

# TRAIT

# d'Union

# ENTRE

Ressources  
& Territoires

Pays  
et Quartiers  
d'Aquitaine

Publication commune des Centres de ressources «politique de la Ville» midi-pyrénéen et aquitain

n° 2 - juin. 06

Agen

20.09.05

Séance  
INTERREGIONALE  
d'Information



## LA RÉFORME DE LA DSU-CS



**Patrick JOYEUX,**  
"expert" des questions de  
finances locales à la DIV

Synthèse de l'intervention de P. JOYEUX  
par H. CASTELLI (PQA),  
publiée après validation de l'intervenant

**"O**n aurait pu faire cela dehors, tellement il fait beau !". Les premiers mots de Patrick Joyeux situent le ton général de sa conférence : directe, didactique et dynamique. Ce spécialiste des finances locales à la DIV, sait mieux que quiconque évoquer les aspects stratégiques d'une réforme qui interpelle, celle de la Dotation de Solidarité Urbaine - DSU. Après des passages remarquables à la DGCL et dans les villes nouvelles, Patrick Joyeux a su, patiemment, affiner un argumentaire "technique et politique" qui a rencontré la volonté de

## ÉDITO

Nouveau format favorisant une nouvelle diffusion pour Trait d'Union, désormais relooké afin d'expérimenter un espace d'information et d'échanges entre les usagers des deux centres de ressources du "sud-sud-ouest" : Ressources & Territoires en Midi-Pyrénées et Pays et Quartiers d'Aquitaine. Diffusé également sur internet, ce bulletin interrégional rend compte de sujets qui intéressent les acteurs des deux régions et des deux Centres de ressources.

Ce numéro ne choisit pas la facilité en abordant, ou plutôt en effleurant, un problème de fond : "la solidarité financière entre les territoires". Sujet qui ne tombe pas du ciel. La récente "réforme de la DSU-CS" exposée et commentée par Patrick JOYEUX à Agen lors d'une conférence inter-régionale co-organisée par R&T et PQA, questionne cette articulation sous l'angle de la politique de la Ville.

Bonne lecture et à (très) bientôt.

réforme de la DIV, des ministres de la Ville, de l'Intérieur et du Budget. L'objectif était clair : ajuster la mécanique de la DSU, pour la rendre plus percutante.

**Ce nouveau système de péréquation frappe plus juste, plus fort et plus longtemps.** Avec l'ancienne DSU qui "réduisait les écarts à dose homéopathique, il aurait fallu des décennies pour obtenir des effets significatifs" en termes de remise à niveau financière des communes aux quartiers les plus fragilisés.

## Clic-clac



### DSU et politique de la Ville

**S**i aujourd'hui la dotation est concentrée sur un nombre réduit de communes (une centaine cette année, environ 400 au terme de la réforme), celles qui le sont, bénéficient d'une dotation nettement supérieure et quasiment garantie *ad vitam æternam*.

En effet, comme nous le confirmait récemment un maire d'une commune concernée, *"voir sa DSU augmenter de façon significative n'est pas très rassurant ; c'est, en creux, un indicateur objectif de la fragilité sociale et économique de son territoire : plus ça va mal, plus la DSU augmente !"*.

**S'intéresser à la réforme de la DSU, c'est s'intéresser à l'avenir de la politique de la ville.** Allons-nous vers une répartition des rôles plus affirmée ? Aux collectivités, le financement des actions sociales de proximité, grâce notamment à l'apport de la DSU, aux contrats de ville, des actions structurantes co-financées par l'État, les conseils généraux et régionaux. Renommés ou pas renommés **d'ici à 2006, les Contrats de Ville seront à terme, vraisemblablement "fondus" dans un contrat plus global, au niveau de l'agglomération.**

Dans les années qui viennent, on va sans doute changer de méthodes de contractualisation, avec *"un État qui recentre son activité, pour ne plus disperser ses interventions"*.



### Pour mémoire

C'est la loi du 13 mai 1991 qui a institué la **Dotation de Solidarité Urbaine**.

