

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 octobre 1985.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi relatif à la dotation globale d'équipement. (Urgence déclarée.)

Par M. René MONORY,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président, Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir le numéro :

Sénat : 481 (1984-1985).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
PREMIÈRE PARTIE. — EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
SECTION 1. — Un texte qui intervient dans un cadre général moins défavorable qu'il n'y paraît en matière d'investissement des collectivités locales	10
I. — L'initiative des collectivités locales en matière d'investissement est statistiquement prépondérante mais la charge financière en reste, pour une part, supportée par l'Etat	10
II. — Le besoin d'investissement des collectivités locales restera non négligeable au cours des prochaines années mais le volume de leurs investissements devrait connaître une croissance modérée	17
A. — <i>Les prévisions sur les investissements des collectivités locales</i> ..	17
B. — <i>Les investissements des communes en 1985 : données disponibles</i>	20
SECTION 2. — Un texte qui intervient alors que la globalisation des subventions d'équipement tend à apparaître, au moins en partie, comme une fausse bonne idée	26
I. — La mise en œuvre de la D.G.E. : genèse des difficultés	26
II. — Le constat	29
A. — <i>La modicité de l'enveloppe globale</i>	29
B. — <i>L'explosion du nombre des bénéficiaires potentiels</i>	31
C. — <i>L'inadaptation de la D.G.E. aux communes moyennes et petites</i>	32
SECTION 3. — Les principales caractéristiques du projet de loi	36
I. — Un texte louable dans son inspiration et qui comporte des dispositions intéressantes	36
A. — <i>Une inspiration louable</i>	36
B. — <i>Des dispositions intéressantes</i>	37
II. — Mais un texte qui ne résout pas le problème financier de fond, qui pérennise certains défauts du système et qui présente des inconvénients nouveaux	37
A. — <i>Le problème financier de fond n'est pas résolu</i>	37
B. — <i>Certains défauts du système sont pérennisés</i>	38
C. — <i>Des inconvénients nouveaux apparaissent</i>	41

	Pages
DEUXIÈME PARTIE. — EXAMEN EN COMMISSION	45
TROISIÈME PARTIE. — EXAMEN DES ARTICLES	47
<i>Article premier.</i> — Inscription au budget de l'Etat	47
<i>Article 2.</i> — Répartition en deux parts selon le chiffre de population	48
<i>Article 3.</i> — Fixation du montant des parts	51
<i>Article 4.</i>	54
● Article 103-2. — Répartition de la première part. Majorations	54
● Article 103-3. — Répartition de la seconde part	56
● Article 103-4. — Commission	57
● Article 103-5. — Eligibilité des opérations en cours en cas d'option	59
● Article 103-6. — Commune du Vaudreuil	61
<i>Article 5.</i> — Inscription au budget local	62
<i>Article 6.</i> — Extension aux collectivités d'outre-mer	63
<i>Article 7.</i> — Extension du bénéfice de la D.G.E. des départements à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon	64
<i>Article 8.</i> — Droit exceptionnel d'option. Sort des opérations en cours	65
<i>Article 9.</i> — Dispositions transitoires	66
ANNEXES	67

AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

• Le 5 novembre 1982 le Sénat adoptait par 123 voix, par un scrutin public n° 116, ce qui devint la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

Une majorité de sénateurs s'abstint ou ne prit pas part au vote. Un seul de nos collègues vota contre ce texte : l'un des deux rapporteurs pour avis de la commission des Finances, l'autre s'abstenant.

C'est ce texte qui a mis en œuvre la dotation globale d'équipement.

Peu de mois après sa publication, la globalisation des subventions d'équipement, qui avait suscité maints espoirs, était l'objet des critiques des élus locaux.

L'exposé général qui suit résumera la genèse de ces difficultés et s'efforcera de dresser un constat des problèmes actuels.

Le présent projet de loi, de caractère essentiellement financier, tente de remédier aux inconvénients que comportent les modalités de répartition de la dotation globale d'équipement des communes.

Son propos est louable mais est-il véritablement porteur d'espérance pour les élus communaux? La réponse doit, il faut le souligner d'emblée, être essentiellement négative.

De quoi s'agit-il, en effet ? Il s'agit, si l'on prend comme référence l'année 1985, de répartir entre 36.572 communes, susceptibles de réaliser plus de 56 milliards de francs d'investissements, un maigre concours qui s'élève, en définitive, pour cette même année, à 1,595 milliard de francs, soit 2,84 % de la dépense subventionnable.

Ce concours ayant peu de chance de progresser de façon favorable dans les années à venir, le débat sur ses modalités de répartition peut sembler presque dérisoire.

Dans cette perspective, quelle peut être la signification de la discussion par le Sénat d'un texte tel que celui qui vous est soumis ?

En réalité, la réforme qui sortira des débats sur ce texte risque d'être tout au plus l'habillage d'une misère même si, comme le laisse penser le projet initial de loi de finances, le montant de la D.G.E. des communes atteindra 2,416 milliards de francs en 1986.

● Par ailleurs, les avatars qui ont donné naissance à ce projet de loi lui confèrent une certaine complexité.

Il semble en effet planer une sorte de malédiction sur la réforme de la dotation globale d'équipement. Le texte qui vous est soumis apparaît, à maints égards, comme une vieille connaissance mais jamais, jusqu'à présent, le Parlement n'a pu en délibérer.

Lors de la discussion du projet devenu la loi n° 84-1284 du 31 décembre 1984, le Gouvernement avait cru pouvoir déposer une dizaine d'amendements sur ce sujet. Mais l'Assemblée nationale puis le Sénat, estimant que l'avis du Conseil d'Etat et la réalisation de simulations constituaient de nécessaires préalables, avaient contraint le Gouvernement à retirer ces amendements avant même de les examiner.

Cependant, dès le 7 février 1985, notre collègue M. Regnault reprenait ces amendements, en les adaptant, et les déposait sur le bureau du Sénat sous la forme d'une proposition de loi n° 198. Inscrite, un temps, à l'ordre du jour du Sénat au cours de la session de printemps 1985, cette proposition ne fut, en fait, jamais discutée, la commission saisie au fond ne s'estimant pas en mesure de rapporter.

Mais, alors même que cette proposition était déposée, le Gouvernement poursuivait des consultations avec les organisations représentatives d'élus locaux et le comité des finances locales.

Peu après, à l'occasion de la discussion du projet devenu la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, notre collègue M. Moinet déposait, à son tour, une dizaine d'amendements tendant à une réforme, d'inspiration sensiblement différente, de la dotation globale d'équipement des communes. Votre commission des Finances devait d'ailleurs s'associer à cette initiative puisqu'elle reprit à son compte le premier de ces amendements qui tendait à assurer une garantie d'évolution de la dotation par rapport au montant des subventions spécifiques accordées par l'Etat aux communes dans la période qui a précédé la globalisation. Malheureusement, le 14 juin 1985, le Gouvernement devait opposer l'irrecevabilité financière à cet amendement en vertu de l'article 40 de la Constitution. M. Moinet retira, alors, ses autres amendements de la discussion.

Il devait les reprendre sous la forme d'une proposition de loi n° 396 déposée le 19 juin 1985 sur le bureau du Sénat. Cette proposition n'est pas venue en discussion en séance publique.

C'est dire que le présent projet de loi est profondément marqué par les réflexions successives auxquelles a donné lieu la dotation globale d'équipement des communes. Délibéré en conseil des ministres le 4 septembre, il a été déposé sur le bureau du Sénat le 6 septembre 1985. Notre Haute Assemblée ne pourra qu'être sensible à la priorité qui lui est ainsi accordée dans l'examen de ce texte par le Parlement.

Elle ne peut, cependant, que tenir compte du sort fait par le Gouvernement, en juin, à son amendement et en tirer les conséquences.

PREMIÈRE PARTIE

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Avant de retracer les principales caractéristiques du projet de loi qui vous est soumis, il semble nécessaire de procéder à deux observations fondamentales :

— d'une part, ce texte intervient dans un cadre général relativement moins défavorable qu'il n'y pourrait paraître en matière d'investissement des collectivités locales ;

— d'autre part, ce texte intervient alors que la globalisation des subventions d'équipement tend à apparaître, au moins en partie comme une fausse bonne idée.

SECTION 1

UN TEXTE QUI INTERVIENT DANS UN CADRE GÉNÉRAL MOINS DÉFAVORABLE QU'IL N'Y PARAÎT EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les collectivités locales se sont trouvées confrontées à un double impératif :

— répondre à une demande d'équipements collectifs particulièrement forte, même si elle évolue qualitativement, chez les administrés ;

— assurer l'équilibre des budgets locaux malgré une fiscalité dont on ne parvient qu'imparfaitement à assurer la modernisation et à un crédit dont les taux d'intérêt sont restés structurellement élevés en longue période.

Mais pour la période ouverte par le vote de la loi « Droits et libertés » du 2 mars 1982, deux observations méritent d'être faites :

— d'une part, si l'initiative des collectivités locales en matière d'investissement public est statistiquement prépondérante, la charge financière en reste, pour une part, supportée par l'Etat ;

— d'autre part, si le besoin d'investissement des collectivités locales est appelé à rester important au cours des prochaines années, le volume de leurs investissements devrait connaître une croissance modérée.

I. — L'initiative des collectivités locales en matière d'investissement public est statistiquement prépondérante, mais la charge financière en reste, pour une part, supportée par l'Etat.

Il est de tradition de souligner le rôle éminent des collectivités locales en matière d'investissements publics. Ce rôle est incontestable, mais sa mesure doit être nuancée.

Ainsi est-il habituel de lire que les collectivités locales réalisent à elles seules l'essentiel des investissements publics. Cette affirmation n'est, en réalité, que partiellement exacte.

— De fait, si l'on considère la répartition des maîtrises d'ouvrage, les collectivités locales ont décidé dans 83,5 % des cas de l'investissement en 1982, dernière année connue. L'Etat, quant à lui, n'a décidé que dans 16,5 % des cas.

Ainsi, les collectivités locales réalisent la quasi totalité des équipements en matière de logement (99,5 %), d'interventions sociales (99,6 %), de développement rural (98,4 %), près de 90 % des équipements culturels, de santé, plus des 3/4 des équipements d'enseignement.

Parmi les collectivités locales, les communes réalisent à elles seules plus du tiers des équipements collectifs ; leur rôle est particulièrement important en ce qui concerne la fonction culture-vie sociale (77,9 %), l'enseignement et la formation (56 %), le développement rural (51,1 %) et le développement urbain (44,7 %). Les autres collectivités ont une vocation beaucoup plus spécifique : les départements assurent une part de maîtrise d'ouvrage appréciable en matière de transports et télécommunications (9 %), les groupements de collectivités assurent 38,3 % du développement rural, les hôpitaux et hospices civils l'essentiel des équipements en matière de santé (80,8 %).

Le tableau ci-après présente, pour l'Etat, pour l'ensemble des collectivités regroupées, puis pour tous les maîtres d'ouvrage confondus, la structure des réalisations de l'année 1982 par fonction.

Rapporté à l'ensemble des équipements réalisés, le développement urbain représente 22,6 % des réalisations (le quart pour les seules collectivités locales) ; trois autres fonctions totalisent un peu plus du tiers de l'ensemble : le développement rural (11,3 %), les transports et télécommunications (10,7 %) et le logement (11,6 %), ce dernier augmentant de 15,5 % par rapport à 1981.

INVESTISSEMENTS PUBLICS DIRECTS PAR FONCTION ET MAITRE D'OUVRAGE EN 1982

(En millions de francs.)

	Etat	Collectivités locales								Total des dépenses recensées
		Régions	Départements	Communes	Groupements de collectivités (1)	Offices d'H.L.M.	Hôpitaux et hospices	Divers (2)	Total des collectivités locales	
Enseignement - Formation	2.253	1	153	5.707	1.720	3	19	327	7.930	10.183
Culture - Vie sociale	1.162	10	240	9.016	839	48	6	247	10.407	11.569
Santé	769	1	92	205	72	12	5.863	241	6.486	7.255
Interventions sociales	8	2	139	807	60	266	364	481	2.119	2.127
Logement	94	6	64	513	51	8.333	3	5.955	14.924	15.018
Développement urbain	2.792	127	1.885	13.034	5.758	257	12	5.269	26.343	29.135
Développement rural et aménagement espace naturel	241	30	626	7.512	5.635	32	5	622	14.461	14.702
Transports et télécommunications	6.176	58	4.018	2.203	648	1	1	755	7.684	13.860
Action économique	2.304	72	158	1.433	645	19	3	3.962	6.292	8.596
Total dépenses identifiées .	15.799	307	7.375	40.430	15.428	8.971	6.276	17.859	96.646	112.445
Services généraux des administrations publiques et divers ..	5.459	63	1.658	6.905	871	73	99	1.532	11.201	16.660
Total	21.258	370	9.033	47.335	16.299	9.044	6.375	19.391	107.847	129.105

(1) Communautés urbaines, syndicats, districts, régies...

(2) Sociétés anonymes d'H.L.M., organismes divers d'administration locale, sociétés d'économie mixte, établissements publics nationaux...

— Mais — et c'est une donnée qui vient singulièrement corriger les idées reçues que l'on peut avoir sur l'investissement des collectivités locales — **les collectivités locales ne supportaient en fait que 56,4 % de la charge financière des investissements publics en 1982**, soit 94 milliards de francs sur un total de 167,22 milliards de francs d'investissements publics, l'Etat en supportant, pour sa part 43,6 %. Encore faut-il remarquer que cette dernière part tend à se réduire.

LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENTS PUBLICS EN 1982

(En millions de francs.)

Nature des collectivités	Total des dépenses directes et indirectes	Subventions et participations reçues	Charges financières nettes	
			Montant	Pourcentage
Etat	77.530	4.571	72.959	43,6
Etablissements publics régionaux ..	6.257	182	6.075	3,6
Départements	13.770	2.034	11.736	7,0
Communes (y compris Paris)	48.951	12.930	36.021	21,5
Groupements de collectivités (1) ..	16.802	5.826	10.976	6,6
Office d'H.L.M.	9.049	829	8.220	4,9
Hôpitaux	6.438	1.140	5.298	3,2
Divers (2)	19.467	3.525	15.942	9,6
Total des collectivités locales ..	120.734	26.466	94.268	56,4
Total	198.264	31.037	167.227	100

(1) Communautés urbaines, syndicats, districts, régies.

(2) Sociétés anonymes d'H.L.M., organismes divers d'administration locale, sociétés d'économie mixte, établissements publics nationaux, etc.

