



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

ÉTUDE

**LES CENTRES DE
RESSOURCES POLITIQUE
DE LA VILLE, AU CARREFOUR
DES ATTENTES DES ACTEURS
DU TERRITOIRE**

FOCUS ULTRAMARIN

La reproduction de cette publication est soumise à autorisation de l'ANCT ;
contact : info@anct.gouv.fr

Directeur de publication : Yves Le Breton (ANCT) –

Pilotage : Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), Direction
générale déléguée de la politique de la ville –

Coordination : Aminata KEITA, ANCT/DGDPV / Mission Grande équipe de la
réussite républicaine –

Rédaction : Voixpubliques –

Mise en page : Stratéact'

Sommaire

INTRODUCTION	6
A. LES PARTICULARITÉS DU CONTEXTE	8
• 1. Des territoires ultrapériphériques dans des espaces géographiques non européens	8
• 2. Trois particularités démographiques à souligner	8
• 3. Des situations très différentes au regard de la politique de la ville	9
• 4. Dans et au-delà des QPV, des problématiques socio-urbaines communes	9
· 4.1 Une précarité massive	9
· 4.2 Des structures foncières, des équipements et formes d’habitat souvent précaires	10
· 4.3 Des mobilités difficiles, facteur aggravant pour le développement social	10
· 4.4 Des problématiques familiales et socio-éducatives lourdes	10
· 4.5 De fortes inégalités sociales et territoriales face à la santé	10
· 4.6 De multiples formes de tensions	10
• 5. Des gisements de ressources encore inexploitées	12
B. L’ACTION DES CRPV ULTRAMARINS, LEURS FORCES ET LEURS LIMITES	13
• 1. Missions socle / missions complémentaires : une partition revisitée par les CRPV ultramarins	13
• 2. Dans l’ensemble des missions socle, une priorité accordée à l’animation de réseaux	15
• 3. La cohésion et le lien social : thématique prioritaire dans l’activité globale des CRPV	15
• 4. La mission de capitalisation et de diffusion des connaissances : une production hétérogène entre les centres	16
• 5. Les publics participant aux actions des centres de ressources : une surreprésentation des adultes-relais	18
C. LA VALEUR AJOUTÉE DES CRPV DANS LES TERRITOIRES ULTRAMARINS	21
• 1. Une expertise reconnue et sollicitée par tous les acteurs locaux	21
· 1.1 Une polyvalence assumée et une capacité à porter des projets d’envergure	21
· 1.2 Sur ces territoires, des besoins d’ingénierie avérés et de nouveaux profils de professionnels	21
· 1.3 Une « agilité globale »	22
• 2. De fortes spécificités institutionnelles et structurelles	22
· 2.1 Des équipes restreintes au vu des enjeux	22
· 2.2 Un recours limité à la formation continue	23

- 2.3 Des modèles économiques et des moyens financiers très disparates 23
- 2.4 Une posture proactive et volontariste quant aux territoires les plus enclavés et en difficulté 23
- 2.5 Les CRPV ultramarins : expérimentateurs et incubateurs de politiques de droit commun 24

D. DES ENJEUX ET DÉFIS PARTAGÉS 26

- 1. Des défis d'organisation, de mobilisation et de communication 26
 - 1.1. Face aux risques de tension sur les ressources humaines des CRPV, des équipes à renforcer 26
 - 1.2. Côté institutionnel, un travail de mobilisation à mener 26
 - 1.3. Une communication plus efficace pour pallier l'éloignement de la Métropole 26
- 2. Des défis de missions par rapport aux vocations premières des CRPV 27
 - 2.1. La montée en compétences : une nécessité structurelle face aux vulnérabilités des territoires et à leurs besoins de développement 27
 - 2.2 L'animation de réseaux : question de "posture" et question de "publics" 28
 - 2.3 Développer la fonction de veille, de capitalisation/diffusion et d'observatoire 28
- 3. Quelques défis thématiques parmi d'autres 29
 - 3.1 Les seniors : une question sociale émergente 29
 - 3.2 Le développement économique : de nouveaux modèles à explorer 29
 - 3.3 La rénovation urbaine face à l'habitat indigne 30
 - 3.4 La Participation citoyenne : pour garder la confiance de la société civile 30

E. L'ESQUISSE D'UNE MISE EN RÉSEAU DES CRPV ULTRAMARINS 32

- 1. État des lieux et attentes des acteurs 32
 - 1.1. Des échanges inégaux et encore limités entre les 4 CRPV 32
 - 1.2. Un intérêt reconnu des directeurs comme de leurs partenaires 32
- 2. Quatre objectifs majeurs 33
 - 2.1. Le partage d'expériences dans un contexte d'éloignement professionnel 33
 - 2.2. Les transferts de solutions et de bonnes pratiques sur des enjeux communs 33
 - 2.3. L'effet de levier du DSU sur les politiques de droit commun en Outre-mer 33
 - 2.4. Une meilleure prise en compte de l'Outre-mer dans l'ensemble des politiques publiques 33
- 3. Pistes de scénarios pour la mise en réseau 33
 - 3.1 Un réseau des CRPV ultramarins : initiative aux directeurs(trices) ? 33
 - 3.2 Le réseau des professionnels : initiative aux directeurs(trices) ou à l'IR-DSU ? 33
 - 3.3 Le réseau élargi des partenaires ultramarins : un rendez-vous thématique annuel soutenu par l'ANCT et la DGOM, dans lequel les CRPV porteraient la dimension « Politique de la Ville » ? 34

Introduction

Les objectifs de ce focus :

- Cette partie du bilan 2019 des CRPV vise à éclairer sur l'action spécifique des CRPV ultramarins : les spécificités de leurs problématiques, leurs modes de fonctionnement et leurs moyens, leur valeur ajoutée globale, leur besoins et perspectives à moyen terme.
- Dans un second temps, il s'agira de restituer aux acteurs locaux de ces territoires – État, collectivités, institutions, centres eux-mêmes – une vision transversale de leur action collective susceptible de faciliter la mise en œuvre et la gouvernance de la politique de la ville sur leur territoire.

OUTRE-MER : CE QUE PRÉVOIT LA LOI DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA COHESION URBAINE DU 21 FÉVRIER 2014, DITE « LOI LAMY »

Un portage potentiellement communal de la politique de la ville

Dans les départements et collectivités d'Outre-mer, les contrats de ville peuvent être conclus à l'échelle communale.

Conformément aux recommandations de la mission « Péréquation et politique de la ville », le versement de la Dotation politique de la ville (DPV) relève « de dispositions spécifiques dans les départements d'Outre-mer »... « où la dynamique intercommunale peut être moins structurée » : celle-ci peut donc être versée aux communes.

Des spécificités territoriales et sociales reconnues

S'agissant de la géographie prioritaire dans les départements et collectivités d'Outre-mer, « les quartiers peuvent être caractérisés par des critères sociaux, démographiques, économiques ou relatifs à l'habitat, tenant compte des spécificités de chacun de ces territoires. » De plus, « compte tenu de ces spécificités, des adaptations sont prévues tant en matière d'identification que de rythme d'actualisation de la géographie prioritaire. » Quant aux subventions accordées par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) aux établissements publics de coopération intercommunale et aux communes, « elles tiennent compte de leur situation financière, de leur effort fiscal et de la richesse de leurs territoires. »

Des territoires diversement représentés dans la géographie prioritaire nationale

Le nombre de quartiers diffère fortement d'un territoire à l'autre : on compte ainsi 49 QPV à la Réunion, 36 QPV à Mayotte, 32 QPV en Guyane et 7 QPV en Martinique. Quant aux QPV éligibles au NPNRU, on en compte 14 en Guyane, contre 6 QPV à la Réunion, 4 à Mayotte et 3 à la Martinique.

Éléments de méthode : un bilan plutôt qu'une évaluation

Comme indiqué précédemment, ce bilan s'inscrit dans le schéma prévu par le Cadre de référence national des centres de ressources, qui prévoit un suivi et une évaluation annuels à un double niveau, local et national : exercice basé sur une collecte de données correspondant aux indicateurs de suivi définis en amont, complétés de « commentaires qualitatifs effectués par les centres de ressources eux-mêmes et par les représentants de l'État local ».

Ce bilan est le fruit de l'analyse des données chiffrées transmises par les CRPV ultramarins et des entretiens avec les directeurs et directrices des CRPV, des membres de leurs conseil d'administration, des représentants de l'État, des élus et des responsables DSU de collectivités ainsi que d'autres partenaires des CRPV (bailleurs ou conseils citoyens

par exemple). Au total, 32 entretiens individuels¹ ont été réalisés par téléphone ou visioconférence sur les quatre territoires ultramarins que sont la Martinique, la Guyane, Mayotte et La Réunion (cf.annexes).

NB : Ces entretiens individuels ont été conduits en avril et mai 2020, c'est-à-dire durant la période du confinement dû à la crise sanitaire. Cette période très particulière a naturellement conduit l'ensemble des acteurs interrogés à évoquer les conditions du confinement, les adaptations et procédures mises en place au sein des quartiers. Le premier effet a été de révéler plus fortement certains manques ou problèmes sociaux spécifiques ou bien des leviers de développement, qui sont mentionnés dans le présent rapport. Bien évidemment ce sont des faits postérieurs à l'année 2019 et il ne convenait pas de les aborder par anticipation, mais il a semblé intéressant de rapporter ponctuellement le témoignage des acteurs sur ce fait hautement révélateur.

Information sur Mayotte

En toute rigueur, aucun « bilan d'activité » du centre de ressources n'était réalisable pour l'année 2019 compte tenu de la dissolution de l'association et de la création du GIP Maore Ouvoimoja, le 14 octobre 2019. L'année 2019 a en effet été consacrée à la préfiguration du GIP CRPV. Néanmoins, à travers quelques entretiens ciblés auprès de représentants des services de l'État et de deux collectivités, nous avons cherché à mieux comprendre l'histoire récente du CRPV ainsi que les attentes des acteurs locaux au moment-clé du redémarrage du centre dans une configuration nouvelle.

Les fondamentaux de la reconstruction du CRPV à Mayotte sont ainsi énoncés par les représentants de l'État local :

- Soutien au développement local
- Soutien aux territoires
- Soutien aux dynamiques de projet
- Expérimentation, incubation, mobilisation du droit commun.

Au-delà de ces axes prioritaires, les investigations conduites sur Mayotte ont tout de même permis d'alimenter quelques-uns des constats dressés dans le rapport, de nourrir certaines analyses comparatives entre les territoires et les centres de ressources.

NOTE

1. La liste exhaustive des personnes interrogées figure en annexe de ce rapport.
-

A. Les particularités du contexte

Faut-il parler de « l'Outre-mer » ou bien « des Outre-mer » ? Il est désormais acquis au sein des institutions que l'Outre-mer doit se penser au pluriel tant les territoires concernés affichent de différences historiques et culturelles, de particularités démographiques et sociales.

Les 4 territoires font partie des 9 « Régions Ultrapériphériques de l'Union européenne » (RUP) ; c'est-à-dire qu'elles font partie intégrante de l'UE et sont assujetties au droit communautaire, au même titre que les autres régions européennes. Toutefois, leur statut de RUP leur ouvre, compte tenu de leur éloignement, la possibilité d'un traitement différencié, plus favorable pour la mobilisation des fonds structurels et des aides d'État.

Du point de vue de l'administration territoriale française, ces territoires sont des « départements et régions d'Outre-mer » (DROM). Et 3 d'entre eux – Guyane, Martinique et Mayotte – ont le statut de collectivités territoriales uniques exerçant à la fois les compétences de Région et de Département. Pour sa part, la Réunion est un département.

1. Des territoires ultrapériphériques dans des espaces géographiques non européens

Ces quatre territoires appartiennent donc à la fois à la République de par leur statut historique d'anciennes colonies françaises et à l'Union européenne dont ils reçoivent certaines aides. Mais il faut prendre en compte le fait qu'ils s'inscrivent aussi dans un espace géographique, culturel et linguistique non européen : caribéen et sud-américain pour la Martinique et la Guyane, de l'océan indien pour Mayotte et la Réunion. Les dynamiques migratoires comme la prégnance de la problématique de la maîtrise de la langue française, évoquées plus loin, renvoient directement à cette situation et sont particulièrement importantes à prendre en compte.

L'importance de ces 4 territoires tient également lieu à leur situation géographique, contribuant au rayonnement international de la France. Par ailleurs parmi ces 4 territoires 3 d'entre-eux sont exposés à des risques naturels majeurs (risques sismiques, cycloniques....etc.) qui impliquent une vigilance particulière.

2. Trois particularités démographiques à souligner

Premièrement, ce sont des territoires jeunes et en pleine croissance démographique : ainsi Mayotte et la Guyane affichent la plus forte croissance démographique de France, avec respectivement 3,8 et 2,6% de croissance annuelle entre 2012 et 2017, contre 0,3 à 0,4% au cours de la même période en Métropole.

En second lieu, ce sont des territoires dans lesquels émerge la question du vieillissement, et plus particulièrement à la Réunion et en Martinique. En Martinique, le départ des jeunes allant poursuivre leurs études ou chercher du travail hors de l'île est à l'origine du dépeuplement du département (phénomène également à l'oeuvre à Mayotte et en Guyane), comme en témoigne la pyramide des âges en forme de sablier.

