

Mission Relations avec les collectivités territoriales

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2017

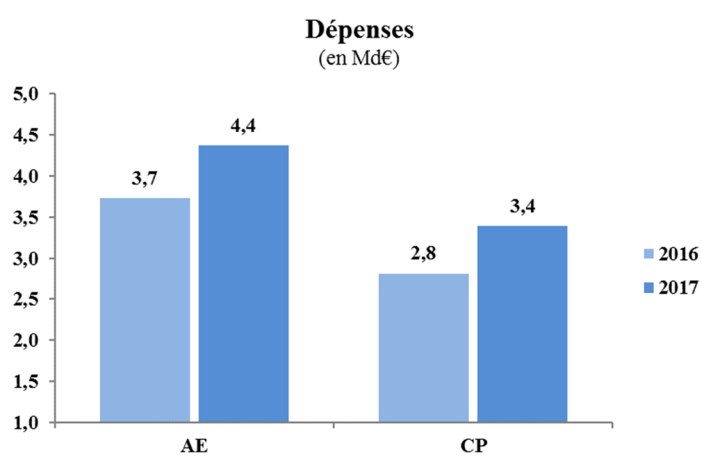
Relations avec les collectivités territoriales

Programme 119 – Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements

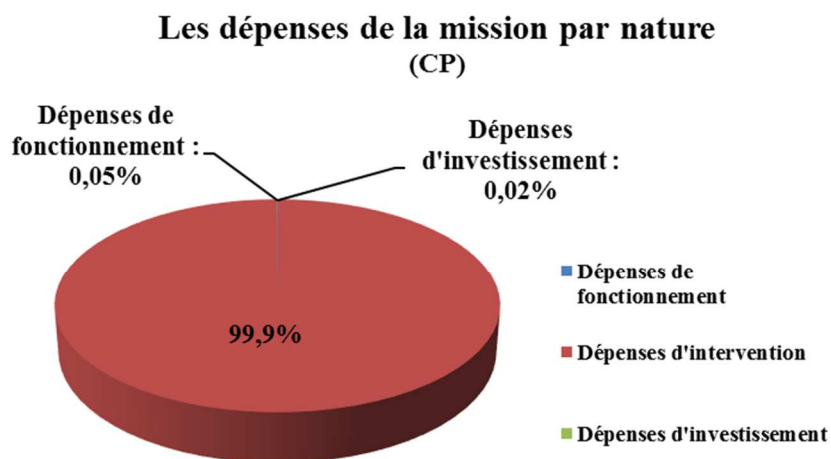
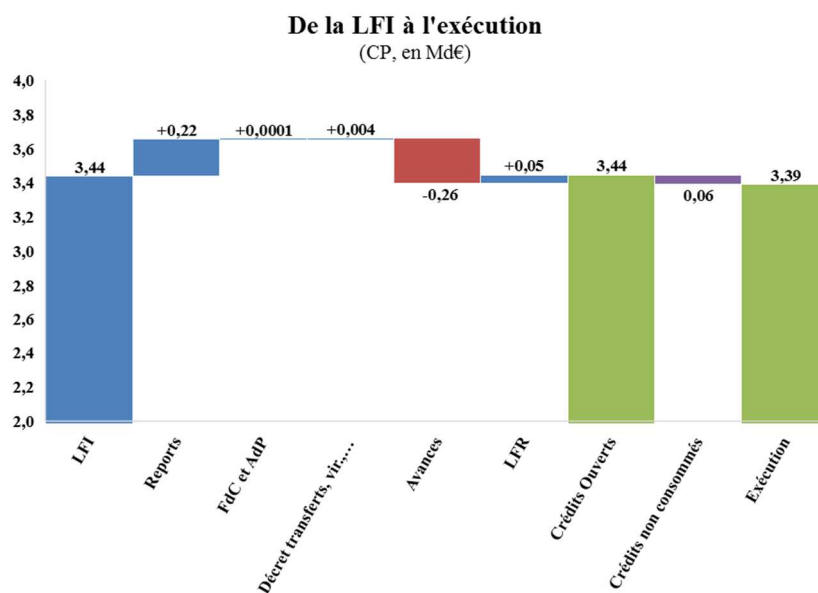
Programme 122 – Concours spécifiques et administration

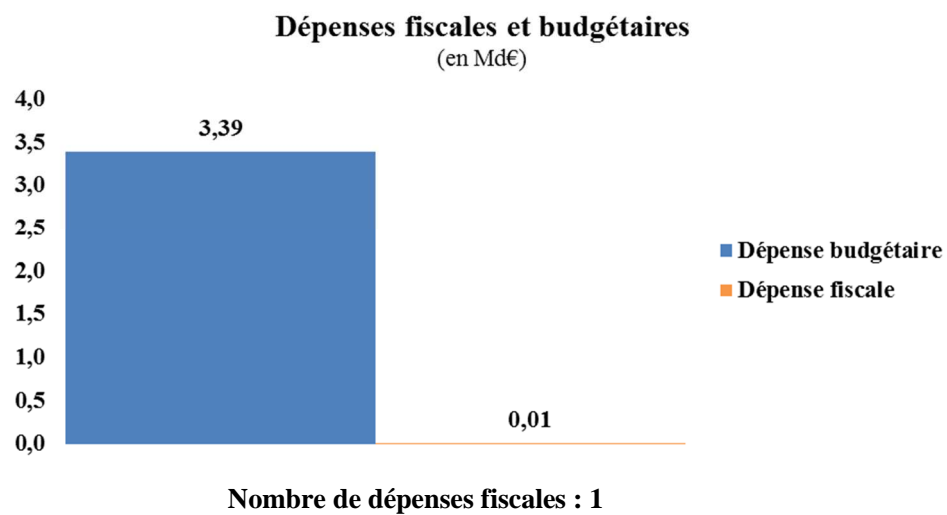
Synthèse

Les principales données de la mission



1 % du budget général hors R & D





Les principales observations

Les dépenses de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ne représentent qu'une faible part des flux financiers de l'État vers les collectivités territoriales (3,4 % en 2017)¹, la majorité de ces flux étant constituée de prélèvements sur recettes.

L'année 2017 se caractérise par une augmentation des ouvertures de crédits en AE et en CP en loi de finances initiale pour 2017².

La consommation des autorisations d'engagement (AE) a progressé de 17,3 % entre 2016 et 2017³ du fait notamment du fonds d'urgence pour les départements⁴ et du fonds de soutien exceptionnel à destination des régions mais également des hausses d'AE, confirmées en 2017 pour les dotations de soutien à l'investissement du bloc communal, qui conduisent à une augmentation progressive et durable des besoins en CP de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Le plafond de celle-ci devrait donc continuer à progresser dans les prochaines années.

Les dépenses exécutées en 2017 affichent **une hausse des crédits de paiement (CP) de 20,4 % par rapport à 2016⁵**, à comparer avec les hausses de 2,4 % en 2016 et 0,4 % en 2015.

La première vague des CP du fonds exceptionnel de soutien aux régions et la consommation des crédits du fonds d'urgence des départements sur l'exercice 2017 constituent presque 70 % de cette variation (+ 400 M€). Les CP générés par la DSIL, dans sa 2^{ème} année d'existence en 2017, en représentent 20 % (+ 117 M€). Des variations de consommation de CP apparaissent également pour les autres dotations d'investissement du programme 119 entre 2016 et 2017 : la DETR (+ 30 M€) et la DPV (+ 21 M€) voient leur consommation de CP augmenter suite à la montée en charge progressive de leurs engagements depuis 2014 ; la DGE des départements voit naturellement sa consommation de CP augmenter du même montant qu'en AE (+ 59 M€). De la même façon, l'exécution du BOP n° 2 suit parallèlement les mêmes augmentations qu'en AE (+ 11 M€).

¹ En 2017, les transferts financiers de l'État (fiscalité transférée comprise) s'élevaient à 99,1 Md€ en loi de finances initiale.

² 3,4 Md€ en CP 2017 après 3 Md€ en 2016.

³ 4,4 Md€ en 2017 après 3,7 Md€ en 2016.

⁴ Crédits ouverts par la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017, 2^{ème} LFR pour 2017.

⁵ 3,4 Md€ en CP après 2,8 Md€ en 2016.

La gestion 2017 a par ailleurs été marquée par **les annulations des décrets d'avance n° 2017-1182 du 20 juillet 2017** (58,8 M€ en AE et 216,3 M€ en CP) et **n° 2017-1639 du 30 novembre 2017** (48 M€ en CP, exclusivement sur des crédits gelés) tandis que la loi de finances rectificative pour 2017 ouvrait 49,9 M€ d'AE et de CP, en hors titre 2.

Compte tenu de l'évolution de l'architecture de la mission, la question reste posée du positionnement de la réserve de précaution sur les dotations constitutionnellement dues et de la nécessité de les exclure du **périmètre de l'application du gel** opéré en LFI dès lors que ces dotations ne peuvent qu'être dégelées avant la clôture de l'exercice, souvent tardivement.

La gestion a de nouveau été marquée par un **dégel tardif des crédits fin novembre 2017** sans incidence sur la fin de gestion en 2017. Les délais réduits induits pour procéder à l'engagement des crédits ainsi rendus disponibles constituent toutefois un risque d'erreurs au niveau local, peuvent influencer sur le niveau de consommation des crédits et peuvent être source de reports sur le prochain exercice.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

La Cour a formulé les recommandations suivantes :

Recommandation 1 : (précisée) *Veiller à la fiabilité des prévisions de besoins en crédits de paiement relatifs aux dotations d'investissement (DETR, DPV et DSIL).*

Recommandation 2 : (réitérée) *Supprimer la dépense fiscale n°730220 « Taux de 10 % pour les prestations de déneigement des voies publiques rattachée à un service public de voirie communale ». [2014]*

Recommandation 3 : (réitérée) *Regrouper les crédits de fonctionnement et d'investissement propres de la direction générale des collectivités locales au programme 216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur.*

Recommandation 4 : (nouvelle) *Appliquer la réserve de précaution à un périmètre pertinent au sein de la mission RCT pour ne pas avoir chaque année à décider son dégel sur les dotations juridiquement dues aux collectivités.*

Une recommandation est en cours de mise en œuvre, deux ne sont pas mises en œuvre et une voit un refus de mise en œuvre.

La 2^{ème} recommandation, de nouveau non mise en œuvre en 2017 alors même que l'administration n'en conteste pas le bien-fondé, a été reprise dans le référé⁶ adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics.

Concernant la recommandation 1 – Mise en œuvre en cours

La DGCL a précisé qu'à compter de 2018, les échéanciers de paiement vont être retraités des minorations d'engagement intervenus jusqu'à la fin de l'exercice 2016. Ainsi, les montants d'AE à partir desquels seront calculés les décaissements annuels de CP seront affinés et la prévision de programmation devrait donc forcément être inférieure, et plus juste.

Concernant la recommandation 2 – Non mise en œuvre

Aucune étude n'a été effectuée sur la pertinence de la dépense fiscale qui ne fait l'objet d'aucun suivi de la part de la DGCL. Cette dernière a cependant précisé qu'un contact a été pris avec la DLF pour s'assurer que cette mesure soit mise en œuvre en 2018.

Concernant la recommandation 3 – Refus de mise en œuvre

La DGCL a réitéré son opposition à cette recommandation estimant que les projets portés par la DGCL présentent de fortes spécificités et sont très liés à l'action de l'État en direction des collectivités territoriales. Selon elle, les dépenses correspondantes relèvent du cœur de métier de la DGCL.

Concernant la recommandation 4 – Non mise en œuvre

La DGCL a précisé qu'en 2018, la réserve de précaution a été abaissée à 3 % du montant des crédits de chaque programme. Une partie de la réserve de précaution est portée par les dotations d'investissement du bloc communal (DETR, DSIL, DPV).

⁶ Référé sur les recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances, 19 juillet 2017.

Le périmètre de la réserve de précaution intègre donc toujours les 40 % de crédits constitutionnellement dus aux collectivités.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Après l'analyse de l'exécution budgétaire en 2017, la Cour renouvelle les quatre recommandations qu'elle a formulées au titre de l'exécution 2016 et en formule deux nouvelles :

Recommandation 1 : (réitérée) *Veiller à la fiabilité des prévisions de besoins en crédits de paiement relatifs aux dotations d'investissement (DETR, DPV et DSIL).*

Recommandation 2 : (réitérée) *Supprimer la dépense fiscale n°730220 « Taux de 10 % pour les prestations de déneigement des voies publiques rattachée à un service public de voirie communale ». [2014]*

Recommandation 3 : (réitérée) *Regrouper les crédits de fonctionnement et d'investissement propres de la direction générale des collectivités locales au programme 216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur.*

Recommandation 4 : (réitérée) *Répartir la réserve de précaution sur un périmètre pertinent au sein de la mission RCT pour ne pas avoir chaque année à décider son dégel sur les dotations juridiquement dues aux collectivités.*

Recommandation 5 : (nouvelle) *Repenser la gestion des crédits de la DGE des départements et redéfinir la logique générale de répartition de cette dotation en faisant un choix clair entre une dotation sur appel à projets ou un financement globalisé sur critères.*

Recommandation 6 : (nouvelle) *Compte tenu des mesures de soutien de l'investissement local par le biais des dotations d'investissement, définir des indicateurs de performance sur ces dotations afin de mesurer l'impact de cette politique.*

Sommaire

Introduction.....	11
1 LA MAITRISE DES DEPENSES.....	13
1.1 La programmation des crédits initiaux.....	13
1.2 La gestion des crédits.....	18
1.3 L'évolution de la dépense.....	36
1.4 La soutenabilité budgétaire.....	37
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE : DES DEPENSES D'INTERVENTION POUR LA PLUPART INELUCTABLES.....	42
2.1 Une gestion des crédits de soutien à l'investissement local à consolider.....	44
2.2 Une exécution 2017 marquée par l'instauration de nouveaux fonds d'urgence et de soutien.....	49
2.3 Une dépense fiscale non suivie toujours à supprimer.....	52
3 LA DEMARCHE DE PERFORMANCE.....	53
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	55
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016...	55
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017.....	56

Introduction

D'un montant de 3,39 Md€ en 2017, les crédits exécutés sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) représentent 3,4 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales⁷, soit 7,2 % des concours de l'État aux collectivités (sur un total de 47,1 Md€).

La mission comporte deux programmes : 119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements (2,9 Md€) et 122 - Concours spécifiques et administration (0,459 Md€)⁸.

