

RAPPORT DE LA MISSION « PÉRÉQUATION ET POLITIQUE DE LA VILLE »

remis à M. François Lamy,

ministre délégué auprès de la ministre de l'Égalité des territoires et du logement, chargé de la Ville
par M. François Pupponi, député du Val-d'Oise et maire de Sarcelles.

RAPPORT DE LA MISSION «PÉRÉQUATION ET POLITIQUE DE LA VILLE»

remis à M. François Lamy,

ministre délégué auprès de la ministre de l'Égalité des territoires et du logement, chargé de la Ville
par M. François Pupponi, député du Val-d'Oise et maire de Sarcelles.

19 juin 2013

INTRODUCTION

La persistance et la profondeur des inégalités auxquelles demeurent confrontés les habitants des quartiers de la politique de la ville, malgré l'ensemble des efforts déployés par tous ceux qui agissent auprès d'eux, appellent à s'interroger sur la réalité et la répartition des efforts financiers en faveur des quartiers les plus défavorisés à l'échelon intercommunal, dès lors que le principe d'une plus grande solidarité entre communes d'une même intercommunalité a été actée dès 1999.

Plusieurs questions doivent être posées :

- de quels mécanismes de péréquation au niveau national les territoires de la politique de la ville bénéficient-ils ?
- de quels mécanismes intercommunaux de péréquation les territoires de la politique de la ville bénéficient-ils ?
- les EPCI jouent-ils leur rôle dans la réduction des inégalités territoriales ?
- quelle gouvernance des politiques intercommunales en faveur des territoires de la politique de la ville ?

Cette réflexion s'inscrit bien évidemment dans le cadre de la concertation nationale sur la réforme de la politique de la ville et des résultats obtenus dans ce cadre relatifs à la géographie prioritaire, à la contractualisation et à la gouvernance locale de la politique de la ville, et au contenu de la politique de la ville.

I/ DIAGNOSTIC

1. Même si les mécanismes de péréquation au niveau national ne visent pas spécifiquement les territoires de la politique de la ville, ces derniers restent bénéficiaires des efforts de solidarité à l'échelle nationale

Objectif de valeur constitutionnelle depuis la révision du 28 mars 2003, la finalité de la péréquation est d'atténuer les disparités entre les collectivités territoriales par une redistribution des ressources en fonction d'indicateurs physiques et financiers. Dans sa décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, le Conseil constitutionnel a précisé que « cette disposition a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité ».

La péréquation se distingue de la politique de la ville par ses objectifs et son public. Son principal enjeu consiste à soutenir les collectivités structurellement défavorisées, c'est-à-dire les collectivités dont les difficultés ne sont pas liées à des choix de gestion des organes locaux. Depuis les années 1990, elle accompagne l'accroissement des compétences locales.

L'objectif de la politique de la ville est quant à lui plus spécifique. D'après l'exposé des motifs de la loi d'orientation et de programmation pour la ville du 1er août 2003, il consiste à « remettre à niveau chacun des quartiers difficiles par des actions sur le cadre de vie et l'habitat et [à] permettre, à chacun de leurs habitants, un meilleur accès à la vie sociale et économique ».

Alors que la péréquation vise à réduire les inégalités entre des collectivités territoriales, la politique de la ville dispose de son propre zonage par quartiers. Les critères retenus pour mesurer les inégalités ne sont par ailleurs pas les mêmes : d'un côté des critères transversaux de ressources – le potentiel fiscal ou le potentiel financier – ou représentatifs de charges d'une collectivité ; de l'autre les critères de chômage, de réussite scolaire, de revenu des ménages.

La péréquation est d'ampleur nationale car tous les niveaux de collectivités – parmi lesquelles les communes en politique de la ville – sont concernés selon des dispositifs et des modalités variés.

1.1 La solidarité nationale en faveur des territoires de la politique de la ville passe aujourd'hui d'une part par des mécanismes généraux de péréquation qui ne visent pas spécifiquement ces territoires, et d'autre part par des dispositifs particuliers dédiés à la politique de la ville.

A la différence de la logique de zonage de la politique de la ville, la péréquation se fait toujours à l'échelle d'une collectivité territoriale aussi petite soit-elle. L'échelon communal – communes et intercommunalité – est donc le niveau pertinent pour mettre l'approche par quartiers en regard de la péréquation.

Les fonds publics consacrés à la péréquation et à la politique de la ville se distinguent par leurs montants, leurs modalités d'emploi et leurs finalités.

A/ Les dotations de péréquation et les fonds de péréquation horizontale ne sont pas des instruments de la politique de la ville mais visent à venir en aide aux collectivités pauvres qui ont des charges importantes.

La péréquation est mise en œuvre de deux façons. Sa dimension « verticale » s'exprime dans des dotations de l'Etat aux collectivités, attribuées de manière différenciée en fonction de critères de ressources et de charges. La péréquation « horizontale » consiste à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées de la même catégorie.

Pour les communes, la péréquation verticale passe par des composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

a) La péréquation au sein de la DGF des communes

La DGF des communes, qui représente 16,5 Md€ en 2012 soit 40 % de la DGF de l'ensemble des collectivités, se compose de différentes dotations ; chacune a ses objectifs et ses modalités de calcul et de répartition propres.

A côté des montants forfaitaires, les dotations de péréquation de la DGF en faveur des communes sont au nombre de trois : la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP).

Trois caractéristiques de ces composantes de la DGF les distinguent nettement de la politique de la ville : la liberté de leur emploi, leurs critères de répartition et leurs bénéficiaires.

Ces dotations sont libres d'emploi.

Toutes ces dotations sont globales et libres d'emploi en raison de leur nature de prélèvement sur recettes. Elles viennent abonder la section de fonctionnement des communes. Le Conseil d'Etat a rappelé dans son avis du 3 juillet 2008 émis à l'occasion de travaux sur un projet de réforme de la DSU que « la procédure du prélèvement sur recettes ne peut être utilisée que pour transférer aux collectivités territoriales des ressources en vue du financement général de leur dépenses [...]. Elle doit donc se traduire par des versements [...] ayant un caractère global et automatique et ne saurait être le support de contributions allouées par l'Etat dans un but déterminé et dans le cadre d'une politique qu'il conduit ».

La notion de contractualisation au cœur de la politique de la ville est donc étrangère aux prélèvements sur recettes. L'Etat ne peut exiger des contreparties ou des garanties dans leur emploi ou affectation.

Ces trois dotations de péréquation ne font pas intervenir la géographie prioritaire dans leurs critères de répartition.

Créée par la loi du 13 mai 1991, la dotation de solidarité urbaine (DSU) a pour objectif de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées (article L2334-15 du CGCT).

Sa répartition se fait selon un indice synthétique représentatif des écarts de ressources et de charges socio-urbaines des communes, calculé par rapport à un ensemble d'indicateurs relatifs au potentiel financier des communes, au nombre de logements sociaux, au nombre des bénéficiaires des prestations logement et au revenu fiscal moyen des ménages (déclarations au titre de l'IRPP). Il permet de classer les communes les unes par rapport aux autres à partir d'un seul indice agrégé.

La loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 avait modifié les modalités de répartition de la DSU en introduisant deux coefficients multiplicateurs proportionnels à la part de population ZUS et à la part de la population située en zone franche urbaine (ZFU).

Mais depuis la loi de finances pour 2009 un nouveau dispositif de répartition à trois étages a été instauré. Ainsi en 2012 :

- les communes éligibles ont perçu une attribution au moins égale à celle de 2011 ;
- les communes classées, en fonction de l'indice synthétique de ressources et de charges, dans la première moitié de la catégorie des communes de 10 000 habitants et plus, soit les 486 premières communes, ont bénéficié d'une dotation égale à celle de 2011 majorée de 1,7 % ;
- les 250 premières communes de la catégorie des communes de 10 000 habitants et plus et les 30 premières communes de la strate des communes de 5 000 à 9 999 habitants ont bénéficié en sus de leur attribution de droit commun d'une «DSU cible». Celle-ci est répartie entre les deux catégories démographiques au prorata de leur population dans le total des communes bénéficiaires.

La géographie prioritaire de la politique de la ville n'intervient donc ni dans les conditions d'éligibilité, ni dans les critères de classement. Depuis l'instauration de la répartition à trois étages, le montant individuel de la DSU est calculé indépendamment de la population située en ZUS ou ZFU : soit le montant est identique à celui perçu par la commune l'année précédente, soit le montant évolue en fonction de l'inflation, soit le montant évolue en fonction de l'inflation et est majoré d'une attribution au titre de la DSU cible.

Certes, pour les communes nouvellement éligibles, la dotation est calculée en fonction de l'indice synthétique, de la population, de l'effort fiscal et des deux coefficients multiplicateurs proportionnels à la population en ZUS et en ZFU. Toutefois rien n'empêche une commune nouvellement éligible à la DSU de bénéficier de cette dotation, même si elle n'a pas de ZUS ou de ZFU. Ainsi en 2012, sur les 43 communes nouvellement éligibles à la DSU, seules 3 communes avaient une population en ZUS ou en ZFU et ont donc bénéficié de ces coefficients multiplicateurs.

Les communes rurales défavorisées bénéficient de la dotation de solidarité rurale (DSR). 34 692 communes y étaient éligibles en 2012 et se sont réparties une enveloppe globale de 892 M€. Elle est constituée de trois fractions en métropole : les fractions « bourg-centre », « péréquation » et « cible » - ajoutée en 2011.

Le montant de la première est déterminé par commune en fonction notamment de la population, de l'écart de potentiel financier par habitant et de l'effort fiscal.

La deuxième est répartie selon des critères de population, de potentiel financier par habitant, de longueur de voirie classée dans le domaine public communal, d'enfants de 3 à 16 ans et de potentiel financier superficiaire.

La troisième est répartie depuis 2008 selon un classement par un indice synthétique qui regroupe l'écart au potentiel financier moyen par habitant et l'écart avec le revenu par habitant moyen.

La dotation nationale de péréquation (DNP) représentait 764 M€ en 2012 et 24 314 communes y étaient éligibles. Sa part principale est répartie en proportion de l'écart relatif entre le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel financier par habitant de la commune. Une majoration est calculée en prenant notamment en compte la population et l'écart relatif avec le potentiel fiscal moyen par habitant.

Ces dotations n'ont pas les mêmes bénéficiaires que les dispositifs de la politique de la ville.

Toutes les communes comprenant une zone urbaine sensible (ZUS) ou un contrat urbain de cohésion sociale (Cucs) ne touchent pas de DSU, de DSR ou de DNP, même si elles sont nombreuses à en bénéficier.

La DSU est attribuée :

- d'une part aux trois premiers quarts des communes de plus de 10 000 habitants, classées chaque année en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges ;
- d'autre part au premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, également classées par un indice synthétique.

De nombreux exemples montrent que la géographie prioritaire de la politique de la ville et celle des communes bénéficiaires de la DSU ne se superposent pas. Ainsi Paris compte neuf ZUS et douze quartiers Cucs hors-ZUS alors qu'elle est 944^e dans le classement DSU. Le zonage de la politique de la ville ne signifie en effet pas que toute la commune concernée est défavorisée. On compte 8 ZUS dans des communes au revenu par habitant supérieur à 17 000 €, notamment à Sceaux, Boulogne-Billancourt, Bourg-la-Reine et Asnières-sur-Seine.

Inversement, 27% des communes éligibles à la DSU-cible ne comptent pas de population en ZUS ou en ZFU. Certaines communes très modestes au titre de leur classement DSU n'ont pas de ZUS : Val-de-Reuil (Eure) est 5^e au classement DSU ; Méricourt et Oignies (Pas-de-Calais), 8^e et 17^e ; Isle-D'abeau, 37^e.

Les communes éligibles à la DSU cible en 2012 et les dispositifs de la politique de la ville

| | Communes n'ayant ni ZUS ni ZFU | Communes n'ayant ni ZUS, ni ZFU, ni Cucs |
|---------------------------------------|--------------------------------|--|
| 280 communes éligibles à la DSU cible | 76 Soit 27% | 24 Soit 8,5% |

Source : DGCL

Si leur corrélation est forte, la logique de répartition de la DSU, en raison de son échelle communale et de son objectif plus large de soutien à l'ensemble des communes urbaines en difficultés, ne correspond donc pas toujours au zonage de la politique de la ville.

La DSR est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants pour tenir compte, d'une part, des charges qu'ils supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales (article L. 2334-20 du CGCT). Sur les 901 communes concernées par la politique de la ville, 333 communes ont perçue de la DSR en 2012. Ceci est d'une certaine manière contradictoire, les caractéristiques de la DSR ne correspondant pas du tout à celles des communes relevant en principe de la politique de la ville. Ce résultat témoigne surtout du fait que le zonage de la politique de la ville ne concerne pas uniquement les grands pôles urbains mais également des communes dans des espaces ruraux qui ont des charges de centralité importantes. Ainsi 310 communes sur 901 communes concernées par la politique de la ville ont moins de 10 000 habitants.

Parmi les communes classées en politique de la ville, 649 ont touché de la DNP en 2012. Les conditions d'attribution prennent notamment en compte l'intensité de l'effort fiscal et le potentiel financier ou fiscal. Sont ainsi éligibles les communes dont le recours à l'impôt est déjà important et qui manquent par-là de marges de manœuvres fiscales. Les communes de la politique de la ville qui ont bénéficié d'une attribution au titre de la DNP en 2012 se caractérisent ainsi par un potentiel financier par habitant inférieur au potentiel financier moyen par habitant de leur strate démographique et par un effort fiscal relativement élevé, c'est-à-dire supérieur à au moins 85% de l'effort fiscal moyen de leur strate démographique.

b) Les fonds de péréquation horizontale en faveur du bloc communal

Parce que les écarts de richesse entre les communes franciliennes sont plus élevés que ceux existant entre les communes françaises en général, le législateur a souhaité créer un dispositif spécifique de péréquation pour la région d'Ile-de-France. Le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF) créé par la loi du 13 mai 1991 a ainsi pour objectif de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines franciliennes supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes.

Ce dispositif, prévu aux articles L.2531-12 à L.2531-16 du code général des collectivités territoriales assure une redistribution entre les communes de la Région Ile-de-France par prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées au profit des communes les plus défavorisées.

