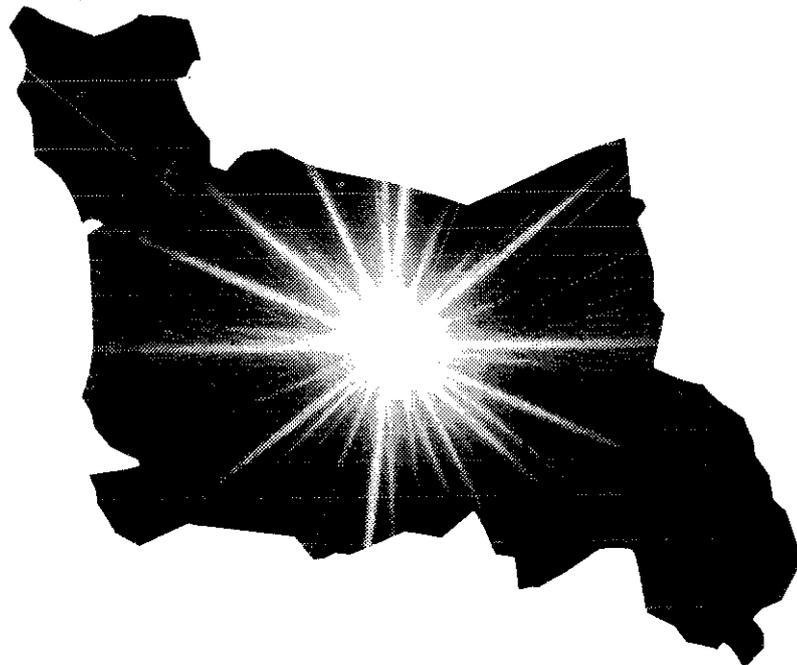




# BASSE - NORMANDIE

AVIS

## LES INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITES LOCALES EN BASSE-NORMANDIE



*11 Mars 1992*

Conseil Economique et Social Régional

Le Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie s'est réuni le mercredi 11 mars 1992, à l'Abbaye-aux-Dames, à Caen, sous la présidence de M. DROULIN, à l'effet notamment d'émettre un avis, suite à une saisine du Président du Conseil Régional dans le cadre de l'opération MATHILDE, sur les investissements des collectivités territoriales.

**LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL DE  
BASSE-NORMANDIE,**

- Après avoir confié à la Commission n° 6 "Programmation et Orientations Budgétaires - Planification - Evolution de la situation économique et sociale régionale - Affaires européennes" le soin d'étudier cette question ;

- Après avoir pris connaissance du rapport intitulé "les investissements des collectivités locales en Basse-Normandie" ;

- Après avoir entendu l'avis de cette Commission spécialisée ainsi rédigé :

"Compte-tenu du thème étudié, l'avis du C.E.S.R. prendra essentiellement la forme d'une analyse de l'évolution des investissements des collectivités territoriales en Basse-Normandie, et, chaque fois qu'il aura été possible, par comparaison avec celle des dépenses en capital de l'Etat et celle des investissements de l'ensemble des collectivités territoriales en France.

Même si certaines statistiques demandent un temps de publication important et rendent donc délicats et insatisfaisants les commentaires et les interprétations possibles, les enseignements de cette étude sont toutefois nombreux et sont à même d'apporter des éléments intéressants au moment de la préparation du prochain plan 1994-1998.

◆ Depuis 1982, les dépenses d'investissements des collectivités territoriales ont connu en France une forte progression (129 milliards de francs en 1982, 253 milliards en 1988 soit le double en 6 ans, 314,8 milliards en 1990). En Basse-Normandie, leur évolution sur la même période fut bien régulière mais cependant moins forte qu'en France (60 % entre 1982 et 1988).