Le programme 119 retrace les crédits budgétaires versés par l'État aux collectivités et EPCI à fiscalité propre en fonction de leur catégorie (communes, EPCI, départements et régions) et de la nature de la subvention (compensation de transferts de compétences, soutien à l'investissement, etc.) alors que le **programme 122** regroupe les crédits transversaux destinés à l'ensemble des collectivités territoriales, aux organismes publics locaux et à l'outre-mer.

La mission se compose à 90 % de quatre dotations portées par le programme 119 : la dotation générale de décentralisation (DGD), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) et la dotation globale d'équipement (DGE) des départements. Elle comporte également les crédits communaux de la dotation politique de la ville (DPV, anciennement appelée dotation de développement urbain), des dotations destinées aux collectivités d'outre-mer ainsi que diverses subventions regroupées au sein du programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

En 2017, deux fonds représentant respectivement 10 % et près de 5 % de la mission RCT ont été créés : le fonds de soutien exceptionnel dans le cadre du transfert de la compétence « développement économique » aux régions¹⁰ et le fonds d'urgence aux départements¹¹.

⁷ 3,4 Md€ en CP sur un total de 101,1 Md€.

⁸ Exécution de CP en 2017.

⁹ Idem.

¹⁰ Doté de 450 M€ en AE et 200 M€ en CP (le solde de 250 M€ étant budgétisé en 2018).

¹¹ Doté de 200 M€ en AE=CP.

La mission poursuit **deux objectifs principaux**. Il s'agit, d'une part, de compenser les charges transférées dans le cadre de la décentralisation. Ainsi, les dotations générales de décentralisation et les dotations aux collectivités d'outre-mer correspondent à des obligations constitutionnelles sur lesquelles les deux ministères concernés n'ont pas de marges de manœuvre. Elles ont représenté 52,3 % des dépenses de la mission¹² en 2017.

Il s'agit, d'autre part, d'accompagner, voire de favoriser l'investissement des collectivités territoriales à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation politique de la ville (DPV), la dotation générale d'équipement des départements (DGE) et une dotation de soutien à l'investissement local des communes et de leurs groupements (DSIL) - créée en 2016, reconduite en 2017. Ces quatre dépenses, qui ont représenté près de 32 % du montant total des charges imputées sur la mission en 2017, sont discrétionnaires puisque la consommation des crédits dépend de décisions prises au niveau déconcentré sur la base de l'examen de l'éligibilité des projets.

Les autres crédits de la mission (7 %) servent à financer une partie des dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales, des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et les subventions pour travaux divers d'intérêt local.

La diminution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales¹³ en 2017 n'a pas porté sur les crédits de la mission et a été intégralement imputée sur les prélèvements sur recettes. La loi de finances initiale a reconduit les mesures de soutien de l'investissement du bloc communal en dotant le fonds de soutien à l'investissement local¹⁴ de 1,2 Md€, augmentant de 384 M€ par rapport à 2016 le montant des autorisations d'engagement consacrées à la dotation d'équipement des territoires ruraux tandis que la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements atteint 570 M€.

¹² DGD et dotations outre-mer, données sur la base de l'exécution 2017, en CP.

¹³ Enveloppe sous norme.

¹⁴ Le fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) regroupe les crédits de la DSIL et les majorations de la DETR et de la DPV.

1 LA MAITRISE DES DEPENSES

1.1 La programmation des crédits initiaux

Tableau n° 1 : La programmation initiale

<i>En M€ en CP</i>	P119	P122	TOTAL RCT
LFI 2016	2 710,8	323,1	3 033,9
Mesures de périmètre et transferts	-	- 69,4	- 69,4
Écart des attributions de produits et fonds de concours			-
Évolution tendancielle	246,5	0,7	247,2
Dépenses exceptionnelles			-
Nouvelles dépenses pérennes (dont rebasages)	224,0		224,0
Économies non reductibles			-
économies structurelles			-
LFI 2017	3 181,3	254,4	3 435,7

Source : Cour des comptes

Une part importante du programme 119 se compose de crédits faisant l'objet d'une exécution équivalente en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sur l'exercice : il s'agit de l'ensemble de la dotation générale de décentralisation (DGD), de la dotation générale d'équipement (DGE) des départements, de la dotation régisseurs de police municipale et de la dotation titres sécurisés.

Trois dotations du programme 119, à savoir la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV), font l'objet d'une consommation différenciée en AE et en CP : les AE étant notifiées lors de l'octroi de la subvention tandis que les CP ne sont mandatés qu'au fur et à mesure de l'achèvement des travaux.

1.1.1. Évolution de la structure de la mission RCT en 2017

En LFI 2017, une enveloppe de 216 M€ (en AE) de la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) a été transférée du **programme 119** sur le **programme 112 - Impulsion et**

coordination de la politique d'aménagement du territoire de la mission **Politique des territoires** pour cofinancer les contrats de ruralité dont la création avait été annoncée à l'occasion du comité interministériel aux ruralités du 20 mai 2016.

L'article 141 de la LFI 2017 a reconduit une dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) d'un montant de 816 M€, dont 570 M€ portés par le programme 119 et 246 M€ par le programme 112.

Sur les 570 M€ imputés sur le programme 119, 130 M€ correspondaient aux crédits destinés au financement des projets du pacte État-métropole, dont la gestion a été confiée au programme 112¹⁵. Un nouveau BOP¹⁶ a été créé afin d'identifier ces crédits au sein du programme 112. Il contenait une unique action (l'action 119-07-01) sur laquelle ont été imputées, en AE et en CP, les crédits du pacte État-métropole.

Les 440 M€ restants ont été alloués, comme en 2016, au financement des « grandes priorités thématiques d'investissement » définies par la loi. La ligne budgétaire créée en 2016 a donc été maintenue en 2017. En revanche, l'enveloppe destinée au financement des centres-bourgs n'a pas été reconduite en 2017. La ligne budgétaire correspondante n'a pas été supprimée de la nomenclature, mais elle n'a été abondée qu'en crédits de paiement au cours de l'exercice.

Par ailleurs, les crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), qui s'élèvent à 80,4 M€ (en AE=CP), sont transférés du **programme 122** au **programme 216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur** de la mission **Administration générale et territoriale de l'État**.

La loi organique pour la confiance dans la vie publique¹⁷ a supprimé la pratique dite « de la réserve parlementaire » et le gouvernement a choisi de ne plus avoir recours à celle de la réserve ministérielle. L'action relative aux subventions pour travaux divers d'intérêt local ne sera plus abondée en AE à compter de 2018 mais continuera à être abondée en CP jusqu'à ce que l'intégralité des engagements juridiques encore ouverts à ce jour puissent être clôturés.

¹⁵ Convention de délégation de gestion signée par les RPRGOG de la DGCL et du CGET le 28 mars 2017.

¹⁶ BOP C 0119-03.

¹⁷ Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

La programmation présentée en 2017 reposait sur l'obtention de l'ensemble des reports de crédits et sur le dégel intégral de la réserve de précaution initiale (321,44 M€ en AE et 254,54 M€ en CP).

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)¹⁸ a émis un **avis défavorable** sur la programmation des crédits du programme 119 en raison du caractère insoutenable de la prévision de dépense au regard de la ressource disponible, prévision qui semblait par ailleurs tout particulièrement maximisée en CP sur la DSIL, la DETR et la DGD.

Il a émis un **avis favorable** sur le programme 122, au regard d'une insoutenabilité subie liée à l'évaluation des dépenses d'indemnisation des calamités publiques, les autres dépenses excédentaires n'apparaissant pas pouvoir être financées en gestion.

Ces avis n'ont pas eu d'incidence sur la gestion de la mission.

1.1.2. Un risque maintenu de surbudgétisation

Le **programme 119** connaît en 2017 plusieurs évolutions significatives :

- l'augmentation de deux dotations d'investissement communales : la DETR qui évolue de 815,7 M€ en 2016 à 996 M€ d'AE en 2017 et la DPV qui augmente de 50 % évoluant de 100 à 150 M€ d'AE ;

- la dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL) est reconduite : de 800 M€ d'AE pour les deux enveloppes de 2016, elle est réduite à 570 M€ en 2017 sur le programme 119 pour les parts « grandes priorités » et « pactes État-métropoles » ;

- un fonds exceptionnel destiné au soutien de la nouvelle compétence « développement économique » des régions est instauré pour deux ans et 450 M€ d'AE. Une première enveloppe de 200 M€ de CP est ouverte dès 2017.

¹⁸ CBCM du ministère de l'intérieur, avis sur les programmes 119 et 122, 7 février 2017.

Si le rythme de consommation des dotations d'investissement a été plus dynamique qu'en 2016¹⁹ et si l'on constate une meilleure exécution des dotations d'investissement comme la DETR (582,5 M€ de CP en 2016 contre près de 618 M€ de CP en 2017) et la DSIL (424 M€ de CP en 2016 contre 159,5 M€ en 2017), au total, sur les trois dotations d'investissement (DETR, DPV et DSIL), on relève toujours une surbudgétisation de CP en LFI au regard de l'exécution 2017, portée majoritairement par la DSIL²⁰.

Les prévisions de CP n'ont pas assez pris en compte les délais nécessaires à la montée en puissance des nouveaux dispositifs d'appels à projets, mis en œuvre par les services des préfetures.

Concernant la DSIL, au 31 août 2017, les AE ont été déléguées à 100 % au niveau local. Les taux de consommation en AE et CP présentent les caractéristiques suivantes :

- Enveloppe 1 – part grandes priorités DGCL : consommation de 71 % en AE et 34 % en CP en hausse par rapport à 2016 (63 % en AE et 3 % en CP) ;
- Enveloppe 1 – part métropoles CGET : consommation de 19 % en AE et 13 % en CP ;
- Enveloppe 2 –bourg-centres : consommation de 40 % des CP en forte hausse par rapport à 2016 ; l'an passé, à la même époque, la consommation avait à peine débuté (3 %) (les CP 2017 sont issus des AE antérieures).

Les trois dotations d'investissement ont été concernées par les annulations du décret d'avance du 20 juillet 2017. **Cependant, leurs prévisions d'exécution et les échéanciers transmis par la DGCL lors du compte rendu de gestion de septembre 2017 n'ont pas été revus à la baisse et n'ont pas tenu compte de la faible consommation en CP sur les dispositifs de soutien à l'investissement (DETR et DSIL). Les CP peuvent donc paraître surestimés.**

Selon la DGCL s'agissant des subventions d'investissement, les paiements interviennent au fur et à mesure de l'avancement des travaux entrepris par la collectivité, engendrant dans certains cas un montant total des factures présentées pour paiement au titre d'un projet plus faible que les autorisations d'engagement initiales. S'il n'est pas pris en compte, ce

¹⁹ Le rythme de consommation des crédits au 31 août 2017 par rapport aux crédits disponibles s'établissait à 83 % (AE) et 79 % (CP). Ce rythme de consommation était, selon la DGCL, assez dynamique par rapport aux années antérieures (77 % et 73 % au 31/08/2016).

²⁰ Cf. tableau n°11 page 44 du présent rapport (*Crédits en AE et CP dédiés aux DETR, DPV et DSIL*).

phénomène peut avoir pour effet de surévaluer les prévisions de consommation des CP. Afin d'améliorer la fiabilité de ses prévisions, la DGCL a décidé de tenir compte de ces « minorations d'engagement au titre des exercices antérieurs », pour élaborer les échéanciers de paiement à compter de 2019.

La direction du budget a confirmé que c'est l'analyse de surestimation des CP qui a motivé les annulations de crédits de paiement auxquels il a été procédé en gestion 2017. Un approfondissement du travail d'analyse conduit par la DGCL, partagé et contre-expertisé par la direction du budget, serait nécessaire pour affiner la programmation de la DSIL sur l'exercice en cours et les suivants.

S'agissant du **programme 122**, la budgétisation reste difficile pour les crédits destinés aux « calamités publiques ». Les prévisions pour l'indemnisation des collectivités territoriales au titre des calamités publiques sont, par nature, difficiles à établir dans le cadre du projet de loi de finances, le responsable de programme ne connaissant pas à l'avance le montant exact des indemnisations qui dépendent du contrôle de plusieurs corps d'inspections et des arbitrages interministériels.

54 M€ ont été ouverts en AE en loi de finances initiale pour 2017 sur la sous-action « dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques ». Ce montant avait été calibré pour couvrir l'indemnisation de nombreux départements touchés par les épisodes climatiques de mai et juin 2016 dans le bassin de la Seine et en Corse fin 2016 et début 2017. En effet, le périmètre géographique touché par ces intempéries, particulièrement étendu, concernait 29 départements, dans lesquels 650 collectivités et groupements avaient déclaré des dommages pour un montant total supérieur à 101 M€.

Or, ces montants ont été sensiblement revus à la baisse par la mission conjointe d'inspection IGA-CGEDD, puisque les dégâts éligibles ont été ramenés à 37,5 M€, pour un montant final d'indemnisation s'élevant à 13,7 M€.

Tableau n° 2 : Crédits destinés aux « calamités publiques »

M€	AE	CP
Exécution 2016	29,3	29,3
LFI 2017	54,0	19,0
DRICE 2017	53,5	20,4
Crédits disponibles 2017	42,6	34,1
Exécution 2017	26,7	33,7
LFI 2018	40,0	28,0

Source : Cour des comptes

1.2 La gestion des crédits

Tableau n° 3 : Des crédits initiaux aux crédits consommés (en M€)

En M€	Programme 119		Programme 122		Total mission RCT	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	4 017,6	3 181,3	289,3	254,4	4 306,9	3 435,7
LFR	0,4	0,4	49,9	49,9	50,3	50,3
Autres mouvements de crédits						
Reports	16,7	13,8	210,8	205,0	227,6	218,8
Virements					-	-
Transferts	13,0	- 3,8	- 8,5	8,2	4,4	4,4
Annulations par décrets d'avance	- 50,0	- 257,0	- 8,8	- 7,3	- 58,8	- 264,3
Fonds de concours et attributions de crédits			0,1	0,1	0,1	0,1
Total des crédits ouverts	3 997,7	2 934,7	532,8	510,3	4 530,5	3 445,0
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	-	-	-	-	-	-
Gel initial (a)	321,4	254,5	16,3	13,0	337,7	267,5
Surgels (b)	16,7	77,8	2,9	5,0	19,6	82,8
Dégels (c)	338,1	282,6	19,2	18,0	357,3	300,6
Annulation de crédits gelés (d)		49,7			-	- 49,7
Crédits disponibles	3 997,7	2 934,8	532,5	510,0	4 530,2	3 444,8
Crédits consommés	3 935,1	2 930,0	437,6	459,0	4 372,7	3 389,0

Source : Cour des comptes

1.2.1 La réserve de précaution

La réserve de précaution a été très largement supportée par la DGD des communes avec un taux de 81,3 % et par la DGD « concours particuliers ». Les dotations d'investissement (hors la DGE des départements) n'ont pas supporté de mise en réserve conformément à l'arbitrage du Premier ministre du 9 janvier 2017.

