



BUREAU DU 21/11/2007

Avis du Conseil national des villes sur la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS)

Conseil National des villes – Groupe de travail « DSU et finances locales »

Co-présidents, membres du CNV

- François PUPPONI, maire de Sarcelles, conseiller régional d'Ile-de-France,
- Xavier LEMOINE, maire de Montfermeil

Rapporteur pour le Secrétariat général du CNV

- François COUTEL, chargé de mission

A la suite de la réunion de lancement du 21 décembre 2006, le Groupe de travail s'est réuni à cinq reprises en 2007 : les 11, 18 et 23 janvier, et le 14 février, avec des élus et techniciens invités lors de l'Assemblée générale du CNV de Vaulx-en-Velin du 15 février 2007, ainsi que le 29 mai 2007. Les bureaux des 16 janvier, 18 avril et 26 septembre 2007 ont été régulièrement informés de l'évolution des travaux. Deux réunions de calage ont eu lieu le 16 octobre à la mairie de Montfermeil et le 22 octobre 2007 à la mairie de Sarcelles, avant la présentation au bureau du 23 octobre et la validation au bureau élargi du 21 novembre 2007.

Au cours de ces réunions, ont été auditionnés Jacky DARNE, maire de Rillieux-la-Pape, vice-président chargé des finances du Grand Lyon, et Alain GUENGANT, directeur de recherches au CNRS. Par ailleurs, le Groupe de Travail s'est associé l'expertise de Patrick JOYEUX et Arnold STASSINET, tous deux chargés de mission Finances Locales à la Délégation Interministérielle à la Ville.



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/

Sommaire

Préambule

1- Une DSU plus efficace : une DSU plus concentrée

- 1.1- 2009 sera une année-charnière pour la politique de la ville
- 1.2- Moderniser la DSU pour redonner des moyens nouveaux pour les politiques urbaines et sociales des communes et de leurs groupements
 - 1.2.1- Un meilleur ciblage par rapport à la situation des quartiers d'exclusion sociale
 - 1.2.2- Le choix entre allocataires et logements sociaux
 - 1.2.3- Le revenu des ménages
 - 1.2.4- Une meilleure prise en considération de l'effort fiscal demandé aux ménages

2- Relancer le chantier de la réforme de la fiscalité locale et adapter la péréquation à ce nouveau contexte

- 2.1- La relance de la fiscalité locale
 - 2.1.1- La nécessité d'actualiser les bases.
 - 2.1.2- Une meilleure spécialisation des impôts locaux
 - 2.1.3- Un partage entre un financement ménage et un financement entreprise pour chaque échelon de collectivité locale
 - 2.1.4- La réduction progressive et négociée des financements fiscaux en provenance de l'État
- 2.2- L'adaptation de la péréquation à ce nouveau contexte

3- Mieux coordonner les solidarités financières et territoriales

- 3.1- Des solidarités territoriales trop insuffisantes
- 3.2- Une solidarité nationale qui s'appuie sur les territoires de projet.

4- Actualiser, à période régulière, la géographie prioritaire de la politique de la ville.

Les 10 propositions du CNV

L'équité au service de la performance de la DSU

- 1^{ère} proposition_____ Faire de la solidarité financière un temps fort du débat politique national et local.
- 2^{ème} proposition_____ Assurer à toutes les communes un minimum de ressources en référence à un indicateur moyen.
- 3^{ème} proposition_____ Doubler le poids de la solidarité financière à enveloppe constante.
- 4^{ème} proposition_____ Renforcer la spécialisation des dotations de solidarité par une simplification des critères d'éligibilité.
- 5^{ème} proposition_____ Concentrer les crédits de la solidarité sur les communes qui en ont le plus besoin.
- 6^{ème} proposition_____ Actualiser la géographie des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Coordonner les solidarités

- 7^{ème} proposition_____ Permettre l'application du principe d'égalité basé sur l'article 72-2 de la Constitution.
- 8^{ème} proposition_____ Réformer la fiscalité locale est indispensable pour lutter contre les inégalités territoriales.
- 9^{ème} proposition_____ Favoriser les solidarités fiscales territoriales.
- 10^{ème} proposition_____ Renforcer les solidarités locales en privilégiant l'échelon communautaire.