La loi de finances pour 2012 a refondu le FSRIF afin de concentrer les ressources de ce fonds sur les communes franciliennes les plus en difficulté. Elle a fixé un objectif annuel de progression des ressources au fonds : pour 2012, 210 M€ ; pour 2013 230 M€ ; pour 2014, 250 M€ ; et pour 2015, 270 M€.

Les critères d'éligibilité ont été simplifiés : toutes les communes de plus de 5 000 habitants peuvent être éligibles si leur indice synthétique de ressources et de charges est supérieur à la médiane des communes de la Région Ile-de-France.

Les modalités de calcul de cet indice ont été modifiées. La définition de cet indice s'appuie désormais sur trois critères mis en œuvre sous forme de ratios pondérés : le rapport entre le potentiel financier moyen par habitant régional et celui de la commune pour 50% de l'indice ; le rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et la proportion moyenne régionale, pour 25% ; le rapport entre le revenu moyen par habitant régional et le revenu par habitant de la commune, pour 25%.

Afin de concentrer le bénéfice des attributions au titre du fonds sur les communes les plus en difficulté, un coefficient multiplicateur (allant de 4 à 0,5) est appliqué à l'indice synthétique ainsi obtenu.

Le *Rapport du gouvernement évaluant les effets péréquateurs des dotations de péréquation verticale et du FSRIF* transmis à l'Assemblée nationale et au Sénat en octobre 2012 a mis en évidence le caractère particulièrement péréquisiteur du fonds suite à la réforme. Le FSRIF en 2012 a permis de réduire de 6,07% les inégalités de pouvoir d'achat entre les communes franciliennes, mesurées à partir d'un indicateur de ressources élargi. En neutralisant l'effet masse, le FSRIF s'avère même 2 fois plus péréquisiteur que les dotations de péréquation verticale. La réforme introduite par la loi de finances pour 2012 a ainsi permis de presque doubler l'efficacité péréquatrice du FSRIF par rapport à 2011.

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été mis en place en 2012. Il constitue le premier mécanisme d'ampleur nationale de péréquation horizontale pour le secteur communal. Cette solidarité au sein du bloc communal se mettra en place progressivement : 150 millions d'euros en 2012, 360 millions d'euros en 2013, 570 en 2014, 780 en 2015 pour atteindre à partir de 2016 et chaque année, 2% des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus d'un milliard d'euros.

Les territoires intercommunaux sont considérés comme l'échelon de référence. La mesure de la richesse se fait de façon consolidée à l'échelon intercommunal par le biais d'un potentiel financier agrégé (PFIA) en consolidant la richesse de l'EPCI et de ses communes membres. Cette approche permet de neutraliser les choix fiscaux des intercommunalités et ainsi de comparer des EPCI de catégories différentes. La comparaison peut également se faire avec des communes isolées.

Le PFIA repose sur une assiette de ressources très large, tirant toutes les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle : sont prises en compte la quasi-totalité des recettes fiscales autres que les taxes affectées ainsi que les dotations forfaitaires des communes. Afin de tenir compte du poids des charges des collectivités dont le niveau par habitant s'accroît en fonction de leur taille, les populations retenues pour le calcul des PFIA sont pondérées par un coefficient logarithmique qui varie de 1 à 2 en fonction croissante de la taille de la collectivité.

Sont contributeurs au FPIC : les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le PFIA/hab est supérieur à 0,9 fois le PFIA/hab moyen constaté au niveau national. La contribution d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée est fonction de l'écart relatif de son PFIA par habitant au PFIA moyen par habitant et de sa population avec un effet progressif. Environ 45 % des ensembles intercommunaux et des communes isolées sont contributeurs.

La somme des prélèvements pesant sur un ensemble intercommunal ou une commune isolée au titre du FPIC d'une année et du FSRIF de l'année précédente ne peut excéder 10 % des ressources prises en compte pour le calcul du PFIA.

Sont bénéficiaires du FPIC : 60 % des ensembles intercommunaux classés selon un indice synthétique, représentatif des ressources et des charges des collectivités, composé de critères simples et applicables à toutes les intercommunalités quelles que soient leur taille et leur situation (rurales ou urbaines). L'indice synthétique est composé à 60 % du revenu par habitant, à 20 % du potentiel financier agrégé et à 20 % de l'effort fiscal agrégé.

Sont également éligibles les communes isolées dont l'indice synthétique est supérieur à l'indice médian. Toutefois tout ensemble intercommunal ou commune isolée qui serait éligible selon ces critères mais qui présenterait un effort fiscal inférieur à 0,5 sera exclu du bénéfice du FPIC. Ceci permet de prendre en compte les efforts que font les collectivités pour mobiliser leurs marges de manœuvre fiscales.

Une fois définie la contribution ou l'attribution d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée, elle sera répartie entre l'EPCI et ses communes membres selon des modalités définies par la loi, et modifiables par l'EPCI à l'unanimité ou à la majorité qualifiée. Au sein d'un EPCI, le fait de demander à toutes les communes de verser une contribution au montant dû par l'EPCI- en tant que contributeur- peut avoir comme conséquence de pénaliser une commune relevant

de la politique de la ville par rapport à d'autres qui n'en relèvent pas ; ceci est certes peut-être surprenant mais confirme que le FPIC n'est pas une dotation de péréquation au titre de la politique de la ville.

Le bilan de la première répartition du FPIC dressé par le Rapport du gouvernement relatif au FPIC transmis à l'Assemblée nationale et au Sénat en septembre 2012 démontre son caractère péréquateur. La redistribution des ressources qu'il opère entre les territoires apparaît équilibrée et pertinente. Le prélèvement se fait sur une base relativement large (47 % des collectivités représentant 54% de la population et 65% du PFI total). Dès sa première année d'existence, le FPIC permet de verser des attributions d'un montant moyen par habitant comparable à celui de certaines composantes péréquatrices de la DGF. Les territoires contributeurs et bénéficiaires sont de nature variée : ruraux, urbains, périurbains, outre-mer. En outre, les analyses réalisées démontrent que les territoires urbains et ruraux les plus fragiles, notamment ceux percevant les fractions « cible » de la DSU et de la DSR, sont très largement bénéficiaires du fonds. La cohérence des mécanismes de péréquation verticale (DGF) et horizontale (FPIC et FSRIF) a également été démontrée. Enfin, les mesures réalisées de l'intensité péréquatrice mettent en évidence l'efficacité du dispositif qui devrait à terme permettre de doubler la performance de la péréquation communale.

Au moment où la mission a remis son rapport, les données relatives à la répartition interne du FPIC, c'est-à-dire les montants des contributions et des attributions pour chacune des communes membres d'un ensemble intercommunal en 2012, n'étaient pas encore disponibles. De ce fait, la mission n'a pas pu approfondir l'analyse de l'impact du FPIC en 2012 pour les communes concernées par la politique de la ville.

B/ Les crédits spécifiques pour les territoires de la politique de la ville sont limités

a) Des crédits budgétaires qui visent spécifiquement les territoires de la politique de la ville.

La politique de la ville est une politique additionnelle visant spécifiquement des territoires considérés comme prioritaires. Elle dispose à ce titre de moyens propres qui viennent compléter les actions menées au titre des politiques de droit commun sur ces territoires et doivent en principe jouer un effet levier sur ces politiques de droit commun. Ces moyens propres, dits « crédits spécifiques », sont aujourd'hui regroupés au sein du programme 147 « Politique de la ville » et constituent donc un complément aux crédits de droit commun : ils ne représentent en effet pas à eux seuls l'intégralité de la capacité d'intervention de l'Etat en faveur des territoires de la politique de la ville. Au-delà des montants spécifiques, il est donc également important d'identifier les crédits de droit commun mobilisés sur les territoires prioritaires afin de mesurer l'effort porté par l'Etat en faveur de ces territoires. C'est l'ambition du document de politique transversale (DPT) « Ville ».

Les crédits territorialisés du programme 147

Les moyens du programme 147 « Politique de la ville » sont en majorité mis en œuvre au niveau local, et concernent principalement les actions réalisées dans le cadre des Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs). Ces contrats conclus à l'origine pour une durée de 3 ans (2007-2009) entre l'Etat (préfet de département) et les communes ou EPCI ont été prorogés jusqu'au 31 décembre 2014. Les crédits déployés en leur sein sont gérés par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Ils ne visent pas à se substituer aux moyens des politiques de droit commun, mais à en renforcer et prolonger les effets. L'Acsé gère également dans un cadre territorial des programmes spécifiques nationaux, tels que le Programme de Réussite Educative, le programme Ville-Vie-Vacances ou encore le programme des Adultes-Relais.

Les Cucs se déploient dans 2493 quartiers, identifiés comme prioritaires au vu de leurs difficultés économiques et sociales, notamment en comparaison avec les agglomérations où ils se situent.

Les actions intégrées dans les Cucs interviennent sur 5 grandes thématiques :

- l'emploi et le développement local,
- l'éducation et la réussite éducative,
- l'habitat et le cadre de vie,
- la santé,
- la prévention de la délinquance et la citoyenneté.

Les quartiers faisant l'objet d'un Cucs sont par ailleurs classés en fonction de trois niveaux de priorité correspondant à l'intensité des difficultés socio-économiques rencontrées. Il résulte de la priorisation effectuée par les acteurs locaux la répartition suivante :

- 44% des quartiers sont classés en priorité 1,
- 31% des quartiers en priorité 2,
- 25% en priorité 3.

Cette priorisation doit, par ailleurs, se traduire sur le plan financier par des niveaux de financement différents.

L'enveloppe de crédits attribuée à chaque Cucs est issue d'une négociation entre le préfet de département et les élus concernés. Le préfet dispose à cet effet d'une enveloppe déléguée. Le rôle du préfet de département ne se limite pas à la négociation des crédits du programme 147 affectés au territoire. Après attribution des subventions, c'est également lui qui suit l'exécution des Cucs et en contrôle les résultats.

En 2011, les crédits délégués à l'Acsé relatifs aux actions territorialisées des Cucs et aux programmes spécifiques nationaux ont représenté pour l'Etat un montant de 337,4 M€.

La répartition selon la priorité des Cucs des crédits d'intervention de l'Acsé 2011 du programme 147 est la suivante :

- 79,7% des crédits sont utilisés dans le cadre de Cucs comprenant majoritairement des quartiers de priorité 1 ;
- 15,2% des crédits sont utilisés dans le cadre de Cucs comprenant majoritairement des quartiers de priorité 2 ;
- 5,1% des crédits sont utilisés dans le cadre de Cucs comprenant majoritairement des quartiers de priorité 3.

Les exonérations sociales dans le cadre des Zones franches urbaines et des Zones de redynamisation urbaines

Le programme 147 finance également au niveau des territoires en politique de la ville les compensations des exonérations accordées par les organismes de sécurité sociale au titre de l'implantation d'entreprises en Zone franche urbaine (ZFU) ou en Zone de redynamisation urbaine (ZRU). L'implantation d'un établissement dans l'une de ces ZFU ou ZRU ouvre en effet droit à des exonérations sociales sur les salaires des employés selon des modalités différentes. Le pilotage et la gestion de ces crédits sont assurés par le SGCIV.

Le dispositif des Zones franches urbaines (ZFU) qui a été mis en place en trois vagues successives a pour objectif de permettre aux entreprises d'au plus 50 salariés exerçant une activité économique de proximité, qui se créent ou qui s'implantent dans ces zones, de bénéficier, sous certaines conditions, d'un dispositif complet d'exonérations de charges sociales et fiscales : cotisations sociales patronales de sécurité sociale (hors cotisations pour accidents du travail et maladie professionnelle), cotisations au fonds national d'aide au logement et de versement transport, contribution économique territoriale, taxe foncière sur les propriétés bâties, impôts sur les bénéfices.

Les quartiers en ZRU sont au nombre de 416, respectivement pour la France métropolitaine (396 ZRU) et les départements d'outre-mer (20 ZRU). Le dispositif des ZRU était constitué d'un ensemble d'exonérations sociales et fiscales dont il ne subsiste aujourd'hui que les exonérations relatives aux cotisations sociales patronales d'une durée de douze mois pour les créations nettes d'emploi des entreprises employant au plus 50 salariés et les créations d'entreprise (les transferts sont exclus du bénéfice de l'exonération). Les avantages fiscaux attachés au dispositif ZRU ont expiré depuis le 1er janvier 2011.

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Actions territorialisées et programmes spécifiques nationaux du programme 147 (M€) | 355,8 | 337,4 | 358,4 |
| Exonérations des cotisations sociales patronales du programme 147 (M€) | 247 | 197,7 | 121,1 |
| TOTAL | 602,8 | 535,1 | 479,5 |

Source : LFI 2010, 2011 et 2012

Des crédits dédiés par les autres ministères aux territoires de la politique de la ville limités en volume et peu quantifiables

Depuis 2007, le document de politique transversale (DPT) « Ville » ambitionne chaque année de réaliser un recensement des crédits de droit commun concourant à la politique de la ville. Il permet ainsi de rendre compte de l'effort engagé par l'Etat, aux côtés des collectivités territoriales, au bénéfice des quartiers prioritaires. S'il revêt un intérêt majeur, le chiffrage des moyens de droit commun au bénéfice de ces quartiers est un exercice extrêmement complexe, aux résultats nettement insuffisants. De nombreux rapports publics, notamment le rapport d'évaluation des députés François GOULARD et François PUPPONI sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés (octobre 2010) et plus récemment le dernier rapport de la Cour des Comptes sur la politique de la ville (« La politique de la ville, une décennie de réformes », juillet 2012) ont mis en évidence que les éléments contenus dans le DPT ne reflétaient qu'imparfaitement la réalité des crédits affectés aux quartiers prioritaires (absence de valorisation de certains programmes ou actions, inexactitudes de nombreuses contributions, méthodes de calculs inadaptées et différentes d'un ministère à l'autre, ne rendant pas possibles les comparaisons, addition de contributions de nature différente).

b) Bien que ne relevant pas du ministre chargé de la politique de la ville, la DDU constitue un instrument de cette politique.

La DDU : un dispositif de péréquation en complément de la DSU destiné à des communes en rénovation urbaine

Créée par l'article 172 de la loi de finances pour 2009, la dotation de développement urbain (DDU) vise à compléter la logique de péréquation poursuivie dans le cadre de la DSU par un soutien renforcé aux quartiers les plus en difficulté. L'utilisation des crédits alloués au titre de la DDU fait l'objet d'un accord entre les communes éligibles ou l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres (s'il est doté de la compétence politique de la ville) et le représentant de l'Etat dans le département.

Dès sa création, la DDU a été pensée comme une dotation complémentaire à la DSU. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 avait en effet prévu que la DSU bénéficierait d'une augmentation de 120M€ par an sur la période 2005-2009 (sous réserve que la DGF des communes et de leurs groupements soit supérieure d'une année sur l'autre à 500M€). En 2009, il a été dérogé en partie à cette règle, puisque l'augmentation de la DSU a été fixée pour cette année-là à 70M€. Cependant, le dispositif de la DDU créé en parallèle fut doté d'une enveloppe d'un montant de 50M€. Ce montage a ainsi permis d'assurer l'engagement d'augmentation des moyens financiers de la péréquation en faveur des communes les plus en difficulté, mais également de concentrer l'effort de péréquation, en réservant une partie de ces moyens à des territoires considérés comme prioritaires, à savoir les communes en rénovation urbaine.

Depuis sa création, l'enveloppe de la DDU est restée stable, avec une dotation totale de 50M€. Cependant, la loi de finances pour 2013 dans son article 111 prévoit pour la première fois une augmentation de 25M€ des moyens qui lui sont consacrés : «A compter de 2013, le montant de la dotation de développement urbain prévue à l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales est fixé à 75 millions d'euros».

Une dotation à destination des communes en rénovation urbaine les plus en difficulté dont l'utilisation est soumise à des objectifs nationaux.

Les conditions de pré-éligibilité et les critères de classement apparaissent pour une partie d'entre eux dans la loi. La circulaire annuelle consacrée à la DDU apporte certaines précisions.

Ainsi peuvent élargir au dispositif de la DDU les communes les plus défavorisées qui répondent aux trois conditions cumulatives suivantes :

- 1) être une commune bénéficiaire de la DSU
- 2) faire l'objet d'une opération de l'ANRU
- 3) avoir une proportion de population en Zus supérieure à 20%

Les communes répondant à cet ensemble de conditions sont par la suite classées selon un indice synthétique faisant intervenir le potentiel financier par habitant (à hauteur de 45%), la proportion de bénéficiaires d'aide au logement (à hauteur de 45%) et le revenu moyen par habitant (à hauteur de 10%). Seules les 100 premières communes de ce classement bénéficient de la DDU.

Les crédits de la DDU sont répartis au sein d’enveloppes départementales correspondant à la masse totale des enveloppes « théoriques » de dotation calculées pour les communes éligibles au sein de chaque département. Chaque enveloppe départementale est ensuite répartie librement par le préfet sur la base de projets présentés par les collectivités éligibles. En effet, « ces crédits sont attribués en vue de la réalisation de projets d’investissement ou d’actions dans le domaine économique et social » et doivent par ailleurs répondre aux objectifs prioritaires fixés annuellement par le Premier ministre, après avis du CNV (Conseil National des Villes).

Il est important de souligner que le critère d’éligibilité à la DSU exclut mécaniquement une partie des communes en politique de la ville de la DDU. En effet, en particulier dans la strate démographique des communes entre 5 000 et 9 999 habitants, de nombreuses communes en politique de la ville ne bénéficient pas de la DSU. Cela doit nous mener à nuancer l’idée selon laquelle la DDU serait, sous sa forme actuelle, une dotation de la politique de la ville.

C/ Les volumes financiers affectés aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville et aux mécanismes de péréquation.

La tableau suivant récapitule et met en regards l’ensemble des masses financières de la politique de la ville et de la péréquation communale au niveau national en 2012.

| Dispositifs | | Montants 2012 |
|---|--|-----------------|
| Crédits politique de la ville (programme 147) | actions territorialisées et programmes spécifiques nationaux | 358 M€ |
| | exonérations des cotisations sociales patronales | 121 M€ |
| total programme 147 | | 479 M€ |
| Parts péréquatrices de la DGF communale | DSU | 1 370 M€ |
| | DSR | 892 M€ |
| | DNP | 764 M€ |
| Dotation d’intercommunalité | | 2 627 M€ |
| DDU | | 50 M€ |
| Péréquation horizontale | FPIC | 150 M€ |
| | FSRIF | 210 M€ |
| Total péréquation | | 6 063 M€ |
| Total péréquation et politique de la ville | | 6 542 M€ |

Si les volumes financiers consacrés à la péréquation sont sans commune mesure par rapport aux crédits de la politique de la ville, c’est parce que les mécanismes de péréquation sont transversaux et s’appliquent potentiellement à toutes les collectivités du territoire national.

1.2 Les communes concernées par la politique de la ville ont bénéficié de la solidarité nationale qui, si elle contribue à les réduire, ne comble pas les écarts structurels de ressources de ces collectivités.

A/ Beaucoup des territoires de la politique de la ville se situent dans des communes pauvres qui ont des charges importantes

En prenant en compte l'ensemble des communes ayant soit un quartier CUCS sur leur territoire, soit étant classées en ZSU ou en ZFU, on compte 903 communes politique de la ville sur le territoire français.

Parmi les communes ayant des quartiers CUCS, notamment de priorité 1 (cf. supra) sur leur territoire, beaucoup sont des communes elles-mêmes pauvres devant supporter des charges très importantes. Autrement dit, beaucoup des territoires de la politique de la ville se situent dans des communes au niveau de richesse faible et au niveau de charges important.

Les exemples qui suivent démontrent plus certaines incohérences du système « politique de la ville » (notamment sur la non prise en compte de la pauvreté de la commune) que ce qu'ils sont censés démontrer (eu égard à l'objet du paragraphe), cad des territoires en politique de la ville dans des communes pauvres. On peut pour ne prendre qu'un seul exemple citer le quartier CUCS en priorité 1 de la commune de Fameck, dont les recettes réelles de fonctionnement par habitant s'établissaient à 853,85 € en 2010, alors que 3 561 habitants de cette commune perçoivent les APL et que 1 500 logements sociaux sont implantés dans la commune. Des indicateurs tels que le pourcentage de jeunes enfants scolarisés ou de jeunes sortis du système scolaire sans aucun diplôme révéleraient un niveau de charges de même importance. Par ailleurs, il est à noter que le revenu imposable par habitants de Fameck est de 9 896 €, alors qu'il est de 12 911 € par habitant en France.

B/ Un premier bilan des dispositifs de péréquation au niveau national montre que les territoires de la politique de la ville ont bénéficié, mais de manière inégale, de ces dispositifs

Même si, comme nous l'avons vu, la géographie des territoires de la politique de la ville et celle des communes bénéficiaires des différents dispositifs de péréquation nationale ne se recoupent pas totalement, les territoires de la politique de la ville sont en partie bénéficiaires des dispositifs de péréquation au niveau national.

Les communes concernées par la politique de la ville, que ce soit au titre des CUCS ou au titre du zonage prioritaire (ZUS et ZFU) ont bénéficié de plus de 1 milliard d'euros au titre de la péréquation (DSU, DSR, DNP et FSRIF) en 2012 (1,494 milliard d'euro en 2012 pour les communes en CUCS ; 1,276 milliard d'euro si l'on ne considère que les communes avec des ZUS). Les communes en CUCS bénéficient de montant au titre de la péréquation horizontale et verticale (DSU, DSR, DNP et FSRIF) supérieurs à la moyenne nationale (47,8 € par habitant, contre 54,62 € par habitant pour les communes en CUCS). Cet écart est encore plus élevé pour les communes en CUCS de priorité 1, puisqu'en moyenne ces communes ont bénéficié de montants au titre de la péréquation à hauteur de 60 € par habitant en 2012.

Ainsi, parmi les communes de plus de 10 000 habitants éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, les communes concernées par la politique de la ville (c'est-à-dire les communes ayant des quartiers en ZUS ou en ZFU) ont perçu en moyenne 74,33 € de DSU par habitant en 2012, contre 51,09 € par habitant pour les communes de plus de 10 000 habitants. Un constat similaire peut être fait pour les communes qui bénéficient des contrats CUCS. Ainsi les communes de plus de 10 000 habitants concernées par un contrat CUCS de priorité 1 ont perçu en moyenne 79,20 € par habitant de DSU en 2012.

Cette dotation peut constituer pour les communes de la politique de la ville un apport non négligeable en termes de ressources. Pour les communes de plus de 10 000 habitants concernées par des contrats CUCS de priorité 1, la DSU représente en moyenne 5,94% des recettes réelles de fonctionnement, contre 4,23% pour les communes éligibles à la DSU en 2012. A titre d'illustration, la première commune de moins de 10 000 habitants éligible à la DSU cible avec 90% de sa population en ZUS et un quartier en CUCS de priorité 1 dispose de 1 202,05 € de recettes réelles de fonctionnement par habitant ; sans la DSU ce montant s'élèverait à 698,80 € par habitant.

Toutefois, les montants par habitant perçus par les communes concernées par la politique de la ville au titre de la péréquation sont très variables. Ainsi pour les communes en ZUS, ils peuvent varier de 0 € (Sceaux) à 492 € (Clichy-sous-Bois). Ces fortes variations s'expliquent par les caractéristiques financières et physiques très variables entre les communes concernées par la politique de la ville. Ainsi certaines communes de la politique de la ville peuvent avoir un potentiel financier par habitant supérieur à la moyenne, une population dont le revenu moyen est supérieur à la moyenne nationale, ou bien encore une proportion de logements sociaux inférieure à la moyenne nationale. Par exemple, la commune de Paris a 6% de sa population qui vit en ZUS. Toutefois le niveau des ressources de cette commune au regard de ces charges explique pourquoi cette commune ne bénéficie pas de la péréquation et contribue aux fonds de péréquation.

2. Les EPCI sont imparfaitement des vecteurs de réduction des inégalités territoriales

2.1 La solidarité à l'échelle des EPCI revêt des formes limitées et très variables

A/ Une mutualisation des moyens au niveau de l'EPCI récente et limitée

Du point de vue des recettes, l'intégration fiscale reste nuancée

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF), défini à l'article L5211-30 du CGCT, mesure le rapport entre le montant des recettes d'un EPCI d'une part et le montant des recettes constatées sur l'ensemble du même territoire – EPCI, communes, et le cas échéant syndicats à contributions fiscalisées – d'autre part. Il permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements.

Il devrait constituer un indicateur de la part des compétences exercées au niveau de l'EPCI. En principe, plus les communes ont transféré de pouvoir fiscal au groupement, plus elles devraient avoir transféré des compétences.

Quelle que soit la réalité du transfert de compétences, il faut noter que les faibles niveaux de CIF, d'une façon générale et pour certaines catégories d'EPCI en particulier, montrent l'insuffisance de la mutualisation des moyens entre les communes.

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011* | 2012*** |
|----------|-------------------------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| CC FA | 28,2% | 28,8% | 29,5% | 29,9% | 30,6% | 31,8% | 32,4% | 31,9% |
| CC à FPU | 32,1% | 27,2%** | 28,5% | 29,1% | 30,3% | 31,7% | 34,8% | 33,4% |
| CA | 32,7% | 27,6%** | 28,6% | 29,6% | 31,1% | 32,1% | 32,8% | 33,4% |
| CU | Donnée non calculée**** | | | | | | | 45,3% |

* En 2011, la réforme de la fiscalité locale remplace la taxe professionnelle par la compensation relais.

** Depuis 2006, les dépenses de transfert des CC à TPU et des CA sont intégralement déduites du CIF, ce qui explique la diminution observée entre 2005 et 2006.

*** Le nouveau panier de ressources fiscales des communes résultant de la réforme de la fiscalité locale explique la tendance à la baisse du CIF des CC en 2012.

**** Jusqu'en 2012, le CIF des communautés urbaines n'était pas calculé.

Pour les 832 communes concernées par les dispositifs de la ville – Cucs, ZUS et/ou ZFU – et membres d'une CC, CA, CU ou métropole, les mêmes tendances s'observent qu'au niveau national. Par catégories, ces EPCI ont en moyenne des CIF légèrement supérieurs, excepté pour les CC à fiscalité additionnelle (FA). L'écart de 1,6 point pour les CC à FPU est particulièrement remarquable et montre que les CC dont des quartiers sont concernés par la politique de la ville ont eu tendance à davantage mutualiser leurs ressources fiscales qu'au niveau national.

| Type d'EPCI | Nombre de communes de la politique de la ville concernées | Coefficient d'intégration fiscale moyen en 2012 |
|-----------------|---|---|
| CC FA | 48 | 29,3 % |
| CC FPU | 142 | 35 % |
| CA | 533 | 33,8 % |
| CU et Métropole | 109 | 49 % |

Il n'est pas étonnant que l'intégration fiscale des CU et de la métropole de Nice soit plus poussée et dépasse souvent 50 % en raison du statut et des compétences obligatoires de ces groupements. L'ancienneté peut aussi souvent expliquer l'ampleur des transferts à l'EPCI : ainsi les CU de Nancy et de Strasbourg, faisant partie des premières CU créées en 1966, ont un CIF respectivement de 60,5% et de 51,6%. Ces critères ne rendent cependant pas compte de la diversité des situations. A titre d'exemple, les deux CIF les plus importants, parmi les EPCI dont une commune est classée en politique de la ville, correspondent à deux CC à fiscalité additionnelle (FA) : la CC de Verdun (83,2%) et la CC Ardennes Rives de Meuse (83,6%).

Pour les CA, la présence d'un quartier en politique de la ville n'est pas particulièrement corrélée avec l'intégration financière de l'EPCI. Dans les CIF les moins élevés se trouvent des communes à forte concentration en population ZUS et en Cucs. La CA Est Ensemble en Seine-Saint-Denis, certes récente, comprend 41 Cucs, 3 ZFU, 81 825 personnes vivant en ZUS et pourtant son CIF n'est que de 6,0%. De même, la CA Europ' Essonne a un CIF très bas (2%) alors que 13% de sa population réside en ZUS (43% des habitants de Massy).

