



ASSEMBLEE GENERALE DU 20/11/2008

Avis du Conseil National des Villes sur l'application de la Dotation de développement urbain (DDU) en 2009

adopté en Assemblée générale le 20 novembre 2008



194, avenue du Président Wilson
93217 Saint-Denis La Plaine cedex
Tél. +33 (0)1 49 17 47 13
Fax +33 (0)1 49 17 47 48
cnv@ville.gouv.fr

www.ville.gouv.fr/infos/cnv/

Contexte

Le CNV a été saisi par le secrétariat d'Etat chargé de la Politique de la Ville pour rendre un avis sur les conditions d'application d'une dotation nouvelle, la Dotation de Développement Urbain (DDU) prévue à l'article 71 du Projet de Loi de Finances (PLF) 2009.

Cette saisine intervient à la suite,

- des discussions sur la réforme de la DSU¹, qui ont conduit à un maintien de ses critères d'éligibilité pour 2009 et à une affectation complémentaire de son enveloppe aux 150 communes les plus en difficultés (70 millions d'euros),
- et à l'envoi, le 29 septembre 2008, d'un courrier du CNV à Monsieur François Fillon, Premier Ministre et Président du CNV, faisant part des inquiétudes du CNV quant aux conditions d'attribution de la DDU.

Par ailleurs, l'avis requis auprès du CNV est concomitant du débat parlementaire sur le PLF qui s'est prononcé, lors du vote à l'Assemblée nationale, sur les conditions d'application de la DDU en amendement l'article initial².

Le CNV doit, selon les termes de la saisine, se prononcer sur :

1. les critères qu'il conviendrait de privilégier pour sélectionner les cent communes éligibles à la DDU,
2. les priorités, c'est-à-dire les dépenses d'investissement (et à titre subsidiaire, de fonctionnement³) susceptibles d'être subventionnées,
3. les modalités de la contractualisation annuelle de l'emploi de ces crédits par les communes éligibles avec le représentant de l'Etat,
4. les formes que pourrait emprunter l'évaluation de leur emploi par les collectivités bénéficiaires.

Le CNV entend également, à cette occasion et dans la perspective de la réforme de la DSU qui doit s'engager en 2009, tout comme celle des périmètres de la Politique de la Ville, prendre rang pour s'exprimer sur les critères de la future géographie prioritaire de la Politique de la Ville.

¹ Dotation de solidarité urbaine.

² Le PLF prévoit, en effet, que la DDU sera répartie en enveloppes départementales, à charge pour les préfets de répartir cette enveloppe entre les communes concernées, le nombre de communes éligibles étant fixé à 100. Leur éligibilité étant établie en fonction de critères, un CIV arrêtera, après avis du CNV, les objectifs prioritaires (liste des actions subventionnables) auxquels les préfets devront se référer pour attribuer les dotations.

³ La référence au fonctionnement est restrictive, cela s'entend hors dépenses de personnel.

Les préconisations du CNV

En préambule, le CNV tient à émettre quelques questionnements, sur la place et la nature de cette dotation dans le paysage des transferts financiers de l'Etat.

— Comment se situe cette nouvelle dotation dans l'ensemble des réformes à venir sur les dotations et la géographie prioritaire ? A-t-elle par conséquent un caractère pérenne ?

— Comment l'enveloppe évoluera-t-elle ? Elle n'est fixée que pour 2009, ce qui ne préjuge pas de son maintien au même niveau pour les années suivantes..

— Quelle est la nature juridique réelle de la DDU ? Elle est, dans sa formulation, identifiée comme une dotation, mais s'apparente dans sa mise en œuvre à une subvention puisqu'elle doit s'appliquer à un projet conforme aux objectifs fixés chaque année par un CIV⁴.

1. Les critères à privilégier pour sélectionner les cent communes

Les critères d'éligibilité doivent être incontestables, c'est-à-dire établis à partir des indicateurs majeurs qui ont fabriqué la politique de zonage mise en place, même si celle-ci doit être actualisée.

Nous proposons de prendre en compte 3 critères par ordre d'enjeux décroissants :

- **le zonage** concernant, sous réserve de satisfaire aux autres critères,
 - en priorité des communes DSU et bénéficiaires de conventions « Anru⁵ prioritaire »,
 - mais également des communes DSU ayant une proportion très importante de leur population en ZUS⁶ ;
- **le niveau de revenus des ménages** car il s'agit de mesurer objectivement la pauvreté des populations et ce critère est le seul qui fournisse un résultat objectif fondé sur une valeur absolue et comparable ;
- **le potentiel financier des communes** qui reflète le niveau de leurs ressources fiscales et mesure leur degré de pauvreté et de capacités à satisfaire aux besoins de leur population, pauvre notamment.