Le tableau ci-dessus, publié par le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, fait apparaître l'effort financier respectif de l'Etat et des différentes catégories de collectivités locales en matière d'investissements publics. La part de ces derniers, financée par l'Etat, représente 43,6 % du total ; elle diminue de 1,5 point par rapport à 1981, tandis que celle de l'ensemble des collectivités locales (56,4 %) augmente d'autant.

Ce sont surtout les communes qui enregistrent cette progression, puisque leur effort financier s'est accru de 13,7 % entre 1981 et 1982. On relève, en revanche, une baisse au niveau de l'intervention des départements : — 1,2 point, par rapport à 1981 ; la tendance pour les régions demeure stable. Les financements des collectivités locales sont essentiellement consacrés au développement rural et urbain, ainsi qu'au logement.

Ces dépenses concernent :

- soit des acquisitions et travaux qui entrent dans le patrimoine de la collectivité ou l'accroissent ;
- soit des participations financières versées à d'autres agents investisseurs.

Sur un plan géographique, les statistiques publiées par le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget permettent de connaître la ventilation par région de la part des charges financières incombant respectivement à l'Etat et aux collectivités locales en 1982, dernière année connue, en matière d'investissements.

**CHARGES DE FINANCEMENT SUPPORTÉES PAR L'ÉTAT
ET PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES PAR RÉGION EN 1982**

Régions	Charges de financement supportées par l'État		Charges de financement supportées par les collectivités locales		Total des financements	
	Montant (en millions de francs)	Part de l'État (en pourcentage)	Montant (en millions de francs)	Part des collectivités locales (en pourcentage)	Montant (en millions de francs)	Structure par région (en pourcentage)
Ile-de-France	18.214	57,5	13.465	42,5	31.679	19,0
Champagne - Ardennes	550	24,7	1.677	75,3	2.227	1,3
Picardie	633	20,8	2.417	79,2	3.050	1,8
Haute-Normandie	829	25,2	2.456	74,8	3.285	2,0
Centre	1.044	26,4	2.910	73,6	3.954	2,4
Basse-Normandie	682	33,3	1.364	66,7	2.046	1,2
Bourgogne	760	25,5	2.222	74,5	2.982	1,8
Nord - Pas-de-Calais	2.262	26,0	6.435	74,0	8.697	5,2
Lorraine	1.143	27,0	3.090	73,0	4.233	2,5
Alsace	784	28,0	2.011	72,0	2.795	1,7
Franche-Comté	577	23,5	1.883	76,5	2.460	1,5
Pays de la Loire	2.131	32,8	4.374	67,2	6.505	3,9
Bretagne	1.587	28,4	4.001	71,6	5.588	3,4
Poitou - Charentes	916	27,0	2.479	73,0	3.395	2,0
Aquitaine	1.329	31,1	2.943	68,9	4.272	2,6
Midi - Pyrénées	1.595	30,6	3.621	69,4	5.216	3,1
Limousin	485	28,0	1.246	72,0	1.731	1,0
Rhône - Alpes	3.064	32,2	6.447	67,8	9.511	5,7
Auvergne	1.023	29,9	2.400	70,1	3.423	2,0
Languedoc - Roussillon	1.241	27,1	3.335	72,9	4.576	2,7
Provence - Alpes - Côte d'Azur	2.758	27,9	7.133	72,1	9.891	5,9
Corse	445	78,0	125	22,0	570	0,3
Total localisable métropole	44 052	36,0	78.034	64,0	122.086	73,0
Total non localisable	26.155	62,5	15.703	37,5	41.858	25,0
Total métropole	70.207	42,8	93.737	57,2	163.944	98,0
T.O.M.	1.497	100	»	»	1.497	0,9
D.O.M.	— 65	»	531	»	466	0,3
Etranger	1.320	100	»	»	1.320	0,8
Total général	72.959	43,6	94.268	56,4	167.227	100,0

COMPTE SIMPLIFIÉS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

(En millions de francs.)

Recettes	1983	84/83 (en pour- centage)	1984	Dépenses	1983	84/83 (en pour- centage)	1984
<i>Fonctionnement.</i>							
Recettes fiscales (1)	134.348	23,9	166.457	Frais de personnel	83.691	9,6	91.736
Dotations et subventions versées par l'Etat (3)	102.149	— 14,9	86.918	Intérêts des emprunts	28.975	12,0	32.450
Recettes tarifaires	36.726	7,8	39.591	Achats de biens et services	60.650	9,6	66.472
Autres recettes de fonctionnement	22.061	9,9	24.244	Prestations sociales (2)	38.663	— 18,5	31.495
				Autres dépenses de fonctionnement	30.226	14,2	34.513
Total des recettes de fonctionne- ment (dont épargne brute) (4) ..	295.284 (53.079)	7,4 (14,1)	317.210 (60.544)	Total des dépenses de fonctionne- ment	242.205	6,0	256.666
<i>Investissement.</i>				<i>Investissement.</i>			
Subventions de l'Etat	17.964	6,5	19.130	Dépenses d'équipement	86.791	5,7	91.700
Emprunts à moyen et long terme	57.275	3,7	59.370	Remboursements d'emprunt	19.000	10,5	21.000
Autres recettes d'investissement	2.960	9,5	3.241	Autres dépenses d'investissement (y compris la variation du fonds de roulement)	25.487	15,5	29.585
Total des recettes d'investissement (non compris l'épargne brute) .	78.199	4,5	81.741	Total des dépenses d'investisse- ment	131.278	8,3	142.285
Total des recettes	373.483	6,8	398.951	Total des dépenses	373.483	6,8	398.951

(1) Ce poste inclut en 1984 les transferts de fiscalité liés à des transferts de charges. A législation constante, le taux d'augmentation serait de l'ordre de 14 %.

(2) La diminution des prestations sociales en 1984 résulte de la prise en charge directe par l'Etat de certaines prestations d'aide sociale précédemment financées par les départements.

(3) La réduction des transferts versés par l'Etat s'explique principalement par la modification du financement de l'aide sociale.

(4) L'épargne brute est égale à l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement. Elle permet de financer les dépenses d'investissement des collectivités locales.

Source : Caisse des dépôts et consignations (novembre 1984).

II. — Le besoin d'investissement des collectivités locales restera non négligeable au cours des prochaines années mais le volume de leurs investissements devrait connaître une croissance modérée.

**A. — LES PRÉVISIONS SUR LES INVESTISSEMENTS
DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

Le constat qui précède éclaire l'évolution récente des besoins d'investissement des collectivités locales.

Dès l'automne 1984, les experts de la Caisse des dépôts et consignations estimaient que, durant la période 1985-1987, « les collectivités locales auraient une demande de prêts modérée du fait (...) surtout de leur désir de contenir la pression fiscale locale (...). Leurs investissements connaîtraient ainsi une pose continue à l'image de ce qu'on observe » (1).

Lors de l'élaboration de ce qui devait devenir la loi n° 84-1284 du 31 décembre 1984, votre commission des Finances rapportait ces prévisions tout en les discutant (2).

La publication par la Caisse des dépôts et consignations de sa note de conjoncture semestrielle (3), à la fin de 1984, apporte à la fois une confirmation aux prévisions de son plan 1985-1987 et des atténuations sensibles aux discours alarmistes qui ont pu être tenus, ici ou là, sur le financement du besoin d'investissement des collectivités locales.

Concernant les opérations d'investissement de ces dernières, cette note indique que les investissements — avec 91,7 milliards de francs — ont dû représenter 23,5 % des dépenses des collectivités locales en 1984. Les dépenses d'équipement proprement dites ont connu une hausse de 5,7 % en francs courants ce qui représente une contraction de deux points en volume. La note observe, en outre, que « les indicateurs représentatifs de la dépense d'équipement dans ce domaine sont orientés à la baisse en termes réels ». (4)

Parallèlement, le montant des remboursements d'emprunts a pu être estimé à 21 milliards de francs, contre 19 milliards en 1983,

(1) Plan 1985-1987 de la Caisse des dépôts et consignations, p. 2.

(2) Cf. rapport n° 146 (Sénat 1984-1985) de M. René Monory, p. 8 et 9.

(3) Cf. Gestion locale 1984/2. Novembre 1984.

(4) Ibidem, p. 8.

soit une augmentation de 10,5 %. La croissance des intérêts semble toutefois se ralentir. En revanche, les aides à l'investissement octroyées par les collectivités locales sont en « croissance rapide ».

On semble donc pouvoir discerner, dans l'immédiat, une relative modération de la croissance des dépenses d'équipement des collectivités locales.

Mais la Caisse des dépôts va plus loin encore puisque, dans sa note de conjoncture, elle indique : « Après une progression globale au cours de l'année 1983 de l'ordre de 10,5 %, les emprunts devraient connaître un certain ralentissement de leur rythme de croissance en 1984 (...). Ainsi, les investissements des collectivités seraient financés, en 1984, à hauteur de 64,7 % par l'emprunt contre 66 % en 1983. En revanche, l'autofinancement couvrirait une part croissante des dépenses d'investissement, prolongeant ainsi une évolution amorcée depuis plusieurs années. » (1)

TAUX DES PRÊTS

	1983	1984
Caisse des dépôts/Caisses d'épargne	32,50	32,90
Prêts à taux fixe	32,50	28,40
Prêts à taux révisable		4,50
C.A.E.C.L.	13,00	16,10
Prêts à taux privilégié	3,30	3,50
Prêts à taux du marché	9,70	12,60
Total prêts à taux privilégié C.D.C./C.E./C.A.E.C.L.	35,80	36,40
Total C.D.C./C.E./C.A.E.C.L.	45,50	49,00

RÉPARTITION DES PRÊTS PAR CATÉGORIE D'EMPRUNTEURS

(En millions de francs.)

	1983	1984
Régions	1.681	1.487
Départements	6.914	7.387
Communes et groupements	30.465	32.426
Sous-total :		
Collectivités locales	39.060	41.300
Autres emprunteurs	6.455	7.739
Total	45.515	49.039

(1) Cf. Gestion locale 1984/2. Novembre 1984, p. 10.

Pour 1985, les investissements des collectivités locales sont estimés de 96 à 100 milliards de francs, dont 35 à 36 milliards de francs d'autofinancement. La Caisse des dépôts devait, quant à elle, intervenir pour une cinquantaine de milliards de francs répartis entre ses catégories de prêts : 30 milliards de francs en prêts de la Caisse et des caisses d'épargne et 20 milliards de francs en prêts C.A.E.C.L. Les taux devaient demeurer stables, avec une part croissante de prêts à taux révisables (environ 15 milliards de francs) et une intervention accrue des prêts à taux privilégiés dans le financement des investissements locaux : 84 % contre 67 % en 1983. Quant à la C.A.E.C.L., elle devait poursuivre son développement des prêts locaux, à taux privilégiés et à taux du marché.

Le raisonnement conduisant à une tendance modérée a été repris, avec quelques nuances, dans une communication de la direction du développement local de la Caisse des dépôts et consignations à la commission de surveillance de cet établissement en février 1985.

Selon cette communication, en effet :

« S'il est possible que l'équipement neuf « classique » se développe moins rapidement qu'au cours des décennies précédentes, il sera relayé par d'importants besoins de renouvellement en matière de réseaux urbains de distribution d'eau et d'équipements scolaires notamment. Dans ce dernier domaine, le ministère de l'Education nationale chiffre à 3 milliards de francs par an la charge d'investissement supplémentaire occasionnée par la réalisation de l'objectif, inscrit au IX^e Plan de scolarisation à 80 % des seize - dix-neuf ans, ainsi que les reconstructions et les grosses réparations.

Les besoins d'investissements locaux devraient donc rester importants au cours des prochaines années. Toutefois, les conditions d'équilibre des budgets locaux devraient être difficiles du fait de la croissance de certaines charges de fonctionnement (intérêts de la dette, prestations sociales) et de la stagnation de certaines ressources (recettes tarifaires, concours de l'Etat).

Dans ces conditions, l'hypothèse la plus vraisemblable réside dans un maintien ou une faible croissance du volume de l'investissement local au cours des prochaines années. Les projections macro-économiques réalisées dans le cadre des travaux du IX^e Plan se traduisent par une croissance d'un point par an en francs constants des dépenses d'équipement des collectivités locales au cours des années 1986-1988. »

B. — LES INVESTISSEMENTS DES COMMUNES EN 1985 :
DONNÉES DISPONIBLES

• Selon les données communiquées au comité des finances locales, les investissements des communes pourraient atteindre 56,2 milliards de francs en 1985. C'est, en tout cas, ce chiffre qui a été utilisé pour calculer le taux de concours moyen par opération au titre de la première part de la dotation globale d'équipement.

Bien que ce type de prévision soit hasardeux, on peut penser que la propension à investir des communes, selon la strate de population à laquelle elles appartiennent, ne sera pas très sensiblement différente de celle qu'elles connaissaient dans les années récentes.

Si l'on prend ainsi comme base de calcul les résultats connus de l'année 1983, on peut formuler l'hypothèse aux termes de laquelle, en 1985, les 56 milliards de francs évoqués plus haut pourraient se répartir comme suit :

— 21,78 milliards de francs pour les communes de plus de 20.000 habitants ;

— 19,01 milliards de francs pour les communes de 2.000 à 20.000 habitants ;

— enfin, 15,19 milliards de francs pour les communes de moins de 2.000 habitants.

• Parallèlement à ces estimations, il convient d'indiquer que la direction des affaires économiques et internationales (D.A.E.I.) du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports a réalisé, en novembre 1984, avec l'appui de la Caisse des dépôts et consignations une enquête qui fournit des résultats relatifs à la nature des équipements dont la réalisation est prévue par les municipalités entre 1984 et 1987.

L'ensemble des projets de travaux des municipalités, tels qu'ils sont évalués par l'enquête, représentait environ 68 milliards de francs t.t.c. dont 26,5 milliards de francs pour la construction et le gros entretien de bâtiments. En général, ces projets se rapportent dans 90% des cas aux années 1984 ou 1985, les travaux sont prévus pour durer un à deux ans et la commune envisage d'assurer elle-même la maîtrise d'ouvrage.

Les travaux d'équipements culturels représentent environ 11 milliards de francs dont 5 milliards de francs pour la construction de salles polyvalentes qui sont dans les projets de nombreuses petites communes, malgré leur montant important. Pour l'ensemble des équi-

pements culturels, le coût généralement élevé de la réalisation conduit souvent les municipalités à échelonner les travaux sur plusieurs années.

Les projets d'équipements scolaires peuvent être évalués au total à 9 milliards de francs. La construction d'écoles maternelles et primaires représente la moitié de l'ensemble. Pour les établissements d'enseignement secondaire, le département (ou un syndicat intercommunal) est souvent pressenti comme maître d'ouvrage et les travaux, dans 60 % des cas, sont prévus pour durer plusieurs années.