Ces constats s'expliquent aussi en partie par la coïncidence d'un grand nombre de ZUS dans une région où le schéma intercommunal n'est pas aussi achevé qu'au plan national. Sur les 10 communes de France présentant les plus fortes proportions de populations en ZUS, celles qui ont les CIF les plus faibles sont toutes en Ile-de-France. Un écart de 20 points de CIF sépare par exemple Sarcelles (26%) et Roubaix (45%) alors que ces communes ont toutes les deux 78 % de leur population en ZUS.

Le niveau de mise en commun des dépenses dépend fortement de la catégorie de l'EPCI

Envisagée sous l'angle des dépenses, la mutualisation des moyens au sein des EPCI présente certaines tendances malgré un caractère global hétérogène.

En 2010, les dépenses réelles des groupements de communes à fiscalité propre représentaient 25,7% des dépenses réelles consolidées du secteur communal – hors communes isolées. En la matière, deux groupes se distinguent. D'un côté, 40% des dépenses communales ont lieu au niveau du groupement pour les CU et les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). De l'autre, seulement 20 à 23% des dépenses communales sont mutualisées au niveau communautaire dans les CA et les CC.

Les écarts de mutualisation de dépenses entre types de groupements sont les plus significatifs dans la section d'investissement. Ainsi sur le territoire des CU et des SAN, respectivement 49,4% et 66,6% des dépenses réelles d'investissement communales étaient mutualisées en 2010. Ce n'était le cas qu'à hauteur de 27,1% pour les CA, 21,5% pour les CC à FPU et 18,5% pour les CC à FA. Les investissements très importants réalisés par les SAN lors de la création des villes nouvelles expliquent aussi un niveau de dette mutualisée de plus de 86%, contre 24,1% pour les CA.

L'ancienneté de la structure, le nombre d'habitants et la superficie sont des facteurs qui peuvent contribuer à l'intégration financière des groupements. Dans les structures existant depuis au moins 20 ans, la part moyenne des dépenses prises en charge par l'intercommunalité s'élève à 38,4% contre 23,8% pour les structures de moins de 20 ans.

En fonction du nombre d'habitants, la mutualisation des moyens décrit une courbe en U : c'est pour les petites CC d'une part et les grandes CA et CU d'autre part, que le poids des

dépenses du secteur communal supportées par l'intercommunalité est le plus élevé. Dans les petites structures, la taille critique nécessaire à certains projets encourage la mutualisation des moyens. Ainsi beaucoup de petites CC permettent d'assurer des charges qui ne pourraient l'être par des communes de taille trop faible.

Enfin, l'intégration s'accroît avec la superficie et avec le nombre de communes, mais seulement jusqu'à une certaine limite. En moyenne, le degré d'intégration des CC est maximal lorsqu'elles regroupent une vingtaine de communes et recouvrent entre 100 et 200 km². En-deçà et au-delà de ces niveaux, les CC ont souvent un degré d'intégration des dépenses plus bas. En particulier les CC de moins de 50 km², qui incluent beaucoup de groupements franciliens, ont un taux d'intégration compris entre 16 et 18% (contre 25,7% au niveau national)

De ces analyses, il ressort que les EPCI concernés par la politique de la ville dont la structure prend la forme de CU ou de SAN et dont la création est ancienne ont en général des niveaux de mutualisation élevés des dépenses de fonctionnement et des recettes fiscales. Toutefois, sur les 846 communes de la politique de la ville membres d'un EPCI, 533 appartiennent à une CA et 190 à une CC, soit 85% de l'ensemble.

Dans ces 723 communes, c'est-à-dire dans l'essentiel des quartiers de la politique de la ville, l'intégration financière des EPCI est relativement plus forte que pour le reste des communes. Ainsi le CIF des EPCI des communes de la politique de la ville est souvent supérieur au CIF moyen de chacune des catégories d'EPCI (CU, CA, CC à FPU) sauf pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle.

B/ Les mécanismes de péréquation.

Il est nécessaire de prendre en compte l'ensemble des relations financières entre un EPCI et ses communes pour évaluer le caractère redistributif des transferts. A cet égard, le régime de fiscalité professionnelle – unique et additionnelle – importe particulièrement.

Sur les 335 EPCI concernés par la politique de la ville, 44 ont conservé des régimes de fiscalité additionnelle. Il est difficile, faute de données, d'estimer dans ces situations la dimension péréquatrice des éventuels versements des communes vers la communauté. L'article 11 III de la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale offre la possibilité à tout EPCI à fiscalité additionnelle, ou à fiscalité professionnelle de zone, d'instituer dans ses statuts une «dotation de solidarité» au profit de ses communes membres ou d'EPCI à fiscalité propre limitrophes. Cette dotation est répartie d'après des critères définis librement dans les statuts de l'EPCI.

a) La dotation de solidarité communautaire

Dans les EPCI à fiscalité professionnelle unique, deux dispositifs prennent la forme de reversements entre le groupement et les communes membres. Le premier est le mécanisme des « attributions de compensation », qui ne participe pas d'une réelle logique redistributive entre les communes d'un EPCI. Le second a pour objectif explicite la péréquation : il s'agit de la dotation de solidarité communautaire (DSC).

Créée par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite loi «ATR» ou «loi Joxe»), la vocation péréquatrice de la DSC a été affirmée à l'article 185 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

L'actuel article 1609 nonies C VI du CGI distingue les modalités de mise en place de la DSC selon les types d'EPCI.

Pour les CU à FPU, l'instauration d'une DSC est obligatoire mais son montant n'est pas fixé par la loi.(pas son montant). Le conseil communautaire statue à la majorité simple pour fixer le montant et les critères de répartition de cette dotation. Ces critères sont déterminés « notamment en fonction » :

- de l'écart du revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'EPCI
- de l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal ou financier communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI.

La communauté détermine librement la pondération des critères dans la répartition de sa DSC mais ces deux critères législatifs doivent être utilisés en priorité, c'est-à-dire pour une part non marginale de l'enveloppe de cette dotation. Des critères complémentaires, et en particulier des critères de charges des communes ou des critères sociaux – par exemple le nombre de logements sociaux – peuvent par ailleurs être définis librement par les EPCI pour la répartition.

Pour toutes les CA et les CC – à FPU –, la création d'une DSC n'est que facultative. Le conseil de l'EPCI statue à la majorité des 2/3 pour en déterminer le montant et les critères de répartition. La loi du 13 août 2004 a modifié ces critères : le conseil communautaire doit tenir compte prioritairement :

- de l'importance de la population,
- du potentiel fiscal ou financier par habitant.

Pour les CU qui n'ont pas encore opté pour le régime de fiscalité professionnelle unique – c'est-à-dire, au printemps 2013, Le Mans et Cherbourg –, la base juridique de la DSC – ou « dotation de solidarité » – est la même que pour les EPCI à FA. Son montant est fixé par le conseil communautaire par référence à un certain pourcentage de l'ensemble des produits des impositions directes locales perçus par la CU. Les critères de répartition sont notamment déterminés en fonction des deux mêmes critères que ceux des CU à FPU. Des critères complémentaires peuvent être choisis par le conseil.

Le caractère facultatif de la mise en place de la DSC pour les CA ou les CC a une incidence marquée. Ainsi sur l'ensemble de la France, seulement 25 % des CC à FPU et 68% des CA l'ont instaurée.

La DSC des EPCI

| | CC à FA | CU à FA | CU à FPU | CA | CC à FPU |
|--|--|--|---------------------------------|---|---------------------------|
| Principe | « dotation de solidarité » facultative | « dotation de solidarité » obligatoire | DSC obligatoire | DSC facultative | |
| Base juridique | article 11 III de la loi du 10 janvier 1980 | | article 1609 nonies C VI du CGI | | |
| Mode de décision du conseil communautaire | Dans les statuts de l'EPCI | | Majorité simple | Majorité des 2/3 | |
| Extension territoriale possible | Peut bénéficier aux EPCI à FP constituant un ensemble sans discontinuité territoriale et limitrophes | | | | |
| Critères prioritaires de répartition fixés par la loi | Critères définis dans les statuts de l'EPCI | 1. écart du revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'EPCI 2. insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal ou financier communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI | | 1. importance de la population 2. potentiel fiscal ou financier par habitant | |
| Critères complémentaires | Liberté totale des EPCI dans le choix de critères supplémentaires | | | | |
| Nombre total d'EPCI ayant mis en place la dotation en 2010 | / | 2 (Le Mans, Cherbourg) | 13 sur 14** | 137 sur 202 Soit 68% | 281 sur 1 119 Soit 25% |
| Montants agrégés 2010* | / | 4,4 M€*** | 200,8 M€ | 549,2 M€ | 179,2 M€ |
| Nombre d'EPCI ayant mis en place la dotation parmi ceux concernés par la politique de la ville | / | 2 | 13 sur 14 | 119 sur 168 Soit 70% | 36 sur 107 Soit 34% |
| Montants agrégés 2010* des dotations des EPCI concernés par la politique de la ville | / | 4,4 M€*** | 200,8 M€ | 507 M€ | 38,5 M€ |

* chiffres extraits des comptes administratifs 2010

** Alençon n'a pas mis en place de DSC depuis son passage en FPU

*** montants 2012 répartis

Près de 80% du montant agrégé des DSC concerne un EPCI concerné par la politique de la ville (soit 750,5 millions sur un total de 933,6 millions).

Dans les EPCI touchés par la politique de la ville (ZUS, ZFU ou Cucs), les mêmes inachèvements s'observent bien qu'ils se réduisent légèrement : les 2/3 des CC et 30% des CA concernées n'ont aucun dispositif de péréquation interne.

Pour les CA, la création d'une DSC semble avoir été plus aisée. Cela témoigne de l'intérêt porté à la DSC dans les EPCI urbains (les CA) et en particulier dans ceux où les problématiques de la ville sont présentes.

Les marges de manœuvre laissées aux EPCI dans le choix des montants et des critères de répartition sont grandes. Si deux critères sont dans tous les cas définis comme prioritaires par le législateur, les conseils communautaires sont toujours libres de prendre en compte d'autres facteurs.

b) Les marges de manœuvres laissées aux EPCI dans la répartition du FPIC entre les communes membres et l'EPCI

Dans la répartition du FPIC, les groupements ont le choix entre différents modes de répartition qui peuvent avoir une influence sur l'effet péréquateur du dispositif.

Une fois le prélèvement ou le reversement calculé au niveau d'un ensemble intercommunal, celui-ci est réparti entre l'EPCI et ses communes membres en deux temps : dans un premier temps entre l'EPCI d'une part et l'ensemble de ses communes membres d'autre part, dans un second temps entre les communes membres. Pour la répartition 2012, trois modes de répartition du prélèvement ou du reversement entre l'EPCI et ses communes membres au titre du FPIC étaient possibles :

- La répartition dite de droit commun calculée par la direction générale des collectivités locales en fonction des taux de contribution au potentiel fiscal agrégé (PFA) et des taux d'insuffisance de PFA et transmise aux collectivités ;
- Une répartition dérogatoire en fonction du CIF, décidée par l'organe délibérant à la majorité des 2/3 avant le 30 juin 2012 ;
- Une répartition dérogatoire où il appartient à l'organe délibérant de définir totalement la nouvelle répartition du prélèvement et/ou du reversement, suivant des critères choisis librement. Cependant, pour cela une délibération adoptée à l'unanimité de l'organe délibérant de l'EPCI avant le 30 juin 2012 est nécessaire.

En 2012, le choix de répartition de droit commun a été fait à 64% pour le prélèvement et à 65% pour le reversement. Il semble que le choix de la répartition de droit commun ait été le plus souvent fait par défaut, compte tenu de la nouveauté du dispositif, compte tenu du manque de temps pour délibérer avant le 30 juin 2012 et compte tenu de la complexité des modalités de répartition interne.

La répartition libre a le plus souvent été choisie – à 28 et 27% pour le prélèvement et le reversement – pour faire porter la totalité de la contribution ou de l'attribution sur l'EPCI.

C/ Les politiques et les compétences prises en charges par les EPCI

Les EPCI, selon leur catégorie juridique définie par la loi, exercent des compétences obligatoires ou facultatives. D'une façon générale, l'objectif de réduction des inégalités territoriales peut être poursuivi par les politiques d'aménagement de l'espace, d'équipement et de développement économique que mettent en œuvre chaque communauté à des degrés divers.

De nombreuses compétences transversales et liées à la politique de la ville sont assumées par certains EPCI, de façon obligatoire ou facultative.