Tableau n° 4 : L'utilisation de la réserve de précaution (en CP)

En €	Mise en réserve	Emploi de la réserve	
Réserve initiale	267 534 563	Réserve en fin de gestion	-
Surgel des reports	18 797 685	Annulations	49 655 297
Autres surgels	64 000 000	Dégels en gestion	300 676 951
Surgels techniques	-	Dégel initial	-
Total (A)	350 332 248	Total (égal à A)	350 332 248

Source : Cour des comptes

Sur le **programme 122**, le gel²¹ a été réparti de manière proportionnelle entre les actions. En revanche, il a pu être imputé différemment entre les activités constituant une même action, et notamment sur l'action 122-04 « dotations outre-mer ».

Les dotations générales de compensation de Saint-Martin, Saint-Barthélemy, de la Polynésie Française et de la Nouvelle-Calédonie ont été exonérées de gel en raison des modalités de leur délégation, qui intervient relativement tôt dans l'année. Le montant de gel devant être supporté par l'action « dotation outre-mer » a donc été intégralement imputé sur la DGF des Provinces de Nouvelle-Calédonie, qui est déléguée en fin de gestion.

²¹ Mise en réserve initiale de 16,3 M€ en AE et de 135 M€ en CP.

Comme en 2016, l'augmentation de crédits votés en LFI sur le **programme 119**, notamment sur le soutien à l'investissement local, sur lequel s'applique le pourcentage uniforme de 8 % de gel sur les crédits HT2 induit l'augmentation du montant de réserve initiale à répartir entre les dotations (en AE : de 221,4 M€ en 2015 à 285,3 M€ en 2016 puis 321,4 M€ en 2017 ; en CP : de 202,6 M€ en 2015 à 216,9 M€ en 2016 puis 254,5 M€ en 2017).

L'application de la mise en réserve de 8 % au sein du programme 119 est ensuite confrontée à des contraintes de natures différentes.

Une contrainte constitutionnelle forte :

L'ensemble des crédits du BOP 2 « Dotation générale de décentralisation » correspond à des compensations de transferts de compétences. Or, l'article 72-2 de la Constitution impose une compensation intégrale de tout transfert de compétences aux collectivités locales. Ainsi, afin de respecter ces dispositions constitutionnelles, tout gel imputé sur ces crédits doit faire l'objet d'un dégel en fin d'année.

En 2017, ces crédits constitutionnellement dus correspondent à près de 40 % des AE et 51 % des CP du programme 119, et à la totalité des crédits du BOP n° 2.

Une contrainte légale importante en matière d'AE :

Le respect du CGCT impose que les crédits de la DETR, mais aussi de la DPV à partir de 2017²², soient notifiés en totalité au cours du premier trimestre de l'année N. La notification par le préfet d'une subvention à une collectivité valant engagement juridique de l'État, cette exigence légale suppose de facto que les préfets disposent avant la fin du premier trimestre de l'année civile de la totalité des AE dues à leur département, sans conditionner une répartition totale des crédits à un éventuel dégel.

Ces dispositions conduisent à rendre juridiquement fragile l'imputation de tout ou partie de la régulation sur les AE de la DETR ou de la DPV. Selon la direction du budget, cette contrainte ne doit toutefois pas être surestimée au vu du profil de la consommation des AE sur la DETR et sur la DPV, échelonnée sur toute l'année et non pas concentrée sur les trois premiers mois.

²² L'article 141 de la loi de finances pour 2017 est venu modifier l'article L2334-40 régissant la DPV.

Un choix politique :

S'agissant de la DETR et de la DPV pour l'exercice 2017, la majoration respective de leurs AE de 180 M€ et 50 M€ vise à soutenir l'investissement des collectivités et à traduire la priorité gouvernementale consistant à limiter les effets potentiellement négatifs de la baisse des dotations de fonctionnement aux collectivités.

La DSIL participe du même soutien à l'investissement des collectivités.

S'agissant du fonds exceptionnel de soutien aux régions, instauré en 2017 pour deux années et doté de 450 M€ en AE, le gel d'une fraction des crédits aurait été très difficilement justifiable sur le plan politique.

Ne pas appliquer la mise en réserve sur ces dispositifs dont l'objectif est une consommation maximale des crédits, le plus tôt dans l'année, en vue de soutenir l'investissement, était donc un choix politique.

Le gel a donc été imputé sur la DGE des départements, légalement due sur présentation des factures éligibles, et sur les DGD, constitutionnellement dues au titre des transferts de compétences. La programmation présentée par le responsable de programme au CBCM tenait compte de ces choix et contraintes.

Par conséquent, la réserve de précaution est très majoritairement portée par des dotations constitutionnellement dues.

Dès lors, l'exercice de mise en réserve ne peut être respecté, au sein du programme 119, qu'en jouant sur le calendrier de délégation des dotations générales de décentralisation (DGD) et de la DGE des départements (exigible de droit sur dépenses éligibles), et en faisant porter la grande majorité du gel sur les premières, de la même façon qu'en 2016.

Aussi, afin de simplifier la gestion budgétaire et de rendre plus transparent l'exercice de mise en réserve, la DGCL préconise de privilégier une application du gel sur un périmètre plus restreint. Il lui semblerait justifié d'exclure le BOP n°2 « dotation générale de décentralisation » du périmètre soumis à régulation.

La réserve de précaution initiale sur le programme 119 s'élevant en 2017 à 321,4 M€ en AE et 254,5 M€ en CP, a été répartie comme suit :

– 34,2 M€ en AE et CP sur la DGE des départements ;

– 90,6 M€ en AE et en CP sur la DGD des communes « concours SCHS », soit la totalité des crédits ;

– 15,4 M€ en AE sur la DGD des communes « voirie nationale de la ville de Paris », soit la totalité des AE, gelés pour la deuxième fois seulement ;

– 64,1 M€ en AE et CP sur la DGD « STIF », soit la totalité des crédits ;

– pour la première fois, 29,2 M€ en AE sur la DGD de droit commun des régions ;

– 87,9 M€ en AE (soit leur totalité) et 50,2 M€ en CP sur la DGD « concours organisation et financement des transports urbains », dite DGD « ACOTU ».

À cette mise en réserve initiale s'est ajouté, en gestion, un premier surgel en mars 2017 de 16,7 M€ en AE et 13,8 M€ en CP.

En avril 2017, un second mouvement de gel a été opéré afin d'assurer globalement un ajustement de 1,5 Md€ pour la tenue de la trajectoire des finances publiques. Le ministère de l'intérieur a contribué à hauteur d'un surgel de crédits de 108 M€ de CP, dont 64 M€ de CP sur le programme 119.

En mai 2017, un dégel partiel des crédits reportés a eu lieu sur le programme, concernant les 2,9 M€ d'AE demandés au titre des engagements 2016 de la DPV de la Seine-Saint-Denis. Le mouvement de fongibilité interne nécessaire afin d'apporter le solde des 4,6 M€ a été effectué juste après, depuis la ligne de la DGE des départements, pour 1,7 M€. La délégation des crédits de DGE se faisant en AE = CP, le décret d'annulation à titre d'avance n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 a ensuite symétriquement annulé 1,7 M€ de CP gelés au titre de la dotation.

Le dégel de fin de gestion intervenu en novembre 2017, à hauteur de 335,2 M€ en AE et 282,6 M€ en CP, a d'abord permis le dégel des crédits des DGD concernées par l'application du gel initial et du gel complémentaire des reports en mars. Sur les 64 M€ de CP « surgelés » en avril, 48 M€ ont été annulés par le décret d'annulation à titre d'avance n° 2017-1639 du 30 novembre 2017 ; le solde a été dégelé afin de répondre aux demandes de paiement sur la DETR et la DPV, permettant à l'État d'honorer une partie de ses engagements de soutien à l'investissement local après les annulations massives de juillet.

Il est à noter que le **dégel de fin de gestion**, qui a notamment concerné les crédits du programme 119, a été de nouveau **tardif**, puisque le tamponné de dégel n'a été signé qu'à la fin novembre 2017, deux semaines seulement avant la date de fin de gestion qui était fixée au 8 décembre 2017 pour les CP. Ce délai, sans incidence sur la fin de gestion en 2017, s'est toutefois avéré très court pour procéder à l'engagement des

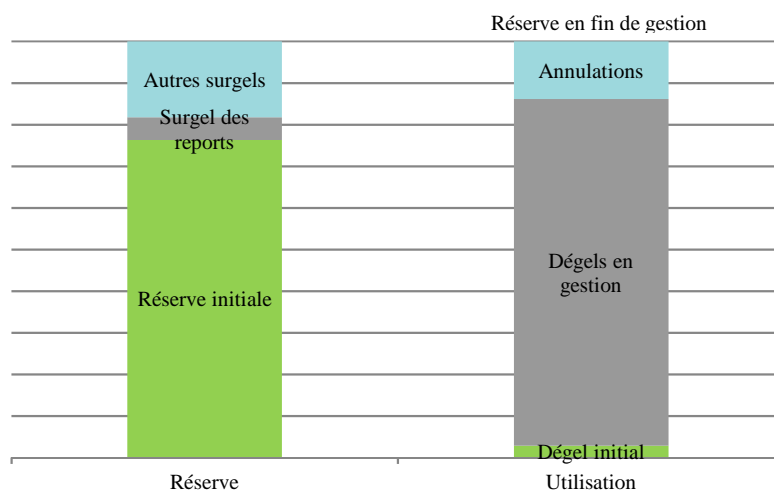
crédits ainsi rendus disponibles, dans la mesure où de nombreuses plateformes Chorus cessent d'accepter de nouveaux dossiers de paiement dès les premiers jours du mois de décembre.

Ces délais réduits introduisent au niveau local un risque d'erreurs susceptibles d'influer le niveau de consommation des crédits et de provoquer des reports sur l'exercice suivant.

Les AE et les CP des dotations d'investissement communales ont ensuite contribué aux décrets d'annulation intervenus en juillet et novembre 2017.

La levée intégrale du gel portant sur les DGD, par le tamponné de dégel de novembre 2017, a permis de déléguer avant la fin de gestion l'intégralité des crédits dus au titre d'une obligation constitutionnelle.

Graphique n° 1 : L'utilisation de la réserve (en M€)



Source : Cour des comptes

1.2.2 D'importants reports de crédits de 2016 sur 2017

Le total des reports de crédits de la mission *RCT* de 2016 sur 2017 s'élève à 227,6 M€ en AE et 218,8 M€ en CP, soit 50 % des crédits disponibles de la mission en AE et 6,4 % en CP.

Sur le **programme 119**, les reports de crédits de 2016 sur 2017 accordés par arrêté du ministre des finances le 28 mars 2017, s'élèvent au total à 16 738 988 € en AE et 13 778 858 € en CP.

Les reports de droit demandés s'élèvent à 13 745 513 € en AE et en CP. Ils correspondent aux crédits transférés après la fin de gestion par le décret n° 2016-1784 du 19 décembre 2016 et aux crédits ouverts en LFR 2016 et dont le report sur 2017 est de droit.

Ils se répartissent comme suit :

- 13 415 968 € en AE = CP au titre du décret n° 2016-1784 du 19 décembre 2016 portant transfert de ces crédits du programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » vers le programme 119²³.

- 329 545 € en AE = CP au titre des crédits ouverts en LFR 2016²⁴.

Les autres crédits demandés en reports s'élèvent à 2 993 475 € en AE et à 33 345 € en CP. Ils correspondent à :

En AE (hors titre 2) : 2 993 475 € dont :

²³ Ce transfert visait à permettre l'ajustement de la compensation due aux régions suite à la création de la redevance de quai en 2014, correspondant à la remise à niveau de la compensation en 2016 et au rattrapage des années 2014 et 2015. Ce décret ayant été publié après la fin de gestion (la date de fin de gestion concernant les AE était fixée au 9 décembre 2016), les crédits transférés ont été demandés en reports au titre de la DGD des régions (action n° 5).

²⁴ - 143 624 € de reports, au titre de la DGD des départements, correspondant à l'ajustement des compensations de plusieurs départements au titre de transferts de services du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer liées à la première décentralisation ;

- 21 854 € de reports sur la DGD des régions;

- 164 067 € de reports sur la DGD concours particuliers.

- 2 905 130 € au titre de la dotation politique de la ville (DPV). Ce montant correspondait à des crédits restés sans emploi à la suite d'erreurs commises par la plateforme Chorus pour le département de Seine-Saint-Denis²⁵.

- 55 000 € au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) correspondant à des crédits restés sans emploi à la suite de plusieurs erreurs commises par la plateforme Chorus pour le département du Val-de-Marne²⁶.

- 33 345 € correspondant à des crédits de la DGD des communes « Élaboration des documents d'urbanisme »²⁷ (DGD communes, action n°2) ouverts en 2016 mais non consommés par deux départements à la fin de l'exercice, pour les raisons suivantes :

- ✓ dans le département de l'Indre, l'empêchement du versement des crédits en raison de la création récente d'une communauté de communes remplaçant un syndicat mixte, pour 14 200 € ;

²⁵ Au total, deux conventions concernant les communes de Sevran et Clichy-sous-Bois représentant 4 580 282 € ont été signées par le préfet de Seine-Saint-Denis au cours du mois de décembre 2016 mais n'avaient pas été engagées par la plateforme Chorus régionale d'Île-de-France avant le 31 décembre. Ces conventions ont pour objet le soutien d'actions, notamment des travaux de rénovation de bâtiments publics (écoles, salles polyvalentes, etc.), dans les quartiers prioritaires de ces deux villes qui comptent parmi les plus en difficulté du département. Des erreurs représentant un tel montant n'auraient pu priver ces collectivités de crédits dont elles auraient dû bénéficier.

Les crédits restés sans emploi sur l'UO du département s'élevaient seulement à 2 905 130 €, en raison de l'utilisation par la plateforme Chorus d'une partie des AE déléguées sur l'UO du département pour ré-ouvrir des engagements juridiques des exercices antérieurs clôturés par erreur. Ces 2 905 130 € ont donc été demandés en report sur 2017.

Le solde sur l'engagement total des deux conventions s'élevait à 1 675 152 €. Il aurait dû faire l'objet d'un recyclage d'AE dans le cadre de la procédure des REJB au titre de l'exercice 2016. Néanmoins, cette procédure était impossible à mettre en œuvre alors que l'exercice était clos. C'est donc un mouvement de fongibilité interne, depuis la DGE des départements, qui a permis le rétablissement des engagements au titre de la DPV de la Seine-Saint-Denis.