Parallèlement, les dépenses en capital de l'Etat en France, malgré les dispositions prises en matière de décentralisation, sont passées de 127,4 milliards de francs en 1982 à 164,2 milliards de francs en 1988, soit une augmentation de 29 % alors qu'on aurait pu attendre un maintien voire une diminution de leur volume. Les dépenses en capital de l'Etat en Basse-Normandie ont connu une évolution en dents de scie. Celles-ci ne représentaient que 0,5 % des dépenses en France en 1988 et en moyenne entre 1982 et 1988, ce qui est fort peu. La faiblesse de ce chiffre provient en grande partie du fait que seule la moitié des dépenses d'investissements de l'Etat sont localisables. De plus, il conviendrait de mesurer la part qui revient à la Région Ile-de-France.

◆ Les communes sont les premiers investisseurs parmi l'ensemble des collectivités territoriales françaises puisqu'elles dépensent à peu près la moitié des crédits d'investissements. Cependant, la part des 36000 communes (!) tend à diminuer (50,8 % en 1982, 47 % en 1988). A l'inverse, la part des départements croit de 4 points (17,2 % en 1982, 21,3 % en 1987), celle des régions de 3 points (5,1 % en 1982, 8,1 % en 1988).

En Basse-Normandie, en prenant la même année de référence, c'est-à-dire 1988, les communes représentaient 46,5 %, les départements 25,7 % et la région 9,2 %. L'année suivante, 1989, année non encore disponible pour la France entière, une forte évolution se produit au profit surtout de la Région qui assure 18,3 % des financements. Si la part des départements est relativement stable (25,4 %), celle des communes a largement diminué puisqu'elle se situe à 38,4 %. Les bouleversements sont en grande partie dus à la forte augmentation des investissements de la Région en ce début du deuxième plan régional, avec notamment la modernisation de la ligne ferroviaire Mantes-Cherbourg et l'exécution d'importants travaux routiers conformément au Contrat de Plan.

♦ Le tableau ci-après montre que si l'augmentation en valeur absolue des dépenses d'investissements des collectivités est pour près de la moitié à mettre à l'actif des communes, suivies par les départements, les groupements et les régions, l'ordre est totalement différent en valeur relative puisque la plus forte progression est assurée par les Régions qui ont connu une évolution deux fois plus forte que celle des départements.

	1982 *	1988 *	Variation * 1982-1988	Evolution 1988/1982
Communes (1)	65,7	119,3	53,6	+ 81,58 %
Départements (1)	22,3	54,1	31,8	+ 142,60 %
Régions (1)	6,7	20,6	13,9	+ 307,46 %
Groupements (1)	24,6	42,7	18,1	+ 73,58 %
<b>TOTAL (1)</b>	<b>119,3</b>	<b>236,7</b>	<b>117,4</b>	<b>+ 98,41 %</b>
<b>TOTAL GENERAL (2)</b>	<b>129,1</b>	<b>253,5</b>	<b>124,4</b>	<b>+ 96,36 %</b>
PM : dépenses en capital de l'Etat	127,4	164,2	36,8	+ 28,88 %

\* en milliards de francs

(1) hors Ile-de-France

(2) y compris Ile-de-France

**Tableau n° 1 - Evolution des dépenses d'investissements  
des collectivités en France entre 1982 et 1988**

La comparaison Basse-Normandie - France de l'évolution des dépenses d'investissements des différentes collectivités sur la même période est difficile et non conseillée dans la mesure où les chiffres concernant les investissements des communes remontent à 1986 ! et dans la mesure où le montant des investissements de la Région en 1988 (qui correspond à la fin du premier plan régional) conduirait à des interprétations totalement opposées à celles qui pourraient être faites en prenant en compte les données 1989. En effet, les dépenses d'investissements de la Région sont passées de 364 MF en 1988 à 745 MF en 1989 !

	1982 *	1988 *	Variation * 1982-1988	Evolution 88/82 en %
Communes	1 425	1 858 (1)	n. c.	n. c.
Départements	441	954	513	116,32
Région	137	364 (2)	227	165,69
Groupements	604	-	n. c.	n. c.
<b>TOTAL</b>	<b>2 607</b>	n. c.	n. c.	n. c.
PM : dépenses en capital de l'Etat	813,7	834,5	20,8	2,55

\* en millions de francs

(1) données 1986

n.c. : non calculable

(2) 745,1 F en 1989

**Tableau 2 - Evolution des dépenses d'investissements des collectivités  
en Basse-Normandie entre 1982 et 1988  
(y compris le remboursement de la dette)**

/...

