de SADA. L'association des commerçants et la Chambre de commerce participent à une action en direction de femmes âgées de plus de 45 ans, commerçantes non scolarisées, visant un meilleur développement de leur activité économique ; elles s'inscrivent dans le dispositif de l'école des parents mis en place par le CEMEA sous forme d'ateliers d'écriture et de lecture, adaptés à leurs besoins et parcours de vie.

Ces exemples à Mayotte sont intéressants du point de vue d'un développement économique local au service de populations qui peuvent, à travers ces projets, valoriser leurs savoir-faire et accroître leurs compétences pour sortir d'emplois précaires. Ces mises en relation, sous forme de médiation économique et sociale, pourraient être adaptées ailleurs dans les DOM où toute une économie informelle est en place mais ne peut être institutionnalisée de manière trop rapide ou rigide. Dans ce cadre, des expériences modestes, à l'échelle de quartiers, sont souvent à privilégier pour un meilleur suivi et la pérennisation des actions d'insertion par l'économique.

Ces expériences permettent de voir la diversité des actions menées dans le cadre de la Politique de la ville en Outre-Mer. Plus qu'ailleurs, les financements spécifiques permettent d'expérimenter des actions en direction des territoires et publics les plus fragilisés. Elle est en cela un espace d'innovation qui s'inscrit dans une stratégie plus large de développement territorial.

Conclusion

Dans les départements d'Outre-Mer, la Politique de la ville a permis la réalisation d'un grand nombre d'actions concrètes au bénéfice des habitants des territoires les plus en difficulté. Sans sa contribution, beaucoup d'actions indispensables n'auraient pu être menées à bien. Et elle s'est appuyée fréquemment sur une implication active des collectivités locales, des services de l'État, des professionnels, des associations, ainsi que des habitants comme en témoignent les fiches concernant les expériences relatées.

Ce rapport montre cependant que leurs indicateurs socio-économiques restent en deçà de la moyenne française, les difficultés étant particulièrement concentrées dans certaines parties du territoire. Les départements d'Outre-Mer se trouvent ainsi dans un processus de rattrapage permanent par rapport à la métropole.

Quel peut être le rôle de la politique de la ville dans ce contexte ?

Elle intervient d'abord dans le repérage des publics et des lieux cumulant les difficultés puis dans le traitement de leurs problématiques. Mais elle a également un effet levier dans le développement des territoires, même si cela nécessite plus qu'ailleurs la pleine mobilisation stratégique et technique du droit commun.

Les financements de la politique de la ville dans les quartiers prioritaires en matière d'ingénierie, d'expérimentation, d'appui à l'innovation, ont permis un transfert de compétences au bénéfice de territoires situés hors des zonages prioritaires. En cela elle est un laboratoire pour le développement des DOM.

Les informations et analyses figurant dans ce rapport nécessitent d'être consolidées et d'être élargies aux autres départements ultramarins. Mais il ressort d'ores et déjà plusieurs pistes de réflexion :

- L'intervention dans les quartiers prioritaires ne peut être séparée d'une prise en compte plus large des enjeux de développement social et urbain à l'échelle de l'ensemble du territoire dans lequel ils s'inscrivent.
- Les actions en faveur de l'habitat - lutte contre l'insalubrité, contre l'habitat indigne, développement d'une politique de logement et de rénovation urbaine répondant aux besoins d'une population en pleine croissance démographique - ne peuvent se faire sans un réel projet de développement territorial et une adaptation raisonnée des dispositifs aux spécificités de l'Outre-Mer.

La géographie prioritaire nécessite également d'être réinterrogée sous différents aspects. Il est nécessaire de mettre à niveau les capacités d'observation et les données statistiques à l'échelle infra-communale dans un certain nombre de départements d'Outre-Mer qui souffrent de retards structurels, ce qui ne permet pas d'avoir une connaissance suffisante des territoires pour agir efficacement.

Il y a également lieu d'apporter une attention forte à la qualification des acteurs et plus précisément des chefs de projet, notamment pour articuler la politique de la ville aux possibilités des services de droit commun. Sur ce point, le rôle des centres de ressources est essentiel.

