

La dotation globale d'équipement des communes et EPCI

Prévue par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et aux libertés des communes, des départements et des régions, la dotation globale d'équipement (DGE) a été mise en place par la loi du 7 janvier 1983. Son principe et sa mise en place ont été adoptés à l'unanimité au Parlement.

Elle ne constitue pas une ressource nouvelle et supplémentaire que l'État apporterait aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation. Elle n'a en particulier aucun rapport avec les transferts de compétences qui constituent l'essentiel de la loi du 7 janvier 1983. La DGE est la globalisation de crédits déjà existant sur au budget de l'État (titre VI), versés par différents ministères afin de subventionner certains équipements des collectivités locales.

La DGE introduit une réforme radicale dans les aides de l'État aux investissements des collectivités locales : elle substitue aux nombreuses subventions d'investissement spécifiques qu'accordait l'État aux collectivités locales pour des opérations déterminées un concours financier global libre d'emploi à tous les investissements que celles-ci réalisent. Sa mise en place renforce ainsi la liberté et l'autonomie des collectivités locales. La DGE supprime tous les contrôles a priori, aussi bien techniques que financiers, que les services de l'État exerçaient avant d'attribuer une subvention spécifique. Elle constitue enfin un facteur important de simplification administrative dans la mesure où il n'est plus nécessaire de produire de volumineux dossiers à ces services.

La DGE est en outre une dotation indexée favorablement : son évolution est liée à l'évolution de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques (+4% en 2006). Elle s'élèvera à 459 M€ en autorisations d'engagement pour 2006, et à 390,7 M€ en crédits de paiement. Elle est répartie entre les communes et les départements à partir de critères objectifs (investissements réalisés pour l'essentiel, critères physiques et financiers).

I - LES BENEFICIAIRES DE LA DGE

Sont éligibles à la DGE, dans les départements de métropole et d'outre-mer :

- les communes de 2 000 habitants au plus (7 500 dans les DOM) ;
- les communes de 2 001 à 20 000 habitants (7 501 à 35 000 dans les DOM) dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen des communes de métropole de 2 001 à 20 000 habitants
- les EPCI (à fiscalité propre ou syndicats mixtes) de 20 000 habitants au plus (35 000 dans les DOM) ;

La DGE a été ultérieurement modifiée à deux reprises afin d'élargir l'éligibilité des groupements. Sont désormais éligibles :

- les EPCI de plus de 20 000 habitants (35 000 dans les DOM) dont les communes membres sont toutes éligibles à la DGE (article 104 de la loi du 12 juillet 1999). Il s'agissait de ne pas

pénaliser les EPCI ne comprenant que des communes éligibles qui individuellement pouvaient bénéficier de la DGE.

- les EPCI de plus de 20 000 habitants (35 000 dans les DOM) dont le potentiel fiscal moyen par habitant est inférieur à 1,3 fois celui de l'ensemble des établissements de même nature et dont toutes les communes membres ont une population inférieure à 3 500 habitants. Cette disposition, liée au potentiel fiscal, ne peut concerner que les EPCI à fiscalité propre.

Les communes et groupements de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Wallis et Futuna ainsi que de Mayotte bénéficient d'une quote-part de la DGE, réactualisée chaque année selon le taux d'évolution de la FBCF. Cette quote-part est répartie entre les bénéficiaires au prorata de la population.

Le bénéficiaire doit naturellement conserver la maîtrise d'ouvrage des travaux subventionnés. Une opération dont la maîtrise d'ouvrage a été déléguée demeure éligible à la DGE. En effet, les modalités de réalisation de l'opération ne font pas obstacle à son éligibilité sous réserve que le maître d'ouvrage initial ait la compétence de l'opération et en assume la charge financière. De plus, lui seul pourra percevoir la DGE

A noter : lorsqu'une subvention a été attribuée à une commune éligible à la DGE qui intègre par la suite un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auquel est transférée la compétence de l'opération subventionnée, la subvention peut être transférée à l'EPCI même lorsque cet EPCI est lui-même inéligible à la DGE, que l'opération ait commencé ou non. En effet, conformément au III de l'article L 5211-5 et aux articles L 5211-17 et L 5211-18 du code général des collectivités territoriales, l'EPCI est substitué de plein droit, à la date du transfert de compétences, aux communes qui le créent ou le composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. Le transfert des compétences entraîne le transfert à l'EPCI des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice de ces compétences ainsi que de l'ensemble des droits et obligations qui y sont attachés.