♦ Les investissements des communes correspondent très largement à des opérations directes (77 % des investissements communaux en 1982, 70,2 % en 1988) même si le taux diminue régulièrement.

Les dépenses des départements ont été majoritairement directes jusqu'en 1985 (51 % en moyenne) et majoritairement indirectes depuis 1986 ( $\cong$  55 %). En Basse-Normandie c'est un phénomène inverse qui est constaté.

Concernant les régions, leurs dépenses d'investissement sont en grande majorité des opérations indirectes (+ de 90 % jusqu'en 1985). Les Régions depuis leur création jusqu'à cette date étaient donc des bailleurs de fonds pour les autres investisseurs. Depuis 1986, les Régions sont de plus en plus maître d'ouvrage et les opérations directes représentent maintenant plus de 30 % de leurs dépenses. En Basse-Normandie, le pourcentage en 1988 est proche de 40 %.

♦ Les financements des investissements varient également selon le type de collectivités. Dans les communes, le financement le plus important est assuré par l'emprunt (entre 35 à 40 %, 31 % en Basse-Normandie), devant les subventions et l'autofinancement (le quart chacun en France).

Les départements ont recours en premier lieu à l'autofinancement (près de 50 % en 1985, + de 60 % en Basse-Normandie) et en deuxième lieu à l'emprunt. Cependant l'emprunt perd de l'importance au profit des subventions depuis 1984. En ce qui concerne les Régions, le financement des investissements repose avant tout sur l'autofinancement (+ de 60 %) et dans une moindre mesure sur l'emprunt. En Basse-Normandie, l'autofinancement s'élève à plus de 70 % en 1988. Cependant depuis 1989, l'emprunt représente un poste plus conséquent que les années précédentes puisque la Région y a eu recours pour la modernisation de la ligne ferroviaire Mantes-Cherbourg.

♦ L'évolution des investissements de la Région Basse-Normandie se fait par palier, la première année de chaque palier correspondant à la première année d'un plan régional. C'est ainsi qu'une forte augmentation a été enregistrée entre 1983 et 1984 (+ 60 %) puis une autre largement plus importante en 1989 (+126,3 %). Cette constatation est tout à fait conforme à la volonté du Président du Conseil Régional de fixer, à l'occasion de chaque plan, des objectifs et de trouver les moyens de les réaliser sur la période tout entière du plan. Le montant des dépenses d'investissements par habitant est un critère intéressant pour comparer les régions entre elles. En 1987, la Basse-Normandie faisait partie des régions qui disposaient d'un taux faible (< 200 F/habitant). En 1989, avec un taux approchant 600 F/habitant, notre Région fait partie du groupe de Régions dont le taux est élevé (deuxième position derrière Poitou-Charentes). Les commentaires faits précédemment laissaient entendre cette évolution.

♦ Dans les départements bas-normands, c'est la Manche qui détient le montant le plus élevé des dépenses d'investissement (670 MF en 1989 contre 547 MF dans le Calvados et 447 MF dans l'Orne). En francs par habitant, les dépenses les plus importantes sont enregistrées dans l'Orne (1514 F/habitant en 1989), devant la Manche (1436 F/habitant) soit largement devant le Calvados dont le taux se situe à 881 F/habitant. Notons que la moyenne nationale est légèrement supérieure à 1000 F/habitant. Les chiffres nettement plus élevés dans l'Orne et dans la Manche ne sont pas véritablement surprenants. En France, la même remarque s'applique pour les régions et les départements les moins peuplés.

♦ Depuis 1989, les investissements de la Région Basse-Normandie ont désormais un poids non négligeable et ont un volume supérieur à ceux que totalise chaque département bas-normand. Pourtant l'année 1989 correspond également à une forte augmentation des dépenses d'investissement dans les trois départements. Le caractère déterminant du rôle de la Région s'accroît donc de la même manière d'autant que les investissements de la Région ont vraiment une dimension régionale. Ils bénéficient de ce fait à un public très large à l'inverse de dépenses de communes dont l'utilité n'est, bien sûr, pas à remettre en cause, mais dont les bénéficiaires, de façon compréhensible, sont relativement peu nombreux.