Ces réflexions pourront utilement alimenter la concertation engagée concernant la réforme de la politique de la ville dans laquelle les enjeux et les spécificités de la ville en Outre-Mer devront être regardés particulièrement.

Sigles et abréviations

ACSé :	Agence pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des chances
ANLCI :	Agence Nationale de Lutte Contre l'Illettrisme
ANRU :	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APA :	Allocation personnalisée d'Autonomie
ARS :	Agence Régionale de Santé AGENCE REGIONALE DE SANTE
ASV:	Ateliers Santé Ville ATELIERS SANTE-VILLE
CAF :	Caisse d'Allocation Familiale
CASE :	Centre d'Action Sociale et Educative
CAUE :	Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement
CDR :	Centre de Ressources et d'Observation de la cohésion sociale à Mayotte
CEMEA :	Centre d'Entrainement aux Méthodes d'Education Active
CGSS :	Caisse Générale de Sécurité Sociale
CIOM :	Conseil Interministériel à l'Outre-Mer
CIV :	COMITE INTERMINISTERIEL DES VILLES ET DU DEVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN Comité Interministériel des villes et du développement social urbain
CLS :	Contrat Local de Sécurité
CLSPD:	Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance
CMU :	Couverture Maladie Universelle
CNAM :	Conservatoire national des arts et métiers
CR-CSUR :	Centre de Ressources Cohésion Sociale et Urbaine de la Réunion
CRPV :	Centre de Ressources Politique de la Ville
CUCS :	Contrat Urbain de Cohésion Sociale
DDE :	Directions Départementales de l'Équipement
DEAL :	Direction de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement
DJSCS :	Direction de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale
DOM :	Département d'Outre-Mer
DRIV :	Délégation Régionale Interservices à la Ville
DSQ :	Développement Social des Quartiers
DSU :	Dotation de Solidarité Urbaine
ECP :	Estimations Carroyées de Population
FIPD :	Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance
FRARU :	Fonds Régional d'Aménagement Foncier Urbain
FRARU :	Forums régionaux d'échanges des acteurs de la rénovation urbaine de l'ANRU

GIP :	Groupement d'Intérêt Public
GUP :	Gestion urbaine de proximité
INED :	Institut National d'Etudes démographiques
INSEE :	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
LAS :	Logement en Accession Sociale
LATS :	Logement en Accession Très Sociale
LBU :	Ligne Budgétaire Unique
LES :	Logements Evolutifs Sociaux
LESd :	Logements Evolutifs Sociaux en diffus
LESg :	Logements Evolutifs Sociaux en groupé
LLS :	Logements Locatifs Sociaux
LLTS :	Logements Locatifs Très Sociaux
MOUS :	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
OLT :	Observatoire Local de Territoire
ONZUS :	Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles
OVVV :	Opération Villes Vie Vacances
PDRU :	Plan Départemental de Rénovation Urbaine
PEDEC :	Préfet à l'égalité des chances
PLIE :	Plan Local Pluriannuel Pour l'Insertion et l'Emploi
PNRQAD :	Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés
PRE :	Programme de Réussite Educative
PREFOB :	Programme Régional d'Education et de Formation de Base (Guyane)
PRODIGE :	Plate-forme mutualisée interservices pour le partage d'informations géographiques
PRU :	Programme de Rénovation Urbaine
RGPP :	Révision Générale des Politiques Publiques
RHI :	Résorption de l'Habitat Insalubre
RSMA-R :	Régiment du service militaire adapté de la Réunion
SG-CIV :	Secrétariat général du Comité interministériel des villes
SIM :	Société Immobilière de Mayotte
ZAC :	Zone d'Aménagement Concerté
ZFU :	Zone Franche Urbaine
ZRU :	Zone de Redynamisation Urbaine
ZUP :	Zone Urbaine Prioritaire
ZUS:	Zone Urbaine Sensible

Document élaboré en lien avec la société Chorus.