On doit ainsi considérer que, non seulement les moyens nécessaires à l'exercice de l'activité sont transférés à l'EPCI nouvellement compétent, mais également les financements qui lui sont attachés. L'arrêté attributif de subvention devra donc être modifié en ce sens afin de mentionner le nouveau bénéficiaire. Cependant, il va de soi que la subvention ne doit pas avoir changé d'objet avec la modification du bénéficiaire ce qui peut être une cause d'annulation prévue réglementairement.

II - DETERMINATION DES ENVELOPPES DEPARTEMENTALES ALLOUEES A CHAQUE PREFECTURE

En application de l'article L.2334-34 du CGCT, des enveloppes départementales de crédits (métropole-DOM) sont mises à la disposition des préfets, après répartition effectuée par l'administration centrale en fonction des critères physico-financiers suivants :

- pour les communes de moins de 2 000 habitants (7 500 dans les DOM), la répartition départementale tient compte de l'écart relatif du potentiel financier, de la population des communes éligibles, de la longueur de voirie communale – doublée en zone de montagne – et du nombre de communes éligibles ;

- pour les communes de 2001 habitants à 20 000 habitants (7 501 à 35 000 habitants dans les DOM), cette répartition est effectuée en fonction de la population des communes éligibles dans le département rapportée à la population totale des communes éligibles ;
- pour les EPCI, la répartition est proportionnelle au montant des investissements réalisés par les établissements éligibles.

A l'issue de ce mode de calcul complexe, les fractions ainsi calculées sont toutefois fongibles sur décision du préfet.

III - OPERATIONS SUBVENTIONNABLES

Les opérations réalisées par les communes et les groupements doivent, pour ouvrir droit à la DGE, remplir les quatre conditions suivantes pour être subventionnables :

1/ **il doit s'agir de dépenses directes d'investissement** inscrites à la section d'investissement du budget principal et du budget de chacun des services à comptabilité distincte, au titre des immobilisations et immobilisations en cours (comptes 21 et 23) ;

2/ **les opérations concernées ne doivent pas être susceptibles de bénéficier de subventions de l'Etat non globalisées dans la DGE des communes.** La liste de ces subventions figure à l'annexe VII du code général des collectivités territoriales. Cette annexe sera réactualisée dans le cadre de l'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, dans la mesure où les chapitres budgétaires disparaissent au profit d'une nouvelle nomenclature budgétaire (inscription des crédits dans des missions/programmes/actions).

Le fait que l'opération n'ait pas effectivement bénéficié d'une de ces subventions ne permet pas pour autant à la commune de recevoir la DGE. Il faut souligner que la DGE est en revanche cumulable avec les aides attribuées au titre des amendes de police, ou bien encore avec la DDR.

3/ Selon l'avis rendu le 28 juin 1988 par le Conseil d'Etat, une dépense directe d'investissement doit notamment correspondre à **des opérations entrant dans la compétence de la collectivité territoriale ou de l'établissement public concerné.** La notion de **compétence** est à considérer dans son sens le plus strict et, en conséquence, il y a lieu d'exclure du bénéfice de la DGE toutes les dépenses concernant des bâtiments abritant des services de l'Etat, notamment les casernes de gendarmerie et les perceptions qui ne relèvent pas de la compétence des collectivités locales, mais de celle de l'Etat. L'application de cette règle ne modifie donc en rien celles qui président au fonctionnement de la DGE.

La circulaire Intérieur/Finances du 22 décembre 1993 interprète au sens strict la définition donnée par le Conseil d'Etat dans son avis du 28 juin 1988 en ne retenant que les investissements relevant de la compétence des communes.