²⁶ Ces crédits concernaient la commune de Villecresnes et avaient déjà fait l'objet d'arrêtés d'octroi de subvention.

²⁷ Ces crédits correspondant à des compensations de transferts de compétences, ils étaient constitutionnellement dus au titre de 2016 aux collectivités territoriales. Cette DGD permet le financement de l'élaboration de documents d'urbanisme intercommunaux, notamment les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ainsi que le renforcement des moyens d'intervention des préfets dans le soutien aux communes et EPCI en matière d'élaboration des documents d'urbanisme.

- ✓ dans le département de Mayotte, l'empêchement du versement des crédits en raison de l'impossibilité de réunir la commission de conciliation, pour 19 145 €.

En CP (hors titre 2) :

- 33 345 € correspondant à des crédits restés sans emploi au titre de la DGD des communes « Élaboration des documents d'urbanisme » en 2016 par les départements de l'Indre et de Mayotte, comme expliqué supra. La délégation des crédits de DGD se réalisant en AE = CP, les mêmes montants de crédits restés sans emploi en AE et en CP ont été demandés en reports de 2016 sur 2017.

Sur **programme 122** les reports de droit demandés portent sur les crédits suivants :

- 205 M€ en AE et CP ont été ouverts en LFR 2016 dont 5 M€ en AE et en CP sur la sous-action « dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques » et 200 M€ en AE et en CP sur la sous-action « fonds d'urgence des départements ». L'intégralité de ces reports de droit a été nécessaire afin de procéder le plus rapidement possible aux délégations de crédit les plus urgentes ;

- un report croisé pour les crédits ouverts en LFR 2016 concernant le SG-CIPDR²⁸ qui fait l'objet d'un transfert du programme 122 vers le programme 216 (AGTE) à compter du 1^{er} janvier 2017 pour un montant de 21 204 900 € en AE et 7 154 900 € en CP.

Par ailleurs, la sous-action « travaux divers d'intérêt local » a été minorée en LFR 2016 de 345 100 € en AE et en CP.

²⁸ Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation.

Les autres crédits demandés en reports s'élèvent à 5 847 587 € en AE et 468 314 € en CP²⁹.

Les montants des reports visés par la mesure de surgel :

Sur le **programme 119**, l'ensemble des reports demandés sur 2017 a été accordé par arrêté du 28 mars 2017. 16,7 M€ en AE et 13,8 M€ en CP ont été visés par la mesure de surgel de mars 2017.

Sur le **programme 122**, le surgel des reports a notamment concerné l'action 122-01-09 « calamités publiques », à hauteur de 2 886 134€ en AE (pour des reports 2017 qui s'élevaient à 10 828 760 €) et de 5 M€ en CP (soit l'intégralité des reports).

Les reports sur la ligne « Comité des finances locales » ont aussi fait l'objet d'un surgel pour un montant de 18 827 €.

Le montant des crédits reportés visés par le surgel qui ont été annulés :

Concernant le **programme 119**, le décret d'annulation à titre d'avance n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 a annulé des AE (50 M€ sur la DETR et la DSIL) et des CP (209 M€ sur la DETR, la DSIL, la DPV et la DGE) qui n'étaient pas gelés. Le décret d'annulation à titre d'avance n° 2017-1639 du 30 novembre 2017 est venu annuler 48 M€ de CP sur les

²⁹ Ils correspondent : D'une part, aux crédits d'autorisation d'engagement demandés en report au sein du programme 122 :

- Montant demandé en report au titre de la « dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques » : 5 828 760 € d'AE.

Ce montant correspond aux crédits non délégués en AE en 2016 sur cette sous-action qui restent disponibles au niveau central. Le montant d'AE pour 2017 ne pouvant être estimé de façon précise compte tenu de la nature même de cette aide exceptionnelle, il est demandé pour 2017 le report de ces crédits, en cas de survenance sur le territoire métropolitain d'événements climatiques ou géologiques de grande ampleur. La mission d'évaluation désignée pour évaluer le montant des dégâts éligibles sur les biens des collectivités territoriales causés par les inondations de mai et juin 2016 estime le besoin d'indemnisation en faveur des départements touchés par ces crues à 15 M€.

- Montant demandé en report au titre du CFL : 18 827 € en AE et CP.

(Il s'agit de crédits ayant minoré le PSR de la DGF par préciput et qui n'ont pas été utilisés en 2016. Ces sommes seront utilisées par le CFL en 2018).

D'autre part aux crédits de paiement demandés en report croisé avec le programme 216 (AGTE) : 449 487 € issus d'une non-consommation des crédits de paiement délégués en 2016 aux préfetures par le SG-CIPDR.

64 M€ visés par le surgel d'avril 2017, qui portait exclusivement sur les CP de la DSIL.

Aucun crédit reporté n'a donc été annulé au cours de l'exercice 2017.

Sur le **programme 122**, les crédits reportés visés par le surgel ont été intégralement dégelés.

1.2.3 D'importantes annulations par décrets d'avance et d'ouvertures de crédits en loi de finances rectificative

1.2.3.1 Les annulations de crédits par décrets d'avance des 20 juillet et 30 novembre 2017

Le montant cumulé des annulations de crédits par décrets d'avance en 2017 s'élèvent à 58,8 M€ en AE et 264,3 M€ en CR sur la mission. Elles représentent 1,4 % des AE et 7,7 % des CP ouverts en LFI 2017³⁰ de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* soit 1,2 % des AE et 8,1 % des CP du programme 119 et 3,0 % des AE et 2,9 % des CP sur le programme 122.

La Cour relève de nouveau les annulations signe d'une surbudgétisation initiale des crédits affectés aux dotations soutenant l'investissement local : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement (DSIL) et la dotation de politique de la ville (DPV). L'annulation de crédits mis en réserve ne garantit pas l'absence de reports de charges qui ont été plus importants sur la mission compte tenu du poids de la réserve de précaution en 2017.

- a. Les annulations par décret d'avance n° 2017-1182 du 20 juillet 2017
 - Les annulations ont porté sur le **programme 119** pour 50 M€ d'AE et 209 M€ de CP.

Elles ont résulté de l'anticipation d'une moindre consommation sur la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement (DSIL) et la dotation de politique de la ville

³⁰ À titre de comparaison, en 2016, les annulations de crédits de la mission par décrets d'avance s'élevaient à 73,5 M€ HT2 en AE et 189,2 M€ en CP.

(DPV). La Cour, dans le cadre des notes d'analyse de l'exécution budgétaire, déplore, chaque année, la surbudgétisation de ces dotations.

Concernant les AE, les annulations ont porté sur la DETR à hauteur de 30 M€ et sur la DSIL à hauteur de 20 M€. Les AE de ces dotations ayant été déléguées aux préfetures en début d'année³¹, les annulations ont contraint la DGCL à procéder à une remontée d'AE des UO vers le niveau central du BOP. Ces AE remontées étaient parfois déjà notifiées par arrêté préfectoral aux collectivités concernées. Les AE de la DPV ont été épargnées en raison de leur relatif faible volume parmi les dotations d'investissement (150 M€ ouverts en LFI 2017) et de leur caractère sensible.

En CP, les annulations ont porté sur la DETR à hauteur de 110 M€, sur la DPV à hauteur de 7,4 M€, sur la DSIL à hauteur de 55,3 M€ et sur la DGE des départements pour 1,7 M€. La délégation des CP se faisant progressivement tout au long de l'année, ces volumes de CP étaient disponibles au niveau central du BOP, ils ont donc pu être annulés sans remontée des préfetures.

Selon le responsable de programme, la principale motivation de ces annulations était de trouver sur le périmètre du ministère de l'intérieur, des programmes pouvant contribuer au financement des dépenses urgentes de l'État. Les services de la DGCL envisageaient une consommation légèrement inférieure aux ouvertures prévues en LFI qui aurait justifié un niveau d'annulation de plus faible ampleur.

Selon la DGCL, l'analyse de la direction du budget a pu être influencée, concernant les AE, par la nette augmentation des crédits dédiés à la DETR et à la DPV en 2017 ; ils sont passés, pour la DETR, de 816 M€ en 2016 à 996 M€ en LFI 2017 (+ 22 %) et, pour la DPV, de 100 M€ à 150 M€ (+ 50 %). La DGCL précise cependant que le rythme d'engagement de ces crédits par les préfetures de département à cette date était supérieur à celui de 2016 au même moment.

Concernant les CP, le ministère de l'action et des comptes publics a estimé que les ouvertures de crédits en LFI étaient surestimées pour les trois dotations d'investissement du bloc communal. Les montants de CP ouverts en LFI 2017 sont les suivants : 718,7 M€ pour la DETR, 88,4 M€ pour la DPV et 322,6 M€ pour la DSIL. Ils sont en effet en nette hausse par

³¹ Afin de respecter le délai légal de notification aux collectivités concernant la DETR et afin de satisfaire l'objectif gouvernemental de consommation rapide des crédits de la DSIL.

rapport à l'exécution 2016 : + 22 % pour la DETR, + 42 % pour la DPV et une multiplication par plus de six pour la DSIL.

Ces montants ont été déterminés sur la base d'échéanciers prenant en compte les taux de consommation en CP historiques des engagements, année après année, pour chaque millésime d'AE. Cette hausse des ouvertures de CP en LFI 2017 s'explique, ainsi, par l'augmentation progressive des engagements au titre de la DETR et de la DPV depuis 2014, et par la reconduction de la DSIL en 2017.

La direction du budget a considéré que la mécanique de ces échéanciers aboutissait à des besoins de CP surestimés pour 2017 étant donné que l'échéancier de la DSIL, dotation encore jeune, est construit sur la base des taux moyens de consommation de la DETR (en l'absence d'historique pour la DSIL) et que les taux de consommation de la DETR connaissent une tendance baissière depuis 2014-2015 (ce qui s'explique par le démarrage d'un nouveau cycle de mandatures municipales). La DGCL précise cependant que, là aussi, le rythme et le niveau de consommation des CP d'investissement par les préfetures à cette date était supérieur à celui de 2016 au même moment.

Les annulations du décret d'annulation à titre d'avance du 20 juillet 2017 ont porté sur la réserve de précaution à hauteur de 1 675 152 € en CP, sur les 209 M€ annulés au total. Ce montant de CP a concerné la DGE des départements, sur laquelle 34,2 M€ avaient été gelés par la mise en réserve initiale. Il a été imputé sur la DGE car le même montant, en AE (1 675 152 €), avait été déplacé de la DGE vers la DPV en mai 2017 par fongibilité interne, afin de compenser l'absence partielle de report des AE 2016 pour la DPV du département de la Seine-Saint-Denis qui n'avaient pas été engagés suite à une erreur de la plateforme Chorus.

- Les annulations ont porté également sur le **programme 122** pour 8,8 M€ d'AE et 7,3 M€ de CP.

Cette annulation a résulté de sous-consommations attendues au titre des calamités publiques pour les AE³² et sur les travaux d'intérêt local pour les CP³³.

- b. Les annulations par décret d'avance n° 2017-1639 du 30 novembre 2017

47,98 M€ en CP ont été annulés sur le **programme 119** au titre du décret du 30 novembre 2017.

Ces annulations de CP ont porté en totalité sur la réserve de précaution complémentaire constituée en avril sur la DSIL (64 M€ de CP) ; le solde a été dégelé afin de répondre aux demandes de paiement sur la DETR et la DPV, permettant à l'État d'honorer une partie de ses engagements de soutien à l'investissement local.

Selon la DGCL, le ministère de l'action et des comptes publics a estimé que les ouvertures de crédits en LFI ont été surestimées pour les trois dotations d'investissement du bloc communal, et surtout pour la DSIL. Pour cette dernière, en l'absence d'historique pour une dotation créée en 2016, les ouvertures en CP avaient été déterminées sur la base d'un échéancier construit à partir des taux de consommation historiques de la DETR. En effet, la vocation de ce dispositif est de pouvoir permettre rapidement des investissements dans les territoires, et donc de générer des décaissements dès les premières années d'engagement.

Compte tenu du gel complémentaire en CP de 64 M€ en avril 2017 (20 % des CP ouverts en LFI au titre de la DSIL dans sa totalité), de l'annulation par le décret d'avance du 20 juillet dernier de 209 M€ de CP, dont une partie sur la DSIL et d'un décret de transfert le 14 novembre 2017 de 8,3 M€ de CP de la DSIL vers le programme 122 afin de financer les demandes excédentaires en CP sur les calamités publiques, et au vu des

³² Voir *supra*. En AE, l'annulation de crédits d'un montant de 8,8 M€ sur la ligne « dotation de solidarité » a porté sur le surgel de 11,6 M€. Au 31 août, le surgel s'élevait donc à 2 886 134 €.

³³ L'actualisation, au début de l'année 2017, des échéanciers utilisés pour déterminer les besoins en CP sur la ligne « travaux divers d'intérêt local » a permis d'identifier un sur calibrage des ouvertures demandées en loi de finances initiale. La ligne « travaux divers d'intérêt local » a fait l'objet d'une annulation en CP de 7,3 M€, dont les 428 865 € de réserve de précaution, les 820 000 € de surgel et 6 M€ de CP sur le solde non délégué.

demandes de délégation de CP adressées à la DGCL par les préfetures de région (responsables d'UO), il était impératif selon le responsable de programme de ne pas faire peser d'annulations complémentaires sur les crédits non gelés.

Le schéma d'annulation retenu devait permettre de déléguer environ un trimestre et demi sur la DGE seulement, mais de répondre favorablement à la plupart des demandes de délégation d'ores et déjà parvenues à la DGCL à cette date pour la DSIL et la DETR. Ces pratiques induisent surtout des reports de charge sur 2018.

1.2.3.2 Les ouvertures en loi de finances rectificative pour 2017

La loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017, 2^{ème} LFR pour 2017 a ouvert 50 M€ d'AE et de CP, en hors titre 2, au profit du **programme 122** au titre de la part financée sur crédits budgétaires du fonds d'urgence pour les départements³⁴, cette part étant établie au profit de la collectivité de Saint-Martin conformément au protocole conclu entre l'État et cette dernière à la suite à l'ouragan IRMA. L'ouverture à hauteur de 49,9 M€ en AP et en CP intègre une réimputation de crédits de -144 402 €.

La deuxième loi de finances rectificative pour 2017, a, par ailleurs, ouvert 419 215 € en AE et en CP sur le **programme 119**. Ces crédits correspondent aux ajustements à opérer sur les dotations générales de décentralisation du BOP n° 2³⁵ et dont le report sur 2018 est de droit.