La réalisation d'équipements sanitaires et sociaux représente 2,5 milliards de francs environ, dont une part relativement élevée paraît destinée à la construction de foyers de personnes âgées, le maître d'ouvrage étant un office d'H.L.M. pour 35 % d'entre eux.

La construction et le gros entretien de bâtiments administratifs s'élèvent, d'après les projets des communes, à 4 milliards de francs environ.

Les opérations d'urbanisme sont évaluées à 12,5 milliards de francs, dont 7 milliards de francs pour la réalisation de zones d'habitat (Z.A.C. lotissements) et 2,5 milliards de francs pour l'achat de terrains.

PROJETS DE TRAVAUX DU SECTEUR DU BATIMENT

Projets de travaux	Communes de											
	Moins de 500 hab.		500 à 2.000 hab		2.000 à 5.000 hab.		5.000 à 10.000 hab.		10.000 à 50.000 hab.		Plus de 50.000 hab. (sauf Paris)	
	Communes ayant en projet...	Montant moyen t.t.c. (F/hab.)	Communes ayant en projet...	Montant moyen t.t.c. (F/hab.)								
Construction de bâtiments administratifs à usage :												
— unique	550	180	810	450	285	490	110	460	126	220	15	190
— multiple	600	500	415	375	95	270	55	520	67	275	17	200
Entretien de bâtiments administratifs à usage :												
— unique	1.425	220	900	115	195	170	80	175	50	55	4	45
— multiple	1.425	190	635	270	120	145	45	95	46	80	3	35
Construction d'équipements scolaires :												
— maternelles-primaire	1.040	600	1.795	705	520	600	220	420	217	205	53	85
— secondaire	0	»	110	»	110	1.980	40	2.160	77	475	10	210
— cantines	330	540	370	930	170	430	55	180	59	125	13	35
— autres	330	210	240	110	80	290	5	»	24	115	6	»
Entretien d'équipements scolaires :												
— maternelle-primaire	1.590	180	765	150	225	170	65	110	100	65	15	85
— secondaire	0	»	0	»	20	290	5	»	34	85	7	50
— cantines et autres	220	»	240	145	55	90	20	80	25	55	6	30
Construction d'équipements culturels :												
— musées et monuments	0	»	65	»	45	540	40	60	37	95	22	160
— bibliothèques	0	»	150	»	75	40	55	175	97	265	15	220
— salles de spectacle	0	»	130	605	90	800	45	615	90	395	13	310
— salles polyvalentes	3.120	1.000	1.905	1.090	535	675	130	390	128	240	14	85
— maisons de jeunes	110	»	150	80	60	190	20	285	38	170	10	20
— autres	770	550	285	200	80	515	40	175	106	140	19	205
Entretien d'équipements culturels	3.230	480	1.815	220	500	220	100	100	163	80	24	70
Construction d'équipements sociaux :												
— crèches	0	»	20	»	15	»	15	65	50	90	17	90
— haltes-garderies	0	»	20	»	75	120	50	115	45	50	6	25
— centres de consultation	0	»	0	»	30	»	25	160	18	60	4	95
— foyers de jeunes travailleurs	0	»	0	»	0	»	5	»	5	200	1	»
— foyer-rest. de personnes âgées	55	»	240	1.230	140	795	35	750	57	250	4	45
— autres	330	»	460	205	105	510	55	190	79	125	22	75
Entretien d'équipements sociaux	275	»	150	120	70	»	20	»	38	90	7	»
Nombre de communes concernées	22.292	hab./com.	10.200	communes	2.368	communes	800	communes	673	communes	99	communes
Population moyenne par commune	220	communes	947	hab./com.	3.180	hab./com.	6.890	hab./com.	20.610	hab./com.	108.000	hab./com.

Les communes sont réparties en six strates en fonction du nombre d'habitants. Pour chaque type d'équipement, il est indiqué le nombre de communes ayant ce projet, la part de ces communes dans chaque strate et une estimation du coût moyen par habitant des projets cités à partir de la valeur médiane constatée.

EXEMPLE DE LECTURE DU TABLEAU : 285 communes de 2.000 à 5.000 habitants projettent la construction d'un bâtiment administratif à usage unique, et le coût moyen prévisionnel des travaux pour chacune de ces 285 communes s'établit à 490 francs par habitant.

PROJETS D'AMÉNAGEMENT, TRAVAUX PUBLICS, etc.

Projets de travaux	Communes de											
	Moins de 500 hab.		500 à 2.000 hab.		2.000 à 5.000 hab.		5.000 à 10.000 hab.		10.000 à 50.000 hab.		Plus de 50.000 hab. (sauf Paris)	
	Communes ayant en projet...	Montant moyen t.t.c. (F/hab.)	Communes ayant en projet...	Montant moyen t.t.c. (F/hab.)								
Réalisation de voirie	5.585	620	4.270	295	1.070	210	435	195	392	120	64	110
Entretien de voirie	4.545	315	2.475	240	515	200	215	155	181	120	22	75
Installation d'espaces verts	1.260	150	1.160	75	270	100	125	100	169	50	29	40
Entretien d'espaces verts	165	90	40	»	25	85	20	»	16	65	3	10
La construction de												
— réseaux pour eaux pluviales	2.190	575	1.380	310	260	220	140	125	82	120	11	110
— réseaux pour eaux usées	1.700	970	2.410	485	1.040	230	280	220	149	100	24	90
— stations d'épuration	550	1.210	1.005	740	310	470	75	615	46	525	14	315
— réseaux d'adduction d'eau	1.895	655	1.225	410	265	255	95	160	77	95	18	90
— réseaux d'irrigation-drainage	380	1.250	260	560	30	95	10	»	0	»	1	»
— réseaux d'électrification	1.370	330	830	320	100	85	25	70	4	25	0	»
— stations de traitement d'ordures	275	»	328	375	80	355	30	1.085	26	360	4	415
— réseaux d'éclairage public	1.860	70	1.400	45	370	55	160	50	124	40	17	25
— réseaux câblés pour vidéo	160	»	90	»	30	»	5	»	11	»	4	»
L'entretien de réseaux	930	430	760	330	225	80	100	85	107	75	19	25
La construction d'équipements sportifs												
— piscines	0	»	175	850	50	»	30	315	38	345	6	90
— salles de sport	50	»	440	490	385	585	165	375	196	170	27	60
— stades ou terrains de sport	1.260	185	1.600	280	515	190	160	125	180	100	33	85
— courts de tennis	1.040	485	2.430	220	515	100	100	85	82	35	6	15
— campings	440	685	700	360	225	155	50	135	22	80	1	»
— autres	500	370	550	230	175	300	120	190	104	120	15	30
L'entretien d'équipements sportifs	600	»	460	80	145	70	55	120	89	70	19	60

PRÊTS D'AMÉNAGEMENT - TRAVAUX PUBLICS (SUITE)

Projets de travaux	COMMUNES DE											
	Moins de 500 hab.		500 à 2.000 hab.		2.000 à 5.000 hab.		5.000 à 10.000 hab.		10.000 à 50.000 hab.		Plus de 50.000 hab. (sauf Paris)	
	Communes ayant en projet...	Montant moyen t.f.c. (F/hab.)	Communes ayant en projet...	Montant moyen t.f.c. (F/hab.)								
Les constructions diverses :												
— bâtiments industriels	110	»	350	1.850	195	330	65	380	66	165	8	130
— équipement énergétique	0	»	90	230	40	140	10	»	16	75	7	115
— autres	490	390	570	340	190	335	80	215	73	200	26	190
L'entretien d'équipements divers	330	410	285	135	75	140	30	260	50	90	10	150
Les opérations d'urbanisme :												
— acquisitions foncières	2.630	285	2.650	185	910	180	320	145	250	105	24	105
— créations de ZAC ou de lotissements	2.135	1.025	2.650	715	785	495	310	385	237	385	40	170
— créations de zones d'activité (industrie...)	100	»	830	580	420	280	175	205	150	135	17	130
— autres opérations d'urbanisme	860	1.025	680	500	205	225	90	260	123	140	22	100
Nombre de communes concernées	22.292 communes		10.200 communes		2.368 communes		800 communes		673 communes		99 communes	
Population moyenne par commune	220 hab./com.		947 hab./com.		3.180 hab./com.		6.890 hab./com.		20.610 hab./com.		108.000 hab./com.	

Les communes sont réparties en six strates en fonction du nombre d'habitants. Pour chaque type d'équipement, il est indiqué le nombre de communes ayant ce projet, la part de ces communes dans chaque strate et une estimation du coût moyen par habitant des projets cités à partir de la valeur médiane constatée.

EXEMPLE DE LECTURE DU TABLEAU : onze communes de plus de 50.000 habitants projettent la construction de réseaux pour eaux pluviales, et le coût moyen prévisionnel des travaux pour chacune de ces onze communes s'établit à 110 francs par habitant.

Les projets des communes en matière de construction de réseaux et d'équipements d'assainissement représentent un montant prévisionnel de 11 milliards. Sur ce total, les réseaux pour eaux usées s'élèvent à 3,2 milliards, les stations d'épuration à 2,6, les réseaux d'adduction d'eau et pour eaux pluviales respectivement à 1,4 et 1,3 milliard. Comme pour la plupart des projets cités en matière de B.T.P., c'est généralement la commune qui, pour la construction de réseaux, serait maître d'ouvrage. En revanche, la maîtrise d'ouvrage serait souvent confiée à un syndicat intercommunal pour la construction d'usines de traitement d'ordures ménagères ou de stations d'épuration. Il est à noter que les réseaux câblés (vidéo) ne semblent pas encore pris en compte dans les projets des communes, leur part étant négligeable d'après les résultats de l'enquête.

Les travaux de voirie envisagés par les communes s'élèvent à 7 milliards environ, dont 5 milliards destinés à la réalisation d'infrastructures nouvelles. C'est la catégorie de travaux la plus fréquemment citée (un quart des municipalités de moins de cinq cents habitants, plus de la moitié de celles de plus de cinq mille habitants). La voirie est susceptible de représenter, pour le budget d'une petite commune, un poste relativement important (les projets cités se montent alors à 620 F par habitant en moyenne). Ainsi, le montant total des projets de voirie, pour les communes de cinq cents habitants, constitue-t-il 20 % du montant de l'ensemble des projets, alors que cette proportion n'est que de 10 % toutes tailles confondues.

La réalisation d'équipements sportifs entre pour 7 milliards dans les projets des communes, dont un tiers est destiné à la construction de salles de sport dans les communes de plus de deux mille habitants. Les projets de construction de terrains de sport correspondent à 1,6 milliard, et les autres constructions (piscines, tennis, campings) à 600 millions chacune environ. Comme pour la quasi-totalité des équipements cités, les travaux sont, en général, prévus pour commencer en 1984 ou 1985 et pour durer un à deux ans.

Les projets de réalisation d'autres types d'équipement représentent environ 3,5 milliards. Dans ce total, la construction de bâtiments industriels et d'usines-relais se monte à 1,4 milliard.

En résumé, la réforme du régime de la dotation globale d'équipement intervient dans une conjoncture où l'on devrait constater une modération parallèle de la croissance de la dépense d'équipement et de la demande de prêts. Ce fait n'est pas sans influence sur l'analyse que l'on peut faire du contenu de la réforme proposée.

Certes, on ne saurait se réjouir à la perspective d'une modération de la dépense d'équipement alors que le besoin, en ce domaine, reste non négligeable, mais les causes de cette modération sont à rechercher plutôt dans les difficultés inhérentes à la crise économique à laquelle est confronté notre pays que dans les règles d'attribution d'une ressource — la dotation globale d'équipement disponible — qui ne représente, après tout, que 2,84 % des investissements des collectivités locales en 1985.

SECTION 2

UN TEXTE QUI INTERVIENT ALORS QUE LA GLOBALISATION DES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT TEND A APPARAÎTRE, AU MOINS EN PARTIE, COMME UNE FAUSSE BONNE IDÉE

Réalisée à la faveur d'un relatif consensus politique, la globalisation des subventions d'équipement s'est avérée, à l'expérience, comme source de nombreuses difficultés.

Après avoir rappelé brièvement la genèse de ces difficultés, il convient de procéder à un constat de données actuelles du problème.

I. — LA MISE EN ŒUVRE DE LA D.G.E. : GENÈSE DES DIFFICULTÉS.

• 1982 : l'année des illusions.

Lors de l'élaboration, à l'automne de 1982, de ce qui est devenu la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, votre commission des Finances convenait que la globalisation des subventions d'équipement était « une idée à laquelle le Sénat est attaché » (1). De fait, les débuts relativement satisfaisants de la mise en œuvre de la dotation globale de fonctionnement, à partir de 1980, laissaient espérer que la globalisation en matière d'équipement permettrait la réalisation d'investissements ambitieux par des collectivités locales délivrées de toute tutelle grâce à une dotation libre d'emploi. C'était l'ère des illusions.

Cependant, votre commission des Finances soulignait sans complaisance les défauts du système proposé (2) :

(1) Cf. avis n° 18 (Sénat 1982-1983) de M. Joseph Raybaud, p. 62.

(2) Ibidem, p. 72, 74, 75, 78 et 79.

— prime aux collectivités qui peuvent investir régulièrement et qui ont une grosse capacité fiscale, en particulier au détriment des communes rurales ;

— incitation à l'endettement ;

— faiblesse des autorisations de programme et, plus encore, des crédits de paiement inscrits à ce titre au budget de l'Etat.

● *1983 : premiers remèdes en faveur des départements.*

Dès le mois d'avril 1983, soit trois mois après l'entrée en vigueur de la dotation globale d'équipement, dans l'avis qu'il rendait au nom de votre commission des Finances, notre collègue M. le président Jean-Pierre Fourcade observait que « **la mise en œuvre concrète de la dotation globale d'équipement soulève, sur le terrain, les critiques de certains élus locaux. Ces critiques ne portent pas sur le régime de répartition de la dotation, que le Sénat a contribué à améliorer, mais sur les montants globaux affectés par le budget de l'Etat à cette action. Il y a là un problème incontestable...** » (1).

Peu après, soit en juillet 1983, la mission sénatoriale d'information chargée d'étudier le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation évoquait « **la déception** » (2) qu'avait causée la dotation globale d'équipement tant en raison de la référence aux seuls crédits de paiement que des effets induits de la péréquation. Le rapport de cette mission concluait : « **c'est le volume des crédits affectés par le Gouvernement à la D.G.E. qui est principalement en cause** » (3).

