



Mission Relations avec les collectivités territoriales

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

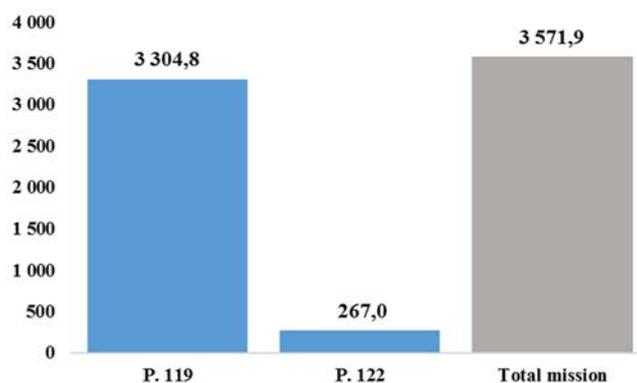
2018

Relations avec les collectivités territoriales

Programme 119 – Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements (Ministère de l'intérieur – direction générale des collectivités locales)

Programme 122 – Concours spécifiques et administration (Ministère de l'intérieur – direction générale des collectivités locales)

Graphique n° 1 : Exécution 2018 (CP, en M€)



Synthèse

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 2018), la majorité de ces flux étant constituée de prélèvements sur recettes.

La consommation de crédits a globalement baissé de 13,64 % en AE entre 2018 et 2017 compte tenu 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 », qui n'a pas été pérennisé en 2018, seuls les CP restant disponibles.

Les dépenses en CP ont progressé de 5,39 %, ce qui est cohérent avec la priorité donnée aux dépenses d'investissement et l'engagement croissant d'AE durant les années récentes dans ce cadre.

En 2018 l'effort effectué en faveur de l'investissement local a été confirmé par la pérennisation de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) au sein de laquelle une enveloppe réservée au grand plan d'investissement a été identifiée et sortie de l'assiette de la réserve de précaution. Les crédits en AE de la DSIL sont désormais gérés en totalité par la direction générale des collectivités locales (DGCL) et non plus partagés avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), à compter de 2018.

Dans ce cadre, la DGCL a engagé en 2018, en lien avec la direction du budget (DB), des travaux pour mieux évaluer les rythmes de décaissement des crédits en fonction de l'avancée réelle des projets. Le caractère récent de la DSIL n'a pas permis de mener la réflexion à son terme. Elle devra être poursuivie en 2019, en tenant compte du caractère plus structurant des projets soutenus que pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), ce qui peut expliquer un rythme d'engagement des projets plus lents.

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, qui n'a cependant pas pour la première fois concerné l'ensemble de la réserve de précaution, ce qui a impliqué des mouvements de fongibilité au sein de la mission.

Les recommandations au titre de l'année 2018

Recommandation n°1 : (réitérée) Veiller à la fiabilité des prévisions de besoins de crédits de paiement relatifs aux dotations d'investissement.

Recommandation n°2 : (réitérée) Répartir la réserve de précaution sur un périmètre pertinent au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* pour ne pas avoir chaque année à décider son dégel sur les dotations juridiquement dues.

Recommandation n°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 n°4 : (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 ».

Recommandation n°5 : (modifiée) Définir des indicateurs de performance adaptés à chaque type de dotation (DSIL,DSID) évaluant leurs résultats, notamment leur effet levier sur l'investissement public local et les délais de mise en œuvre.

Sommaire

Introduction.....	7
1 L'exécution budgétaire	9
1.1 La programmation initiale des crédits	9
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	13
1.3 L'évolution de la dépense	24
1.4 La soutenabilité budgétaire	26
2 Les grandes composantes de la dépense : des dépenses d'intervention pour la plupart inéluctables	32
2.1 Des dépenses de guichet en grande majorité.....	33
2.2 Une consolidation des crédits consacrés à l'investissement local.....	34
2.3 La dotation globale d'équipement des départements	35
2.4 Les différentes dotations générales de décentralisation	36
2.5 Les dépenses du programme 122	37
2.6 Une dépense fiscale non suivie toujours à supprimer.....	37
3 La démarche de performance.....	39
3.1 Programme 119	39
3.2 Programme 122	40
4 Recommandations	41
4.1 Recommandations effectuées au titre de 2017	41
4.2 Récapitulatif des recommandations effectuées au titre de la gestion 2018	42

Introduction

D'un montant de 3,57 Md€ en 2018, les crédits exécutés sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) représentent, comme en 2017, 3,4% des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales.