Troisièmement, ce sont des territoires sous pression migratoire et plus particulièrement la Guyane et Mayotte. Dans ces deux départements, des flux migratoires importants se croisent : exode des jeunes vers la Métropole et arrivée plus importante encore d'adultes ou de familles issus des pays voisins, en fonction de l'intensité des crises qui les affectent et de l'attractivité comparée des territoires. En Guyane, les migrations en provenance du Brésil, du Suriname et d'Haïti se sont ainsi succédées depuis les années 60, et beaucoup plus récemment en provenance du Venezuela. À Mayotte, l'immigration comorienne constitue l'essentiel de l'apport migratoire.

De sorte que la part des populations étrangères n'ayant jamais acquis la nationalité française est massive : un tiers de la population en Guyane, la moitié à Mayotte. Avec une différence notable entre les personnes sédentarisées ayant fait souche, et les personnes sans abri, mobiles et illégales, contraintes à une existence encore plus précaire. Situation pouvant engendrer certaines tensions entre les populations locales et les migrants issus des régions voisines.

3. Des situations très différentes au regard de la politique de la ville

Des critères spécifiques pour la définition de la géographie prioritaire

S'agissant de la définition de la géographie prioritaire, les 218 quartiers prioritaires d'Outre-mer se répartissent en deux catégories. D'un côté, ceux de la Réunion et de la Martinique : où le QPV doit être un quartier de plus de 1 000 habitants situé dans une commune d'au moins 15 000 habitants², pour une densité d'au moins 2 000 habitants/km², dans lequel le revenu médian présente un écart de revenu avec la Métropole et le Département supérieur au seuil indiqué en bas de page. D'un autre côté, ceux de La Guyane et de Mayotte où, faute de données statistiques sur les revenus fiscaux finement localisés, la méthode de définition a été basée sur un indice synthétique composite³.

Ainsi que le soulignent plusieurs directeurs « la nouvelle géographie prioritaire s'est voulue plus sélective, laissant de côté certains secteurs des quartiers vécus et agrégeant des quartiers ne partageant pas toujours la même réalité urbaine ».

Enfin, le poids démographique de la population en politique de la ville par rapport à la population totale représente 70% de la population à Mayotte (où les 17 communes de l'île comptent au moins un QPV), 50% en Guyane, 28,5% à la Réunion, mais 7% seulement à la Martinique.

Une fragilité de l'ingénierie locale

Le déficit de candidatures et de compétences locales se conjuguant à une attractivité inégale, ces territoires recèlent peu d'ingénierie comparés à ceux de la Métropole : car ceux qui viennent de l'Hexagone restent très rarement en poste plus de 3 ans, tandis que ceux qui partent se former en Métropole ne reviennent pas toujours « au pays ». Les services de l'État comme ceux des collectivités étant limités en ressources humaines, leurs personnels se trouvent contraints à une forte polyvalence. Et ce constat n'est pas sans conséquence sur l'activité des centres de ressources (cf.paragraphe C.1).

4. Dans et au-delà des QPV, des problématiques socio-urbaines communes

Si les territoires d'Outre-mer doivent faire face à des enjeux différenciés, il n'en est pas moins vrai qu'ils connaissent tous à des degrés divers, des situations économiques, sociales et urbaines plus difficiles que les départements métropolitains ; et que ce différentiel se retrouve dans les quartiers prioritaires ultramarins, en butte à des problématiques plus « lourdes » que les QPV hexagonaux : tant du fait de la concentration des difficultés que de leur nature particulière, requérant de la politique de la ville à la fois d'autres approches et d'autres moyens.

4.1 Une précarité massive

Tous les interlocuteurs interrogés insistent : la pauvreté est assez massive dans les territoires d'Outre-mer globalement parlant, avec une accentuation particulière en quartiers prioritaires, et cela même si les seuils de bas revenus pris pour référence dans la définition des QPV sont plus bas que les seuils retenus pour les QPV métropolitains.

La précarité des populations concernées résulte largement des multiples difficultés d'accès au marché du travail, elles-mêmes imputables à l'étroitesse de ce marché, au déficit global des qualifications. À titre d'exemples sur ce point, la Réunion compte à peu près deux fois moins d'auto-entrepreneurs que les unités urbaines métropolitaines (20% contre 38%), écart encore plus marqué en QPV (18% contre 50%).

D'autre part, la précarité doit être reliée à la place importante du secteur informel – lui-même entretenu par la présence de nombreux « sans-papiers » non francophones, contraints au travail clandestin.

NOTES

2. Le seuil est défini comme suit : $S = 0,6 \times (0,3 \text{ RMUC-Métro}) + (0,7 \text{ RMUC-Dépt})$. En France métropolitaine, les QPV doivent comporter au moins 1 000 habitants, et être situés dans une agglomération métropolitaine de plus de 10 000 habitants.

3. Critères retenus pour la Guyane : le QPV doit faire partie d'une commune d'au moins 5 000 habitants dans une aire urbaine d'au moins 15 000 habitants ; quant aux critères composant l'indice synthétique, ce sont : la part des chômeurs parmi les personnes en âge de travailler, la part des inactifs parmi les 15/24 ans, la part des jeunes inactifs non scolarisés parmi les 18/25 ans, la part des non diplômés parmi la population active, la part des familles monoparentales, la part des logements insalubres et surpeuplés. Et pour Mayotte : la part de la population active sans emploi, la part de non diplômés, la part de logements sans accès à l'eau courante, de logements non raccordés à l'électricité, de logements considérés comme habitats de fortune.

4.2 Des structures foncières, des équipements et formes d'habitat souvent précaires

La question de l'habitat dans les DROM ne saurait être déconnectée de l'histoire urbaine et dynamiques socio-urbaines d'une part, d'autre part des politiques de logement développées pour y faire face.

De ce point de vue, l'on peut dire que les DROM ont connu avec deux décennies de décalage, le mouvement de construction et de relogement des populations dans des cités HLM telles qu'elles se sont construites en France métropolitaine dans les 60 et 70. Que ce soit à la Réunion, à la Martinique ou même en Guyane, de nombreux QPV portent la marque de cette politique. Reste que le développement des grands ensembles s'avère beaucoup plus limité qu'en Métropole (un seul QPV à la Martinique relève de cette typologie) et que ce n'est pas nécessairement dans ces quartiers que se rencontrent les populations les plus en difficulté.

Par ailleurs, compte tenu des dynamiques migratoires et démographiques et des énormes besoins de logement, c'est l'habitat insalubre ou indigne qui pose problème ; de même que l'habitat informel, sans que l'on puisse assimiler l'un à l'autre. Il y a 10 ans, le rapport Letchimy estimait déjà cet habitat insalubre à 50 000 logements abritant plus de 150 000 personnes ; et ce pour s'en tenir uniquement à l'habitat informel insalubre, et sur 4 départements, Guadeloupe comprise, mais sans compter Mayotte, dont les données n'avaient été prises en compte. Au-delà des chiffres, c'est toute la problématique de l'habitat spontané qui doit être prise en compte : avec l'illégalité de l'occupation foncière, l'absence de viabilisation des terrains et d'équipements en général, la vulnérabilité de ce type d'habitat en climat tropical, et l'emprise exercée par les marchands de sommeil sur des populations en situation de grande vulnérabilité. Et ce en milieu urbain comme en milieu rural, de montagne ou de forêt.

4.3 Des mobilités difficiles, facteur aggravant pour le développement social

Dans les grands territoires que sont la Guyane et la Réunion, les mobilités physiques souffrent d'abord de carences d'aménagement et de service : ainsi, sur l'ensemble des territoires – mais en particulier à Mayotte, au nord de la Martinique et dans l'ouest guyanais – les transports publics s'avèrent très faibles, voire inexistantes, rendant les populations les plus fragiles captives et dépendantes des réseaux informels qui se sont développés.

S'ajoutent à ces difficultés, la morphologie particulière de certains territoires, la présence de la forêt ou de la montagne, la difficulté des communications terrestres et l'enclavement de régions entières : l'intérieur guyanais, les hauts de la Réunion.

4.4 Des problématiques familiales et socio-éducatives lourdes

Exiguïté des logements, taille des ménages et des fratries, tensions intra-familiales... : les problématiques sont bien connues dans les quartiers de la politique de la ville, aggravées dans ceux d'Outre-mer par les conditions d'habitat récemment remises en lumière par la pandémie du Covid-19. Plus généralement parlant et au-delà de la pauvreté économique, les problématiques familiales doivent être rapportées à des facteurs culturels complexes, et une transition, rapide dans les DROM, de la « tradition » à la « modernité ». Avec des conséquences et des besoins importants, notamment dans le domaine du soutien à la parentalité et de la prévention.

Sur le plan strictement éducatif, il faut également prendre en compte l'insuffisance des infrastructures scolaires impliquant parfois une rotation⁴ dans les locaux en Guyane et à Mayotte, diminuant le nombre d'heures enseignées et concourant au décrochage, aux sorties prématurées du système scolaire, et à la non-poursuite d'études universitaires.

4.5 De fortes inégalités sociales et territoriales face à la santé

Au plan sanitaire plusieurs phénomènes se conjuguent. Les conditions économiques et d'habitat évoquées plus haut, concourent au développement des pathologies de la pauvreté en plus de celles liées au climat tropical ou à l'environnement pollué par l'activité humaine (Mercure, chlordécone, prolifération d'algues comme les sargasses...). De plus, malgré le déficit relatif des professionnels de santé (médecins généralistes de la Martinique comme de Guyane), l'extrême dénuement de certains pays environnants rend particulièrement attractives les infrastructures des départements d'Outre-mer, accentuant la saturation du système de santé. Enfin, de nombreux acteurs soulignent la nécessité de politiques publiques volontaristes de lutte contre les addictions comme de prise en charge des problèmes de souffrance psychique et de santé mentale.

4.6 De multiples formes de tensions

Le développement des violences suscite interrogations et inquiétudes chez la plupart des personnes interrogées : tensions inter-ethniques ou inter-communautaires émergentes ; violences liées aux trafics, comme signalées à la Martinique ; violences intra-familiales enfin, avec une mention particulière des violences faites aux femmes, que relèvent les études sur la plupart des territoires ultramarins⁵ et auxquelles le CRPV de la Réunion a consacré un Observatoire spécifique.

	MARTINIQUE	GUYANE	RÉUNION	MAYOTTE	METROPOLE	FRANCE
Population totale	376 480	290 691	894 955	277 884	63 698 000	64 898 000
Population en QPV	7,3%	43%	19%	70%	-	Environ 5,5 millions
Croissance démographique	-1,30%	+ 2,6%	+0,6%	+3,8%	-	-
Part des - 14 ans	19,2%	36%	25,1%	44%	-	-
Taux de naissances précoces	3,85	10,19	5,68	9,90	1,2	1,5
Mortalité infantile	8,3 ‰	11,6 ‰	7,5 ‰	NC	3,6 ‰	3,6 ‰
Densité de médecins pour 100 000 habitants	291	218	325	80	NC	310
Santé déclarée bonne ou très bonne santé	56%	65%	64%	NC	69%	NC
PIB/habitant	23 367 €	14 888 €	20 725 €	8 603 €	32 736 €	32 397 €
Part des bas revenus à 60% du revenu médian en QPV	62,7%	NC	73,8%	NC	???	-
Part des actifs en QPV	69,4%	64,1%	66,8%	NC	-	-
Taux d'emploi en QPV	44,6%	42,1%	37,5%	33%	-	-
Part des 2/5 ans scolarisés	81,1%	68,8%	74,8%	72,3%	74%	74,1%
Part des 15/17 ans scolarisés	96,3%	88,2%	93,9%	88,5%	96,7%	96,6%
Part des 18/24 de QPV scolarisés	43,3%	38,3%	37,9%	NC	-	-
Part des jeunes en difficulté de lecture	48,1	35,0%	26,6%	73%	9,7%	10,8%
Part des 30/34 ans titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur	38,2	21,2	29,7	12,7	44,6	44,2
Locations en HLM en QPV	16,8%	18,1%	31,4%	NC	-	-
Taux de vacance en QPV	20,4%	8,7%	8,1%	12%	-	-

N.B : En l'absence de source exhaustive et homogène pour les Outre-mer, la majorité des données ci-dessus sont issues des données INSEE 2014, du baromètre de convergence DROM Métropole du CGET, ou de l'Atlas des QPV publié par le CGET en septembre 2017. S'agissant de la démographie scolaire, ces données n'intègrent pas le passage de l'obligation scolaire de 6 ans à 3 ans intervenu à la rentrée 2019.

Même si la part de la population résidant en quartiers prioritaires dans les DROM est déjà 2,5 fois supérieure à ce qu'elle est en métropole (25% contre 10% en moyenne), ses problématiques dépassent le périmètre de la géographie prioritaire et concernent largement les autres secteurs des territoires d'Outre-mer. Qui plus est, les QPV ultramarins connaissent souvent, malgré leur grande diversité, des difficultés plus profondes ou aigües que ceux de l'Hexagone.

En QPV et au-delà de leurs frontières, les DROM se trouvent donc, plus que tous les autres territoires de Métropole, exposés aux défis de toutes les transitions :

- Transition démographique, encore inachevée en Guyane et à Mayotte
- Transition économique, vers un modèle de développement moins dépendant et plus endogène, capable de faire vivre ses habitants
- Transition numérique, avec (hors Antilles) une faible proportion de populations bénéficiant du haut débit et un déficit de formation dans ce secteur porteur
- Transition écologique, avec une proportion considérable d'habitats et de population en situation de vulnérabilité par rapport aux risques climatiques.

On examinera dans ce rapport l'impact de ces problématiques et de ces enjeux de transition sur l'activité des centres de ressources.