La réalisation de bureaux de poste ou d'investissements destinés à des services de l'Etat n'entrant traditionnellement pas dans la compétence de ces collectivités, ces dépenses étaient, jusqu'à présent, exclues de la DGE.

Toutefois, l'article 29-1 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, introduit par la loi n°99-533 du 25 juin 1999, permet aux collectivités locales d'apporter, par convention, leurs concours au

fonctionnement des services publics, notamment par la mise en place de locaux. L'article 30 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit également qu'une convention peut être conclue par une personne morale chargée d'une mission de service public avec une collectivité territoriale afin de maintenir la présence d'un service public de proximité.

Il convient de prendre en considération ces nouvelles dispositions en ce qui concerne l'attribution de la DGE. Les réponses à plusieurs questions écrites du Sénat ont donc précisé que sont désormais éligibles à la DGE des communes les opérations d'investissement permettant aux communes ou à leurs groupements d'apporter par convention leur concours au fonctionnement des services publics, notamment s'agissant de locaux entrant dans le patrimoine de la collectivité qui, en application des lois précitées, les met par convention à disposition des établissements ou organismes chargés d'un service public, parmi lesquels figure la Poste.

4/ Les communes et groupements potentiellement éligibles doivent impérativement, s'ils veulent bénéficier de subventions, présenter des **opérations relevant de l'une des catégories d'opérations prioritaires fixées, dans chaque département, par la commission d'élus** qui fixe également les taux minimaux et maximaux de subvention pour chacune de ces catégories, dans les limites fixées par la loi (fourchette de 20% - 60%). La liste de ces catégories est notifiée en début d'année par le préfet à l'ensemble des communes et groupements éligibles.

La loi de finances pour 1996 a remanié la composition et le rôle de la commission pour la mettre en cohérence avec le nouveau régime de la DGE. Elle comporte deux collèges : celui des représentants des communes de 20 000 habitants au plus et celui des groupements. La commission est également consultée sur les montants de crédits respectivement attribués aux collectivités de 2 000 habitants au plus.

La dépense subventionnable peut correspondre à une tranche d'opération sous réserve qu'il s'agisse d'une tranche fonctionnelle selon la définition qui en est donnée par l'article 12 de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 reprise à l'article 8 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances à savoir un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. Comme précédemment, le montant subventionnel pris en compte est un montant hors taxes.

IV - MODALITES D'ATTRIBUTIONS

A- Les règles applicables à la DGE s'inspirent du régime de droit commun mais conservent des spécificités :

Les règles entourant la procédure d'attribution des subventions aux communes et EPCI au titre de la DGE, qui résultaient du décret de 1985, ont été revues en profondeur par le décret du 23 décembre 2002 relatif à la DGE.

Ce décret vise en particulier à adapter la DGE des communes au nouveau contexte créé par l'adoption du décret du 16 décembre 1999 relatif aux subventions d'investissement de l'Etat.

Plus généralement, le décret de 2002 répond à la nécessité d'harmoniser les règles régissant les subventions d'investissement de l'Etat et vise à rapprocher le régime de la DGE des communes de celui relatif aux autres subventions de l'Etat soumises aux dispositions du décret du 16 décembre 1999. Les nouvelles règles répondent ainsi au souci d'une gestion plus active des subventions basée notamment sur une procédure plus encadrée du déroulement de l'opération (avec la fixation de délais) et un autofinancement minimum de l'opération (sauf dérogations).

Si cette harmonisation permettra aux bénéficiaires, quelle que soit l'imputation budgétaire de leur demande de subvention, de retrouver des règles communes à la gestion des subventions d'investissement de l'Etat, il n'en reste pas moins que certaines règles ont été adaptées afin de tenir compte des spécificités de la DGE dont les bénéficiaires doivent répondre à des critères d'éligibilité destinés à soutenir les communes ou groupements à faible population ou à faible potentiel fiscal. Les projets d'investissement présentés dans le cadre de la DGE sont également d'ampleur plus limitée que ceux pris en compte par le décret du 16 décembre 1999.