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 qui complétait la loi du 7 janvier 1983 et le déblocage d'un crédit supplémentaire de 100 millions de francs en faveur des départements n'empêchèrent pas, au mois de décembre 1983, votre Commission de rappeler que « **la mise en œuvre en 1983 de la dotation globale d'équipement ne s'est pas faite sans une certaine déconvenue, à la fois pour les départements et les petites communes** ».

Pour les départements, la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 a apporté un commencement de remède à cette déconvenue à travers l'article 14 qui mettait, il est vrai pour la seule année 1984, en œuvre une garantie d'évolution par rapport aux trois années précédant la globalisation.

(1) Cf. avis n° 274 (Sénat 1982-1983) de M. Jean-Pierre Fourcade, p. 43-44.

(2) Cf. rapport d'information n° 490 (Sénat 1982-1983) de M. Christian Poncelet, p. 10.

(3) Ibidem, p. 20.

• 1984 : la préoccupante évolution de la D.G.E. des communes.

L'exercice 1984 vit se stabiliser relativement la situation des départements. En revanche, celle des communes et, singulièrement, des petites communes restait préoccupante.

Dès le 11 septembre 1984, M. Jean-Pierre Blanc et plusieurs de nos collègues déposaient une proposition de loi n° 509 (Sénat 1983-1984) tendant à étendre le bénéfice de la seconde part de la dotation globale d'équipement communale aux communes de 2.000 à 5.000 habitants.

Le 27 novembre 1984, le comité des finances locales estimait que « **un large débat** » devait s'ouvrir sur la D.G.E. des communes. La discussion des crédits du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation au même moment au Sénat donnait l'occasion de dresser un constat sévère sur la dotation des communes. Le rapporteur de la commission des Lois remarquait ainsi :

« L'institution d'un mécanisme dans lequel les concours de l'Etat bénéficient à toutes les communes pour l'ensemble de leurs investissements s'est traduite par un phénomène de dispersion des crédits. (...)

« Dans ces conditions, une refonte de la D.G.E. communale doit intervenir pour éviter que cette dotation « saupoudrée » entre 36.000 collectivités locales ne se transforme en une sorte de subvention de fonctionnement destinée à l'investissement » (1).

L'élaboration de ce qui devait devenir la loi n° 84-1284 du 31 décembre 1984 devait donner à votre commission des Finances l'occasion de poser la question : « Faut-il modifier le régime de la D.G.E. ? » (1).

Bien plus, les débats parlementaires sur ce texte donnèrent l'occasion au Gouvernement de soumettre aux deux Assemblées une dizaine d'amendements tendant à réformer la dotation globale d'équipement.

Pour des raisons essentiellement techniques et compte tenu de la hâte avec laquelle ces amendements leur étaient soumis, chacune des assemblées invita le Gouvernement à retirer ces amendements afin d'en permettre un examen approfondi au cours de l'hiver de 1985. Le Gouvernement retira donc ses amendements à l'Assemblée nationale le 6 décembre puis au Sénat le 18 décembre 1984.

(1) Cf. avis n° 74 (Sénat 1984-1985) de M. Pierre Salvi, p. 17.

L'année 1984 s'est achevée par la publication du rapport de la nouvelle mission sénatoriale d'information chargée d'étudier le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation qui évoquait, de façon approfondie, « **les déceptions nées de la D.G.E.** » (1). La mission, semblant revenue de toutes les illusions, observait : « **D'une certaine façon, en mettant en place la dotation globale d'équipement, on a sacrifié à un excessif esprit de géométrie.** »

La globalisation des subventions d'équipement apparaît ainsi aujourd'hui, en partie, comme **une fausse bonne idée** dans la mesure où elle pose presque autant de problèmes qu'elle en résout.

II. — LE CONSTAT

Au terme de deux années d'existence, le régime de la D.G.E. apparaît malheureusement comme marqué des défauts mis en évidence dès 1982 par votre commission des Finances (2).

Un rapide constat doit être dressé.

A. — LA MODICITÉ DE L'ENVELOPPE GLOBALE

Une considération d'évidence s'impose *a priori* : les crédits globalisés sont et resteront relativement limités.

Certes, la dotation globale d'équipement connaît *une phase de montée en puissance*, ainsi qu'il était prévu.

Certes, l'article 108 de la loi du 7 janvier 1983 prévoit une *indexation de la D.G.E. sur le taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques* tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances.

Mais deux faits expliquent la modicité des crédits globalisés :

— le premier, c'est la seule prise en compte des **crédits de paiement** inscrits au budget de l'Etat. L'argument développé, à ce propos, devant le comité des finances locales dès le 27 janvier 1983 tient à

(1) Cf. rapport d'information n° 177 (Sénat 1984-1985) de M. Christian Poncelet, p. 21 à 27.

(2) Cf. avis n° 18 (Sénat 1982-1983) de M. Joseph Raybaud, p. 72, 74, 75.

ce que les budgets locaux n'utilisent pas « la notion d'autorisations de programme et de crédits de paiement que, par suite, par souci de simplicité et pour ne pas contraindre » les départements et les communes « à modifier la présentation de leurs budgets, il y a lieu de calculer la dotation globale d'équipement sur la base des sommes qui pourront être effectivement versées au titre de l'exercice en cours, c'est-à-dire des crédits de paiement inscrits au budget de l'Etat » ;

— le second, c'est le *contexte général de rigueur* budgétaire qui affecte notre pays depuis 1983 et qui interdit à l'Etat, sauf à encourir le risque d'accroître de façon périlleuse son déficit, d'augmenter son effort en ce domaine.

Il faut toutefois rappeler qu'à la suite des tensions provoquées par la D.G.E. des départements, l'article 14 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 a mis en place, pour la seule année 1984 il est vrai, *une garantie minimale de progression* de cette dotation égale au montant moyen des concours reçus de l'Etat pendant les trois années qui ont précédé la globalisation actualisée par application du taux d'évolution jusqu'en 1984 de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Le tableau ci-dessous montre la réalité du problème en dégageant la part que représente, en pourcentage, la dotation globale d'équipement par rapport aux dépenses d'investissement des collectivités locales.

DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT
(Crédits de paiement. — Milliards de francs.)

	1983	1984	1985
Art. 10. — D.G.E. communes (1)	0,446	1,247	1,965
Art. 20. — D.G.E. départements (1)	»	1,238	1,563
Chap. 67-55. — Total (1)	1,052	2,485	3,529
D.G.E. rapportée à la F.B.C.F. des collectivités locales	1,21 %	2,7 %	(2) 3,52 %

(1) Budget voté. — Intérieur et Décentralisation.

(2) Prévission.

Cette part de la D.G.E. par rapport à la charge financière de l'investissement est modeste : de l'ordre de 3,5 % en 1985, selon le budget voté mais, en réalité, 2,84 % si l'on tient compte des seuls crédits de D.G.E. disponibles après apurement du passif de 1983.

B. — L'EXPLOSION DU NOMBRE DES BÉNÉFICIAIRES POTENTIELS

Dans le système des subventions spécifiques, avant 1983, les crédits d'Etat étaient octroyés au coup par coup, par collectivité demandeuse avec des taux variables de concours selon la nature de l'équipement.

Pour mettre fin au contrôle d'opportunité que ce système offrait implicitement à l'Etat sur les actions des collectivités locales, on a mis en place un système hybride pour la répartition des crédits globalisés. De là sont nés des problèmes difficiles.

La globalisation proprement dite était une bonne chose et elle s'est opérée sans difficulté dans la mesure où elle se bornait à un jeu d'écritures comptables au sein du budget de l'Etat.

Autrement ardue est apparue la question de la ventilation des crédits ainsi globalisés entre les collectivités potentiellement bénéficiaires.

Car la détermination des critères ouvrant droit à attribution au titre de la D.G.E. allait entraîner des modifications importantes dans les flux financiers.

Or, le choix des critères opérés dès la discussion de la loi du 7 janvier 1983 a été historiquement déterminant. En effet, s'illusionnant peut-être sur le montant des sommes disponibles à terme au titre de la D.G.E. et favorablement influencés par l'efficacité relative des critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement qui, elle, existait depuis trois années, le Gouvernement et le Législateur ont été conduits à modifier la nature même du concours de l'Etat en en faisant non plus seulement une aide attribuée au prorata des seules dépenses réelles directes d'investissement mais subsidiairement un outil de péréquation sur la base d'un certain nombre de critères physico-financiers dits objectifs.

C'est ainsi que 30 % au plus de la D.G.E. des communes (art. 103 de la loi du 7 janvier 1983 et art. 12 de la loi du 29 décembre 1983) et 25 % au moins de la première part de la D.G.E. des départements (art. 106 *bis* de la loi du 7 janvier 1983) sont voués à cette péréquation dans le système actuel.

Le résultat du choix de ces critères physico-financiers (longueur de la voirie classée dans le domaine public, voirie en zone de montagne, impôts ménages, potentiel fiscal par habitant pour les communes, longueur de la voirie, liaisons maritimes avec les îles, potentiel fiscal par habitant pour les départements) a été de transformer, pour partie, l'aide à l'équipement de l'Etat aux collectivités locales en un forfait indépendant, en réalité, de la dépense d'équipement constatable sur le terrain même s'il est distribué en fonction de critères révélant les besoins supposés en équipement.

Cette forfaitisation partielle, si elle a eu un effet bénéfique, notamment pour les communes qui n'investissaient jamais (de l'ordre de 5.000 en 1982) en leur permettant de recevoir, depuis 1983, un concours modique de l'Etat, *a, en revanche, eu des effets déplora-*bles dans la mesure où elle a engendré une atomisation du concours de l'Etat, aboutissant dès lors à un saupoudrage peu significatif de l'Etat aux départements et aux communes.

Si le recours à des critères objectifs était justifié pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement, destinée à couvrir des dépenses dont l'évolution est peu évolutive d'une année sur l'autre, en revanche la répartition de la D.G.E. en fonction de critères objectifs assure « un petit quelque chose » à chaque collectivité mais ne permet pas une contribution substantielle en cas de dépense d'une importance exceptionnelle.

Ce défaut du système a été mis en évidence lors de la discussion du budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation pour 1985 (1).

Pour les départements, ainsi qu'il a été rappelé, la loi du 29 décembre 1983 a apporté certaines solutions. Sous réserve de la pérennisation, éventuellement souhaitable, de la garantie minimale de progression prévue à l'article 14 de cette loi, on peut estimer que le régime de la D.G.E. des départements a atteint un « rythme de croisière » relativement acceptable.

La situation reste préoccupante pour la D.G.E. des communes.

C. — L'INADAPTATION DE LA D.G.E. AUX COMMUNES MOYENNES ET PETITES

Outre les critiques déjà émises sur la part (30 %) de dotation répartie en fonction de critères physico-financiers, c'est la répartition de la part principale de la dotation qui, à son tour, soulève des difficultés.

Le paragraphe 1° de l'article 103 de la loi n° 85-8 du 7 janvier 1983 tel qu'il a été modifié par l'article 12 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 prévoit que cette part principale (70 % au moins) est répartie chaque année « au prorata des dépenses réelles d'investissement de *chaque* commune ou groupement de communes ou syndicat associant des communes et des groupements de communes à caractère administratif ».

(1) Cf. avis n° 74 (Sénat 1984-1985) de M. Pierre Salvi, p. 46 et 50.

Or, pour l'application de cette disposition, le décret n° 84-108 du 16 février 1984 a quelque peu infléchi l'esprit de la loi à son article 2. En instituant, en effet, un *taux de concours* « obtenu en divisant le montant des crédits affectés à la part principale (...) par le montant estimé des dépenses d'investissement devant être réalisées au cours de l'exercice considéré par les communes et leurs groupements à caractère administratif », ce décret a substitué une *ventilation forfaitaire généralisée à la répartition commune par commune et groupement par groupement* que semble pourtant appeler la rédaction de l'article 103 de la loi modifiée du 7 janvier 1983.

Certes, le système du taux de concours a l'avantage d'être simple à calculer. Mais il présente l'inconvénient d'aboutir mécaniquement à un taux faible compte tenu des besoins d'équipement et du montant modique des crédits de D.G.E. inscrits au budget de l'Etat.

Ainsi, en 1983, le taux de concours de l'Etat n'a été que de 2 %. Bien plus, malgré cette modicité, l'exercice 1983 a fait apparaître un dépassement de 370,26 millions de francs par rapport aux crédits disponibles. En 1984, malgré une multiplication par trois du montant des crédits de paiement (1,247 milliard de francs contre 446 millions de francs) le taux de concours de l'Etat n'a été que de 2,2 % et la consommation de crédits pour les seuls trois premiers trimestres faisait apparaître un dépassement de l'ordre de plusieurs centaines de millions de francs.

Avec des crédits dont le montant disponible est de 1,595 milliard de francs pour 1985 et des bénéficiaires potentiels dont le nombre est de l'ordre de 36.545 et dont la dépense réelle d'équipement pourrait, il convient de le rappeler, avoisiner 56 milliards de francs, il est fatal que le système du taux de concours apparaisse, à maints égards, inadapté.

Pour 1985, il faut, en effet, déduire *a priori* le déficit de l'exercice 1983, soit 370,26 millions de francs. Il faut donc déduire cette somme des crédits à répartir. La part principale sera égale à 1.202,417 millions de francs. La prévision de croissance de l'investissement entre 1983 et 1985 est de 17 % soit un volume d'investissement de 56,100 millions de francs. Le taux de concours s'établit à 2,14 %, il a été proposé de l'arrondir à 2,2%.

Sur la seconde part réservée aux communes de moins de 2.000 habitants, il a été proposé de maintenir sa part relative à 15 % des crédits, soit 239,239 millions de francs.

Pour les majorations, le montant des crédits proposé est :

— majoration districts et communautés urbaines : 63,697 millions de francs ;

— majoration communes à faible potentiel fiscal : 89,475 millions de francs.

Le comité des finances locales a approuvé cette répartition le 29 janvier 1985.

Les élus s'accordent à considérer qu'un tel système ne semble convenir qu'aux grandes villes qui investissent beaucoup et de façon régulière. En revanche, ils considèrent qu'il est inadapté :

— d'une part à la situation des villes moyennes lorsqu'elles ont à réaliser des équipements qui dépassent les besoins des habitants permanents ;

— d'autre part des petites communes qui ont un rythme d'investissement très irrégulier mais doivent parfois faire face à des dépenses hors de proportion avec leurs capacités financières, notamment en ce qui concerne les constructions scolaires du premier degré.