Investissements	1989 *	1988 *
Région	745,1	364
Départements dont :	1664	1391
. Calvados	547	519
. Manche	670	540
. Orne	447	332
Communes	1 636 <sup>(1)</sup>	1 727 <sup>(1)</sup>

(1) hors remboursement de la dette

\* en millions de francs

**Tableau 3 - Les investissements des collectivités locales en Basse-Normandie en 1988 et en 1989**

♦ La part des dépenses d'investissements dans le budget total varie de façon importante d'une collectivité à l'autre. Conformément à ses compétences, c'est la Région qui réserve la plus grande part de ses dépenses à la section investissement.

Dépenses Investissement	Budget total	en France	en Basse-Normandie
Régions		63 %	80 %
Départements		37 %	21 %
Communes		36 %	39 %

**Tableau 4 - Part des dépenses d'investissements dans le budget des collectivités locales en 1989 en France et en Basse-Normandie**

/...

♦ Les investissements réalisés par l'ensemble des collectivités territoriales en 1989 en Basse-Normandie vont en premier lieu à la fonction "Transports et télécommunications" (27,6 % des investissements). Mis à part les services généraux des administrations, les rubriques qui reçoivent le plus de crédits sont ensuite le développement rural et l'aménagement de l'espace naturel (14,1 %), le développement urbain (12,1 %), l'enseignement et la formation (11,5 %) et l'action économique (8 %).

Les dépenses de la Région vont prioritairement à la fonction "Transports et télécommunications" (62,8 %) et à l'enseignement et à la formation (21,6 %). La troisième rubrique est la fonction économique (8,6 %).

Les dépenses des départements bas-normands vont en premier lieu à la fonction "Transports et télécommunications" (42,8 %) puis à l'enseignement et à la formation (13,5 %)

Les dépenses des communes sont très variées. Le développement urbain bénéficie de 15,1 % des crédits, devant culture et vie sociale (13,9 %), développement rural et aménagement de l'espace naturel (10 %) et section économique (10 %).

♦ Estimer l'effet "levier" joué par la Région n'est pas chose aisée et ne peut se faire à la simple lecture d'un tableau statistique. L'exercice sera cependant tenté avec l'appui du tableau en annexe qui indique pour chaque fonction combien de francs sont dépensés alors que la Région donne un franc. Cependant, ce travail doit tenir compte des compétences des différentes collectivités pour éviter des interprétations totalement erronées. De plus, les participations financières peuvent signifier soit une décision déterminante, soit un rôle d'incitation, soit enfin la volonté d'un simple accompagnement financier.

1) *La fonction 1 "Enseignement Formation"* a bénéficié en 1989 de 487 MF. Ce domaine fait aujourd'hui l'objet de compétences claires entre les collectivités puisque la Région a en charge la gestion des lycées et des établissements assimilés, les départements celle des collèges, les communes celle des écoles primaires et maternelles. De plus, la Région a des compétences en matière de formation continue et d'apprentissage. Les rôles étant précisément répartis, on peut considérer que l'effet "levier" de la Région est quasi nul. Cependant, le Conseil Régional a un rôle premier en matière d'implantation de nouveaux lycées ou de rénovations d'établissement et reçoit quelques dotations en provenance des communes lors de la réalisation d'opérations.

2) *La fonction 2 "Culture et vie sociale"* qui a reçu 318 MF en 1989 est avant tout alimentée par les communes. Il est à noter que lorsque la Région donne un franc, chaque département donne globalement autant ; leurs contributions sont toutefois indépendantes. Malgré sa participation modeste, le Conseil Régional, par ses politiques en matières culturelle, sportive et de loisir, peut jouer à la fois un rôle déterminant ou incitatif et c'est notamment le cas dans l'aide aux spectacles, dans le domaine de la restauration des monuments historiques et dans la réalisation des équipements sportifs.