Les délais d'instruction du « dossier complet », de rejet implicite ou encore d'achèvement de l'opération ont ainsi été adaptés. L'avance, versée aux bénéficiaires au commencement de l'opération, a également été maintenue à un taux nettement plus favorable (30%) que celui mentionné dans le décret du 16 décembre 1999 (5%).

B- Le commencement des travaux n'entraîne plus le renoncement à la DGE :

Les bénéficiaires de subventions d'investissement de l'Etat peuvent désormais commencer les travaux par anticipation, avant même de recevoir notification de l'attribution d'une subvention, dès le moment où le dossier de demande de subvention est réputé complet. Auparavant, les bénéficiaires potentiels de subvention d'investissement de l'Etat ne pouvaient pas engager les travaux avant notification de la subvention, sauf à renoncer d'office à la subvention. Néanmoins le décret de 1999 ne trouve pas à s'appliquer à la DGE. Le décret du 23 décembre 2002 permet d'appliquer également cette règle sur le **commencement des travaux** éligibles à la DGE.

C- Dossier à produire à l'appui de la demande pour que le dossier soit déclaré complet

Le nouvel article R. 2334-22 du CGCT indique les autorités compétentes pour présenter une demande de subvention : il s'agit, comme antérieurement, du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

La liste des pièces à produire à l'appui de la demande de subvention a été déterminée par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités locales, du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'outre-mer, en date du 23 décembre 2002. La liste de ces pièces est présentée en annexe. Ces documents sont nécessaires pour que le dossier puisse être déclaré « complet ».

Pour déterminer le caractère complet du dossier, le préfet dispose d'un délai de 3 mois à compter de la date de dépôt du dossier. S'il estime le dossier complet, il délivre une attestation. En l'absence de réponse de l'administration passé ce délai de 3 mois, le dossier est

réputé complet, déclenchant la possibilité pour la collectivité de commencer les travaux. Cette disposition reprend ainsi les principes du décret du 16 décembre 1999 mais en prévoyant un délai plus long (3 mois et non 2 mois) afin de tenir compte de la spécificité de la DGE, à savoir l'importance du nombre de dossiers dont la réception intervient, de plus, sur une période de temps très réduite.

Naturellement, l'instruction d'un dossier et l'attestation de son caractère complet n'interviennent que si celui-ci est éligible à la DGE, que ce soit en fonction des règles propres à la DGE ou au vu des catégories d'investissement prioritaires retenues par la commission d'élus. A défaut, ce dossier devra faire l'objet d'une lettre de rejet.

Le caractère « complet » du dossier ne préjuge cependant pas de la décision d'octroi ou de rejet de la demande de subvention. Il s'agit juste d'un élément matériel, à savoir le fait que les pièces à produire ont effectivement été produites, ou que le délai prévu pour que le dossier soit réputé complet est écoulé.

En outre, le préfet peut, par un refus explicite, s'opposer à l'engagement des travaux (ce cas est rare en pratique). En tout état de cause, les collectivités locales qui engagent effectivement les travaux le font à leurs risques et périls.

Dès que le dossier est déclaré ou réputé complet que la collectivité peut engager les travaux sans renoncer d'office à la subvention.

Le II de l'article R 2334-24 prévoit cependant, que par décision du préfet visée par l'autorité chargée du contrôle financier déconcentré, l'opération peut commencer avant la reconnaissance du caractère complet du dossier sans que la demande de subvention ne fasse l'objet d'un rejet d'office. Cette disposition n'est mise en œuvre que dans des cas particuliers. Elle vise notamment les investissements qui doivent être réalisés dans l'urgence. Elle doit faire l'objet d'une demande de la part du bénéficiaire et être suffisamment justifiée par celui-ci. La transmission de cette demande doit intervenir avant le commencement de l'opération ou dans les délais les plus rapprochés pour les cas d'extrême urgence. Le demandeur peut attendre de connaître l'acceptation ou non de la dérogation sollicitée. S'il commence ou a commencé l'exécution de l'opération, la demande de subvention fera l'objet d'un rejet d'office si la dérogation sollicitée n'est pas accordée.