Les règles qui président à l'identification des collectivités bénéficiaires et au montant de leurs attributions ont été modifiées par la **loi du 31 décembre 1993** portant réforme de la Dotation Globale de Fonctionnement, et par la **loi du 26 mars 1996** portant diverses dispositions relatives aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales.

La loi de programmation pour la Cohésion Sociale et la loi de finances pour 2005 ont réformé la DSU, désormais dénommée **Dotation de Solidarité Urbaine et de Cohésion Sociale (DSU-CS)**.

Cette réforme a un double objectif :

- **accroître fortement l'enveloppe globale de la DSU ;**
- **la concentrer sur les communes prioritaires en termes de politique de la ville** (titulaires de Zones Urbaines Sensibles et de Zones Franches Urbaines).

En revanche, et sous cette réserve, elle n'a pas modifié les critères internes de répartition (maintien de l'indice synthétique), **sinon que la notion de potentiel financier a été substituée à celle de potentiel fiscal.**

## Le “paysage” dans lequel s’inscrit cette réforme

**O**n peut constater que tous les 10 ans, un mouvement de réforme des finances locales se met en oeuvre. “*Quand plus personne n’y comprend rien*”, on cherche à rationaliser, à rendre cohérents les divers ajustements successifs.

Depuis quelques années, c’est le Comité des finances locales qui donne le “la”. “*Le rapport du CFL a planté le décor*” précise Patrick Joyeux. Sur la base de ses propositions, un plan gouvernemental en 2 volets a émergé en 2002.

**Le 1er volet (LFI 2004) a lancé les bases d’une “approche plus globale, plus lisible et plus facile à piloter” avec “une nouvelle architecture pour les dotations de l’État”.** La DGF rassemble désormais toutes les “dotations éparses”, et les dotations de péréquations, qui ne sont plus considérées comme un solde dans les répartitions de l’enveloppe DGF, sont stabilisées dans leur progression annuelle.

**Le 2ème (LFI 2005) a abordé la réforme des dotations ... et là les choses se gâtent.** La nouvelle dotation forfaitaire abandonne sa référence historique et compensatoire à une fiscalité locale disparue : la patente, pour se répartir de manière égalitaire en fonction de la popu-

lation et de la superficie de chaque commune. C’est en quelque sorte un RMI des communes qui se met en place. Mais la nécessité de protéger les équilibres budgétaires des communes laisse subsister en parallèle un fort concours de compensation qui atténue d’autant les effets de réduction des disparités de ressources entre les communes.

Ce 2ème volet de la réforme a renouvelé l’indicateur de ressources des collectivités sous la forme de potentiel financier ; et a modifié deux des trois concours de solidarité de la DGF des communes : la DSU et la DSR.

Dans ce contexte, la DIV a conduit sa réflexion en prolongement des conclusions du rapport du Commissariat Général du Plan analysant les effets péréquateurs des dotations perçues par les collectivités locales. Le constat des déséquilibres est accablant. Dans un système budgétaire où la capacité de dépenser est conditionné au volume des ressources fiscales, l’offre d’équipements et de services publics par les communes est particulièrement mal répartie.

## Lexique

**CFL** : Créé en 1979, le Comité des Finances Locales a pour objet de défendre les intérêts des collectivités locales sur le plan financier, et d’harmoniser leur point de vue avec celui de l’Etat.

**DGCL** : La Direction Générale des Collectivités Locales constitue le lien administratif et technique privilégié entre l’État et les collectivités locales.

**DGF** : La Dotation Globale de Fonctionnement, créée en 1979, est la plus importante contribution de l’Etat aux collectivités. Elle s’élève à 37 114 millions d’euros en 2005. Bénéficiant aux commu-

nes, aux groupements de communes à fiscalité propre, aux départements et - depuis le 1er janv. 2004, aux régions, celles-ci peuvent l’employer librement.

**LFI** : La Loi de Finances Initiale détermine, pour un exercice (année civile), la nature, le montant et l’affectation des ressources et des charges de l’Etat, ainsi que l’équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Celle-ci peut être modifier, en plein exercice, par les lois de finances rectificatives.

**Potentiel fiscal** : Le potentiel fiscal d’une collectivité est un indicateur utilisé pour comparer la

richesse fiscale potentielle des collectivités les unes par rapport aux autres. Il est égal à la somme que produiraient les 4 taxes directes locales si l’on appliquait aux bases d’imposition de ces quatre taxes le taux moyen national d’imposition de chacune de ces taxes.

**Potentiel financier** : Le potentiel financier s’est substitué en 2005 au potentiel fiscal pour la répartition des dotations de péréquation. Concrètement pour les communes, le potentiel financier conduit à ajouter le montant de la dotation forfaitaire au potentiel fiscal jusqu’ici utilisée.

## “ Un effet lourd est recherché ”

**P**ar la faiblesse de sa masse (635 millions d'euros en 2004, à comparer aux 13 459 millions d'euros de la dotation forfaitaire) la DSU n'a qu'un faible effet redistributeur. La première mesure de la réforme a organisé le doublement de l'enveloppe en 5 ans. 120 millions d'euros seront prélevés chaque année sur l'accroissement de la DGF des communes et des groupement dont l'évolution est indexée sur l'évolution des prix et sur le PIB.

La seconde mesure a été de flécher la dotation au profit des communes à faibles ressources qui supportaient les plus fortes charges socio-urbaines, et ce sans toucher aux critères d'éligibilité des communes. Ce sont les communes de la géographie prioritaire de la ville qui ont été ciblées, celles portant les ZUS. Pour calculer la nouvelle dotation, deux indicateurs “très puissants” ont été ajoutés à la formule, en référence à deux fois le taux de population en ZUS et au taux de population en ZFU.

Accompagné d'une garantie de progression minimale de 5% chaque année, ce mécanisme a été voté à l'unanimité tant au Sénat qu'à l'Assemblée.

Les résultats sont probants : **sur les 702 communes éligibles de plus de 10 000 habitants, 116 ont connu dès 2005 une augmentation très significative de leur DSU, supérieure au 5 % garantis.** Avec des pointes à 170 %, voire 250 % dans nos régions !

**“Comme les recettes gouvernent le budget des communes, il s'agit ici de permettre à ces collectivités locales de recoller à un niveau normal”** et ainsi **“d'apporter à tous ses citoyens un niveau de services et d'équipements publics de proximité comparable au reste du territoire national”** ... Et ce, conformément à l'article 72-2 de la Constitution selon lequel **la loi prévoit les dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités locales.**

En contrepartie la loi a prévu que les maires des communes rendent compte de l'utilisation des crédits de la DSU, et que par ailleurs ils rendent compte des politiques menées lorsqu'ils ont à gérer une ou plusieurs ZUS. Une circulaire rappellera aux élus locaux ces obligations et proposera la fusion de ces deux rapports dont l'exploitation nationale sera confiée à l'observatoire national des ZUS.

Les villes de plus de 200 000 habitants ne bénéficient pas de l'application des nouveaux critères. Elles ne sont pas dans la situation des villes moyennes pour lesquelles ces mesures ont été ciblées, même si certaines peuvent avoir des fragilités financières.



### Pour recapituler

Nous avons retenu, de la riche conférence de Patrick Joyeux, **4 points a priori essentiels** :

- Les ajustements de la DSU, introduits par l'article 135 de Loi de programmation pour la Cohésion Sociale (2005), s'inscrivent dans un mouvement plus général, qui cherche, depuis la LFI de 2004, à **moderniser, à adapter “les finances locales”**.
- La nouvelle DSU va progresser de **120 millions d'euros par an jusqu'en 2009**. De 600 millions en 2004, elle va passer à 1, 2 milliards en 2009.
- La nouvelle DSU met fin *“à un système qui saupoudrait trop”*. En ciblant désormais les villes, dont l'écart entre *“les ressources et les charges est trop fort”*, cette réforme pousse vers une *“égalité de moyens entre les collectivités locales”*, conformément *“au nouveau principe constitutionnel de solidarité, article 72-2 de la constitution”*.
- Malgré son apport, cette réforme est *“contestée”* sur 2 aspects qui se rejoignent : il est difficile pour certains d'admettre que *“des dotations, libres d'emploi des collectivités locales, puissent être fléchés sur un zonage\*, qui plus est contestable”*.