La mission comprend deux programmes d'inégale importance sur le plan budgétaire :

- le programme 119 – Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements, qui concentre plus de 95 % des crédits de la mission (3,4 Md€ de CP en LFI 2018). Il est composé de six actions organisées autour de deux objectifs principaux : le soutien aux projets d'investissement auquel contribuent la dotation aux territoires ruraux (DETR), la dotation aux politiques de la ville (DPV), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation générale d'équipement (DGE) ; la compensation des charges supportées par les collectivités territoriales à la suite d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétence, par les dotations générales de décentralisation (DGD) et la dotation de concours particuliers.
- le programme 122 (concours spécifiques et administration) regroupe les crédits transversaux destinés à l'ensemble des collectivités territoriales, aux organismes publics locaux et à l'outre-mer. Il a notamment pour objectif de répondre aux demandes d'indemnisation des collectivités territoriales touchées par un événement climatique ou géologique de grande ampleur.

L'année 2018 a été marquée par :

- la pérennisation de la DSIL, désormais entièrement gérée par le programme 119 et qui comprend une enveloppe (200 M€) consacrée aux projets du Grand plan d'investissement (GPI) ; cette dotation a été incluse dans les indicateurs de performance ;
- la création d'un nouveau fonds vertical de stabilisation des départements. L'attribution des crédits en LFR (115 M€ en AE et 112 M€ en CP) explique que leur impact sera réel en 2019.

Les contrats de maîtrise de la dépense publique (70 % de contrats signés avec les 322 collectivités concernées à titre obligatoire) sont sans impact sur la mission. Si l'article 29 de la loi de programmation prévoit qu'une majoration sur le taux de subvention de la DSIL pourra être accordée aux communes et établissements publics de coopération intercommunale signataires de contrats, ceci n'aura pas d'implication avant 2019.

Ce rapport analyse l'exécution budgétaire, les grandes composantes de la dépense et la démarche de performance.

1 L'exécution budgétaire

1.1 La programmation initiale des crédits

Tableau n° 1 : La programmation initiale des crédits en 2018

<i>En M€ en CP</i>	P119	P122	TOTAL RCT
LFI 2017	3181,3	254,39	3435,74
Mesures de périmètre et transferts	0,0	0,00	0,00
Écart des attributions de produits et fonds de concours			0,00
Évolution tendancielle	287,5	-5,00	282,53
Dépenses exceptionnelles			0,00
Nouvelles dépenses pérennes (dont rebasages)	-56,5		-56,51
Économies non reconductibles			0,00
Économies structurelles			0,00
LFI 2018	3412,4	249,39	3661,75

Source : DGCL

En programmation initiale, la mission présente une stabilité budgétaire (+ 1%) par rapport à 2017.

Une part importante du programme 119 se compose de crédits faisant l'objet d'une exécution équivalente en autorisation 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 d'équipement (DGE) des départements, de la dotation régisseurs de police municipale et de la dotation titres sécurisés.

Trois dotations du programme 119, 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 de la politique de la ville (DPV), font l'objet d'une consommation différenciée en AE et en CP ; les AE sont notifiées lors de l'octroi de la subvention tandis que les CP sont mandatés au fur et à mesure de l'achèvement des travaux.

1.1.1 Évolution de la structure de la mission RCT en 2018

En 2018, la mission a connu les évolutions suivantes, liées aux évolutions de périmètre de la DSIL, au sein du programme 119 :

Le transfert de la part « métropoles » de la DSIL du BOP n° 3, qui disparaît, vers une nouvelle sous-action du BOP n° 1 : le BOP n° 3, créé en 2017, ne portait que les crédits de la part « métropoles » de la DSIL, dont le transfert vers le BOP n° 1 (action n° 1 concernant les dotations vers le bloc communal) a été réalisé en 2018 concomitamment à la création d'une sous-action 0119-01-10 (intitulée « Soutien à l'investissement des communes et groupement de communes-Part métropoles »). Les crédits de cette part de la DSIL, destinée aux projets inscrits dans les contrats conclus entre l'Etat et les métropoles (dans le cadre du Pacte Etat-métropoles du 6 juillet 2016), sont désormais gérés par la DGCL, comme pour les autres actions et sous actions du BOP n° 1, et non plus par le CGET, qui était responsable du BOP n° 3 en 2017 (via une délégation de gestion).