/...

3) *La fonction 3 "Santé"* reste du ressort de l'Etat. Les sommes apportées par les collectivités sont donc négligeables et même nulles pour ce qui concerne la Région.

4) *La fonction 4 "Interventions sociales"* qui bénéficie de 72 MF de la part des collectivités territoriales comprend un grand nombre d'actions également du ressort de l'Etat. Les communes et les départements ont des compétences en la matière, la Région aucune. Cependant l'Etat et la Région ont toutefois eu une action positive et déterminante en matière d'humanisation des hospices puisqu'ils y consacrent, chacun, dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région, 4,5 MF, ce qui engendre un montant de travaux de l'ordre de dix fois supérieur.

5) *La fonction 5 "Logement"* avec 64 MF en 1989 de la part des collectivités territoriales n'est pas très élevée quand on connaît les besoins en la matière. Il est vrai que ce secteur relève des compétences de l'Etat même si ce dernier se désengage d'année en année. Les politiques très spécifiques de la Région relatives à l'amélioration de l'habitat, même si leur enveloppe est faible, sont déterminantes dans les opérations menées et ont un effet multiplicateur certain.

6) *La fonction 6 "Développement urbain"* concerne peu la Région. L'importante enveloppe de 513 MF en 1989 est assurée surtout par les communes et dans une moindre mesure par la Communauté Urbaine de Cherbourg et les groupements de collectivités. Les sommes apportées par la Région (2,6 MF), qui ont trait principalement à sa politique des petites villes, mais aussi à la politique de la lutte contre les points noirs concernant l'alimentation en eau potable, paraissent là encore déterminantes et ont un effet multiplicateur évident. La décision de l'engagement d'un contrat revient d'ailleurs à la Région.

7) *La fonction 7 "Développement rural et aménagement de l'espace naturel"* fait appel à des sommes importantes : 600 MF en 1989. La part de la Région est négligeable. Les crédits régionaux sont affectés aux volets eau potable et assainissement, préservation du milieu naturel, actions spécifiques de lutte contre la pollution et aménagement rural.

8) *La fonction 8 "Transports et télécommunications"*, nous l'avons dit, bénéficie de la plus forte enveloppe de la part des collectivités locales (1172 MF). La Région est le premier financeur des opérations menées.

En ce qui concerne les routes, une très grande part des investissements est inscrite au Contrat de Plan, c'est-à-dire qu'elle a fait l'objet d'une négociation entre la Région et l'Etat en premier lieu, puis entre la Région et les villes pour les contournements d'agglomérations et les départements pour la réalisation des programmes spécifiques. Dans le domaine routier, les compétences de chaque collectivité sont maintenant bien définies.

En matière d'investissements ferroviaires, le mérite de la décision de l'électrification de la ligne Mantes-Cherbourg revient en grande partie à la Région.

Le rôle de la Région a donc été déterminant, dans cette fonction 8, pour déclencher l'accord de participations de l'Etat dans les différentes opérations concernées.

9) La fonction 9 "Action économique" qui a bénéficié d'un crédit de 340 MF en 1989 fait l'objet d'interventions significatives des principales collectivités. La Région donne autant que les trois départements réunis, mais 2,5 fois moins que les communes. Tant en matière de développement industriel qu'agricole et maritime, les aides de la Région ont un rôle déterminant et jouent en ce sens un effet multiplicateur certain (ex : primes aux entreprises, organisation de filières agricoles, réalisation d'équipements portuaires...).

♦ Enfin, à titre d'information, il est intéressant, sur la base du budget de la Région voté en 1991 (budget primitif + décisions modificatives) de connaître la part des dépenses d'investissement dans chaque grande politique régionale. Ainsi on peut remarquer que le taux varie de 100 % pour la Recherche, l'Agriculture, les Communications, l'Aménagement du territoire, le Logement à 8,06 % pour l'Apprentissage, 10,92 % pour la Formation Continue et 39,45 % pour la Culture.

