

RAPPORT N° 02/7-03  
du Conseil Municipal

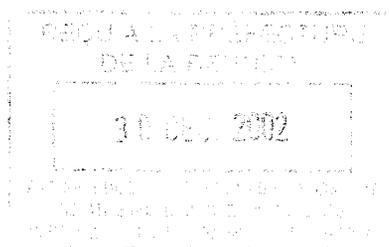
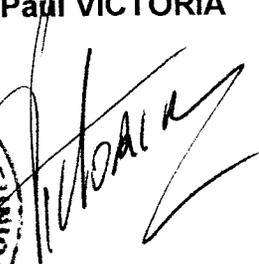
OBJET

COMMUNICATION DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES  
DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
SUR LA GESTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE  
DE LA COMMUNE DE SAINT-DENIS

En application de l'Article L. 241-11 du Code des Juridictions Financières, je vous communique le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion de la Politique de la Ville.

Je vous prie de bien vouloir en prendre acte.

LE MAIRE  
René-Paul VICTORIA



DELIBERATION N° 02/7-03  
du Conseil Municipal  
en séance du lundi 16 décembre 2002

OBJET

COMMUNICATION DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES  
DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
SUR LA GESTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE  
DE LA COMMUNE DE SAINT-DENIS

LE CONSEIL MUNICIPAL

Vu la Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et aux libertés des Com-  
munes, des Départements et des Régions, modifiée ;

Vu le Code Général des Collectivités Territoriales ;

Vu l'Article L. 241-11 du Code des Juridictions Financières ;

Vu le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes  
sur la gestion de la Politique de la Ville de la Commune de Saint-Denis ;

Sur le RAPPORT N° 02/7-03 du Maire de communication au Conseil Municipal  
du rapport susvisé ;

Sur l'avis favorable des Commissions 1° Prévention, Sécurité et Politique de la  
Ville, et 2° Finances et Administration Générale ;

PREND ACTE

du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes  
sur la Politique de la Ville de la Commune de Saint-Denis.

Pour extrait certifié conforme,  
Fait à Saint-Denis, le 26 DEC. 2002

30 DE  
LE MAIRE  
René-Paul VICTORIA



*[Handwritten signature]*



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES  
DE LA RÉUNION

Le Président

Saint-Denis, le 1 NOV. 2002

G 02/43

RECOMMANDE AVEC A.R

MAIRIE DE SAINT-DENIS

Arrivé le : 25 NOV. 2002

Numéro : 25 NOV. 2002

RECEVÉ

• D.G.S. X + S.C.M.

• D.G.M.E.

• D.G.S.E.

• D.G.P.C.

• D.G.A.M.

• D.G.A.P.A.D.

• D.A.S.P.

• AUTRES X

POUR INFORMATION

Monsieur le Député-maire,

Par lettre du 12 septembre 2002, j'ai porté à votre connaissance, conformément aux dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, le rapport d'observations définitives établi par la chambre régionale des comptes sur la politique de la ville de Saint-Denis, engagée par la municipalité depuis 1990. en vous demandant d'y adjoindre une éventuelle réponse.

A défaut d'une telle réponse de votre part dans le délai prévu, j'ai l'honneur de vous transmettre, ci-joint, le rapport d'observations définitives qu'il vous appartient dès lors, en application de l'article L. 241-11 précité du code des juridictions financières, de communiquer à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres. Il fait l'objet d'un débat.

Je vous prie de bien vouloir informer le greffe de la juridiction de la date à laquelle cette communication à l'organe délibérant aura eu lieu. A compter de cette date, ce rapport d'observations définitives deviendra alors communicable à tout tiers demandeur. Enfin, je vous informe que copie de ce rapport est transmis au préfet et au trésorier-payeur général du département de la Réunion, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Veuillez agréer, Monsieur le Député-maire, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Jean MOTTES

Monsieur René-Paul VICTORIA  
Maire de Saint-Denis  
3, rue de Paris  
97487 Saint-Denis cedex messag 09



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES  
DE LA RÉUNION

## **RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

**SUR LA GESTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

**DE LA COMMUNE DE SAINT-DENIS**

---

NOVEMBRE 2002

Faisant suite aux nombreux travaux qui, dès le début des années 1980, faisaient état de l'émergence, à la lumière de divers événements d'actualité, de nouveaux phénomènes sociaux caractéristiques d'une véritable crise urbaine, les pouvoirs publics ont décidé d'engager dans le cadre du Xe plan, couvrant la période 1989-1993, plusieurs actions préfigurant ce qui allait devenir l'actuelle politique de la ville.

Ainsi, douze contrats de ville expérimentaux destinés à valider la future formule contractuelle prévue pour le XIe Plan ont été conclus.

C'est dans ce cadre que la ville de Saint-Denis, retenue à ce titre parmi les douze sites prévus, a signé avec l'Etat, le 25 octobre 1990, un contrat de ville expérimental d'une durée de quatre ans.

Ce contrat a ainsi constitué pour la commune de Saint-Denis la première étape d'une politique de la ville qui, depuis, n'a cessé de se conforter et d'évoluer au gré des divers contrats conclus ultérieurement et ce, jusqu'à aujourd'hui, au travers du dernier Grand Projet de Ville 2000-2006 (GPV).

## **I. La mise en œuvre d'une politique de la ville à Saint-Denis : une problématique particulière**

La mise en œuvre d'une politique de la ville à Saint-Denis est, en effet, confrontée, depuis l'origine, aux particularités économiques et sociales que présente cette cité par rapport aux autres communes métropolitaines comparables. Trois caractéristiques majeures méritent en effet d'être brièvement relevées.

