

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1984-1985

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 24 janvier 1985.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 février 1985.

PROPOSITION DE LOI

relative à la réforme
de la dotation globale d'équipement des communes.

PRÉSENTÉE

Par MM. René REGNAULT, Germain AUTHIÉ, William CHERVY, Roland COURTEAU, Lucien DELMAS, Michel DREYFUS - SCHMIDT, Robert GUILLAUME, Maurice JANETTI, Mme Geneviève LE BELLEGOU-BÉGUIN, MM. André MÉRIC, Michel MOREIGNE

et les membres du groupe socialiste (1) et apparentés (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. Guy Allouche, François Autain, Germain Authié, Pierre Bastié, Jean-Pierre Bayle, Noël Berrier, Jacques Bialski, Marc Bœuf, Charles Bonifay, Marcel Bony, Jacques Carat, Michel Charasse, William Chervy, Félix Ciccolini, Marcel Costes, Roland Courteau, Georges Dagonia, Michel Darras, Marcel Debarge, André Delelis, Gérard Delfau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Jacques Durand, Léon Eeckhoutte, Jules Faigt, Claude Fuzier, Gérard Gaud, Jean Geoffroy, Mme Cécile Goldet, MM. Roland Grimaldi, Robert Guillaume, Maurice Janetti, Philippe Labeyrie, Tony Larue, Robert Laucournet, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Pierre Matraja, André Méric, Michel Moreigne, Pierre Noé, Bernard Parmantier, Daniel Percheron, Louis Perrein, Jean Peyrafitte, Maurice Pic, Robert Pontillon, Roger Quilliot, Albert Ramassamy, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Roger Rinchet, Gérard Roujas, André Rouvière, Robert Schwint, Franck Sérusclat, Edouard Soldani, Edgar Tailhades, Fernand Tardy, Marcel Vidal.

(2) *Apparentés :* MM. Marc Plantegenest, Raymond Tarcy.

Collectivités locales. — Communes. — Dotation globale d'équipement.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi a pour objet d'apporter, compte tenu des résultats observés en 1983 d'abord, puis à nouveau en 1984, certaines modifications aux règles régissant les modalités de répartition de la dotation globale d'équipement des communes (D.G.E. des communes).

Annoncée par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 et instituée par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, la D.G.E. des communes constitue une innovation importante en matière d'aide de l'Etat à l'investissement des collectivités locales et particulièrement des communes. La décentralisation se conjugue avec l'extension de la responsabilité des élus locaux, et donc la globalisation des moyens de financement.

Le principe retenu en la matière était pour l'essentiel celui de l'octroi d'une aide de l'Etat aux communes qui investissent l'année même où elles investissent, proportionnellement au montant des équipements réalisés.

La première année d'application de la globalisation a révélé quelques difficultés, en particulier pour les petites et moyennes communes. En effet, la répartition de l'aide de l'Etat entre toutes les collectivités et leurs groupements et pour tout investissement, bien qu'elle se soit globalement maintenue, s'est traduite notamment pour ces petites collectivités par une réelle atomisation.

La loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 prenant en compte la situation spécifique des communes de moins de 2.000 habitants en leur réservant une part de 15 % au moins des crédits de la D.G.E. a déjà permis d'apporter une première réponse positive pour 1984.

Le mécanisme actuel de répartition, selon un taux de concours appliqué à la dépense réelle d'investissement, paraît répondre de façon satisfaisante à la situation des communes qui investissent régulièrement. En revanche, il n'est pas réellement adapté à la situation des communes investissant peu et de manière irrégulière dans le temps, ce qui leur pose alors un problème spécifique pour la réalisation des équipements importants.

Cela conduit donc à s'interroger sur le maintien d'un système unique applicable à toutes les communes ou au contraire à adopter un système variable, suivant les différentes strates de communes. Le comité des finances locales, consulté sur ce point, a donné un avis unanimement favorable sur le principe d'une réforme de la D.G.E. des communes allant dans le sens d'une application différenciée de la globalisation, selon l'importance des communes.

