



PREMIER MINISTRE



**Le commissaire général à l'égalité des territoires**  
**Le commissaire général délégué, directeur de la**  
**ville et de la cohésion urbaine**

à

**Mesdames et Messieurs les préfets de**  
**département,**  
**pour attribution**

**Mesdames et Messieurs les préfets de région,**  
**pour information**

DIRECTION DE LA VILLE ET  
DE LA COHÉSION URBAINE

Pôle pilotage, contrats de ville  
et coordination

Dossier suivi par Anne  
Beauchesne

Tél. : 01 49 58 61 24  
[@cget.gouv.fr](mailto:@cget.gouv.fr)

5 rue Pleyel  
93 283 Saint-Denis cedex  
[www.cget.gouv.fr](http://www.cget.gouv.fr)

**INSTRUCTION N° CGET/DVCU/PP/2017/87 du 10 mars**  
**2017 relative à la concrétisation des engagements de**  
**droit commun dans les contrats de ville**

**NOR : VJSV1708347J**

**Textes de référence :** Articles premier, 5, 6, 11 et 12 de la loi  
n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville  
et la cohésion urbaine

**Annexes :**

**Annexe 1 :** Orientations méthodologiques pour l'élaboration  
du rapport « Politique de la ville »

**Annexe 2 :** Orientations méthodologiques pour l'élaboration  
du pacte financier et fiscal de solidarité

La territorialisation des politiques de droit commun au bénéfice des quartiers prioritaires constitue l'enjeu majeur de la réforme de la politique de la ville. En affirmant dans son article premier que « **la politique de la ville mobilise et adapte, en premier lieu, les actions relevant des politiques publiques de droit commun** et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre les instruments qui lui sont propres », la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 a posé cette nécessité. L'objectif de territorialisation des politiques de droit commun est décliné de façon opérationnelle dans l'article 5 de la loi prévoyant que **les signataires des contrats de ville « s'engagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, à mettre en œuvre les actions de droit commun concourant à la réalisation des objectifs de la politique de la ville »**.

Dans cette perspective, de **nouvelles conventions interministérielles** d'objectifs pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville viennent d'être conclues avec les principaux ministères pour la période 2016-2020, soit jusqu'au terme des contrats de ville. Elles ont vocation à être déclinées dans les contrats de ville pour concrétiser et valoriser les engagements de l'Etat et de la **solidarité nationale**.

Les **435 contrats de ville** signés pour la période 2015-2020 ont vocation à mobiliser également la **solidarité territoriale**, à réinscrire les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) dans une dynamique intercommunale et à réduire les écarts de développement au sein des villes et des agglomérations. Ils peuvent définir également, conformément à l'article 13 de la loi de programmation précitée, la stratégie et les moyens mobilisés dans le cadre des politiques de droit commun de l'Etat et des collectivités territoriales, afin de conforter la situation des quartiers sortants que les partenaires ont choisi, localement, de placer en veille active.

A ce titre, le contrat de ville est adossé au projet de territoire, lequel intègre désormais obligatoirement un volet relatif à la cohésion sociale et urbaine, qui vise notamment à définir les modalités selon lesquelles les compétences de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concourent à la réduction des inégalités et à l'amélioration de la situation des habitants des quartiers prioritaires<sup>1</sup>. La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a également prévu différents outils parmi lesquels, l'élaboration, par les collectivités territoriales concernées, d'un **rapport « politique de la ville »**, d'un **état annexé au budget** et d'un **pacte de solidarité financier et fiscal**.

La présente instruction a pour objet de préciser les modalités de concrétisation des engagements de droit commun dans les contrats de ville.

**Il s'agit de rendre visibles et effectifs les engagements des services publics au travers d'une annexe dédiée au contrat de ville (1), du rapport politique de la ville des EPCI (2) et du pacte financier et fiscal de solidarité (3).**

Cette instruction s'inscrit en cohérence avec l'évaluation des contrats de ville prévue au second semestre 2017, à mi-parcours des contrats de ville. Un kit méthodologique relatif à l'évaluation locale des contrats vous est adressé dans le même temps par l'observatoire national de la politique de la ville.

## **1. Les engagements de service public annexés au contrat de ville**

### **a. Pour une concrétisation plus adaptée des engagements des signataires des contrats de ville**

La mobilisation prioritaire des politiques de droit commun au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires constitue l'axe majeur de la réforme. L'article 6 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine dispose ainsi que le contrat de ville précise « *les moyens humains et financiers mobilisés au titre des politiques de droit commun, d'une part, et des instruments spécifiques de la politique de la ville, d'autre part* ».

---

<sup>1</sup> Article 11 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

A ce titre, l'annexe financière qui constituait le mode de formalisation initial des engagements a montré ses limites. Un bilan intermédiaire établit qu'une traduction financière systématique des engagements se heurte à des difficultés techniques, et surtout ne retranscrit que partiellement l'action publique.

Les interventions de l'Etat dans les quartiers prioritaires passent en effet moins par des crédits d'intervention que par la mobilisation de dispositifs particuliers et d'agents publics. Ces dispositifs, tels que les emplois aidés, les zones de sécurité prioritaires (ZSP) ou les nouveaux réseaux de l'éducation prioritaire REP/REP +, sont difficilement monétisables et par conséquent susceptibles d'être comptabilisés dans une annexe financière. Au-delà des crédits d'intervention gérés par les préfets, incluant notamment les crédits du centre national de développement du sport ou ceux dédiés à la prévention de la délinquance, ciblés sur les quartiers à hauteur respectivement de 15 % et 75%, il est avant tout nécessaire de formaliser et de rendre visibles les actions opérationnelles conduites par les services de l'Etat.