La combinaison plus détaillée de ces critères et les simulations qui s'ensuivent dépassent l'expertise du CNV, et le problème spécifique des territoires d'Outre-Mer doit pouvoir se régler, comme en matière de DSU, soit par prélèvement sur la masse globale, suivi d'une affectation en fonction d'une sélection.

2. Les priorités d'affectation de la DDU

Les collectivités bénéficiant de la Politique de la Ville sont confrontées à deux défis :

— **conforter** l'environnement urbain, économique, social, culturel... de l'ensemble de la population,

— et **corriger** les inégalités urbaines, sociales, économiques, culturelles... qui frappent les habitants les plus démunis cantonnés dans les territoires les plus sensibles.

La question des priorités d'affectation de la DDU s'inscrit par ailleurs dans un environnement spécifique :

— la DDU ne doit pas se substituer à des financements relevant d'autres dispositifs ou à la défaillance de partenaires dans le cadre de contrats préexistants ;

— la diversité des situations locales, les enjeux multiples et différents d'un territoire à l'autre, le niveau d'avancement très varié des projets de renouvellement urbain...

⁴ Comité interministériel des villes.

⁵ Agence nationale pour la rénovation urbaine.

⁶ Zone urbaine sensible.

s'accommoderaient mal d'une détermination précise des familles de projets et actions éligibles à la DDU ;

— l'absence d'engagement financier pluriannuel - pas de lisibilité de montants au-delà de 2009 - constitue un frein à la possibilité de développer des projets prédéfinis au-delà d'une année.

En conséquence, le CNV se prononce pour une **DDU libre d'affectation en investissement comme en fonctionnement, y compris pour la prise en charge de frais de personnel affectés aux projets et actions en cours.**

La DDU a, en effet, toute son utilité à donner des marges de manœuvre aux communes fortement engagées dans des projets de renouvellement urbain, mais qui manquent de moyens pour assumer des actions de gestion, maintenance, animation, accompagnement social, soit le « SAV⁷ des investissements réalisés » (exemple : très grande faiblesse des moyens dédiés aux GUP⁸).

Ce principe de libre affectation s'oppose, d'une part à la fixation d'objectifs (actions subventionnables) annuels par le CIV, et d'autre part au mécanisme d'appel à projets prévus par l'article 71 du PLF.

Il confirme, s'agissant d'une dotation, et s'il en est besoin, le principe de la libre administration des collectivités, mais aussi de la **confiance qui doit être faite aux maires pour leur capacité à se mettre d'accord avec les préfets sur le contenu des projets et actions .**

3. Les modalités de la contractualisation

Le CNV se prononce favorablement pour le mécanisme de conventionnement précisé dans l'article 71 du PLF, à la condition que la contractualisation entre l'Etat et la collectivité résulte d'une véritable négociation entre les parties sur les objectifs de l'utilisation locale de la DDU.

D'autre part, puisque la DDU doit être une dotation libre d'affectation, le CNV propose que **la DDU fasse l'objet d'une notification, en totalité**, aux communes bénéficiaires, dans le cadre global des dotations **avant le 15 mars** de l'année comptable, soit avant le vote du budget.

4. Les conditions de l'évaluation

La performance de l'évaluation dépend étroitement des éléments constitutifs de la contractualisation entre les parties.

C'est ainsi que la contractualisation, résultant des négociations entre l'Etat et la collectivité concernée et ayant pour finalité d'identifier les projets ou actions, devra prévoir un dispositif d'évaluation précisant l'objectif à atteindre, les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir, et ce au regard d'une situation de départ ou d'un diagnostic préalable.

Les évaluations propres à l'emploi de la DDU doivent également pouvoir s'apprécier corrélativement aux autres dispositifs de Politique de la Ville. En ce sens, la proposition d'un rapport pour l'ensemble des dispositifs préconisés par le Sénateur Dallier constitue la meilleure garantie pour mesurer l'efficacité de ce type de dotation.

⁷ Service après-vente.

⁸ Gestion urbaine de proximité.

Conseil National des Villes
Groupe de travail « *Finances locales* »

Coprésidents, membres du CNV

M. Xavier LEMOINE, maire de Montfermeil
M. François PUPPONI , député-maire de Sarcelles

Membres du groupe de travail

M. Maurice CHARRIER, vice-président du CNV, maire de Vaulx-en-Velin
Mme Bénédicte MADELIN, directrice de Profession Banlieue

Rapporteurs pour le Secrétariat général du CNV

Catherine BOILLOT et François COUTEL, chargés de mission