1.2.4 Transferts de crédits et mouvements de fongibilité

1.2.4.1 Les transferts de crédits par décrets

Concernant la DGD des régions de droit commun, le décret n° 2017-680 du 28 avril 2017 a transféré des crédits du programme 203 vers le programme 119, au titre de l'ajustement de la compensation pour la redevance de quai en 2017 (4,5 M€). Ce transfert de crédits, déjà effectué en 2016 en même temps qu'un rattrapage des années précédentes, a fait l'objet d'une mesure définitive de transfert du programme 203 vers le programme 119 au stade de l'élaboration du PLF 2018. Il a bien été voté en LFI.

³⁴ Voir *infra* sur le fonds d'urgence pour les départements.

³⁵ - une majoration de 345 536 € concernant la DGD affectée aux départements ;
- une majoration de 195 250 € concernant la DGD affectée aux régions ;
- une minoration de 121 571 € concernant les concours particuliers de la DGD.

8,5 M€ d'AE ont par ailleurs été transférés vers la DETR et la DPV depuis le programme 122 par le décret n° 2017-1563 du 14 novembre 2017 afin de compenser la clôture erronée d'engagements juridiques de 2015 par la plateforme Chorus de l'Île-de-France.

Dans le même décret du 14 novembre 2017, 8,3 M€ de CP ont été transférés vers le programme 122 afin de mandater des crédits concernant les calamités publiques de 2016.

Sur le **programme 122**, un décret de transfert d'un montant de 8 510 902€ en AE en provenance de la ligne « dotation de solidarité » a permis de payer les engagements juridiques clôturés à tort sur le programme 119 à la suite d'erreurs en chaîne de la plateforme *CHORUS* Ile-de-France. A l'inverse, un décret de transfert de 8 230 912 € en provenance du programme 119 a permis de financer les besoins en CP non couverts sur la ligne « dotation de solidarité » en fin de gestion.

Les attributions de produits ne concernent que le programme 122.

Les crédits alloués au fonctionnement du Comité des finances locales, du Comité national d'évaluation des normes et de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale constituent des préciputs sur le prélèvement sur recettes « dotation globale de fonctionnement » qui sont virés sur le programme 122 via une attribution de produits d'un montant de 108 645 € en 2017³⁶.

1.2.4.2 Les mesures de fongibilité opérées au cours de l'exercice 2017

Les mouvements de fongibilité interne au cours de 2017 sont intervenus de la façon suivante sur le **programme 119** :

- un mouvement de fongibilité de 1,7 M€ en AE de la DGE des départements vers la DPV opéré en mai 2017, afin de pallier l'absence partielle de possibilité de report concernant l'engagement erroné des AE 2016 du département de la Seine-Saint-Denis, de la part de la plateforme Chorus de l'Île-de-France ;

- en AE, une fongibilité de 2,1 M€ a été opérée enfin de gestion sur la DSIL afin d'alimenter la part principale (« grandes priorités », sous-action 0119-01-07) grâce aux AE inutilisées de la part « métropoles » (sur

³⁶ Arrêté du 27 juillet 2017 abondant le BOP ADC du programme 122. Cette attribution de produits concerne les frais de fonctionnement du CFL (81 145 € en AE et CP) et les frais de fonctionnement de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale (27 500 € en AE et CP).

le BOP n° 3 en 2017). Les indemnités de régie de police municipale (IRPM) et la dotation titres sécurisés (DTS) ayant fait l'objet d'enveloppes notifiées un peu moins élevées que les crédits ouverts en LFI (consommation respective de 0,4 M€ et 17,8 M€), le solde résiduel (0,6 M€) a été utilisé en fongibilité interne, et notamment en AE afin de financer la DETR, la DSIL et la DGE des départements après les annulations de crédits ;

- en CP, la DSIL a contribué à hauteur de 15,8 M€ aux mouvements de fongibilité interne en fin de gestion afin de répondre à des demandes de délégation pour la DETR et la DPV, qui ne disposaient plus de crédits disponibles sur leur ligne suite aux annulations de juillet 2017. Le solde résiduel en CP sur les IRPM et la DTS (0,6 M€) a également permis de financer la DGE et la DPV. La DETR a donc bénéficié en fin de gestion d'un mouvement de fongibilité interne de + 14,1 M€ de CP ; pour la DPV, il s'agit de + 2,3 M€.

Plusieurs mouvements de fongibilité internes ont permis de financer les besoins sur les différentes lignes du **programme 122** :

- à la suite du dégel, les AE de la ligne « calamités publiques » ont permis de financer, via des mouvements de fongibilité, les aides aux communes pour les restructurations défense (248 000 €), les aides aux communes en difficulté financière (2 440 000€), la part de l'État aux frais de fonctionnement de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (27 500€) ;

- en CP, la part de l'État aux frais de fonctionnement de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (27 500€), une partie des aides aux communes en difficulté financière (à hauteur de 440 000€), les 248 000€ de la ligne FSCT ainsi que les 13 897€ pour la ligne « regroupement communal » ont également été financés par mouvement de fongibilité depuis la ligne dotation de solidarité ;

- un mouvement de 21 000 € en AE=CP a été opéré depuis le BOP ADC vers la sous-action 122-01-07 « autres subventions aux collectivités territoriales ».

1.2.5 Une meilleure exécution des crédits en 2017

Tableau n° 5 : Évolution des crédits exécutés de la mission entre 2013 et 2017

M€	2013	2014	2015	2016	2017	2014/ 2013	2015/ 2014	2016/ 2015	2017/ 2016	Évolution 2017/2013
AE	2 709,7	2 775,9	3 005,2	3 726,6	4 372,7	2,4 %	8,3 %	24,0 %	17,3 %	61 %
CP	2 720,6	2 738,0	2 747,6	2 813,7	3 389,0	0,6 %	0,4 %	2,4 %	20,4 %	25 %

Source : Cour des comptes

On relève une augmentation des crédits exécutés sur l'ensemble de la mission en AE et en CP.

Sur le **programme 119**, en AE, la consommation a été de 3 935,1 M€³⁷. **L'exécution du programme est en augmentation de 499,7 M€**. Ce montant est à rapprocher de la création en 2017 d'un fonds de soutien exceptionnel à la destination des régions, de 450 M€, afin d'accompagner celles-ci dans le renforcement de leur compétence « développement économique » suite à la loi NOTRe. Les AE pour ce fonds ont été entièrement engagées en 2017. La dotation communale d'insularité, nouveau dispositif créé par l'article 145 de la loi de finances pour 2017 et visant à prendre en compte, pour les « îles-communes » métropolitaines, les charges induites par l'insularité, a également été consommée en intégralité en 2017 (4 M€ en AE = CP).

Par ailleurs, la dotation de soutien à l'investissement local des communes et de leurs groupements (DSIL) a bénéficié de 550 M€ d'AE disponibles en 2017 (après annulations de 20 M€ en juillet), sur lesquels 545 M€ ont été engagés. Ce chiffre est en diminution de 255 M€ par rapport à 2016, année de création de la DSIL à hauteur de 800 M€ en LFI. Cependant, le niveau d'engagement de la DETR et de la DPV en 2017 (924 M€ et 154,5 M€), correspondant à la totalité des crédits disponibles après annulations, est supérieur à celui de 2016 (+ 150 M€ et + 54 M€) en raison de crédits ouverts en nette augmentation en LFI 2017 pour ces deux dotations. L'exécution de la DGE des départements est également en hausse de 59 M€ grâce au dégel de fin de gestion qui a permis de rattraper le report de charges de 2016. Enfin, l'exécution 2017 du BOP n° 2 est supérieure de 11 M€ à l'exécution 2016, du fait de la préservation cette année de la DGD « bibliothèques » (80 M€ engagés en 2017 contre

³⁷ Sur le programme 119, en AE, la consommation 2016 était de 3 435,4 M€.

seulement 71 M€ en 2016) et des ajustements à la hausse des DGD départementales, régionales et particulières en LFI 2017 (+ 2M€).

En CP, la consommation sur le programme 119 s'est portée à 2 492 M€ en 2016 puis **2 930 M€ en 2017, soit une augmentation de 438 M€**. La première vague des CP du fonds exceptionnel de soutien aux régions constituent presque la moitié de cette variation (+ 200 M€). Les CP générés par la DSIL, dans sa 2ème année d'existence en 2017, en représentent ensuite plus du quart (+ 117 M€). Des variations de consommation de CP apparaissent également pour les autres dotations d'investissement du programme 119 entre 2016 et 2017 : la DETR (+ 30 M€) et la DPV (+ 21 M€) voient leur consommation de CP augmenter suite à la montée en charge progressive de leurs engagements depuis 2014 ; la DGE des départements voit naturellement sa consommation de CP augmenter du même montant qu'en AE (+ 59 M€). De la même façon, l'exécution du BOP n° 2 suit parallèlement les mêmes augmentations qu'en AE (+ 11 M€).

Sur le **programme 122, la consommation des crédits a fortement augmenté en 2017** par rapport à 2016³⁸ puisqu'elle s'élève à 437,6 M€ en AE (soit une hausse de 50 %) et à 459 M€ en CP (soit une hausse de près de 43 %). **Cette augmentation a pour origine la consommation des crédits du fonds d'urgence des départements sur l'exercice 2017.**

1.3 L'évolution de la dépense

S'il est clair que compte tenu des obligations juridiques qui incombent à l'État sur la majorité des dotations portées par la mission les crédits de ces dernières sont très peu modulables, à droit constant et à pratique inchangée, des économies pourraient être réalisées sur les autres dotations. La diminution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2017 de 2,7 Md€ par rapport à l'exécution 2016 a été intégralement imputée sur les prélèvements sur recettes (contribution au redressement des finances publiques par une diminution de la part forfaitaire de la DGF).

³⁸ La consommation des crédits s'élevait à 291,2 M€ en AE et 321,8 M€ en CP en 2016.

Tableau n° 6 : Comparaison LPFP – exécution 2016

En CP (Md€)	2017
<i>Norme LPFP (a)</i>	2,730
<i>Périmètre et transferts 2016 et 2017 (b)</i>	0,004
Norme LPFP format 2017 (I=a+b)	2,734
<i>Exécution 2017 (c)</i>	3,389
<i>Fonds de concours et attribution de produits (d)</i>	0,000
<i>Contribution de la mission au CAS pensions (e)</i>	0,000
Exécution 2017 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	3,389
Écart Exécution-LPFP (III=I-II)	-0,655

Source : Cour des comptes

1.4 La soutenabilité budgétaire

1.4.1 Les restes à payer de la mission RCT

Le montant des restes à payer sur l'exercice 2018 constaté au terme de l'exercice 2017 s'élève à 35,4 M€ sur le **programme 119** et à 725 029 € sur le **programme 122**.

L'écart très important relevé entre les données relatives aux restes à payer présentées dans le PAP 2018 et celles transmises par le RPROG dans le cadre de l'instruction de la note d'exécution budgétaire tient à une différence de comptabilisation : le PAP prend en compte les restes à payer sur 2018 au titre de tous les exercices précédents tandis que la DGCL ne mentionne que les restes à payer au titre de l'exercice 2017 sur l'exercice 2018.

Tableau n° 7 : Estimation des restes à payer sur le programme 119 au 31/12/2017

ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2017

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2016 (RAP 2016)	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2016 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2016	AE LFI 2017 + reports 2016 vers 2017 + DAV et DANN du 20/07/2017 + prévision de FDC et ADP	CP LFI 2017 + reports 2016 vers 2017 + DAV et DANN du 20/07/2017 + prévision de FDC et ADP	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2017
2 516 276 883		3 984 308 942	2 986 084 034	3 514 501 791

Source : PAP 2018 RCT

Tableau n° 8 : Estimation des restes à payer sur le programme 122 au 31/12/2017

ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2017

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2016 (RAP 2016)	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2016 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2016	AE LFI 2017 + reports 2016 vers 2017 + DAV et DANN du 20/07/2017 + prévision de FDC et ADP	CP LFI 2017 + reports 2016 vers 2017 + DAV et DANN du 20/07/2017 + prévision de FDC et ADP	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2017
314 188 709		491 518 420	452 193 950	353 513 179

Source : PAP 2018 RCT

1.4.1 Les reports de crédits de 2017 sur 2018

En ce qui concerne le **programme 119**, le montant total des reports de 2017 sur 2018 s'élève à 2,2 M€ en AE et 1,5 M€ en CP. Il n'y a pas de crédits reportés au titre des fonds de concours ou d'AENE sur ce programme.

Le DRICE de la LFI 2018 et le tableau n° 6 de programmation font état d'un mouvement attendu de report sur 2018 concernant la DGE des départements à hauteur de 301 119 € de CP. Il s'agit de crédits restés sans emploi à la fin de l'exercice 2017 en l'absence de paiement par les plateformes Chorus concernées après mandatement par les préfetures (78 718 € pour le département de la Guadeloupe, 128 980 € pour le département de l'Yonne et 93 421 € pour le département de la Nièvre).

Sur le **programme 122**, le montant total des reports s'élève à 65,5 M€ en AE et 50,4 M€ en CP, dont 94 795 € (en ~~€~~=CP) au titre des fonds de concours.

1.4.2 Des reports de charges structurels

Le choix de faire porter la réserve massivement sur la DGE des départements n'est pas sans incidence sur la gestion du programme et accentue le report de charges de cette dotation d'une année sur l'autre (2 trimestres de l'année n-1 payés en n).

Comme précisé *supra*, la DGE des départements supporte un taux de mise réserve de plus de 16 % en AE et 15 % en CP, soit 34,2 M€ en AE et 32,5 M€ CP. Les crédits disponibles sont délégués à 100 % au niveau local, à l'exception de 1,7 M€ en CP du fait de l'absence des AE correspondantes suite à la fongibilité interne vers la DPV. Ces délégations correspondent, pour la fraction principale de la DGE, au versement du solde de l'année 2016, (109,9 M€ en AE=CP), à une avance pour le 3^{ème} trimestre 2017 (12 M€), ainsi qu'au paiement des deux majorations de la dotation au titre de 2017 (54,2 M€).

La sous-action DGE des départements du BOP n° 1 fait l'objet en 2017 d'un **report de charges structurel et conjoncturel** qui sera reproduit en 2018³⁹.

Le reste à charge en 2018 de la DGE des départements sera de plus d'un trimestre (le solde du 2^{ème} trimestre 2017, de 3,9 M€, et le 3^{ème} trimestre qui n'a pas pu bénéficier de crédits) : les crédits disponibles pour la DGE des départements en 2018 devront donc d'abord payer les besoins non couverts au titre de la fraction principale en 2017 avant de payer les besoins au titre de 2018.