Les collectivités territoriales rencontrent les mêmes enjeux et limites dans la formalisation de leurs engagements pour les quartiers prioritaires.

C'est pourquoi, nous souhaitons dépasser l'approche strictement financière des annexes jusque-là associées aux contrats de ville.

Au moment où de nouvelles conventions interministérielles d'objectifs 2016-2020 viennent d'être conclues avec les principaux ministères, nous vous demandons d'élaborer avec l'ensemble des signataires des contrats de ville des **engagements de service public annexés aux contrats de ville, pour concrétiser et valoriser la mobilisation du droit commun en faveur des QPV.**

Ces annexes pourront à ce titre préciser les engagements financiers, humains, techniques ou opérationnels déployés par l'ensemble des signataires du contrat de ville au bénéfice des quartiers. Les objectifs des conventions interministérielles pourront être traduits en prévoyant, à titre d'illustration, la pérennisation d'une zone de sécurité prioritaire ou en déterminant des objectifs opérationnels, en matière de préscolarisation dans les REP et REP+ et de ciblage des contrats aidés pour les publics des QPV.

L'annexe permettra par ailleurs de formaliser la complémentarité des crédits du programme 147 avec les moyens relevant du droit commun. Il pourra par ailleurs être précisé, parmi les moyens mobilisés par les collectivités sur leurs crédits propres, ceux qu'elles affectent spécifiquement aux quartiers prioritaires.

L'annexe pourra, enfin, mettre en exergue les méthodes de coordination partenariale contribuant à la mise en cohérence des politiques publiques déployées, ainsi que la stratégie et les dispositifs ayant pour objet d'améliorer l'accès aux services publics.

**Plusieurs documents de référence ou exemples de bonnes pratiques sont consultables sur le site <http://www.ville.gouv.fr> et/ou [www.cqet.gouv.fr](http://www.cqet.gouv.fr).**

**L'annexe d'engagements des services publics renforcera le pilotage territorial des politiques de droit commun et doit permettre de cibler, pour chaque dispositif, la part de bénéficiaires issus des quartiers prioritaires, grâce au déploiement du géoréférencement.**

## **b. Le déploiement d'outils de géo-référencement au service du pilotage territorialisé : le web service adresse**

Le CGET a mis en place un outil informatique d'aide à la territorialisation des politiques publiques en quartier prioritaire. Il s'agit d'un service Web d'identification des adresses qui se trouvent dans ces quartiers, dénommé «Web-service-adresse-Ville ».

Dans une version accessible à tout service public, cet outil permet d'identifier si une adresse s'inscrit dans le périmètre d'un quartier prioritaire.

Une version avancée, accessible après la signature d'une licence d'utilisation, permet de déposer un fichier d'adresses sur une plateforme et le récupérer après traitement automatique, afin d'identifier, pour un dispositif donné, la part de bénéficiaires résidant dans les quartiers prioritaires. **Cet outil sera prochainement ouvert aux directions régionales (et départementales) de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, et aux collectivités locales et EPCI signataires des contrats de ville.**

Il permet à tout service public, dès lors qu'il peut s'appuyer sur un fichier recensant l'adresse de ses bénéficiaires, de mesurer la proportion de ses actions et dispositifs qui bénéficient aux publics issus des QPV, comme le font les administrations de l'Etat pour les contrats aidés ou le service civique par exemple.

## **2. L'élaboration du rapport « Politique de la Ville »**

L'objectif de renforcement de la mobilisation du droit commun s'accompagne de nouvelles responsabilités confiées par la loi aux communes et EPCI ayant conclu un contrat de ville:

- **L'élaboration annuelle d'un rapport « politique de la ville »** (Article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales) « *sur la situation de la collectivité au regard de la politique de la ville, les actions qu'elle mène sur son territoire, ainsi que les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation* ». Ce rapport est soumis à l'assemblée délibérante de la collectivité.
- **L'élaboration d'un état annexé au budget** (Article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales) retraçant les recettes et les dépenses correspondant aux engagements pris dans le cadre des contrats de ville. « *Y figurent l'ensemble des actions conduites et des moyens apportés par les différentes parties au contrat, notamment les départements et les régions, en distinguant les moyens qui relèvent de la politique de la ville de ceux qui relèvent du droit commun* ». Le contenu du rapport « politique de la ville » a été précisé dans le décret du 3 septembre 2015<sup>2</sup>.

Ces deux documents visent à garantir une meilleure formalisation des engagements des collectivités, qu'ils relèvent du renforcement des moyens déployés ou d'aménagements et d'adaptation permettant de mieux prendre en considération les enjeux spécifiques attachés aux quartiers prioritaires. **Afin que l'analyse conduite à cette occasion présente un caractère**

---

<sup>2</sup> Décret n° 2015-1118 du 3 septembre 2015 relatif au rapport sur la mise en œuvre de la politique de la ville prévu aux articles L. 1111-2 et L. 1811-2 du code général des collectivités territoriales

**global et puisse réellement constituer un outil de pilotage pour les collectivités concernées, le rapport « politique de la ville » intégrera les éléments financiers initialement formalisés dans l'état annexé au budget.** Son calendrier d'élaboration s'inscrira dans celui du compte administratif qui rend compte annuellement de l'exécution des opérations budgétaires de la collectivité et doit être soumis pour approbation à l'assemblée délibérante avant le 30 juin de l'année N+1.

