

Rédacteur

PÔLE  
TD2S

## Réforme de la politique de la ville

### Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

La loi de « Programmation pour la ville et la cohésion urbaine », promulguée le 21 février 2014, a fait l'objet d'un large processus de concertation des acteurs de la politique de la ville.

Elle répond à une **volonté de simplification et de renforcement des moyens** à destination des quartiers prioritaires, passant par une remobilisation des politiques de droit commun, une redéfinition de la géographie prioritaire, l'association des habitants à la politique de la ville et un élargissement stratégique des contrats de ville à l'échelle des agglomérations dans une démarche de développement intégré du territoire.

Ces nouveaux contrats de ville sont appelés à être pilotés de façon tripartite, en associant intercommunalités, communes et préfets de département. Les rôles de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, des communes concernées par la politique de la ville et de l'Etat seront ainsi redéfinis au sein de cette nouvelle gouvernance.

Au-delà des conséquences directes sur l'organisation de la politique de la ville, cette réforme aura des incidences sur l'ensemble des politiques qui devront territorialiser leurs actions et flécher certains de leurs crédits en faveur des quartiers prioritaires. De plus, lors de leurs futures révisions, les plans et schémas de planification en matière d'aménagement, d'habitat, de cohésion sociale et de transports, devront prendre en considération les objectifs spécifiques de la politique de la ville dès lors qu'ils incluent, intégralement ou non, un quartier prioritaire.

#### L'ESSENTIEL A RETENIR

- Refonte de la géographie prioritaire: concentration des moyens sur les quartiers les plus en difficulté et simplification des différents zonages par l'instauration d'un **périmètre unique** (le quartier prioritaire de la politique de la ville), désormais **identifié autour d'un critère objectif et transparent**: la concentration urbaine de pauvreté, exprimée par le taux de bas revenus (ressources inférieure à 60 % du revenu fiscal médian de référence) ;
- Lancement d'un nouveau contrat de ville défini et piloté à l'échelle intercommunale: unique et global, établi autour d'un projet de territoire, il intègre les enjeux de cohésion sociale, de développement urbain, de développement économique et de développement durable. Il sera à minima signé par les préfets de département, les maires et les présidents d'EPCI, et pourra également associer d'autres partenaires (Régions, Départements, organismes HLM, CAF...etc.) ;

- Mobilisation du droit commun : signature de conventions triennales d'objectifs visant à définir, ministère par ministère, les actions et moyen que chacun d'eux s'engage à mobiliser, dans le cadre de ses compétences de droit commun, au bénéfice des quartiers prioritaires ;
- Réforme des mécanismes de péréquation : maintien de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU), disparition de la Dotation de Développement Urbain (DDU) remplacée par une dotation spécifique « politique de la ville » et signature d'un pacte financier et fiscal au niveau intercommunal ;
- Meilleure articulation des différentes dimensions de la politique de la ville (sociale, urbaine...) : les nouveaux contrats de ville fixeront notamment les orientations et le cadre de référence des futures conventions de renouvellement urbain, dont les exigences en termes de développement durable seront rehaussées ;
- Intégration des habitants dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des contrats de ville.

### **Calendrier : des nouveaux contrats de ville au 1<sup>er</sup> janvier 2015**

**La liste des quartiers prioritaires, fixée par décret, est attendue pour le milieu de l'année 2014.**

La période des futurs contrats de ville se cale sur celle des mandats municipaux. Ils devront être signés en 2014 avec une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour une durée de 6 ans (2015-2020). Les contrats de ville peuvent faire l'objet d'une actualisation tous les trois ans. Pour les contrats qui ne pourront être signés dans ce laps de temps, leur signature devra intervenir courant 2015 au plus tard, avec une entrée en vigueur décalée d'un an et une durée réduite d'une année (période 2016-2020).

### **Géographie prioritaire**

- Le quartier prioritaire : issu d'un zonage réglementaire, il conditionne l'octroi des avantages « automatiques » définis par voie législative ou réglementaire (exonérations et dérogations diverses) ;
- Le quartier vécu : correspond aux usages des habitants et aux lieux qu'ils fréquentent (écoles, équipements sportifs, zones d'activité etc.). Sans délimitation précise, ce périmètre peut être complexe à appréhender. Les crédits spécifiques et de droit commun pourront bénéficier aux infrastructures, équipements et associations relevant du quartier vécu ;
- Le quartier de veille : territoires non retenus dans la géographie prioritaire définie par voie réglementaire, mais sur lesquels les acteurs locaux s'accordent à considérer qu'il est nécessaire de maintenir une attention particulière (géographie exclusivement contractuelle). Ils ne bénéficieront ni des avantages « automatiques », ni des instruments spécifiques de la politique de la ville. Seul des engagements des politiques de droit commun pourront être pris en faveur de ces quartiers.

