

Communes d'Ile-de-France en politique de la ville : des situations contrastées

Les communes en politique de la ville connaissent tout à la fois des dysfonctionnements socio-urbains et en majorité des difficultés financières qui limitent leurs capacités d'intervention.

Elles ont notamment du mal à accompagner les actions mise en œuvre par les pouvoirs publics. Alors que se préparent les futurs contrats de ville, la Direction Régionale Ile-de-France de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'IAURIF ont réalisé une étude portant sur les marges de manœuvre financières de ces communes ainsi que sur le niveau de réalisation de leur programme en politique de la ville.

De grandes disparités socio-économiques

Considérée globalement, la situation socio-économique des communes relevant de la politique de la ville en Ile-de-France⁽¹⁾ ne s'écarte pas notablement de celle de la moyenne régionale. Mais derrière cette homogénéité apparente, il existe de nombreuses différences, qu'il s'agisse par exemple du poids du parc Hlm-moins de 15 % à Bourg-la-Reine, 90 % à Dugny, du taux de chômage-moins de 9 % à Antony, plus de 20 % à Pierrefitte, du nombre de ménages non imposables à l'Impôt sur le Revenu- 25 % à Sceaux, plus de 55 % à Montreuil-fault-Yonne.

Ces disparités vont de pair avec trois phénomènes :

- Le poids de la population communale résidant en zone urbaine sensible : plus cette population est élevée, plus la part de logements Hlm ou de ménages non imposables, est importante,
- Le type de procédures politique de la ville : plus elles s'alourdissent, plus les difficultés socio-économiques s'aggravent,
- Le niveau de la pression fiscale⁽²⁾ observée dans les communes : les populations les plus défavorisées sont en effet localisées dans des communes où la pression fiscale est relativement élevée.

Cette hétérogénéité entraîne une grande diversité des besoins en équi-

Méthodologie générale de l'étude :

122 communes relèvent en Ile-de-France de la politique de la ville mais la non-disponibilité de certaines données ont réduit le périmètre de l'étude à 107 communes. Pour ces communes un certain nombre d'indicateurs socio-économiques et de ratios financiers ont été calculés à partir des dernières informations statistiques disponibles provenant de l'INSEE, de la DGI, de l'ANPE, de la DREIF, de la DGCL et de la CP. Des monographies communales, ont été réalisées à partir de sources identiques et grâce à la participation des villes d'Aulnay-sous-Bois, Evry, Clichy-sous-Bois, Garges-lès-Gonnesse, Meaux et Ris-Orangis.

pements et en services.

Comment les communes concernées peuvent-elles y répondre sachant que leur capacité contributive est d'autant plus faible que ces besoins sont importants ?

De grandes disparités financières

Pour compenser la relative faiblesse de leurs bases fiscales, les communes en politique de la ville adoptent des

(1) c.a.d. les villes d'Ile de France qui font l'objet d'une ou plusieurs procédures au titre de la politique de la ville (Contrat de ville, ZUS, ZRU ou ZFU, Grand projet urbain, PIC-URBAN...).

(2) Somme de la fiscalité locale payée par les habitants de la commune rapportée à la somme de leurs revenus nets imposables.

Situation socio-économique et Pression Fiscale (PF)

En %	PF 4.8 %	PF <5.4 %	PF <6.2 %	PF >=6.2 %	Moy. IdF
Nombre de communes	30	30	32	15	-
Part de la population en ZUS	27.5	33.5	35.0	49.0	14.7
Part des cadres	14.7	10.7	10.0	8.5	17.1
Taux de chômage	13.6	14.5	15.0	17.1	13.17
Part des ménages non imposables	38.6	41.0	42.4	45.3	35.3
Taux d'allocataires d'aides au logement	24.8	27.6	30.2	33.8	19.9



15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15
Tél. : 01.53.85.77.40



CAISSE DES DÉPÔTS
ET CONSIGNATIONS
DIRECTION RÉGIONALE
ILE-DE-FRANCE

110, rue de l'université
75343 Paris Cedex 07
Tél. : 01.49.55.68.23

Communes
d'Ile-de-France en
politique de la ville :
des situations
contrastées

Principaux indicateurs financiers (en francs par habitant)

1997	Commune en politique de la ville	Moyenne *
Potentiel fiscal / hab.	4 168	4 487
Taux de taxe habitation	13.88 %	12.67 %
Dép. de fonctionnement / hab.	7 050	6 855
DGF/hab.	1 632	1 500
Fiscalité directe / hab.	4 101	3 979
Dépenses d'équipement / hab.	1 576	1 520
Endettement par habitant	7 453	6 864

(*) Ensemble des communes de plus de 10 000 habitants d'Ile-de-France.

taux d'imposition élevés. De plus, 87 % d'entre elles bénéficient de dotations de péréquation.