Par ailleurs, afin d'éviter qu'une demande de subvention ne coure indéfiniment, toute demande de subvention est réputée rejetée si elle n'a pas fait l'objet d'un arrêté attributif au plus tard lors de l'exercice suivant celui au titre duquel la demande a été formulée.

D- Octroi de la subvention ou rejet du dossier

Le nouvel article R. 2334-25 du CGCT précise que ni l'attestation du caractère complet du dossier, ni la dérogation permettant le commencement de l'opération avant que le dossier ne soit déclaré ou réputé complet, ne valent décision d'octroi de subvention.

Le rejet du dossier par le préfet peut prendre la forme soit d'une décision explicite, soit d'un rejet implicite.

Le principe du rejet implicite d'un dossier, mentionné dans le décret du 16 décembre 1999, a été repris pour la DGE et figure dans le nouvel article R. 2334-25. En effet, la possibilité

offerte au demandeur de commencer l'opération dès que le dossier est déclaré ou réputé complet impliquerait, si aucun rejet ne lui est notifié, que l'opération reste indéfiniment éligible à la DGE. La fixation d'un délai au-delà duquel l'opération est implicitement rejetée, en l'absence de réponse de l'autorité compétente, s'avérerait donc nécessaire.

La règle retenue pour la DGE est plus souple que celle fixée par le décret du 16 décembre 1999 (délai fixé à 6 mois à partir de la date à laquelle le dossier est déclaré ou réputé complet), puisqu'une demande de subvention n'est réputée rejetée implicitement que si elle n'a pas fait l'objet d'un arrêté attributif au plus tard lors de l'exercice suivant celui au titre duquel la demande a été formulée. Ainsi, un dossier présenté au titre de la DGE 2005 ne sera rejeté implicitement qu'au 31 décembre 2006.

Cette disposition permet que ne soient pas rejetés des projets intéressants qui n'auraient pu être subventionnés au titre d'une année en raison notamment d'une insuffisance de crédits ou de délais d'instruction trop courts. Ces dossiers peuvent être maintenus éligibles l'année suivante, sans bloquer le commencement d'exécution de l'opération, mais sous réserve cependant que l'opération figure toujours dans les catégories d'investissement retenues par la commission d'élus et que le demandeur reste éligible à la DGE. Le maintien du dossier ne vaut naturellement pas décision d'octroi de la subvention.

En revanche, un dossier qui aura fait l'objet d'un rejet explicite ne pourra être représenté au titre de l'année suivante que si l'opération n'a pas fait l'objet d'un commencement d'exécution. L'opération est, en effet, considérée comme une opération nouvelle.

E- Taux de subvention

S'agissant des taux de subvention, le nouveau décret précise qu'il s'applique au montant prévisionnel hors taxe de la dépense réelle, plafonné au montant hors taxe de la dépense subventionnable. En pratique, ce sera donc désormais le montant effectif de la subvention qui dépendra du taux de subvention, lequel sera fixe, contrairement au régime antérieur où le montant de la subvention était fixe et le taux dépendant de la réalité de la dépense exécutée.

Les taux minimaux et maximaux restent inchangés, soit 20% et 60%. C'est la commission d'élus prévue à l'article L. 2334-35 du CGCT qui détermine, pour chaque catégorie d'opérations prioritaires, la fourchette de taux applicable. C'est ensuite le préfet qui fixe dans ce cadre le taux de subvention pour chaque opération. Un des indicateurs de la LOLF indique une fourchette cible de 25% - 35%.

En outre la DGE est désormais prise en compte pour l'application du **plafonnement** des aides publiques directes prévu par le décret du 16 décembre 1999 (cf. sous-section 2 du chapitre 3 de la troisième partie), soit un plafond d'aides publiques fixé à 80% du montant prévisionnel de la dépense subventionnable engagée par le demandeur, sauf dispositions particulières fixées par décret pris sur le rapport du ministre chargé du budget et du ministre intéressé (les dérogations permettent notamment de porter à 100% les aides de l'Etat en cas de réparation des dégâts causés par les calamités naturelles).