Si traditionnellement, le 4^{ème} trimestre de cette dotation est délégué au niveau local au début de l'année N+1, les 2^{ème} et 3^{ème} trimestres 2016 n'avaient pu être versés au cours de l'exercice, faute de crédits disponibles suite aux annulations et au dégel partiel. Le même cas de figure s'était présenté à la fin des exercices précédents, mais de façon moins aigüe (seule

³⁹ La fraction principale de la DGE (76 % de son montant) est déléguée par trimestre aux préfetures, en AE = CP, sur la base des dépenses éligibles à la dotation (aménagement foncier rural, etc.) engagées par les conseils départementaux (sur présentation des factures). L'État n'a pas la possibilité de piloter ou de réduire unilatéralement la dépense ; à toute facture éligible il est tenu de verser le montant prévu par le CGCT selon un taux de concours, dans une logique de guichet.

une partie du 3^{ème} trimestre n'avait pu être déléguée à la fin des exercices 2014 et 2015). Ainsi, **le solde du versement des trimestres 2016 de la fraction principale de la DGE a dû être versé au début de l'année 2017, occasionnant ainsi une charge de 2016 reportée sur 2017** (2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} trimestre 2016, pour 109,2 M€ au total).

En conséquence, concernant les dépenses éligibles au titre de 2017, seuls le 1^{er} trimestre (21,8 M€) et une avance sur le 2^{ème} (24,8 M€ pour des besoins totaux de 28,7 M€) ont pu être versés après le dégel de fin de gestion. Concernant la fraction principale de la DGE des départements, les restes à charges reportés d'une année sur l'autre se réduisent légèrement mais subsistent donc. En début d'exercice 2018, la notification et le paiement de la fraction principale de la DGE des départements accusent toujours plus d'un trimestre de retard anormal. Les besoins au titre des 3^{ème} et 4^{ème} trimestres 2017, qui seront recensés auprès des préfetures lorsque des crédits seront disponibles, **constituent un nouveau report de charges significatif de 2017 sur 2018** (évalué à 63,9 M€ en AE et en CP pour le solde des trimestres 2017 : 3,9 M€ pour le solde du 2^{ème} trimestre et deux fois 30 M€ pour les deux suivants, sur la base de la moyenne des années précédentes).

Les fractions minoritaires de la dotation, réparties entre départements selon des critères déterminés par la loi et précisés par les articles R. 3334-6 et 7 (l'une sur la base des dépenses d'aménagement foncier, pour 9 % de la DGE, et l'autre sur le potentiel fiscal relatif, pour 15 %) n'accusent pas de report de charge car elles sont déléguées prioritairement en début d'exercice (la fraction « aménagement foncier » est obligatoirement versée avant le 1^{er} mai aux termes de l'article R. 3334-9 du CGCT).

D'un montant de 210 M€ répartis entre les 101 départements⁴⁰, la DGE, dont seule subsiste la seconde part, une dotation qui répond à une logique ancienne proche de celle des fonds de concours et qui connaît des problèmes de soutenabilité budgétaire du fait d'importants reports de charges structurels.

⁴⁰ L'annexe 1 permet de constater la répartition entre les 101 départements des crédits de DGE en 2017. Compte tenu de la diversité des situations financières des départements, la question de la pertinence de verser en moyenne 2 M€ à tous les départements plutôt que de verser 20 M€ à une dizaine de départements peut légitimement se poser. La direction du budget partage cette analyse sur le risque de saupoudrage de ce dispositif et sur la réflexion nécessaire en vue de son éventuelle rénovation.

Par conséquent, il conviendrait de repenser la gestion des crédits de la DGE des départements et de redéfinir la logique générale de répartition de cette dotation en faisant un choix clair entre une dotation sur appel à projets ou un financement globalisé sur critères.

Dans sa réponse à la Cour, la DGCL a confirmé que cette dotation connaît des problèmes de soutenabilité budgétaire du fait d'importants reports de charge structurels. Elle a précisé réfléchir actuellement à un projet de refonte de ce dispositif afin de le transformer en dotation de soutien à l'investissement fonctionnant suivant une logique d'appel à projets, sur le modèle de la DETR ou de la DSIL. La DGCL mentionne qu'une telle évolution permettrait en outre d'apporter une contrepartie aux départements s'engageant dans la démarche de contractualisation financière avec l'État définie à l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE : DES DEPENSES D'INTERVENTION POUR LA PLUPART INELUCTABLES

Les dépenses de la mission demeurent en 2017 principalement des dépenses d'intervention (titre 6)⁴¹.

Comme la Cour le relève depuis 2015, il conviendrait de parachever les transferts des crédits de fonctionnement de la DGCL vers le programme 216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur. Cette recommandation recueillait l'accord de la direction du budget, la DGCL y étant opposée en faisant valoir que les dépenses de fonctionnement qui demeurent attachées au programme 122 correspondent, d'une part, au développement d'applications informatiques qui relèvent du cœur de métier de la DGCL et dont elle pilote le déploiement et, d'autre part, à des dépenses très spécifiques (financement du comité des finances locales et d'organismes nationaux relatifs aux collectivités locales) qui justifient leur présence sur le programme 122. La Cour confirme que cette notion de spécificité aurait tout aussi bien pu s'appliquer aux dépenses de fonctionnement du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) déjà transféré au programme 216. Si cette recommandation de la Cour recueille toujours l'accord de la direction du budget, la DGCL confirme son opposition.

⁴¹ Les dépenses de fonctionnement (Titre 3) et d'investissement (Titre 5) de la mission sont d'un montant très limité et ne font pas l'objet d'un développement spécifique. En 2017, elles représentent respectivement 0,03 % et 0,01 % des AE consommées et 0,05 % et 0,01 % des CP consommés.

**Tableau n° 9 : Répartition des dépenses d'intervention de la mission
RCT en 2016 et 2017 (en CP)**

TOTAL DE LA MISSION RCT en M€	LFI 2016	Exéc. 2016	LFI 2016 format 2017	Exéc. 2016 format 2017	LFI 2017	Exéc. 2017
Dépenses de guichet ⁴²	2 032,0	1 977,3	2 025,4	1 977,4	2 164,1	2 183,5
Dépenses discrétionnaires	1 002,0	836,4	1 002,0	836,4	1 271,6	1 205,5
Total des dépenses d'intervention	3 033,9	2 813,7	3 027,4	2 813,8	3 435,7	3 389,0

Source : Cour des comptes

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* regroupe quasi-exclusivement des crédits d'intervention. Une part importante des dépenses de la mission résulte d'obligations légales : le responsable de programme ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour en fixer le montant. Tel est le cas de la DGD (48 % des dépenses de CP exécutées en 2017, en baisse par rapport à 2016) destinée à compenser les charges résultant des compétences transférées aux collectivités territoriales. Il en va de même pour les dotations au bénéfice des collectivités d'outre-mer (4 %), soit un total de dépenses considérées comme inéluctables de 52 % (en baisse par rapport à 2016 avec 63 %).

Pour d'autres dépenses, une marge de manœuvre existe, quoique limitée, les dispositifs étant spécifiquement prévus par le code général des collectivités territoriales. Relèvent de cette catégorie la DETR, qui finance des dépenses d'investissement sur la base de critères d'éligibilité précisément définis, la DPV, la DGE et la DSIL, créée en 2016.

En revanche, certaines dépenses sont davantage discrétionnaires même si elles relèvent de dispositifs légaux ou réglementaires. C'est le cas de l'indemnisation des collectivités territoriales au titre des calamités publiques.

Dans l'ensemble, les dépenses exceptionnelles de la mission évoluent de la manière suivante :

⁴² Le périmètre des dépenses de guichet et discrétionnaires a été modifié par rapport à 2016 : les dépenses discrétionnaires se limitent aux dotations d'investissement communales (DETR, DPV et DSIL). La DGE des départements et les petites dotations de compensation communales (DTS, IRPM et DI) sont des dépenses de guichet encadrées par la loi dans leurs montants dus et/ou dans la définition des collectivités bénéficiaires.

Tableau n° 10 : Programmation et exécution de certaines aides exceptionnelles aux collectivités territoriales sur le programme 122

	Communes en difficulté		Calamités publiques		TDIL		Restructurations Défense	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Exécution 2016	2,4	2,4	29,3	29,3	86,7	86,4	0,5	0,5
LFI 2017	2,0	2,0	54,0	19,0	91,6	91,6		
DRICE 2017	1,8	1,8	53,5	20,4	91,1	84,2		
Crédits disponibles 2017	2,4	2,4	42,6	34,1	95,9	81,6	0,2	0,2
Exécution 2017	2,4	2,4	26,7	33,7	85,5	80,8	0,2	0,2

Source : DGCL

Au titre de l'année 2017, 16 communes⁴³ ont bénéficié d'une aide attribuée en application de l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

2.1 Une gestion des crédits de soutien à l'investissement local à consolider

Le Gouvernement a reconduit en 2017 le Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL), doté de 1,2 Md€ (après 1 Md€ en 2016). Ce fonds est composé d'une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL), créée à l'article 141 de la loi de finances initiale pour 2017, dont les crédits s'élèvent à 570 M€ en autorisations d'engagement en 2017, auxquels s'ajoutent une enveloppe de 216 M€ pour le financement des contrats de ruralité et une augmentation de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) de 380 M€ par rapport à 2016 (le montant de la DETR atteint ainsi 992 M€ en AE).

Avec la dotation de soutien à l'équipement des communes et de leurs groupements ainsi que la consolidation de la majoration de crédits sur la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)⁴⁴, l'équilibre entre dotations de fonctionnement et dotations d'investissement s'est modifié.

⁴³ Dix communes d'outre-mer ont perçu 55 % des crédits de subventions exceptionnelles en 2017.

⁴⁴ Lors de la création de la DSIL en 2016, le soutien de l'investissement local a été regroupé sous une seule appellation, le fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) qui regroupe donc les crédits de la DSIL et les majorations de la DETR et de la DPV.

Les dotations de fonctionnement qui représentaient 65 % des crédits de la mission en 2015 n'en représentent plus que 48 % en 2017 ; les dotations d'investissement passent dans le même temps de 35 % à 52 % de l'ensemble des crédits.

Tableau n° 11 : Crédits en AE et CP dédiés aux DETR, DPV et DSIL

M€	DETR		DDU/ DPV		DSIL	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI 2015	815,7	610,4	100	70		
DRICE 2015	815,7	610,4	100	70		
Crédits disponibles 2015	816,2	590,8	100,4	70		
Exécution 2015	778	572,2	96,3	56,4		
LFI 2016	815,7	666,6	100	74,3	800	120
DRICE 2016	815,7	666,6	100	74,3	800	120
Crédits disponibles 2016	816,0	613,1	100,8	63,3	790,6	44,2
Exécution 2016	815,6	591,2	96,3	62,4	790,6	42,4
LFI 2017	996,0	718,7	150,0	88,4	570,0	321,8
DRICE 2017	996,0	718,7	150,0	88,4	570,0	231,7
Crédits disponibles 2017	966,1	622,8	150,6	83,4	550,0	160,5
Exécution 2017	965,7	621,0	149,8	83,2	550,0	159,5
LFI 2018	1 046	816,1	150,0	101,1	615,0	456,3

Source : Cour des comptes

Comme développé *supra*, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) créée en 2016 a été reconduite en 2017. Cette dotation est répartie entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en vue de la réalisation de projets de rénovation thermique, de transition énergétique, de développement des énergies renouvelables, de mise aux normes des équipements publics, de développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de construction de logements, de réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

Associée à la DETR et à la DPV, autres composantes du FSIL, la DSIL devient l'une des principales composantes de la dépense de la mission. Étant l'un des dispositifs du soutien de l'État à l'investissement local, elle induit des choix de gestion⁴⁵ sur la mission RCT, qui en

⁴⁵ Notamment sur le périmètre de la réserve de précaution.

fragilisent la soutenabilité. Parce que ce dispositif récent est encore en cours de déploiement, il nécessite un suivi attentif du RPROG afin d'assurer une juste budgétisation et une consommation effective des crédits.

En 2017, la DSIL est divisée en deux enveloppes. La première est composée de trois parts, l'une destinée aux projets à inscrire dans les contrats conclus entre l'État et les métropoles, l'autre répartie en fonction de la population des régions et la dernière prévue pour soutenir les grandes priorités d'aménagement du territoire. Une seconde enveloppe est destinée aux pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les EPCI à fiscalité propre et les communes.

Tableau n° 12 : Les crédits des différentes enveloppes de la DSIL en 2017

La DSIL en 2017 (en M€)			Crédits ouverts en LFI 2017		Montants disponibles		Montants consommés	
			AE	CP	AE	CP	AE	CP
	-	Programme						
1 ^{ère} enveloppe	1 ^{ère} part « Pacte État-métropole »	Programme 119 (convention de délégation de gestion avec le programme 112)	130,0	18,3	123,3	8,1	112,8	7,4
	2 ^{ème} part « grandes priorités thématiques d'investissement »	Programme 119	440,0	303,4	426,7	152,5	423,2	152,5
	<i>sous-total sur P. 119</i>		570,0	321,7	550,0	160,6	536,0	159,9
	3 ^{ème} part	Programme 112	20,0	4,2	19,0	3,7	19,0	3,7
2 ^{ème} enveloppe	Enveloppe « contrats de ruralité »	Programme 112	212,2	25,5	144,9	12,4	144,9	7,3
	<i>sous-total sur P. 112</i>		232,2	29,7	163,9	16,1	163,9	11,0
TOTAL			802,2	351,4	713,9	176,6	699,9	170,9
Consommation/ montants disponibles							98,0%	96,8%
Consommation/ crédits ouverts en LFI							87,2%	48,6%

Source : Cour des comptes d'après données DGCL

Comme développé *supra*, une convention de délégation de gestion encadre les relations entre la DGCL et le CGET pour la gestion des crédits relatifs aux pactes État-métropoles dont le positionnement a été maintenu sur le programme 119 (création d'un BOP spécifique) mais dont la gestion incombait au CGET (130 M€ en AE en ouverture de gestion). Ces modalités d'organisation des crédits ne seront pas reproduites en 2018 y compris pour la gestion des restes à payer qui seront basculés sur le BOP employé pour la DSIL de droit commun.