### **1.-la commune de Saint-Denis se distingue par une démographie dynamique**

#### **a) une population jeune et en croissance**

Au cours de la période récente, la population de Saint-Denis a évolué de la manière suivante :

	1990	1997	1998	1999	99-90	99/90
Population INSEE	121 974	122 875	132 573	132 573	+ 10 599	+ 8 7 %

Ainsi, avec une population totale de 132 573 habitants et près de 45 000 ménages, la commune de Saint-Denis est la commune la plus peuplée de tout l'outre-mer français. Cette population est particulièrement jeune, puisque 33,4 % des dionysiens avaient moins de 20 ans en 1999, contre seulement 24,6 % au niveau national.

b) une croissance du nombre de ménages supérieure à celle de la population

Sur la période considérée, le nombre de ménages a augmenté beaucoup plus vite que celui des habitants, ce qui a eu pour conséquence de rendre le problème de la demande de logements encore plus sensible.

Dans ces conditions, la croissance rapide du nombre de logements dans une zone qui auparavant était faiblement urbanisée, avec une occupation du sol extensive, n'a pu ainsi qu'augmenter les besoins des populations locales en traitements spécifiques.

**2.- Une population, caractérisée par des capacités contributives réduites, largement sous-employée et dépendant pour une part significative des minima sociaux**

a) une capacité contributive limitée

La contribution prélevée par habitant au titre des quatre taxes directes locales, pourtant proche du maximum du potentiel fiscal, ne représente que 60 % de la moyenne métropolitaine.

b) un taux de chômage quatre fois supérieur à celui de la métropole et au caractère structurel marqué

Sur la période 1990/1999, le nombre de chômeurs enregistré sur le territoire de la commune de Saint-Denis a été marqué par une croissance significative de 32,10 %.

Il est à noter que c'est la catégorie des chômeurs de longue durée qui a enregistré la hausse la plus sensible, puisque plus de 80 % de l'augmentation du nombre de chômeurs résulte de l'accroissement des actifs sans emploi depuis plus d'un an. Ce qui souligne une fois de plus le caractère structurel du sous-emploi constaté.

c) une population couverte par le RMI proportionnellement plus nombreuse qu'en métropole

Le taux d'allocataires du RMI était de 8,9 % en 1999, pour une population couverte (allocataires plus ayants droits) de l'ordre de 21 %, contre 2,8 % en métropole.

### **3.- Une situation du logement social plus marquée par la construction que par la rénovation**

#### **a) un parc de 15 000 logements sociaux, s'accroissant de 5 % par an**

Selon le diagnostic établi par la DRIV en juillet 1999 lors de la préfiguration du futur contrat de ville, la commune comprend 34 % de logements sociaux, soit 15 000 sur 44 000. Les quartiers peuvent évoluer sociologiquement très rapidement dans la mesure où 700 logements sociaux sont construits en moyenne annuellement et 1 400 sont attribués dans le parc existant.

Enfin, cette étude montre qu'il n'existe pas de situation de ghetto, même si certains indicateurs de précarité (impayés de loyer, illettrisme) et d'incivilité (violences, vols) sont plus élevés dans certains quartiers.

#### **b) LES, LTS, LLS : une autre particularité de l'outre-mer**

Le logement évolutif social est un type de logement dont le financement est aidé par l'Etat et qui permet ainsi aux ménages modestes d'accéder à la propriété. Environ 1 300 LES sont construits chaque année à la Réunion.

Le parc locatif social construit avec l'aide de l'Etat représentait fin 2000 plus de 44 000 logements, soit un peu plus de 20 % du parc total. Environ 6 000 ménages deviennent chaque année locataires de ces logements, que ceux-ci soient neufs ou libérés par d'anciens locataires. Enfin, les logements locatifs sociaux nouveaux représentent un quart des nouveaux logements mis chaque année sur le marché, soit plus de 2 000 sur une moyenne de 8 500 permis de construire accordés.

## **II. Les différents dispositifs mis en place**

Faute de bénéficier, dans le cadre de la politique de la ville, de dispositifs adaptés à sa géographie et à ses conditions économiques et de pouvoir influencer sur leur contenu, la commune a recouru au plus grand nombre possible de procédures disponibles, au prix semble-t-il d'une perte de lisibilité de l'action publique.

### **1.- Contrat de ville 1990/1993**

Alors que la procédure n'était pas encore officiellement créée, la commune de Saint-Denis a pu bénéficier dès 1990 d'un contrat de ville expérimental, conclu avec l'Etat pour une durée de trois ans et auquel ont été associés le conseil régional et le conseil général.

Ces années 1990/1993 ont ainsi été caractérisées par de nombreux projets d'investissement comme le lancement du projet de TCSP (transport en commun en site propre), la construction de près de 1 000 logements par an et la réalisation d'équipements culturels divers.

## **2.- Contrat de ville 1994/1999**

Le contrat, conclu initialement pour cinq ans (1994-1998) a été, en cours d'exécution, prolongé d'un an. L'idée était de bénéficier d'un an de plus pour mieux préparer la convention suivante à la lumière des enseignements de la procédure en cours, tout en prenant en compte les orientations de la «quatrième génération» de contrat de plan Etat-région prévu pour couvrir la période 2000/2006.

