

Les après-midi

12 AVRIL 2005

Patrick Joyeux

est chargé de mission

à la Délégation

interministérielle à la ville

2

La réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU)

PATRICK JOYEUX

AU SOMMAIRE

I – La réforme des finances locales 2

II – La réforme de la DSU 5

III – Questions/réponses 9

La réforme de la DSU¹ s'inscrit dans le contexte plus global du chantier engagé par l'État autour de la réforme des finances locales.

Régulièrement, à intervalles d'une dizaine d'années, l'État examine et réajuste les dotations aux collectivités locales pour réduire les inégalités entre les villes. Cette dernière réforme, peut-être plus importante que la précédente, s'inscrit dans cette logique.

Il y a quatre ans, à l'initiative du gouvernement Jospin, le ministre des Collectivités locales et le ministre du Budget interpellent le Comité des finances locales² pour engager une réflexion sur une réforme des finances locales. Celui-ci, via la DGCL³, produit un premier rapport d'analyse et de réflexion sur l'existant, puis, deux ans plus tard, un deuxième rapport de propositions sur les axes de la réforme.

Ce travail, intégralement poursuivi par le gouvernement Raffarin, donne le jour à un ensemble de textes législatifs relatifs à la loi de finances qui vont réformer les finances locales en profondeur.

¹ Il est plus juste de parler d'ajustement que de réforme. C'est un abondement des communes de la politique de la ville les plus défavorisées pour rapprocher leurs ressources des attributions moyennes.

² Cet organisme, qui regroupe les élus représentant les différentes catégories de collectivités locales (grandes villes, petites villes, départements, régions, villes de montagne...), est obligatoirement saisi par le gouvernement chaque fois qu'un texte réglementaire touche aux finances locales. Son avis, très écouté, intervient préalablement à celui du Conseil d'État.

³ La Direction générale des collectivités locales dépend du ministère de l'Intérieur. Elle assure le secrétariat du Comité des finances locales et produit, pour son compte, études, statistiques, simulations, etc. Voir notamment le « Rapport sur les finances locales » de mars 2002 : www.dgcl.interieur.gouv.fr



I - LA RÉFORME DES FINANCES LOCALES

2004, UNE NOUVELLE ARCHITECTURE DES DOTATIONS DE L'ÉTAT

En 2004, un premier texte de la loi de finances rebâtit l'architecture des dotations de l'État aux collectivités locales.

Le texte adopté concerne essentiellement la DGF⁴, principale dotation de l'État aux collectivités locales qui, rappelons-le, n'a pas toujours existé.

L'histoire de la DGF

En 1966, l'État supprime la taxe locale sur le commerce bénéficiant aux collectivités locales. Il récupère cette fiscalité pour financer son budget à travers une taxe nationale, la TVA. En compensation de cette perte de ressources, les collectivités locales perçoivent une dotation de la part de l'État basée sur la photographie des équilibres budgétaires des principaux concernés : l'État et les collectivités locales. Le VRTS⁵ qui fonctionne dans un premier temps, est abandonné ensuite au profit de la DGF que nous connaissons aujourd'hui.

Ce schéma, très classique⁶, qui préserve les avantages acquis, pose de vrais problèmes d'équité.

⁴ Dotation globale de fonctionnement.

⁵ Versement représentatif de la taxe sur les salaires.

⁶ On le retrouve, par exemple, dans l'intercommunalité.

⁷ Le coefficient d'actualisation de la DGF résulte du taux d'évolution prévisionnel des prix à la consommation des ménages hors tabac et de la moitié du taux d'évolution du PIB de l'année N - 1.

⁸ La dotation de compensation de la taxe professionnelle compense les pertes de recettes fiscales des collectivités locales liées à la diminution de la taxe professionnelle du fait du législateur.

⁹ La dotation nationale de péréquation est un ancien fonds de péréquation qui a été introduit dans la DGF des communes.

L'objectif de la refonte de la DGF

Avec ce nouveau texte, le gouvernement souhaite bâtir un système unique, applicable à tous les types de collectivités locales, plus clair et plus facile à gérer. Cette DGF «relookée» regroupe dorénavant les différentes dotations tout en différenciant la dotation de base forfaitaire des dotations de solidarité ou de péréquation. La nouvelle DGF rassemble les dotations éparses et passe de 18 à 36 milliards d'euros.

Le fonctionnement de la DGF avant 2004

La DGF est une dotation de l'État, normée, qui s'accroît régulièrement par le jeu de coefficients fixés par la loi de finances⁷. C'est une enveloppe fermée, non extensible, destinée aux 36 000 communes et aux régions, départements et intercommunalités français.

C'est au Comité des finances locales qu'incombe la charge de répartir la DGF. Pour les communes, la répartition consiste à fixer les enveloppes budgétaires dans l'ordre suivant, en procédant par solde :

1. Attribution de la dotation forfaitaire.
2. Répartition d'une enveloppe à toutes les intercommunalités en fonction de leur accroissement en nombre et de l'évolution de leurs compétences.

3. Le solde est alloué à la péréquation : dotation de solidarité urbaine (DSU) et dotation de solidarité rurale (DSR), parents pauvres de la répartition. Ce solde est devenu la variable d'ajustement de la DGF.

Ce solde est souvent insuffisant pour maintenir le niveau des dotations de solidarité et, tous les ans, le gouvernement devait rajouter 100 à 150 millions d'euros prélevés sur le reste du contrat de croissance négocié entre l'État et les collectivités locales, au détriment d'autres systèmes de solidarité telle la DCTP⁸.

Les « plus » apportés par la loi de finances 2004

La loi de finances 2004 a complètement changé ce mécanisme. En rebâtissant une architecture des dotations, elle a mis en place un système qui assure la progression de toutes les enveloppes dans un contexte cohérent : si l'enveloppe globale de la DGF progresse, toutes les enveloppes intermédiaires progressent. On est ainsi assuré que les dotations de péréquation vont augmenter chaque année, ce qui, pour les communes les plus démunies, est un net progrès.