Dans le tableau récapitulatif des compétences ci-dessous, ces domaines en lien direct avec la politique de la ville sont signalés en gras. Il est remarquable que, mis à part l'environnement, la voirie, l'assainissement et les services d'incendie et de secours, presque toutes les compétences peuvent être rapprochées des actions de droit commun de la politique de la ville recensées au niveau national dans le DPT Ville (dont il faut garder en tête, comme nous l'avons souligné *supra*, les nombreuses limites).

| | Compétences obligatoires | Compétences optionnelles |
|---|---|--|
| Communauté de communes (CC) | <p>1. Aménagement de l'espace ;</p> <p>2. Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.</p> | <p>1. Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;</p> <p>2. Politique du logement et du cadre de vie ;</p> <p>3. Création, aménagement et entretien de la voirie ;</p> <p>4. Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;</p> <p>5. Action sociale d'intérêt communautaire ;</p> <p>6. Tout ou partie de l'assainissement.</p> |
| Communauté d'agglomération (CA) | <p>1. En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;</p> <p>2. En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains [...] ;</p> <p>3. En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;</p> <p>4. En matière de politique de la ville dans la communauté : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.</p> | <p>1. Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;</p> <p>2. Assainissement des eaux usées ;</p> <p>3. Eau ;</p> <p>4. En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence dans les conditions fixées par l'article L. 2224-13 ;</p> <p>5. Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;</p> <p>6. Action sociale d'intérêt communautaire.</p> |
| Communauté urbaine (CU)* (Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux « communautés urbaines ») | <p>1. Chartes intercommunales de développement et d'aménagement, schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme ou documents d'urbanisme en tenant lieu, programmes locaux de l'habitat, constitution de réserves foncières intéressant la communauté, les conseils municipaux devant être saisis pour avis ;</p> <p>2. Création et réalisation de zones d'aménagement concerté ; actions de développement économique ; création et équipement des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; actions de réhabilitation d'intérêt communautaire ;</p> <p>3. Construction, aménagement et entretien des locaux scolaires dans les zones et secteurs mentionnés aux 2° et 3° et réalisés ou déterminés par la communauté ; à l'expiration d'un délai de dix ans à dater de leur mise en service, la propriété et l'entretien de ces locaux sont transférés, sur sa demande, à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés ; en ce cas, les conditions de prise en charge des annuités d'emprunt afférentes à ces locaux sont déterminées par délibérations concordantes du conseil de communauté et du conseil municipal intéressé ;</p> <p>4. Services d'incendie et de secours, sous réserve des dispositions du chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ;</p> <p>5. Transports urbains de voyageurs à ce titre, elles peuvent organiser un service de mise à disposition de bicyclettes en libre-service ;</p> <p>6. Lycées et collèges ;</p> <p>7. Eau, assainissement, à l'exclusion de l'hydraulique agricole, ordures ménagères ;</p> <p>8. Création de cimetières et extension des cimetières ainsi créés, crématoriums ;</p> <p>9. Abattoirs, abattoirs marchés, marchés d'intérêt national ;</p> <p>10. Voirie et signalisation ;</p> <p>11. Parcs de stationnement.</p> | |

1. En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

- a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- b) Actions de développement économique ;
- c) Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;
- d) Lycées et collèges [...] ;

2. En matière d'aménagement de l'espace communautaire :

- a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire ;
- b) Organisation des transports urbains [...] ; création ou aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement ; à ce titre, elle peut organiser un service de mise à disposition de bicyclettes en libre-service ;
- c) Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ;

3. En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

- a) Programme local de l'habitat ;
- b) Politique du logement d'intérêt communautaire ; aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ;
- c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire ;

4. En matière de politique de la ville dans la communauté :

- a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;
- b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

5. En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

- a) Assainissement et eau ;
- b) Création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ;
- c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;
- d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie

6. En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

- a) Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- b) Lutte contre la pollution de l'air ;
- c) Lutte contre les nuisances sonores ;
- d) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

* Pour les CU il n'existe pas de distinction entre compétences obligatoires et facultatives

Mais la politique de la ville au sens strict est assumée de façon variée selon les statuts des EPCI. Les articles L. 5215-20 (I-4°), L. 5216-5 (I-4°) et L.5217-4 (I.4°) du CGCT prévoient respectivement que les CU, les CA et les métropoles exercent à titre obligatoire la compétence politique de la ville en matière de « dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local, d'insertion économique et sociale, et de dispositifs locaux de prévention de la délinquance ». Il est précisé pour les CA que l'exercice de cette compétence est soumis à la définition d'un intérêt communautaire.

Aussi, contrairement aux CU et métropoles, le transfert de la compétence politique de la ville à une CA n'entraîne pas un désengagement systématique des communes dans ce domaine. Le transfert des compétences afférentes à la politique de la ville est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire qui constitue la ligne de partage, au sein d'une compétence transférée, entre les actions qui ont vocation à être mises en œuvre par les EPCI et celles qui demeurent de la responsabilité des communes membres .

S'agissant des CC, la politique de la ville ne relève ni de leurs compétences obligatoires ni de leurs compétences optionnelles. On entend par « compétences optionnelles » celles que la CC doit choisir – au minimum une – dans une liste limitative de 6 groupes de compétences (L. 5214-16 II du CGCT).

Les communes membres de tout type d'EPCI peuvent toutefois, sur le fondement de l'article L. 5211-17 du CGCT, transférer une compétence spécifique dont elles définissent le contenu. Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux. Les biens, équipements ou services publics nécessaires à l'exercice de la compétence sont alors transférés de plein droit à la communauté. C'est dans ce cadre que des CC ont choisi de définir des compétences relevant de la politique de la ville en s'inspirant de la nomenclature existant pour les CU, CA et métropoles.

Ainsi, au mois de novembre 2012, 127 CC choisissaient d'exercer la compétence « dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale » et 152 la compétence « conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance ». Elles sont 21 à exercer les deux compétences à la fois, comme les CU et CA.

Alors même que la compétence politique de la ville incombe aux CA et CU, les Cucs restent majoritairement communaux. En d'autres termes, même lorsque l'EPCI est compétent de plein droit, ce sont fréquemment les communes qui sont signataires du contrat. En effet, sur les 497 Cucs signés, les EPCI sont signataires dans seulement 204 d'entre eux (soit 41%). Et dans la très grande majorité de ces cas, l'EPCI n'est pas signataire unique, une de ses communes membres l'est également. Ainsi, seuls 20 Cucs ont été signés exclusivement par un EPCI.

En pratique les Cucs ont donc des formes multiples : les contrats peuvent être signés par les seuls EPCI (on parlera de Cucs intercommunaux), d'autres peuvent être signés par les communes membres auxquelles peut s'adjoindre la structure intercommunale, et enfin la dernière forme recouvre les cas de contrats où une ou plusieurs communes sont signataires (on parlera de contrats purement communaux).

Cette dernière forme est donc la plus fréquente, puisqu'elle concerne près de trois Cucs sur cinq.

Ces résultats sont le reflet de la liberté de choix laissée pour la conclusion de ces contrats dans la circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des Cucs : celle-ci ne prescrit pas en effet que les contrats doivent être signés en priorité par le président de l'EPCI, elle place les communes et les EPCI sur un pied d'égalité quant à la signature du contrat.

D/ Les équipements et les infrastructures sur le territoire des EPCI.

Les équipements et les infrastructures sur le territoire des EPCI devraient prioritairement viser à désenclaver les quartiers politique de la ville. Les infrastructures de transport peuvent en effet constituer de vrais leviers de réduction des inégalités territoriales. Le transport urbain fait d'ailleurs partie des compétences obligatoires des communautés d'agglomération et des communautés urbaines (cf. supra).

Or, dans les faits, les équipements et les infrastructures financés actuellement par les EPCI ne contribuent que de manière très variable à la réduction des inégalités territoriales.

Si certains projets en cours portés par des EPCI devraient permettre de désenclaver des quartiers politique de la ville – la communauté urbaine Le Mans Métropole a ainsi adopté en mai 2011 un projet de bus à haut niveau de service permettant de relier à partir du second semestre 2014 la gare nord du Mans et la commune d'Allonnes –, la réduction des inégalités territoriales est en effet loin d'apparaître comme une priorité de beaucoup de projets d'équipements et d'infrastructures de transport financés par des EPCI.

L'exemple de la création de deux lignes de tramway par la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, autorité organisatrice des transports sur son territoire et qui a en charge l'élaboration du Plan de Déplacements Urbains (PDU) à l'échelle communautaire – le PDU de Marseille Provence Métropole a été élaboré en 2006 pour l'ensemble des 18 communes, dont 4 en politique de la ville (Marseille, Marignane, La Ciotat et Septèmes-les-Vallons) de la communauté urbaine – est particulièrement éloquent.

Deux lignes de tramway ont en effet été mises en circulation dans Marseille à partir de juillet 2007. Le tracé de ces deux lignes de tramway, d'abord inscrites dans le PDU de la ville de Marseille voté en novembre 2000 avant d'être confirmées dans le PDU de Marseille Provence Métropole, vient doubler celui des deux lignes de métro de la ville, sans participer nullement d'un quelconque désenclavement ni des quartiers de Marseille non desservis par le métro, ni des autres communes de la communauté urbaine.

S'agissant des premiers, il est intéressant de noter que les trajets initiaux de ces premières lignes de tramway – appelées à être prolongées par étapes – ne desservent aucun des 2 sites marseillais retenus dans le cadre de la signature en 2011 des 33 CUCS expérimentaux .

S'agissant des seconds, l'évaluation quinquennale 2006-2011 du PDU a montré que si la mobilité sur le territoire de Marseille Provence Marseille a évolué positivement sur la période (diminution de la part modale de la voiture, due essentiellement à Marseille intra-muros), *« dans la partie hors Marseille, les actions ont été insuffisantes pour considérer une évolution positive des transports collectifs et des modes doux »*, les habitants des agglomérations hors Marseille n'ayant *« souvent pas d'autre alternative que d'utiliser la voiture »* .

Le développement de nouveaux équipements et infrastructures de transport sur le territoire d'un EPCI est donc loin de bénéficier systématiquement aux quartiers relevant de la politique de la ville de ce territoire, dès lors que le désenclavement des quartiers en difficulté et la mobilité de leurs habitants ne sont pas érigés en priorité du PDU.

2.2 Tous les territoires concernés par la politique de la ville ne bénéficient pas de la solidarité au sein de leur EPCI

A/ Les communes ayant des territoires concernés par la politique de la ville ne sont pas toutes dans des EPCI

En raison de l'inachèvement de la carte intercommunale, de nombreuses communes disposant de Cucs ou de ZUS ne sont pas membres d'EPCI. On en compte 55 sur les 901 concernées par la politique de la ville. Ce phénomène est particulièrement vrai en Ile-de-France où les débats parlementaires sur la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales dite « RCT » ont introduit un régime dérogatoire. La Ville de Paris et les départements de la petite couronne ne sont en effet pas concernés par la généralisation obligatoire de l'intercommunalité à fiscalité propre qui est prévue à l'échelle nationale.

L'affranchissement de l'obligation de généralisation de l'intercommunalité explique que de nombreuses communes franciliennes en politique de la ville soient isolées. Sur les 55 communes de la politique de la ville qui ne sont pas membres d'un EPCI à fiscalité propre, 42 sont situées en Ile-de-France. La petite couronne n'est d'ailleurs pas la seule concernée puisqu'il y en a 6 dans les Yvelines, 2 en Essonne et 5 dans le Val d'Oise.

Or parmi ces communes isolées, certaines font l'objet d'un ciblage intense par la politique de la ville. Dans les 200 communes comprenant le plus de population en ZUS, 22 sont isolées. Les Mureaux (Yvelines) comprend 42% de sa population en ZUS, une ZFU et 4 Cucs de première priorité. Cette commune supporte des charges identifiées : elle est 75e dans l'ordre de classement de la DSU et est éligible à la DDU. Bonneuil-sur-Marne (Val-de-Marne) compte 62% de sa population en ZUS et est aussi éligible à la DSU cible (250 premières communes éligibles à la DSU). Toujours dans le Val-de-Marne, Valenton a signé 7 Cucs.

Toutes ces communes isolées doivent assumer leurs charges sans pouvoir bénéficier de la solidarité d'un EPCI. La péréquation nationale vient atténuer leur isolement financier. En moyenne, dans ces communes, l'addition de la DGF, du FSRIF et du FPIC représente 23% des ressources réelles de fonctionnement. A eux seuls les fonds de péréquations horizontaux peuvent correspondre à 5% des ressources réelles de fonctionnement dans certains cas – Villeneuve-la-Garenne, Villeneuve-Saint-Georges et Goussainville.

B/ Les communes ayant des territoires concernés par la politique de la ville ne sont pas toutes dans des EPCI à forte solidarité territoriale

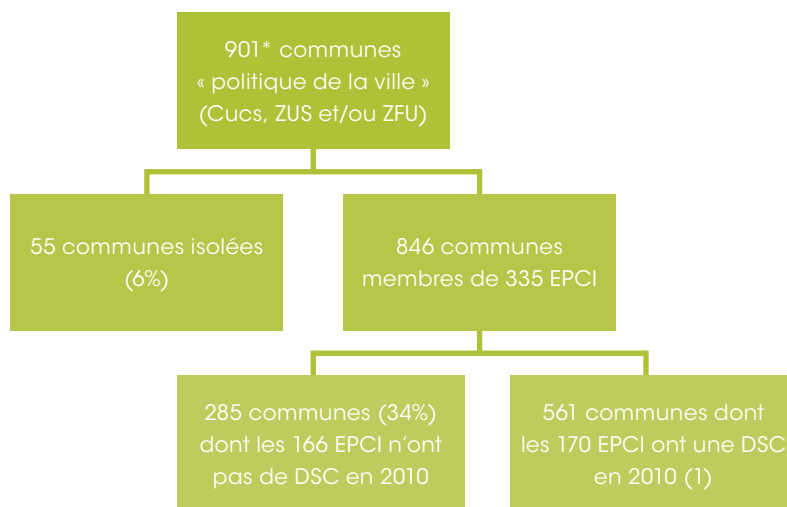
Si certaines communes qui ont des territoires concernés par la politique de la ville sont des communes isolées, d'autres sont membres d'EPCI à l'intérieur desquels la solidarité territoriale reste faible,

La solidarité au sein d'un EPCI n'est pas facile à quantifier. Elle l'est d'autant moins quand elle s'exerce au profit de territoires de la politique de la ville car il est impossible de suivre l'affectation des ressources communautaires dédiées de ces quartiers. La spécificité du zonage empêche en effet d'obtenir des informations sur les moyens financiers, humains et matériels affectés par les EPCI sur les territoires prioritaires.

De manière générale, mesurer la solidarité interne à un EPCI est une démarche qui rencontre de réelles difficultés méthodologiques. Les critères de réduction des inégalités sont nombreux et variables : revenus, réussite scolaire, chômage, logement, potentiel financier...

Tous les EPCI n'ont pas de DSC : dans les CA et les CC à FPU, elle n'est que facultative et son instauration relève d'une décision à la majorité des 2/3 du conseil communautaire. Parmi leurs 335 EPCI dont au moins une des communes est visée par la politique de la ville, 166, correspond à 285 communes, n'avaient pas mis en place de DSC en 2010.