**Le kit méthodologique joint en annexe vise à préciser ses modalités d'élaboration.**

En application de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales, afin que l'élaboration de ce rapport ne constitue pas une charge supplémentaire pour les collectivités tenues par ailleurs d'élaborer un rapport sur l'utilisation de la dotation de solidarité urbaine, **le rapport annuel relatif à la DSU peut être fusionné avec le rapport Politique de la ville.**

La formalisation de ces engagements doit également permettre de les soumettre au débat démocratique. A cet effet, comme le prévoient les textes précités, **le rapport est débattu au sein du conseil municipal et du conseil communautaire**, après avoir fait l'objet d'une **consultation préalable des conseils citoyens** présents sur le territoire. Sa présentation doit ainsi permettre d'appréhender les actions et moyens mis en œuvre au bénéfice des quartiers prioritaires au regard des enjeux identifiés. **La consultation préalable des conseils citoyens, parce qu'elle permet d'associer les habitants au suivi de la mise en œuvre du contrat, doit être effective.**

Les contrats de ville étant désormais signés et mis en œuvre depuis deux ans, **nous vous demandons de rappeler aux communes et EPCI concernés leur obligation légale et de les accompagner dans la présentation de ce rapport en 2017, en vous assurant de la consultation préalable des conseils citoyens.**

### **3. Le pacte de solidarité financier et fiscal : un outil au service du renforcement de la solidarité intercommunale**

Le renforcement de la solidarité intercommunale se traduit également désormais par l'élaboration d'un pacte de solidarité financier et fiscal.

Ce pacte doit permettre d'accroître la solidarité à l'égard des communes et des quartiers les plus en difficulté du territoire intercommunal, par la péréquation des ressources, la mutualisation des charges et l'investissement dans des projets structurants. L'appréciation de la solidarité communautaire ne se limite pas en effet à la seule mesure de flux financiers. La mise en commun d'équipements collectifs financés au niveau communautaire y participe également directement.

**Le guide méthodologique joint en annexe est destiné à accompagner les établissements publics de coopération intercommunale dans l'élaboration de ce pacte.** Destiné aux services des collectivités en charge de la politique de la ville, il peut servir de support à un travail collaboratif avec le responsable des finances de la communauté et les services de l'Etat. A défaut de Pacte, la loi impose la mise en place d'une dotation de solidarité communautaire. Il est donc indispensable d'engager, **dès à présent**, les travaux de diagnostic et de formalisation du pacte de solidarité à l'échelle de l'intercommunalité. Ce document, dont une première version devra

être élaborée en 2017, pourra être actualisé et complété durant la mise en œuvre du contrat de ville.

Sachant pouvoir compter sur votre engagement auprès de l'ensemble des signataires des contrats de ville, nous vous demandons de veiller à l'élaboration de ces différents instruments nécessaires pour concrétiser la solidarité nationale et territoriale en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Le commissariat général à l'égalité des territoires (Pôle pilotage, contrats de ville et coordination : [polepilotage@cget.gouv.fr](mailto:polepilotage@cget.gouv.fr) ) est à votre disposition pour vous accompagner dans ces démarches essentielles.

**S. JALLET**

***signé***

**Commissaire général délégué,  
Directeur de la ville  
et de la cohésion urbaine**

**J-M. THORNARY**

***signé***

**Commissaire général  
à l'égalité des territoires**

# 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

<b>1. Procédure d'élaboration du rapport</b>	<b>6</b>
1.1. Rapport intercommunal	7
1.2. Rapport communal	7
<b>2. Contenu du rapport</b>	<b>8</b>
<b>2.1. Analyse transversale</b>	<b>8</b>
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
<b>2.2 Pour chaque pilier/thématique</b>	<b>11</b>
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
<b>2.3 Le pacte financier et fiscal de solidarité : état des lieux et perspectives</b>	<b>12</b>
<b>3. Modalités d'utilisation de la DSU</b>	<b>13</b>

# 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 prioritaires<sup>1</sup>. 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.

<sup>1</sup> 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



 [cget.gouv.fr](http://cget.gouv.fr)

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

 [@CGET\\_gouv](https://twitter.com/CGET_gouv)

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

 [/cget\\_gouv](https://www.instagram.com/cget_gouv)

 [CGET](https://www.youtube.com/cget)



Premier ministre

COMMISSARIAT  
GÉNÉRAL  
À L'ÉGALITÉ  
DES TERRITOIRES

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

# Orientations méthodologiques pour l'élaboration du pacte financier et fiscal de solidarité

---

Mars 2017

**Auteurs :**

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

**Remerciements :**

Romain Briot et Claire Delpech, Assemblée des communautés de France (AdCF)

**Secrétariat de rédaction et mise en page :** service Communication du CGET

**Icones :** CC by Freepik

# **Orientations méthodologiques pour l'élaboration du pacte financier et fiscal de solidarité**



# AVANT-PROPOS

La politique de ville a pour objectif de soutenir les quartiers prioritaires et de réduire les écarts territoriaux de développement au sein des agglomérations. La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a retenu l'échelle intercommunale – en cohérence avec les bassins de vie et d'emplois – pour opérer ce rééquilibrage en faveur de la cohésion urbaine et sociale. Elle a ainsi donné aux intercommunalités, désormais échelon de pilotage des contrats de ville, un rôle de chef de file pour décliner, en concertation avec les communes, les actions déployées au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires.