En 1983 et 1984, les communes et notamment les petites communes n'ont pu continuer à investir, d'une part qu'en poursuivant les opérations engagées avant la mise en œuvre de la globalisation, d'autre part qu'en bénéficiant pour certaines d'entre elles de la partie non encore globalisée des aides de l'Etat. En 1985, l'essentiel des chapitres de subvention, notamment aux petites communes, sera globalisé ; par ailleurs, les opérations engagées avant le 1^{er} janvier 1983 seront, pour l'essentiel, achevées.

Dans ces conditions, le risque est grand de voir se tarir l'investissement des communes petites et moyennes avec toutes les conséquences économiques que cela implique.

Selon les services concernés, un aménagement limité de la dotation globale d'équipement ou de son assiette, quand bien même il se traduirait par le maintien du taux du concours atteint en 1984, ou par un léger relèvement, n'aurait aucun effet pour les petites communes.

Or, il paraît indispensable de dégager les moyens de leur permettre de financer les équipements importants auxquels ces communes auront à faire face.

*

**

Le constat ayant été dressé, une réforme de la dotation globale d'équipement pouvait apparaître nécessaire, voire urgente.

Ainsi, dans le dossier adressé aux associations d'élus à l'occasion du dépôt des amendements du Gouvernement relatifs à la D.G.E. lors de la discussion de ce qui est devenu la loi n° 84-1284 du 31 décembre 1984, les services concernés estimaient que « le report d'un an de cette réforme ne ferait qu'aggraver en 1986 les difficultés rencontrées ».

Le Sénat n'a, cependant, pas souhaité agir dans la hâte sur ce sujet délicat. Le délai de réflexion qu'il s'est ainsi ménagé a été mis à profit.

Pour votre Commission, toute réforme comporte les limites suivantes :

— d'abord, il est exclu d'espérer une augmentation substantielle des crédits inscrits au budget de l'Etat au titre de la dotation globale d'équipement. Par conséquent, il n'y a aucun miracle à attendre ;

— ensuite, tout maintien d'un système comportant une répartition, même partielle, sur la base de critères physico-financiers dits objectifs engendre une atomisation de la ressource qui réduit d'autant l'efficacité de l'aide à l'équipement ;

— en outre, tout maintien d'un taux de concours calculé au niveau national sur la base des besoins d'équipement conduit nécessairement à un taux faible par opération ;

— enfin, quels que soient ses défauts, le système actuel aboutit à « favoriser » — même si c'est très relatif — certaines catégories de collectivités par rapport à d'autres et sa modification risque de provoquer des réflexes de rivalité entre collectivités, préjudiciables à l'intérêt général.

SECTION 3

LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE LOI

Deux séries d'observations peuvent être faites concernant ce projet, les unes sont positives, les autres restrictives :

— d'une part, ce texte est louable dans son inspiration et comporte des dispositions intéressantes ;

— d'autre part, ce texte ne résout pas le problème financier de fond ; bien plus il pérennise certains défauts du système actuellement en vigueur ; enfin il présente des inconvénients nouveaux.

I. — Un texte louable dans son inspiration et qui comporte des dispositions intéressantes.

A. — UNE INSPIRATION LOUABLE

La rédaction de l'exposé des motifs du projet ne peut emporter que l'adhésion sur le plan des principes.

« Pallier les inconvénients constatés du mécanisme actuel de répartition », mettre fin à l'atomisation de la dotation globale d'équipement des communes, préserver la capacité d'investissement des communes petites et moyennes, assurer la participation des élus au processus de répartition des crédits, maîtriser la consommation effective des crédits : chacun ne peut que souscrire à ces objectifs.

B. — DES DISPOSITIONS INTÉRESSANTES

En outre, le projet de loi comporte des dispositions intéressantes.

Il en est ainsi :

— du principe de la division de la dotation globale d'équipement en deux parts à répartir entre catégories de communes en fonction de leur population (art. 2) et du seuil des 2.000 habitants qui correspond aux revendications constantes des organisations représentatives des élus ;

— de la référence aux dépenses réelles directes d'investissement (art. 4, deuxième alinéa) ;

— de la répartition d'une partie de la dotation au profit des petites communes sous la forme de subventions se rapprochant de l'ancien système des subventions spécifiques (art. 103-3 proposé pour la loi du 7 janvier 1983) ;

— enfin, de la création, pour veiller à la répartition des subventions, d'une commission composée d'élus locaux (art. 104-4 proposé pour la loi du 7 janvier 1983).

II. — Mais un texte qui ne résout pas le problème financier de fond qui pérennise certains défauts du système et qui présente des inconvénients nouveaux.

A. — LE PROBLÈME FINANCIER DE FOND N'EST PAS RÉSOLU

Le constat ébauché plus haut met en rapport le montant de la dotation globale d'équipement actuellement disponible (1,595 milliard de francs) et la masse des investissements à réaliser par les communes en 1985, soit 56 milliards de francs.

Le rapport est de 2,84 % et se passe de commentaire.

Bien entendu, le projet ne comporte aucune majoration de l'enveloppe totale de la dotation, malgré le souhait exprimé par votre commission des Finances dès juin 1985.

Cette insuffisance fondamentale des crédits ne pouvant, sans risque d'irrecevabilité, être palliée par le Parlement, le projet de loi n'apparaît, dans cette perspective, que comme le ravaudage d'un haillon.

Selon le projet de loi de finances initial, la D.G.E. atteindra 2,416 milliards de francs en crédits de paiement pour 1986, soit une progression apparente de 22,94 % par rapport à 1985.

Ce progrès ne doit pas abuser le lecteur. Il faut, en effet, ramener ce montant au montant prévisible des investissements à réaliser par les communes en 1986.

Par conséquent, rien ne permet de penser que la mauvaise situation connue en 1985 pourra, globalement, être surmontée en 1986.

B. — CERTAINS DÉFAUTS DU SYSTÈME SONT PÉRENNISÉS

Plus critiquables encore apparaissent certaines dispositions du projet qui, loin de résoudre les difficultés, risquent, en réalité, de les pérenniser.

Il en est ainsi :

— du maintien systématique de la référence à une batterie de critères physico-financiers dits objectifs dont l'expérience des trois dernières années a pourtant démontré l'inutile complexité et les effets de saupoudrage.

Encourent cette critique, le premier alinéa de l'article 103-2 et le premier alinéa de l'article 103-5 ;

— du maintien d'une part péréquée au profit de certaines communes en difficulté alors qu'il est clair que la péréquation a contribué à l'atomisation et à l'insignifiance de la dotation globale d'équipement.

Ce défaut se retrouve au deuxième alinéa de l'article 103-3.

Bien plus cette péréquation sera opérée sur la base d'une insuffisance de 20 % du potentiel fiscal par habitant par rapport à la moyenne de la strate de population. Or, votre commission des Finances a souligné à plusieurs reprises combien il était périlleux de prétendre organiser une péréquation sur la base du potentiel fiscal alors que les bases de la fiscalité locale, faute d'une révision générale, ou, au moins, d'une actualisation départementale, sont devenues largement obsolètes et ne correspondent plus à la réalité économique.

— de l'aggravation de la complexité du système proposé. Le tableau ci-après, établi par la division des collectivités locales du Sénat, montre à quel niveau de byzantinisme ont pu parvenir les systèmes de répartition proposés, à l'exception de celui de notre collègue M. Moinet.

LES DIVERS SYSTÈMES PROPOSÉS POUR LA RÉPARTITION DE LA D.G.E. DES COMMUNES
 Enveloppe à répartir en 1985 (crédits de paiement) = 1,595 million de francs.

1 Système actuellement en vigueur (1)	2 Système proposé par le Gouvernement en décembre 1984	3 Système proposé par la proposition de M. Regnault (n° 198, Sénat 1985)	4 Système proposé par l'avant-projet du Gouvernement (avril 1985)	5 Système proposé par les amendements de M. Joay Molnet (3)
70 % au moins F.B.C.F. (2) taux de concours 2,2 % en 1985	<i>Communes de plus de 20.000 habitants.</i> Taux de concours en fonction F.B.C.F.	<i>Communes de plus de 20.000 habitants.</i> Taux de concours en fonction F.B.C.F.	Préciput groupements de communes (2 parts).	Préalable. Revalorisation de la D.G.E.
<i>Communes de moins de 2.000 habitants. 15 % au moins</i>	Fraction péréquée : en fonction du potentiel fiscal.	Fraction péréquée : en fonction du potentiel fiscal.	<i>Communes de plus de 10.000 habitants et 2.000 à 10.000 rattachées.</i> 1 ^{re} fraction : en fonction F.B.C.F.	<i>Communes de plus de 5.000 habitants.</i> 1 ^{re} part (50 %). Taux de concours en fonction F.B.C.F.
Critères objectifs Solde = 15 % au plus — péréquation	<i>Communes de 2.000 à 20.000 habitants.</i> 1 ^{re} fraction : taux de concours.	<i>Communes de 5.000 à 20.000 habitants.</i> 1 ^{re} fraction : critères objectifs.	2 ^e fraction : péréquée en fonction insuffisance potentiel fiscal.	<i>Communes de 5.000 habitants ou moins.</i> 2 ^e part : répartition entre départements en fonction de la population.
Insuffisance potentiel fiscal Impôts ménages - Districts et communautés urbaines	2 ^e fraction : répartition par préfet. en fonction de critères objectifs.	2 ^e fraction : répartition par préfet.	<i>Communes de moins de 2.000 habitants et 2.000 à 10.000 rattachées.</i> Répartition f) nombre des communes et F.B.C.F.	Répartition entre les communes par préfet sous avis conforme commission d'élus.
	<i>Communes de moins de 2.000 habitants.</i> f) Critères objectifs répartition par préfet.	<i>Communes de moins de 5.000 habitants.</i> 1 ^{re} fraction (30 %) : critères objectifs. 2 ^e fraction (70 %) : répartition par préfet.	Répartition par opération par préfet après consultation d'une commission départe- mentale de maires.	

(1) Loi du 7 janvier 1983 modifiée par les lois des 22 juillet et 29 décembre 1983.

(2) En fonction des investissements réalisés.

(3) Amendements au D.D.O.E.F., dont le premier (n° 10 rectifié) a été repris par la commission des Finances du Sénat, puis retiré, l'article 40 ayant été invoqué.

Quant au schéma ci-dessous, il résume la structure de la dotation globale d'équipement des communes proposée par le présent projet de loi :

<p style="text-align: center;"><i>Dotation T.O.M.</i> (art. 104-1)</p> <p style="text-align: center;"><i>Préciput groupements</i></p> <p>2 parts : 2.000 habitants (moins optants) F.B.C.T.</p> <p>.....</p> <p style="text-align: center;">2.000 habitants (plus optants) (entre 2.000 et 10.000) répartie par préfet après avis d'une commission</p> <p style="text-align: center;"><i>Première part</i></p> <p style="text-align: center;">Communes de plus de 2.000 habitants (moins les optants)</p> <p style="text-align: center;">— 1^{re} fraction péréquée en fonction du potentiel fiscal ;</p> <p>.....</p> <p style="text-align: center;">— 2^e fraction : taux de concours en fonction F.B.C.F.</p> <p style="text-align: center;"><i>Deuxième part</i></p> <p style="text-align: center;">Communes de moins de 2.000 habitants (plus les optantes de + 2.000 à 10.000 habitants)</p> <p style="text-align: center;">— déléguée aux préfets</p> <p style="text-align: center;">— répartie par préfet après avis d'une commission</p>
--

Que vont penser les élus locaux de ces préciputs, fractions et autres prélèvements ? Une fois de plus ils risquent d'être désemparés alors que la logique même de la décentralisation implique leur adhésion et donc leur compréhension.

C. — DES INCONVÉNIENTS NOUVEAUX APPARAISSENT

Le projet de loi qui vous est soumis présente enfin deux inconvénients qu'il convient de souligner :

- **le caractère illusoire des améliorations proposées.**

Deux mesures contenues dans le projet de loi sont caractéristiques du vain perfectionnisme auquel ses auteurs n'ont pas toujours su résister.

- Ainsi en va-t-il de ce qu'il faut bien appeler « **le préciput groupements** », proposé à l'article 3. Il s'agit de réserver, au sein de chaque part de la dotation une fraction proportionnelle à la part des investissements réalisés par les groupements lors de la dernière année connue par rapport à l'ensemble des investissements réalisés par les communes et groupements. En théorie, l'intention est louable. Mais, dans la pratique, compte tenu de la modicité des crédits disponibles, les risques de voir les groupements lésés par rapport aux communes sont minimes.

- Ainsi en va-t-il encore du **droit d'option** ouvert aux communes et groupements de 2.001 à 10.000 habitants, à l'article 2 du projet de loi, entre le système du taux de concours moyen national (première part) et le système des subventions « néospécifiques » déléguées au préfet (deuxième part). Il s'agissait, selon les auteurs du projet de loi, de prévenir les éventuelles revendications des élus en fonction de l'effet de seuil que risque d'entraîner le critère des 2.000 habitants. Ce souci est louable et la solution optionnelle habile mais celle-ci est une inutile complication dès lors que les crédits disponibles sont si modestes. La vérité est qu'il n'y aura que des effets de seuil limités.

Dès lors, votre commission des Finances ne peut qu'estimer que le préciput groupements et le droit d'option ne sont que des « gadgets » dont on aurait pu faire l'économie dans la mesure où le montant total de la dotation globale d'équipement restant ce qu'il est — c'est-à-dire misérable — ils auront autant d'effet sur la répartition de la dotation qu'un cautère sur une jambe de bois ;

- **le caractère souvent peu fidèle à l'esprit de décentralisation des procédures prévues.**

- Il en est ainsi du recours systématique fait au pouvoir réglementaire, à travers la procédure du décret en Conseil d'Etat, pour fixer :

— le montant respectif annuel de chacune des deux parts de la dotation (art. 2) ;

— la définition de la notion de dépenses directes d'investissement ;

— le montant annuel de la fraction de la première part péréquée en fonction des insuffisances de potentiel fiscal ;

— le montant de la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal et le taux de majoration au titre des groupements (art. 103-2 de la loi du 7 janvier 1983) ;

— les modalités de calcul du montant de la fraction de la seconde part de la dotation afférente aux communes (art. 103-3 de la même loi) ;

— les limites des taux de subvention par opération au titre de la deuxième part (art. 103-4 de la même loi) ;

— les conditions dans lesquelles, à la suite de l'option, certaines opérations en cours pourront être subventionnées (art. 103-5 de la même loi et art. 8 du projet) ;

— les catégories de communes et groupements des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon qui pourront bénéficier de l'une ou l'autre part de la dotation ;

— les modalités de répartition de la quote-part des territoires d'outre-mer (art. 104-1 de la même loi) ;

— les modalités d'extension du bénéfice de la dotation des départements à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon (art. 7 du projet).