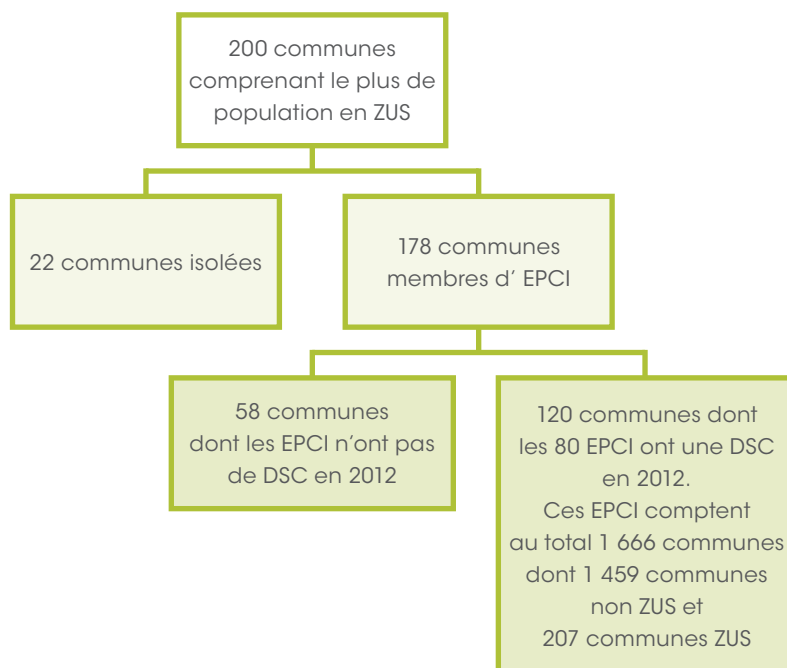
Ce sont donc, en ajoutant les 55 communes isolées, 340 communes de la politique de la ville, soit 38%, qui ne bénéficient pas de DSC, en raison de l'inachèvement de la carte intercommunale ou du caractère facultatif de la mise en place de ce dispositif dans certaines catégories d'EPCI.



Source : comptes administratifs 2010 des EPCI

* Deux communes n'existent plus depuis le dernier zonage qui en comptait 903

Par ailleurs, parmi les EPCI qui ont une DSC, la question se pose du bénéfice que retirent de cette dotation les communes en politique de la ville par rapport aux autres. Pour apprécier cette répartition, une étude ciblée sur l'échantillon des 200 communes les plus peuplées en ZUS montre qu'à l'image de l'ensemble des communes en politique de la ville, ces communes se présentent de la façon suivante :



Source : délibérations des EPCI concernés répartissant la DSC 2012

Répartition de la DSC entre communes ZUS et non ZUS dans l'échantillon de 80 EPCI

| | Communes non ZUS | Communes ZUS | Comparaison |
|----------------------------------|------------------|--------------|---|
| Nombre de communes | 1459 | 207 | Les communes en ZUS représentent 12,4% des communes de ces EPCI |
| Somme des DSC | 260 M€ | 342 M€ | 56,8% de la DSC va aux communes en ZUS et 43,2% aux autres |
| DSC en €/habitant (moyenne)* | 38,70 € | 29,90 € | écart de 8,9 €/hab à la défaveur des communes ZUS |
| Part de la population des EPCI** | 37,3%*** | 65,9%*** | écart de 28,6 points en faveur des communes ZUS |

Source : délibérations des 80 EPCI concernés répartissant la DSC 2012

* lecture : une commune en ZUS touche en moyenne 29,9 € par habitant contre 38,7 € pour les communes non ZUS (parmi l'échantillon des 80 EPCI comprenant une des 200 communes les plus peuplées en ZUS)

** lecture : les communes ZUS représentent 65,9% de la population de l'ensemble des communes (parmi l'échantillon des 80 EPCI comprenant une des 200 communes les plus peuplées en ZUS)

*** la somme est légèrement différente de 100% car deux CA (Lacs d'Essonne et Plaine centrale du val de Marne) n'ont que des communes ZUS

Les communes en ZUS reçoivent une proportion de DSC inférieure à leurs poids démographique dans leurs EPCI : elles perçoivent 56,8% de la DSC de ces groupements, mais représentent 65,9% de la population.

Certes, sur l'ensemble de l'échantillon, la corrélation est vérifiée entre le poids démographique d'une commune et sa part de DSC dans celle de son EPCI. Mais ce rapport s'atténue à partir d'un certain niveau, et en particulier pour les communes en ZUS qui sont fortement peuplées.

En conséquence, si l'on raisonne en termes de DSC par habitant, les communes en ZUS reçoivent moins que les autres. En moyenne, il y a 8,9 € d'écarts en DSC par habitant entre les communes en ZUS et les autres communes de leurs EPCI.

La DSC reçue par une commune en ZUS est très souvent inférieure à la DSC par habitant moyenne dans son EPCI. Sur les 207 communes ZUS de l'échantillon, 109 – soit 53% – reçoivent moins de DSC par habitant que la moyenne de leur EPCI.

Dans les 10 communes où l'écart est le plus important, la part de population en ZUS n'est pas moins importante que dans les autres : Trappes compte 65% de population en ZUS alors qu'elle reçoit 14,8 €/hab de DSC en moins que la moyenne de son EPCI.

La ville de Talant touche 20€ de DSC par habitant de moins que la moyenne de l'agglomération dijonnaise alors qu'elle compte 45% de sa population en ZUS.

Behren-les-Forbach – commune qui occupe le 1er rang dans le classement DSU de sa catégorie et a 90% de sa population en ZUS – touche de façon caractéristique 8,4€/hab de DSC contre 503 €/hab de DSU ; la moyenne de DSC par habitant dans son EPCI est pourtant de 9,8€.

Une autre limite au caractère redistributif de la DSC pour les territoires de la politique de la ville tient à l'absence de prise en compte de la proportion de population en ZUS. Ce n'est pas parce qu'une ville comporte une forte proportion de ses habitants en ZUS qu'elle bénéficie davantage de la solidarité communautaire. C'est plutôt le contraire qui s'observe.

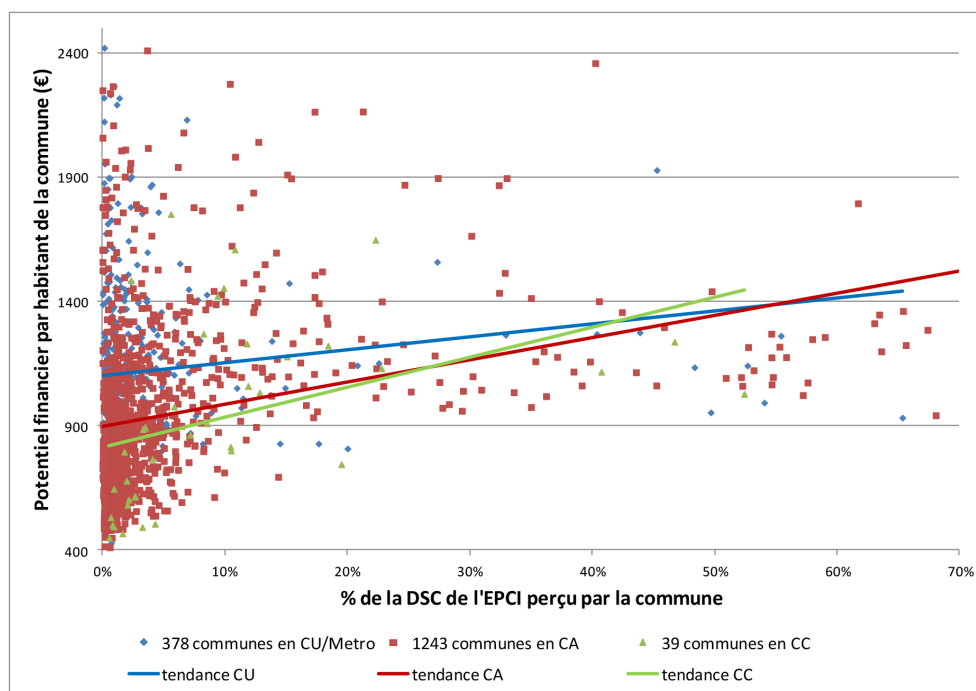
De manière générale, la DSC paraît donc davantage constituer une variable d'ajustement aux pactes financiers intercommunaux qu'un réel mécanisme de péréquation au profit des communes concernées par la politique de la ville.

Ainsi, on constate que plus une commune a un potentiel financier par habitant élevé, plus elle touche une part de DSC importante dans son EPCI. Ce constat contre-intuitif et opposé aux objectifs péréquateurs de la DSC est certes à nuancer en fonction des catégories d'EPCI. Pour les CU (ou la métropole de Nice), ce rapport est moins vérifié. On peut néanmoins s'étonner d'une relation aussi paradoxale alors que le potentiel fiscal ou financier fait partie des critères prioritaires législatifs pour toutes les catégories d'EPCI.

La plupart des communes concentrant de fortes activités industrielles et disposant en conséquence d'un important potentiel financier bénéficient aussi largement de la DSC, même si cette situation n'est pas forcément anormale au regard de leurs charges.

Une étude qualitative menée auprès des 280 communes éligibles à la DSU cible – un périmètre distinct mais similaire des 200 communes comportant le plus de population en ZUS – permet de révéler la faible place qu'occupe le potentiel financier ou fiscal dans les critères de répartition. Sur les EPCI comportant une commune éligible à la DSU cible à peine plus de la moitié prennent en compte le potentiel financier ou fiscal.

Ce rapport inverse entre potentiel financier par habitant d'une commune et la part de DSC qu'elle reçoit de son EPCI révèle à la fois un trop faible recours à ce critère dans la répartition, mais aussi de nombreuses situations où l'objectif de la DSC paraît détourné. Dans la CU de Marseille, Gemenos, plus fort potentiel financier par habitant des 18 communes et rassemblant seulement 1% de logements sociaux, touche de très loin la plus forte DSC par habitant (138 €/hab), soit plus de deux fois la moyenne de l'EPCI. Dans le même sens, dans la CA des Hauts de Bièvres, la commune de Wissous reçoit par habitant 10 fois plus de DSC que Chatenay-Malabry alors que cette-dernière comporte 10 fois plus de logements sociaux et un potentiel financier deux fois inférieur.



Source : délibérations répartissant la DSC 2012 dans 80 EPCI contenant au moins une des 200 communes les plus peuplées en ZUS

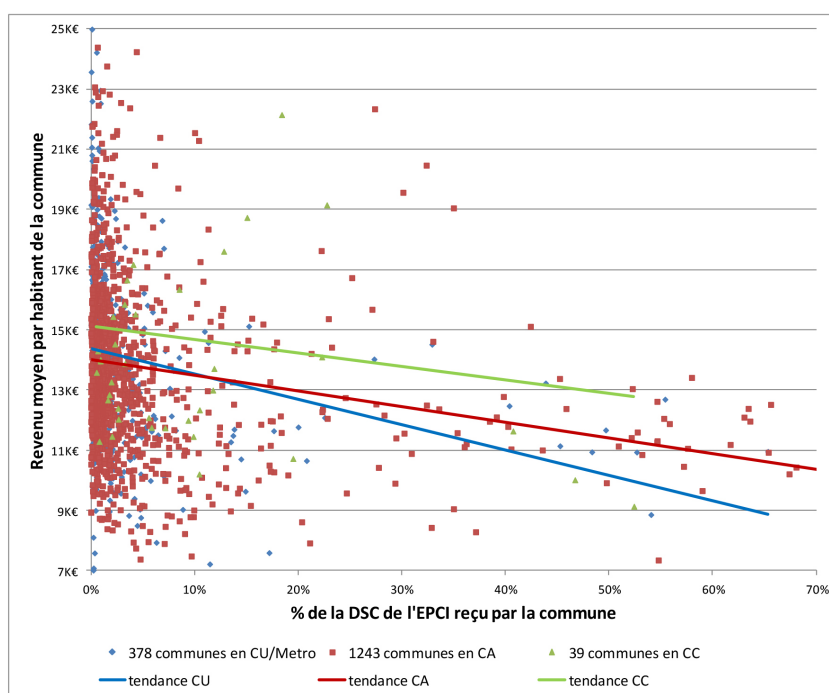
Dans ce type de situation, il semble que la DSC soit utilisée pour remplir d'autres objectifs que la redistribution. Elle peut parfois constituer un outil de compensation pour convaincre des communes d'intégrer un EPCI relativement moins riche.

Par exemple, une CA reconduit à l'identique les montants de DSC déterminés en 2001. A l'époque la répartition était presque exclusivement fondée sur des critères visant à neutraliser le passage de la CA en fiscalité professionnelle unique. En 2012, la pertinence de ces montants au regard de l'objectif de péréquation est contestable : on peut s'étonner que la commune percevant le plus de DSC par habitant soit aussi celle dont le potentiel financier par habitant est le plus élevé. Lorient, avec ses 26% de logements sociaux et sa ZUS n'arrive qu'en 5e position (sur 19) en termes de DSC par habitant.

Le choix des critères de répartition peut aussi manquer de transparence. A titre d'exemple, dans une CA, la délibération du conseil d'agglomération ne précise pas les critères utilisés et ne fait que reprendre les montants antérieurs dont on peut douter du réel ciblage tant ils se ressemblent d'une commune à l'autre à l'euro près. Ainsi la moitié des communes de la CA reçoivent exactement 290 165 € de DSC. Le fait que la commune centre, avec une ZUS de plus de 16 000 habitants, touche le même montant nominal de DSC qu'une petite commune, dont le potentiel financier par habitant est presque deux fois supérieur, et ce alors que la première est 10 fois plus peuplée que la seconde, peut surprendre.

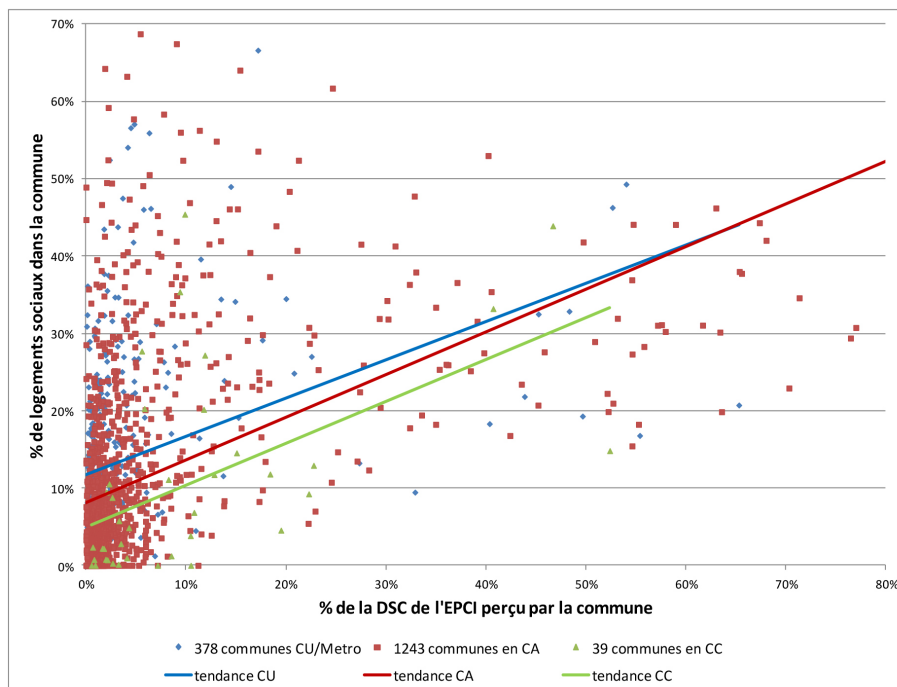
Ce constat doit toutefois être nuancé quand la répartition des DSC au sein des EPCI est analysée au regard des charges des communes de la politique de la ville. Ainsi il existe une corrélation plutôt négative entre le revenu moyen par habitant d'une commune et la part de DSC qu'elle reçoit de son groupement. Plus une commune a un revenu moyen par habitant élevé, moins elle semble percevoir de DSC.