NOTES

4. Les élèves à tour de rôle ne vont en classe que le matin ou l'après-midi.

5. Cf. l'enquête « Violences et Rapports de Genre » (VIRAGE) de novembre 2016, qui révèle des taux préoccupants en Outre-Mer

5. Des gisements de ressources encore inexploitées

Il reste que ces territoires et leurs quartiers disposent d'un certain nombre d'atouts et de leviers sur lesquels les politiques publiques, en particulier la politique de la ville, pourraient sans doute davantage prendre appui.

Les éléments sur lesquels peuvent se construire les leviers de développement sont les suivants :

- Les solidarités micro-locales et les réseaux d'entraide, actifs sur tous les territoires mais réclamant partout d'être soutenus et accompagnés
- La jeunesse de la population, jeunesse de plus en plus diplômée, même si son rythme de formation ne suit pas la même trajectoire qu'en Hexagone ou que son parcours de formation l'éloigne temporairement des territoires ultramarins
- La disponibilité d'une main d'œuvre employée aujourd'hui dans le secteur informel, prête à s'employer dans l'économie légale, et ce dans des domaines aussi différents que le bâtiment, la pêche, le transport ou les services à la personne. À Mayotte comme en Guyane notamment, cette transition difficile doit être considérée comme une clé de développement majeure réclamant une action publique ambitieuse.
- Le potentiel de développement agricole et touristique de territoires qui conservent tous, quoiqu'à des degrés divers, de grandes marges de progrès dans ces filières : par exemple autour de l'agriculture durable de petite échelle ou encore dans l'éco-tourisme
- Le potentiel de ressources naturelles face aux exigences de la transition écologique et climatique, notamment sur le plan énergétique, avec l'éolien offshore, sur l'hydrolien, et surtout sur l'énergie thermique des mers (Réunion et Martinique) ; ou encore le potentiel d'expérimentation existant dans des domaines connexes comme celui du bâtiment durable et de l'habitat bioclimatique (Guyane)...

ZOOM SUR LES AIDES APPORTÉES AUX TERRITOIRES ULTRAMARINS

A. Des territoires confortés dans les nouveaux contrats de ville...

La réforme de la politique de la ville inaugurée en 2014 a tenu à faire toute leur place aux Outre-mer. 47 contrats de ville sont ainsi signés dans les DROM, à Saint-Martin et en Polynésie française pour la période 2014-2020 – portés le plus souvent par les communes et non par les intercommunalités – concernant près de 500 000 personnes. 14% des QPV sont ultramarins, (soit 218 sur 1500 QPV) et 29 quartiers d'Outre-mer ont été déclarés éligibles au NPNRU au titre de l'intérêt national. Hors fonds ANRU, les crédits de la politique de la ville pour les DROM se montent à 16 millions d'euros, soit 3 millions de plus que pendant le contrat de ville 2008-2014, auxquels s'ajoutent 480 d'adultes-relais.

B. ... mieux soutenus par les nouveaux contrats de développement territorial

De façon plus globale, l'État apporte son soutien au développement régional à travers les contrats de plan État/région (CPER) ultramarins, dotés de 865 millions d'euros pour la période 2015-2020 ; ces contrats intégrant les contrats de ville comme leur volet de développement social urbain.

C. ... et favorisés par les nouvelles règles des fonds européens

Enfin l'Europe apporte aux RUP françaises 4,7 milliards d'euros sur la période 2014-2020, tous fonds confondus (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP), soit 18% de la dotation reçue par la France et 800 millions de plus que pour la précédente période de programmation. Avec une obligation nouvelle : que 10% de l'enveloppe FEDER/FSE soient mobilisés dans les quartiers en politique de la ville. Et une règle plus favorable aux DROM, leur permettant des taux de co-financements européens pouvant aller jusqu'à 85% des opérations financées.

B. L'action des CRPV ultramarins, leurs forces et leurs limites

1. Missions socle / missions complémentaires : une partition revisitée par les CRPV ultramarins

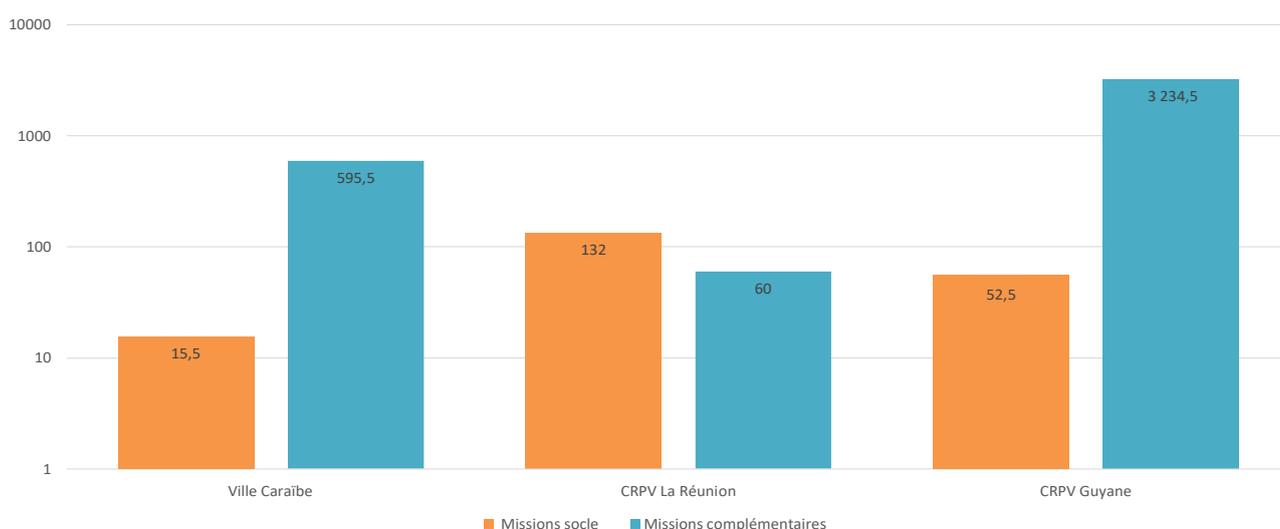
CADRE DE RÉFÉRENCE

Une politique de la ville élargie impliquant des missions élargies au-delà des missions socles

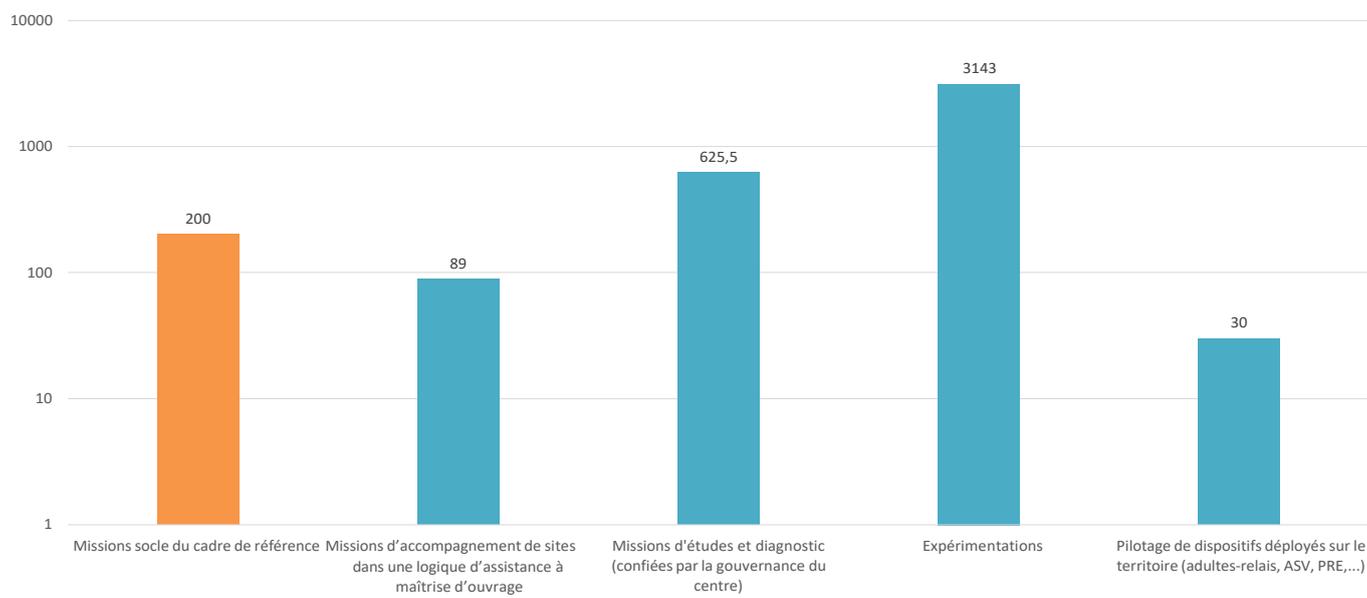
« Les mutations démographiques et sociétales de ces territoires, les carences d'ingénierie et de professionnels dédiés aux politiques de développement dans les collectivités qualifient les interventions de la politique de la ville comme des outils majeurs de développement social, urbain et économique. Cette place singulière engage le développement d'une fonction ressource adaptée aux enjeux et au plus près des besoins. L'accompagnement des acteurs, l'élaboration de diagnostics et d'études, la mise en œuvre d'expérimentations constituent des formes d'intervention spécifiques et complémentaires aux missions de qualification et d'animation de réseau.

La spécificité du travail des centres de ressources ultramarins tient au fait que leurs missions sont exercées sur des territoires où des besoins fondamentaux ne sont parfois pas couverts. À ce titre, il est relevé un décalage entre les missions socle et l'activité réelle des centres de ressources ultramarins qui intègre certaines missions complémentaires, notamment au titre de l'« accompagnement sur sites ». L'activité des centres de ressources politiques de la ville ultramarins est en effet avant tout développée selon les besoins et exigences du territoire, ce qui autorise l'intégration de certaines missions complémentaires aux missions socle ».

Répartition des demi-journées d'actions par type de missions des CRPV au sens métropolitain du cadre de référence Base : 4 090 demi-journées (échelle logarithmique)



Répartition du nombre de demi-journées des missions socle et missions complémentaires au sens métropolitain du cadre de référence - Base : 4 090 demi-journées (échelle logarithmique)



Si l'on s'attachait aux seules 3 missions socle définies par le cadre de référence pour le territoire métropolitain (animation de réseau, montée en compétences des acteurs et capitalisation et diffusion des connaissances) pour analyser l'activité des CRPV, l'on recenserait 200 demi-journées de missions socle sur un total de 4 090 effectuées en 2019.

Mais ces journées de missions socle représenteraient 73% de l'activité des CRPV si l'on soustrayait – pour permettre une comparaison avec l'Hexagone - le temps affecté aux missions très spécifiques développées par certains CRPV : notamment les 3 143 expérimentations exclusivement guyanaises, et 584 demi-journées des 625,5 "missions d'études et de diagnostics" réalisées en Martinique. Des missions considérées et comptabilisées comme missions socle par ces centres sur la base de la latitude offerte aux Outre-mer par le cadre de référence qui, au-delà de toute considération statistique, répondent aux besoins de leurs territoires et aux demandes de leurs interlocuteurs.

Par ailleurs, le faible nombre de demi-journées consacrées aux "actions en proximité territoriale" peut en grande partie s'expliquer par un important "report d'activité" sur des missions d'accompagnement de sites, un grand nombre de réalisations d'études et de diagnostic.

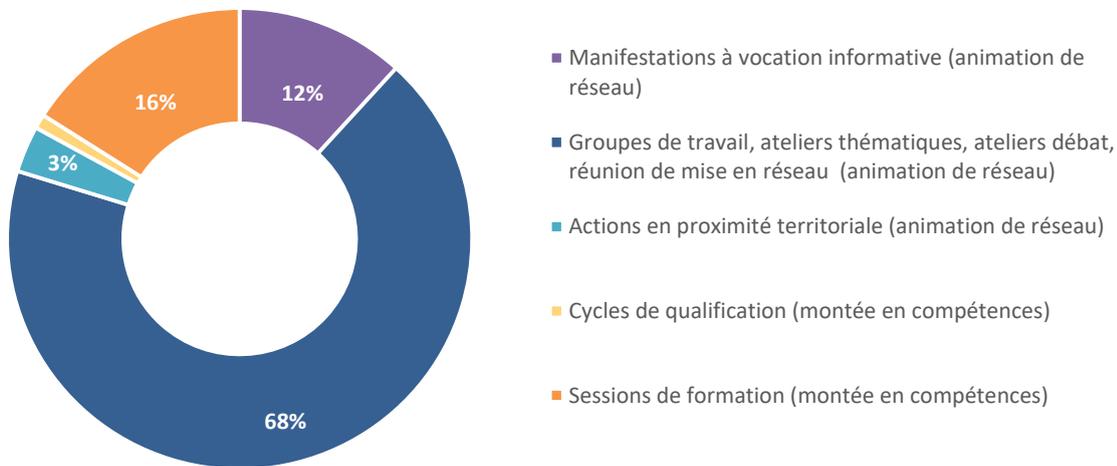
Ces analyses ne doivent cependant pas faire oublier que les frontières sont souvent poreuses entre ces missions ressources, qui s'emboîtent naturellement les unes aux autres ; et que leur distinction reste sujette à interprétation.