Préambule

Depuis sa création, le CNV porte une attention particulière au financement de la politique de la ville dont l'un des enjeux majeurs consiste à réduire les inégalités territoriales. Dès 1998, un groupe de travail autour de la problématique des finances locales était constitué en son sein et avait procédé à des auditions de personnalités faisant autorité sur la question. Cette réflexion globale a débouché dans un premier temps sur l'avis de décembre 2002 intitulé « Pour une réforme globale des finances locales », prolongé, un an plus tard, en décembre 2003, par un autre ayant pour libellé « Les finances locales : un enjeu majeur de la politique de la ville ». La proposition 4 de cet avis recommandait une réforme de la DSU¹ afin qu'elle joue un rôle péréquateur « qui prenne mieux en compte la réalité des charges urbaines des zones urbaines sensibles sur les budgets communaux ».

Cet avis, qui a permis de déboucher sur la réforme des modalités d'attribution de la DSU engagée par la loi Borloo du 18 janvier 2005, a donné aux communes les plus engagées dans les politiques sociales et urbaines une nouvelle capacité financière pour aborder dans de meilleures conditions les engagements contractuels souscrits avec l'État dans le cadre de la politique de la ville. À cet égard, le plan Borloo de 2005 a incontestablement permis une remise à flot provisoire des communes les plus en difficulté.

La Ministre en charge de la politique de la ville a sollicité le CNV afin que soit tiré un premier bilan de cette réforme².

Le CNV constate que la DSU-CS a permis en trois ans de rattraper, de conduire ou d'accompagner les programmes urbains et sociaux. Il note toutefois que la DSU-CS n'a pas permis de résoudre les problèmes structurels liés à l'organisation durable des péréquations financières et des solidarités entre les territoires.

Tout en proposant de poursuivre les ajustements de la DSU qui sont nécessaires et utiles, le CNV considère que le traitement de ces inégalités ne saurait trouver de solution au moyen de la seule DSU. Il propose une évolution plus fondamentale de l'organisation des péréquations financières et des solidarités territoriales.

Le présent avis se propose d'ouvrir la réflexion pour répondre à cet enjeu.

Les propositions qui suivent s'inscrivent dans un contexte qui prend en compte la problématique de la maîtrise des dépenses publiques. C'est d'ailleurs pour cette raison que ces préconisations privilégient plus particulièrement des réformes de structures juridiques, administratives ou financières qui organisent les rapports entre l'État et les collectivités locales au profit d'une meilleure répartition des ressources disponibles, en s'attachant à rendre la solidarité plus performante.

Les propositions se fondent également sur la double exigence constitutionnelle récemment réaffirmée³, à savoir respecter le principe de l'autonomie d'administration des collectivités locales et favoriser l'équité des ressources entre celles-ci.

Le CNV souhaite orienter ses préconisations dans quatre directions :

- moderniser la DSU,
- réformer la solidarité financière,
- coordonner les dotations autour des territoires de projet,
- actualiser, à périodes régulières, la géographie prioritaire de la politique de la ville.

¹ Dotation de solidarité urbaine (DSU) : loi du 13 mai 1991, article 7, dotation devant « contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de ressources et supportant des charges élevées. Appelée DSU-CS depuis la loi 2005-32 du 18 janvier 2005 dite de programmation pour la cohésion sociale, par commodité de langage, on continuera dans le corps du texte à faire référence à la DSU pour parler de la DSU-CS.

² Lettre de saisine : voir annexes.

³ Articles 72 à 72-2 de la Constitution.

LE PRÉALABLE NÉCESSAIRE : une bonne information sur les politiques urbaines et sociales des communes et des agglomérations.

Pour répondre à une interpellation régulière du Parlement sur le manque d'informations des effets de la DSU sur les politiques publiques menées au profit des quartiers en difficulté, le CNV souhaite le renforcement de l'information.

Il constate en effet que les élus locaux sont sollicités pour produire des rapports concernant d'une part l'utilisation de la DSU, d'autre part le déroulement des politiques engagées dans les ZUS⁴, enfin l'évaluation des actions engagées dans le cadre de l'exécution des CUCS⁵... Largement redondants, ces rapports ne sont pas toujours coordonnés, voire difficilement exploitables, et peuvent souffrir de mauvaises interprétations des résultats.