F- Avances et acomptes

Le plafond de l'avance allouée au démarrage des travaux est abaissé de 50% (régime antérieur) à 30% (régime nouveau) du montant prévisionnel de la subvention, ce qui reste plus favorable que le droit commun (5%). Les bénéficiaires continuent de pouvoir recevoir des acomptes au fur et à mesure de l'avancement des travaux, dans la limite de 80% du montant prévisionnel de la subvention. Le solde de la subvention est versé après application du taux de subvention à la dépense réelle, assortie des pièces justificatives correspondantes.

G- Délais de réalisation

Enfin, la subvention devient caduque si l'opération n'est pas commencée dans un délai de deux ans à compter de la notification de la subvention. Le préfet peut toutefois prolonger ce délai jusqu'à une année supplémentaire.

En outre, l'opération doit être achevée dans les 4 ans, à compter de la date de déclaration du début d'exécution. Passé ce délai, l'opération est considérée comme terminée et les demandes de paiement déclarées irrecevables. Ce délai peut être exceptionnellement prolongé de 2 ans.

Trois cas de reversement de la subvention sont prévus : en cas de modification sans autorisation de l'affectation de l'investissement subventionné, lorsque l'application du taux de subvention conduit à dépasser le plafond prévu pour le cumul des aides publiques et lorsque, à l'issue du délai de 4 ans prévu pour achever les travaux, ceux-ci ne sont pas achevés et que les sommes déjà versées conduisent, par rapport aux travaux effectivement réalisés, à appliquer un taux de subvention plus élevé que le taux prévu initialement.

III – La gestion de la DGE en régime LOLF

La DGE constitue la meilleure illustration d'une dotation gérée de manière déconcentrée, associant les élus locaux aux choix opérés (via la commission consultative) et qui est bien adaptée aux attentes des petites communes. Ce type de dotations s'avère très complémentaire des dotations versées selon une logique automatique (FCTVA en investissement, DGF en fonctionnement), sur lesquelles les pouvoirs publics n'ont pas de marges de choix au niveau des attributions individuelles et qui n'ont pas pour objet d'appréhender des situations ou des projets spécifiques.

La LOLF offrira aux gestionnaires une souplesse de gestion accrue dans l'allocation des moyens. Elle permettra aussi de suivre plus finement son efficacité.

Sur le premier point, on relèvera que la DGE figure dans l'action « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » du premier programme (communes et groupements) de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Il en est de même de la dotation de développement rural. Ces dotations seront regroupées dans un budget opérationnel (BOP) unique, assurant une fongibilité des crédits et donc des marges de redéploiement accrues pour les gestionnaires. Cette fongibilité représente une alternative crédible aux projets de fusion dans une dotation unique de la DGE et de la DDR parfois évoqués, alors que les bénéficiaires ne se recourent pas entièrement et que ces dotations ont chacune leur spécificité.

Sur le second point il est utile d'indiquer que la mesure de l'effet de levier de la DGE donnera désormais lieu à deux indicateurs complémentaires. Sera tout d'abord mesurée l'évolution des investissements soutenus grâce à la DGE. Le second indicateur sera constitué par le suivi de la part des projets subventionnés dont le taux de subvention est compris entre 25% et 35%. Il s'agit de s'assurer que les subventions allouées exercent un véritable effet incitatif sur les investissements financés. La fourchette de 25% à 35% correspond au souhait de l'Etat d'exercer un effet levier par ses dotations, en évitant une concentration exagérée comme un saupoudrage qui leur ferait perdre leur caractère déterminant. La cible est fixée à 65% des projets subventionnés compris dans la fourchette de 25%-35%.

Enfin, les délais de réalisation des opérations subventionnées feront également l'objet d'un suivi. L'objectif est que ce délai ne dépasse pas 3 ans.