Cadre d'action de cette politique, la **nouvelle génération de contrats de ville 2015-2020** se fixe pour ambition d'accroître la dimension stratégique des actions déployées au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires, en privilégiant l'engagement d'évolutions structurelles qui permettront de réinscrire durablement les quartiers prioritaires dans la dynamique de l'intercommunalité. À cette fin, le contrat de ville prend appui sur le **projet de territoire intercommunal**, mobilisant ainsi la vocation première des intercommunalités « *d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace*<sup>1</sup> ».

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a toutefois souhaité aller plus loin : elle prévoit que les projets de territoires des intercommunalités, comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires, intègrent désormais obligatoirement un **volet relatif à la cohésion sociale et urbaine**. Celui-ci permet de définir les orientations des communautés et métropoles en matière de politique de la ville et de renforcement des solidarités entre les communes-membres. Ce projet détermine les modalités selon lesquelles les compétences de la communauté ou la métropole concourent aux objectifs de cohésion sociale et territoriale.

Dans ce cadre, les nouveaux contrats de ville sont appelés à mobiliser prioritairement le **droit commun**. À ce titre, chaque partenaire du contrat doit identifier et mettre en œuvre les modalités d'adaptation et de renforcement des politiques publiques relevant de ses compétences.

L'élaboration des nouveaux contrats de ville doit être également l'occasion d'interroger et, le cas échéant, de faire évoluer les **documents de planification stratégique** pour garantir une meilleure prise en considération des enjeux spécifiques des quartiers prioritaires, selon les modalités prévues par le décret du 31 juillet 2015<sup>2</sup>.

Pour accompagner ce mouvement, la loi a également rendu **obligatoire la signature d'un pacte financier et fiscal de solidarité** pour toutes les communautés signataires d'un contrat de ville. Ce pacte a vocation à constituer le volet financier du projet de territoire. Il conduit ainsi à mobiliser, en soutien aux communes relevant de la politique de la ville, l'ensemble des communes composant l'établissement public de coopération intercommunale. À défaut de pacte, la loi impose la mise en place d'une dotation de solidarité communautaire.

Le présent document est destiné à accompagner les acteurs locaux dans l'élaboration du pacte et à décrire le phasage de cette démarche. Il peut servir de support dans un travail collaboratif avec le responsable des finances de la communauté et les services de l'État.

Dans le cadre des évolutions de périmètres intercommunaux en 2017, il est utile d'identifier, dès à présent, les leviers mobilisables pour le renforcement de la solidarité intercommunale.

<sup>1</sup> Articles L5214-1, L5215-1, L5216-1 et L5217-1 du Code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Décret n° 2015-986 du 31 juillet 2015 fixant 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.

# SOMMAIRE

<b>1. Un pacte financier et fiscal pour quoi faire ?</b>	<b>6</b>
<b>2. Les différentes étapes de la démarche</b>	<b>7</b>
2.1 Que dit la loi ?	7
2.2 Quel contenu ?	7
2.3 Comment commencer ?	8
2.3.1 Enclencher une démarche de projet	8
2.3.2 Élaborer une cartographie dynamique et analytique du territoire	8
<b>3. Les leviers mobilisables dans le pacte financier et fiscal de solidarité</b>	<b>10</b>
3.1 Mobilisation des moyens financiers	10
3.2 Mobilisation des compétences intercommunales	10
3.3 La boîte à outils du pacte fiscal et financier de solidarité	12

# 1 Un pacte financier et fiscal pour quoi faire ?

Communes et communauté ont un destin lié : un territoire commun, des objectifs de développement conjoints, des compétences complémentaires et souvent partagées, des moyens humains et techniques transversaux ou mutualisés...

La mise en œuvre du projet de territoire à l'échelle des bassins de vie les a conduites à mettre en commun leurs ressources et leurs moyens, ainsi qu'à développer des politiques de redistribution et de solidarité financière. Cette imbrication croissante entre communes et communauté, a suscité **la mise en place d'accords formalisés**<sup>3</sup>. Ils sont destinés à identifier les actions communes, à s'accorder sur leurs modalités de financement, à organiser et à réguler les relations financières croisées entre communes et communauté.

Progressivement, accompagnant le développement des territoires, ces accords se sont étoffés, adoptant une dimension de plus en plus collective et articulant entre eux les différents dispositifs de solidarité. C'est ainsi que s'est développée et généralisée la conclusion de pactes financiers.

L'élaboration du pacte financier est l'occasion de s'interroger sur les finalités de l'action communautaire. En fonction des choix politiques et du contexte local, il combine deux approches :

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

Aujourd'hui, le contexte de **raréfaction des ressources publiques** pesant sur les marges de manœuvre financière incite les communes et leurs intercommunalités à développer de **nouvelles logiques de solidarité et de péréquation entre les territoires**, les conduisant à repenser le mode d'élaboration des politiques publiques.