Cette tendance est particulièrement marquée pour les CU et la métropole de Nice. Le fait que « l'écart du revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'EPCI » soit un critère prioritaire posé par la loi permet certainement d'expliquer ce phénomène. Ce critère n'apparaît pas dans la loi pour les CA et les CC. Ceci démontre que l'inscription dans la loi de critères à prendre en compte en priorité a bien un impact tangible sur les choix des EPCI.



Source : délibérations répartissant la DSC 2012 dans 80 EPCI comprenant au moins une des 200 communes les plus peuplées en ZUS

L'analyse de la répartition de la DSC au sein des EPCI au regard de la part de logements sociaux présents dans les communes membres est également particulièrement significative. Qu'il s'agisse des CU, des CA ou des CC, la corrélation est claire : plus une commune compte de logements sociaux en proportion de son parc, plus elle reçoit une part importante de DSC. Cette tendance illustre le fait que le nombre de logements sociaux est un des critères supplémentaires le plus choisi par les EPCI. 1 groupement sur 2 comprenant une commune éligible à la DSU cible utilise ce critère dans sa clé de répartition.



Source : délibérations répartissant la DSC 2012 dans 80 EPCI comprenant au moins une des 200 communes les plus peuplées en ZUS

En définitive, les territoires de la politique de la ville bénéficient de la péréquation nationale, qu'elle soit verticale sous la forme des dotations de l'Etat ou horizontale par les fonds intercommunaux. Toutefois, ce n'est pas leur classification en Cucus, ZUS ou ZFU qui leur donne des moyens supplémentaires au titre de la péréquation, mais le fait que ces communes ont pour la plupart d'entre elles un potentiel financier par habitant inférieur à la moyenne et un niveau de charges particulièrement élevé, mesuré à partir du revenu par habitant, de la proportion de logements sociaux et de la proportion de bénéficiaires des aides personnalisées au logement (APL).

Les moyens dédiés dont bénéficient les territoires de la politique de la ville sont donc limités.

Les EPCI jouent quant à eux imparfaitement leur rôle dans la réduction des inégalités entre les territoires de la politique de la ville et les autres, d'abord en raison de l'inachèvement de la carte intercommunale ou du manque de pertinence du périmètre de l'EPCI, problématiques essentiellement franciliennes, tout comme de l'absence de DSC dans les EPCI où elle revêt un caractère facultatif, mais également en raison des modalités concrètes de répartition de la DSC : même là où elle existe, la DSC ne bénéficie pas suffisamment aux communes en ZUS, ne serait-ce que du seul point de vue de leur poids démographique.

II/ RECOMMANDATIONS

L'analyse des mécanismes de péréquation existant au niveau national et des pratiques actuelles des EPCI en termes de solidarité intercommunal conduit à un double constat :

- Les territoires de la politique de la ville les plus défavorisés bénéficient certes de la péréquation nationale mais les moyens qui leur sont dédiés sont limités.
- Les EPCI jouent imparfaitement leur rôle dans la réduction des inégalités territoriales.

Forte de ces constats, la mission préconise la mise en œuvre sous la forme d'une « dotation politique de la ville » (DPV) d'un dispositif spécifique de soutien au niveau national en faveur des territoires de la politique de la ville, tels que redéfinis dans le cadre de la nouvelle géographie prioritaire. Une mise en œuvre qui devra aller de pair avec le renforcement de la solidarité intercommunale.

1. Créer une dotation de péréquation spécifique aux territoires de la politique de la Ville

1.1 Une dotation visant à répondre aux charges exceptionnelles supportées par ces territoires et versée à l'EPCI

Les territoires prioritaires de la politique de la Ville supportent des charges urbaines et sociales exceptionnelles, mal prises en compte par les dispositifs de péréquation existants et qui ont été développées dans la première partie de ce rapport. Cette DPV vise à apporter une réponse à ces charges exceptionnelles dans le cadre des nouveaux Contrats de Ville en préparation au Ministère de la Ville.

Seront éligibles à la DPV, les EPCI dont une commune membre au moins dispose d'un territoire « politique de la Ville », tel que délimité dans le cadre de la nouvelle géographie prioritaire.

Une clause de reversement à la commune est prévue pour les cas où tout ou partie des compétences financées par la DPV serait exercée par cette dernière. Les critères de répartition de la DPV entre l'EPCI et la ou les communes membres, devront encore être déterminés.

De la même manière, les critères de répartition de cette DPV au profit des associations bénéficiant aujourd'hui des crédits du programme 147, en fonction des options retenues (*voir infra*), devront encore être précisées.

1.2 Une dotation versée dans le cadre d'un contrat unique et pluriannuel, avec une clause de revoiture à mi-parcours

La DPV est versée à l'EPCI dans le cadre du nouveau contrat unique global de la politique de la ville, signé avec l'Etat. Les communes membres éligibles seront également signataires du contrat. Conformément aux décisions du CIV du 19 février 2013, le portage des contrats de ville est assuré par l'intercommunalité, avec le maire comme opérateur de proximité.

La préparation de ces contrats est assurée en coordination avec l'ensemble des acteurs de la Politique de la Ville (Etat, administrations déconcentrées, collectivités, associations...). Ils doivent allier les dimensions sociale, urbaine, économique et environnementale, adossées à un projet de territoire, engageant le droit commun de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes sociaux, et être inscrits sur la durée du mandat municipal (2014-2020).

Chaque EPCI devra mener en relation avec les communes, les services territoriaux et les délégués territoriaux adjoints de l'Acse, un diagnostic sur la situation des inégalités au sein de ses territoires indiqués comme prioritaires. La situation de chacun de ces territoires sera analysée au regard de celle de l'agglomération à laquelle ils appartiennent, au regard d'indicateurs de difficulté sociale, dont ceux qui auront été choisis pour la définition des territoires de la nouvelle géographie prioritaire. Cette comparaison devra permettre d'identifier les difficultés particulières de ces territoires par rapport à leurs agglomérations respectives.

Ce diagnostic situationnel apparaît comme un préalable indispensable pour bénéficier de la future «dotation politique de la ville». En effet, seul un tel diagnostic permettra de définir les objectifs de résorption des écarts constatés, et de définir les projets intercommunaux et communaux permettant d'atteindre ces objectifs de réduction des inégalités.

Les acteurs du Contrat définiront les objectifs et les moyens pertinents localement pour parvenir aux objectifs nationaux fixés à cette dotation en vue d'une réduction des inégalités territoriales dans les territoires de la politique de la ville.

Une clause de «revoiture» serait prévue à mi-parcours, soit au bout de trois ans. La clause de revoiture s'appuiera sur les objectifs du contrat.

Au bout de 3 ans, l'Etat se réservera la possibilité de suspendre sa participation financière au contrat si le rendez-vous à mi-parcours conduisait à constater le non-respect par l'EPCI ou la commune de ses engagements de réduction des inégalités.

De la même manière, la reconduction du contrat au bout de 6 ans dépendra notamment du respect par l'EPCI ou la commune de ses engagements et de la définition d'une nouvelle série d'objectifs.

Afin d'éviter qu'un EPCI incluant une ou des communes avec un ou des territoires de la politique de la ville refuse de contractualiser avec l'Etat – la commune concernée risquant alors de ne pas percevoir de crédits de l'Etat dédiés à ses territoires en difficulté –, une obligation de contractualiser pourrait être formalisée dans le cadre de la compétence politique de la ville.

Telle qu'actuellement formulée par l'article L 5215-20 du code général des collectivités territoriales énumérant les compétences obligatoires des communautés urbaines, la compétence politique de la ville recouvre d'une part les « *dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale* » et, d'autre part, « *les dispositifs locaux de prévention de la délinquance* » .

Pourrait être ajoutée la mention spécifique de la contractualisation dans le cadre du nouveau contrat unique politique de la ville dès lors qu'un des territoires de l'EPCI a le statut de territoire politique de la ville.

1.3 Une dotation libre d'emploi

Il faut faire confiance aux EPCI et aux communes concernées dans le cadre des négociations du contrat pour qu'ils puissent mettre en œuvre des politiques sociales et urbaines, adaptées aux situations locales et efficaces. Le cadre pluriannuel facilite ce travail.

Les EPCI, après avoir signé avec l'Etat le contrat unique politique de la ville, seraient libres de l'utilisation de la DPV dans le cadre du respect de leur engagement de réduction des inégalités territoriales. Aucun fléchage de cette dotation ne leur serait imposé, mais la clause de revoyure au bout de 3 ans puis la négociation d'un nouveau contrat au bout de 6 ans constitueraient deux moments de vérification du respect par l'EPCI de ses engagements contractuels.

Les conditions de répartition des crédits de la DPV entre l'EPCI et ses communes membres, restent à déterminer. Ces conditions seront bien entendu dépendantes de la nature de l'EPCI concerné. De ce fait et du fait des différences de situations locales entre EPCI, plutôt que de fixer une règle générale, il conviendrait de laisser aux collectivités concernées, le soin de fixer ces conditions, dans le cadre du Contrat unique de Ville. Le Préfet de département, représentant de l'Etat dans le cadre des négociations du contrat, exerçant son pouvoir de contrôle.

Deux scénarios sont, dans le cadre des préconisations qui ont été énoncées à l'issue des travaux des groupes de travail de la concertation, envisageables pour la mise en place et l'abondement de cette DPV.

Scénario n°1 : Une dotation unique et libre d'emploi, abondée par la totalité des crédits de la DDU, du programme 147 et d'un apport budgétaire complémentaire

Cette dotation serait abondée par la DDU (qui représente 75 M€ en 2013) et par les crédits du programme 147 destinés aux actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville (333 M€ en 2013) d'une part, et d'autre part par un apport budgétaire supplémentaire dont il reste à déterminer la provenance et le montant.

Dans ce scénario, les crédits du programme 147 habituellement versés aux associations par l'ACSé sont intégrés dans une enveloppe globale.

Celles-ci devront donc négocier localement avec l'EPCI et/ou les communes membres, des crédits de la DPV sur la base de projets venant au soutien des objectifs de réduction des inégalités fixés dans le contrat.

Dans ce cas-là, il faudra imaginer un dispositif de financement des associations, dès lors que les crédits qui leur sont actuellement dédiés sont fongibilisés avec la DPV. Le rôle de l'Etat et de l'ACSé demeurent à être précisés dans cette configuration.

Scénario n°2 : La combinaison d'une dotation libre d'emploi, abondée à partir de la DDU et de la partie communale des crédits du programme 147, et d'une enveloppe de crédits du programme 147 destinés aux associations

Dans la seconde option, la DPV serait abondée par la totalité de la DDU et par la partie des crédits du programme 147 actuellement versée, dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), aux EPCI et aux communes, ainsi que par un apport budgétaire supplémentaire dont il reste à déterminer la provenance et le montant.

L'enveloppe des crédits du programme 147 destinée aux associations serait sanctuarisée en dehors de la DPV. Dans ce scénario, un mode dual de gestion des crédits politique de la ville serait mis en place.

L'ACSé gérerait selon le modèle actuel les crédits du programme 147 destinés aux associations, dont le montant a vocation à être sanctuarisé.

2. Une dotation qui met à contribution l'ensemble des acteurs de la politique de la Ville et renforce leurs rôles respectifs

2.1 L'Etat et l'ACSé, pilotes et garants de la Dotation de Politique de la Ville

Quel que soit le scénario retenu, la création d'une DPV redéfinit en le réévaluant le rôle de l'Etat et du ministère de la Ville. Ce dernier est en effet en charge du pilotage de la DPV et par conséquent le garant de sa bonne utilisation, c'est-à-dire du respect des objectifs nationaux fixés à cette dotation et de ceux définis localement dans le contrat, en vue d'une réduction des inégalités territoriales dans les territoires de la politique de la ville.

L'Etat, représenté par le préfet du département, contractualiserait avec l'EPCI et les communes des territoires retenus comme prioritaires. Au titre du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire, il jouerait pleinement son rôle de représentant de l'Etat dans le département et devrait rendre compte au ministre de la Ville des errements éventuellement constatés.

En charge de la négociation du contenu du contrat unique tous les 6 ans, l'ACSé aurait un rôle central d'appréciation de l'état des lieux – document stratégique essentiel – au moment de l'élaboration du contrat, et se verrait confier en amont de la clause de revoyure l'évaluation du respect par les EPCI de leurs engagements contractuels et donc la mesure de la réduction des inégalités territoriales sur les territoires concernés.

L'Etat doit également se mobiliser pour renforcer à la fois la transparence et la gouvernance en matière de conduite des politiques en faveur des territoires de la politique de la ville.

2.2 L'EPCI et ses communes membres, acteurs opérationnels de la Politique de la Ville et du nouveau contrat unique

Conformément à la décision n°23 du Comité Interministériel des Villes (CIV) du 19 février 2013, la mobilisation de la solidarité nationale en faveur des EPCI éligibles à la DPV sera conditionnée à la mise en place d'une Dotation de Solidarité Communautaire (DSC).

En effet, comme cela a été indiqué dans la première partie, toutes les intercommunalités ne versent pas à leurs communes membres une DSC.