L'Etat a ainsi apporté au total 4 823 029,56 € (31 637 000 F), la Région et le Département 4 432 760,07 € (29 077 000 F), la commune 6 060 153,33 € (39 752 000 F), tandis que 1 653 309,59 € (10 845 000 F) étaient apportés par d'autres partenaires.

## **3.- Contrat de ville 2000/2006**

Le contrat de ville 2000/2006, dit «contrat de ville intercommunal Saint-Denis/Sainte-Marie», a été marqué par des principes qui ont présidé au choix d'une géographie prioritaire déclinée autour de la notion de « territoire de projet ».

Tout d'abord, pour ses promoteurs soucieux de parvenir à un rééquilibrage entre les territoires, la politique de la ville a été considérée comme un instrument devant être cohérent avec les orientations du schéma d'aménagement régional (SAR) et du projet de territoire de la CINOR. Elle a donc été déclinée à l'échelle micro régionale avant celle des quartiers.

Ensuite, a été affirmé le principe d'une articulation cohérente entre la politique de la ville et le plan d'aménagement des hauts, avec notamment la recherche d'un équilibre entre l'urbain et le rural, entre l'équipement du littoral et l'aménagement des mi-pentes et des hauts.

Les critères quantitatifs retenus ont été le taux de chômage et le taux d'équipement des quartiers. De plus, taux de signalement, de délinquance et de placement ont été identifiés comme des critères déterminants et discriminants.

Ce contrat a fait l'objet, enfin, d'un avenant intitulé GPV 2000/2006, qui a eu pour objet de préciser les critères qualitatifs et quantitatifs permettant de mieux définir les périmètres urbains concernés.

### **a) les dispositifs et procédures d'accompagnement**

Ce cadre contractuel a été complété par la mise en place de différents dispositifs et procédures d'accompagnement.

C'est ainsi qu'en 1996 ont été successivement créées, pour certains quartiers, une zone urbaine sensible (ZUS) et une zone de redynamisation urbaine (ZRU). En 1998, enfin, une zone franche urbaine (ZFU) a été instaurée sur une partie des quartiers Est de la ville.

Par ailleurs, différents dispositifs connexes ont été mis en œuvre, comme un contrat local de sécurité (CLS), un contrat éducatif local (CLE), un plan d'insertion par l'économique (PLIE) et un programme local de l'habitat (PLH). On doit également noter la création d'un centre communal de prévention de la délinquance (CCPD) ainsi que celle d'une conférence communale du logement.

Cette multiplication de dispositifs de toute nature n'a ainsi certainement pas contribué à assurer la clarté et la lisibilité de l'action publique.

### **III. Les objectifs retenus**

Au gré de la mise en place des différents dispositifs précités, plusieurs objectifs ont été définis et poursuivis. Il apparaît, au demeurant comme sur de nombreux autres sites en métropole, que ces objectifs ont été à la fois très nombreux et parfois insuffisamment finalisés.

Cependant, il convient de reconnaître que ceux-ci ont évolué sur la période dans le sens d'une démarche plus qualitative. De plus, les conditions de détermination de ces objectifs, à l'origine d'essence essentiellement municipale, se sont progressivement élargies aux différents partenaires dont l'implication s'est ainsi sensiblement accrue.

Depuis l'origine, la politique de la ville engagée à Saint-Denis paraît ainsi avoir traversé trois phases bien distinctes.

La première contractualisation (1990/1993) a ainsi été marquée par «l'avoir» : il s'agissait alors de mettre en place une politique ambitieuse de logements et d'équipements structurants.

La seconde contractualisation (1994/1999) fut celle de «l'être», avec un recentrage marqué sur le citoyen.

Enfin, la troisième contractualisation (2000/2006) a été placée sous le signe du «devenir», afin de marquer la volonté de la commune et de ses partenaires de se situer dans une vision globale de développement durable.

On notera, toutefois, que les deux derniers contrats de ville (1994/1999 et 2000/2006) ont exactement repris les quatre mêmes thèmes :

- actions sociales,
- actions économiques,
- logement,
- aménagement urbain.

Les participants sont également restés inchangés, que ce soit l'Etat, la commune et les autres collectivités qui sont respectivement intervenus à hauteur de 50 %, 25 % et 25 % des financements prévus au cours de ces deux plans.

#### **1.- Le contrat de ville 1990/1993**

Pour la municipalité, la signature de ce contrat de ville expérimental a été l'occasion de mettre en œuvre une politique de la ville fondée sur trois axes principaux :

- apporter l'indispensable,
- une ville pour tous,
- préparer l'avenir.

Ces trois grandes orientations ont donc imposé une politique d'investissement assez marquée, avec un grand volet consacré au logement et à la résorption de l'habitat insalubre.

## **2.- Le contrat de ville 1994/1999**

Le bilan du contrat de ville 1990/1993, réalisé dans le cadre d'une large concertation, avait fait apparaître des acquis significatifs dans la maîtrise du développement urbain et la prise en compte des besoins les plus urgents de la population.

Le projet de contrat de ville qui en a résulté pour la période 1994-1999, relu par la suite à la lumière du schéma directeur de la commune, a permis à celle-ci d'exprimer son souci de mise en œuvre d'une politique globale plus qualitative d'aménagement et de développement.

Cette nouvelle orientation portait ainsi sur «l'amélioration de la vie de tous les jours du dionysien pour l'intégrer au mieux dans la cité en l'associant et en le responsabilisant».

Sur cette base, la prévention de la délinquance a été considérée comme un axe fort de la politique sociale à mettre en œuvre.

En matière économique, l'accent a été mis sur l'insertion des personnes en situation d'inactivité, dont le nombre était estimé à 12 000 sur le seul territoire dionysien.

Dans le domaine du logement, le contrat entendait «apporter l'indispensable » par la résorption de l'habitat insalubre et la réalisation d'opérations de relogement de près de 1 200 familles.

Enfin, dans le secteur de l'urbanisme, la priorité a été donnée à la préservation du patrimoine historique, la densification de certains secteurs, la reconquête de certains espaces, la création d'un espace piétonnier dans l'hypercentre et la création de places de stationnement autour de l'hypercentre.

## **3.- Contrat de ville 2000/2006**

Dans le cadre de la nouvelle génération de contrat de ville, un changement d'orientation important s'est fait jour avec la substitution de l'idée « d'ambition » à celle de « réparation ».

Cette nouvelle approche a ainsi répondu à la volonté de passer d'une « logique de guichet », des financements étant accordés à des porteurs de projet, à une « logique d'analyse des besoins des quartiers et de mise en évidence des lacunes dans l'existant », à partir de laquelle les animateurs de la politique de la ville pouvaient susciter des projets adaptés.

Dans cet esprit, le contrat ville 2000-2006 a été engagé sur la base des quatre grands axes de la politique de la ville dégagés par le Comité interministériel de la politique de la ville :

- garantir le pacte républicain ;
- renforcer la cohésion sociale ;
- mobiliser autour d'un projet partagé ;
- associer les habitants.

Les priorités partagées par les collectivités locales ont pour leur part consisté à :

- accentuer la création d'activités et d'emplois ;
- promouvoir une ville adaptée aux réalités réunionnaises ;
- développer la formation initiale et continue dans les quartiers ;
- conforter le lien social.

Enfin, au niveau local, ces axes ont été également déclinés, comme pour le contrat précédent, en politiques sociale, économique, de logement et d'aménagement urbain.

#### **4.- Le contrat GPV 2000/2006**

La mise en place du GPV, avenant au contrat de ville en cours, a eu pour objet de renforcer les moyens de la politique de la ville et ainsi concourir à une requalification urbaine et sociale visant à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération.

Dans le cas de Saint-Denis, il s'est agi d'engager un effort particulier en faveur de quartiers prioritaires du contrat de ville (Camélias, Vauban, Bas de la rue Maréchal Leclerc, Jeumont) reposant sur trois principes directeurs :

- ancrage du quartier dans l'agglomération ;
- renouvellement de l'offre urbaine ;
- amélioration de la vie quotidienne au sein des quartiers.

En définitive, il apparaît que la politique de la ville menée à Saint-Denis depuis 1990 a effectivement évolué, à partir d'une recherche initiale d'objectifs fortement quantitatifs, vers une démarche plus qualitative, mais au prix d'un foisonnement d'actions très intense, au contenu parfois mal finalisé et aux résultats difficilement mesurables.

### **IV. Les modalités de mise en oeuvre**

#### **1.- La politique partenariale poursuivie**

La politique partenariale poursuivie dans le cadre des différents contrats conclus depuis l'origine a été, semble-t-il, difficile à organiser du fait tant des contraintes internes à la commune que de la complexité des dispositifs mis en place.

a) les partenariats avec les autres collectivités locales ont été limités et tardifs.

Alors même que le contrat de ville 2000-2006 a été préparé conjointement par les deux communes de Saint-Denis et de Sainte-Marie, sa mise en oeuvre a été assurée séparément par les deux collectivités. Il pouvait difficilement en être autrement dans la mesure où, à Saint-Denis, la politique de ville était portée par

une association, Saint-Denis 2000, alors qu'à Sainte-Marie celle-ci était directement animée par les services communaux.

Par ailleurs, si la coopération entre les personnels des différentes collectivités locales intervenantes est désormais bien réelle, la participation du département et de la région à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions prévues n'a été effective que très tardivement dans le cadre du contrat 2000-2006.

b) les dispositifs de pilotage et d'action trop nombreux

Créé à l'occasion du contrat 1994-1999, le comité de pilotage politique, coprésidé par le représentant de l'Etat et les maires concernés, est l'instance décisionnelle chargée de l'élaboration de la stratégie d'ensemble du dispositif sur proposition du comité de pilotage technique.

Celui-ci est pour sa part chargé de la mise en œuvre opérationnelle des projets et de la validation des actions issues de la concertation avec les acteurs de terrain.

Aux côtés de ces deux comités de pilotage, est prévue une instance de coordination intercommunale, composée du secrétaire général de la préfecture, de deux représentants élus des communes concernées, du représentant de la délégation régionale interministérielle à la ville et des deux chefs de projet communaux, chaque collectivité conservant en effet sa propre direction de projet.

A l'occasion de la conclusion du dernier contrat GPV, une structure nouvelle de pilotage opérationnel a été créée sous la forme d'un groupement d'intérêt public auquel doivent participer les partenaires déjà cités ainsi que les bailleurs sociaux et la caisse d'allocations familiales.

Ce dispositif a été complété sur le plan opérationnel par la création de trois groupes thématiques, composés d'acteurs de terrain et chargés d'intervenir dans les domaines de la prévention de la délinquance, de l'insertion et de la gestion urbaine.

Enfin, un large appel à des opérateurs associatifs a été par ailleurs effectué avec la participation active aux actions de mise en œuvre de la politique de la ville des quatre associations : AGIS, Saint-Denis 2000, club animation-prévention (CAP) et Saint-Denis Jeunes.