• Il en est également du maintien du **système des critères dits objectifs** (population, voirie publique, nombre de logements construits, potentiel fiscal) **dont la maîtrise scientifique est l'apanage exclusif des services de l'Etat**, ces derniers étant souvent tentés de se retrancher derrière cette apparence scientifique pour éluder les discussions.

• Il en est enfin ainsi du **système proposé pour la répartition de la deuxième part** (communes de moins de 2.000 habitants). Ce système qui constitue une sorte de retour aux subventions spécifiques est assez caractéristique de l'effet de balancier qui affecte les modes de pensée dans l'administration. Il y a eu, dans les années 1978-1981, une sorte de manie de la globalisation, considérée comme l'outil fondamental de la décentralisation. Aujourd'hui, on perçoit les limites de cette globalisation (1). On en revient. Parfois même, on brûle ce que l'on a adoré et l'on réclame un retour aux subventions spécifiques. **C'est donc au préfet que le projet de loi**

(1) Cf. « Les limites de la globalisation » *in* Les cahiers français, n° 220, mars-avril 1985. Documentation française, p. 62 à 65.

(art. 103-3 et 103-4 proposés pour la loi du 7 janvier 1983) **délègue les crédits de la seconde part de la dotation et confie le soin d'arrêter la liste des opérations à subventionner et le montant de l'aide de l'Etat qui leur est attribué.**

Le rôle imparti à la commission d'élus prévue à l'article 6 du projet de loi — organe dont on doit l'idée à notre collègue M. Regnault dans sa proposition n° 198 — reste purement consultatif.

Votre Commission ne peut que regretter cette disposition qui constitue un net recul par rapport à la loi du 7 janvier 1983 puisqu'elle remplace une procédure décentralisée par une simple déconcentration.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 30 octobre 1985 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation a procédé à l'examen du projet de loi n° 481 relatif à la dotation globale d'équipement.

M. René Monory, rapporteur, a successivement analysé la genèse du projet, les inconvénients du système actuel de D.G.E., le contenu du projet et ses inconvénients. Il a conclu que, faute d'un abondement préalable, ce projet de loi était inacceptable en l'état.

A l'issue de cet exposé, **M. Jean-Pierre Masseret** s'est interrogé sur l'opportunité, en définitive, d'avoir institué la dotation globale d'équipement. Il a affirmé que le nouveau système proposé ne contredirait pas les acquis de la globalisation.

M. Henri Goetschy a estimé que ce problème était difficile, compte tenu des illusions entretenues et que l'option devait être ouverte aux communes de moins de 2.000 habitants. Il a émis des inquiétudes sur le retour à des subventions spécifiques et la contradiction qui peut en résulter avec la politique départementale d'investissement.

M. Christian Poncelet, soulignant la faiblesse du rapport entre l'investissement à réaliser et le montant de la D.G.E. des communes, a estimé qu'il s'agissait de répartir la misère sous couvert d'une consultation préalable des élus. Il a affirmé que la position de la commission devait être clairement exprimée.

M. Josy Moinet, soulignant, pour sa part, que la D.G.E. était un des outils de la décentralisation, a estimé que la réforme proposée constituait un recul dans la mesure où elle aboutissait à une déconcentration vers les préfets. Sur le plan financier, il a estimé que l'abondement de la dotation constituait un préalable absolu à toute réforme.

M. René Monory a estimé qu'un engagement du ministre devait être recherché sur l'abondement de la dotation.

M. Jacques Descours Desacres, déplorant les conséquences de la globalisation pour les petites communes en matière d'écoles communales et de voirie, a indiqué que les illusions nourries initialement sur le montant de la dotation globale d'équipement étaient liées à une référence aux autorisations de programme et rappelé que les efforts successifs d'aménagement de la dotation des communes de moins de 2.000 habitants.

M. Stéphane Bonduel a émis la crainte qu'une position extrême prise par la Commission ne laisse à penser que cette dernière renoncerait à améliorer le sort des petites communes.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a fait sienne la position du rapporteur et souhaité qu'un engagement du ministre soit recherché sur l'abondement de la dotation préalablement à la discussion du projet de loi.

M. Josy Moinet a estimé, à son tour, qu'une prise de position du Gouvernement devait être recherchée sur l'abondement.

M. Jacques Descours Desacres a émis des réserves sur le risque que constituerait, pour les petites communes, le passage au nouveau système si la référence aux autorisations de programme était reprise.

A l'issue de ce débat, la commission des finances, estimant que la réforme de la dotation globale d'équipement était un sujet important et qui méritait un examen attentif, a décidé de subordonner l'expression de son opinion sur les dispositions du projet de loi n° 481 à l'obtention d'un engagement du Gouvernement en séance publique, au cours de la discussion générale, sur un abondement préalable et suffisant de la dotation.

TROISIÈME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Inscription au budget de l'Etat.

Texte en vigueur

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée.

Art. 101. — Il est créé au budget de l'Etat un chapitre intitulé : « Dotation globale d'équipement des communes. »

Ce chapitre regroupe en 1983 les subventions d'investissement de l'Etat aux communes et à leurs groupements pour la voirie communale et pour l'aménagement des espaces verts forestiers.

Il regroupe également les autres crédits de subventions aux communes et à leurs groupements déterminés par la loi de finances pour 1983.

Texte du projet de loi

L'article 101 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 101. — Il est créé au budget de l'Etat un chapitre intitulé : « Dotation globale d'équipement des communes. »

« Ce chapitre regroupe les crédits de subventions d'investissement de l'Etat aux communes et à leurs groupements à caractère administratif déterminés par la loi de finances. »

● *Commentaire :*

Cet article reprend, en le simplifiant, le texte d'un amendement du Gouvernement au projet devenu depuis la loi n° 84-1284 du 31 décembre 1984. Cet amendement avait été retiré avant d'être discuté.

L'article premier tend à donner une nouvelle rédaction à l'article 101 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 101 dispose, en effet, que la dotation globale d'équipement des communes regroupe les crédits de subventions aux communes et à leurs groupement déterminés par la seule loi de finances pour 1983.

Or, on ne peut aujourd'hui exclure que dans les années à venir d'autres crédits soient, à leur tour, globalisés. Il semble donc souhaitable, aux auteurs du projet de loi, de compléter la rédaction de l'article 101 en précisant que la globalisation peut également être le fait de lois de finances autres que celle de 1983.

Cette nouvelle rédaction n'appelle pas de commentaire particulier. Dans la mesure, cependant, où l'alinéa premier de l'article 101 reste inchangé, l'article premier aurait pu se borner à remplacer les alinéas deuxième et troisième actuellement en vigueur de l'article 101 par un alinéa unique.

Article 2.

Répartition en deux parts selon le chiffre de la population.

Texte en vigueur

Art. 103. — La dotation globale d'équipement définie à l'article 101 ci-dessus est répartie chaque année entre l'ensemble des des investissements, après avis du comité des finances locales :

1° à raison de 70 % au moins, au prorata des dépenses réelles d'investissement de chaque commune ou groupement de communes ou syndicat associant des communes et des groupements de communes à caractère administratif :

2° à raison de 15 % au moins, entre l'ensemble des communes de moins de 2.000 habitants, en fonction de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal, la longueur de la voirie des communes situées en zone de montagne étant doublée, du montant des impôts levés sur les ménages, l'insuffi-

Texte du projet de loi

L'article 103 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 103.* — La dotation globale d'équipement des communes comprend deux parts dont les montants respectifs sont déterminés chaque année par décret en Conseil d'Etat, après avis du comité des finances locales.

« La première part est répartie dans les départements métropolitains, entre les communes de plus de 2.000 habitants, les syndicats intercommunaux, les communautés urbaines, les districts et les autres groupements de communes de plus de 2.000 habitants, à l'exception des communes dont la population est comprise entre 2.001 et 10.000 habitants qui ont exercé l'option prévue au quatrième alinéa ci-dessous.

« La seconde part est répartie dans les mêmes départements entre les communes

Texte en vigueur

sance de potentiel fiscal par habitant de chaque commune concernée par rapport au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de même importance démographique ;

3° le solde pour majorer, en tant que de besoin, la dotation ;

a) des communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 20 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de même importance et dont le montant d'impôts levés par habitant sur les ménages est supérieur de 20 % à celui des communes de même importance,

b) des districts disposant d'une fiscalité propre et des communautés urbaines existant à la date de publication de la présente loi.

Texte du projet de loi

et groupements de communes dont la population n'excède pas 2.000 habitants, ainsi que les communes et groupements de communes dont la population est comprise entre 2.001 et 10.000 habitants, qui ont exercé l'option prévue au quatrième alinéa ci-dessous.

« Dans le délai de deux mois suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux, les communes et groupements de communes dont la population est comprise entre 2.001 et 10.000 habitants peuvent renoncer au bénéfice des attributions de la première part de la dotation globale d'équipement des communes, pour bénéficier des subventions versées au titre de la seconde part. Cette décision prend effet au 1^{er} janvier de l'année suivante. Elle ne peut être remise en cause que dans le délai de deux mois suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux, par une nouvelle décision prenant effet au 1^{er} janvier de l'année suivante.

« Les syndicats et la commune mentionnés au premier alinéa de l'article 103-6 ne sont pas compris dans la répartition prévue par le présent article. »

● *Commentaire :*

L'article 2 de la proposition tend à donner une nouvelle rédaction à l'article 103 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 qui définit les diverses parts de la dotation globale d'équipement des communes.

Rappelons qu'actuellement cette dotation est répartie en trois parts :

— 70 % au moins au prorata des dépenses réelles d'investissement des communes et groupements. C'est cette part qui donnera, en 1985, lieu à un taux de concours par opérations de 2,2 % ;

— 15 % au moins, soit environ 240 millions de francs en 1985, en faveur des communes de moins de deux mille habitants, en fonction de critères physico-financiers dits objectifs, à savoir : la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal, celle-ci étant doublée en zone de montagne ; le montant des impôts ménages ; l'insuffisance du potentiel fiscal par habitant par rapport au potentiel fiscal de la strate démographique ;

— le solde, soit 15 % au plus, pour majorer la dotation des communes dont le potentiel fiscal est inférieur de 20 % et dont les

impôts ménages sont supérieurs de 20 % par rapport à la moyenne de la strate, ainsi que des districts à fiscalité propre et communautés urbaines existant au 7 janvier 1983.

Ce mode de répartition ayant suscité les critiques évoquées dans l'exposé général, la proposition qui vous est soumise tend à le remplacer par un nouveau mode de répartition.

Ce nouveau mode se fonde sur un critère simple, celui de la population. Il distingue deux parts, respectivement attribuées aux communes et aux groupements :

- de plus de 2.000 habitants,
- de 2.000 habitants ou moins.

Qu'il s'agisse de l'Association des maires de France ou du comité des finances locales, **la principale revendication tenait à la création d'une dotation spécifique d'équipement en faveur des communes de moins de 2.000 habitants.**

Ce seuil paraît le plus sage. Il est largement utilisé à l'heure actuelle pour délimiter ce que l'on appelle les petites communes rurales. Et ce sont bien elles qui connaissent les plus redoutables mécomptes en matière de dotation globale d'équipement.

Si ce nouveau mode de la répartition a le mérite de la clarté, il encourt en revanche **deux critiques.**

— D'abord, **il abandonne au pouvoir réglementaire le soin de fixer annuellement le montant de chaque part.** C'est, en effet, à un décret en Conseil d'Etat qu'est renvoyée cette fixation. Par rapport aux dispositions de l'article 103 de la loi du 7 janvier 1983 actuellement en vigueur, il y a un recul difficilement contestable.

La subordination de la prise du décret à un avis du comité des finances locales ne saurait être considérée comme une garantie suffisante — quelle que soit la haute valeur des travaux de cet organe — et il peut sembler préférable de définir plus précisément dans la loi les modalités de répartition.

— Ensuite, le projet de loi met en place, en faveur des communes et groupements de communes de 2.001 à 10.000 habitants, **un système optionnel** qui constitue une nouveauté et dont l'idée avait été lancée au printemps de 1985.

Les modalités de ce système optionnel sont définies au quatrième alinéa du texte proposé pour l'article 103 de la loi du 7 janvier 1983.

Il s'agit de permettre aux communes et groupements de communes dont la population est comprise entre 2.001 et 10.000 habitants de choisir le régime de répartition de la dotation globale d'équipement auquel ils seront soumis, à savoir :

— soit le système de la première part, qui se réfère à un taux de concours national ;

— soit le système de la deuxième part, qui se rapproche de l'ancien système des subventions spécifiques.

Ce droit d'option serait ouvert aux conseils municipaux et organes délibérants des groupements de communes dans un délai de deux mois après chaque renouvellement des conseils municipaux et prendrait effet au 1^{er} janvier de l'année suivante.

En apparence, ce système d'option est habile dans la mesure où il prévient les éventuelles revendications qui naîtraient des **effets de seuil** entre catégories de bénéficiaires. L'exercice de l'option placerait, en effet, ces effets sous la seule responsabilité de l'autorité de la collectivité concernée.

En réalité, votre Commission estime qu'en l'état actuel ce système est assez illusoire dans la mesure où, les montants en cause étant modestes, les effets de seuil seront, eux-mêmes, réduits.

En revanche, elle émet la crainte que, compte tenu des modalités retenues pour la répartition de la deuxième part, le droit d'option ne devienne l'occasion, pour certaines autorités locales, de se livrer à des spéculations hasardeuses sur le plan politique et, au demeurant, limitées dans leurs conséquences financières.

Article 3.

Fixation du montant des parts.

Texte en vigueur

Art. 103 bis. — Les syndicats communaux d'aménagement et la commune du Vaudreeuil bénéficient des subventions d'équipement qui font l'objet d'une individualisation dans le budget de l'Etat et de la dotation spécifique en matière d'équipement

Texte du projet de loi

L'article 103 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée est remplacé par l'article 103-1 ci-après :

« *Art. 103-1.* — Pour la fixation du montant des crédits de la dotation globale d'équipement affectés à chacune des deux parts mentionnées à l'article 103, un préciput est constitué au profit des groupements, après prélèvement de la dota-

Texte du projet de loi

individualisé dans la loi de finances ; ces dotations ne sont pas cumulables avec la dotation globale d'équipement des communes prévue à l'article 101.

