

Orientations méthodologiques pour l'élaboration du rapport « politique de la ville »

Mars 2017

Auteur :

Anne Beauchesne, Direction de la Ville et de la Cohésion urbaine - CGET

Mise en page : service Communication du CGET

Icones : CC by Freepik

Orientations méthodologiques pour l'élaboration du rapport « politique de la ville »



AVANT-PROPOS

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit le déploiement d'un nouveau cadre contractuel rassemblant, autour de l'État et des collectivités, l'ensemble des partenaires susceptibles d'œuvrer à l'amélioration de la situation des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les nouveaux contrats de ville doivent permettre de mieux inscrire les quartiers prioritaires dans la stratégie développée à l'échelle du territoire et de mobiliser prioritairement, de façon adaptée et, le cas échéant, renforcée, les politiques publiques déployées par les partenaires au contrat. Ils définissent également, le cas échéant, les moyens mobilisés dans le cadre des politiques de droit commun en faveur des quartiers de veille active.

Dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, le troisième alinéa de l'article L. 1111-2 et l'article L.1811.2 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'un « *débat sur la politique de la ville est organisé chaque année au sein de l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale et des communes ayant conclu un contrat de ville, à partir d'un rapport sur la situation de la collectivité au regard de la politique de la ville, les actions qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation* ». Les conseils citoyens présents sur le territoire concerné sont consultés en amont sur le projet de rapport.

Le contenu de ce rapport a été précisé par le décret n° 2015-1118 du 3 septembre 2015.

Le présent document a vocation à présenter des **orientations méthodologiques** pour l'élaboration du rapport « politique de la ville » qui doit avant tout être appréhendé comme un **outil de pilotage à l'attention des collectivités signataires de contrats de ville**. Il s'agit de favoriser localement une **meilleure analyse et prise en compte des enjeux des quartiers prioritaires**. Le rapport permet ainsi de consolider, et soumettre au débat, les éléments de bilan de l'action des collectivités en faveur des habitants de ces quartiers. Sur cette base, celles-ci identifieront les **pistes d'évolution** visant à renforcer l'efficacité de leur action et à réinscrire durablement ces territoires dans la dynamique intercommunale.

Une part significative de ces éléments est appelée à être produite et analysée dans le cadre des travaux de suivi et d'évaluation du contrat de ville qu'assurent l'ensemble des signataires du contrat. À cet égard, pourront être mobilisées, notamment pour l'analyse de l'évolution de la situation dans les quartiers prioritaires concernés, les données mises à disposition par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) dans le cadre de l'évaluation locale des contrats de ville.

Afin que l'élaboration de ce rapport ne constitue pas une charge supplémentaire trop importante pour les collectivités – tenues par ailleurs d'élaborer un rapport sur l'utilisation de la dotation de solidarité urbaine –, le rapport DSU sera, le cas échéant, intégré dans le rapport « politique de la ville ».

SOMMAIRE

1. Procédure d'élaboration du rapport	6
1.1. Rapport intercommunal	7
1.2. Rapport communal	7
2. Contenu du rapport	8
2.1. Analyse transversale	8
2.1.1 Inscription dans le projet de territoire	8
2.1.2 Approche intégrée	9
2.1.3 Gouvernance	9
2.1.4 Modalités de participation des habitants	10
2.1.5 Ingénierie	10
2.1.6 Outils mobilisés pour le pilotage et l'évaluation des actions prévues dans le contrat	10
2.2 Pour chaque pilier/thématique	11
2.2.1 Évolution de la situation dans les quartiers prioritaires concernés	11
2.2.2 Compte rendu / évaluation des actions mises en œuvre	11
2.2.3 Détail des dépenses / tableau de financement	11
2.2.4 Bilan / Perspectives	12
2.3 Le pacte financier et fiscal de solidarité : état des lieux et perspectives	12
3. Modalités d'utilisation de la DSU	13

1 Procédure d'élaboration du rapport

Afin d'inscrire les actions engagées en faveur des quartiers dans une démarche stratégique et favoriser une mobilisation renforcée des politiques de droit commun de chaque niveau de collectivité, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine confie à l'échelon intercommunal le pilotage des contrats de ville. Afin que les intercommunalités soient légitimes à porter la démarche contractuelle avec les communes, la loi a modifié les dispositions encadrant leurs compétences en matière de politique de la ville. La définition retenue traduit la fonction ensemble de l'EPCI dans les futurs contrats autour de trois axes :

- 1 élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville en concertation étroite avec les communes ;
- 2 animation et coordination des dispositifs et des actions s'inscrivant dans le cadre du contrat de ville ;
- 3 définition du programme d'actions.

La compétence politique de la ville, ainsi redéfinie, est devenue obligatoire pour l'ensemble des EPCI, à l'exception des communautés de communes. La loi vise néanmoins à favoriser l'exercice de cette compétence par cette catégorie d'établissement en la faisant figurer dans la liste des compétences pouvant être exercées par les communautés de communes à titre optionnel. La communauté de communes doit en choisir 3 parmi les 9 énumérées au II de l'article L.5214-16 du CGCT. Afin de prendre en considération les spécificités ultra-marines, la loi a par ailleurs prévu la possibilité de signature de contrats de ville à l'échelle communale dans les départements et collectivités d'outre-mer.

Le portage intercommunal des contrats est effectif à hauteur de 67 %. Plus précisément, ce pilotage est assuré par 100% des communautés urbaines et des communautés d'agglomération concernées, qui exercent dorénavant, à titre obligatoire, la compétence politique de la ville, et par 33 % des communautés de communes qui ont souhaité se saisir de cette compétence, y compris en territoire rural. Dans les cas où les communautés de communes n'ont pas opté pour la compétence « politique de la ville », elles sont néanmoins généralement signataires des contrats de ville et mobilisent à ce titre leurs compétences d'attribution. **Afin de tirer les conséquences, à la fois de cette évolution essentielle et des cas particuliers ouvrant droit à dérogation, le décret n° 2015-1118 du 3 septembre 2015 a prévu que l'échelon d'élaboration du rapport « politique de la ville » correspond à l'échelon de pilotage du contrat de ville.**

1.1. Rapport intercommunal

- Le projet de rapport est élaboré par l'EPCI compétent, en lien avec les communes concernées, les conseils citoyens et, le cas échéant, les autres parties signataires du contrat de ville ;
- Il est soumis pour avis aux conseils municipaux concernés et aux conseils citoyens. Les contributions et délibérations des conseils municipaux et des conseils citoyens sont annexées au projet de rapport sous la forme d'un avis ;
- L'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale approuve le projet de rapport et indique les suites qui peuvent être réservées aux observations formulées par les conseils municipaux et par les conseils citoyens.

1.2. Rapport communal (en outre-mer et dans les communautés de communes n'ayant pas choisi d'exercer la compétence en matière de politique de la ville au titre du 2° bis du II de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales)

- Le projet de rapport est élaboré par la commune, en lien avec les autres parties signataires du contrat de ville ;
- Il est soumis pour avis, le cas échéant, au conseil communautaire et aux conseils citoyens. Les contributions et délibérations du conseil communautaire, des conseils citoyens et, le cas échéant, de toute autre partie signataire du contrat de ville, sont annexées au projet de rapport sous la forme d'un avis ;
- Le conseil municipal approuve le rapport et indique les suites qui peuvent être réservées aux observations formulées par l'établissement public de coopération intercommunale, par les conseils citoyens et, le cas échéant, par les autres parties signataires du contrat.

2 Contenu du rapport

Le rapport « politique de la ville » permet à la collectivité de rendre compte de son action en faveur des quartiers prioritaires et, le cas échéant, des quartiers de veille active, à l'aune des objectifs généraux de la réforme (analyse transversale) et des objectifs spécifiques précisés dans le contrat de ville, correspondant aux enjeux prioritaires définis à l'issue du diagnostic local par l'ensemble des partenaires (analyse par pilier/thématique).