L'ensemble de ce dispositif marqué par la multiplication des instances tant décisionnelles qu'opérationnelles n'a, assurément, facilité ni la lisibilité ni l'évaluation des actions engagées.

## **2.- Une organisation communale inadaptée**

a) un éclatement des responsabilités

De 1995 à 2001, trois élus se sont partagé, au sein de la ville de Saint-Denis, l'aménagement urbain, l'animation et la prévention de la délinquance. D'autres élus sont également intervenus sur des sujets liés à la politique de la ville, comme le logement, l'insertion par l'économie, le développement économique, la formation, l'école et le sport.

Si des réunions concernant plusieurs de ces domaines ont pu être organisées, celles-ci ont pris davantage l'allure de rencontres permettant un échange mutuel d'informations qu'un lieu de mise en cohérence. Ce résultat a été la conséquence inévitable d'une réelle situation d'éclatement des responsabilités.

De plus, le directeur de l'association Saint-Denis 2000, qui faisait fonction de directeur de la politique de la ville pour la commune, salarié d'une association subventionnée, a disposé d'une trop grande autonomie par rapport au secrétaire général. En définitive, tout semble s'être passé comme si deux appareils municipaux avaient été mis en place et avaient agi en parallèle.

La maire a d'ailleurs reconnu qu'un manque d'interfaces administratives et un souci de confier à chaque élu une partie des thématiques de la politique de la ville en avaient atomisé le pilotage et avaient suscité des conflits de personnes.

A ce jour, le contexte n'a pas fondamentalement changé. Certes, l'intégration en 2000 du directeur de la politique de la ville dans le cadre municipal, puis son départ de la collectivité, ont permis de lever une des deux hypothèques. En revanche, la nouvelle équipe municipale a en grande partie reproduit le schéma précédent.

En conséquence, les comités de pilotage, déjà fort nombreux au cours des années écoulées, n'ont pu jouer véritablement un rôle de mise en cohérence des actions.

b) l'émergence de la politique de la ville aurait pu provoquer une remise en cause des schémas administratifs existants

En effet, une refonte de l'organisation municipale, traditionnellement sectorielle, aurait pu accompagner la mise en place de la politique de la ville, par une plus grande transversalité des services compétents.

Cependant, les élus, conscients qu'ils avaient besoin d'outils nouveaux, ont préféré créer des structures nouvelles, extérieures à la mairie, sans pour autant remettre en cause ce qui existait déjà mais qui avait perdu sa raison d'être. Ce faisant, ils se sont dispensés d'une réflexion globale sur l'organisation des services municipaux qui aurait pu conduire à une mise à plat de l'existant et à la construction d'un appareil nouveau, adapté à la conduite d'une politique transversale.

Certes, les communes ont en cela suivi l'exemple de l'Etat, mais leur taille plus petite aurait dû les inciter à être plus réactives et novatrices.

## **V. Les moyens financiers mis en œuvre**

### **1.- Les crédits mobilisés par la commune**

Grâce aux procédures de la politique de la ville, la commune aura pu mobiliser, au titre des contrats de ville sur la période 1994/2003, des sommes cinq fois supérieures à son propre effort.

Cependant, aux dires de la municipalité, cette situation n'est pas aussi favorable qu'elle n'y paraît. En effet, selon le maire, l'Etat, par le biais de concours financiers dégressifs, est à l'origine d'actions qui nécessitent de la part de la commune, ou des structures proches, des recrutements importants, notamment des

emplois jeunes. La précarité et le poids social de leur situation font alors peser sur les finances communales une charge potentielle significative.

a) contrat de ville 1994/1999

A l'occasion de ce contrat, les financements mobilisés par les différents partenaires se sont établis ainsi qu'il suit :

en € (en F)		Commune	Département	Etat	totaux
Fonct.	engagements réels	3 122 613 (20 483 000)	2 355 214 (15 449 190)	5 218 612 (34 231 848)	10 696 439 (70 164 038)
	dépenses effectives	2 719 345 (17 837 736)	160 498 (1 052 796)	757 415 (4 968 318)	1 332 474 (8 740 459)
Invest.	Effectif/réel en %	87 %	45 %	95 %	82 %
	engagements réels	20 336 (133 393)	108 832 (713 890)	58 356 (382 793)	187 524 (1 230 076)
	dépenses effectives	11 732 (76 958)	65 330 (428 537)	42 204 (276 838)	119 266 (782 333)
	effectif réel en %	58 %	60 %	72 %	64 %
	engagements réels	3 256 006 (21 358 000)	3 069 104 (20 132 000)	5 601 405 (36 742 807)	11 926 515 (78 232 807)
	dépenses effectives	2 796 304 (18 342 550)	1 481 333 (9 716 906)	5 245 156 (34 405 966)	9 522 792 (62 465 422)
	effectif réel en %	86 %	48 %	94 %	98 %
Part des partenaires dans les dépenses effectives		29 %	16 %	55 %	100 %

(Source DRIV)

Les dépenses effectives sur la période 1994/1999 se sont élevées, selon la DRIV, à 9 522 792,20 € (62 465 422 F), dont 92 % ont été consacrés au fonctionnement. A noter que l'ensemble des sommes mobilisées effectivement à la Réunion pour la politique de la ville sur la période 1994/1999 a été de 34 832 928,99 € (228 489 036 F) (source DRIV). Saint-Denis a donc représenté 27 % de l'effort total, alors que la population dionysienne constitue moins de 20% de la population totale réunionnaise.