Les modifications proposées aux mécanismes de répartition de la D.G.E. des communes répondent principalement à la volonté de :

- respecter le principe de la globalisation ;
- adapter le système de la D.G.E. afin de préserver les capacités d'investissement des petites et moyennes communes ;
- maîtriser la consommation effective des crédits de la D.G.E. afin de la rendre compatible avec l'enveloppe fixée par la loi de finances ;
- maintenir une part de D.G.E. au moins égale à celle obtenue en 1984 pour les différentes strates de communes.

Afin de répondre au mieux à ces objectifs, il vous est proposé de répartir les crédits de la D.G.E. en deux temps :

- d'abord entre les différentes strates de communes retenues, en fonction de critères physiques et financiers destinés à tenir compte à la fois des besoins et des moyens de chaque strate de communes ;
- ensuite, entre les communes appartenant à la même strate dans des conditions qui leur sont propres.

I. — RÉPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT

Il est envisagé, afin de tenir compte de la différence de nature entre les plus petites communes, les communes moyennes et les grandes, de répartir la D.G.E. entre ces catégories de communes selon trois seuils de population :

- une première part pour les communes de plus de 20.000 habitants, ainsi que pour les communautés urbaines, les districts et les autres groupements de plus de 20.000 habitants ;
- une deuxième part pour les communes et les groupements de communes dont la population est comprise entre 5.000 et 20.000 habitants ;
- une troisième part pour les communes et groupements de communes de moins de 5.000 habitants.

Ces trois seuils de population ont été déterminés en fonction et pour tenir compte des problèmes posés par les responsables locaux. Ce système prend en considération la comparaison de la situation des communes et de leurs groupements au regard de l'investissement en général et des gros investissements en particulier (constructions scolaires, équipements sociaux, sportifs, éducatifs...).

II. — RÉPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT ENTRE LES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES APPARTENANT A UNE MÊME STRATE

- Les communes de plus de 20.000 habitants ainsi que les communautés urbaines, les districts et les groupements de communes de plus de 20.000 habitants continueront de percevoir la D.G.E. selon le système actuellement en vigueur, sous la forme du taux de concours, bien adapté à leurs caractéristiques propres. Le fait que les communes de plus de 20.000 habitants soient seulement au nombre de 401 permettra d'établir des prévisions beaucoup plus fiables qui éviteront les dépassements de l'enveloppe, et le risque de déficit d'exécution. Il en résulte pour toutes les parties une meilleure maîtrise.

- Les communes dont la population est comprise entre 5.000 et 20.000 habitants voient leur D.G.E. partagée en deux fractions d'égale importance :

- 50 % des crédits sont répartis directement selon des critères physiques et financiers ;

- 50 % des crédits sont attribués sous forme de subventions spécifiques dans le cadre départemental par le représentant de l'Etat dans le département sur proposition d'une commission de coordination pour le financement des équipements communaux (art. 6) composée exclusivement d'élus municipaux et départementaux dont la présidence est assurée par un **maire**.

- Les communes dont la population est inférieure à 5.000 habitants voient également leur D.G.E. partagée en deux fractions :

- 30 % des crédits sont répartis directement selon des critères physiques et financiers ;

- 70 % des crédits sont attribués sous forme de subventions spécifiques selon les conditions retenues pour la répartition de la seconde part de la D.G.E. des communes de 5.000 à 20.000 habitants.

Il faut tenir compte de la double réalité que sont la nature et l'importance de la situation de la commune d'une part, et d'autre part le niveau des engagements pris, comme des efforts financiers fournis.

Ainsi toutes les communes reçoivent une part de D.G.E. automatique et globalisée et celles qui réalisent des équipements importants perçoivent des subventions plus substantielles.