## Critères et méthodologie de définition des quartiers prioritaires

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, prévoit que les nouveaux quartiers de la politique de la ville seront identifiés au sein des unités urbaines<sup>1</sup> sur la base de deux critères :

- Un nombre minimal de 1 000 habitants ;
- Un revenu médian par unité de consommation inférieur au seuil de bas revenus (fixé à 60% du revenu médian) avec une double référence nationale et locale (unité urbaine).

Sur cette base, une méthodologie qui soulève énormément de questionnements de la part des professionnels de la politique ville, a été fixée. A partir du critère de concentration des populations à bas revenus, l'identification de la nouvelle géographie prioritaire s'appuiera sur un carroyage (200 m de côté) effectué par l'INSEE, qui permettra de faire apparaître les concentrations de pauvreté. Néanmoins, l'identification de ces carreaux ne suffit pas. Il faudra dans un second temps définir le périmètre fin des nouveaux quartiers en tenant compte des réalités « physiques ». Pour cela, des échanges seront organisés avec l'échelon local : préfets et élus locaux. Les propositions de modification formulées par les acteurs locaux ne devront pas se traduire par une augmentation de plus de 10 % de l'enveloppe de population attachée aux quartiers prioritaires, ni par une progression trop grande de la superficie des quartiers concernés. Elles devront également respecter le seuil de bas revenus.

La liste finale des 1 300 quartiers prioritaires (contre 2 500 à l'heure actuelle) ne sera communiquée par décret que mi-2014 afin de ne pas influencer les votes parlementaires et de pouvoir retravailler les contours de la future géographie prioritaire avec les nouvelles équipes municipales et intercommunales. Reposant sur des critères simples et lisibles, la réforme prévoit une actualisation de la nouvelle géographie prioritaire tous les six ans, selon une périodicité coïncidant avec celle des mandats municipaux et des contrats de ville.

## Elaboration et contenu des contrats de ville

A ce stade de la réflexion nationale, peuvent être identifiées les grandes phases d'élaboration suivantes :

- Travaux préparatoires internes à l'Etat et aux collectivités ;
- Mobilisation des acteurs et définition d'une gouvernance adaptée ;
- Elaboration d'un diagnostic territorial participatif ;
- Définition des enjeux territoriaux, des axes stratégiques et des objectifs qui structureront le projet territorial intégré ;
- Définition d'un plan d'action et formalisation des engagements de droit commun ;
- Pré programmation de crédits spécifiques (si nécessaire) ;
- Définition des modalités de suivi et d'évaluation des objectifs, des engagements et des actions du contrat ;
- Formalisation et signature ;

---

<sup>1</sup> Commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

- Rédaction des documents contractuels subséquents (si nécessaire).

Au niveau local, seuls les travaux préparatoires internes ont débutés.

## Gouvernance

- Les EPCI, et notamment la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, se verront confier, dans un premier temps (cf. paragraphe sur l'articulation avec la loi MAPTAM), le pilotage stratégique des nouveaux contrats de ville. A ce titre, ils seront chargés de la réalisation d'un diagnostic du territoire, de la définition des orientations, ainsi que de l'animation et de la coordination de la démarche contractuelle.
- Les communes concernées par la politique de la ville conserveront quant à elles un rôle de pilotage opérationnel et de garant de la prise en compte des réalités de proximité. Elles mettront en œuvre les actions relevant de leurs compétences.
- L'Etat aura pour sa part un rôle complexe. Il participera à la définition de la stratégie à entreprendre, mobilisera les ministères en vue de répondre aux problématiques des quartiers prioritaires et sera en charge de la négociation auprès des partenaires.

## Mobilisation du droit commun

La primauté de mobilisation, et la territorialisation, des politiques de droit commun au bénéfice des quartiers prioritaires, constituent un enjeu majeur de la nouvelle étape de la politique de la ville. Dans cette optique, des conventions d'objectifs seront passées entre le ministère chargé de la ville et les principaux ministères, afin de définir les actions et moyens que chacun s'engage à mobiliser au bénéfice des quartiers prioritaires.