\* Le zonage des zones urbaines sensibles a été introduit par le législateur fin 1996, début 1997 (Pacte de Relance pour la Ville).

## Réforme de la DSU : suites et fin ?

**C**e dispositif peut être jugé, et certains ne s'en privent pas, comme trop discriminant. "Répartir 120 millions d'euros entre 116 communes de plus de 10 000 habitants, c'est assez inhabituel et ça attire logiquement le regard des élus. Deuxièmement, **les crédits de la DSU sont destinés à la remise à niveau des ZUS ; or les dotations globales et forfaitaires de l'Etat sont, par principe depuis la décentralisation, libre d'emploi.** Enfin, le zonage sur lequel s'appuie cette mécanique est contestable. Il présente effectivement des manques et des excès."

Sur le premier point, il faut noter que "le système est progressif, et qu'il y a aura de plus en plus de communes qui verront leur DSU augmenter". Pour les communes sans ZUS, la DIV a proposé au ministre de l'Emploi, du Logement et de la Cohésion sociale de réformer la carte des ZUS en profondeur. "La liste est statique, et ce n'est pas bien". Des réflexions sont en cours pour définir des critères de sensibilité, représentatif de la dégradation des quartiers. L'enjeu ? "Récupérer les oubliés", les communes qui connaissent des problèmes comparables aux actuelles ZUS.

"Les ZUS actuelles présentent, quant à elles, une réalité et ne devraient pas connaître de bouleversements irrémédiables."

Pour les communes qui "rencontrent des problèmes de recettes fiscales mais n'ont pas de quartiers labellisés ZUS, il serait préférable que leur situation soit gérée ailleurs, hors DSU" commente Patrick JOYEUX. Pour conclure sur 2006, "les sortants de la DSU de 2005" connaîtront une "prolongation de leur dotation de sortie, et les communes de plus de 200 000 habitants seront réintroduites".



### Pour finir

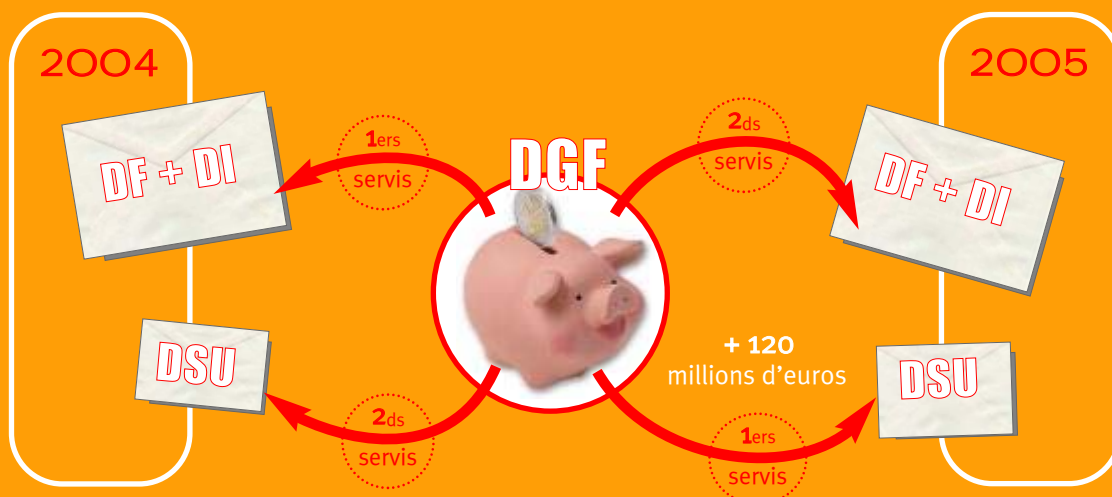
Merci à Patrick Joyeux de nous avoir emmené si loin, si loin du caractère aride et "techno" des finances locales, qui racontées ainsi peuvent devenir "très drôles et surtout ô combien stratégiques".