2.1. Analyse transversale

2.1.1 Inscription dans le projet de territoire

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit que le contrat de ville est adossé au projet de territoire. Il s'agit de conférer un caractère stratégique et structurant à l'action déployée en faveur des territoires prioritaires et d'identifier l'ensemble des ressources, à l'échelle intercommunale, susceptibles de répondre aux problématiques particulières identifiées dans ces quartiers.

À ce titre, le rapport « politique de la ville » rappelle les orientations et priorités définies dans le projet de territoire, évalue la prise en considération effective des quartiers prioritaires dans ce document stratégique et précise, le cas échéant, ses perspectives d'actualisation.

S'agissant des collectivités qui n'avaient pas, au moment de l'élaboration du contrat de ville, élaboré de projet de territoire, l'état d'avancement des travaux d'élaboration de ce projet et la prise en compte des problématiques spécifiques des quartiers, doivent ainsi être retracés dans le rapport « politique de la ville ».



QUESTIONNEMENTS

- + Existe-t-il un projet de territoire ?
- + Si non, son élaboration est-elle envisagée ?
- + Si oui, ce projet intègre-t-il un volet relatif à la cohésion sociale et urbaine ou, dans l'attente, prend-t-il en considération les enjeux spécifiques aux quartiers prioritaires ?
- + Le contrat de ville s'appuie-t-il sur ce projet de territoire ?

QU'EST-CE QUE LE VOLET RELATIF À LA COHÉSION SOCIALE ET URBAINE DU PROJET DE TERRITOIRE ?

Le code général des collectivités territoriales prévoit d'ores et déjà pour chaque catégorie d'EPCI à fiscalité propre l'élaboration d'un projet commun dit de « territoire ». La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit que les projets de territoires visant les intercommunalités comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires, intègrent désormais obligatoirement un volet relatif à la cohésion sociale et urbaine, permettant de définir les orientations de la communauté en matière de politique de la ville et de renforcement des solidarités entre ses communes-membres.

Ce projet détermine les modalités selon lesquelles les compétences de la communauté concourent aux objectifs de cohésion sociale et territoriale. Il doit permettre de sensibiliser toutes les communes-membres aux enjeux de la politique de la ville et d'affirmer le caractère transversal de la politique de la ville.

En effet, la politique de la ville est susceptible de mobiliser l'ensemble des compétences dites de « droit commun » des EPCI : transport, développement économique, action foncière, logement, équipements collectifs, etc. Le projet de territoire ainsi établi constitue le socle sur lequel peuvent s'appuyer les politiques d'agglomération à même de réguler les mécanismes ségrégatifs les plus puissants (foncier, immobilier, emploi, éducation, etc.).

2.1.2 Approche intégrée

Tirant les enseignements de la précédente génération de contrats, marquée notamment par un cloisonnement entre les actions menées dans le cadre de la cohésion sociale, *via* les CUCS, et celles menées dans le cadre du renouvellement urbain, *via* notamment les projets de rénovation urbaine, **les nouveaux contrats de ville doivent favoriser la bonne articulation entre les volets « cohésion sociale », « renouvellement urbain et cadre de vie » et « développement économique et emploi ».**

L'approche globale, qui a dû prévaloir dans le cadre du diagnostic, pour l'identification des enjeux prioritaires et des orientations stratégiques, doit être conservée dans le cadre de la mise en œuvre opérationnelle du contrat.

Sur les territoires éligibles à un soutien financier de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), la mise en œuvre d'une approche intégrée constitue, aux termes du nouveau règlement général de cette agence, une condition de recevabilité du protocole de préfiguration puis du projet de renouvellement urbain.

Les politiques déployées par la collectivité doivent ainsi s'inscrire dans cette logique, favorisée, le cas échéant, par l'évolution des modalités de gouvernance et de l'ingénierie dédiée au pilotage et au suivi de l'action en faveur des quartiers prioritaires (cf. supra).



QUESTIONNEMENTS

- + Le diagnostic et le plan d'action du contrat de ville s'inscrivent-ils dans une approche globale des problématiques et ressources du quartier, articulant les dimensions sociale, économique et urbaine ?
- + Sur le pilier urbain, comment le PRU, dans les territoires concernés, s'inscrit-il dans le contrat de ville ?
- + De quelle manière le PRU prend-il en considération les enjeux de cohésion sociale, d'emploi et de développement économique ?