Le regroupement de toutes les dotations a également permis de rebâtir le système des péréquations, avec trois concours de péréquation :

- la DSU, qui s'adresse à l'urbain,
- la DSR, qui s'adresse au rural,
- la DNP⁹, qui s'adresse aux déficits de fiscalité, c'est-à-dire aux communes de plus de 10 000 habitants à faible potentiel fiscal et à effort fiscal élevé.



LE RÉEXAMEN DES CRITÈRES

Dans le cadre de la loi de finances, le Comité des finances locales réexamine les critères de dotation de l'État et émet des propositions de réforme.

Après de difficiles négociations sur les critères des dotations, le Comité des finances locales s'accorde finalement sur trois points de réforme :

1. *Une refondation de la dotation forfaitaire*, principal concours de la DGF, sur une base égalitaire entre les collectivités locales, qui doit prendre en compte populations réelles et superficie.
2. *Un élargissement du critère de mesure de la richesse des collectivités locales*. Le critère retenu est le potentiel financier (potentiel fiscal¹⁰ + dotation forfaitaire), alors que seul le potentiel fiscal jouait précédemment ce rôle. On passe d'un critère qui mesurait 40 à 50 % de la richesse des collectivités locales à un critère qui en mesure 60 à 70 %.
3. Au titre de la solidarité urbaine, *une prise en compte particulière des villes qui entrent dans la géographie prioritaire de la politique de la ville*, c'est-à-dire celles qui ont des ZUS¹¹ et, dans une moindre mesure, celles qui ont des ZFU¹².

Ces propositions ont été intégrées dans la loi de finances en 2005. Le ministre de la Ville a pris à sa charge la partie solidarité urbaine. Le ministre de l'Intérieur, lui, a modifié la DGF sur le critère dotation for-

faitaire en transformant le potentiel fiscal en potentiel financier et a pris à sa charge une réforme parallèle de la DSR.

Bilan et perspectives

- Concernant ce premier chapitre portant sur la dotation, on peut regretter que l'on ne soit pas allé plus loin en réformant l'ensemble des systèmes de dotation des collectivités locales. On clôt ce chapitre sans avoir abordé les systèmes de solidarité, qui ont été ignorés dans la loi de finances, à la réserve près des évolutions de la DSU et de la DSR.

- Le prochain chapitre, qui devrait être traité dans le cadre de la loi de finances au mois de décembre, porte sur la réforme des fiscalités. Est d'ores et déjà annoncée la suppression de la taxe professionnelle, qui sera remplacée par une taxe sur l'économique *a priori* relativement similaire.

Si le Parlement fait preuve de courage, peut-être nous attaquerons-nous à la réforme des autres fiscalités directes. Il y aura sans doute un abandon du foncier non bâti et, dans le meilleur des cas, une réforme des valeurs locatives pour les autres fiscalités.

À ce stade, on aura achevé la réforme globale de la fiscalité locale.

Quelles conclusions en tirer ?

On a fait un pas relativement intéressant avec la DGF, une mise à niveau avec la DSU et la

DSR, mais force est de constater que le système financier et fiscal des collectivités locales n'a pas fondamentalement évolué.

La nouvelle DGF : un réel progrès

Pour la première fois dans les finances locales, en fabriquant une dotation forfaitaire qui ne prend plus pour base la dotation des communes à la création de la DGF, on gomme la photo de départ qui figeait les écarts de ressources fiscales entre les collectivités locales.

La nouvelle DGF se divise en quatre parts :

1. La part population

Ce premier critère fait référence à la population de la collectivité locale. C'est le produit de la population de la collectivité locale par une somme (de 60 à 120 euros en fonction linéaire de la population) : plus une collectivité locale a de population, plus elle a de dotation par habitant.

L'effet de seuil, un des problèmes majeurs de l'ancienne dotation, qui provoquait de grands bouleversements dans les finances locales, a été supprimé. Auparavant, selon un critère pivot, les villes dont la population passait en dessous des 10 000 habitants se retrouvaient brutalement dans des situations financières inextricables. Citons le cas de Chanteloup-les-Vignes, qui a perdu 4 à 5 millions d'euros uniquement du fait de cet effet de seuil !

2. La part superficie

Elle correspond à 3 euros par hectare de superficie de la collectivité locale.

¹⁰ Le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

¹¹ Zone urbaine sensible.

¹² Zone franche urbaine.

À titre indicatif, sachez que ces deux premières parts constituent le « Smic » des communes, le minimum vital pour faire fonctionner une collectivité locale.

Cette nouvelle dotation forfaitaire est remise en cause par certains élus, car elle avantage fortement les toutes petites communes. Avec une dotation de départ de 60 euros/habitant, très supérieure aux 30 à 40 euros/habitant qu'elles percevaient auparavant, elles sont favorisées par rapport à certaines grandes communes très au-delà de ce critère.

3. La part compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle

En 1999, la taxe professionnelle payée par les entreprises a été réduite. Le ministre des Finances, Dominique Strauss-Kahn, a supprimé la référence aux salaires payés par l'entreprise, qui représentait 18 % de la taxe professionnelle. En contrepartie de la perte de ressources fiscales pour les collectivités locales, l'État a rééquilibré sous forme d'une dotation annuelle de compensation de la part salaires.

En 2004, dans la première partie de la réforme des finances locales, quand on a rebâti l'architecture des dotations de l'État, cette dotation a été rattachée à la DGF. Elle est calculée sur la base de la perte de ressources fiscales figée à un moment *T* et actualisée en loi de finances.

¹³ Établissement public de coopération intercommunale.

¹⁴ Le *Guide budgétaire des communes, départements et régions*, publié par la DGCL, explique tout ce qui a été modifié dans le système juridique, budgétaire, comptable s'adressant aux collectivités locales pour l'exercice à venir.

Cette réforme, assez critiquée, fait un cadeau royal aux entreprises en réduisant leur fiscalité d'environ 35 % sans pratiquement aucune contrepartie.

Elle brise également le système de développement des collectivités locales qui ont misé sur l'expansion économique, par exemple les villes nouvelles, qui subissent une perte annuelle de 35 % sur les implantations d'entreprises.

Cette troisième part a été isolée à l'intérieur de la nouvelle DGF de manière à permettre aux communes qui la perçoivent, c'est-à-dire qui ne sont pas en intercommunalité à taxe professionnelle unique (TPU), un calcul simple de ces crédits, au moment où elles rejoindront un EPCI¹³ à TPU.

4. Le complément de garantie

C'est la dotation de compensation de la DGF de l'année précédente. Elle rééquilibre les crédits, puisque l'on part de droits acquis, pour que la dotation forfaitaire nouvellement calcu-

Un équilibre retrouvé... dans cinquante ou cent ans

Tous les ans, le Comité des finances locales actualise les crédits de chaque part selon les fourchettes imposées et limitées à 75 % pour les deux premières parts, 25 % pour la part de compensation.

Il faudra bien cinquante ou cent ans pour que la DGF fonctionne sur une courbe logarithmique, avec une prime aux villes les plus peuplées par rapport à celles qui le sont moins, sans effet de seuil, et que disparaisse l'héritage inégalitaire des dotations de compensation... Un traitement égalitaire pour chaque collectivité locale. C'est une vraie révolution !

Les élus tiennent particulièrement à ce pacte de croissance, qui leur est très favorable. Les 38 milliards d'euros qui sont transférés du budget de l'État au budget des collectivités locales¹⁴ au titre de la DGF restent actualisés sur des critères souvent supérieurs à l'accroissement réel des ressources de l'État.

Les modalités de calcul de la DGF

Il y a dix ans, un pacte de croissance est passé entre les élus et le gouvernement. C'est une loi qui prévoit le mode d'actualisation de la DGF et fixe un indice composé du taux d'inflation prévisionnel (celui qui est voté en loi de finances) et de la moitié du PIB, en valeur.

En 2005, l'actualisation de la DGF est de 3,29 %. Cet indice actualise les enveloppes DGF des régions, des départements, des communes et des EPCI.

lée ne soit pas inférieure à l'ancienne DGF, le principe étant d'assurer l'équilibre antérieur de la collectivité locale pour ne pas déséquilibrer son budget.

II - LA RÉFORME DE LA DSU

En amont du travail du Comité des finances locales, le Commissariat général du Plan a produit une étude¹⁵ qui analyse l'effet péréquateur des dotations de l'État sur l'ensemble des collectivités locales entre 1994 et 2001.

Il en ressort les constats suivants :

• *Une correction partielle mais significative des inégalités de pouvoir d'achat (de services collectifs de proximité)*

En 2001, la péréquation corrige 40 % des inégalités entre communes, 51 % entre départements et 54 % entre régions.

• *Une correction croissante*

Sur la période étudiée (1994-2001), la correction des inégalités progresse en moyenne de 1 % par an pour les communes.

• *Une correction excessivement hétérogène d'une collectivité à l'autre*

Rapportés au pouvoir d'achat moyen des communes, les effets redistributifs des transferts produisent un effet péréquateur (réduction des disparités) pour seulement 71 % des communes concernées par la péréquation. 21 % des communes subissent un effet sur-péréquateur (dépassement du pouvoir d'achat moyen) et 8 % un effet

contre-péréquateur (accroissement d'un pouvoir d'achat déjà supérieur à la moyenne)¹⁶.

Cela montre clairement que la péréquation n'est absolument pas

maîtrisée et que nous sommes encore très éloignés de l'objectif fixé dans la Constitution (article 72-2) de se rapprocher d'une égalité de traitement entre les collectivités locales.

LE PLAN BORLOO

Face à ce constat et vu la réforme minimale des dotations (forfaitaire et potentiel financier) engagée par le ministère de l'Intérieur en 2005, qui faisait l'impasse sur les mesures de solidarité, Jean-Louis Borloo a voulu aller plus loin en proposant une amélioration de la situation des villes les plus en difficulté. La DSU a été le vecteur de cette réforme, sous les principes suivants :

- doublement de l'enveloppe DSU sur cinq ans pour atteindre une enveloppe de 1,2 milliard, à raison de 120 millions d'euros par an pendant cinq ans¹⁷;
- conservation des critères d'éligibilité de la dotation ;
- modification de la répartition des crédits à l'intérieur de l'enveloppe DSU, avec l'ajout de deux critères ciblant les villes qui ont des territoires prioritaires de la politique de la ville ;
- accroissement minimal de 5 % de la DSU pour toutes les collectivités locales.

Ces 120 millions sont prélevés sur l'accroissement de la part DGF des communes et intercommunalités qui, cette année, représentait 670 millions d'euros supplémentaires sur une enveloppe globale qui s'est accrue de 1,2 milliard (avec la DGF des départements et des régions).

La réforme, qui est liée à un calcul de coefficient assez complexe, se met en place en cinq ans de manière non linéaire : certaines communes toucheront par exemple 5 % cette année et 20 % l'année prochaine.

Environ 400 millions d'euros sont nécessaires pour arriver à stabiliser la nouvelle répartition.

Ce prélèvement autoritaire de 120 millions d'euros avant répartition a été assez mal accepté par certains représentants des associations d'élus et du Comité des finances locales qui pensent que l'on fait beaucoup plus de péréquation en accroissant la dotation forfaitaire, qui est répartie sur toutes les communes, qu'en augmentant la DSU ou la DSR : il vaut mieux donner un petit peu à chaque commune que beaucoup à certaines.

Ramenons les choses à leur juste valeur :

• Le prélèvement de 120 millions qui accroît l'enveloppe globale de DSU de 20 % chaque année pendant cinq ans représente 0,5 % de la dotation forfaitaire. Sur les 800 communes qui touchent la DSU, une centaine d'entre elles vont bénéfici-

¹⁵ « Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales », Guy Gilbert, Alain Guengant, 2004 : www.plan.gouv.fr/publications (site archivé du Commissariat général du Plan, transformé en « Centre d'analyse stratégique » le 6 mars 2006).

¹⁶ Calcul fait sur la base du pouvoir d'achat des collectivités locales en achat de services publics.

¹⁷ En réalité, les montants prélevés ne seront pas nécessairement identiques tous les ans. Un accroissement pivot est fixé à 500 millions d'euros de la part DGF des communes et intercommunalités. Au-delà de cette somme, il sera prélevé 120 millions. En deçà de cette somme, on prélèvera 24 % de l'accroissement constaté. L'accroissement maximal sera de 600 millions d'euros.

cier de façon très significative cette année de ces crédits nouveaux.

- L'impact en euros par habitant de ces 120 millions d'euros est de 1,80 euro par habitant. C'est la somme que les communes les plus riches vont perdre pour permettre à certaines communes très pauvres de rattraper leur retard de ressources.

- Dans la DGF des communes, la DSU représente 3,1 %. Après le prélèvement des 120 millions, cette proportion passera à 3,6 %.

On ne peut pas dire que la solidarité soit particulièrement déstabilisante !

Depuis quatre ou cinq ans, l'essentiel de l'accroissement de la DGF a bénéficié à la montée en puissance de l'intercommunalité. Depuis l'année dernière, comme les besoins de l'intercommunalité sont revenus à un niveau proche de ceux d'avant 1999, on a considéré que l'on pouvait poursuivre l'effort de modération de progression de la dotation forfaitaire en le réorientant sur la solidarité. Cela s'est traduit dans la loi de finances par les prélèvements de 120 millions pour la DSU et de 80 millions pour la DSR.

Dans la solidarité urbaine, parmi les 800 villes qui relèvent de la DSU, ont été privilégiées les villes avec des ZUS (environ 400) pour recevoir l'essentiel des crédits. Dans la solidarité rurale, ont été privilégiés les bourgs-centres situés en zones de redynamisation rurales.

Sans être un ardent défenseur de l'État, il faut quand même reconnaître que les crédits prévus dans le contrat de croissance coûtent très cher à l'État en période de difficultés.

En revanche, le problème majeur, selon moi, est l'absence de pilotage et ses écueils : on fait de la péréquation là où il n'y en a pas besoin et on n'en fait pas là où il faut en faire. Avec des écarts majeurs !

Le plan Borloo ne pouvait pas faire plus que ce qu'il a fait. Il a privilégié la centaine de communes qui sont dans des situations inextricables : engagées par l'État dans des projets de réaménagement urbain lourds, elles doivent assurer les maîtrises d'ouvrage alors qu'elles n'ont strictement aucun budget. Le plan Borloo va rapprocher ces communes de la norme en termes de ressources.

Au bout de la réforme, dans cinq ans, ce seront 400 communes qui auront bénéficié d'un accroissement supérieur à 5 % par an (le minimum garanti par la loi).

Prenons quelques exemples, et quelques chiffres, pour illustrer notre propos.

Si l'on considère les ressources, en 2004, dans les villes de plus de 10 000 habitants (931 villes, hors Paris) et que l'on compare les 25 % les plus riches aux 25 % les plus pauvres, cela donne un rapport de 1 à 2 : 660 euros par habitant pour la plus pauvre contre 1 300 euros par habitant pour la plus riche.

Ce qui veut dire que, par rapport à la norme, il existe par rapport à la moyenne un écart de - 40 % d'un côté et de

+ 40 % de l'autre. C'est monumental !

Si on applique ce calcul à la commune de Clichy-sous-Bois (28 000 habitants) par exemple, que l'on considère son écart par rapport à la moyenne et qu'on le rapporte à son nombre d'habitants, cela signifie que cette commune commence son année avec 10 millions d'euros de moins que la moyenne des villes.

Avec le plan Borloo, on a voulu retrouver ces 10 millions d'euros pour Clichy-sous-Bois. Même chose pour Grigny, Chanteloup-les-Vignes ou quelques autres. On a ciblé toutes celles qui sont engagées dans des projets de réaménagement urbain ou social lourds, pour les rapprocher de la moyenne.

Le critère déterminant pour l'éligibilité est le rapport de la population ZUS ou ZFU à la population municipale. On a pris un rapport de 2 pour les ZUS et un rapport de 1 pour les ZFU.

Par rapport à la moyenne des villes les plus riches, il manque 20 millions d'euros à Clichy-sous-Bois. On peut faire cet exercice sur les cent premières communes, on aura toujours le même résultat.

Pour répondre aux communes les plus riches, qui critiquent les dotations de péréquation dont bénéficient les plus pauvres, j'ai fait un calcul du potentiel financier consolidé : le prix de la solidarité est en moyenne de 40 euros par habitant... Et on ne parle là que de ressources ! Or les charges sont bien plus importantes pour les communes les plus pauvres¹⁸.

Nombre d'élus font entendre leur voix pour demander plus

¹⁸ L'Observatoire des zones urbaines sensibles va publier l'analyse des situations respectives des collectivités locales en intégrant l'indicateur de charges de la DSU.



de concentration des dotations de péréquation sur les cas les plus difficiles :

- 32 000 communes sur 36 000 bénéficient de la DSR... c'est un non-sens !
- Parmi les 800 communes qui touchent la DSU, 400 ont des ZUS, une centaine devrait en avoir mais n'en ont pas, et 300 n'en ont pas besoin. Ces dernières n'ont pas du tout de problèmes urbains : il n'y a pas de logements sociaux, il n'y a pas de population massive avec APL, il y a des revenus fiscaux moyens et parfois très importants. Ces communes ne devraient pas être là, mais dans la DNP. Elles ont des besoins parce qu'elles n'ont pas de ressources fiscales, mais pas parce qu'elles ont des problèmes urbains.

La différenciation très claire des trois concours de solidarité de la DGF est urgente...

Je crains que l'on ne sorte du champ de réforme des finances locales sans avoir du tout abordé la péréquation. Il faut un volet supplémentaire, après la réforme des fiscalités, pour réellement réformer le système de péréquation et réduire les inégalités.

Aujourd'hui, les systèmes les plus péréquateurs sont les systèmes d'intercommunalité. Pas dans leur système financier, mais dans leur système de transfert de compétences. Quand les intercommunalités sont bien montées et que l'on est sur des territoires dynamiques, l'effet de péréquation est massif. Dans le système des dotations, le système le plus péréquisiteur est le système de la

région Île-de-France, le FSRIF¹⁹. Quelques élus, assez isolés, souhaitent généraliser ce système.

Il ne faut pas que le système de péréquation fonctionne à sens unique. Les solidarités devraient intervenir au niveau des territoires, préalablement à l'action de l'État.

À la DIV, dans l'esprit de la Constitution, qui veut que l'on vise une égalité de traitement des collectivités locales, nous avons le projet de relancer

l'étude du Commissariat général du Plan, qui a surpris : on ne s'attendait pas à ce que la péréquation soit aussi peu péréquatrice.

Nous allons relancer ce travail sur la population des territoires prioritaires de la ville, échantillon particulièrement représentatif. L'Observatoire des ZUS va produire des données sur lesquelles nous nous appuyerons pour relancer la réflexion sur l'évolution des solidarités financières et leur coordination.

LES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ À LA DSU

Une méthodologie a été définie pour établir un classement des collectivités locales par rapport à leur déficit de ressources et à leur excédent de charges.

Les collectivités ont été scindées en deux catégories :

- Les collectivités locales dont le nombre d'habitants est égal ou supérieur à 10 000 habitants. Elles sont au nombre de 930.
- Les collectivités locales dont le nombre d'habitants est compris entre 5 000 et 9 999 habitants. Elles sont au nombre de 1 024.

On a mis en place un indicateur, appelé indice synthétique, qui analyse, en les additionnant, quatre critères. Pour chacun d'eux, on a calculé la moyenne pour chacune des catégories de communes. Puis on a comparé les critères calculés individuellement pour chaque commune à cette moyenne pour faire ressortir les écarts que l'on a ensuite additionnés en leur appliquant un coefficient de pondération.

Cela nous donne un chiffre compris entre 0,2 et 3 qui permet de différencier toutes les collectivités locales. Plus le chiffre est important, plus la collectivité locale a un déficit de ressources et un excédent de charges par rapport à la norme.

Les quatre critères de l'indice synthétique

1. Le potentiel fiscal

On calcule le potentiel fiscal de la commune, on calcule le potentiel fiscal de la catégorie de communes, on fait l'écart entre les deux et on multiplie cet écart par un coefficient de pondération de 45 %.

2. La part de logements sociaux

On compte le nombre de logements sociaux de la commune, que l'on compare au nombre total de logements assujettis à la taxe d'habitation de la commune, puis on compare cet indicateur à la moyenne de la catégorie de communes ; on fait ensuite l'écart entre les deux et on multiplie cet écart par un coefficient de pondération de 15 %.

¹⁹ Fonds de solidarité de la région Île-de-France.



3. Le nombre de bénéficiaires d'une aide au logement

On compare le nombre de bénéficiaires d'une aide au logement de la commune au nombre total de logements assujettis à la taxe d'habitation de la commune, on compare ensuite cet indicateur à la moyenne de la catégorie de communes; on fait ensuite l'écart entre les deux et on multiplie cet écart par un coefficient de pondération de 30 %.

4. Le revenu fiscal moyen des ménages

On calcule le revenu fiscal moyen des ménages de la commune et on le compare à la moyenne de la catégorie de communes, on fait l'écart entre les deux; on multiplie ensuite cet écart par un coefficient de pondération de 10 %.

L'addition de ces quatre critères donne un chiffre qui classe les communes en ordre décroissant, dans un classement discriminant qui représente les charges relatives de chacune des communes par rapport à leurs ressources.

Suite à ce calcul, ont été rendues éligibles à la DSU les 75 % des villes de plus de 10 000 habitants et les 10 % des villes de 5 000 à 9 999 habitants.

Je vous engage vivement à prendre connaissance des travaux préparatoires des élus dans le cadre du Comité des finances locales. Ils ont approché les problèmes de péréquation en essayant de voir si les effets d'échelle résolvaient le problème.

Des propositions ont été faites dans ce cadre autour du niveau

d'intervention de l'État. Jusqu'où l'État doit-il descendre pour régler les problèmes de solidarité? Certaines associations d'élus pensent qu'il devrait s'arrêter au niveau régional, avec un Comité des finances locales dans chacune des régions ou dans des régions

regroupées, qui coordonnerait les dotations de l'État avec les dotations de chacun des territoires de façon à avoir une meilleure adéquation avec les besoins de chaque territoire. D'autres élus sont descendus au niveau du département et même de l'intercommunalité.

Il y a manifestement des effets d'échelle. Néanmoins, certains territoires ont du dynamisme social et économique et créent de la ressource, alors que d'autres n'en créent pas du tout.

Cela interroge la solidarité sous un autre aspect que je trouve intéressant car, aujourd'hui, nos systèmes de solidarité sont complètement disjoints, sans aucune coordination: on n'est pas du tout dans les mêmes configurations de développement et de besoins entre une ZUS située à Strasbourg, Toulouse ou dans la région lyonnaise et une ZUS du Valenciennois ou d'une vallée reculée de la Moselle.

Ce type de réflexions reste cependant encore très éloigné des préoccupations au niveau local, où l'on reste très axé sur son budget et ses difficultés propres.

La réforme Borloo n'a jamais prétendu être une réforme des solidarités, elle a tenté de régler des cas extrêmes, assez incontestables; mais il y a beaucoup d'oubliés.

Les réformes touchant le monde des collectivités locales se font souvent dans une certaine incohérence. C'est le cas de la réforme de la fiscalité locale et des dotations de l'État. La logique voudrait que l'on réforme d'abord la fiscalité, puis les dotations, pour aborder enfin les problèmes de solidarité. On a fait exactement

L'ENVELOPPE DSU

Elle se répartit selon une formule de multiplications successives :

La DSU avant le plan Borloo

Population de la collectivité locale
X
Indice synthétique
X

Effort fiscal de la collectivité locale
Effort fiscal = rapport du produit fiscal de la collectivité locale à son potentiel fiscal*, plafonné à 1,3.

Si effort fiscal > 1, alors
taux votés par la collectivité locale > taux moyens nationaux.

Si effort fiscal < 1, alors
taux votés par la collectivité locale < taux moyens nationaux.

D'où une grande inégalité entre les collectivités locales: les villes qui ont le plus de ressources (taux < 1) taxent moins leurs habitants que les villes les plus pauvres (taux > 1).

X
Coefficient de majoration
[2 - (2 x rang collectivité locale/Nombre de collectivités locales de la catégorie)]

Ce coefficient permet de majorer l'attribution des communes situées dans le haut du classement.

X
Coefficient de variation
Indicateur de proportionnalité qui permet de répartir l'enveloppe fixe.

Les ajouts du Plan Borloo

Le plan Borloo ajoute deux coefficients multiplicateurs :

1. Rapport à la population ZUS
[1 + (2 x population ZUS/population de la collectivité locale)]
(Si la population ZUS d'une ville représente 91 % de la population totale de cette ville, j'obtiens: 1 + (2 x 0,91) = 2,82).

X
2. Rapport à la population ZFU
[1 + (population ZFU/population de la collectivité locale)]
(Si la population ZFU d'une ville représente 50 % de la population totale de cette ville, j'obtiens: 1 + 0,5 = 1,5).

Cette formule de calcul a été calibrée sur la base d'une vingtaine de communes pour lesquelles on voulait que la DSU arrive à un niveau déterminé.

* Potentiel fiscal = bases fiscales de la collectivité locale X taux moyen national de chacune des taxes (cela pour ne pas être perturbé par les différents taux votés par les collectivités locales).



l'inverse... en oubliant les solidarités.

La loi Borloo n'échappe pas à cette logique ! Il aurait d'abord fallu réformer les territoires pour être sûr que toutes les collectivités locales qui ont des

écarts majeurs par rapport à la norme soient bien dans le panel, puis réformer la répartition de la dotation. On a réformé la répartition de la dotation, on s'occupera peut-être des territoires, dans un deuxième temps.

Les ZUS, qui ont dix ans d'âge aujourd'hui, n'ont jamais été réactualisées. Beaucoup de territoires ont été oubliés de ce fait. La situation s'est améliorée pour certaines d'entre elles, mais les problèmes se retrouvent à leur périphérie.

III - QUESTIONS/RÉPONSES

• Pourquoi certaines villes ont-elles reçu une dotation inférieure à ce qui avait été annoncé ?

Parce que certains paramètres n'avaient pas été inclus dans les simulations.

• En particulier, *on n'a pas pris en compte la transformation du potentiel fiscal en potentiel financier*. La DGCL, absolument hostile à cette réforme, n'a pas voulu faire le calcul. On est donc resté sur des simulations en potentiel fiscal en sachant que le calcul définitif de la DSU risquait d'apporter quelques mauvaises surprises.

Quand on a fait la simulation du potentiel financier, 26 communes dans le groupe de communes de plus de 10 000 habi-

tants n'étaient plus éligibles. On a donc garanti à ces sortants la reconduction de la DSU de 2004 pour 2005, de manière à ce qu'ils puissent anticiper leur budget.

• *L'autre inconnue portait sur les dotations de solidarité* dans les DOM-TOM, pour lesquelles on prélève une quote-part sur certaines dotations (forfaitaire, DSU, DSR, DNP²⁰), selon un calcul précis. Or, cette année, la formule de calcul, qui n'a été connue qu'au dernier moment, est venue corriger le résultat des simulations avec une quote-part supérieure à celle annoncée.

Ces deux inconnues ont modifié la répartition par rapport à ce qui était prévu dans les simulations avec, par exemple, un écart de 9 millions d'euros pour les collectivités locales de plus de 10 000 habitants, ce qui n'est pas anodin.

On avait mis en garde les ministres sur la publication de chiffres issus de la simulation. Jean-Louis Borloo a accepté de ne publier que le chiffre final, en pourcentages. Mais ce chiffre est exact, il est représentatif de ce que va être la répartition quand on sera arrivé au 1,2 milliard mis en répartition. ●

• Quelle est l'influence des nouveaux recensements de la population sur les dotations de l'État ?

Les recensements se font par cinquièmes, tous les ans. Il faudra donc attendre que l'ensemble du territoire soit recensé, en 2008, pour que la DGCL prenne en compte les nouvelles popula-

tions. C'est à ce moment-là que la population DGF est modifiée et les dotations de l'État réajustées.

Si une collectivité locale veut réactualiser ses données population avant cette date, elle doit passer par le biais d'un recensement complé-

mentaire qui sera pris en compte à la seule condition que l'augmentation de la population soit au moins égale à 15 %, ce qui est significatif. En dessous de ce pourcentage, elle a à sa charge le coût du recensement. Les élus s'engagent rarement dans cette démarche. ●

²⁰ La dotation nationale de péréquation est un autre concours de la DGF.

• Les villes qui reçoivent ces crédits DSU peuvent-elles les utiliser comme elles le souhaitent ?

Une dotation n'est pas une subvention, elle est libre d'emploi. Par contre, la loi de 1992 prévoit et oblige les maires à présenter tous les ans devant leur conseil municipal un rapport sur l'affectation de ces crédits au titre de la solidarité, du développement

local et social. Ces rapports sont faits dans la plupart des cas, mais je ne pense pas qu'ils remontent jusqu'aux préfetures.

Une circulaire va paraître pour rappeler que ces rapports doivent être faits mais, surtout,

pour essayer de leur donner un cadre commun. L'idée est de faire remonter les données au niveau de l'Observatoire des zones urbaines sensibles pour lancer une réflexion, à partir des éléments du terrain, sur l'utilisation des crédits de DSU. ●

• Un certain nombre d'élus de villes en contrat de ville pensent que la réforme de la DSU, du moins la première année, ne va pas avoir d'effets, car ils ont à subir simultanément une baisse du FIV²¹ d'au moins 17 %, la disparition des « étrennes Bartolone » de fin d'année (elles pouvaient représenter jusqu'à 600 000 euros pour certaines villes), une diminution des emplois aidés, plus un État local qui se désinvestit sur le plan du financement des associations.

Il n'y a pas de diminution des crédits de la politique de la ville, il y a des crédits avec des statuts différents. Avant de travailler pour la DIV, je m'occupais des villes nouvelles dans une mécanique d'accompagnement proche des préoccupations de l'ANRU²² aujourd'hui.

Quand les urbanistes ont compris qu'on allait vers une asphyxie de l'hypercentre, s'inspirant de l'exemple londonien d'après-guerre, on a bloqué les populations en périphérie. Ainsi est né le concept de ville nouvelle.

Une politique s'est mise en place pour fabriquer des villes de manière cohérente et équilibrée, avec de vrais quartiers de ville, des équipements, des réseaux de transport, de l'activité, etc. La population de ces

villes était souvent à faibles ressources.

Ce schéma a été pensé pour fabriquer de la ville à moindre coût pour l'État, celui-ci ne finançant que les structures primaires et le logement. On analysait les coûts, les charges et les ressources prévisibles, puis on ajustait avec des crédits d'État.

On a fabriqué de cette manière une dizaine de villes nouvelles qui, économiquement, sont particulièrement réussies. Elles se sont énormément endettées, sans aide de l'État, puis très rapidement désendettées. Cergy-Pontoise, qui est la plus aboutie, a aujourd'hui un endettement normal de collectivité locale.

La maîtrise d'ouvrage était exercée par l'État pour les opérations les plus lourdes et partagée avec la ville pour les opérations les moins lourdes, à la différence de la politique de la ville qui a focalisé le traitement des problèmes les plus lourds sur la mécanique GPU²³ puis GPV²⁴. Le système n'a pas

fonctionné, car l'équilibre économique était impossible à trouver.

Pour lever cet obstacle et éviter des procédures interminables entre le préfet et la Chambre régionale pour avoir un budget qui permette de fonctionner, le seul moyen a été d'accompagner la collectivité locale en lui assurant un équilibre budgétaire. C'est le fondement même de la DSU.

À cette fin, on a proposé à Claude Bartolone, le ministre de l'époque, de créer une enveloppe particulière pour les projets GPU les plus fragiles, afin que les collectivités locales puissent présenter un budget équilibré au préfet, qui ne soit pas renvoyé en Chambre régionale.

Pour cela, il fallait des crédits. Le ministre les a débloqués lors d'un CIV²⁵ en créant une ligne budgétaire particulière qui a sauvé, dans ce contexte particulier, des villes comme Grigny, Sarcelles, Garges-lès-Gonesse, Chanteloup-les-Vignes ou Vaulx-en-Verin.

²¹ Le Fonds d'intervention pour la ville permet de financer, annuellement, des projets d'action sociale menés en faveur des populations les plus en difficulté dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

²² Agence nationale de rénovation urbaine.

²³ Grand projet urbain.

²⁴ Grand projet de ville.

²⁵ Comité interministériel à la ville.



Le gouvernement suivant a entériné cette mécanique en mettant particulièrement l'accent sur l'autonomie des collectivités locales. En attendant la réforme de la DSU, il a augmenté la ligne budgétaire en la portant de 10 à 30 millions d'euros, de manière à ce qu'il y ait une dotation automatique.

Puis il a créé un indice synthétique propre à la politique de la ville, axé directement sur les quartiers, qui, outre le logement, les APL et le revenu, a intégré les critères « taux de chômage » et « moins de 20 ans ».

Critères plus discriminants que l'indicateur de la DGCL.

Les 30 millions de complément de DSU ont été répartis en deux parts : une part pour accompagner les GPV en cours de développement (4 ou 5 villes), l'autre part répartie dans une DSU *bis* propre à la politique de la ville (75 villes). La condition étant que, une fois la DSU réformée, on supprimerait cette ligne. Ce qui a été fait.

L'indicateur de la politique de la ville était beaucoup plus violent et prenait en compte des

problèmes plus lourds que celui de la DGCL. Mais, si l'on regarde de près les écarts, on ne peut pas dire qu'ils soient si importants que ça par rapport au budget de la collectivité. Au-delà des grands gagnants, la DSU a été très bénéficiaire pour un certain nombre de collectivités locales.

Le 5 % minimum d'accroissement annuel de la dotation représente plus que son accroissement sur les quatre dernières années, pour n'importe quelle commune. Il faut au moins reconnaître cela !

• Le montant de la DSU progresse-t-il chaque année ?

Il n'est pas linéaire et va plutôt croissant.

Ceux qui n'ont ni ZUS ni ZFU sortiront du mécanisme en 2009 avec une augmentation générale de 28 %. Aujourd'hui, environ 200 communes ont plus que les 5 % minimum. Il y en aura 50 de plus l'année prochaine et 50 de plus l'année suivante. C'est donc une progression plus ou moins forte pour environ 300 communes et une progression jusqu'à plus

de 400 % pour une centaine d'autres.

C'est une approche très discriminante, positivement, même si certaines communes perçoivent la dotation alors qu'elles ne le devraient pas (les critères de l'indice synthétique jouent très fortement dans la répartition).

Quand on sera arrivé au volume réparti de 1,2 milliard, le pourcentage d'augmentation

s'appliquera si l'indicateur synthétique est resté proche de la moyenne, augmentera s'il s'est dégradé, diminuera s'il s'est bonifié.

Près de 10 millions d'euros ont été affectés à la « garantie DSU 2004 » pour les collectivités locales qui sortent du système en 2005. Mais on conserve le même nombre de collectivités en termes de rapport à l'indice synthétique, les sortants viennent en sus.

• Quel est le traitement des villes de moins de 10 000 habitants ?

Dans la loi, on a unifié les modes de calcul de la DSU des communes au-dessus et en dessous de 10 000 habitants pour

les rassembler un jour. Pour ramener les collectivités locales de moins de 10 000 habitants à un niveau à peu près équiva-

lent à celui des collectivités de rang supérieur, on a prélevé cette année 20 millions d'euros complémentaires.

• Une réforme est-elle prévue pour revoir la géographie des ZFU ?

Je ne pense pas. Elle vient d'être revue. *A priori*, tous les territoires potentiellement susceptibles

d'être des ZFU ont été signalés. Il y a eu un vrai travail en matière de quantification indiciaire sur

ces territoires pour opérer une sélection. Ensuite, il y a eu un choix politique, bien entendu.



• La réforme des ZUS, et notamment l'article 6 de la loi Borloo de rénovation urbaine, permettra-t-elle à certaines villes de devenir éligibles ?

Oui, c'est le but de cet article qui dit que, si une collectivité locale a les mêmes indicateurs socio-urbains qu'une ZUS, cela lui ouvre le champ aux crédits de l'ANRU.

Cet article, qui crée une dérogation, autorise dans les faits toutes sortes de pressions... Il est grand temps de réactualiser les ZUS ! Sachez que l'ANRU reçoit plus de demandes émanant de collectivités locales éligibles *via* l'article 6 que de demandes venant de ZUS.

Pour certaines collectivités locales, nous sommes déjà au-delà des ZUS, car c'est la totalité de la ville qui a des problèmes. J'ai attiré l'attention du cabinet sur cette nouvelle donnée. Nous devons repenser complètement notre approche des territoires prioritaires.

Il y a maintenant plus de dix ans, on a créé les ZUS sur la base de critères quantitatifs (sans indice synthétique) et d'une analyse de l'État et des

élus... qui ont pris quelques libertés avec les réalités. 750 quartiers ont finalement été labellisés selon des critères plus ou moins concrets. Pour éviter la dispersion, on a focalisé sur les quartiers qui avaient le plus de problèmes à l'intérieur des ZUS, les quartiers ZRU, à partir d'un indicateur socio-urbain.

Réviser les ZUS de manière homogène, dans un esprit de captation totale de la DGF, permettrait de faire le ménage parmi les villes qui n'ont pas de territoires prioritaires et de récupérer les crédits DSU. Je doute que le ministère de l'Intérieur l'envisage sous cet angle... ni même le ministère des Finances, qui ne voudra pas supporter les coûts liés à la NBI²⁶. Il faut donc envisager les choses différemment.

Une manœuvre subtile serait, par exemple, de requalifier certaines ZUS au niveau ZRU, réformé, en y associant la NBI, tout en conservant par ailleurs un nombre important de ZUS. Cela dans l'objectif de récupérer toute la DSU.

J'ai personnellement une approche très rigoureuse, qui ne va pas sans poser de problèmes :

- On réviser les ZUS à période régulière, par exemple tous les cinq ans lors du recensement, ou lors des contractualisations territoriales du contrat de Plan.

- Ensuite, on définit les territoires qui doivent entrer dans cette géographie prioritaire. Le

plus simple sera de définir par exclusion, c'est-à-dire les territoires que l'on ne veut pas : on ne veut pas du rural, on ne veut pas du centre ville qui n'a pas de problème urbain, par exemple. Il faut définir les critères d'une manière très précise pour repérer tous les territoires qui connaissent des difficultés.

- Puis on applique un critère socio-urbain sur ces territoires (celui de la DSU, par exemple, mais il y en a beaucoup d'autres dans le recensement qui le permettent), pour trouver les territoires qui ont des populations sensibles.

On fait ça de manière mécanique sur la totalité du recensement pour obtenir une photo fine du profil des collectivités locales, que l'on donne ensuite aux préfets.

- Enfin, on travaille avec les élus pour définir le volume des territoires de manière à trouver un enjeu collectif pour les collectivités locales et pour l'État dans une politique de réaménagement. Et l'on recommence à chaque recensement. ●

PROFESSION
BANLIEUE

CENTRE DE RESSOURCES

15, rue Catulienne

93200 Saint-Denis

Tél. : 01 48 09 26 36

Fax : 01 48 20 73 88

profession.banlieue@wanadoo.fr

www.professionbanlieue.org

AVEC LE SOUTIEN DE



FONDS SOCIAL
EUROPEEN

La Préfecture de la Seine-Saint-Denis

Le Conseil général de la Seine-Saint-Denis

La Préfecture de l'Île-de-France

Le FASILD

La Direction de la population et des migrations

La DDASS de la Seine-Saint-Denis

Les villes de la Seine-Saint-Denis

²⁶ La nouvelle bonification indiciaire bénéficie aux fonctionnaires qui travaillent en ZUS.