Par ailleurs, l'importante recomposition des périmètres en lien avec la mise en œuvre de la loi du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) va modifier les écarts de richesse entre communes au sein des périmètres intercommunaux et conduire les communautés à revoir les politiques de solidarité interne.

***Plus que jamais, les pactes financiers et fiscaux peuvent constituer un levier efficace pour réorienter les mécanismes de solidarité fiscale et financière au sein des territoires intercommunaux.***

S'appuyant sur l'observation de ces pratiques, le législateur a décidé d'en imposer l'adoption à certaines collectivités. C'est le cas des communautés et des métropoles signataires d'un contrat de ville avec l'État (art. 1609 nonies C, VI, CGI). Cet instrument de gouvernance financière est aussi intégré dans le régime financier de la métropole du Grand Paris (art. L. 5219-11 CGCT) et de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (art. L.5218-8 CGCT).

Il n'existe pas de modèle type des pactes. Toutefois, l'article 1609 nonies C, modifié par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, pointe plusieurs leviers d'action qui permettent d'en saisir le contenu.

<sup>3</sup> Étude AdCF pacte fiscal et financier, sur le site de l'AdCF : [http://www.adcf.org/contenu-article?num\\_article=2398&num\\_thematique=5](http://www.adcf.org/contenu-article?num_article=2398&num_thematique=5)

# 2 Les différentes étapes de la démarche

## 2.1 Que dit la loi ?

C'est la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 qui rend les pactes financiers et fiscaux obligatoires pour l'ensemble des communautés et métropoles signataires d'un contrat de ville.

À défaut d'avoir élaboré un tel pacte au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, la communauté ou la métropole signataire du contrat de ville est tenue d'instituer une dotation de solidarité communautaire (DSC) au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville. Dans ce cas, le montant de la dotation de solidarité communautaire est au moins égal à 50 % de la dynamique de fiscalité professionnelle constatée par rapport à l'année précédente.

Par ailleurs, l'existence d'un pacte financier et fiscal peut emporter l'obligation d'instituer une DSC pour la communauté ou la métropole signataire du contrat de ville lorsqu'elle est issue de la fusion de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dont les potentiels financiers agrégés par habitant présentent un écart d'au moins 40 % à la date de la fusion. Le montant de la dotation de solidarité communautaire est alors fixé librement<sup>4</sup>.

### QU'EST-CE QUE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ COMMUNAUTAIRE ?



La dotation de solidarité communautaire (DSC) est un mécanisme de péréquation destiné à contribuer à réduire la disparité des ressources et des charges entre les communes-membres d'un même EPCI.

Pour garantir l'adéquation du dispositif à cet objectif, la loi impose les critères de répartition prépondérants, à savoir le potentiel financier ou fiscal par habitant et de la population pour les communautés de communes et communautés d'agglomération non signataires d'un contrat de ville, et le revenu par habitant ainsi que le potentiel fiscal et financier par habitant pour tous les autres EPCI.

## 2.2 Quel contenu ?

Le contenu des pactes est précisé par la loi (art. 1609 nonies C du CGI) : « Ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés [par la communauté] à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ».

**L'objectif est de réduire les disparités de ressources et de charges au sein du territoire communautaire en mobilisant différents leviers :**

- **des outils de péréquation directe** (dotations communautaires comme DSC, fonds de concours, règles d'évolution des attributions de compensation, FPIC...) ;
- **des outils de péréquation indirecte** (mutualisation des charges au travers de la mise à disposition des services, des équipements, des ressources humaines et de l'action communautaire).

Le pacte financier et fiscal de solidarité conjugue une approche quantitative et une approche qualitative, évolutives dans le temps, qui permettent d'inscrire les quartiers politique de la ville dans la dynamique du projet de territoire. C'est l'occasion pour l'intercommunalité de mobiliser **les outils financiers de droit commun à sa disposition**.

<sup>4</sup> Article 1609 nonies C du CGI.

## 2.3 Comment commencer ?

La mise en place d'un pacte implique durablement la collectivité. Dans un contexte financier actuel de raréfaction de la ressource, il s'agit donc d'un engagement important, qui doit mobiliser en premier lieu les élus.

### 2.3.1 Enclencher une démarche de projet

Pour faciliter son élaboration, il convient de **s'appuyer sur une démarche de projet**. Cette dernière peut être concomitante de l'élaboration du projet de territoire ou de la conduite du contrat de ville.

Selon les contextes locaux ainsi que le degré d'intégration communautaire et l'expérience de travaux collaboratifs associant la communauté/métropole et ses communes-membres, cette approche peut être plus ou moins formalisée.

Il est fortement recommandé au cours de cette démarche d'opérer un  **rapprochement entre le service financier** de la communauté et **le service en charge de la politique de la ville**, afin de partager une compréhension commune des enjeux du pacte financier. À cette occasion, un état des lieux des accords financiers existants peut-être utilement réalisé.

Il s'agira d'**intégrer la spécificité de la politique de la ville** et du ou des quartiers prioritaires dans la démarche de pacte existante ou d'amorcer la mise en œuvre d'un pacte financier en accompagnement du contrat de ville.