2.1.3 Gouvernance

La mobilisation renforcée et adaptée des politiques de droit commun constitue l'une des ambitions essentielles de la réforme. Au sein des collectivités, l'évolution des modalités de gouvernance répond à un double enjeu : celui d'assurer tout à la fois un pilotage à l'échelle intercommunale et une mobilisation forte des communes concernées, et celui de garantir une mobilisation réelle et coordonnée, au niveau intercommunal comme au niveau communal, de l'ensemble des services assurant la mise en œuvre des politiques publiques.



QUESTIONNEMENTS

- + Les modalités de gouvernance favorisent-elles l'articulation entre l'EPCI et les communes concernées, dans le cadre du pilotage intercommunal du contrat (au niveau politique et technique) ? Quelles sont, le cas échéant, les évolutions envisagées ?
- + Les modalités de gouvernance favorisent-elles la mobilisation des politiques de droit commun des communes et de l'EPCI ? Quelles sont, le cas échéant, les évolutions envisagées ?
- + Les modalités de gouvernance favorisent-elles une approche intégrée ? Quelles sont, le cas échéant, les évolutions envisagées ?

2.1.4 Modalités de participation des habitants

Il s'agit de présenter le bilan de la mise en place et du fonctionnement des conseils citoyens, à partir des éléments produits dans le cadre du suivi du contrat de ville, mais également de procéder à une analyse plus large de la mise en œuvre des dispositifs et de l'ensemble des démarches de participation citoyenne à l'échelle du territoire.

Les conseils citoyens présents sur le territoire concerné sont consultés en amont sur le projet de rapport.

Leur avis est joint en annexe.



QUESTIONNEMENT

- + Les modalités d'implication des conseils citoyens dans le pilotage du contrat de ville et dans la co-construction des perspectives ont-elles été définies ?

2.1.5 Ingénierie

Le volume et le positionnement des équipes chargées d'assurer le suivi du contrat de ville peuvent également être déterminants pour l'atteinte des objectifs fixés, notamment en matière de mobilisation des politiques de droit commun. Ils doivent par conséquent faire l'objet d'une évaluation permettant l'engagement des évolutions nécessaires.



QUESTIONNEMENTS

- + Quelle(s) équipe(s) assure(nt) le pilotage du contrat ?
- + Comment ces équipes sont-elles positionnées ? Comment le rôle nouveau de l'intercommunalité a-t-il été pris en compte en termes d'ingénierie ?
- + Quel appui les centres des ressources ont-ils pu proposer aux équipes projets ?

2.1.6 Outils mobilisés pour le pilotage et l'évaluation des actions prévues dans le contrat

La présentation et l'analyse dans le rapport « politique de la ville » des outils mobilisés pour le pilotage et l'évaluation des actions mises en œuvre par les collectivités répondent à un double objectif. Il s'agit, d'abord, dans la perspective du débat organisé sur la base de ce rapport, de fournir toutes informations utiles sur les modalités de production des données présentées. Il s'agit également **d'analyser l'adaptation de ces outils aux objectifs poursuivis, notamment en matière de territorialisation des actions et d'observation de l'évolution des territoires prioritaires**. Des pistes d'amélioration pourront, sur cette base, être identifiées.



QUESTIONNEMENTS

- + Quels sont les outils d'observation du territoire (existence d'un observatoire local) ?
- + Quels sont les outils permettant le suivi de la mise en œuvre des actions ?
- + Les systèmes d'information et de gestion permettent-ils la territorialisation de l'action communale / intercommunale ?