Aussi, dans un souci de rationalité, le CNV propose de formaliser un rapport-type pouvant servir à synthétiser l'ensemble de ces trois rapports en un seul et d'outil pour le débat annuel sur les politiques urbaines et sociales concernant les quartiers sensibles des communes ou des agglomérations. Une sélection des indicateurs les plus pertinents, doublée, le cas échéant, d'une synthèse de ces débats, permettrait, via l'observatoire des ZUS, de répondre à la demande du Parlement.

1- Une DSU plus efficace : une DSU plus concentrée

En créant la dotation de solidarité urbaine, le législateur avait conscience que certaines villes avaient à supporter des charges socio-urbaines trop importantes au regard du produit fiscal qu'elles étaient en mesure de mobiliser. Aussi a-t-il prévu de faire jouer la solidarité entre ceux qui bénéficiaient d'une richesse fiscale et dont les charges socio-urbaines étaient bien en deçà de la moyenne nationale, au profit des villes qui, à l'inverse, manifestaient une pauvreté fiscale structurelle et des charges socio-urbaines beaucoup trop lourdes, par une dotation de solidarité constituant le cœur de la dotation globale de fonctionnement. Si la DSU a relativement bien joué son rôle les premières années de sa mise en place, par la suite, les écarts entre les villes les plus riches et les plus pauvres se sont considérablement accrus. La récente réforme des critères de répartition de l'enveloppe de la DSU réalisée par la loi du 18 janvier 2005, dite loi Borloo II, a permis, grâce au doublement de l'enveloppe de la DSU, d'opérer un certain rattrapage notamment au profit des villes les plus pauvres.

Même si ce rattrapage a permis d'éviter une dégradation des écarts de richesse entre les villes les plus riches et les plus pauvres, il n'a pas pour autant permis une réduction définitive des inégalités de situation.

1.1- 2009 sera une année-charnière pour la politique de la ville

En 2009, la progression globale de l'enveloppe de la DSU arrivera à son terme au moment même où les contrats urbains de cohésion sociale parviendront à mi-parcours et devront faire l'objet d'une évaluation susceptible d'aboutir, le cas échéant, à un réajustement des objectifs comme des moyens ; et ce, au moment où la plupart des

⁴ Zones urbaines sensibles.

⁵ Contrats urbains de cohésion sociale.

Programmes de Rénovation Urbaine (PRU) qui ont été engagés généreront les actions d'accompagnement les plus coûteuses. En conséquence, le Conseil national des villes propose d'engager une réflexion approfondie sur la mise à jour des objectifs de la DSU qui est une source principale du financement de la politique de la ville.

Pour concentrer les crédits de la DSU sur les communes ayant les plus faibles ressources et ayant à gérer des quartiers avec charges socio-urbaines lourdes, le CNV souhaite rendre la DSU plus discriminante : en effet, elle concerne aujourd'hui 75% des communes de plus de 10 000 habitants, mais, par ailleurs, ne s'adresse qu'à 10% des communes comprises entre 5 000 à 10 000 habitants.

La performance de la dotation de solidarité urbaine devient donc une question incontournable. Selon la réponse qui y sera apportée, dépendront la réussite ou l'échec des engagements contractuels pris de part et d'autre par l'État et les communes ou les intercommunalités dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale.

1.2- Moderniser la DSU pour redonner des moyens nouveaux pour les politiques urbaines et sociales des communes et de leurs groupements

Si la réforme de la DSU introduite par la loi 2005-32 du 18 janvier 2005 dite de programmation pour la cohésion sociale a rendu la dotation de solidarité urbaine plus performante dans sa répartition, elle n'a cependant pas permis de rénover les critères qui rendent les villes éligibles à cette dotation.

Le CNV suggère que soient rapidement étudiés plusieurs éléments qui ont d'ores déjà guidé sa réflexion :

1.2.1- Un meilleur ciblage par rapport à la situation des quartiers d'exclusion sociale

Nombre de communes percevant la DSU n'ont pas à supporter de charges socio-urbaines qui puissent être considérées comme particulièrement lourdes. Ces communes ne relèvent donc pas d'une géographie prioritaire, même rénovée. Leur éligibilité à la DSU est seulement due à l'extrême faiblesse de leur potentiel financier⁶. Le CNV pense qu'il convient de resserrer la solidarité urbaine sur les celles des villes qui ont des charges et peu de ressources et d'appeler les solidarités financières pour les communes sans charges par une rénovation de la dotation nationale de péréquation (DNP)⁷. Aujourd'hui, le double critère ZUS/ZFU introduit une complexité excessive dans le calcul de la DSU.