De façon globale, ces données reflètent et/ou traduisent :

- La fragilité de l'ingénierie publique et privée dans les territoires ultra-marins
- La nécessaire adaptation des CRPV aux besoins des territoires
- La capacité des CRPV à se saisir des problématiques auxquelles personne d'autre n'apporte de réponses
- La grande polyvalence des équipes des CRPV

2. Dans l'ensemble des missions socle, une priorité accordée à l'animation de réseaux

Nombre de demi-journées aux actions de "Missions socle" au sens du cadre de référence (2019)
Base : 200 demi-journées



S'agissant des missions socle au sens strict, les actions d'animation de réseaux représentent 83% des actions des CRPV ultramarins et les actions de montée en compétence 17%.

L'on observe aussi que :

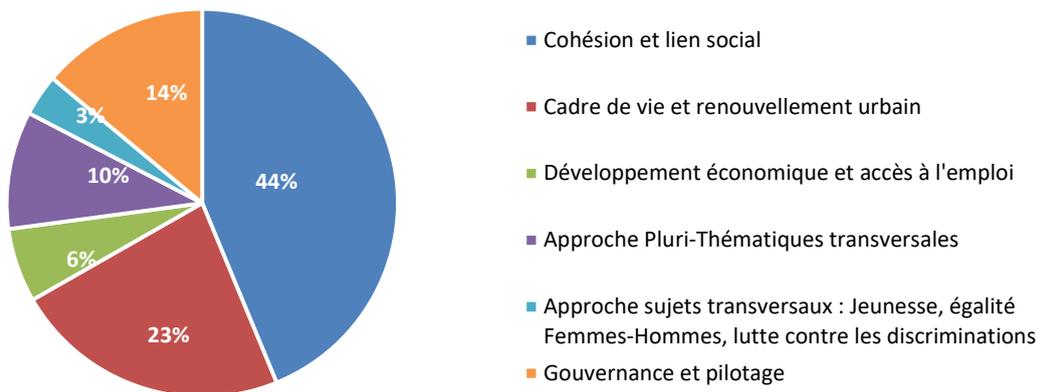
- Les "groupes de travail, ateliers thématiques" représentent 68% des missions socle dans les DROM contre 30% en Métropole
- La plupart des groupes de travail sont organisés par La Réunion (88 demi-journées), puis par la Guyane (45,5) contre seulement 2,5 en Martinique
- Les actions de formation sont minoritaires (16% des missions socle) et se situent à un niveau moins élevé qu'en métropole (44%) bien que la montée en compétences soit un enjeu fort dans ces territoires : ce paradoxe apparent pouvant s'expliquer par le fait que n'ont été ici prises en compte que les données relevant de la formation stricto sensu alors que la plupart des autres actions menées par les CRPV intègrent également « une dimension pédagogique et formative », « un appui qualifiant » permettant une montée en compétences réelle des acteurs concernés.

3. La cohésion et le lien social : thématique prioritaire dans l'activité globale des CRPV

Comme en Métropole, la thématique de la cohésion et du lien social est prioritaire dans les actions portées par les CRPV ultramarins. En revanche, sur les autres piliers et autres sujets, on constate de fortes disparités en termes de répartition (cf tableau ci-dessous). La thématique du cadre de vie est également plus abordée dans les territoires ultramarins que dans ceux de l'Hexagone. À l'inverse, les actions en lien avec la gouvernance sont majoritaires en Métropole, et représentent une part moins importante de l'activité des centres d'Outre-mer.

Thématique des demi-journées	CRPV métropolitains missions socle stricto-sensu (Base : 1 630 demi-journées)	CRPV ultramarins missions socle stricto-sensu (base : 200 demi-journées)	CRPV ultramarins Toutes missions confondues (hors expérimentations en rapport avec la thématique de la cohésion et du lien social) (base : 958 demi-journées)
Cohésion et lien social	49%	41%	44%
Cadre de vie et renouvellement urbain	5%	10%	23%
Développement économique et accès à l'emploi	9%	6%	6%
Sujets transversaux (égalité femmes-hommes ; jeunesse, lutte contre les discriminations...)	7%	3%	3%
Gouvernance	23%	0%	14%
Approches pluri-thématiques transversales	7%	40%	10%

Répartition des demi-journées par thématique dominante (2019)
Base : 958 demi-journées (hors expérimentations en lien avec la cohésion sociale)



En prenant en compte l'élargissement des missions socle inscrites au cadre de référence, l'activité des CRPV ultramarins fait apparaître un traitement assez équilibré des trois piliers du contrat de ville et de la gouvernance.

Il subsiste cependant une prédominance des actions se rapportant au pilier de la cohésion sociale, avec notamment des accompagnements de site (62 demi-journées), des études (274,5) et des expérimentations (3134,5).

Il est à noter par ailleurs que les actions d'études et de diagnostics sur le pilier cadre de vie ont été uniquement réalisées par le CRPV Ville Caraïbe.

4. La mission de capitalisation et de diffusion des connaissances : une production hétérogène entre les centres

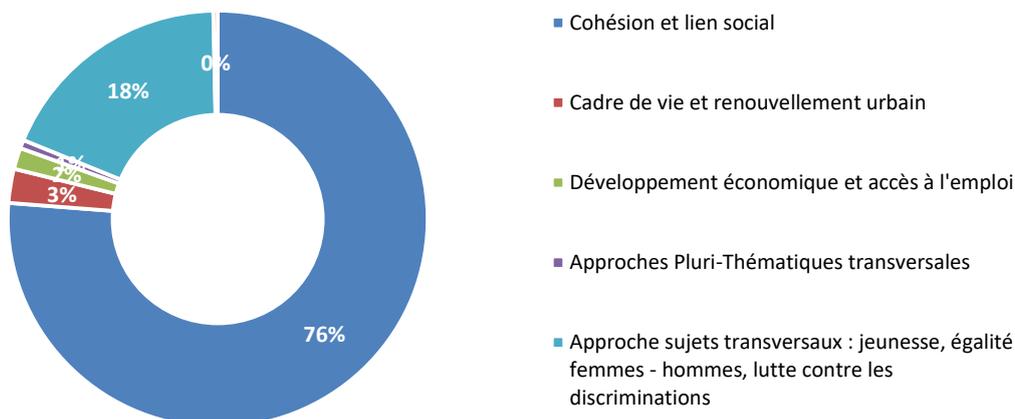
Centre par centre, on recense la production des publications suivantes :

- La Réunion : études/dossiers (7), périodiques (6) et guides/outils à visée opérationnelle (2), soit un total de 15 publications
- Guyane : études/dossiers (281) et périodiques (4), soit un total de 285 publications
- Martinique : guides/outils à visée opérationnelle (2) et fiche expérience (1), soit un total de 3 publications.

Les écarts dans l'activité éditoriale des centres peuvent paraître très significatifs mais ceux-ci reflètent d'abord la disparité en nombre des équipes mobilisables pour l'exercice, ainsi que le mode de comptabilité des publications, différent d'un centre à l'autre et ne recouvrant pas toujours le même type de productions.

L'on remarque aussi que les centres ultramarins produisent très peu de « fiches expérience » ou de « guides/outils à visée opérationnelle » alors que ces deux formats de publication représentent presque 30% des productions des centres métropolitains.

Répartition thématique des publications (2019)
Base : 303 publications



Eu égard aux thématiques dominantes traitées à travers les demi-journées d'actions des CRPV ultramarins, le pilier de la cohésion et du lien social est celui qui fait l'objet du plus grand nombre de publications (224 des 290 études et dossiers thématiques ; 6 des 10 périodiques). A contrario, les sujets transversaux (jeunesse, égalité femmes-hommes, lutte contre les discriminations) sont des sujets traités de façon importante (18%) dans les publications, alors qu'ils représentent une faible part des actions mises en œuvre. Comment l'expliquer ? Par la complexité de mise en œuvre de telles actions sur le terrain (requérant une expertise spécifique et une forte transversalité) ? Par le sentiment que ces sujets ne sont pas toujours la priorité la plus urgente dans les quartiers politique de la ville ? Ou bien parce que certains centres assurent simplement un relais de veille active sur ces sujets ?

Les directeurs et directrices des centres apportent eux-mêmes les éléments de réponses à ces questions.

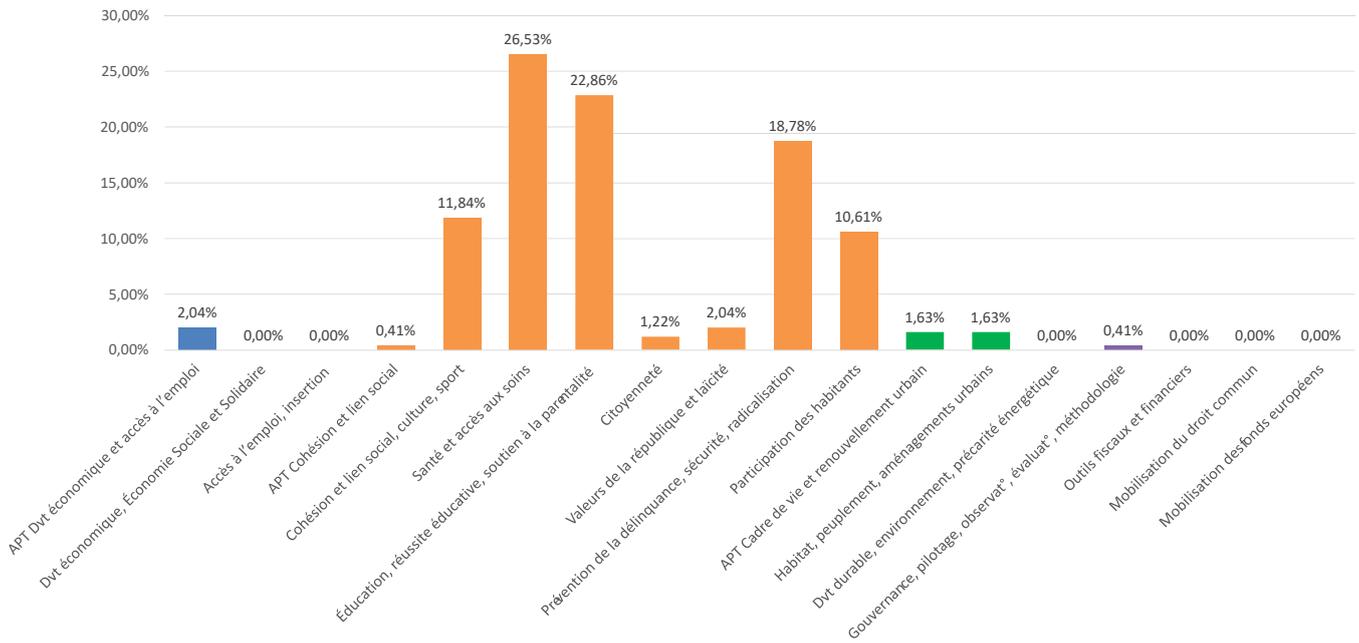
D'un part, les équipes des CPRV ultramarins « sont limitées en terme de ressources humaines, ce qui oblige à faire des choix dans le traitement des sujets ou des actions » ; tandis que certains sujets transversaux nécessitent une expertise spécifique qui ne peut être mobilisée que par des partenariats externes. Par ailleurs, il est à noter qu'à La Réunion, un observatoire spécifique a été créé sur le sujet des violences faites aux femmes, dont les actions ne sont pas comptabilisées dans les missions socle.

D'autre part, pour certains territoires ultramarins, certains sujets sont parfois « moins importants et moins parlants qu'en Métropole ». À la Martinique par exemple, il semblerait que le sujet de la jeunesse soit désormais moins prioritaire que celui du vieillissement de la population (cf. D.3.1). De même pour la lutte contre les discriminations puisque parmi les 25 critères répertoriés de discriminations, deux seulement pourraient être invoqués pour l'île, et de façon très marginale : celui de « l'adresse » qui ne jouerait que pour un QPV, et celui de « l'origine », encore plus décalé par rapport aux problématiques locales, la population étrangère ne représentant que 2% de la population des QPV.

	CRPV Ultramarins	CRPV Métropolitains	France entière
Développement économique, ESS	0%	11,3%	6,3%
Accès à l'emploi, insertion	0%	13,6%	7,6%
Santé et accès aux soins	26,5%	7,7%	16%
Éducation, réussite éducative, soutien à la parentalité	22,8%	11,6%	16,6%
Prévention de la délinquance	18,7%	1,3%	9%
Participation des habitants	10,6%	9%	9,7%
APT cadre de vie et renouvellement urbain	1,6%	8,7%	5,6%
DD, environnement précarité énergétique	0%	7%	4%
Gouvernance & pilotage...	0,4%	5,8%	3,4%

La santé, l'éducation et la prévention de la délinquance sont des sujets primordiaux dans les publications des territoires ultramarins, alors qu'ils ne sont pas des sujets prioritaires dans les territoires métropolitains. En revanche, les sujets liés au développement économique et l'accès à l'emploi ne sont quasiment pas traités dans les DROM alors qu'ils constituent les sujets majoritaires dans l'Hexagone.