2.2 Pour chaque pilier/thématique

Pour chaque pilier/thématique, les principaux enjeux et orientations stratégiques retenus dans le contrat de ville sont rappelés. Pour chacun de ces enjeux, est conduite l'analyse suivante :

2.2.1 Évolution de la situation dans les quartiers prioritaires concernés

Cette analyse, sous réserve des indicateurs et données disponibles (cf. infra : outils mobilisés) doit permettre, à partir du diagnostic réalisé dans le cadre de l'élaboration du contrat, de mesurer à la fois l'évolution des indicateurs socio-économiques sur le quartier et l'évolution des écarts territoriaux. Une analyse plus qualitative pourra également être menée concernant les quartiers de veille active.



QUESTIONNEMENTS

- + Évolution des indicateurs socio-économiques sur le quartier
- *+ Évolution des écarts pour chacun de ces indicateurs, entre le quartier, la commune et l'intercommunalité

2.2.2 Compte rendu / évaluation des actions mises en œuvre

Le rapport doit permettre de rendre compte des actions mises en œuvre par la collectivité, au regard, notamment, de celles initialement programmées. Ces actions, entendues au sens large, incluent les travaux d'évolution des plans, schémas et contrats afin de mieux prendre en considération les enjeux spécifiques des quartiers prioritaires¹. Le rapport doit également permettre de mettre en exergue, le cas échéant, les actions présentant un caractère particulièrement innovant.

2.2.3 Détail des dépenses / tableau de financement

L'article 11 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine impose désormais aux établissements publics de coopération intercommunale et aux communes concernées par les contrats de ville, l'élaboration d'un état « **politique de la ville** » **annexé à leur budget**, permettant **le suivi des recettes et des dépenses engagées en faveur des quartiers prioritaires** dans le cadre des contrats de ville, qu'elles relèvent des moyens spécifiques ou des politiques de droit commun. Il s'agit de conférer à la politique de la ville davantage de lisibilité pour en améliorer le pilotage. Ces éléments d'information, figurant par ailleurs dans l'annexe d'engagements de services publics du contrat de ville, sont intégrés au rapport politique de la ville et constituent la traduction financière des actions déployées par la collectivité au bénéfice des habitants des quartiers.

Les dépenses recensées sont identifiées par nature :

1. Fonctionnement
2. Personnel
3. Investissement
4. Apports en nature (mise à disposition de locaux, de matériel...) ou contributions volontaires en nature (CVN)

Le détail des actions conduites et des dépenses affectées peut être présenté sous forme de tableau. Toutes les actions n'ont pas vocation toutefois à être traduites financièrement. Elles peuvent, par exemple, consister en la mise à disposition d'ETP ou être estimées à travers la part de population issue de quartiers prioritaires, parmi les bénéficiaires. Il pourra par ailleurs être précisé, parmi les moyens et dispositifs mobilisés par les collectivités, ceux spécifiquement dédiés aux quartiers prioritaires.

¹ La liste des plans, schémas de planification et contrats conclus par les collectivités territoriales et leurs groupements prenant en considération les objectifs de la politique de la ville a été fixée par le décret n° 2015-986 du 31 juillet 2015

2.2.4 Bilan / Perspectives

Sur la base de l'évaluation des actions conduites et, le cas échéant, de leur impact, il s'agit d'envisager les modalités de poursuite de certaines actions et, éventuellement, la mise en œuvre de nouvelles stratégies.

Cette partie du rapport permet également de maintenir l'attention sur la prise en compte des enjeux attachés aux quartiers prioritaires dans le déploiement de la stratégie territoriale de la commune et de l'intercommunalité.

2.3 Le pacte financier et fiscal de solidarité : état des lieux et perspectives

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a rendu obligatoire pour toutes les intercommunalités signataires de contrats de ville, l'élaboration de pactes financiers et fiscaux de solidarité, susceptibles de constituer un levier efficace pour réorienter les mécanismes de solidarité fiscale et financière au sein de ces territoires.

Le pacte financier est ainsi l'occasion de s'interroger sur les finalités de l'action communautaire. En fonction des choix politiques et du contexte économique local, il combine différentes logiques :

- **une logique attachée à la redistribution financière** visant à compenser une inégale répartition des ressources et à soulager les communes devant faire face à charges importantes ;
- **une logique privilégiant davantage le développement du projet communautaire** : transferts de compétences, redistribution de services existants et création de nouveaux services pris en charge par la communauté dans une optique de rééquilibrage territorial, par exemple.