S'agissant des crédits positionnés sur le programme 112 au titre de la DSIL en 2017, des comptes rendus de gestion n'ont pas été formalisés du CGET vers la DGCL (de la même façon, cette formalisation n'a été constatée pour la DSIL de droit commun de la DGCL vers le CGET). Une importante coordination a été poursuivie entre les deux administrations (particulièrement dans la rédaction des circulaires annuelles DSIL qui déterminent les modalités et les objectifs de l'utilisation de ces crédits pour les services déconcentrés). En cours de gestion, un point d'étape a été impératif à la suite de l'annulation des crédits intervenue en juillet 2017. Les deux administrations ont ainsi facilité l'absorption de l'annulation en permettant aux services déconcentrés une valorisation des crédits DSIL de droit commun au sein des contrats de ruralités.

Les services déconcentrés qui mettent en œuvre la DSIL (de droit commun sur le programme 119 ou les contrats de ruralité sur le programme 112) sont les mêmes. La vision régionale de l'utilisation de la DSIL semble donc assurée.

L'exécution 2017 des CP de la DSIL a quasiment quadruplé par rapport à la première année 2016 (42,4 M€) mais les ouvertures de crédits en LFI ont été considérablement impactées par les annulations des décrets d'avance de juillet et novembre 2017, par des transferts de crédits et de mesures de fongibilité comme détaillé *supra*.

Le recensement au 31 décembre 2017 des collectivités bénéficiaires des différentes parts de la DSIL gérées par la DGCL et par le CGET, ainsi que des montants qui leur ont été attribués en AE et en CP par les SGAR au sein des enveloppes régionales n'a pu être communiqué à la Cour⁴⁶. Compte tenu de l'intérêt prioritaire du Gouvernement pour l'ouverture et l'exécution de ces crédits et des incidences sur la mission, ce bilan est indispensable afin de s'assurer de l'impact de cette politique de soutien à l'investissement local.

⁴⁶ Non disponible au jour du dépôt du présent rapport.

Sur la base de tableaux détaillés, établis par les préfets de région, sur les projets soutenus au titre de l'exercice 2017, la DGCL a transmis à la Cour un tableau de synthèse affichant l'effet de levier de la DSIL par priorité thématique⁴⁷. En l'absence de précision sur les objectifs visés par la dotation et d'analyse détaillée, il est toutefois impossible d'en tirer des conclusions.

Au vu de la gestion largement déconcentrée des crédits des dotations d'investissement (DETR, DSIL et DPV), le RPROG suit la consommation des AE et des CP pour ces dotations qui répondent à une logique d'appels à projets.

La consommation mensuelle est suivie grâce au logiciel *CHORUS*. Les enveloppes complètes sont déléguées en AE aux préfetures dès le début de la gestion. En CP, deux délégations interviennent en février et au mois de mai ou de juin. Les préfetures font ensuite remonter au responsable de programme leurs besoins de crédits. Les taux de consommation sont reportés à la fin de chaque mois sur le tableau mensuel de suivi. Lorsque le taux de consommation est faible, la préfeture gestionnaire est invitée à faire remonter éventuellement des crédits au niveau du programme⁴⁸.

Il n'y a pas de dialogue de gestion organisée s'agissant de crédits déconcentrés à la main des préfets de département ou de région, qui sont libres d'organiser la programmation en fonction des spécificités locales.

Pour s'assurer de la mise en œuvre de sa politique de soutien à l'investissement local, l'État doit pouvoir suivre précisément et par millésime les crédits consacrés au FSIL.

Cependant, les restitutions *CHORUS* ne permettent pas d'obtenir les consommations de CP par millésimes d'AE pour la DETR et la DPV. Un bilan annuel de l'utilisation des CP est demandé, chaque année, aux préfetures via l'application ORIP2. Les préfetures doivent faire remonter ce bilan qui détaille précisément l'emploi des crédits délégués par millésime d'AE.

La DGCL n'a pas été en mesure de communiquer à la Cour le montant des CP consommés en 2017 pour couvrir les AE de la DETR et de la DPV.

Des clés de paiement sont utilisées afin de déterminer annuellement le besoin de CP qui est voté en LFI pour les dotations d'investissement en

⁴⁷ Annexe 5, effet de levier de la DSIL sur les projets financés par priorité thématique en 2017.

⁴⁸ Le processus est précisé dans la charte de gestion du programme 119.

faveur du bloc communal (DETR, DPV et DSIL). Ces clés sont actualisées en cours d'année à la suite du bilan de consommation en CP par millésime d'AE qui est effectué par chaque préfecture. Elles apparaissent dans les échéanciers de chacune de ces dotations, par exercices de consommation en CP (N, N+1, N+2, etc.) des AE consommées en exercice N.

Ces dotations fonctionnant selon une logique d'appel à projets, il y a nécessairement un décalage entre la consommation des AE et la montée en charge de la consommation des CP qui induit une inscription des CP à partir de l'échéancier de ces dernières et un suivi attentif de l'état d'avancement des échéanciers⁴⁹ de ces dotations⁵⁰.

Les dotations d'investissement du bloc communal ne font pas l'objet de restes à payer au sens strict. Les besoins de CP sont calculés de façon prévisionnelle pour une année N en fonction des clés de consommation des AE ouvertes en N et des AE consommées lors des exercices antérieurs.

2.2 Une exécution 2017 marquée par l'instauration de nouveaux fonds d'urgence et de soutien

2.2.1 Le fonds d'urgence aux départements

L'article 131 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016⁵¹ a créé un fonds exceptionnel de 200 millions d'euros à destination des départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée.

Il comprend deux enveloppes, dont les montants sont répartis par décret, destinées respectivement aux départements de métropole, d'une part, et aux départements d'outre-mer, aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, au Département de Mayotte ainsi qu'aux collectivités de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon, d'autre part. Chacune des enveloppes est divisée en trois parts

⁴⁹ Les années de référence à partir desquelles sont calculées les clefs de paiement en fonction des besoins de CP des années précédentes sont 2009 pour la DPV, 2008 pour la DETR (issue de la fusion en 2011 des DGE/DDR, pour lesquelles les données étaient recensées depuis 2008). Le modèle propre à la DDU /DPV est un peu plus complexe afin de différencier les dépenses de fonctionnement et d'investissement. Malgré des modalités de gestion sensiblement différentes, le modèle de prévision de la DETR est utilisé comme référence pour la prévision de consommation des besoins en CP de la DSIL pour laquelle la DGCL ne disposait d'aucun recul.

⁵⁰ Annexe 3, rythme des CP prévisionnels pour les DETR, DPV et DSIL (PAP 2018).

⁵¹ L'exécution de cette dépense a été faite en 2017.

dont les montants sont répartis par décret. Les départements éligibles à la première part doivent respecter certaines conditions liées au potentiel financier, au taux d'épargne brute et au reste à charge concernant le revenu de solidarité active (RSA).

170 millions d'euros ont été versés au bénéfice de 42 départements de métropole et 30 millions d'euros pour 4 départements et collectivités d'outre-mer.

Le fonds exceptionnel aux départements et collectivités territoriales n'a pas été reconduit dans les mêmes conditions par l'article 95 de la loi n°2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 que celles qui avaient été retenues lors de la LFR 2016. En effet, le calibrage du fonds a été revu et adapté, à hauteur de 100 M€, afin de tenir compte de l'amélioration de la situation financière globale des départements en 2016. Celle-ci s'explique notamment par le dynamisme des recettes fiscales et la maîtrise des dépenses de fonctionnement, permettant un renforcement de l'épargne brute qui ne bénéficie toutefois pas à l'ensemble des départements et collectivités, certains demeurant fragilisés financièrement.

Ce fonds est financé par un prélèvement de 100 M€ sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et réparti en deux parts égales dotées chacune de 50 M€.

L'objectif assigné à ce fonds est de cibler prioritairement les départements et collectivités dont la situation financière est la plus fragilisée. Ainsi, 20 départements ou collectivités sont éligibles à ce fonds prévu par l'article 95 de la LFR pour 2017 alors que le fonds de l'article 131 de la LFR 2016 a bénéficié à 46 départements ou collectivités.

Les critères d'éligibilité et de répartition ont été adaptés par rapport à ceux qui avaient été retenus pour le fonds de l'article 131 de la LFR pour 2016.

Il s'agit, d'une part, d'un critère fondé sur l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, à l'exclusion des dépenses relatives aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de la prestation compensatrice du handicap (PCH) et de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). Cette évolution, mesurée entre 2015 et 2016, doit être inférieure à 1% pour remplir cette condition. Il s'agit d'autre part d'un effort fiscal appliqué à la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui doit être supérieur à 0,75 de l'ensemble des collectivités auxquelles s'adresse le fonds. Ces critères ont pour objectif de s'assurer que les collectivités qui seraient éligibles à cette première part, et qui présentent un taux d'épargne brute fragilisé, ont toutefois mené des efforts de gestion.

S'agissant de la seconde part, les départements et collectivités sont reconnus éligibles s'ils disposent d'un taux d'épargne brute inférieur à 9 % (incluant le fonds versé au titre de la LFR 2016), et d'une moyenne du taux des dépenses en matière d'allocations individuelles de solidarité - regroupant l'APA, le RSA, la PCH, l'ACTP - rapporté aux dépenses réelles de fonctionnement, qui doit être supérieure à la moyenne des taux de l'ensemble des collectivités auxquelles s'adresse le fonds.

Le niveau du taux d'épargne brute requis comme critère d'éligibilité aux deux parts a été harmonisé à 9 % sur ces deux parts afin de se situer à un niveau prenant en compte à la fois la légère amélioration de la situation financière des départements en 2016, mais également la persistance de départements ou collectivités présentant des situations financières dégradées. Enfin, en matière de répartition de la seconde part, le nombre de mineurs non accompagnés a été introduit lors du débat parlementaire et agrégé aux bénéficiaires de l'APA, du RSA, de la PCH et de l'ACTP qui, rapportés à la population de la collectivité, doivent permettre de calculer les attributions de cette seconde part.

Comme développé *supra*, la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017, 2^{ème} LFR pour 2017 a ouvert 49,9 M€ d'AE et de CP, en hors titre 2, au profit du **programme 122** au titre de la part financée sur crédits budgétaires du fonds d'urgence pour les départements, cette part étant établie au profit de la collectivité de Saint-Martin conformément au protocole conclu entre l'État et cette dernière à la suite à l'ouragan IRMA.

2.2.2 Le fonds exceptionnel de soutien aux régions

Le fonds exceptionnel de soutien aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane, institué par l'article 149 de la LFI 2017, vise à l'accompagnement de ces collectivités dans leurs nouvelles compétences en matière de développement économique dans le cadre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015.

Le fonds a été doté de 450 M€ en AE en 2017, qui ont été engagés par les préfets de région. Le dispositif est organisé en deux temps concernant les CP : 200 M€ ont été prévus et ouverts en 2017, le solde des 250 M€ étant proposé à l'ouverture en 2018. Cette seconde enveloppe de 250 M€ représente un montant de dépenses maximal qui sera réparti entre les régions qui attesteront d'une progression de leurs dépenses en matière de développement économique au 31 décembre 2017.

2.3 Une dépense fiscale non suivie toujours à supprimer

Une seule dépense fiscale est rattachée à un des programmes de la mission, le programme 119 - Concours financiers aux communes et groupements de communes. Il s'agit de la dépense n°730220 « Taux de 10 % pour les prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale ou départementale ». D'un montant modeste, cette dépense fiscale est évaluée à 8 M€. Le chiffrage s'appuie d'une part, sur le coût des achats du sel nécessaire aux opérations de déneigement et, d'autre part, sur la part de ces achats dans le total des coûts des opérations de déneigement.

Le responsable du programme ne suit pas cette dépense fiscale et ne dispose d'aucun élément spécifique quant à son fonctionnement et son utilité.

Le tome 2 des Voies et Moyens mentionne que l'objectif de cette dépense fiscale est de favoriser l'externalisation des prestations de déneigement, les bénéficiaires - dont le nombre n'est pas précisé - sont les entreprises et la méthode de chiffrage semble assise sur la reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales.

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales avait, en 2011, noté l'inefficacité totale de cette mesure, en lui attribuant un score égal à zéro au titre d'une « absence d'atteinte de l'objectif principal poursuivi et d'effet direct recherché ». La DGCL a exprimé son accord pour supprimer cette dépense fiscale car « ayant été évaluée [en 2015] par le comité d'évaluation des dépenses fiscales, elle a été jugée [...] inefficace ». La direction du budget est également favorable à cette suppression.

Aucune étude ni analyse n'ayant été faite depuis lors, la Cour renouvelle la recommandation de sa suppression d'autant que son enjeu budgétaire est limité.

3 LA DEMARCHE DE PERFORMANCE

La plupart des crédits de la mission correspondant à un financement des transferts de compétences vers les collectivités, il est difficile de leur associer un indicateur de performances pertinent. Une telle approche n'est concevable que pour les crédits de la DETR, de la DPV, de la DGE, de la DSIL, les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et les crédits des fonctions support propres à la direction générale des collectivités locales ; l'ensemble représente 34 % des crédits de la mission.

Parmi les trois indicateurs de la mission, un seul porte sur les crédits budgétaires. Il concerne le soutien de l'État à l'investissement des collectivités par l'intermédiaire de la DETR, qui est défini en fonction du « pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 et 35 % ». La DETR doit avoir un effet de levier et, pour ce faire, il est recommandé aux préfets de département d'éviter le « saupoudrage ». Le bilan DETR permet chaque année de connaître le taux moyen réel appliqué dans chaque département. Les relevés réalisés auprès de chaque préfecture permettent de connaître les montants des projets subventionnés et les montants des subventions accordées. Les résultats au titre de l'exercice 2017 sont prévisionnels actualisés à partir du PAP 2018.

La cible avait été portée à 65 % en 2012, mais celle-ci n'a jamais été atteinte. Elle est désormais fixée à 60 % jusqu'en 2017. Les résultats ont baissé de 2010 à 2014, passant de 54 % à 48,3 % pour remonter à 51,34 % en 2015 (50 % en prévision 2016 et 55 % en prévision 2017).

Pour le programme 122, l'objectif unique retenu est de « garantir un traitement rapide des demandes d'indemnisation pour les collectivités touchées par les catastrophes naturelles » visant à mesurer la réactivité du ministère de l'intérieur dans le traitement des demandes. Il est évalué à partir du « délai moyen de versement de l'aide aux collectivités locales pour leurs biens non assurables dans le cadre de la procédure d'indemnisation pour les dommages causés par les intempéries ». Cet indicateur est renseigné annuellement par élaboration de tableaux de suivi au sein de la DGCL.