**En fonction de l'expérience de la communauté, cette démarche pourra se poursuivre sous différentes formes :**

- **au niveau de la communauté** (organisation de groupes de travail thématiques associant élus et équipes techniques, diagnostic partagé concernant la situation du territoire en matière de répartition des ressources et des charges, de déploiement du droit commun, d'outils de diagnostic et d'évaluation...);
- **au niveau des communes** (réunions de travail et d'échanges avec les conseillers municipaux pour leur faire partager des éléments de constat et de diagnostic, par exemple. Les maires conseillers communautaires jouent souvent un rôle « d'interface » entre leur conseil municipal et les débats communautaires).

### 2.3.2 Élaborer une cartographie dynamique et analytique du territoire

L'objectif poursuivi par le législateur est de réduire les disparités de ressources et de charges à l'échelle du territoire intercommunal. Dans cette perspective, la réalisation d'une analyse de ces disparités constitue une première étape importante.

La cartographie dynamique et analytique du territoire établit les points forts et les faiblesses de chaque entité du territoire, communes et communauté ou métropole. Elle porte sur :

- **les ressources**
  - + leur montant et leur répartition, leur nature, les dotations de péréquation de l'État (DSU, DNP, DSR), les recettes spécifiques, leur dynamique, l'analyse du tissu économique, les politiques d'abattements et d'exonérations propres à chaque collectivité ;
- **les charges**
  - + caractéristiques sociodémographiques du territoire et de l'occupation sociale des différents quartiers, niveau de revenu des habitants, éclairage concernant des situations spécifiques... ;
- **les situations financières et leurs évolutions possibles**
  - + projets de développement, niveau d'endettement ;
- un point particulier pourra être fait sur **les dispositifs fiscaux**, tels que l'abattement sur la base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ou encore les politiques possibles d'exonération de la cotisation foncière des entreprises (CFE).

### Parmi les méthodes à retenir

- **Identifier et évaluer les relations financières croisées entre les communes et la communauté** : transferts de charges, montant des versements communautaires au titre des mutualisations, dotation de solidarité, fonds de concours, attribution de compensation, répartition du FPIC à l'échelle du territoire communautaire et entre les communes (bénéficiaires ou contributrices)...
- **Apprécier la situation financière dans une perspective pluriannuelle** : au-delà de la photographie, le diagnostic retrace les évolutions financières et fiscales sur le territoire au fur et à mesure des engagements de chaque commune dans le projet communautaire.
- **Dans tous les cas l'analyse doit être conduite sur la base de l'ensemble du territoire communautaire**, mettant en lumière les disparités et les écarts de ressources et de charges entre les différentes communes le composant, les points de convergence ou de divergence en matière de politique fiscale...

L'analyse financière et fiscale est l'occasion de partager, sans idées préconçues, l'information entre l'ensemble des collectivités du territoire (communes, communauté) en jouant « cartes sur table ». Approfondir la connaissance de la situation de chacune peut alors permettre d'affiner les outils du pacte financier et fiscal au service du projet de territoire et de la politique de la ville.

Il est important de relever que la méthode et le contenu du diagnostic financier et fiscal ainsi que les dispositifs d'observation et d'analyse des données qui l'accompagnent peuvent être très variables d'une communauté à l'autre.

#### COMMENT ACCÉDER AUX DONNÉES ?

Le **ministère de l'Économie et des Finances** (DGFiP) met à la disposition de chaque collectivité les informations fiscales, fichier individuel ou état fiscal récapitulatif la concernant.

Par ailleurs, de plus en plus de données financières et fiscales sont désormais en accès libre sur des sites dédiés, en lien ou non avec l'administration fiscale (par exemple, le **portail de la gestion publique** mis en place progressivement par la DGFiP ; les **comptes individuels des collectivités** sur le site Internet de la Direction générale des collectivités locales - DGCL).

En outre, de nombreuses communautés animent un **observatoire financier et fiscal**. Outil de connaissance des réalités fiscales, l'observatoire permet aussi de mesurer, en toute objectivité, la répartition des ressources et des charges sur le territoire communautaire. Instrument d'aide à la décision, il apporte des données chiffrées sur la situation présente, les tendances passées et les évolutions futures. Il constitue un support intéressant dans l'élaboration du diagnostic financier et fiscal.

Les recettes et les dépenses liées à la présence de quartiers prioritaires de la politique de la ville sont, par ailleurs, retracées dans le **rapport politique de la ville**, qui pourra alimenter le pacte. Prévu par le décret n° 2015-1118 du 3 septembre 2015 relatif au rapport sur la mise en œuvre de la politique de la ville prévu aux articles L.1111-2 et L.1811-2 du Code général des collectivités territoriales, ce rapport a pour objectif de présenter annuellement 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.

Enfin, l'**annexe relative aux engagements de services publics** des contrats de ville peut être un support de données chiffrées particulièrement intéressant, dès lors qu'elle retranscrit les engagements, notamment financiers, des partenaires qui déploient leurs politiques au sein des quartiers prioritaires.



# 3 Les leviers mobilisables dans le pacte financier et fiscal de solidarité

## 3.1 Mobilisation des moyens financiers

La solidarité à l'échelle des territoires peut être organisée sur la base de différents leviers reposant sur la mutualisation des ressources et des charges : mise en place de fonds de concours et dotation de solidarité communautaire (DSC) en direction des communes membres ; répartition d'un fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) au-delà des critères de droit commun ; mécanismes de révision des attributions de compensation (AC)...