Les communes situées à l'intérieur d'un périmètre d'établissement public d'aménagement d'une agglomération nouvelle, lorsqu'elles bénéficient des subventions ou de la dotation globale spécifiques visées à l'alinéa ci-dessus pour certains de leurs investissements, ne peuvent recevoir, au titre des mêmes investissements, la dotation globale d'équipement des communes.

Texte en vigueur

tion prévue au deuxième alinéa de l'article 104-1. La part de ce préciput dans la dotation globale d'équipement des communes est égale au rapport entre le montant, pour la dernière année connue, des investissements réalisés par les groupements et le montant total pour la même année des investissements réalisés par l'ensemble des communes et groupements.

« Le montant de ce préciput est réparti entre les deux parts de la dotation globale d'équipement proportionnellement au montant des investissements réalisés par les groupements susceptibles de bénéficier de la première ou de la seconde part de la dotation.

« Le montant des crédits restants est réparti entre les deux parts de la dotation globale d'équipement dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte notamment de la population, de la voirie classée dans le domaine public communal, du nombre de logements construits au cours des trois dernières années, et du potentiel fiscal de chaque commune ainsi que des crédits correspondant, par application des critères physiques et financiers mentionnés ci-dessus, aux communes ayant exercé l'option mentionnée à l'article 103.

« Le montant des crédits affectés à chacune des deux parts en application des dispositions du troisième alinéa ci-dessus est ensuite augmenté des crédits correspondant aux groupements par application des dispositions du deuxième alinéa ci-dessus. »

● *Commentaire :*

L'article 3 du projet de loi tend à donner une nouvelle rédaction, baptisée article 103-1, à l'article 103 *bis* de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

Il est, avant tout, caractérisé par son **extraordinaire complexité** qui, compte tenu de la modicité des crédits en cause **apparaît à la limite de la décence**. On peut regretter qu'une fois de plus des techniciens souvent éloignés des réalités locales proposent des solutions difficiles à saisir et à expliquer et, par conséquent, contraires à l'esprit même de la décentralisation.

Le système proposé de fixation des parts est le suivant :

— prélèvement de la dotation prévue au deuxième alinéa de l'article 104-1 en faveur des circonscriptions territoriales de Wallis-l'article 104-1 en faveur des circonscriptions territoriales de Wallis et-Futuna, des communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte ;

— selon toutes apparences, bien que l'article 103-1 soit muet sur ce point, prélèvement des crédits nécessaires aux communes et groupements des départements d'outre-mer et de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon et prévus au premier alinéa du texte proposé par l'article du présent projet de loi pour l'article 104-1 de la loi du 7 janvier 1983 ;

— constitution d'un **préciput au profit des groupements de communes**, en fonction du rapport entre le montant des investissements réalisés, lors de la dernière année connue, par les groupements et celui des investissements réalisés dans l'ensemble des communes et groupements de communes. On peut s'interroger sur l'opportunité d'un tel préciput. Selon les experts du ministère de l'Intérieur, il s'agirait par là d'éviter une mise en concurrence des communes et groupements.

Le préciput ainsi constitué serait ensuite divisé en deux parts en fonction de la population des groupements et des investissements qu'ils sont susceptibles de réaliser ;

— fixation du montant des crédits affectés à chacune de deux parts, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte de critères physico-financiers dits objectifs :

- population,
- voirie classée dans le domaine public communal,
- nombre de logements construits au cours des trois dernières années,
- potentiel fiscal de chaque commune.

Ce système de fixation des parts appelle deux observations.

D'abord, il abandonne au pouvoir réglementaire, sous réserve de la consultation obligatoire du comité des finances locales, le soin de déterminer le montant des deux parts de la dotation des communes.

Ensuite, la détermination du montant de chaque part se fera sur la base de **critères physico-financiers dits objectifs**.

De tels critères de calcul constituent un luxe disproportionné par rapport aux masses en cause. Encore faut-il ajouter que le projet de loi indique que ces critères seront « notamment » pris en compte. Faut-il comprendre que d'autres critères pourraient être pris en compte ? Et par qui pourraient-ils l'être ?

Il est donc permis de s'interroger sur l'opportunité de tels critères qui vont nécessiter des calculs byzantins effectués sous la seule responsabilité de l'exécutif et sans aucun contrôle possible du Législateur, puisque l'exécutif détient *de facto* le monopole de la connaissance statistique. Enfin, il suffit de considérer quelle vanité caractérise les critères de répartition de l'actuelle part de la dotation globale d'équipement des communes pour mettre en doute l'efficacité du mode de calcul que suggère le projet de loi.

Article 4.

(Art. 103-2 de la loi du 7 janvier 1983.)

Répartition de la première part - Majorations.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Sont insérés entre les articles 103-1 et 104 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée, les articles 103-2 à 103-6 ci-après :

« Art. 103-2. — Après prélèvement d'une fraction affectée aux majorations prévues au deuxième alinéa, les crédits affectés à la première part de la dotation globale d'équipement des communes sont répartis chaque année entre l'ensemble des bénéficiaires mentionnés au deuxième alinéa de l'article 103 au prorata des dépenses d'investissement qu'elles réalisent directement, telles qu'elles sont définies par décret en Conseil d'Etat.

« La fraction des crédits mentionnés à l'alinéa ci-dessus, dont le montant est défini chaque année par décret en Conseil d'Etat, pris après avis du comité des finances locales, sert à majorer la dotation des communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 20 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique ainsi que la dotation revenant aux communautés urbaines, aux districts et aux autres groupements de communes bénéficiaires des crédits de la première part. Le montant de la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal et le taux de la majoration au titre des groupements sont fixés par décret en Conseil d'Etat. »

• *Commentaire :*

L'article 4, dont l'examen sera complexe, tend à insérer dans la loi du 7 janvier 1983 cinq articles nouveaux numérotés 103-2 à 103-6.

Le texte proposé pour l'article 103-2 est relatif à la **répartition des crédits de la première part** (communes et groupements de plus de 2.000 habitants). Le système proposé est doublement critiquable :

— D'abord, parce qu'il s'enlise, une fois de plus, dans les inutiles et inextricables méandres de la péréquation.

Ainsi, **une péréquation** est-elle prévue — il est vrai pour une fraction — en fonction des insuffisances de potentiel fiscal par rapport à la moyenne de la strate pour les communes. Cette fraction, dont le montant n'est même pas déterminé, ce qui laisse à l'exécutif toute marge de manœuvre, entraîne elle-même deux inconvénients :

- la **complexité** qui fait que cette péréquation sera incontrôlable par le Législateur et peu compréhensible par les élus locaux et les contribuables ;

- l'**inefficacité**, compte tenu de l'expérience actuelle qui montre bien que toute péréquation de la dotation globale d'équipement n'aboutit, en raison de la modicité des crédits à répartir, qu'à un saupoudrage non significatif.

Une péréquation est, en outre, maintenue en faveur des communautés urbaines, districts et groupements.

— Ensuite, **il abandonne totalement au pouvoir réglementaire**, sous réserve, il est vrai, de la consultation du comité des finances locales, **le soin de fixer les montants en cause**. Ainsi, comme dans le régime actuel, la définition de la notion de taux de concours moyen national est-elle laissée au bon vouloir de l'exécutif.

Par ailleurs, est renvoyé au décret le soin de définir :

- la notion de dépense directe d'investissement ;
- le montant de la fraction de la première part attribuée à ce titre ;
- le montant de la fraction attribuée en fonction du potentiel fiscal ;
- le taux de la majoration au titre des groupements.

(Art. 103-3 de la loi du 7 janvier 1983.)

Répartition de la seconde part.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

« Art. 103-3. — Les modalités de calcul du montant de la fraction de la seconde part de la dotation globale d'équipement afférente aux communes, déléguée au représentant de l'Etat dans chaque département, sont fixées par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte notamment du nombre de communes de chaque département susceptibles de bénéficier de cette seconde part, ainsi que de l'importance de leur population, de la voirie classée dans leur domaine public et de leur potentiel fiscal.

« Les crédits de la fraction de la seconde part de la dotation globale d'équipement afférente aux groupements sont délégués aux représentants de l'Etat dans les départements proportionnellement au montant des investissements réalisés la dernière année connue par l'ensemble des groupements de chaque département bénéficiaire de cette seconde part.

« L'ensemble des crédits mentionnés aux deux alinéas précédents est attribué par le représentant de l'Etat dans le département aux différents bénéficiaires mentionnés au troisième alinéa de l'article 103 sous forme de subventions pour la réalisation d'une opération déterminée. »

● *Commentaire :*

Le texte proposé par l'article 4 pour l'article 103-3 de la loi du 7 janvier 1983 est relatif à la répartition de la seconde part (communes et groupements de moins de 2.000 habitants ou de 2.001 à 10.000 habitants optantes).

Cette seconde part comprend, elle aussi, deux fractions :

— La première fraction est destinée aux communes. Elle est déléguée au représentant de l'Etat dans le département. Son calcul est fonction de critères objectifs :

- population,
- voirie classée dans le domaine public,
- potentiel fiscal.

Les modalités de ce calcul seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

— La seconde fraction est destinée aux groupements. Chaque représentant de l'Etat reçoit à ce titre une « enveloppe » proportionnelle au montant d'investissements réalisés par les groupements dans son département.

Les crédits de chaque fraction seront attribués par le représentant de l'Etat dans le département, **par opération**, en fonction des catégories d'opérations et limites de taux de subvention définies par une commission dont la composition est définie à l'article 103-4 qui suit.

Le système proposé soulève trois objections :

— d'abord, comme pour la première part, il est **complexe** puisqu'il comporte deux fractions ;

— ensuite, il risque d'être **inopérant** puisque l'on conserve le système de critères objectifs dont la récente expérience a pourtant montré la vanité ;

— enfin et surtout, il est **contraire à l'esprit de la décentralisation** dans la mesure où

• il renvoie au décret le soin de fixer les modalités de calcul de la première fraction,

• **il confie au représentant de l'Etat un rôle discrétionnaire** dans l'octroi des crédits, à l'intérieur des normes fixées par la commission créée à l'article 103-4.

(Art. 103-4 de la loi du 7 janvier 1983.)

Commission.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

« Art. 103-4. — Il est créé dans chaque département auprès du représentant de l'Etat une commission qui comprend :

« 1° Une majorité de maires de communes et de présidents de groupements de communes, dont la population n'excède pas 2.000 habitants, désignés soit par l'association des maires du département, soit, s'il n'existe pas d'association des

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

maires ou s'il y en existe plusieurs, par le collège des maires et des présidents de groupements de communes, dont la population n'excède pas 2.000 habitants ;

« 2° des maires de communes et des présidents de groupements de communes ayant exercé l'option mentionnée à l'article 103, désignés, soit par l'association des maires du département, soit, s'il n'existe pas d'association des maires ou s'il y en a plusieurs, par le collège des maires et présidents des groupements de communes intéressés ;

« 3° le président du conseil général ou le représentant qu'il désigne au sein du conseil général.

« Le président de la commission est élu parmi les maires de communes dont la population n'excède pas 2.000 habitants. Le secrétariat de la commission est assuré par les services du représentant de l'Etat dans le département. Le secrétaire général de la préfecture assiste aux travaux de la commission.

« Le mandat des membres de la commission expire, pour les membres mentionnés aux 1° et 2° ci-dessus, à chaque renouvellement général des conseils municipaux et, pour le président du conseil général ou son représentant, à chaque renouvellement triennal des conseils généraux.

« La commission fixe chaque année les catégories d'opérations prioritaires et, dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, les taux minima et maxima de subvention applicables à chacune d'elles.

« Le représentant de l'Etat dans le département arrête chaque année, suivant les catégories et dans les limites fixées par la commission, la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de l'aide de l'Etat qui leur est attribué. Il en informe la commission.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. »

● *Commentaire :*

Le texte proposé par l'article 4 du projet de loi pour l'article 103-4 de la loi du 7 janvier 1983 constitue, avec le retour partiel aux subventions spécifiques proposé à l'article 103-3, une des principales novations de ce projet. Il en est d'ailleurs le corollaire.

L'idée de créer une commission consultative d'harmonisation compétente, pour la répartition de la part de dotation globale d'équipement des petites communes a été introduite par la proposition de loi n° 198 de notre collègue M. Regnault.

La composition de cette commission est assurée par les élus concernés :

— maires et présidents de groupements des communes de moins de 2.000 habitants ou des communes ou groupements de 2.001 à 10.000 habitants optants ;

— président ou représentant du président du conseil général.

Les pouvoirs de cette commission sont assez limités :

— fixation annuelle des catégories d'opérations prioritaires ;

— fixation, **dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat**, des taux minima et maxima de subvention. Autant dire que la commission n'aura que peu à faire en ce domaine ;

— **rôle essentiellement consultatif** puisqu'il appartiendra au seul représentant de l'Etat dans le département d'arrêter la liste des opérations subventionnées et le montant de l'aide qui leur est attribuée.

(Art. 103-5 de la loi du 7 janvier 1983.)

Eligibilité des opérations en cours en cas d'option.

Texte en vigueur

« Art. 103-5. — Les opérations ou tranches d'opérations en cours à la date de chaque renouvellement général des conseils municipaux, lorsqu'elles ont été entreprises par des communes ou des groupements admis au bénéfice de la seconde part, peuvent recevoir, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, des subventions au titre de la seconde part prévue à l'article 103-3.

« En aucun cas, les opérations ou tranches d'opérations en cours lors d'un renouvellement général des conseils municipaux ne peuvent bénéficier de la première part de la dotation globale d'équipement lorsqu'elles ont auparavant donné lieu à l'attribution d'une subvention prévue à l'article 103-3. »

Texte du projet de loi

• *Commentaire* :

Le texte proposé par l'article 4 pour l'article 103-5 de la loi du 7 janvier 1983 doit être interprété comme un corollaire du droit d'option institué en faveur des communes de 2.001 à 10.000 habitants. Il tend à couvrir le cas où, l'option changeant à la faveur d'un renouvellement général des conseils municipaux, certaines opérations ayant bénéficié d'une aide de l'Etat au titre d'une part de la dotation globale d'équipement pourraient recevoir une aide au titre de l'autre part par le jeu de l'option.

A cet égard, le système adopté n'est pas strictement identique pour les bénéficiaires des deux parts s'agissant des opérations ou tranches d'opérations en cours lors du renouvellement général des conseils municipaux :

— pour les communes ou groupements optant pour le système de la deuxième part (subventions « néo-spécifiques »), les opérations ou tranches d'opérations en cours seront subventionnables à cette deuxième part ;

— en revanche, pour les communes et groupements de 2.001 à 10.000 habitants qui auraient d'abord opté pour le système « néo-spécifique » et qui, à la faveur d'un renouvellement des conseils municipaux, voudraient revenir au système de la première part (taux de concours national), les opérations ou tranches d'opérations en cours et ayant bénéficié d'une aide au titre de la deuxième part ne seraient pas éligibles à la première part.