Le délai mesuré est celui qui sépare, d'une part, la date d'expiration du délai de deux mois, à partir de la date de l'événement climatique ou géologique, dont bénéficient les collectivités pour adresser leur demande d'indemnisation et, d'autre part, la date de la première délégation de crédits d'autorisation d'engagement. Il est prorogé, le cas échéant, à due

concurrence du délai nécessaire à la mission d'évaluation, lorsqu'elle est saisie, pour établir son rapport définitif, ainsi que du délai supplémentaire nécessaire pour arbitrer le montant des subventions à attribuer aux collectivités territoriales.

Selon la DGCL, la cible de délai fixée par le secrétariat général du gouvernement aux ministères, demeure difficile à atteindre compte tenu du processus, parfois complexe, de production des décrets d'application dont plusieurs ministres peuvent être contresignataires. Il est donc difficile et assez aléatoire de s'engager sur une prévision même si l'objectif constant de la direction est de se rapprocher le plus possible du délai de six mois. En 2017, le délai de traitement⁵² est de huit mois.

Compte tenu de l'augmentation importante des crédits de soutien à l'investissement local, il serait souhaitable que l'État se donne les moyens de mettre en place une évaluation ex ante et ex post de l'efficacité, au regard de l'effet de levier des subventions attribuées par l'État, et de l'utilité des investissements réalisés par les collectivités territoriales, dans le respect des priorités des ministres concernés.

La DGCL a précisé qu'une réflexion est en cours pour améliorer les indicateurs et les adapter à un montant d'engagement en hausse et à une diversification des dispositifs de soutien à l'investissement du bloc communal. En tout état de cause, à compter de 2019, les indicateurs intégreront au minimum la DETR et la DSIL.

Compte tenu des mesures de soutien de l'investissement local par le biais des dotations d'investissement, des indicateurs de performance sur ces dotations pourraient être définis afin de mesurer l'impact de cette politique.

La direction du budget et la DGCL sont favorables à la définition d'indicateur permettant de mesurer l'efficacité socio-économique et l'impact sur le niveau d'investissement local des dotations d'investissement du programme 119.

Selon la DGCL, une évaluation de la dotation politique de la ville serait en cours. Concernant la dotation de soutien à l'investissement local, sans que la Cour en ait eu communication, les préfets de région auraient transmis un bilan détaillé des projets soutenus au titre de l'exercice 2017 et une première analyse de l'effet de levier de la DSIL sur les projets financés aurait été réalisée.

⁵² Prévision actualisée à partir du PAP 2018.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

La Cour a formulé les recommandations suivantes :

Recommandation 1 : (précisée) *Veiller à la fiabilité des prévisions de besoins en crédits de paiement relatifs aux dotations d'investissement (DETR, DPV et DSIL).*

Recommandation 2 : (réitérée) *Supprimer la dépense fiscale n°730220 « Taux de 10 % pour les prestations de déneigement des voies publiques rattachée à un service public de voirie communale ». [2014]*

Recommandation 3 : (réitérée) *Regrouper les crédits de fonctionnement et d'investissement propres de la direction générale des collectivités locales au programme 216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur.*

Recommandation 4 : (nouvelle) *Appliquer la réserve de précaution à un périmètre pertinent au sein de la mission RCT pour ne pas avoir chaque année à décider son dégel sur les dotations juridiquement dues aux collectivités.*

Une recommandation est en cours de mise en œuvre, deux ne sont pas mises en œuvre et une voit un refus de mise en œuvre.

Concernant la recommandation 1 – Mise en œuvre en cours

La DGCL a précisé qu'à compter de 2018, les échéanciers de paiement vont être retraités des minorations d'engagement intervenus jusqu'à la fin de l'exercice N-2 (2016). Ainsi, les montants d'AE à partir desquels seront calculés les décaissements annuels de CP seront affinés et la prévision de programmation devrait donc forcément être inférieure, et plus juste.

Concernant la recommandation 2 – Non mise en œuvre

Aucune étude n'a été effectuée sur la pertinence de la dépense fiscale qui ne fait l'objet d'aucun suivi de la part de la DGCL. Cette

dernière a cependant précisé qu'un contact a été pris avec la DLF pour s'assurer que cette mesure soit mise en œuvre en 2018.

Concernant la recommandation 3 – Refus de mise en œuvre

La DGCL a réitéré son opposition à cette recommandation estimant que les projets portés par la DGCL présentent de fortes spécificités et sont très liés à l'action de l'État en direction des collectivités territoriales. Selon elle, les dépenses correspondantes relèvent du cœur de métier de la DGCL.

Concernant la recommandation 4 – Non mise en œuvre

La DGCL a précisé qu'en 2018, la réserve de précaution a été abaissée à 3 % du montant des crédits de chaque programme. Une partie de la réserve de précaution est portée par les dotations d'investissement du bloc communal (DETR, DSIL, DPV).

Le périmètre de la réserve de précaution intègre donc toujours les 40 % de crédits constitutionnellement dus aux collectivités.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Après l'analyse de l'exécution budgétaire en 2017, la Cour renouvelle les trois recommandations qu'elle a formulées au titre de l'exécution 2016 et en formule deux nouvelles :

Recommandation 1 : (réitérée) *Veiller à la fiabilité des prévisions de besoins en crédits de paiement relatifs aux dotations d'investissement (DETR, DPV et DSIL).*

Recommandation 2 : (réitérée) *Supprimer la dépense fiscale n°730220 « Taux de 10 % pour les prestations de déneigement des voies publiques rattachée à un service public de voirie communale ». [2014]*

Recommandation 3 : (réitérée) *Regrouper les crédits de fonctionnement et d'investissement propres de la direction générale des collectivités locales au programme 216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur.*

Recommandation 4 : (réitérée) *Répartir la réserve de précaution sur un périmètre pertinent au sein de la mission RCT pour ne pas avoir chaque année à décider son dégel sur les dotations juridiquement dues aux collectivités.*

Recommandation 5 : *(nouvelle) Repenser la gestion des crédits de la DGE des départements et redéfinir la logique générale de répartition de cette dotation en faisant un choix clair entre une dotation sur appel à projets ou un financement globalisé sur critères.*

Recommandation 6 : *(nouvelle) Compte tenu des mesures de soutien de l'investissement local par le biais des dotations d'investissement, définir des indicateurs de performance sur ces dotations afin de mesurer l'impact de cette politique.*

Annexe n° 1 : Répartition de la DGE des départements en 2017

Instituée en 1983⁵³, la DGE des départements a été réformée par la LFI 2006. La fraction de la première part qui était versée sous la forme d'un taux de concours a été supprimée. Les crédits auparavant attribués en fonction de la longueur de la voirie aux départements à faible potentiel financier sont aujourd'hui intégrés dans la DGF des départements.

Sous sa forme rénovée, la DGE des départements ne comprend donc plus aujourd'hui que l'ancienne « deuxième part ». Celle-ci est constituée de trois fractions : la première répartie par application d'un taux de concours aux dépenses d'aménagement foncier et aux subventions versées pour des travaux d'équipement rural, la seconde destinée aux départements à faible potentiel financier et la troisième dite « d'aménagement foncier ».

Montant de DGE perçu en euros	Nb de départements	
Entre 8 et 9 M€	1 ⁵⁴	1%
Entre 4 à 6 M€	8	8%
3 M€	15	15%
2 M€	19	19%
1 M€	34	34%
Entre 500 000 et 1 M€	16	16%
Moins de 500 000 €	7	7%
0	1 ⁵⁵	1%
Total	101	

Source : Cour des comptes

⁵³ Articles L. 3334-10 à L. 3334-12 du CGCT.

⁵⁴ Haute-Garonne.

⁵⁵ Métropole de Lyon.

Annexe n° 2 : Évolution des crédits dédiés au fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) en 2016 et 2017**FSIL 2016**

	<u>Montant LFI</u>		<u>Montants disponibles</u>		<u>Montants consommés</u>	
	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>
DSIL (grandes priorités)	500 M€	75 M€	490,6 M€	27 M€	476,8 M€	25,1 M€
DSIL (bourg-centre)	300 M€	45 M€	300 M€	17,3 M€	313,7 M€	17,3 M€
DETR	815,7 M€ (dont + 200 M€ au titre du FSIL)	666,6 M€ (Dont + 26 M€ au titre du FSIL)	815,9 M€ Dont + 200 M€ au titre du FSIL	613,01 M€	770,6 M€	591,2 M€

Source : Cour des comptes d'après données DGCL

FSIL 2017

	<u>Montant LFI</u>		<u>Montants disponibles</u>		<u>Montants consommés</u>	
	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>
DSIL part métropole	130 M€	18,3 M€	123,3 M€	8,06 M€	112,9 M€	7,4 M€
DSIL part grandes priorités	440 M€	213,4 M€	426,7 M€	100,9 M€	423,2 M€	97,4 M€
DSIL enveloppe bourg centre 2016	0	90,8 M€	0	51,5 M€	0	54,6 M€
DSIL part aménagement	20 M€	4,23 M€	18,97 M€	3,71 M€	18,97 M€	3,71 M€
DSIL « contrats de ruralité »	212,2 M€	25,47 M€	144,9 M€	12,37 M€	144,9 M€	7,3 M€
DETR	996 M€ (dont + 200 M€ FSIL)	718,7 M€ (dont 26 M€ FSIL)	969,6 M€ + 200 M€	622,8 M€	965,7 M€	620,9 M€

Source : Cour des comptes d'après données DGCL

Annexe n° 3 : Rythme des CP prévisionnels sur le FSIL (DETR, DSIL, DPV)

La couverture des engagements antérieurs et nouveaux en 2018 sera réalisée selon le rythme indiqué ci-dessous selon les échéanciers bâtis par la DGCL en fonction des historiques de consommation :

en €		Montants des engagements	Couverture des engagements			
			CP 2018	CP 2019	CP 2020	CP au-delà de 2020
Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2017	DETR	1 990 987 155	655 046 156	395 659 154	175 363 058	764 918 787
	DPV	318 643 753	80 174 547	49 087 007	27 998 108	161 384 091
	DSIL	954 870 883	372 311 156	202 546 982	101 730 107	278 282 638
	Fonds de soutien aux régions	250 000 000	250 000 000			
	Total	3 514 501 791	1 357 531 859	647 293 143	305 091 273	1 204 585 516
AE nouvelles pour 2018	DETR	996 000 000	136 014 143	316 649 487	248 769 867	294 566 503
	DPV	150 000 000	20 916 525	41 011 555	27 071 648	61 000 272
	DSIL	665 000 000	108 984 636	220 521 520	153 607 900	181 885 944
	Total	1 811 000 000	265 915 304	578 182 562	429 449 415	537 452 719
Dispositifs de compensation (DGD, DTS, IRPM et insularité) et DGE départements (consommation en AE = CP)		1 787 462 044	1 787 462 044	1 787 462 044	1 787 462 044	1 787 462 044
Total crédits sur engagements réalisés jusqu'au 31/12/2018		7 112 963 835	3 410 909 207	1 225 475 705	734 540 688	1 742 038 235

Source : PAP 2018 mission Relations avec les collectivités territoriales

Annexe n° 4 : Mesure de la performance

Objectif	Indicateur		Cibles						Résultats					
	N°	Intitulé	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*
Promouvoir les projets de développement local	1.1	Pourcentage de projets dont le taux de subvention au titre de la DETR se situe entre 25 % et 35 %.	65%	60%	60%	60%	60%	60%	51,53%	47,70%	48,32%	51,34%	50%	55%
Assurer la péréquation des ressources entre collectivités	2.1	Péréquation verticale communale (en % de la somme de la DGF des communes)	23,50%	24,00%	26,40%	27,80%		26,80%	23,87%	24,96%	25,50%	26,82%	28,75%	31,50%
		Péréquation verticale départementale (en % de la DGF des départements)	11,10%	11,40%	12,70%	12,70%		15,25%	11,37%	11,53%	12,04%	13,42%	15,10%	17,20%
		Péréquation verticale régionale (en % de la DGF des régions)	3,50%	3,45%	3,85%	4,15%		4,40%	3,36%	3,54%	3,66%	4,01%	4,40%	4,90%
	2.2	Péréquation horizontale communale (en % de la somme des potentiel financiers agrégés)	0,66%	0,85%	1,30%	1,70%		1,65%	0,56%	0,83%	1,13%	1,46%	1,73%	1,80%
		Péréquation horizontale départementale (en % de la somme des potentiel financiers agrégés)	6,22%	5,00%	1,00%	1,20%		1,20%	1,13%	1,00%	2,18%	2,21%	1,50%	2,80%
		Péréquation horizontale régionale (en % de la somme des potentiel financiers agrégés)			0,50%	0,70%		2,00%		0,44%	1,71%	1,06%	1,58%	1,70%

Source : Cour des comptes d'après données DGCL (* Prévission actualisée à partir du PAP 2018)

Annexe n° 5 : Effet de levier de la DSIL sur les projets financés par priorité thématique en 2017

Priorité	Coût total des projets financés (HT)	Montant subvention DSIL attribuée (AE 2017)	Nombre de projets financés	Coût moyen HT des projets financés	Effet de levier	Montant moyen de subvention DSIL allouée	Taux moyen de subvention DSIL	Pourcentage de la dotation
Rénovation thermique	341 354 779,62 €	76 212 288,78 €	868	393 26,88 €	3,48	87 802,18 €	22,33%	18,01%
Transition énergétique	89 700 994,67 €	14 784 403,26 €	178	503 98,17 €	5,07	83 058,45 €	16,48%	3,49%
Développement des énergies renouvelables	44 628 110,11 €	3 154 433,27 €	27	1 652 892,97 €	13,15	116 830,86 €	7,07%	0,75%
Mise aux normes et sécurisation des équipements publics	540 565 273,15 €	139 525 354,47 €	1 749	309 01,05 €	2,87	79 774,36 €	25,81%	32,97%
Développement d'infrastructures en faveur de la mobilité	269 750 484,23 €	56 947 026,06 €	307	878 66,07 €	3,74	185 495,20 €	21,11%	13,46%
Développement d'infrastructures en faveur de la construction de logements	91 851 887,15 €	16 262 451,11 €	106	866 27,24 €	4,65	153 419,35 €	17,71%	3,84%
Réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants	581 212 970,04 €	111 875 285,12 €	409	1 421 68,61 €	4,20	273 533,70 €	19,25%	26,44%
Développement du numérique et de la téléphonie mobile	12 391 690,24 €	4 439 347,32 €	142	87 85,42 €	1,79	31 263,01 €	35,83%	1,05%
	1 971 456 189,21 €	423 200 589,39 €	3 786	520 722,71 €	4,87	111 780,40 €	21,47%	

Source : DGCL, 3 avril 2018