Ainsi, "il faut quelques fois être un peu sioux pour faire avancer certains dossiers !", conclut notre visage pâle préféré ...

## Illustration

### Les fils techniques de la réforme ...

Les dotations de solidarité (DSU + Dotation de Solidarité Rurale) proviennent de la tirelire DGF. Jusqu'à présent à l'intérieur de cette tirelire annualisée, on prélevait d'abord la Dotation Forfaitaire (attribuée à chaque commune) puis la Dotation d'Intercommunalité (servie à toutes les intercommunalités). La DSU et la DSR, passaient en dernier, se voyant allouer les sommes restantes. Désormais il sera préempté 120 millions d'euros sur la croissance de la DGF, affectés "d'office" à la DSU-CS.



# Pour aller + loin ...



## Consulter la loi ...

La réforme de la DSU  
a été entérinée dans le chapitre V  
de la Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005  
de programmation pour la cohésion sociale/  
NOR: SOCXo40o145L

## ... mais aussi



→ Le site net de la Direction Générale  
des Collectivités Locales

[www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr)

Pour calculer les différentes dotations de l'Etat  
pour chaque commune. Mais aussi : rapport  
annuel de l'observatoire des collectivités locales,  
le guide de la fiscalité directe locale, le guide bud-  
gétaire communal, départemental et régional  
2005, ..., et plein de choses encore.

→ Le site net de la DIV

<http://i.ville.gouv.fr>

Se référer au second rapport de l'observatoire des  
ZUS - en ligne sur le site - qui aborde le problème  
des finances locales.



## Lire

→ " Les finances des collectivités locales  
en 2005 : état des lieux "

Rapport de l'Observatoire des finances locales /  
RLa Gazette des communes / Cahier détaché n° 2-  
37-1807 / 30 oct. 05

→ " Finances locales : l'impossible réforme "

Collectif / Revue *Territoires* / n° 460 / Sept. 05

→ " Les finances publiques  
et la réforme budgétaire "

Collectif / Coll. Découverte de la vie publique /  
La documentation française / août 05

→ " Finances publiques :  
les finances des collectivités territoriales "

François LABIE / Ed. du CNFPT / 2001

→ " Hermétique, le budget communal ?  
Décortiquer les finances de sa commune "

Collectif / Revue *Territoires* / n° 402-403 / Déc. 99



Centre de ressources midi-pyrénéen pour la politique de la Ville  
9, rue Alex Coutet / BP 1012 / 31 023 Toulouse Cedex  
Tel : 05 62 11 38 34 / Fax : 05 62 11 38 54  
E-Mail : [gjp-rt@wanadoo.fr](mailto:gjp-rt@wanadoo.fr) / Site Net : [www.ressources-territoires.com](http://www.ressources-territoires.com)



Centre de ressources régional sur le développement territorial  
Tour 2000 / 1 A terrasse du Front du Médoc / 33 076 Bordeaux Cedex  
Tel : 05 56 90 81 00 / Fax : 05 56 90 81 01  
E-Mail : [pqa@aquitaine-pqa.fr](mailto:pqa@aquitaine-pqa.fr) / Site net : [www.aquitaine-pqa.fr](http://www.aquitaine-pqa.fr)



est une publication commune  
aux deux Centres de ressources  
Pays et Quartiers d'Aquitaine  
et Ressources & Territoires,

Rédaction : H. CASTELLI (PQA)

Conception & Mise en page :  
D. PASTRE (R&T)

Photos : J. COLLIN & P. TAURAN (R&T)

Responsable de publication :  
Patrick-Yves MATHIEU (R&T)