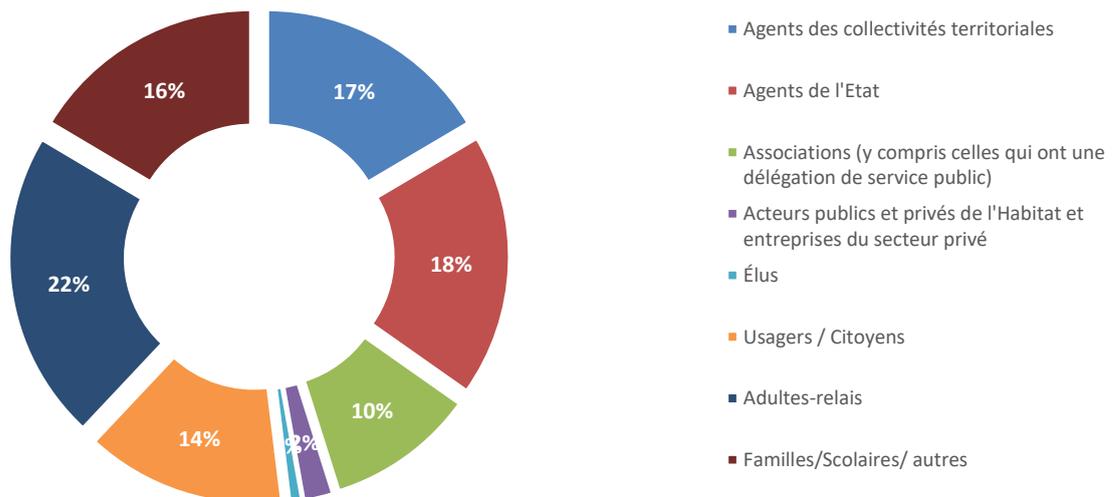
Actions de capitalisation et diffusion des connaissances par thème dominant (2019)
Base : 245 publications



Légende : Pilier Développement économique / Pilier Cohésion sociale / Pilier Cadre de vie / Gouvernance

5. Les publics participant aux actions des centres de ressources : une surreprésentation des adultes-relais

Les publics participants aux actions des CRPV (2019)
Base : 2 442 participations uniques



• Les adultes-relais sont les participants les plus nombreux dans les actions conduites par les CRPV : avec 528 participations uniques, ce sont pour la plupart des professionnels en prise de poste, pour lesquels un plan de professionnalisation national est en cours. La majorité des adultes-relais ayant participé aux actions des CRPV sont des adultes-relais réunionnais (451), 72 en Guyane, 5 en Martinique. En Guyane, certains adultes-relais sont salariés du CRPV et ne sont donc pas comptabilisés dans les publics accueillis par le centre.

- Ensuite, il s'agit des agents de l'État avec 448 participations uniques. En majorité il s'agit d'agents affectés au droit commun, avec 368 participations uniques.

S'agit-il d'agents nouvellement nommés ayant besoin de se former aux réalités locales ? Ou bien s'agit-il de fonctionnaires en poste ayant besoin d'approfondir leurs connaissances sur des thématiques ou des dispositifs nouveaux ? Il est intéressant de noter que ce public identifie les CRPV comme un espace d'information et de formation ouvert à tous, et notamment à eux.

Ces agents de droit commun se répartissent inégalement entre les territoires, la majorité d'entre eux se situant en Martinique (avec 241 sur 368 participants uniques, contre 89 pour la Guyane et seulement 38 pour La Réunion).

Les agents des collectivités territoriales s'investissent à la même hauteur et représentent 400 participations uniques. C'est à La Réunion que les agents des collectivités (droit commun et politique de la ville) sont les plus nombreux à prendre part aux actions des CRPV, avec plus de 200 participations uniques contre moins d'une centaine en Guyane et à la Martinique.

On constate que les agents de l'État et des collectivités privilégient les actions de mise en réseau plutôt que les actions de montée en compétences, ce qui traduit un réel besoin d'échanges et de partage d'expériences chez ces professionnels autour des missions relatives à la politique de la ville. En comparaison, les agents de l'État affectés à la politique de la ville ne sont que 80 contre 368 de droit commun alors qu'ils représentent en principe un des principaux publics-cibles des CRPV.

D'après les directeurs et directrices des CRPV, ces chiffres s'expliquent d'abord par le nombre d'agents potentiellement concernés, que ce soit parmi le petit nombre de collectivités impliquées dans la politique de la ville ou parmi les services de l'État. Ensuite par le fait que la plupart de ces agents sont polyvalents et assument simultanément le suivi des QPV et d'autres responsabilités étrangères à la politique de la ville. C'est pourquoi certains CRPV ont fait le choix délibéré d'ouvrir leurs rencontres à des agents du droit commun pour favoriser leur acculturation en même temps que les échanges de réflexions et de pratiques.

- Le troisième groupe de public est constitué par les usagers/citoyens au nombre de 339. Cela peut correspondre aux formations assurées en direction des Conseils citoyens, qui recouvrent souvent des journées de sensibilisation, des formations générales et à forte dimension opérationnelle.
- Les scolaires/familles représentent 261 participants. Ces publics sont présents uniquement en Guyane, et participent seulement aux expérimentations réalisées par le CRPV dans le cadre de la "Démarche Jeunesse".

- Les associations représentent 253 participations. Ce public très présent en Métropole (où 27% des participants aux activités des centres sont des associations) l'est beaucoup moins en Outre-mer alors que sur ces territoires, aux dires de tous les témoins, les structures associatives sont la plupart du temps moins professionnalisées qu'en Métropole, nécessitant un appui opérationnel important (animation, gestion administrative, appropriation des procédures de la politique de la ville...) pour pouvoir pleinement jouer leur rôle dans la mise en œuvre de la politique de la ville. Cette « non-professionnalisation » des associations implique également une disponibilité plus réduite de leur part, car leurs membres sont très souvent bénévoles, leur temps ne coïncidant pas à celui des administrations (disponibilités uniquement en soirée et en week-end...).

Cette « absence » des associations dans les chiffres remontés est à relativiser pour deux territoires ultramarins. En Guyane, l'existence de nombreux services municipaux dédiés « à la vie associative » fait qu'elles ne sont pas un public-cible prioritaire dans les actions du CRPV. En revanche pour la Martinique, il s'agit bien d'un public-cible prioritaire. L'équipe du CRPV restant cependant une très petite équipe en termes de ressources humaines, il a été décidé de fonctionner par cycles : les associations ont donc été ciblées durant la période 2015-2017. En 2017-2019, le public cible était celui des conseils citoyens.

Pour ce qui est de La Réunion, le public associatif était encore peu connu jusqu'en 2019, car « peu professionnalisé », mais la crise du COVID-19 en 2020 a permis d'identifier de nouveaux réseaux qui seront prochainement intégrés aux actions du CRPV. Pour le centre de Mayotte, encore en reconstruction pendant la période 2019-2020, il a été décidé que les associations seraient un public prioritaire en 2021.

- Enfin, seuls 21 élus au total ont participé aux actions des CRPV, environ 80% d'entre eux ayant assisté à une manifestation à vocation informative et 14% ayant pris part à des groupes de travail ou des ateliers thématiques. Sur les 78 participations totales enregistrées pour ce public d'élus, 44 ont eu lieu en Guyane, 24 à la Réunion et 10 à la Martinique. À première vue, cette mobilisation peut paraître relativement faible, mais elle pourrait s'expliquer par le fait qu'il n'existe pas d'action spécifique en direction des élus organisée par les CRPV d'Outre-mer (contrairement à ce qui se passe en Métropole) alors que ce public s'avère particulièrement intéressé par les échanges entre pairs. De plus, le contexte pré-électoral de 2019 n'était pas propice au développement de ces actions spécifiques et à la participation des élus aux autres actions des CRPV.

Si l'on s'attarde sur le type d'événements qui les intéresse, l'on observe que les élus participent majoritairement aux manifestations à vocation informative, et très peu à une action de montée en compétence. Ce qui s'explique peut-être par le fait que les élus arrivaient en 2019 à la dernière année de leur mandat municipal ou communautaire.

À nouveau et comme pour les agents de l'État et des collectivités, ces chiffres sont à relativiser par rapport à la Métropole, car le nombre de communes directement concernées par la politique de la Ville en Outre-mer étant peu important, il implique un nombre réduit d'élus ayant une délégation sur la politique de la ville.

Qui plus est, l'Association des maires de France (AMF) ou ses relais locaux que sont les associations départementales de maires, assurent l'essentiel de la formation des élus, sur les aspects régaliens et réglementaires au départ, mais aussi de plus en plus, sur les éléments constitutifs des politiques publiques. En Martinique, et à titre exceptionnel, le CNFPT va se trouver chargé de cette responsabilité.

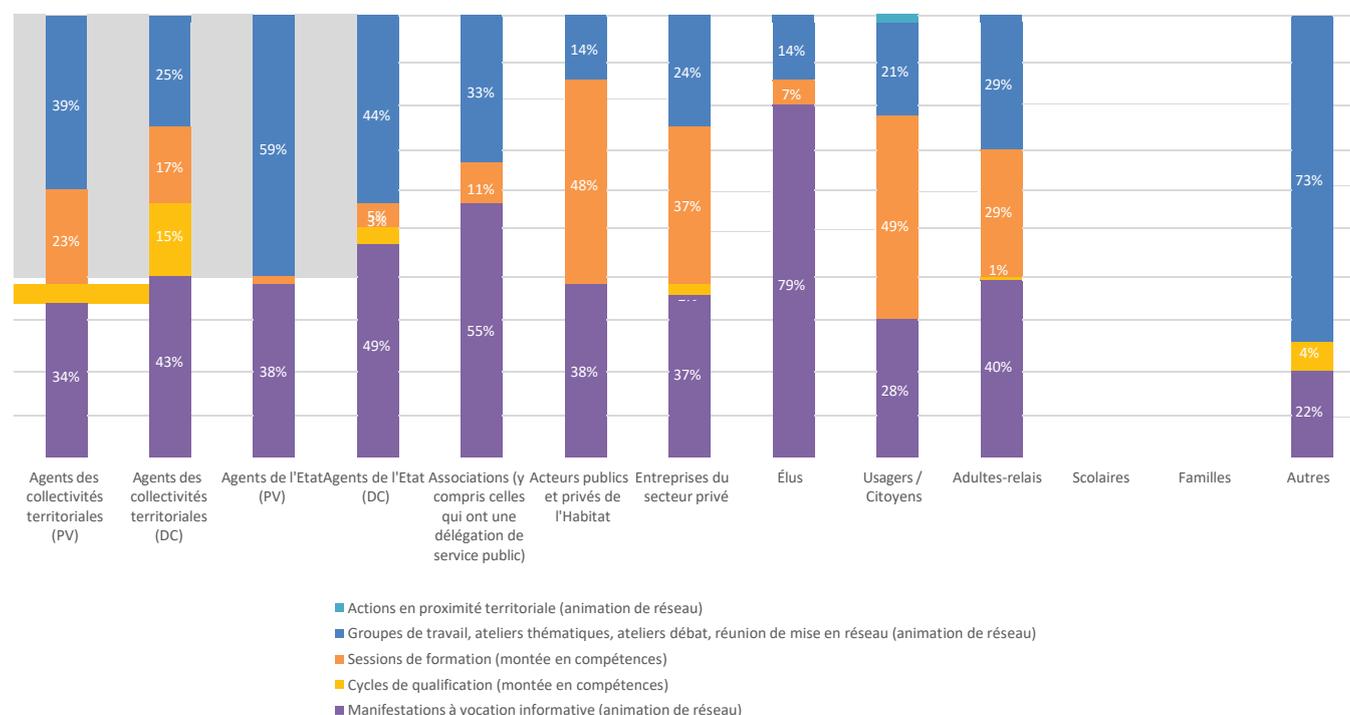
- Ce qui revient à considérer que les CRPV assument essentiellement l'information des élus sur la politique de la ville, et de façon plus diffuse, leur acculturation générale ou plus spécialisée.

Détail comparatif des participations entre les CRPV ultramarins et métropolitains

Catégorie de publics	Ultramarins	Ultramarins
Agents de l'État DC	15%	15%
Agents de l'État PV	3%	3%
Agents des collectivités DC	7%	7%
Agents des collectivités PV	10%	10%
Associations	10%	10%
Acteurs publics et privés de l'Habitat	1%	1%
Entreprise du secteur privé	1%	1%
Élus	1%	1%
Usagers/citoyens	14%	14%
Adultes-relais	22%	22%
Famille/scolaires	14%	14%
Autres*	2%	2%

* Les publics "autres" sont principalement des universitaires, des consultants, ou des membres de structures non répertoriées dont la mobilisation est beaucoup plus ponctuelle, et qui ont globalement participé à des actions de mise en réseau.

Répartition détaillée des principaux acteurs par type d'actions (2019) uniquement missions socle au sens strict du cadre Base : 2 351 participants



C. La valeur ajoutée des CRPV dans les territoires ultramarins

1. Une expertise reconnue et sollicitée par tous les acteurs locaux

1.1 Une polyvalence assumée et une capacité à porter des projets d'envergure

Les centres de ressources couvrent plusieurs champs d'action et développent des méthodes d'intervention spécifiques qui fondent leur plus-value. Leur spectre d'intervention est relativement large et notoire comme tel. Les équipes sont formées, expérimentées et reconnues par tous les partenaires comme extrêmement compétentes. À la fois polyvalentes et spécialisées sur certains domaines, elles peuvent répondre à un grand nombre de besoins locaux, accompagner les acteurs de terrain sur la plupart des questions du développement social et urbain et initier de nouvelles dynamiques opérationnelles. Elles sont en mesure tant d'initier et d'accompagner des démarches de projet que d'appuyer et d'outiller les porteurs de projet, de mener des expertises, de rédiger des documents (contrats de ville ou évaluations ou des expertises sur un sujet), d'animer des réseaux de partenaires.

Ainsi, leurs chargés de mission au sein des équipes se sont plus ou moins spécialisés sur certains domaines, en fonction de l'organisation interne : santé, jeunesse, médiation, violences intrafamiliales.

Mais les directeurs des CRPV, les chefs de projet politique de la ville et certains élus soulignent aujourd'hui le besoin d'expertise dans le domaine du développement économique au regard des problématiques locales.

Les centres de ressources ultramarins, comme leurs homologues de Métropole, sont très « connectés » à la personnalité de leurs directeur.ices. En effet, dans un système d'acteurs local restreint comme le sont les territoires ultramarins, les individus, leur profil et leur parcours, comptent beaucoup tant dans la compréhension du territoire, la construction des réseaux relationnels. La structure est relativement identifiée à son directeur.ice. D'autant qu'ils occupent leurs postes depuis un certain temps et sont relativement stables.

De plus, l'écosystème de type « insulaire » des territoires ultramarins induit une proximité entre les professionnels et un jeu de relations potentiellement plus directes avec les acteurs institutionnels.

1.2 Sur ces territoires, des besoins d'ingénierie avérés et de nouveaux profils de professionnels

Les besoins en ingénierie sont immenses du fait non seulement des problématiques à gérer, mais également du déficit de professionnels expérimentés.

Sur ces territoires dans l'ensemble des administrations, émergent des profils professionnels différents de ceux que l'on peut rencontrer en Métropole. Ainsi en Guyane, certains postes sont occupés par des professionnels formés à la coopération nord-sud, aux politiques de développement et à l'action humanitaire. Et il est certain que dans le contexte décrit plus haut, ces profils atypiques peuvent s'avérer très pertinents.

D'autre part et pour prendre un exemple très significatif, la prégnance de la question linguistique dans ces territoires où la maîtrise du français n'est pas homogène nécessite de compter au sein des équipes des chargés de mission qui parlent créole et/ou d'autres langues vernaculaires.

Par ailleurs, appréhender le contexte territorial nécessite du temps : les directeurs et nombre des collègues de leurs équipes sont originaires du territoire ou bien y ont passé un grand nombre d'années, ce qui renforce leur expertise et leur positionnement. Ils ont également la mémoire de l'histoire de la structure, ce qui aide à la continuité de l'action dans des territoires fortement impactés par le turn-over des agents de l'État, particulièrement fort en Guyane. Quant aux facteurs du turnover, ils sont de plusieurs ordres : mobilité des fonctionnaires cadres et métropolitains avec une rotation tous les 3 ou 4 ans, offre scolaire et culturelle ne correspondant pas aux attentes des familles des fonctionnaires concernés, spécificités de la vie quotidienne loin de la Métropole...

1.3 Une « agilité globale »

CADRE DE RÉFÉRENCE

Une fonction de conseil et d'alerte auprès des services déconcentrés et centraux de l'État

« Les centres de ressources ultramarins peuvent apporter un important soutien méthodologique et d'expertise aux services préfectoraux en charge de la politique de la ville. Comme tous les centres de ressources, ils interviennent avant tout à l'échelle régionale, en prise directe sur le territoire, mais également en tant que réseau permettant de faire remonter au niveau national les perceptions, les difficultés ou les réussites observables et ainsi améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques et leur adaptation à la diversité des contextes locaux ».

La politique de la ville implique structurellement de fortes capacités d'adaptation et de réactivité vis-à-vis du terrain comme des inflexions et directives issus de l'administration centrale. La crise sanitaire de l'année 2020 a confirmé que les équipes dédiées sont capables de réagir rapidement, via des modes de communication nouveaux, et de prendre, si nécessaire, des décisions dans l'urgence.

Localement, les acteurs gravitant autour des CRPV se félicitent de pouvoir entretenir des relations souples, directes et faciles avec leurs équipes. L'État local loue leur disponibilité, leur écoute et leur réactivité, leur capacité à apporter des réponses concrètes aux problèmes des acteurs de terrain engagés auprès des QPV. Plus généralement parlant, on s'accorde partout sur leur compétence et ils bénéficient d'une reconnaissance inter-institutionnelle facilitant grandement le partenariat et la mise en réseau.

De fait, les CRPV ultramarins sont des carrefours d'échanges privilégiés des acteurs concourant à la politique de la ville, d'autant plus importants que ces lieux de rencontre sont plus rares qu'en Métropole. D'où l'effort constant de leurs directeurs/trices pour développer cette fonction.

Ecosystème d'acteurs plus restreint face à des problématiques plus structurelles, proximité territoriale et relationnelle, interpellation et échanges avec les services de l'État plus fréquents qu'en Métropole, circuits de décision et de validation plus courts... les CRPV ultramarins sont manifestement l'objet de davantage d'attentes que dans l'Hexagone : attentes de partage stratégique et de reporting côté État local, d'appui et d'outillage côté collectivité, d'accompagnement au long cours du côté des associations et des conseils citoyens.

2. De fortes spécificités institutionnelles et structurelles

2.1 Des équipes restreintes au vu des enjeux

Le total des professionnels intégrés aux 3 CRPV ultramarins est de 38,83 ETP toutes missions confondues (NB : 37,33 ETP mobilisés sur les missions socle).

- Ville Caraïbe (Martinique) : 4 ETP déclarés (comprenant les stagiaires), mais pour une réalité de 2,25 ETP tout au long de l'année. Équipe composée d'une directrice, un chef de projet, un chargé de mission "cité éducative" recruté au dernier trimestre 2019.
- CR CSUR (La Réunion) : 5,5 ETP. Équipe composée d'une directrice, 3 chargé.e.s de mission, et une assistante administrative.
- CRPV Guyane : 29,33 ETP dont un directeur, un responsable de pôle, 3 chef.fe.s de projet, 6 chargé.e.s de mission et 17 médiateurs (adultes-relais).
- À Mayotte, outre la directrice, il est prévu de recruter une assistante administrative et deux chargés de mission thématiques.

En matière de ressources humaines, l'équipe du CRPV Guyane fait figure d'exception avec son équipe de 29 personnes (dont 17 médiateurs), car les équipes martiniquaise et réunionnaise s'estiment en sous-effectifs au regard des missions à mener. Ce qui est confirmé par l'État local : « Un ou deux chargés de mission supplémentaires leur seraient nécessaires pour élargir leur champ d'intervention et développer l'existant ».

Le CRPV CSUR (La Réunion) est ainsi en attente du recrutement de trois coaches sur le développement économique de trois QPV - un projet co-financé par la Région et l'État, pour l'animation du réseau des entreprises signataires du PAQTE (Pacte avec les quartiers pour toutes les entreprises). Et l'équipe actuelle souhaiterait pouvoir s'agrandir, notamment pour mobiliser des moyens humains sur les domaines du développement économique et de la culture. En attendant et de façon ponctuelle, comme à la Martinique, elle peut avoir recours à des stagiaires, des universitaires ou des consultants sur des missions particulières.

22 Un recours limité à formation continue

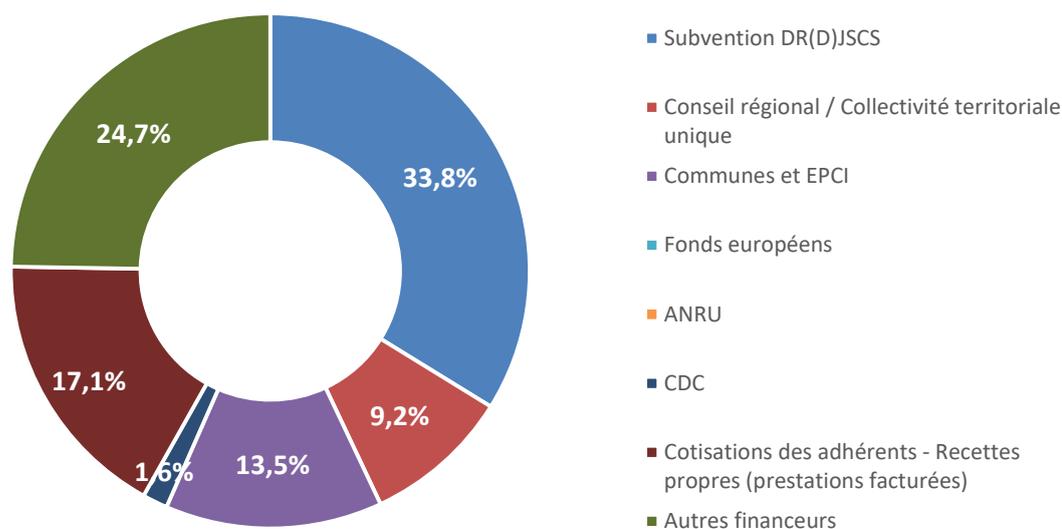
En Martinique, en 2019, 2 salariés permanents ont bénéficié d'une "formation", en l'occurrence un séminaire/colloque. Un chargé de projet a bénéficié d'une formation sur les supports techniques de l'activité du CRPV, et d'une formation certifiante de 5 mois en management de projet. Et en Guyane, 4 des 7 chargés de projet ont également reçu une formation relative aux supports techniques. À la Réunion il n'y a pas eu de formation en 2019.

Quid du peu de formations suivies par les CRPV ultramarins comparés aux CRPV métropolitains ? Plusieurs phénomènes entrent sans doute en ligne de compte : le décalage entre l'offre locale et les besoins de formation, l'éloignement de la métropole, la charge de travail requérant une présence continue des personnels en poste... Il n'en est pas moins certain que pour l'ensemble des enjeux développés ci-dessous, le renforcement, l'élargissement et la montée en compétences des équipes est un enjeu essentiel de leur pérennisation et de leur développement.

23 Des modèles économiques et des moyens financiers très disparates

Répartition des dotations au financement des missions socle (2019)

Base : 1 908 116 euros



On constate de fortes disparités dans les budgets mobilisés. Celles-ci sont le fruit de stratégies variées s'appuyant plus ou moins sur la quête de co-financements ou nouveaux financeurs, ou encore sur l'exécution de prestations, source de nouveaux financements.

Comme en Métropole, l'absence ou la présence des acteurs dans le tour de table des financeurs traduit leur investissement dans le CRPV. L'on observe ainsi qu'en Guyane, quasiment tous les acteurs institutionnels contribuent au budget du centre de ressources (CTG, CAF, FIPD, Ministère OM, Communes) alors que ceux de Martinique et de la Réunion reposent sur un nombre beaucoup plus restreint de financeurs.

Comme en Métropole, ils essaient de mobiliser des financements via des conventions spécifiques, et de préférence sur des conventions pluriannuelles pour conforter leur programmation dans le temps.

De même, certains ont-ils recours aux cotisations tandis que d'autres n'en ont pas instauré.

Il est à noter par ailleurs, que la mobilisation de certains fonds européens (par exemple le FSE) est difficile et parfois très consommatrice en temps (règlements, suivi administratifs, ...). Certains CRPV en ayant fait l'expérience sont désormais hésitants à aller chercher à nouveau ces financements compte tenu des règlements imposés.

24 Une posture proactive et volontariste quant aux territoires les plus enclavés et en difficulté

S'agissant de la géographie prioritaire dans les départements et collectivités d'Outre-mer, « les quartiers peuvent être caractérisés par des critères sociaux, démographiques, économiques ou relatifs à l'habitat, tenant compte des spécificités de chacun de ces territoires ». De plus, « compte tenu de ces spécificités, des adaptations sont prévues tant en matière d'identification que de rythme d'actualisation de la géographie prioritaire » : ces principes issus du Cadre de référence national n'empêchent pas certains acteurs de réinterroger la géographie prioritaire.

De fait, le découpage des QPV en 2014 a été pour tous une question délicate. Mais aujourd'hui – au-delà de la question des seuils démographiques et du découpage géographique laissant de côté certaines portions des quartiers vécus par les habitants – questions abordées plus haut dans ce document – les acteurs portent une attention particulière aux territoires enclavés, éloignés des centres ou très isolés.

En Martinique, c'est le Nord de l'île qui semble ainsi mériter plus de soutien, Le Robert étant un territoire nouvellement entré dans la politique de la ville.

À La Réunion, les territoires dénommés « écarts » – qui sont des espaces de lisière entre urbain et rural – appellent une forme de vigilance de la part des pouvoirs publics. Ils nécessitent une veille et une action spécifiques souvent demandées par les partenaires institutionnels.

En Guyane, le CRPV se préoccupe de l'Ouest du département, Saint-Laurent du Maroni et Grand Santi. La ville de Saint-Laurent du Maroni, se situant à 3 heures de route de Cayenne, serait favorable à ce que le CRPV développe une annexe dans ce secteur. La réflexion est lancée et le projet sans doute sur le point d'aboutir.

25 Les CRPV ultramarins : expérimentateurs et incubateurs de politiques de droit commun

Les territoires ultramarins sont, bien au-delà de la géographie prioritaire, confrontés à des problématiques de grande ampleur (détaillés dans l'introduction de ce rapport) qui sont aussi, constitutivement, au cœur de la politique de la ville.

Or, dans le contexte institutionnel et professionnel des Outre-mer, la politique de la ville offre aux acteurs un levier sans équivalent.

En effet, elle permet la mise en œuvre d'une politique dérogatoire structurante, dotée d'une culture professionnelle et de méthodes jugées efficaces. Elle s'appuie aussi sur des dispositifs qui constituent le noyau de référence des politiques publiques, telles que le CLSPD sur la prévention, le Programme de Réussite Educative sur l'éducation ou encore les Ateliers Santé Ville sur la santé : dispositifs dont tous les professionnels, État ou collectivités, reconnaissent l'aspect structurant.

Les élus et leurs techniciens le soulignent tant en Guyane qu'à Mayotte : « Au-delà des dispositifs spécifiques de la politique de la ville, ce sont les méthodes partenariales, la transversalité et la définition d'un projet collectif qu'elle apporte, qui constituent les piliers du développement local dont nous avons collectivement besoin sur l'ensemble du territoire ».