La création d'une nouvelle sous-action portant les crédits des contrats de ruralité conclus à partir de 2018 : dans le cadre de la LFI 2018, la DSIL, qui est désormais codifiée à l'article L. 2334-42 du CGCT, ne comprend plus qu'une seule enveloppe, dédiée notamment au financement des « grandes priorités d'investissement » (correspondant à la sous-action 0119-01-07). Cette enveloppe permet également le financement des contrats de ruralité conclus à partir de 2018, qui font l'objet d'une programmation de 45 M€ en AE pour 2018. Pour pouvoir affiner le suivi des crédits, il a été créé une sous-action indépendante dédiée aux crédits accordés dans le cadre des contrats de ruralité qui seront passés avec les collectivités à compter du 1^{er} janvier 2018 (0119-01-11). Les premiers engagements pris en 2017 au titre des contrats de ruralité et les CP qui en ont résulté, correspondant à la 2^{ème} enveloppe de la DSIL dans sa précédente architecture, ont été financés sur le programme 112 du CGET. Les CP restant à payer sur ces engagements 2017 continuent à être financés par le programme 112. Il en est de même pour la 3^{ème} part de la 1^{ère} enveloppe de la DSIL en 2017 (partie de l'enveloppe « grandes priorités » gérée par le CGET pour 30 M€ en AE sur le programme 112). *A contrario*, les engagements pris en 2016 au titre de l'ex-part « Centre-bourgs » sur le programme 119 continuent à être payés sur la sous-action du BOP n° 1 concernée (0119-01-08).

Aucune modification de périmètre n'est intervenue sur le programme 122 en 2018. La loi organique pour la confiance dans la vie publique 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 (DTIL) n'est plus abondée en AE depuis mais continuera à être abondée en CP jusqu'à ce que l'intégralité des engagements juridiques encore ouverts à ce jour puissent être clôturés.

La programmation présentée pour l'année 2018 reposait sur l'obtention des reports de crédits (67,58 M€ en AE et 51,85 M€ en CP) et sur le dégel quasi intégral de la réserve de précaution (initialement de 107,8 M€ en AE et 109 M€ en CP).

Dans ces conditions, les deux programmes ont fait l'objet d'un avis défavorable du CBCM, qui rappelle que la DGCL doit tenir compte, dans sa gestion prévisionnelle de la réserve, du caractère discrétionnaire de certaines dotations. Cependant les modalités de répartition de la réserve de précaution constituée sur le programme 119 (qui ne porte plus uniquement sur la DGD mais est répartie de manière homothétique au poids des BOP) ont permis d'obtenir, le 14 février 2018, le visa du DRICE 2018 de la part du CBCM du ministère de l'intérieur sur la mission RCT.

1.1.2 Une meilleure anticipation des besoins en investissement, un ajustement toujours nécessaire sur la DSIL

Le programme 119 s'est caractérisé en 2018 par :

- une augmentation de la DETR (1 046 M€ en AE soit + 50M€ par rapport à 2017) liée au fait qu'une partie de la réserve parlementaire et de la réserve ministérielle lui a été transférée ;
- l'introduction dans la DSIL dont les crédits 2018 sont identiques à ceux de 2017 (615 d'AE M€) d'une part (200 M€) réservée à la mise en œuvre du Grand Plan d'Investissement (GPI), priorité ministérielle qui a justifié que son périmètre soit exclu de l'assiette de la réserve de précaution. Le GPI, qui représente près de 33 % des crédits en AE de la DSIL, fait l'objet d'une remontée d'information spécifique organisée auprès des préfetures sur les projets concernés ;
- le maintien de la dotation à la politique de la ville (150 M€ en 2018 comme en 2017) ;
- la suppression du fonds exceptionnel de soutien au développement économique créé pour deux ans, qui ne bénéficient plus d'AE en 2018 mais uniquement de CP pour couvrir les dépenses engagées.

Le taux de consommation des crédits du programme était en avril 2018 de 16 % en AE et de 22 % en CP, en augmentation sur la DETR malgré l'augmentation des crédits, mais en diminution sur la DSIL, compte

tenu du retard dans la mise à disposition des crédits, (mi-mars en 2018) alors qu'elle était effectuée la troisième semaine de janvier les deux années précédentes. Au 31 août 2018, le rythme de consommation des crédits du programme était inférieur à celui de l'année passée (78 % en AE en 2018 et 84 % en 2017 ; 72 % en CP en 2018 et 78,7 % en 2017).

En fin d'année, on constate une surbudgétisation de CP en LFI par rapport à l'exécution 2018, portée exclusivement par la DSIL, les niveaux d'exécution de la DETR et de la DPV étant proches de 100 % en AE et en CP. Le taux de consommation des crédits de 99,8 % en CP de la DSIL est en effet expliqué par la contribution de cette dotation à hauteur de 52,2 M€ aux mouvements de fongibilité interne réalisés en fin de gestion, ce qui a porté le montant des CP disponibles 390,3 M€. Il convient toutefois de noter que la consommation des CP de la DSIL a été multipliée par plus de 2,5 par rapport à 2017 (152,1 M€).