Pour la répartition des crédits de l'Etat sous forme de subventions spécifiques (deuxième fraction de la seconde et troisième part de la D.G.E.) opération par opération aux communes, il est proposé de créer une commission de coordination des équipements communaux composée de deux tiers d'élus municipaux et d'un tiers d'élus départementaux, présidée par un maire. Cette commission aura à la fois un rôle de proposition et d'avis sur les opérations prioritaires à subventionner et sur les fourchettes des taux de subventions. Ainsi l'attribution de ces subventions par le représentant de l'Etat dans le département se fera en étroite concertation avec les élus locaux.

En ce qui concerne la situation des organismes de coopération intercommunale, selon le système actuel du taux de concours, les groupements de communes ont un accès direct à la D.G.E. ; de plus, les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre bénéficient d'une majoration dans la limite d'un taux de 33 % pour les premières, et de 20 % pour les seconds. Avec la solution préconisée par la présente proposition de loi, les groupements de plus de 20.000 habitants continuent de recevoir, comme les communes de plus de 20.000 habitants, la D.G.E. sur leurs dépenses directes d'investissement.

Quant aux groupements de moins de 20.000 habitants, ils ne bénéficient que de la seconde fraction de la deuxième et troisième part de la D.G.E. pour les investissements qu'ils réalisent. Cette solution doit éviter que la commune appartenant à un groupement reçoive une double dotation pour les mêmes investissements, l'une par le canal de la commune, l'autre par celui du groupement dont elle est membre. Néanmoins ce système favorise les groupements de communes qui ont des projets d'investissements.

La réforme de la D.G.E. a été demandée par tous les élus. L'Association des maires de France, le comité des finances locales, unanimes, ont souhaité sa réforme afin notamment de maintenir l'investissement de toutes les communes y compris des plus petites. La présente proposition de loi doit permettre de répondre aux besoins constatés de l'ensemble des communes par tous les élus locaux.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

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 pour 1983 et par des lois de finances ultérieures. »

Art. 2.

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 trois parts dont le montant est déterminé chaque année par décret en Conseil d'Etat, après avis du comité des finances locales en tenant compte notamment de la population, de la longueur de la voirie communale, du nombre de logements construits au cours des cinq dernières années, des charges d'emprunt et du potentiel fiscal de chaque commune.

« La première part est répartie entre les communes de plus de 20.000 habitants ainsi que les communautés urbaines, les districts et les autres groupements de plus de 20.000 habitants.

« La deuxième part est répartie entre les communes et les groupements de communes dont la population comprend entre 5.000 et 20.000 habitants.

« La troisième part est répartie entre les communes et groupements de communes de moins de 5 000 habitants. »

Art. 3.

L'article 103 *bis* 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 ainsi rédigé :

« *Art 103 bis.* — Les crédits affectés à la première part de la dotation globale d'équipement des communes en fonction des critères mentionnés à l'article 103 ci-dessus sont répartis chaque année entre l'ensemble des communes de plus de 20.000 habitants ainsi que les communautés urbaines, les districts et les groupements de communes de plus de 20.000 habitants au prorata de leurs dépenses directes réelles d'investissement, telles qu'elles sont définies par décret en Conseil d'Etat.

« Une fraction des crédits mentionnés à l'alinéa ci-dessus et 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 au potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique ainsi que celle revenant aux communautés urbaines, aux districts et aux autres groupements de communes de plus de 20.000 habitants. Le taux de cette majoration est fixé par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 4.

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

« *Art. 103 ter.* — Les crédits affectés à la seconde part de la dotation globale d'équipement des communes en fonction des critères mentionnés à l'article 103 ci-dessus sont répartis en deux fractions d'égale importance.

« La première fraction est répartie entre les communes dont la population est comprise entre 5.000 et 20.000 habitants, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, et qui tiennent compte notamment de la population, de la longueur de la voirie communale, du nombre de logements construits au cours des cinq dernières années, ainsi que des charges d'emprunt et du potentiel fiscal par habitant de l'ensemble des communes dont la population comprend entre 5.000 et 20.000 habitants.