Cette approche ouvre la question de la référence à un zonage. Le CNV est d'avis de maintenir un critère de zonage qui permettrait par ailleurs la simplification de l'équation d'éligibilité. Le zonage retenu serait défini par un indicateur construit sur le modèle de l'indice PRV⁸ qui a défini les Zones de rénovation urbaine (ZRU).

En définitive, le zonage doit faire l'objet d'une actualisation périodique : c'est une nécessité de plus en plus pressante.

1.2.2- Le choix entre allocataires et logements sociaux

Les deux critères sont fortement corrélés. Le fait de prendre en considération le nombre d'allocataires plutôt que celui, *stricto sensu*, des logements sociaux, permettrait d'approcher au plus près la réalité sociologique des villes dont les charges socio-urbaines sont supérieures à la moyenne nationale et, ce faisant, de concentrer cette dotation sur les villes qui en ont le plus besoin.

⁶ Potentiel financier : il intègre la dotation forfaitaire et le potentiel fiscal, ce dernier étant déterminé par l'application aux bases communales de quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune d'elles.

⁷ La DNP est un ancien fonds de péréquation introduit dans la dotation globale de fonctionnement des communes.

⁸ Pacte de relance pour la ville.

1.2.3- Le revenu des ménages

L'indicateur du revenu des ménages est l'indicateur le plus représentatif des charges socio urbaines que doit supporter la ville. Il est trop peu pondéré puisqu'il rentre seulement à hauteur de 10 % de l'indice synthétique de la DSU. Sa revalorisation permettrait de mieux répondre aux besoins financiers des villes qui supportent et soutiennent une offre de services publics sociaux supérieure à la moyenne nationale des autres villes comparables.

1.2.4- Une meilleure prise en considération de l'effort fiscal demandé aux ménages

Aujourd'hui ce critère est actuellement plafonné à 1,3. Ce plafond correspond au niveau moyen d'effort fiscal⁹ de l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants alors que la moyenne des villes comportant des ZUS est de 1,46. Le relèvement du plafond aurait pour effet d'assurer une répartition plus équitable de la DSU. Les villes qui sont contraintes d'exercer une pression fiscale sur leurs contribuables (au-delà de 2) sont pénalisées par ce critère de répartition qui joue l'effet d'une sorte de « double peine » pour les villes à faibles bases fiscales.

2- Relancer le chantier de la réforme de la fiscalité locale et adapter la péréquation à ce nouveau contexte

Les bases de la fiscalité locale sont très inégalement réparties sur le territoire national et tout le monde s'accorde pour considérer que son assiette est frappée d'obsolescence autant que les systèmes de péréquation qui visent à en corriger les effets. La réforme de la fiscalité locale est donc une des conditions *sine qua non* de la performance des systèmes de péréquation financière. Mais la crainte des bouleversements financiers, inhérents à une modification importante du système, empêche toute évolution significative. Il faut donc sortir de l'immobilisme qui pénalise au premier chef les communes qui disposent pour une large part de territoires d'exclusion.

Or, un avis récent du Conseil économique et social, et le rapport qui l'accompagne, démontrent qu'il est possible de réaliser une réforme en profondeur sans bouleverser les équilibres financiers actuels, c'est-à-dire en assurant à chaque catégorie de collectivités locales un niveau de recettes comparables, tout en garantissant, à chaque catégorie de contribuables, ménages et entreprises, une égale pression fiscale. Dans la maquette intégrée à ce document pour servir de base aux discussions à venir, sont évoquées une nouvelle répartition des pouvoirs fiscaux locaux, les péréquations futures envisagées, ainsi que les transitions nécessaires. Sans adhérer forcément à l'ensemble des préconisations techniques indiquées dans ce rapport, le CNV considère particulièrement utile de poser des principes, d'énoncer des recommandations et d'ouvrir des pistes de réflexion afin de réduire les inégalités primaires en engageant une « nouvelle donne fiscale ».

2.1- La relance de la fiscalité locale

La plupart des acteurs s'accordent sur l'extrême inégalité du système de la fiscalité locale et sur la nécessité de sa réforme.