Cet article 103-5, du fait même de la disparité qu'il introduit ainsi entre communes optantes, vide par là même, en partie, de son contenu la notion de droit d'option.

De même que l'on peut s'interroger sur l'opportunité d'instituer ce droit d'option, *a fortiori* peut-on le faire pour cette limitation.

(Art. 103-6 de la loi du 7 janvier 1983.)

Commune du Vaudreuil.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

« Art. 103-6. — Les syndicats communaux d'aménagement et la commune du *Val-de-Rueil* bénéficient des subventions d'équipement et de la dotation spécifique en matière d'équipement, individualisées dans la loi de finances. Ces dotations ne sont pas cumulables avec la dotation globale d'équipement des communes prévue à l'article 101.

« Les communes situées à l'intérieur d'un périmètre d'établissement public d'aménagement d'une agglomération nouvelle, lorsqu'elles bénéficient des subventions ou de la dotation globale spécifiques mentionnées à l'alinéa ci-dessus pour certains de leurs investissements, ne peuvent recevoir, au titre des mêmes investissements, la dotation globale d'équipement. »

● **Commentaire :**

Le texte proposé par l'article 4 pour l'article 103-6 (nouveau) de la loi du 7 janvier 1983 est le corollaire de la suppression de l'actuel article 103 *bis* de cette même loi et de son remplacement par un article 103-1 nouveau à l'article 3 du présent projet de loi.

L'article 103-6 ainsi proposé reprend l'actuel article 103 *bis* de la loi du 7 janvier 1983 sous réserve de simplifications rédactionnelles.

Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 5.

Inscription au budget local.

Texte en vigueur

Art. 104. — La dotation est inscrite à la section d'investissement du budget de la commune ou du groupement, qui l'affecte au financement des investissements de son choix.

La deuxième part de la dotation globale d'équipement des communes peut permettre, conformément aux contrats passés avec les organismes prêteurs, d'assurer le remboursement anticipé du capital de la dette contractée.

Le conseil municipal peut, en outre, affecter la deuxième part de la dotation globale d'équipement, en tout ou partie, à des travaux dont la réalisation est prévue au cours d'un exercice ultérieur.

Le conseil municipal peut aussi décider que tout ou partie de la deuxième part de sa dotation d'équipement est versé soit à un organisme de coopération auquel appartient la commune, soit à une autre commune.

Ce versement peut avoir pour contrepartie des compensations ultérieures soit en travaux, au profit de la commune renonçante, soit par le versement ultérieur à cette commune de sommes provenant de la dotation globale d'équipement d'autres communes ou provenant du budget d'un organisme de coopération.

Texte du projet de loi

L'article 104 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 104.* — La dotation inscrite à la section d'investissement du budget de la commune ou du groupement. »

● *Commentaire :*

L'article 5 a un objet de **coordination** qui vise à tenir compte des modifications introduites dans les articles précédents.

Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 6.

Extension aux collectivités d'outre-mer.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Après l'article 104 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée, il est ajouté un article 104-1 ainsi rédigé :

« *Art. 104-1.* — Un décret en Conseil d'Etat détermine, en fonction de l'importance de leur population, les catégories de communes et groupements de communes des départements d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon qui bénéficient de l'une ou l'autre part de la dotation globale d'équipement mentionnées à l'article 103 ci-dessus.

« Les circonscriptions territoriales de Wallis et Futuna, ainsi que les communes des territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte bénéficient d'une quote-part de la dotation globale d'équipement des communes dont le montant est calculé par application au montant total de la dotation globale d'équipement des communes du rapport, majoré de 10 %, existant entre leur population et la population nationale, telle qu'elle résulte du dernier recensement de population. Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de répartition de cette quote-part entre les communes ou circonscriptions administratives des territoires et de la collectivité territoriale intéressés. »

● *Commentaire :*

L'article 6 prévoit les modalités d'extension du système de la dotation globale d'équipement aux collectivités d'outre-mer.

A cet égard, il faut distinguer :

— les communes et groupements des départements d'outre-mer et de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon pour lesquels un décret en Conseil d'Etat déterminera, en fonction de l'importance de leur population, la part de dotation dont ils bénéficieront ;

— les circonscriptions de Wallis-et-Futura, les communes des territoires d'outre-mer ainsi que Mayotte qui bénéficieront d'une quote-part de la dotation en fonction du rapport, majoré de 10 %, entre leur population et la population nationale. La répartition de cette quote-part sera définie par décret en Conseil d'Etat.

Cet article devrait avoir logiquement pour corollaire la suppression de l'actuel article 120 de la loi du 7 janvier 1983 qu'il vide de sa substance.

Article 7.

Extension du bénéfice de la D.G.E. des départements à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Après l'article 106 *ter* de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée, il est ajouté un article 106 *quater* ainsi rédigé :

« *Art. 106 quater.* — Les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient de la dotation globale d'équipement des départements prévue aux articles 105 à 106 *ter* dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

● *Commentaire :*

Cet article constitue en quelque sorte un « cavalier » à ce projet de loi dont l'intitulé est relatif à la seule dotation globale d'équipement des communes.

Il tend, en effet, à étendre le bénéfice de la dotation globale d'équipement des départements à la collectivité de Mayotte et à celle de Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'idée en soi est bonne et cet article reprend, en le complétant, un amendement du Gouvernement au projet devenu la loi n° 84-1284 du 31 décembre 1984. Cet amendement avait été retiré avant d'être discuté.

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier sinon que sa mise en œuvre entraînera un prélèvement sur les crédits actuellement disponibles pour les départements de métropole et d'outre-mer au profit de Mayotte.

Article 8.

Droit exceptionnel d'option - Sort des opérations en cours.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 1986 et le 31 décembre de l'année du prochain renouvellement général des conseils municipaux, les communes et groupements de communes dont la population est comprise entre 2.001 et 10.000 habitants pourront exercer l'option prévue par l'article 2 dans le délai d'un mois suivant la promulgation de la présente loi.

Les opérations ou tranches d'opérations en cours au 31 décembre 1985 et réalisées par des communes ou des groupements relevant de la seconde part de la dotation globale d'équipement peuvent bénéficier des subventions prévues à l'article 103-3 dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

● **Commentaire :**

L'article 8 du projet de loi tend à apporter, pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 1986 et le prochain renouvellement général des conseils municipaux, un correctif qui permettra au droit d'option prévu à l'article 2 de jouer rapidement, à savoir dans le délai d'un mois suivant la promulgation de la présente loi.

Le second alinéa précise que les opérations en cours au 31 décembre 1985 qui ont bénéficié de la deuxième part de la dotation ancien système pourront bénéficier des subventions selon le système « néo-spécifique ».

Article 9.

Dispositions transitoires.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

La commission instituée par l'article 4 de la présente loi commencera à exercer ses attributions pour la répartition de la seconde part de la dotation globale d'équipement des communes au titre de l'exercice 1987.

A titre transitoire, pour la répartition de la seconde part de la dotation globale d'équipement au titre de l'exercice 1986, le rôle dévolu à la commission prévue à l'article 4 est exercé par la conférence départementale d'harmonisation des investissements instituée par l'article 18 de la loi du 7 janvier 1983 précitée.

● *Commentaire :*

L'article 9 du projet de loi apparaît comme un corollaire de son article 4.

Il s'agit d'éviter que les commissions créées à cet article 4 pour déterminer les modalités de répartition départementale des crédits de la deuxième part de la dotation globale d'équipement ne se mettent en place dans la précipitation. A cette fin, il est prévu de ne les rendre opérationnelles que pour l'exercice 1987.

Pour 1986, il est donc prévu de confier leurs responsabilités à la conférence départementale d'harmonisation des investissements instituée par l'article 18 de la loi du 7 janvier 1983. Rappelons que participent à cette conférence le représentant de l'Etat dans la région et les départements ainsi que les présidents du conseil régional et des conseils généraux.

On peut regretter que les élus des communes et groupements concernés par la deuxième part soient implicitement écartés de cette concertation en 1986.

ANNEXES

ANNEXE N° 1

INVESTISSEMENTS DES COMMUNES ANNÉE 1983

(Source : ministère de l'Intérieur.)

Strate	Part relative investissement	Part relative D.G.E. y compris majoration	Part relative population
De 0 à 500	9 %	9,26 %	8,77 %
De 500 à 1.000	8,25 %	8,36 %	8,05 %
De 1.000 à 2.000	9,92 %	10,09 %	9,42 %
De 2.000 à 3.500	8,1 %	8,21 %	8,17 %
De 3.500 à 5.000	5 %	5,09 %	4,98 %
De 5.000 à 7.500	6,21 %	6,27 %	6,01 %
De 7.500 à 10.000	3,96 %	3,97 %	4,13 %
De 10.000 à 15.000	6,38 %	6,24 %	5,65 %
De 15.000 à 20.000	4,33 %	4,19 %	4,37 %
De 20.000 à 35.000	8,08 %	7,95 %	9,32 %
De 35.000 à 50.000	6,06 %	5,98 %	6,35 %
De 50.000 à 75.000	4,6 %	4,62 %	5,37 %
De 75.000 à 100.000	2,82 %	2,72 %	3,26 %
De 100.000 à 200.000	5,24 %	5,16 %	5,82 %
+ 200.000	11,85 %	11,87 %	10,26 %
Total	100 %	100 %	100 %

ANNEXE N° 2

VENTILATION DES COMMUNES PAR STRATES DE POPULATION

(Source : ministère de l'Intérieur.)

Strate	Nombre de communes
de 0 à 499 habitants	22.216
de 500 à 999 habitants	6.460
de 1.000 à 1.999 habitants	3.794
de 2.000 à 3.499 habitants	1.753
de 3.500 à 4.999 habitants	672
de 5.000 à 7.499 habitants	578
de 7.500 à 9.999 habitants	277
de 10.000 à 14.999 habitants	274
de 15.000 à 19.999 habitants	149
de 20.000 à 34.999 habitants	203
de 35.000 à 49.999 habitants	87
de 50.000 à 74.999 habitants	51
de 75.000 à 99.999 habitants	20
de 100.000 à 199.999 habitants	26
de 200.000 habitants et plus	12
Total	36.572

ANNEXE N° 3

**POPULATION URBAINE
DANS LES COMMUNES DE MOINS DE 2.000 HABITANTS**
(Population agglomérée au chef-lieu) (1).

France métropolitaine (recensement de 1982).

Départements	Population (milliers)	Nombre de communes	Départements	Population (milliers)	Nombre de communes
Ain	200.697	376	Lozère	46.653	179
Aisne	271.334	781	Maine-et-Loire	241.768	306
Allier	154.433	295	Manche	238.470	560
Alpes-de-Haute-Provence	54.585	189	Marne	184.123	592
Hautes-Alpes	49.262	108	Haute-Marne	104.668	380
Alpes-Maritimes	51.570	117	Mayenne	135.768	236
Ardèche	148.038	316	Meurthe-et-Moselle	179.591	517
Ardennes	131.753	437	Meuse	110.306	466
Ariège	77.764	321	Morbihan	170.051	181
Aube	124.884	411	Moselle	292.450	628
Aude	136.750	422	Nièvre	108.954	291
Aveyron	148.435	283	Nord	338.360	434
Bouches-du-Rhône	34.660	35	Oise	277.024	636
Calvados	255.212	664	Orne	174.249	491
Cantal	96.589	246	Pas-de-Calais	356.843	764
Charente	166.762	375	Puy-de-Dôme	196.583	421
Charente-Maritime	225.906	428	Pyrénées-Atlantiques	193.378	498
Cher	130.203	269	Hautes-Pyrénées	103.344	460
Corrèze	118.435	270	Pyrénées-Orientales	81.989	185
Corse du Sud	37.576	119	Bas-Rhin	281.486	444
Haute-Corse	50.372	222	Haut-Rhin	209.173	323
Côte-d'Or	183.281	681	Rhône	155.554	209
Côtes-du-Nord	219.173	298	Haute-Saône	143.972	928
Creuse	103.998	253	Saône-et-Loire	231.997	531
Dordogne	220.331	527	Sarthe	203.101	340
Doubs	179.341	562	Savoie	131.299	276
Drôme	124.682	338	Haute-Savoie	153.045	243
Eure	248.437	640	Paris	»	»
Eure-et-Loir	160.055	374	Seine-Maritime	321.043	679
Finistère	171.276	183	Seine-et-Marne	245.313	433
Gard	149.032	301	Yvelines	106.983	172
Haute-Garonne	199.547	530	Deux-Sèvres	160.344	273
Gers	113.161	452	Somme	248.521	744
Gironde	270.051	452	Tarn	124.415	297
Hérault	151.875	287	Tarn-et-Garonne	86.944	182
Ille-et-Vilaine	228.488	282	Var	67.534	95
Indre	110.839	227	Vaucluse	74.077	111
Indre-et-Loire	152.437	237	Vendée	193.024	222
Isère	268.512	450	Vienne	159.333	250
Jura	139.174	529	Haute-Vienne	116.866	177
Landes	146.889	305	Vosges	160.313	473
Loir-et-Cher	144.445	267	Yonne	170.337	431
Loire	155.785	273	Territoire de Belfort	38.529	88
Haute-Loire	101.023	235	Essonne	71.635	111
Loire-Atlantique	123.445	111	Hauts-de-Seine	1.632	1
Loiret	157.030	285	Seine-Saint-Denis	»	»
Lot	100.113	329	Val-de-Marne	3.175	2
Lot-et-Garonne	127.610	285	Val-d'Oise	59.326	116

(1) La population urbaine comprend la population présente dans le chef-lieu. Cette notion exclut la population dispersée sur le territoire de la commune.

ANNEXE N° 3 (Suite.)

Total : Population : 14.568.694. Nombre de communes : 32.413.

Départements d'outre-mer (recensement de 1982)			Territoires d'outre-mer		
Guadeloupe	39.867	12	Mayotte (recensement 1978) .	11.505	12
Guyane	14.126	16	Wallis-et-Futuna (recensement 1983) (1)	3.775	2
Martinique	59.784	17	Polynésie (recensement 1983) (2)	22.484	28
Réunion	11.963	3	Nouvelle-Calédonie (2)	21.837	18
Saint-Pierre-et-Miquelon	626	1			
Total	126.366	49	Total	59.601	60

(1) Wallis-et-Futuna n'ont pas de communes mais des districts.

(2) Les séries statistiques disponibles ne donnent que la population totale de la commune sans distinguer la population urbaine.