Leurs recettes et leur volume budgétaire sont comparables à ceux des communes de plus de 10 000 habitants de la région Ile-de-France, même si leur taux d'épargne est légèrement inférieur. Cependant, leurs marges de manœuvre financière apparaissent plus limitées, car au-delà de leur pression fiscale élevée, leur endettement est supérieur à la moyenne.

Mais ici encore, cette relative proximité à la moyenne francilienne dissimule de grandes disparités. Ainsi :

- les marges de manœuvres fiscales des villes sont liées au niveau de leur potentiel fiscal. Le taux de taxe d'habitation moyen des 25 villes les plus pauvres est supérieur de 5

points à celui des 27 villes les plus riches ;

- le volume budgétaire est lui aussi associé à cet indicateur mais uniquement pour ce qui concerne les villes « extrêmes » en terme de potentiel fiscal. Ainsi, les villes les plus riches investissent 60 % de plus que les plus pauvres (2 203 frs/hab contre 1 328 frs/hab) ;
- les collectivités qui ont le plus faible volume budgétaire sont aussi celles qui ont la pression fiscale la plus forte (6 220 f/ha. pour les 15 communes où la pression fiscale est la plus forte contre 7 583 f/ha. pour les moins imposées) ;
- plus le poids de la population en ZUS est important dans une commune, plus les bases de TH seront faibles et les taux élevés ;
- la situation financière des com-

munes en ZFU est déséquilibrée au regard de la moyenne régionale et surtout au regard de la situation financière des communes en GPU, bien que 5 d'entre elles relèvent des deux procédures.

Les 4 catégories de communes relevant de la politique de la ville

Deux critères financiers ont été croisés pour mieux cerner la capacité d'investissement de ces communes (cf. graphique page suivante).

Un ensemble d'indicateurs pour ces 4 catégories montre de grands écarts de richesse, d'endettement et de marge de manœuvre fiscale entre ces collectivités.

L'analyse des niveaux de dépenses de fonctionnement et d'investissement illustrent également 4 types de comportements budgétaires différents pour chacun de ses groupes (cf. tableau page suivante).

Ces catégories découlant des seuls critères financiers, il était peu probable que leurs situations socio-économiques s'avèrent aussi homogènes que leurs situations financières (cf. tableau page suivante).

Pourtant, tout en gardant à l'esprit l'existence d'une certaine dispersion, on observe quelques grandes tendances, qui confrontées aux critères financiers permettent de tirer les conclusions suivantes sur les besoins et les capacités d'investissement des communes relevant de la politique de la ville.

- **Les communes de la catégorie 1** se distinguent par un taux d'emploi de 110 %. Il s'agit de pôles disposant d'un tissu économique important et diversifié. Ces collectivités s'appuient ainsi sur un potentiel fiscal élevé qui leur permet de fonctionner et d'investir au-delà de ce qui est

Les dotations spécifiques politique de la ville.

Pour l'ensemble des 107 communes ceci représente en 1998 140 francs par habitant au titre du FSCRIF et 82 francs au titre de la DSU. Le total, 222 francs, équivaut à 3,2 % des dépenses courantes de ces communes.

Il convient cependant de distinguer selon la richesse fiscale des villes concernées. Les 27 communes disposant du potentiel fiscal le plus faible reçoivent 435 francs par habitant au titre des deux mécanismes soit 7,3 % de leurs dépenses courantes de l'année 1997. A l'opposé les 25 communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 4 432 francs, reçoivent 59 francs par habitant soit 0,7 % de leurs dépenses de fonctionnement.

A noter, la croissance de 1993 à 1998 de ces dotations pour les 107 communes ; + 183 % en ce qui concerne la DSU (progression due en partie à la « montée en régime » du système entre 1990 et 1994) et + 31 % pour le FSCRIF (avant une augmentation de l'ordre de 50 % en 1999).