Trois partenaires ont participé au financement du contrat de ville 1994/1999 : la commune, qui a contribué aux dépenses effectives à hauteur de 29 %, le département pour 16% et enfin l'Etat, principal apporteur de fonds, pour 55 %.

Le conseil régional n'a pas été signataire de ce contrat de ville.

b) contrat de ville 2000/2003

Pour le contrat de ville 2000/2006, la répartition de l'enveloppe par site n'a été opérée que pour la période 2000/2003 seulement :

en € (en F)		Commune	Département	Etat	totaux
Fonctionnement	engagements réels	569 122 (3 733 195)	89 716 (588 500)	669 416 (4 391 080)	1 328 254 (8 712 775)
	dépenses effectives	569 122 (3 733 195)		669 416 (4 391 080)	1 238 538 (8 124 275)
	effectif/réel en %	100 %	0 %	100 %	93 %
Investissement	engagements réels	11 053 (72 500)	11 434 (75 000)	7 165 (47 000)	29 651 (194 500)
	Dépenses effectives				0
	effectif/réel en %	0 %	0 %	0 %	0 %
	engagements réels	580 174 (3 805 695)	101 150 (663 500)	676 581 (4 438 080)	1 357 905 (8 907 275)
	dépenses effectives	569 122 (3 733 195)	0	669 416 (4 391 080)	1 238 538 (8 124 275)
	effectif/réel en %	98 %	0 %	99 %	91 %
Part des partenaires dans les dépenses effectives		6 %	0 %	7 %	13 %

(source DRIV)

La participation du conseil régional concerne le dispositif d'aide à l'encadrement et à l'équipement des emplois jeunes.

c) contrat GPV

Pour le GPV, en 2000, les financements apportés par l'Etat ont été les suivants :

Fonctionnement	222 575,57 € (1 460 000 F)
Investissement	801 881,83 € (5 260 000 F)
TOTAL	1 024 457,40 € (6 720 000 F)

**2.- la possibilité de recourir aux crédits européens n'a pas été utilisée**

Aucune procédure n'a bénéficié de crédits européens. Il s'agit d'une lacune importante à souligner, car plusieurs dispositifs de la politique de la ville à Saint-Denis seraient susceptibles de bénéficier de crédits du FSE.

La seule explication trouvée à ce jour tiendrait au fait que la commune n'a pas été en mesure de développer une compétence «européenne», lui permettant de préparer des dossiers en vue de l'attribution de tels financements.

## **VI. Les mesures d'évaluation du dispositif**

Malgré la mise en place de procédure d'évaluation, la mesure de l'efficacité réelle des actions mises en œuvre reste à réaliser

### **1.- Des mécanismes de suivi et d'évaluation ont certes été mise en place.**

Pour le contrat de ville 2000/2006, l'évaluation est continue. Un point particulier sera fait à mi-parcours en 2003.

Une instance régionale d'évaluation a pour rôle de définir un cahier des charges d'investigation et des indicateurs communs à tous les contrats de ville et, enfin, émettre un avis collectif sur la politique de la ville au niveau régional.

De plus, un dispositif propre au contrat de ville de Saint-Denis est prévu. Il dispose d'un «noyau commun» d'indicateurs essentiels et de méthodes, partagé avec le niveau régional d'évaluation.

D'après le contrat, le comité de pilotage aura recours en tant que de besoin à l'organisme le mieux à même de conduire l'évaluation sur la base d'un cahier des charges énonçant les éléments à apprécier et prévoyant les modalités :

- d'investigations et de recueil de données,
- d'organisation des débats,
- de formulation d'avis collectifs,
- de prise en considération de ces éléments dans l'action.

Ainsi, le contrat de ville 1994-1999 a fait l'objet de diagnostics intermédiaires annuels à partir d'entretiens et de rencontres avec le tissu associatif.

Cependant, les évaluations demandées chaque année par la DRIV pour chacun des contrats de ville n'ont pas été effectuées pour la commune de Saint-Denis en 1997 et en 1998, le directeur du projet «ville», par ailleurs coordonnateur de la politique de la ville, les estimant «inutiles».

Les autres procédures de la période close en 1999 n'ont pas fait l'objet d'évaluation.

### **2.- Des évaluations à faible portée opérationnelle**

L'évaluation du contrat de ville 1990/1993 a donné lieu à quatre rapports d'étape, de septembre 1991 à janvier 1993. Une synthèse finale a été effectuée en juillet 1993.

Les principales conclusions ne présentaient pas de résultats mesurables, mais faisaient état d'un bilan assez largement positif.

Si une relative précipitation à l'origine était regrettée, tout comme le fait que certains partenaires aient dû s'engager à la hâte, que l'articulation entre les objectifs annoncés était insuffisante et que le catalogue des actions était jugé parfois irréaliste, cette synthèse notait cependant :

- la remise en cause des habitudes traditionnelles et l'implication progressive des services administratifs ;
- un partenariat progressivement élargi et développé, notamment vers le milieu associatif ;
- une certaine flexibilité.

En conclusion, il était relevé que «ce souci de réalisme et d'adaptation permanente n'a pas édulcoré l'ambition du projet d'origine, mais, au contraire, a permis de cibler les priorités et d'élaguer pour aller à l'essentiel et répondre aux urgences».

Plus concrètement, il était remarqué que si le programme de logements avait été respecté, les pouvoirs publics avaient éprouvé de grandes difficultés dans la mise en œuvre de ce programme prioritaire pour, à la fois, proposer une offre adaptée aux besoins les plus urgents à un prix compatible avec la capacité contributive des locataires, et éviter une dégradation accélérée du bâti.