Parce qu'elle peut constituer un levier essentiel de réduction des écarts territoriaux, la stratégie choisie fait partie intégrante de l'action déployée par la collectivité en faveur des quartiers prioritaires. Elle a donc vocation à être retracée dans le rapport « politique de la ville ».



QUESTIONNEMENTS

- + Un pacte financier et fiscal de solidarité a-t-il été élaboré / est-il en cours d'élaboration ?
- + Quel type de leviers mobilise-t-il ?
- + Quel impact a-t-il produit, le cas échéant ?
- + Quelles sont ses perspectives d'évolution ?

Si la mise en œuvre du pacte financier et fiscal de solidarité fait l'objet annuellement d'un rapport dédié, ce rapport peut être annexé au rapport politique de la ville.

3 Modalités d'utilisation de la DSU

Instituée par la loi n°91-429 du 13 mai 1991 et **composante de la dotation globale de fonctionnement**, la dotation de solidarité urbaine (DSU) a pour objet, aux termes de l'article L.2334-15 du code général des collectivités territoriales « *de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées* ». **Elle est libre d'emploi.**

La répartition de cette dotation s'effectue selon un indice synthétique représentatif des écarts de ressources et de charges socio-urbaines des communes, calculé par rapport à un ensemble d'indicateurs relatifs au potentiel financier des communes, au nombre de logements sociaux, au nombre de bénéficiaires de prestations logement et au revenu fiscal moyen des ménages. La géographie prioritaire de la politique de la ville n'intervient plus dans les critères de répartition du montant de la DSU depuis 2013. Il existe néanmoins une forte corrélation entre la présence de quartiers prioritaires sur le territoire d'une commune et le niveau de charges auquel elle est amenée à faire face.

Ainsi, une part significative des communes relevant de la géographie prioritaire perçoit une DSU. **Si cette dotation n'a pas vocation à être « fléchée » sur les quartiers prioritaires, il est recommandé d'identifier, parmi les actions financées via les crédits de la DSU, lesquelles sont déployées au bénéfice des habitants des quartiers.** À cet égard, en complément des deux premières questions, correspondant au contenu du rapport devant être élaboré annuellement par toutes les communes bénéficiaires de la DSU, un questionnaire complémentaire, relatif à la part des actions conduites au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires, peut être intégré dans le rapport « politique de la ville ».



QUESTIONNEMENTS

- + Quelles ont été les actions menées en matière de développement social urbain ?
- + Quels moyens y ont été affectés ?
- + Parmi ces actions, lesquelles ont été déployées au bénéfice des habitants du quartier ?

LE COMMISSARIAT

GÉNÉRAL

À L'ÉGALITÉ

DES TERRITOIRES

Le CGET conseille et appuie le Gouvernement dans la conception et la mise en œuvre des politiques de lutte contre les inégalités territoriales, qu'il s'agisse des territoires urbains, ruraux ou périurbains.



DÉCOUVREZ LES PUBLICATIONS DU **cgēt**



EN DÉTAIL

Une thématique explorée
Un regard d'expert



EN SOMME

Un retour d'expérience
Des informations pratiques



EN BREF

L'essentiel d'une étude
Des données concrètes
et chiffrées



LA LETTRE

L'actualité de la politique
de la ville
et de l'aménagement
du territoire
Dans votre boîte mail
1 jeudi sur 2



3W. cget.gouv.fr

f [/CGETgouv](https://www.facebook.com/CGETgouv)

Twitter [@CGET_gouv](https://twitter.com/CGET_gouv)

d [/cgetgouvfr](https://www.linkedin.com/company/cgetgouvfr)

Instagram [/cget_gouv](https://www.instagram.com/cget_gouv)

in CGET



Premier ministre

COMMISSARIAT
GÉNÉRAL
À L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES

Retrouvez-nous sur
www.cget.gouv.fr
 [@CGET_gouv](https://twitter.com/CGET_gouv)
 [/CGETgouv](https://www.facebook.com/CGETgouv)