Toutefois pour les communes les plus défavorisées, ces dotations ne compensent en moyenne qu'à hauteur de 20 % les handicaps de départ en matière de potentiel fiscal. Le complément reste à la charge de la population sous forme d'un supplément de pression fiscale (60 %) d'une part et d'un moindre service rendu d'autre part (20 %).

observé en moyenne en Ile-de-France.

On retrouve dans cette catégorie les grandes communes de la proche banlieue, majoritairement des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis, dont certaines sont confrontées à des enjeux importants en terme de requalification urbaine et engagées de longue date dans la politique de la ville. Trois de ces communes mettent en œuvre un Grand projet urbain.

Les communes des catégories 2 et 3 ont une relative proximité en termes de potentiel fiscal, mais se distinguent par leur volume budgétaire, leur niveau de pression fiscale et les caractéristiques socio-économiques de leurs populations.

- **Les communes de catégorie 2** se caractérisent par des indicateurs socio-économiques très proches des moyennes régionales : le revenu moyen par ménage, la répartition des catégories socioprofessionnelles, la densité des quartiers prioritaires sont dans l'ensemble plus favorables que dans les autres groupes. Il s'agit de communes résidentielles, qui semblent privilégier une politique peu interventionniste au profit d'une maîtrise de la pression fiscale.

- **Les villes de la catégorie 3** sont au contraire marquées par des écarts significatifs des indicateurs socio-économiques aux moyennes régionales, en ce qui concerne tant le niveau de vie des habitants, le taux de chômage, la proportion de logements Hlm, l'ampleur et la concentration de la population en sites sensibles. Quatre d'entre elles font l'objet d'un GPU et plusieurs sont engagées dans d'importants programmes de renouvellement urbain.

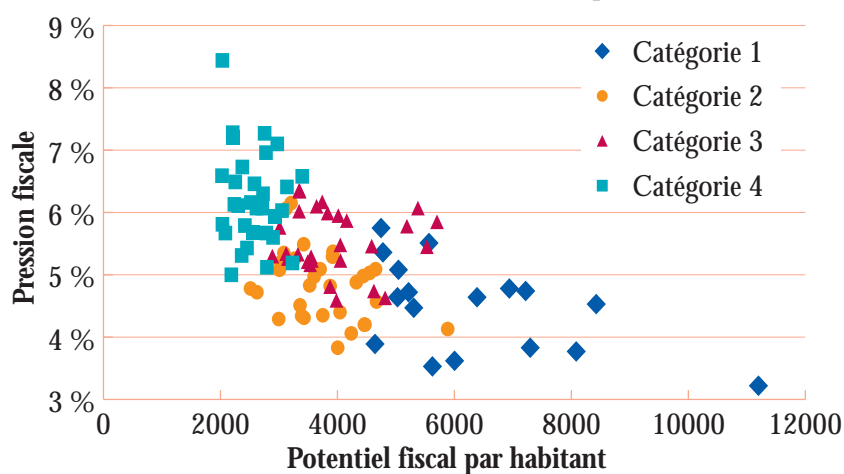
Le niveau élevé de dépenses de fonctionnement de ces collectivités correspond vraisemblablement à la nécessité de compenser une partie des handicaps d'une population relative-

ment défavorisée. Cet effort a un coût qui se retrouve dans le niveau de la pression fiscale et la faiblesse des marges de manœuvres financières pour mettre en œuvre de nouveaux programmes d'investissement

surtout s'ils induisent des charges de fonctionnement.

- **Enfin, les communes du groupe 4** se distinguent par un taux d'emploi particulièrement faible : 38 % contre 65 % et 76 % pour les

Classement des communes selon leurs caractéristiques fiscales



Quatre catégories de communes = indicateurs financiers

1997	cat. 1	cat. 2	cat. 3	cat. 4
Nombre de communes	18	31	28	30
Potentiel fiscal / hab.	6 555	3 761	3 960	2 541
Endettement / hab.	8 516	5 596	8 366	7 196
Taux de taxe habitation	11,13 %	12,38 %	15,39 %	16,95 %
Taux de taxe profess.	13,78 %	12,91 %	17,92 %	20,84 %

Quatre catégories de communes = niveaux de dépenses

1997	cat. 1	cat. 2	cat. 3	cat. 4
Dép. fonctionnement / hab.	8 348	6 253	7 471	6 085
Dép. investissement / hab.	2 368	1 344	1 388	1 290

Les 6 communes rencontrées : la politique de la ville, différents types de procédures et d'actions

Le contenu des actions rattachées à la politique de la ville correspond à des interventions de nature différente selon les communes :

Pour certaines, la politique de la ville relève de procédures contractuelles « lourdes » clairement identifiées et qui peuvent se cumuler ; GPU, ZFU, Pic- Urban... Ces programmes réunissent de nombreux acteurs extérieurs qui participent au financement (Etat, Région, Europe, autres collectivités...) et s'articulent autour d'un dispositif de pilotage et de mise en œuvre spécifique.