« La seconde fraction est versée par le représentant de l'Etat dans le département sous forme de subventions aux communes et groupements de communes dont la population comprend entre 5.000 et 20.000 habitants.

« Les modalités de répartition entre les représentants de l'Etat dans les départements des crédits affectés à cette seconde fraction de la seconde part de la dotation globale d'équipement des communes sont fixées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte, notamment, du potentiel fiscal, de la longueur de la voirie, de la population et du nombre des communes dont la population comprend entre 5.000 et 20.000 habitants de chaque département.

« Le représentant de l'Etat dans le département arrête chaque année, sur proposition de la commission mentionnée à l'article 6, la nature des opérations proiritaires et, dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, les taux minimaux et maximaux de subventions applicables dans le département ainsi que les taux de subventions applicables aux groupements de communes mentionnés au présent article .

« Il arrête, après avis de la commission, la liste des opérations subventionnées ainsi que le montant de l'aide de l'Etat qui leur est attribuée. »

Art. 5.

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

« *Art. 103 quater.* — Les crédits affectés à la troisième part de la dotation globale d'équipement des communes dans les conditions définies à l'article 103 ci-dessus, sont répartis en deux fractions.

« La première fraction égale à 30 % est répartie entre les communes dont la population est inférieure à 5.000 habitants, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat et qui tiennent compte notamment de la population, de la longueur de la voirie communale, ainsi que des charges d'emprunt et du potentiel fiscal de l'ensemble des communes de moins de 5.000 habitants.

« La seconde fraction égale à 70 % est versée par le représentant de l'Etat dans le département sous forme de subvention aux communes et groupements de communes de moins de 5.000 habitants dans les conditions prévues aux alinéas 5 et 6 de l'article 103 *ter* ci-dessus.

« Les modalités de répartition entre les représentants de l'Etat dans chaque département des crédits affectés à cette seconde fraction de la troisième part sont fixées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte notamment, du potentiel fiscal, de la longueur de la voirie, de la population et du nombre de communes dont la population comprend moins de 5.000 habitants dans le département. »

Art. 6.

Il est créé dans chaque département une commission de coordination pour le financement des équipements communaux. Cette commission est composée :

— pour deux tiers de représentants de communes et groupements de communes dont la moitié au moins représentant des communes et groupements de moins de 5.000 habitants,

— pour un tiers de représentants du conseil général.

Elle est présidée par un maire.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application des dispositions du présent article.

Chaque année, la commission propose au représentant de l'Etat dans le département pour l'année suivante, la nature des opérations prioritaires à subventionner d'une part pour les communes et groupements de communes dont la population est comprise entre 5.000 et 20.000 habitants, d'autre part, pour les communes et groupements de communes dont la population est inférieure à 5.000 habitants. Elle propose également les taux minimaux et maximaux de subventions et le taux majoré qui est applicable aux groupements de communes.

Elle donne son avis sur la liste des opérations à subventionner pour l'année en cours établie par le représentant de l'Etat dans le département ainsi que sur le taux de subvention qui leur est appliqué.

Art. 7.

L'article 104 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 ainsi rédigé :

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

Art. 8.

Après l'article 104 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 inséré un article 104 bis ainsi rédigé :

« *Art. 104 bis.* — 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 qui bénéficient respectivement des parts visées aux articles 103 *bis*, 103 *ter* et 103 *quater* de la présente loi. »

Art. 9.

Après l'article 104 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 inséré un article 104 *ter* ainsi rédigé :

« *Art. 104 ter.* — Les communes des territoires d'outre-mer et de 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 des territoires concernés. »

Art. 10.

Après l'article 106 *ter* 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 inséré un article 106 *quater* ainsi rédigé :

« *Art. 106 quater.* — La collectivité territoriale de Mayotte bénéficie de la dotation globale d'équipement des départements prévue aux articles 106, 106 *bis* et 106 *ter* dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »