

OPINION

DSU et politique de la ville: quels enjeux?



Eric Julia,
directeur Sud de Ressources consultants finances

Au moment où s'annonce une nouvelle réforme des critères de répartition de la dotation sociale urbaine (DSU), prévue pour 2009, et où se profile une forte contrainte de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF), liée à la prise en compte du recensement de population, le bilan des effets de la dernière réforme s'impose. Rien ne serait en effet plus dommageable que de limiter le remaniement annoncé à la mise en place de nouvelles modalités d'octroi de dotations ayant finalement le caractère de subventions spécifiques.

Deux traits caractérisent la réforme de la DSU introduite dans la loi de finances pour 2005. Le premier concerne les crédits supplémentaires affectés annuellement à cette dotation (120 millions d'euros par an, ramenés à 94 en 2008). Venus d'une affectation prioritaire de la croissance de la dotation globale de fonctionnement – et non d'un abondement du budget de l'Etat (1) –, ils ne traduisent aucun engagement supplémentaire de l'Etat dans le financement des villes en difficulté, mais sont une simple réallocation imposée et ciblée des crédits naturellement indexés de DGF.

Le caractère obligatoire de cette réallocation contourne la latitude précédemment donnée au Comité des finances locales (CFL) de fixer les évolutions des composantes de la dotation d'aménagement (2). En imposant cette affectation prioritaire, le législateur a contraint le CFL dans la progression possible du pouvoir d'achat de la dotation d'intercommunalité et a réduit le potentiel de croissance des autres dotations communales de péréquation, pour l'essentiel la dotation nationale de péréquation (DNP). L'effort en faveur de la DSU n'est que le pendant d'une contraction des crédits disponibles pour les autres formes de péréquation entre intercommunalités et communes, entre communes elles-mêmes, et ce sans effet sur les conditions de répartition de la dotation forfaitaire, c'est-à-dire de la dotation attribuée à toutes les communes françaises.

Le second trait de la réforme est dans la prise en compte des populations des zones urbaines sensibles (ZUS) et des zones franches urbaines (ZFU) dans les critères de répartition de la DSU. Majorant la part à attribuer pour les communes ayant ce type de zones sur leur territoire, ces nouveaux critères minorent

de facto le montant à allouer aux autres communes bénéficiaires de la DSU. Il s'agit d'un pur effet redistributif entre communes, au sein d'une enveloppe alimentée par l'indexation de la DGF. S'est-il effectué du fort au faible? Rien n'est moins sûr. Les principaux bénéficiaires de cette redistribution ont été des communes possédant des ZFU associées à des ZUS, les deux effets se multipliant. Elles ont capté l'essentiel des effets de la réforme entre 2005 et 2007, les communes ayant seulement des ZUS (sans ZFU) connaissant un effet atténué par rapport aux précédentes. Les communes ne disposant ni de l'une ni de l'autre ont bénéficié d'une évolution forfaitisée de leur DSU, quelle que soit leur propre insuffisance de richesse fiscale (de plus, garantie d'évolution de 5% ramenée à 1,6% en 2008).

Ainsi, les principales communes bénéficiaires (à l'habitant) de la réforme ont été Clichy, Sarcelles, Grigny, Vaulx-en-Velin, etc. Dans le même temps, les communes qui subissaient une moins-

value de dotation par rapport au rendement qu'elles auraient pu espérer étaient souvent des communes de faible potentiel fiscal (Oignies, Nœux-les-Mines, Rombas, Bully-les-Mines). De même, les grandes villes ont été

La réforme introduite dans la loi de finances pour 2005 a privilégié les villes relevant de la « politique des quartiers » au détriment d'autres communes également en difficulté.

mises à contribution par un écrêtement de la croissance possible de leur DSU, y compris les plus défavorisées d'entre elles. Cette réforme a incontestablement privilégié l'aide apportée aux communes relevant de la « politique des quartiers », plutôt situées en Ile-de-France, au détriment du soutien aux autres communes en difficulté (3). Les communes les plus favorisées – par définition, non éligibles à la DSU – n'ont pas été mises à contribution.

Même dans un contexte de contrainte financière lourde pour l'Etat, le rôle de la DGF doit être d'assurer une péréquation générale entre communes et non de pallier en permanence l'absence de moyens disponibles dans le budget de l'Etat. On ne pourra pas se satisfaire de propositions approfondissant le recyclage des crédits historiquement réservés à la correction des inégalités financières entre les communes en crédits alloués à la prise en charge, à la place de l'Etat, du financement de politiques sectorielles.

(1) A la différence de l'abondement de 183 millions d'euros apporté en 2000 et 2001 pour financer une partie de la DGF des communautés d'agglomération.

(2) DSU, dotation nationale de péréquation (DNP), dotation de solidarité rurale (DSR).

(3) Notamment les communes de vieille industrialisation, au potentiel fiscal faible et aux populations en difficulté.