Etat d'avancement :

- 10 conventions signées avec les ministères en charge de : la jeunesse et les sports, les affaires sociales et la santé, l'emploi, les droits des femmes, les transports, la justice, la défense, l'intérieur, l'économie sociale et solidaire, l'éducation ;
- 3 conventions interministérielles en cours : culture, artisanat et commerce, enseignement supérieur et recherche ;
- 6 conventions passées avec les associations nationales d'élus : ARF, ADCF, Ville et Banlieue, FVM, ADF, AMGVF et ACUF ;
- Les conventions avec les opérateurs et partenaires : Pôle emploi, CNAF, Charte « entreprises et quartiers »<sup>2</sup>.

## La réforme des dispositifs de péréquation

---

<sup>2</sup> 40 entreprises s'engagent à conclure une convention de partenariat avec l'Etat afin d'apporter leur contribution au développement économique, social et culturel des quartiers prioritaires.

La Dotation de Solidarité Urbaine, qui a pour objet 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, ne sera pas impactée par la réforme de la géographie prioritaire. En effet, n'ayant pas de corrélation absolue entre la géographie prioritaire de la politique de la ville et la cartographie des collectivités bénéficiaires de la DSU, cette dernière ne peut être considérée comme une dotation « politique de la ville ».

A l'inverse, **la Dotation de Développement Urbain**, visant à compléter la logique de péréquation poursuivie dans le cadre de la DSU par un soutien renforcé aux communes comportant les quartiers les plus en difficulté, est, quant à elle, **amenée à disparaître**. En remplacement, une dotation spécifique « politique de la ville », outil à part entière des contrats de ville, sera instaurée. Ses modalités d'usage et de répartition seront déterminées dans le cadre du débat budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2015.

Au niveau intercommunal, des mécanismes de solidarité financière devront être mis en place. Un pacte financier et fiscal, définissant les objectifs de péréquation et de renforcement des objectifs de solidarités, devra être signé. A défaut, une dotation de solidarité communautaire devra obligatoirement être mise en place par l'EPCI sur le modèle de l'obligation actuelle existante pour les communautés urbaines.

## **Un Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU)**

Le NPNRU, prévu sur une période de dix ans (2014-2024) avec un budget ANRU de **5 milliards d'euros** (contre 10 milliards pour le premier programme), vise à requalifier les quartiers prioritaires de la politique de la ville, avec un ciblage des projets sur les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants.

**Le passage de la notion de « rénovation » (PNRU) à celle de « renouvellement » (NPNRU), traduit la volonté de prendre en compte les diverses problématiques de la ville (économiques, sociales, urbaines...) et de ne plus se limiter à traiter le bâti.**

Au niveau local, afin de parvenir à une meilleure articulation des différentes dimensions de la politique de la ville, les nouveaux projets de renouvellement urbain devront s'inscrire dans le **cadre fixé par les contrats de ville**. Ainsi, ces derniers fixeront les orientations et le cadre de référence des futures conventions de renouvellement urbain.

Les grands objectifs et principes du PNRU sont réaffirmés et pour certains renforcés. Ces programmes devront davantage participer à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, à la transition écologique des quartiers concernés et à la production d'une ville durable.

Dans le cadre du NPNRU, l'ANRU pourra financer le même type d'opérations que pour le premier programme (opérations d'aménagement urbain, de réhabilitation, d'ingénierie, de relogement, etc.), ainsi que des actions portant sur l'histoire et la mémoire des quartiers. Ce nouveau programme devra également participer au traitement des copropriétés dégradées et de l'habitat indigne.

Le partenariat FNAU/ANRU actuellement en cours de développement, a pour vocation de permettre aux agences d'urbanisme d'être pleinement associées à ces nouveaux programmes, sur la construction stratégique, le suivi-évaluation et l'accompagnement des projets.

## **Reconnaissance des habitants des quartiers prioritaires**

La co-construction de la politique de la ville avec les habitants des quartiers prioritaires constitue un axe central de la réforme. La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine met en place des outils au service de la participation des habitants :

- Conseils citoyens : présents dans chaque quartier prioritaire, composés d'habitants, de représentants associatifs et d'acteurs locaux, ils participeront à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville. A cette fin, ils siégeront à toutes les instances de gouvernance des contrats de ville. Ils seront également accompagnés d'un dispositif de formation, de rencontres et de suivi, et disposeront d'un budget dédié ;
- Maisons du projet : créées dans tous les projets de renouvellement urbain afin d'améliorer l'information et l'expertise des habitants, et en vue de permettre leur association effective aux opérations conduites.