### EN ACTION

**Valenciennes Métropole (59)** participe au financement des projets des communes-membres avec le **fonds de soutien aux investissements communaux (FSIC)**. Cette ressource constitue une recette d'investissement pour les communes et une dépense d'investissement pour la communauté.



Les subventions octroyées au titre du fonds couvrent au maximum 50 % du reste à charge de la commune. Le fonds permet de favoriser de nombreux investissements dans les quartiers de la politique de la ville en matière de construction/rénovation d'équipements publics ou d'amélioration du cadre de vie (création, requalification d'espaces publics).

À **Rennes Métropole (35)**, la **dotation de solidarité communautaire** mise en place comprend cinq fractions qui visent, pour partie, à soutenir les politiques communautaires et, pour une autre partie, à garantir la péréquation financière locale.

Une fraction – versée aux communes qui font le plus d'efforts en matière de logement social – vise à inciter les communes à aller dans le sens de la politique communautaire de l'habitat. Avec un objectif de péréquation financière locale, une fraction n'est versée qu'aux communes dont les ressources financières par habitant sont les plus faibles.

## 3.2 Mobilisation des compétences intercommunales

**L'appréciation de la solidarité communautaire ne peut se limiter à la seule mesure des flux financiers.** La mobilisation des moyens, qu'ils soient humains ou techniques, et des compétences intercommunales est une expression forte et indispensable de la solidarité communautaire.

Il s'agit des effets produits par le **partage et la mise en commun des équipements collectifs, financés au niveau communautaire, et des charges qui les accompagnent, des services mis à disposition de l'ensemble de la population du territoire ou, plus spécifiquement, des territoires politique de la ville.**

Ainsi, la possibilité pour un usager de profiter d'équipements sportifs ou culturels, ou en vue d'accéder aux services publics dans les mêmes conditions sur le territoire communautaire, quels que soient le niveau de ressources de sa commune de résidence et la pression fiscale qu'elle pratique, est l'expression même de la plus-value apportée par l'intercommunalité. De la même façon, les documents de programmation – PLU, PLH, notamment dans leur volet social – sont concernés.



### EN ACTION

**Mulhouse-Alsace Agglomération (68)** s'est engagée à renforcer la solidarité intercommunale autour des enjeux du contrat de ville. Elle veille notamment à la prise en compte des problématiques des quartiers dans ses documents de planification et d'orientation générale : plan de déplacement urbain, programme local de l'habitat, plan Climat, Stratégie Alsace Éco 2020...

Il s'agit ainsi de l'ensemble des **compétences au service des objectifs de cohésion sociale et territoriale** : logement, intervention foncière, planification, action économique, transports urbains, équipements collectifs...

Les engagements relevant des compétences de l'intercommunalité, et formalisés dans le contrat de ville, peuvent ainsi être retracés dans le pacte.

#### EN ACTION

**La communauté de communes de la région de Saverne (67)**, au regard des difficultés d'insertion professionnelle que rencontrent les femmes du quartier prioritaire, s'est engagée dans le cadre du contrat de ville à leur garantir l'accueil périscolaire.

**Le contrat de ville du Grand Dax (40)** prévoit que l'élaboration du pacte de solidarité financier et fiscal sera l'un des chantiers essentiels du mandat à travers le schéma de mutualisation, dont il constitue un des instruments avec le plan pluriannuel d'investissement (PPI) communautaire.



Afin de favoriser l'accès à la culture et de développer l'emploi culturel, **le contrat de ville de la communauté d'agglomération de Poissy, Achères, Conflans-Saint-Honorine (78)** prévoit la création d'une zone d'activités économiques (industries créatives) à proximité immédiate de l'un des quartiers prioritaires de Poissy. Cet espace, ouvert aux jeunes entrepreneurs culturels du quartier, pourra également permettre le recrutement de jeunes du quartier pour le fonctionnement du pôle « culturel multimédia ».

**La communauté d'agglomération du Val de Fensch (57)** favorise le recours aux marchés « clausés ». Les clauses d'insertion sociale permettent, en effet, à la communauté de promouvoir l'emploi de personnes en difficulté sur leur territoire, dans un contexte économique difficile et une crise de l'emploi. Sont concernés un nombre important de marchés portés par la communauté d'agglomération, qui bénéficient, entre autres, aux populations des quartiers.

**Le contrat de ville de Metz Métropole (57)** prévoit l'élaboration d'un état des lieux, à l'échelle intercommunale, du développement culturel dans les quartiers prioritaires, afin de promouvoir l'existant et identifier les besoins.

Ainsi, les actions en direction des quartiers prioritaires, les politiques de rénovation urbaine, les actions de développement économique, les politiques sociales communautaires, la réalisation d'équipements collectifs, la création de réseaux de transport, etc., s'inscrivent-elles dans cette logique.

Cette mobilisation peut se traduire également par un processus de mutualisation des moyens d'ingénierie à l'échelle intercommunale.

#### EN ACTION

Sur le **territoire du Grand Dijon (21)**, l'équipe interne aux collectivités pour le pilotage du contrat de ville réunit la communauté urbaine, les quatre communes ayant des quartiers prioritaires et les deux communes ayant un quartier de veille active.

Le nouveau pôle mutualisé de cohésion sociale et territoriale du Grand Dijon joue un rôle de coordination qui se déclinera en plusieurs fonctions :

- + accompagner les équipes projets pour favoriser la mise en œuvre de nouveaux modes d'organisation et de faire ;
- + capitaliser les acquis dans la mesure où certaines expérimentations sont susceptibles d'être démultipliées ;
- + assurer une forte articulation entre les dispositifs tels que Plie, PRE, ASV...