Certes la DSC a une finalité dont l'ampleur dépasse la seule politique de la ville. Mais sa dimension péréquatrice – qui doit être améliorée – prend en compte des critères transversaux de ressources et de charges différents de ceux utilisés par le zonage de la politique de la ville. De plus, la DSC n'a pas vocation à ne concerner que les EPCI touchés par les problématiques de la ville.

Néanmoins, elle est un vecteur important de mobilisation du droit commun au niveau local sur des politiques publiques d'intérêt communautaire. Rendre la mise en œuvre d'une DSC obligatoire pour être éligible à la DPV permettra d'assurer que la solidarité nationale soit contrebalancée par la solidarité communautaire.

Ceci étant, cette obligation devra aller de pair avec une réforme des DSC afin qu'elles soient pleinement péréquatrices. Comme la mission l'a démontré dans la première partie de ce rapport,

l'efficacité des DSC demeure inégale et imparfaite. Un cadre fixant des critères obligatoires à prendre en compte et leur pondération pourrait être instauré.

Cette DSC obligatoire viendrait s'inscrire dans le cadre du contrat unique entre l'Etat et l'EPCI et serait ainsi complémentaire de la future «dotation politique de la ville». L'existence de cette contribution intercommunale de la politique de la ville pourrait conditionner le montant voire le versement de la nouvelle DPV.

Afin de ne pas pénaliser les intercommunalités exemplaires dans le domaine de la solidarité vis-à-vis des territoires «politique de la Ville» et à inciter ceux qui ne le sont pas à le devenir, une déduction de la DSC de la contribution au FPIC pourrait être considérée.

Bien entendu, outre la DSC de l'intercommunalité, il faudra également prendre en compte les investissements réalisés au profit des territoires de la Ville afin de tenir compte de tous les efforts réalisés par l'intercommunalité au profit de ces territoires.

La mission rappelle par ailleurs l'importance qu'elle accorde à ce que tous les efforts de solidarité intercommunale, quelques soient les instruments utilisés (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, etc.) soient pris en compte dans le cadre de la péréquation nationale et dans le calcul des contributions de chacun aux dotations nationales.

La mission recommande également une clarification des relations entre EPCI et communes membres sur le partage de la compétence politique de la ville. L'état actuel du droit ne répond pas à ce besoin. En effet, la compétence politique de la ville est une compétence transversale au contenu imprécis, ce qui la rend complexe.

Les «dispositifs contractuels» de la politique de la ville dont l'EPCI assure le pilotage peuvent en effet recouvrir d'autres domaines de compétences pour lesquels différents acteurs sont susceptibles d'intervenir. Les Programmes de Réussite Educative des Cucs actuels, par exemple, relèvent également de la politique éducative, qui relève de la compétence des communes. Il en résulte par conséquent de nombreuses incertitudes quant à l'autorité compétente dans la mise en œuvre des différentes compétences.

De ce fait, la définition des compétences respectives pour chacun des niveaux (communaux et intercommunaux) peut être délicate d'un point de vue opérationnel. Il conviendra donc de clarifier localement les situations en définissant clairement dans le futur contrat unique de la politique de la ville ce qui relèvera de la compétence des EPCI et de la compétence des municipalités.

Des distinctions sont également à signaler en fonction de la nature de l'EPCI. Les communes, qui ont un rôle de proximité, n'ont souvent pas les moyens financiers ni les capacités d'expertise suffisantes compte tenu des enjeux en matière de rénovation urbaine ou dans d'autres secteurs de la politique de la ville.

Ce domaine figure déjà parmi les compétences obligatoires des CU. Pour les CA, l'élévation de cette responsabilité au niveau de l'EPCI dépend de la détermination d'un intérêt communautaire.

La définition de l'intérêt communautaire (selon la solution retenue) peut restreindre excessivement le champ d'intervention des CA, qui parfois se retranchent derrière pour ne pas agir dans ces quartiers, et pose aussi des difficultés pour délimiter les frontières entre les actions relevant des

communes et celles relevant de l'EPCI. Aussi, la suppression de la notion d'intérêt communautaire pour les CA pourrait être envisagée afin notamment de renforcer leur rôle en matière de politique de la ville et de clarifier leur champ de compétence au regard des communes membres, tout en maintenant le rôle des maires dont les compétences propres sont transverses à la politique de la ville.

S'agissant des CC, la proposition de leur confier la compétence « politique de la ville », à titre obligatoire ou parmi les compétences optionnelles, lorsqu'elles appartiennent à une zone concernée par cette politique, crée une condition géographique pour l'exercice de la compétence. Plutôt que l'ajout d'une condition géographique, source de complexification et dont le zonage recoupera imparfaitement le territoire des EPCI, il semble préférable de laisser aux CC le choix de transférer cette compétence à titre facultatif. De nombreuses CC ont déjà opté pour cette compétence et il est vraisemblable qu'elles le feront davantage dès lors que leur situation objective les y poussera. Il convient de les laisser apprécier le moment où le transfert de la compétence à l'EPCI est pertinent.

A défaut de pouvoir préciser de manière exhaustive pour chacun des deux niveaux de collectivité les compétences qu'il leur reviendra de prendre en charge au titre de la politique de la ville, la mission préconise de définir leurs rôles respectifs :

- l'EPCI, dans le cadre de la compétence politique de la ville, animera et coordonnera, sur les différents territoires prioritaires de l'EPCI, les différents pans de cette politique globale et sera la clé de voûte du contrat conclu;
- les communes, dans le cadre de leur rôle de proximité avec les territoires concernés, auront pour rôle de mettre en place les actions relevant de la compétence politique de la ville qui seront appuyées ou non par les EPCI. Le maire sera au cœur du dispositif et l'appui des EPCI sera formalisé dans le contrat unique.

Ce schéma pourra naturellement être l'objet de certaines dérogations locales, notamment dans des territoires où la dynamique intercommunale peut être moins structurée, comme en Ile-de-France ou dans les départements d'Outre-mer.

Il serait toutefois paradoxal que les EPCI confient des « délégations sectorielles » aux communes membres au moment où la notion d'intérêt communautaire est supprimée en matière de politique de la ville. La délégation sectorielle, dont les contours restent à définir, risque en effet de reproduire les mêmes problèmes que ceux pointés pour l'intérêt communautaire, notamment le manque de clarté dans la répartition des rôles de chacun.

En revanche, il est important qu'un EPCI et ses communes membres puissent s'associer afin de financer la réalisation d'un équipement ou le fonctionnement de celui-ci. Ce système de « cofinancement » d'équipements en matière de politique de la ville est possible dans le cadre de fonds de concours pour chaque catégorie d'EPCI à fiscalité propre (article L. 5215-26 pour les métropoles et CU, VI de l'article L. 5216-5 pour les CA et V de l'article L. 5214-16 pour les CC) et permet un cadre d'intervention pertinent et adapté aux différents acteurs.

Le mécanisme des fonds de concours gagnerait à être appréhendé de façon spécifique pour la politique de la ville, par exemple dans le cadre du débat d'orientation en amont du vote du budget.

2.3 Les autres financeurs de la Politique de la Ville

La DPV ne doit en aucun cas venir se substituer aux politiques publiques relevant de la politique de la Ville, déjà existantes dans ces territoires prioritaires. Elle doit venir en complément et en renfort, de la mobilisation du droit commun.

Les autres niveaux de collectivités, également financeurs de la Politique de la Ville au niveau local, pourront être cosignataires des Contrats uniques de Ville avec les EPCI de leurs territoires afin d'assurer que les moyens qu'elles mettent en œuvre s'inscrivent pleinement dans le projet local de réduction des inégalités, préparé par les EPCI, leurs communes et l'Etat. Le Contrat unique a ainsi vocation à servir à la fois de support de la future DPV et de vecteur des moyens de droit commun mobilisés pour la Politique de la Ville.

L'inscription de ces crédits, en marge du Contrat unique, permettra également de renforcer la visibilité d'ensemble sur les moyens développés sur chaque territoire pour les politiques publiques relevant de la politique de la Ville.

L'amélioration de cette transparence et de cette vision d'ensemble, est un élément important que la mission souhaite mettre en avant. Seule la participation de l'ensemble des acteurs de la politique de la Ville – autres niveaux de collectivités, organismes sociaux, associations – à l'élaboration des contrats uniques donnera tout son sens à la nouvelle politique de la Ville et par là-même à la nouvelle dotation unique dont la mission préconise la création,

3. Renforcer la transparence et la gouvernance sur la conduite des politiques en faveur des territoires de la politique de la ville

La politique de la Ville souffre historiquement d'un déficit d'analyse de l'efficacité des politiques menées et des dispositifs existants. Cette réalité a été pointée du doigt par la Cour des Comptes dans son rapport de juillet 2012.

La transparence et la gouvernance des politiques menées dans le cadre de la politique de la Ville et du futur Contrat unique doivent donc être renforcées.

3.1 Créer un cadre où sont retracés les moyens de l'EPCI et des communes, affectés aux territoires de la politique de la ville et améliorer leur suivi

La répartition communale de moyens de la politique de la ville ainsi que la dispersion des crédits dits « de droit commun » nuit à la construction d'une vision d'ensemble des efforts mis en œuvre dans ces quartiers. Un cadre spécifique pourrait établir une information transparente et exhaustive sur l'ampleur de ces moyens.

Le recours à un budget annexe, dérogation encadrée au principe d'unité budgétaire, n'est pas une solution sans inconvénients. La juridiction administrative a limité l'emploi de ces mécanismes et a prévu que la constitution de budgets annexes devait se fonder sur des textes législatifs. Jusqu'à maintenant, tous les budgets annexes obligatoires ou facultatifs ont été rendus possibles pour retracer l'équilibre économique d'un service identifié (SPIC, SPA, services médico-sociaux, services assujettis à la TVA).

De plus, des groupes de travail réfléchissent depuis de nombreuses années à la réduction du nombre de budgets annexes. En effet, leur multiplication rend difficile l'agrégation des comptes financiers et ne permet pas la transparence des informations financières notamment en matière d'endettement.

A l'image de ce qui existe au niveau communal pour suivre l'affectation des recettes de la péréquation, une obligation de délibération de l'assemblée peut être mise en place pour contrôler l'affectation des moyens de la politique de la ville. Cette étape permettrait aux représentants de chaque commune de s'assurer de la juste répartition des crédits – et notamment de la future dotation de politique de la ville à l'échelle de l'EPCI.

Il serait également judicieux de créer une annexe dans la nomenclature budgétaire afin d'informer l'assemblée délibérante de l'utilisation des recettes. Cette annexe pourrait s'inspirer de l'état « recettes grevées d'affectation spéciale » qui permet de retracer l'emploi des crédits affectés obligatoirement par des dispositions législatives ou réglementaires. Elle pourrait être insérée dans la nomenclature budgétaire M14. Elle serait aussi l'occasion de dresser un bilan de la situation des territoires en politique de la ville concernés.

Pour ce qui est des communes, une annexe dans la nomenclature budgétaire sur le modèle des « recettes grevées d'affectation spéciale » pourrait être envisagée pour le suivi des moyens affectés à la politique de la ville.

La même transparence doit être exigée pour les nombreuses communes isolées concernées par la politique de la ville. Afin de ne pas répéter ce débat aux deux niveaux, il pourrait être précisé qu'il a lieu de plein droit dans les EPCI et que, à défaut, les communes non membres de groupements le mèneraient à leur échelle.

Les collectivités par l'intermédiaire des associations d'élus devront être consultées sur la solution qui sera retenue.

3.2 Instaurer un débat d'orientation de la politique de la ville

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a créé l'obligation pour les EPCI à fiscalité propre regroupant plus de 50 000 habitants et pour les communes de plus de 50 000 habitants, de présenter, avant l'ouverture des débats sur le projet de budget, un rapport sur la situation en matière de développement durable. Le même type de rapport pourrait être mis en place dans les EPCI concernés sur la politique de la ville.

La remise du rapport serait l'occasion de débattre spécifiquement de ces crédits et d'analyser de façon globale la solidarité mise en œuvre à l'échelle de l'EPCI. L'organe délibérant débattrait des choix politiques et de leur cohérence sur le territoire au regard des enjeux locaux et des finalités de la politique de la ville. La mise en regard des moyens de la politique de la ville et de la contribution intercommunale de politique de la ville pourrait notamment permettre de mieux cibler cette nouvelle dotation.

Le débat d'orientation prévu pour les EPCI pourrait se dérouler à l'échelle communale en cas d'isolement. Il faut veiller à ce que cette procédure n'ait pas lieu en double : elle a vocation à être mise en œuvre à l'échelle intercommunale à chaque fois que cela est possible.

3.3 l'Etat doit s'engager dans un processus d'évaluation continue des nouveaux contrats

La mise en œuvre d'un suivi annuel des contrats et l'inclusion d'une clause de revoyure à trois ans au sein de ces derniers constitueront les deux éléments essentiels du processus d'évaluation de ces nouveaux contrats de ville :

- le suivi annuel des contrats devra être assuré par le représentant de l'Etat dans le département et les services déconcentrés de l'Acsé. Ce travail de suivi régulier facilitera le travail de mise en œuvre de la clause de revoyure.
- la clause de revoyure inscrite au sein de chacun des nouveaux contrats de ville permettra, tous les trois ans, de faire le point à la fois sur la réalisation des objectifs inscrits aux contrats et sur l'état des inégalités au sein des territoires concernés. Ce bilan, associant les services de l'Etat et ceux de l'EPCI, doit donc permettre d'une part de s'interroger sur la pertinence des objectifs et des actions entreprises au sein des territoires prioritaires au regard de l'évolution du contexte, d'autre part d'apprécier l'utilisation des crédits qui leur sont dédiés, et enfin de déterminer si ces objectifs et actions doivent être révisés ou non.

3.4 l'Etat doit construire un cadre d'information transparent et exhaustif sur l'ampleur des moyens dédiés à la politique de la ville

Qu'il s'agisse des crédits de droit commun ou des crédits spécifiques, ce travail doit être réalisé. Cette traçabilité des crédits doit permettre d'identifier pour chaque territoire prioritaire les moyens dont il bénéficie et de fait d'avoir une vue financière à la fois d'ensemble et territorialisée.