Politiques	Total	Fonctionnement	Investissement	% d'investissement
Lycées	361 020 000	89 100 000	271 920 000	75,32
Formation continue	83 008 560	73 940 000	9 068 560	10,92
Apprentissage	68 700 000	63 160 000	5 540 000	8,06
Développement industriel et artisanal	43 000 000	1 250 000	41 750 000	97,09
Recherche	54 840 250	0	54 840 250	100,00
Agriculture	42 000 000	0	42 000 000	100,00
Aménagement du territoire	4 107 500	0	4 107 500	100,00
Communications	309 458 000	0	309 458 000	100,00
Logement	5 112 000	0	5 112 000	100,00
Aménagement du littoral	24 750 000	1 330 000	23 420 000	94,63
Tourisme	19 750 000	4 365 000	15 385 000	77,90
Culture	23 550 000	14 260 000	9 290 000	39,45
Santé	4 600 000			
Sport	6 700 000	520 000	6 180 000	92,24
Environnement	14 540 000	1 090 000	13 450 000	92,50
Fonds d'interventions régional	6 000 000	3 000 000	3 000 000	50,00
Opérations exceptionnelles	10 000 000		10 000 000	100,00

**Tableau 5 - Part des investissements dans chaque grande politique régionale en 1991 (budget primitif + décisions modificatives) du Conseil Régional de Basse-Normandie**

En conclusion, on peut se rendre compte que si l'effet "levier" de la Région n'existe pas dans les domaines où elle a compétence à part entière (lycées, formation continue...) puisqu'elle doit assurer ses responsabilités, ses choix y sont en revanche hautement déterminants en termes démographiques et d'aménagement du territoire.

Dans les autres domaines où la Région a des compétences partielles, ses interventions peuvent être décomposées en trois types :

- les interventions négociées globalement avant un plan avec l'Etat (Contrat de Plan Etat-Région) et prévoyant un concours éventuel d'autres collectivités (communications, recherche, agriculture, industrie...);

- les interventions négociées avant un plan mais hors Contrat de Plan, avec les autres collectivités (ex : politique des structures d'accueil des entreprises où l'aménagement est laissé à l'initiative des communes et des départements, leur commercialisation à la charge des communes et de la Région);

- les interventions ponctuelles de la Région, pouvant faire appel à des financements croisés Etat-collectivités locales, décidées au cas par cas mais entrant dans le cadre d'une politique régionale.

Dans ces trois types d'interventions, l'effet "levier" joué par la Région est réel et est inversement proportionnel au taux de subvention. Cependant, le degré de priorité de la Région est au contraire généralement proportionnel au taux de subvention et au montant des crédits réservés aux différentes politiques".

- Après en avoir délibéré ;

**A D O P T E**, par 45 voix pour et 5 contre, l'avis de la Commission n° 6.

**Le PRESIDENT,**

**Maurice DROULIN**

	TOTAL	REGION	DEPARTEMENTS	COMMUNAUTE URBAINE	COMMUNES	GROUPEMENTS DE DE COLLECTIVITES
0 - Services généraux des administrations	23,67	1	5,82	0,73	14,54	1,58
1 - Enseignement-Formation	2,88	1	0,86	0,13	0,83	0,06
2 - Culture et vie sociale	21,34	1	2,98	0	15,25	2,10
3 - Santé	-	-	-	-	-	-
4 - Interventions sociales	23,41	1	7,39	0	14,83	0,18
5 - Logement	251,84	1	4,40	12,11	214,68	19,65
6 - Développement urbain	193,98	1	15,76	49,24	93,37	34,61
7 - Développement rural et aménagement de l'espace naturel	105,99	1	21,11	0,10	28,76	55,02
8 - Transports et Télécommunications	2,39	1	0,94	0,03	0,36	0,05
9 - Action économique	5,09	1	1,06	0,05	2,44	0,54
<b>TOTAL</b>	<b>5,45</b>	<b>1</b>	<b>1,39</b>	<b>0,25</b>	<b>2,10</b>	<b>0,71</b>

**REPARTITION FONCTIONNELLE des INVESTISSEMENTS REALISES dans la REGION  
en 1989 pour 1 FRANC REGIONAL**