Sur le plan technique, diverses solutions sont envisageables, mais le consensus pourrait s'établir sur les quatre points de réforme suivants.

⁹ L'effort fiscal est le rapport du produit fiscal de la collectivité locale par rapport à son potentiel fiscal ; il est plafonné à 1,3.

2.1.1- La nécessité d'actualiser les bases.

2.1.2- Une meilleure spécialisation des impôts locaux, car elle rend plus lisibles les responsabilités des collectivités locales.

2.1.3- Un partage entre un financement ménage et un financement entreprise pour chaque échelon de collectivité locale, afin de maintenir, par les ressources, un lien entre le développement économique et le développement « sociétal »

2.1.4- La réduction progressive et négociée des financements fiscaux en provenance de l'État, car ils vont à l'encontre du principe de consentement des citoyens vis-à-vis de l'impôt.

Dans ce nouveau cadre à construire de manière partenariale, la réforme de certaines dispositions techniques fait déjà, *a priori*, l'objet de consensus assez larges, comme la remise à plat des valeurs locatives (sur la base de la valeur vénale des biens ?), la révision en profondeur de l'imposition économique (spécialisation, éco-taxes...), la réforme des bases de la taxe professionnelle... D'autres propositions devront, le cas échéant, être mises en débat, notamment la révision des bases des impôts des ménages. La recherche de simplification, la transparence et la facilité de compréhension par le plus grand nombre, doivent être intégrés impérativement parmi les objectifs à poursuivre dans la conduite de cette réforme qui ne peut être que phasée et progressive sur le long terme.

2.2- L'adaptation de la péréquation à ce nouveau contexte

Il faut proposer que les dotations de solidarité de la DGF¹⁰ soient mieux spécialisées, que la DSU et la DSR¹¹ soient mieux ciblées, et que la DNP¹² prenne en charge les déficits des ressources, éventuellement en assurant aux communes un plancher de ressources permettant l'application de l'article 72 de la Constitution.

3- Mieux coordonner les solidarités financières et territoriales

L'obsolescence du système fiscal local et le système de péréquation, mis en place pour corriger les effets particulièrement inégalitaires du premier, ont créé une complexité telle que les dispositifs de péréquation ont aujourd'hui atteint leurs limites : il faudrait 60 ans pour atteindre une situation équilibrée.

Les dernières analyses du Plan rapportent que sans coordination générale, les dispositifs de péréquation et de correction des inégalités financières entre les territoires ne corrigent que 30% de celles-ci, que cette péréquation soit verticale, c'est-à-dire réalisée par l'État, ou bien horizontale, c'est-à-dire opérée sur le territoire d'une collectivité ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

Il convient donc de coordonner entre eux ces systèmes de solidarité afin de parvenir, au moindre coût et au plus près des objectifs politiques affichés par la Constitution, à un système péréquisiteur plus performant.

¹⁰ Dotation globale de fonctionnement.

¹¹ Dotation de solidarité rurale.

¹² Dotation nationale de péréquation.

3.1- Des solidarités territoriales trop insuffisantes

La loi de juillet 1999, portant simplification de la coopération intercommunale, a prévu, autant pour les communautés d'agglomération que pour les communautés urbaines, la possibilité de mettre en place un système de redistribution du produit de la fiscalité économique locale mise en commun dans le cadre communautaire.

Cette dotation de solidarité communautaire (DSC¹³), obligatoire pour les communautés urbaines, facultative pour les communautés d'agglomération, participe d'une certaine redistribution, mais elle a surtout une dimension politique et symbolique. En effet, elle ne participe pas à la nécessaire intégration communautaire qui passe par le transfert des charges communales dans le budget communautaire, ainsi que par la création de nouveaux services et/ou de nouvelles missions, rendus financièrement possibles à l'échelle de l'agglomération. Même si la plupart des budgets communaux sont ainsi allégés de certaines dépenses structurelles, des dispositions particulières sont à prévoir pour celles des communes les plus pauvres qui sont susceptibles de ne pas être en mesure de faire face, le cas échéant, à l'ensemble des dépenses qui leur incombent.

Néanmoins, s'agissant de l'organisation de l'intercommunalité dans la région Île-de-France, des solutions adaptées à la réalité contrastée des territoires doivent être recherchées. Il s'agit, dans ce domaine, de surmonter les incohérences, voire les injustices, en concertation avec les acteurs concernés.

Une autre étude de la même équipe du Plan, portant sur une dizaine de grands EPCI¹⁴ a d'ailleurs confirmé que les bénéficiaires de la solidarité résultant de la dépense partagée sont capables de réduire les écarts de pouvoir d'achat entre les communes dans une proportion de 35 à 45%.

Cette première péréquation « locale » devrait permettre à la solidarité nationale d'intervenir de façon plus coordonnée en application du principe de subsidiarité qui veut qu'une compétence soit exercée au niveau le plus adapté. En l'occurrence, la performance de la péréquation voudrait que la solidarité territoriale de péréquation agisse en amont de la solidarité nationale et de ses systèmes de péréquation.

3.2- Une solidarité nationale qui s'appuie sur les territoires de projet.

Aujourd'hui, la solidarité nationale intervient en premier par le biais des dotations et transferts, sans évaluation réelle des besoins des territoires. Les autres acteurs complètent par la suite dans le plus grand désordre.

Si l'on établit une relation avec l'effet de solidarité, provoqué par les dotations — réduction de 40% des écarts —, force est de constater que le besoin résiduel de solidarité, de l'ordre de 15 à 25% dans ce genre de situations, est à portée de réforme. En s'inspirant de ce modèle, et par souci d'articuler de manière optimale les interventions financières territoriales, c'est-à-dire, « au bon moment », « au bon niveau » et « dans le bon ordre », le CNV suggère de modifier structurellement le mode d'exercice de la péréquation en organisant d'abord la solidarité entre les communes à partir des agglomérations et en complétant ensuite les écarts restants par des concours de l'État.

A condition que les groupements soient bien constitués au départ, c'est-à-dire qu'ils aient une taille suffisante et une structure budgétaire qui ne soit pas déséquilibrée, un tel dispositif aurait assurément un rendement plus performant que celui actuellement en vigueur et permettrait de générer des transferts au profit des villes ou des EPCI aux besoins financiers les plus avérés.

¹³ Il est éminemment regrettable qu'une disposition récente prive la DSC d'une part importante de son efficacité, car cette péréquation de proximité constitue un modèle d'égalisation des écarts très puissants à l'échelle des groupements.

¹⁴ Etablissement public de coopération intercommunale.

En outre, l'intercommunalité étant un territoire de projet, ce système permettrait de placer la réduction des écarts sociaux entre les territoires au cœur même du système de la gouvernance communautaire.

4- Actualiser à période régulière la géographie prioritaire de la politique de la ville.

La constitution des zonages dans le cadre de la géographie prioritaire a fait l'objet, au moment de leur mise en place, de discussions et de débats sur la base de critères plus ou moins objectifs et qui varient dans le temps. Par ailleurs, les effets des politiques publiques et des dispositifs spécifiques ont pu, ici ou là, modifier positivement les situations originelles. À l'inverse, dans d'autres cas de figure, des processus de paupérisation ont pu gagner des territoires jusque-là épargnés (centres villes par exemple) ou qui n'avaient pas été comptabilisés à l'origine comme quartiers sensibles. De plus, les effets attendus des démarches des projets de rénovation urbaine (PRU), lancés par l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) devraient pouvoir conduire certains quartiers ou certains morceaux de quartiers, à sortir de la géographie prioritaire et à revenir au droit commun.

Le suivi et la coordination de l'ensemble des actions entreprises doivent pouvoir être saisis dans le cadre de l'observatoire des ZUS et être mobilisés en permanence pour actualiser, en temps réel, la géographie prioritaire. De la confiance dans ce dispositif dépend pour une bonne part la réussite des réformes à entreprendre impérativement.

Ceci pourrait permettre également de simplifier les critères d'éligibilité et de répartition de la DSU.

Les 10 propositions du CNV

L'équité au service de la performance de la DSU

1^{ère} proposition

Faire de la solidarité financière un temps fort du débat politique national et local.

Chaque année, le Parlement comme les assemblées locales bénéficiaires de la dotation organisent un débat public qui présente une évaluation des politiques publiques menées dans le cadre de la solidarité au profit des quartiers prioritaires des communes concernées comme de leurs groupements.