Interpellés par les agents de l'État comme par les élus des collectivités locales, les centres de ressources ultramarins sont ainsi amenés à se saisir de toutes les problématiques prégnantes de leur territoire, y compris celles relevant du droit commun sur lesquelles ils esquissent, localement et de façon expérimentale, des solutions susceptibles d'être ensuite généralisées.

À des titres divers, tous les CRPV ultramarins ont développé ce type d'expérimentations, assumant – « en attendant de pouvoir les faire glisser dans le droit commun » – une fonction d'incubateur des politiques publiques susceptibles d'être, demain, étendues en l'ensemble du territoire et/ou pilotées par d'autres.

Ainsi, le CRPV de Guyane porte depuis longtemps un programme de recherche-action sur la Jeunesse initié conjointement dès 2010 par le CRPV et la CTG, et ce dans un double objectif : à la fois comprendre les modalités de passage à l'âge adulte des jeunes en Guyane et réfléchir à une politique territoriale de jeunesse à l'échelle régionale. Ce projet s'est appuyé sur une large mobilisation de partenaires locaux et nationaux. La première partie du travail a consisté en une enquête quantitative et qualitative ayant débouché sur plusieurs projets de capitalisation, d'accompagnement et d'autres plus opérationnels : cycles de qualification, publications, préconisations stratégiques... Depuis 2016, la « Démarche Jeunesse » a franchi une nouvelle étape, se veut désormais opérationnelle et donne lieu à plusieurs expérimentations : dont la médiation sociale en milieu scolaire (MSMS), le déploiement d'une politique d'information jeunesse et d'accès aux loisirs. Elle se concrétise par l'accompagnement à la mise en œuvre de projets structurants au fondement de la politique de jeunesse portée par la Collectivité unique, sujet sur lequel le CRPV et la CTG ont signé une convention d'objectifs annuelle.

Sur un autre thème, l'Observatoire Réunionnais des Violences Faites aux Femmes à La Réunion (ORVIFF) mis en place en 2014 sous l'impulsion de la Délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes (DRDFE) constitue un autre exemple d'expérimentation en territoire ultramarin. Au niveau national, il existe plusieurs observatoires thématiques, mais l'ORVIFF est le premier projet ultramarin et le premier à l'échelle nationale sur ce sujet (les autres observatoires étant plutôt focalisés sur l'observation de la délinquance et de la radicalisation). Cet observatoire répond au souhait des acteurs locaux (élus, institutions, professionnels, associations) de disposer d'un espace d'échanges, de formation et de sensibilisation du réseau de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, considérée comme une problématique majeure à La Réunion. L'action de l'ORVIFF s'articule et se décline autour de l'observation, de l'information et la sensibilisation des acteurs sociaux et du grand public, de la mise en réseau des acteurs et du développement d'outils communs.

L'animation de l'Observatoire a été confiée au CR-CSUR, car il est apparu comme le mieux placé pour conduire une politique de proximité au bénéfice de ce public particulièrement vulnérable, dans et au-delà des quartiers prioritaires.

À la Martinique, les questions de toxicomanie et d'addictions, d'errance urbaine, de continuité scolaire et éducative et de santé mentale se combinent, posant de graves problèmes notamment mais pas seulement à l'agglomération de Fort-de-France. L'attente des institutions est forte dans ce domaine., c'est le GIP-DSU du Lamentin qui porte finalement le Conseil Local de Santé (CLS) Santé mentale. Dans ce contexte, où les acteurs de terrain doivent rapidement monter en compétences pour proposer des solutions opérationnelles, le CRPV a su répondre aux besoins en mobilisant l'expertise d'une psychosociologue spécialisée. Intervention concrétisée par un séminaire de plusieurs jours, et unanimement saluée par les interlocuteurs du centre de ressources, qui voudraient maintenant le voir monter en puissance sur cette thématique à fort enjeu dans laquelle le besoin d'innovation sociale est patent.

Le cadre de référence permet de façon quasi explicite le droit à l'expérimentation. L'étape suivante, que plusieurs partenaires appellent de leurs vœux : ce sont les "expérimentations apprentissages", qui permettent simultanément une qualification formalisée des acteurs ainsi qu'une forme d'amorçage. Cette "fonction d'amorçage" débute dès lors que le CRPV commence à passer le relais, à impliquer de nouveaux partenaires, à impulser des dispositifs de politiques publiques, à transmettre à d'autres structures. En tant que "laboratoires" de politiques publiques, les CRPV ultramarins bénéficient de cette possibilité d'impulsion dans le traitement des problématiques. L'enjeu étant qu'ils puissent, à moyen terme, transmettre la compétence et la responsabilité, et favoriser l'essaimage de l'expérimentation.

D. Des enjeux et défis partagés

1. Des défis d'organisation, de mobilisation et de communication

1.1. Face aux risques de tension sur les ressources humaines des CRPV, des équipes à renforcer

Au regard des enjeux locaux tant les directeurs des CRPV que les services déconcentrés de l'État soulignent la nécessité de consolider et de développer les équipes en les dotant de chargés de mission supplémentaires. A commencer par le centre de Martinique qui est le plus petit des quatre. Ainsi, les acteurs interrogés parmi la gouvernance des CRPV veillent à ne pas surcharger les équipes pour ne pas les fragiliser, car quelle que soit leur bonne volonté et leur disponibilité, elles ne peuvent agir sur tous les fronts en même temps.

Dans ce contexte, le recrutement n'est pas toujours simple mais ne s'avère pas insurmontable même si la difficulté de l'exercice atteste d'un fort enjeu de promotion à engager. La stabilisation des équipes – qui est un gage de leur crédibilité – passera à plus long terme par le recrutement de professionnels issus du territoire, la formation en continu et la valorisation salariale des postes proposés.

1.2. Côté institutionnel, un travail de mobilisation à mener

C'est sans doute le lot de tous les CRPV de France et c'est pourquoi il convient de ne pas "dramatiser" ici la situation des Outre-mer dans ce domaine : quelle que soit la gouvernance officiellement inscrite dans les statuts, des partenaires manquent toujours à l'appel et certains signataires officiels des contrats de ville ne s'impliquent pleinement ni dans la politique de la ville ni dans les centres de ressources de leur région. Par exemple, à la Martinique, des institutions partenaires du pilier développement économique et emploi restent éloignés du CRPV. À la Réunion, si l'ensemble des partenaires institutionnels sont présents dans le tour de table, les efforts se portent actuellement en direction des bailleurs pour resserrer les liens. Les directeurs et directrices des CRPV se dépensent sans compter pour mobiliser des partenariats solides et des financements pluriannuels.

1.3. Une communication plus efficace pour pallier l'éloignement de la Métropole

La diffusion d'information est une des missions socle des CRPV. Comme expliqué plus haut, la production de publications est variable d'un centre à l'autre, même si tous s'efforcent, à des degrés divers, d'alimenter et de mettre à jour leurs différents supports d'information et de communication.

L'objectif est d'assurer une veille législative, réglementaire et documentaire sur la politique de la ville, pour une mise à niveau informative permanente de l'ensemble des acteurs locaux sur toute information pouvant les concerner. Le contenu de l'information et la rapidité de diffusion sont les deux challenges quotidiens, pour maintenir le lien avec des acteurs qui peuvent parfois se sentir "très loin de la Métropole" selon leurs dires. Enfin, la communication s'avère également décisive pour maintenir l'appartenance à une communauté et une culture professionnelle.

2. Des défis de missions par rapport aux vocations premières des CRPV

2.1. La montée en compétences : une nécessité structurelle face aux vulnérabilités des territoires et à leurs besoins de développement

Où qu'ils se trouvent, les directeurs.rices des centres ultramarins sont bien conscient.e.s que « *la formation reste un moyen privilégié d'atteindre les acteurs les plus éloignés et les territoires entrants dans la politique de la ville* ».

En effet, dans un contexte caractérisé par un certain déficit de ressources, l'enjeu de formation d'une ingénierie qualifiée est primordial. Comme évoqué plus haut, le turn-over important de certains fonctionnaires de l'État, la jeune expérience de l'ingénierie territoriale, les nouveaux profils des agents du développement local (plus techniciens que les générations précédentes) fondent la nécessité d'une formation permanente. Une formation qui s'appuierait d'une part sur la philosophie et les méthodologies du développement local (cadre logique, travail en mode projet, principes et outils d'évaluation) et d'autre part, sur le capital de savoirs et de savoir-faire thématiques reliés aux dispositifs de la politique de la ville (habitat, santé, jeunesse, développement économique, lutte contre les discriminations...).

Construire une culture commune entre l'État et les collectivités locales, entre les services des collectivités et les associations, entre les services et les conseils citoyens mérite de définir des contenus de formation communs à tous. Ces formations doivent également permettre d'assurer la continuité de l'action et de construire une mémoire commune. Les équipes en sont à des niveaux d'avancement très variés selon l'histoire locale de la politique de la ville et les besoins en formation sont très inégaux d'une équipe et d'un territoire à l'autre : c'est pourquoi la formation doit pouvoir être construite sur mesure, en fonction de besoins précisément recensés. Quoi qu'il en soit, les interlocuteurs des CRPV ultramarins sont unanimement demandeurs d'appui à la montée en compétences des acteurs, d'échanges de pratiques, de formation et d'accompagnement.

Ainsi certaines collectivités se trouvent confrontées à des problématiques hors-normes (à Saint-Laurent du Maroni pour n'en citer qu'un seul exemple parmi d'autres) face auxquelles les méthodes et le capital d'expérience de la politique de la ville (projet global, transversalité, partenariat, territorialisation de l'action publique) peuvent utilement nourrir les politiques de développement local à mettre en œuvre.

Émerge aujourd'hui également un besoin de formation à l'évaluation. En effet, que ce soit l'évaluation des contrats de ville ou bien les évaluations des dispositifs, les équipes indiquent avoir besoin de mieux maîtriser les objectifs, les méthodes et les outils de l'évaluation.

Aux yeux des acteurs locaux, il apparaît également important de former les personnels de "première ligne", à savoir les agents d'accueil des services publics et les agents du travail social (besoin énoncé à Mayotte). En Martinique, il est reconnu que les formations du CRPV attirent beaucoup de public, mais pas toujours les acteurs les plus éloignés géographiquement ou institutionnellement. De plus, les capacités physiques d'accueil du CRPV restent limitées et celui-ci ne peut accueillir des participants trop nombreux.

À La Réunion, le CRPV développe une formation en direction des adultes-relais⁶ : prise de poste analyse des pratiques et formations thématiques, prise en charge des addictologies, prise de distance dans le travail social, violences faites aux femmes. Par ailleurs, le centre de ressources a assuré en 2019 plusieurs journées de formation/information sur différents sujets : les dispositifs jeunesse, la prévention spécialisée, les valeurs de la République et laïcité, ... Enfin, les acteurs de terrain réunionnais peuvent également se tourner vers le CNFPT régional, une ressource complémentaire qui n'existe pas partout mais que certains, comme le CRPV de la Réunion, arrivent à mobiliser.

Hormis les actions de formation en direction des adultes-relais, l'offre de formation des CRPV ultramarins ne parvient pas à satisfaire tous les besoins et les attentes, qui dépassent leurs moyens d'intervention directs. Cette situation les conduit donc à mobiliser d'autres opérateurs, experts ou partenaires, pouvant répondre à cette demande ; et cela toutefois sans se désengager eux-mêmes, en général, du montage et de l'ingénierie de ces formations.

NOTE

6. S'agissant des adultes-relais, un plan de professionnalisation national est mis en œuvre. La pérennisation des professionnels dans les quartiers doit encore progresser. Mais les CRPV, on l'a vu, y sont pleinement investis.

2.2 L'animation de réseaux : question de "posture" et question de "publics"

Les CRPV ont pour vocation d'être de véritables carrefours d'acteurs pour les acteurs concernés par la politique de la ville : institutions, collectivités, associations, acteurs socio-économiques, conseils citoyens... C'est pourquoi, à travers des rencontres thématiques et des groupes de travail dédiés et des interventions in situ, tous les directeurs ou directrices s'efforcent de renforcer leur accompagnement auprès des acteurs de terrain, équipes "politique de la ville" ou associations. Cet appui permet d'assurer la mobilisation de certains acteurs, l'accompagnement et l'outillage d'autres. Et force est de constater que les groupes de travail et les rencontres thématiques des CRPV ultramarins connaissent une belle fréquentation : car c'est le lieu où se rencontrent agents de la politique de la ville et agents du droit commun, professionnels et représentants associatifs ou citoyens, et où s'élabore leur culture commune.

Mais d'un point de vue partagé, les acteurs de l'État, et à un degré moindre les collectivités locales, attendent des CRPV ultramarins qu'ils agissent davantage en partenariat avec les autres acteurs et non à leur place, en cherchant davantage à réunir, fédérer, outiller le travail collaboratif.

Une attente particulière se fait jour de voir les CRPV développer un partenariat privilégié avec les services de l'État local – préfecture et DJSCS : un travail plus en amont sur une stratégie partagée et une anticipation concertée des priorités du centre de ressources ; des remontées de terrain précoces et des alertes ; enfin, des propositions stratégiques et des idées nouvelles pour la résolution des difficultés ou l'appui aux acteurs locaux.

Dans le même temps et de façon un peu paradoxale, les mêmes acteurs voudraient voir le CRPV adopter une posture d'animation plus collégiale et multilatérale, au lieu de fonctionner en dialogue bilatéral avec chacun de ses interlocuteurs. Enfin, en particulier à Mayotte, les acteurs locaux souhaiteraient voir le CRPV se faire l'écho de leurs attentes et de leurs besoins auprès des instances nationales de la politique, dans une fonction de relais et d'interpellation.