Par ailleurs, il était précisé que la politique de quartier «avait connu un large succès, en permettant de répondre aux difficultés de la vie quotidienne en matière de réalisation et de gestion d'équipements de proximité, mais aussi et surtout dans l'animation en direction des jeunes et des associations ». Il était regretté, enfin, que le projet concernant le bassin d'emplois nord n'ait pas débouché et que certaines études relatives à la culture ou à la protection de l'environnement n'aient pas eu la diffusion souhaitée.

En définitive, ce bilan fut utilisé pour la préparation du contrat de ville 1994-1998. Selon les responsables communaux, il permit de préciser des objectifs pour les cinq années suivantes et de définir des thèmes majeurs. Son principal mérite est sans doute d'avoir contribué à développer le dialogue avec l'Etat et les autres partenaires, d'une part, et à favoriser l'intercommunalité avec la commune de Sainte-Marie, d'autre part. A défaut cependant de mesures chiffrées des actions ainsi évaluées, force est d'admettre le caractère limité d'une telle étude.

En 1996, c'est-à-dire à mi-parcours, une évaluation intermédiaire, à la demande de la mairie et de la DRIV, fut réalisée sur trois aspects principaux :

- l'état d'engagement des partenaires et des moyens ;
- les modalités opérationnelles de mise en œuvre des programmes ;
- l'implication des mouvements associatifs dans le déroulement des actions.

Pour ce qui concerne le fonctionnement institutionnel, il était remarqué que la "multiplicité et la relative autonomie des outils d'intervention mis en place pour répondre aux diverses priorités du contrat de ville avait conduit à une certaine confusion dans les responsabilités, nuisant ainsi à l'efficacité de chacun".

S'agissant du rôle des acteurs, le rapport reconnaissait qu'un effort de cohésion était nécessaire et que la commune devait affirmer davantage son rôle d'orientation et de décision afin d'accroître l'efficacité des outils.

Quant aux conditions de mise en œuvre des programmes, l'auteur du rapport soulignait le fait que les engagements avaient été tenus par chacun des partenaires et que la coopération entre les services de l'Etat et ceux de la commune pour la programmation et la gestion des programmes était satisfaisante. En conséquence, il préconisait les mesures suivantes : affirmer l'autorité de l'élu responsable ; préciser les rôles respectifs des services municipaux et des animateurs du contrat de ville ; assurer une meilleure circulation de l'information, un renforcement de la cohésion de l'équipe du contrat de ville, la formation des élus associatifs ; mettre en place une conférence communale du logement ; préciser la pérennité des diverses mesures et ouvrir un débat sur le thème ville-identité-culture.

Malgré le côté très général de ces conclusions, au faible usage opérationnel, il faut reconnaître que l'une des principales faiblesses du dispositif institutionnel dionysien était ainsi identifiée, sans que la commune cherche véritablement à y remédier.

## **VII. Conclusion**

Obtenus à partir d'un outil relativement lacunaire, les résultats de cette politique paraissent contrastés. En effet, si le dispositif « politique de la ville » à Saint-Denis était dès le départ mal adapté aux réalités locales et n'était donc pas construit de manière optimale, il a pourtant donné quelques résultats notables, même si des améliorations sensibles peuvent encore être introduites.

### **A. Un outil inadapté par construction et inadéquat par sa gestion**

#### **1.- Un outil inadapté et complexe**

##### **a) un dispositif inadapté à la spécificité locale**

La Réunion présente des caractéristiques sociales, économiques et démographiques qui sont à la fois celles du Nord et du Sud, en faisant un territoire au positionnement original, sans véritable équivalent, hormis dans une certaine mesure les autres DOM.

Par ailleurs, compte tenu de la croissance de sa population, du niveau d'équipement en infrastructures des quartiers et de la présence de nombreux « écarts » sur son territoire, la ville est davantage à construire qu'à réhabiliter.

En conséquence, ces spécificités auraient pu justifier la création de procédures davantage « sur mesure ». Certes, les dispositifs proposés par la DIV au niveau national ont été définis après de longs échanges avec les partenaires concernés, mais les représentants de la Réunion ont longtemps été absents de ces discussions, du fait de l'éloignement géographique mais aussi par ignorance de ce fonctionnement itératif.

### b) des procédures nombreuses et empilées

Les inconvénients de la politique de la ville au niveau national se sont naturellement retrouvés localement.

La commune a en effet compensé les lacunes d'origine précitées par le recours à la quasi-totalité des procédures disponibles. Celles-ci se sont empilées au fil des années, sans que les précédentes soient systématiquement remises en cause, et encore moins abandonnées si cela eut été approprié. De plus, la volonté de faire face à un grand nombre de priorités dans l'urgence a conduit au lancement d'une multitude d'actions.

Il est résulté de cet empilement des procédures et de cette multiplication des priorités une profusion d'initiatives et un sentiment de confusion ne permettant pas une bonne lisibilité de la politique communale.

## **2.-Un éclatement des responsabilités**

### a) Les trois principaux domaines d'intervention ont été répartis entre plusieurs élus municipaux

Politique partenariale par essence, la politique de la ville nécessite l'interaction de nombreux acteurs.

En conséquence, il paraît indispensable que chaque financeur ne soit représenté que par une seule personne munie de tous les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement d'une telle mission, avec autorité sur l'ensemble des échelons d'intervention en rapport avec la politique de la ville. Ceci est d'autant plus logique que, transversale, la « politique de la ville » est avant tout la « politique de la commune ». Or, au cours de la période contrôlée, les responsabilités municipales étaient en fait éclatées.