Parallèlement, un collège de représentants des associations de proximité et des habitants des quartiers prioritaires sera mis en place au sein du Conseil National des Villes (CNV). Le conseil d'administration de l'ANRU sera également élargi avec la présence de représentants de locataires.

Ces mesures seront accompagnées d'un renforcement de la formation des habitants, des associations, des élus et des professionnels au « pouvoir d'agir ».

## Les enjeux de la réforme

- Rationaliser la politique de la ville pour plus d'efficacité : en redéfinissant la géographie prioritaire sur la base d'un critère objectif et en s'appuyant sur un maillage statistique précis (carroyage), **la réforme vise à concentrer les moyens de la politique de la ville sur un nombre limité de quartiers**. Cela devrait permettre une meilleure efficacité des dispositifs déployés. De plus, cette nouvelle méthode permet également une actualisation régulière des quartiers prioritaires en vue d'une action plus ciblée et réactive. En parallèle, la primauté de mobilisation des politiques de droit commun au bénéfice des quartiers prioritaires permettra de recentrer les crédits spécifiques de la politique de la ville et ainsi de mieux maîtriser les dépenses. Enfin, en passant de l'échelle communale à celle de l'EPCI, les nouveaux contrats de ville vont favoriser le développement de synergies locales entre la politique de la ville et les dynamiques d'agglomération et ainsi concourir à des économies de moyens ;
- Introduire plus de transparence et de lisibilité : la géographie prioritaire est aujourd'hui le résultat d'une accumulation, au fil des années, de divers zonages et dispositifs, qui a rendu la politique de la ville illisible et difficilement évaluable. L'instauration d'un zonage unique devrait non seulement faciliter l'évaluation de l'impact de la politique de la ville, mais, plus largement, la rendre plus lisible ;
- La co-construction de l'action publique : la réforme a pour ambition de renforcer le pouvoir d'agir des habitants des quartiers prioritaires, en modifiant les modalités de pilotage des politiques publiques et en développant une culture du « pouvoir d'agir » et de la participation.

## Réforme de la politique de la ville et premier volet de l'acte III de la décentralisation : quelle(s) articulation(s) ?

La loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (MAPTAM), promulguée le 27 janvier 2014, prévoit la création, de manière facultative et sous certaines conditions, d’un statut de métropole pour les communautés existantes.

En matière de politique de la ville, les métropoles exerceront de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

- Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;
- Dispositifs locaux de prévention de la délinquance et d'accès au droit.

Sur notre territoire des dispositions spécifiques ont été prévues concernant le statut de la métropole. En effet, au 1er janvier 2016, un EPCI dénommé « métropole d’Aix-Marseille-Provence » sera créé. Il intégrera d’office six des huit intercommunalités présentes sur le département des Bouches-du-Rhône (MPM, PAE, CPA, CAPM, Agglopolé Provence, SAN Ouest Provence).

En sus des compétences exercées par les métropoles de droit commun, la métropole d’Aix-Marseille-Provence se verra transférer celles des anciennes communautés qu’elle intègre, dont la politique de la ville.

En complément, l’ensemble des métropoles pourra bénéficier d’une capacité d’appel de compétence de l’Etat (habitat...), du Département (FSL...) et de la Région (développement économique...).

La loi MAPTAM prévoit également la création obligatoire de territoires dont les ressorts géographiques seront fixés par décret en Conseil d’Etat, « en tenant compte des solidarités géographiques préexistantes ». Si des délégations de compétences peuvent être instaurées de la métropole vers les territoires, cela n’est pas possible en ce qui concerne la politique de la ville.

Par conséquent, la métropole d’Aix-Marseille-Provence sera amenée à assurer le pilotage stratégique des futurs contrats de ville.

**Cette réforme soulève à l’heure actuelle de nombreuses questions concrètes, notamment :**

- Comment la méthodologie retenue dans le cadre de la réforme est-elle appliquée ? Quelle année de référence est prise en compte pour le critère du revenu ?
- Quels acteurs seront mobilisés au niveau local pour retravailler les périmètres de la géographie prioritaire définis par l’Etat ?
- Que va-t-il advenir des quartiers sortants de la géographie prioritaire de la politique de la ville ? Quelle vigilance sera mise en place ?
- Comment les acteurs locaux vont-ils pouvoir flécher leurs actions et dispositifs de droit commun sur les quartiers de la politique de la ville ?
- Comment vont s’organiser les transferts de compétences avec la création de la métropole ?