2^{ème} proposition

Assurer à toutes les communes un minimum de ressources en référence à un indicateur moyen.

Conformément à l'article 72-2 al. 5 de la Constitution qui dispose : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales », il s'agirait, au-delà des intentions affichées et constamment réaffirmées, de définir un plancher de ressources avec un objectif précis de réduction des écarts, échéancé dans le temps.

3^{ème} proposition

Doubler le poids de la solidarité financière à enveloppe constante.

En 2006, les concours de solidarité de la DGF (DSU, DSR et DNP) représentent moins de 15% de l'enveloppe totale. La dernière étude du Commissariat général au Plan¹⁵ a montré que la correction des écarts de situation financière entre les communes était de l'ordre de 40%. La mise en œuvre de cette proposition s'appuie sur le prolongement pour dix années supplémentaires du prélèvement préalable de 200 millions d'euros sur l'accroissement de l'enveloppe globale de la DGF des communes au profit de la DSU, DSR et DNP. Le maintien de ce dispositif permettra de porter à 30% la part des concours de solidarité au sein de la DGF.

4^{ème} proposition

Renforcer la spécialisation des dotations de solidarité par une simplification des critères d'éligibilité.

La DSR a vocation à soutenir les communes ayant à supporter par exemple des charges spécifiques de centralité, et la DSU à soutenir les communes ayant des charges socio-urbaines particulièrement lourdes. La DNP ayant vocation, quant à elle, à réduire les écarts de ressources fiscales.

5^{ème} proposition

Concentrer les crédits de la solidarité sur les communes qui en ont le plus besoin.

Les trois quarts des communes de plus de 10 000 habitants perçoivent la DSU, 90% des communes rurales perçoivent la DSR : le rendement de la péréquation s'en trouve donc profondément affecté en termes de résultats. Une meilleure concentration de la DSU (comme de la DSR) est un gage d'efficacité des concours de l'État.

6^{ème} proposition

Actualiser la géographie des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Cette géographie a été arrêtée en 1995 sans avoir été revue depuis. Dès lors la dotation de solidarité faisant référence à cette géographie prioritaire, il revient au législateur de l'actualiser périodiquement.

¹⁵ « Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales », Commissariat général du Plan, 2004, Étude réalisée par Guy GILBERT, professeur à l'ENS Cachan et Alain GUENGANT, directeur de recherche au CNRS.

Coordonner les solidarités

7^{ème} proposition

Permettre l'application du principe d'égalité basé sur l'article 72-2 de la Constitution.

L'application de ce principe implique de mesurer les écarts de situation entre les villes et leurs moyennes de référence, de telle sorte à les assortir d'objectifs de réduction individuels ville par ville.

8^{ème} proposition

Réformer la fiscalité locale est indispensable pour lutter contre les inégalités territoriales.

Tout le monde s'accorde pour convenir de l'iniquité des bases fiscales locales qui ont récemment été révisées et qui n'a fait l'objet d'aucune application. Par ailleurs, la dernière réforme de la taxe professionnelle pose un sérieux problème pour le devenir de nombre d'intercommunalités ou pour celles qui auront à se constituer dans les années qui viennent.

9^{ème} proposition

Favoriser les solidarités fiscales territoriales.

À l'instar du Fonds de Solidarité de la Région Ile-de-France (FSRIF), généraliser dans toutes les régions qui le peuvent, un mécanisme de péréquation comparable : il s'agit de faire en sorte que la loi facilite une péréquation horizontale entre les communes fiscalement riches et les communes fiscalement pauvres, la région accompagnant cette redistribution territoriale de proximité dont les effets péréquateurs sont puissants.

10^{ème} proposition

Renforcer les solidarités locales en privilégiant l'échelon communautaire.

Les politiques de rénovation urbaine et de développement doivent pouvoir s'appuyer sur un système de solidarité suffisamment intégré pour ne pas faire supporter aux seuls budgets communaux des villes les plus fragiles, les charges de la rénovation et de la transformation urbaine et sociale. Cette solidarité trouve une bonne part de sa solution par un transfert des dépenses à l'échelon intercommunal.

À cet égard, le CNV encourage l'achèvement de la couverture du territoire national par des intercommunalités de projet. Il appelle à ce que progressivement une répartition de la solidarité nationale s'opère à l'échelle des agglomérations.