Pour les autres, les actions en direction des quartiers prioritaires relèvent de la stratégie et des moyens généraux de la collectivité. Il s'agit de mettre en œuvre des moyens supplémentaires pour éviter le décalage progressif de ceux-ci par rapport au reste de la ville. Cette politique est alors majoritairement prise en charge par la commune.

Communes
d'Ile-de-France en
politique de la ville :
des situations
contrastées

groupes 2 et 3. C'est dans cette catégorie que l'on trouve le plus grand nombre de villes où les critères de taille des quartiers et de concentration de la population en sites sensibles sont les plus importants. Six de ces communes sont engagées dans un GPU.

L'extrême faiblesse du tissu économique local, et donc des bases d'imposition expliquent une pression fiscale importante, un endettement d'ores et déjà trop lourd et un service rendu à la population très faible. Tout effort budgétaire supplémentaire de ces communes, largement légitimé compte tenu des caractéristiques de la population à desservir, devra donc être largement appuyé par des financements extérieurs.

En conclusion, ces catégories permettent de mettre en relief les disparités de situation, socio-économique des populations, et financière des communes relevant de la politique de la ville. Elles mettent également en évidence la faiblesse des marges de manœuvre financières de certaines de ces villes alors même que leurs caractéristiques socio-économiques impliquent davantage d'interventions.

Les 6 communes rencontrées : L'investissement en politique de la ville

Ces investissements correspondent principalement à 4 types d'actions :

- Revitalisation commerciale et développement économique ;
- Services aux personnes (boutiques sociales, accueil des personnes en difficultés...) ;
- Construction et réhabilitation d'équipements publics ;
- Remise en état de voiries et espaces extérieurs.

Leur volume est extrêmement variable selon les sites : de 96 francs à 890 francs par an et par habitant. Ces écarts illustrent la nature très différente des programmes politique de la ville et des priorités retenues par la collectivité en matière d'équipement.

La part de la ville varie de 8 % à 70 % des investissements. Elle dépend de la nature et de l'existence des procédures mises en œuvre mais elle tient compte également de la richesse fiscale des collectivités. Dans le même temps la part de l'Etat varie de 39 % à 5 % et la région de 20 % à 10 %. L'Europe joue un rôle significatif (16 % des financements) dans le cadre unique des Pic-Urban. La part du Département n'est significative que pour 2 de ces 6 communes.

Pour les procédures contractuelles, le taux de réalisation pour la durée du XI^{ème} plan varie de 30 % à 55 %. Ce faible niveau est notamment imputable :

- aux délais de mise en place de structures et opérateurs spécifiques ;
- aux capacités budgétaires des communes ;
- à la complexité technique des projets ;
- aux difficultés financières d'organismes satellites.

Les 6 communes rencontrées : Les actions en direction de la population

Ceci concerne deux types de dépenses de fonctionnement en politique de la ville. Tout d'abord, les actions d'animation, de pilotage et d'accompagnement des programmes contractualisés d'investissement.

Ensuite, le volet fonctionnement des contrats de ville, qui correspond à des actions spécifiques en direction des familles et des jeunes dans les quartiers prioritaires favorisant l'intégration professionnelle et sociale. Ce type de dépense représente de 123 francs à 510 francs par an et par habitant selon les communes.

La part de la ville dans le financement de ces actions est sensiblement proportionnelle à sa richesse fiscale : de 18 % à 77 %. Dans le même temps la part de l'Etat varie de 43 % à 9 %. Le solde vient du Département et de différents partenaires publics et privés.

Pour certaines communes ces actions en direction de la population viennent compenser un handicap de départ en matière de service. Ces financements dérogatoires se retrouvent donc employés dans des actions communales de « droit commun ».

Une Maîtrise d'Ouvrage Urbaine et Sociale (MOUS) relevant de la ville et de l'Etat accompagne la mise en place de ces interventions.