Par ailleurs, si certains publics paraissent bien représentés dans les journées organisées par les CRPV, d'autres doivent être davantage mobilisés : les élus doivent faire l'objet d'une mobilisation spécifique tant il est reconnu que la qualité des projets tient souvent à celle du portage politique local. Ainsi, le CR CSUR qui a jusqu'ici relativement peu travaillé avec les élus locaux, souhaite profiter des élections municipales pour aller à leur rencontre. Le CRPV de Mayotte, à peine refondé, programme déjà une action de formation en direction des élus locaux de l'île. Les associations de terrain ont besoin d'être elles-mêmes accompagnées dans le portage de projets. En effet, si la dynamique associative est reconnue comme riche dans les quartiers prioritaires, celle-ci reste peu outillée face aux appels à projets de la politique de la ville. Et des formations comme celle que Ville Caraïbe a conçu l'an dernier sur la mobilisation des fonds européens, leur sont très utiles. Enfin, la mobilisation des conseils citoyens, bien amorcée à la Martinique, semble pouvoir encore progresser dans les autres territoires (voir plus loin, défis thématiques).

2.3 Développer la fonction de veille, de capitalisation/diffusion et d'observatoire

En matière d'information, de capitalisation/diffusion de données sur la politique de la ville, tous les CRPV ne disposent pas des mêmes atouts. Si celui de Guyane paraît bien armé pour publier abondamment, et des documents unanimement perçus comme de grande qualité, tous ne sont pas dans cette situation : l'État local souhaite que les centres de ressources puissent se consacrer davantage à la valorisation de leurs propres travaux et rencontres, et plus généralement à la diffusion d'outils méthodologiques et de fiches pratiques sur les actions inspirantes. Mais là encore, la taille de leurs équipes constitue une limite indéniable.

De même, par leur connaissance des problématiques de terrain et à l'exception de celui de Guyane – qui n'a pas véritablement à s'y employer compte tenu du travail effectué par l'agence d'urbanisme – tous les centres contribuent à l'observation territoriale, par la rédaction de portraits de quartiers, le suivi de tableaux de bord, la rédaction d'évaluations. À la Réunion, l'Observatoire Réunionnais des Violences Faites aux Femmes publie depuis plusieurs années, des données et des analyses sur ce problème endémique du territoire.

Les CRPV se posent donc la question de partenariats possibles pour développer cette fonction d'observation : signer des conventions avec l'Université ? Solliciter des consultants, des bureaux d'étude, l'ONPV ? Les CRPV sont prêts à se positionner comme partenaires d'un dispositif d'observation local, organiser des séminaires ad hoc et transmettre les données dont ils disposent.

La question se pose de la même façon sur la prospective territoriale, attendue des CRPV par un certain nombre de leurs partenaires, tels que l'État et les collectivités.

3. Quelques défis thématiques parmi d'autres

Parmi les sujets stratégiques et/ou émergents que les centres de ressources ultramarins ont identifiés, certains ont déjà été abordés plusieurs fois au cours de ce rapport. L'éducation, par exemple : enjeu majeur pour une jeunesse qui reste nombreuse dans les quartiers et qui constitue une chance pour ces territoires. La santé, sous tous ces aspects, de prévention, d'accès aux soins, mais aussi de santé mentale et de prise en charge du handicap. Il était impossible de les traiter tous ici et quatre principaux ont été retenus. Il aurait été possible de mentionner également l'égalité femme/homme, la lutte contre les violences intra-familiales et inter-communautaires, la lutte contre les discriminations comme autres questions prégnantes.

3.1 Les seniors : une question sociale émergente

Les seniors constituent un public émergent aujourd'hui dans le champ de l'action publique dans des territoires plutôt jeunes comme la Réunion ou vieillissants comme la Martinique⁷. C'est une population qui demande une attention particulière. Ce constat effectué depuis plusieurs années s'est confirmé pendant la crise sanitaire liée au Covid-19.

En effet, l'organisation des structures familiales favorisait jusqu'à présent l'intégration des personnes âgées dans un faisceau de relations et de solidarités intergénérationnelles. Avec le changement des modes de vie, et compte tenu de la structure de l'habitat, du niveau des prix des produits consommation courante, du déficit de structures d'accueil comme les EHPAD et de leur coût, de l'exode des jeunes vers la métropole, de plus en plus de personnes âgées se retrouvent isolées et fragiles. L'accompagnement de ces personnes âgées dans leur trajectoire résidentielle et dans leur vie quotidienne interroge les acteurs de terrain : leurs problèmes d'habitat, de mobilité, de revenu, de santé, d'isolement, de dépendance, leurs besoins d'assistance pour continuer à vivre dans les quartiers populaires requièrent des réflexions et des dispositifs nouveaux.

À la Réunion, des « pensions de familles marrons » accueillent des personnes âgées isolées, par manque de place dans les structures d'accueil. Les professionnels locaux soulignent que ces pensions relèvent de l'habitat indigne et devraient être légalement fermées. Dans ce domaine aussi, de nouvelles formules d'accueil doivent être imaginées en réponse aux modes particuliers d'organisation sociale : nouveau champ de réflexion pour les CRPV.

3.2 Le développement économique : de nouveaux modèles à explorer ?

La formation, l'insertion professionnelle, l'accès ou le retour à l'emploi, la création d'activités, la mobilisation des acteurs de l'économie classique et la constitution de réseaux d'économie sociale et solidaire sont des problématiques transversales à tous les territoires ultramarins, en proie au chômage de masse et à la précarité. L'ensemble des acteurs interrogés déplorent cependant leur manque de compétence dans ce domaine : « L'accès à l'emploi en politique de la ville, n'est pas dans notre cœur de métier », déclarent-ils à l'unisson.

Dans ce contexte, l'objectif est double : d'une part, il s'agit d'activer toute la palette des solutions mises en œuvre en métropole pour ramener les NEET⁸ vers l'orientation, la formation et l'emploi (contrats aidés, PACEA, garantie jeunes) ; d'autre part, il s'agit de tout mettre en œuvre pour formaliser, viabiliser et transformer des pratiques informelles en emplois légaux durables, repartir des besoins et des compétences locales pour favoriser le développement endogène des territoires. Comment dynamiser l'insertion par l'économique ? Comment animer le réseau des entreprises signataires du PAQTE ? Comment élaborer des fiches métiers, valider les acquis de l'expérience et accompagner les personnes actives dans un changement de statut ? Comment organiser et soutenir la création d'activités socialement utiles au bénéfice partagé des demandeurs d'emploi et du territoire, comme dans l'expérimentation "Territoires zéro chômeurs" ? Comment structurer de vraies filières de développement économique dans ces territoires à fort potentiel mais où tant reste à faire ? Comment développer l'accès au numérique, support du développement économique, de l'insertion professionnelle et de l'emploi de demain ? Comment décliner demain le Plan de relance gouvernemental en tenant compte de la double spécificité des "quartiers populaires d'Outre-mer" ? Ces sujets englobent mais dépassent largement les problématiques des quartiers de la politique de la ville. Mais les responsables des CRPV ultramarins soulignent qu'ils peuvent aussi, en fonction des besoins exprimés localement, servir de carrefours de mobilisation d'expertise et de coopération inter-acteurs.

NOTES

7. La Martinique est la région la plus vieille de France, et le 2^e département le plus vieux.

8. Littéralement "not in education, employment or training". Acronyme anglais utilisé dans la littérature européenne consacrée aux enjeux d'insertion pour désigner les jeunes sortis du système, ni en études, ni en emploi, ni stagiaire en formation professionnelle.

3.3 La rénovation urbaine face à l'habitat indigne

À l'échelle de l'Hexagone comme en Outre-mer, la vocation de l'ANRU est de rénover et réhabiliter le parc existant en recourant parfois à la démolition-reconstruction, de développer l'accès social à la propriété et de produire davantage de logements en libérant du foncier. Mais l'ANRU intervient essentiellement sur du locatif collectif alors que la typologie et les problématiques majeures de l'habitat ultramarin sont différentes.

En effet, dans de nombreux territoires ultramarins, domine le logement individuel dans lequel habite un propriétaire-occupant, sur un foncier qui ne lui appartient pas. De même, n'existe-t-il pas toujours de titres de propriété et les situations d'indivision foncière sont fréquentes. Dans ces conditions, l'outil que constitue l'OGRAL (Opérations groupées d'Amélioration Légère de l'habitat) apporte certaines solutions sans répondre à toutes les questions.

Quelle maîtrise d'œuvre urbaine et sociale face à la « bidonvillisation » ? Comment rénover les quartiers informels et/ou indignes, les quartiers d'habitat spontané ? Quels dispositifs et quels outils permettent-ils de prévenir les risques sismiques et de traiter l'habitat collinaire ? Comment harmoniser l'ensemble des dispositifs en faveur de l'habitat pour aboutir à une politique cohérente, en menant simultanément des programmes de rénovation urbaine et de résorption de l'habitat indigne (RHI) ?

La loi Letchimy apporte depuis juin 2011, des dispositions particulières dans ce domaine et préconise la généralisation de plans d'actions de lutte contre l'habitat indigne à l'échelle communale ou intercommunale et le développement d'outils de suivi (PCLHI ou PILHI) : des outils de connaissance, de stratégie et d'aide à la décision visant à promouvoir une approche globale de toutes les situations d'habitat indigne.

De leur côté, les agences d'urbanisme de la Réunion et de la Guyane sont très axées sur des questions méthodologiques et opérationnelles : observatoires, production de guides, animation de réseaux d'acteurs "Habitat et Renouveau urbain", organisation de cycles de qualification sur l'habitat.

Les CRPV pensent avoir un rôle à jouer sur la compréhension des situations locales, l'articulation des dispositifs et la mise à niveau des acteurs de la politique de la ville sur « les questions d'habitat où le volet social est fortement engagé ». Leurs directeurs et directrices se sentent bien placés pour accompagner l'ingénierie de formations sur tous ces sujets spécifiques à l'habitat ultramarin, tout en reconnaissant que l'expertise est rare dans ces domaines, et qu'il conviendrait sans doute de la mobiliser à une échelle régionale élargie, par exemple celle de la Caraïbe et de l'Amérique du sud⁹. Si le pilier "Renouveau urbain et cadre de vie" ne représente encore, en moyenne, qu'un petit quart des activités menées par les centres de ressources ultramarins – la grande majorité des actions étant d'ailleurs réalisées par Ville Caraïbe – il apparaît là un vaste champ de réflexion et d'action pour ces CRPV.

3.4 La Participation citoyenne : pour garder la confiance de la société civile

Les Conseils citoyens, instaurés par la Loi Lamy de 2014, se sont progressivement installés dans des contextes souvent peu sensibilisés à la participation citoyenne. Mais force est de constater que tous les territoires n'en sont pas au même niveau d'implication : si certains conseils citoyens se sont organisés dès 2015, d'autres rencontrent des difficultés, certains autres étant encore en cours de constitution. Ainsi l'on compte 8 conseils citoyens en Martinique, 9 en Guyane, 8 conseils citoyens à Mayotte et 44 à la Réunion. Des conseillers citoyens réunionnais ont bénéficié de formations à l'École de la Rénovation Urbaine, l'ÉRU s'étant exceptionnellement déplacée à La Réunion en octobre 2019.

Dans certains quartiers, les acteurs de ces territoires essaient de les remobiliser tandis que d'autres les mettent en place. Ces différences notables d'un territoire à l'autre s'expliquent tant par des facteurs culturels que politiques. La démarche semblant maintenant avoir acquis sa légitimité, l'État local, les collectivités locales et les conseils citoyens eux-mêmes sont demandeurs de formation et d'accompagnements collectifs réguliers. Côté État, les CRPV sont attendus pour conduire une réflexion continue sur les modes de participation en vue de leur amélioration et de leur amplification. Car le lien avec la société est d'autant plus précieux que les Outre-mer ont été ces dernières années, le théâtre de tensions sociales très vives. Soutenir la vie et l'activité associative dans les quartiers tout en l'aidant à se structurer et à monter en compétences, constitue donc aussi un enjeu de gouvernance de ces territoires.

Comment les CRPV doivent-ils se positionner face à de nouvelles problématiques sociales ? Leur fonction et leur rôle sont ici interrogés. En effet, doivent-ils être instigateurs et porteurs de réflexions prospectives ou se positionner comme experts des territoires en politique de la ville dans des rencontres thématiques lancées par d'autres opérateurs ? Doivent-ils s'en tenir à leur fonction ressource ou bien ont-ils vocation à s'engager dans l'opérationnel quand aucun autre acteur ne semble outillé pour agir ?

Les CRPV ultramarins peuvent vraisemblablement assumer les deux rôles, à la fois « ressource » et « opérateur », en fonction des besoins exprimés et des sujets émergeant dans leur environnement ; et aussi en fonction de leurs moyens, car la question des moyens reste déterminante dans leurs choix de positionnement.

Du reste « être ressource pour son territoire implique parfois de pouvoir s'engager dans l'opérationnel et à l'inverse, il faut pouvoir produire des réflexions, des méthodes et des outils pour porter efficacement certaines expérimentations ». Au-delà des phases transitoires d'action directe, l'enjeu est bien d'être garant de transferts bien maîtrisés à d'autres acteurs qualifiés pour en assurer le portage à plus long terme.

NOTE

9. Dans un esprit de coopération internationale.