La direction en est assurée par le DGA mutualisé Grand Dijon/ville de Dijon. Les communes de Chenôve, Dijon, Longvic, Quetigny et Talant sont responsables de la mise en œuvre des actions relevant de leurs champs d'intervention.

**Bordeaux Métropole (33)** s'appuie sur l'équipe de la politique de la ville qui a reçu une lettre de mission du DGS pour le pilotage du contrat de ville. Cette équipe resserrée, composée de quatre agents, est entourée de représentants dans chaque direction concernée par la mobilisation du droit commun. Cette organisation transversale travaille de concert avec les chefs de projet communaux, mais aussi avec certains agents des villes experts sur des thématiques. À terme, l'idée d'une collaboration de certains de ces agents avec la métropole, au profit de l'ensemble des communes et sous forme de prestation d'ingénierie, est envisagée.

### 3.3 La boîte à outils du pacte fiscal et financier de solidarité

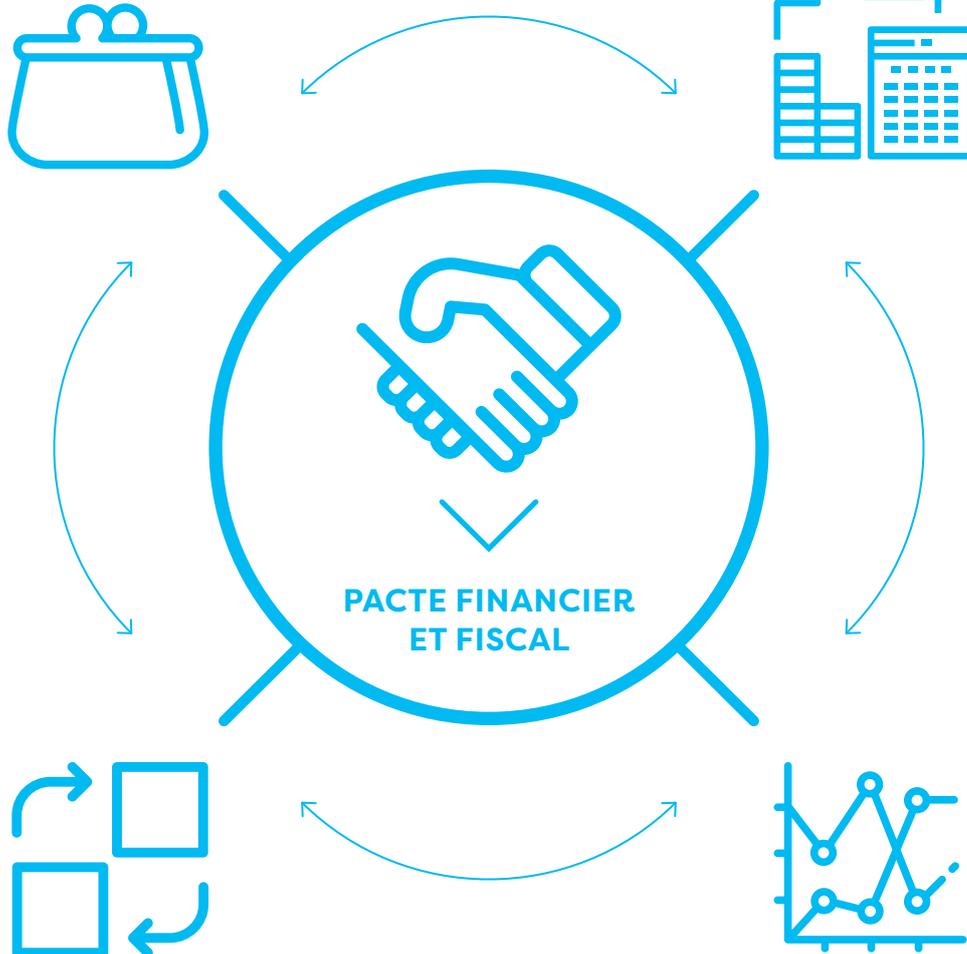
#### Levier Maîtrise de la dépense

- + schéma de mutualisation
- + services communs, mise à disposition
- + PPI de territoire
- + agrégation des comptes



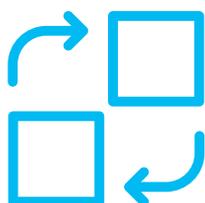
#### Levier Fiscal

- + politique fiscale coordonnée
- + taux, abattements, exonérations
- + fiscalité unifiée



#### Levier Transfert de charges

- + évaluation des transferts de charges
- + fixation des AC



#### Levier Péréquation

- + DSC
- + fonds de concours
- + FPIC
- + DGF unifiée (territoriales)







# 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](http://cget.gouv.fr)

f /CGETgouv

@CGET\_gouv

/cgetgouvfr

/cget\_gouv

CGET



Premier ministre

COMMISSARIAT  
GÉNÉRAL  
À L'ÉGALITÉ  
DES TERRITOIRES

Retrouvez-nous sur

[www.cget.gouv.fr](http://www.cget.gouv.fr)

 [@CGET\\_gouv](https://twitter.com/CGET_gouv)

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