Cet éclatement se retrouve inévitablement au niveau des acteurs. Chaque domaine d'intervention a suscité la création soit d'un comité de pilotage, soit d'une structure associative, fonctionnant en définitive de façon assez autonome. Cette situation a emporté deux types de conséquences : d'une part, la maîtrise risquait d'échapper à la commune, d'autre part, la coordination devenait encore plus difficile.

### b) une organisation administrative duale

Cet éclatement au niveau politique a été renforcé par la dualité des acteurs administratifs.

En effet, la partie de la politique de la ville relative à l'animation et à l'occupation était gérée par une association dont le directeur rendait difficilement compte au directeur général des services communaux, pourtant garant de la régularité de l'ensemble des actions dans lesquels les fonds municipaux étaient engagés. Au demeurant, cet intervenant, qualifié de « directeur de la politique de la ville », ne couvrait qu'une partie des actions relevant de cette politique.

## B. Un bilan contrasté

### 1.- Une politique qui a donné des résultats au plan social et de l'équipement de la ville, mais qui a partiellement échoué au plan économique et de la délinquance

#### a) des résultats au plan social et de l'aménagement urbain

Depuis les événements de 1991, la commune de Saint-Denis n'a pas connu de troubles sociaux particuliers. Cette situation peut sans doute être mise à l'actif, au moins en partie, de la politique d'animation et de prévention de la délinquance que la commune a menée en partenariat avec les autres collectivités et l'Etat.

Par ailleurs, le paysage urbain a été sensiblement transformé. TCSP, médiathèque, carré piéton, boulevard du sud, éradication de l'habitat insalubre, réhabilitation du patrimoine comme l'ancien hôtel de ville, la cathédrale et certaines vieilles cases créoles, ont effectivement transformé le paysage urbain et contribué à l'amélioration des conditions de vie.

S'il ne peut être question d'attribuer la totalité de ces réalisations à la « politique de la ville », force est toutefois de constater que les procédures de cette politique ont pu jouer un rôle d'effet de levier non négligeable.

#### b) mais la montée du chômage et celle de la délinquance n'ont pu être endiguées

Même si une légère amélioration a été constatée en 2000 et sur les premiers mois de 2001, le taux de chômage s'est considérablement élevé sur la période contrôlée, malgré le dispositif « ville » mis en place.

Le taux de délinquance a pour sa part connu une progression sensible atteignant 18 % en moyenne sur les dernières années. Il convient cependant de relever que la situation dionysienne partait d'un niveau relativement bas, et s'approche ainsi désormais des standards des villes métropolitaines comparables.

Reste que la tendance est très préoccupante, notamment pour ce qui concerne la délinquance des mineurs qui enregistre une forte augmentation.

### 2.- Des modes de gestion municipaux transformés mais encore lacunaires

#### a) une modification des modes de gestion municipale

Un des grands enseignements de l'examen de la politique de la ville à Saint-Denis a été la mise en évidence d'une évolution sensible des modes de gestion publique locaux, grâce à la prise de conscience de l'aspect transversal de nombreux sujets et au développement du partenariat.

Cette politique nouvelle a permis à une nouvelle génération d'acteurs de prendre des initiatives.

Au fil des années, les actions décidées ont ainsi été de plus en plus adaptées aux réalités du terrain, car mieux définies au regard des attentes des populations.

Enfin, cette politique a également servi de catalyseur pour le développement d'échanges internationaux dans le domaine de la prévention de la délinquance. Ce secteur, après avoir bénéficié de l'expérience acquise par des acteurs métropolitains, a pu à son tour servir de référent auprès de quelques uns de nos voisins dans le cadre de la coopération régionale.

b) mais des lacunes subsistent

La politique de la ville ne paraît pas encore complètement intégrée aux actions menées par la commune. Elle apparaît comme «à part», alors qu'elle pourrait être un levier permettant de fédérer et dynamiser de nombreuses initiatives.

Un travail important reste encore à faire en matière d'évaluation de la demande sociale. C'est d'ailleurs une telle démarche qui pourrait donner davantage d'arguments à la municipalité pour obtenir une adaptation plus «sur mesure» des procédures de la politique de la ville.

Le partenariat intercommunal n'a pas dépassé le stade de la préparation du contrat de ville. Cette situation n'est pas vraiment surprenante en raison des caractéristiques et des problématiques différentes présentées par la commune de Sainte-Marie.

Les crédits dus à la commune par d'autres partenaires pour financer des actions «ville» n'ont pas tous été recouverts, laissant un arriéré de plusieurs millions de francs à la mi-2001. Cependant, une unité a été récemment mise en place pour assurer un meilleur recouvrement de ces sommes.

Les collectifs d'associations, face à l'urgence, se sont souvent transformés et font désormais office d'entreprises d'insertion par le recours généralisé aux emplois jeunes. Le tissu associatif a été l'objet d'une atomisation qui a conduit à l'éparpillement des initiatives, à la dispersion des moyens, voire à l'émergence de rivalités.

Les évaluations, lorsqu'elles ont eu lieu, ont été peu opérationnelles et souvent dépourvues d'éléments chiffrés.

Une approche plus pragmatique et plus systématique aurait été à cet égard nécessaire.

Enfin, la commune s'est privée de leviers financiers supplémentaires en négligeant de développer une expertise particulière en matière communautaire.

Telles sont les observations définitives que la chambre a souhaité formuler sur la politique de la ville menée par la commune de Saint-Denis.