La DGCL explique cette surbudgétisation par le caractère encore jeune de la dotation. Dans un premier temps, les taux de décaissement prévisionnels qui lui ont été appliqués ont été identiques à ceux de la DETR dont les projets sont cependant moins structurants. Des taux de décaissement *ad hoc* seront définis pour la gestion 2019.

De façon plus globale, différentes démarches sont mises en œuvre par la DGCL pour mieux évaluer les dépenses des départements. Ainsi pour la première fois, une remontée systématique des projets financés en 2018 par la DETR et la DPV a été demandée en 2019 par la DGCL. Cette démarche devrait être étendue aux projets de la DSIL.

La Cour notait que pour la gestion 2017 « 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 préfectures. ». Si les efforts doivent être poursuivis, il semble que la DGCL, ait engagé les démarches pour mieux connaître les projets engagés et, en lien avec la DB, revoir les rythmes de décaissement réels. Ce point méritera d'être confirmé en 2019.

Recommandation n° 1 : Veiller à la fiabilité des prévisions de besoins de crédits de paiement relatifs aux dotations d'investissement

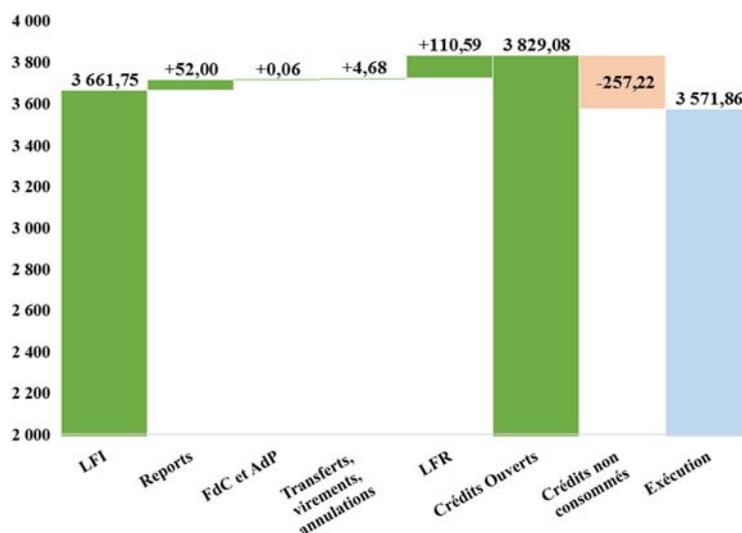
1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Tableau n° 2 : Des crédits initiaux aux crédits consommés 2018
(en M€)

En M€	Programme 119		Programme 122		Total mission RCT	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	3 607,9	3 412,4	184,7	249,4	3 792,6	3 661,8
LFR	115,0	112,6	50,0	-	165,0	112,6
Autres mouvements de crédits						
Reports	2,2	1,5	65,5	50,5	67,7	52,0
Virements			-	-	-	-
Transferts	4,7	4,7	-	-	4,7	4,7
Décrets d'avance			-	-	-	-
Répartitions			-	-	-	-
Annulations			-	-	-	-
Fonds de concours et attributions de crédits			-	-	-	-
Total des crédits ouverts	3 729,8	3 531,2	300,2	299,9	4 030,0	3 831,1
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	35,1	101,5	0	2,025	35,14766	103,555734
Gel initial (a)	102,2	101,5	5,5	7,5	107,8	109,0
Surgels (b)			-	-	-	-
Dégels (c)	67,1		5,5	5,5	72,6	5,5
Annulation de crédits gelés (d)			-	-	-	-
Crédits disponibles	3 694,7	3 429,7	300,2	297,9	3 994,9	3 727,5
Crédits consommés	3 567,9	3 304,8	204,2	266,9	3 772,2	3 571,8

Source DGCL

Graphique n° 2 : de la LFI à l'exécution (CP, en M€)



1.2.1 La réserve de précaution

1.2.1.1 Le programme 119

Les mouvements

En 2018, la réserve de précaution initiale sur le programme 119 a bénéficié de la réduction du taux de 8 % à 3 % et d'une exonération des crédits de la DSIL fléchés vers le Grand plan d'investissement (GPI), conformément à la circulaire du Premier ministre du 3 janvier 2018 (pour 200 M€ en AE et 28 M€ en CP). Les taux réels de réserve initiale sur le programme 119 sont donc de 2,83 % en AE et 2,98 % en CP. Les montants de gel sont ainsi en nette baisse par rapport à 2017 : 102,2 M€ en AE et 101,5 M€ en CP (contre 321,4 M€ en AE et 254,5 M€ en CP en 2017).

Le principe de répartition de la réserve de précaution a connu une évolution importante en 2018 puisqu'elle n'est plus concentrée sur la DGD mais est répartie de manière homothétique entre les deux BOP du programme. :

- En AE : 56 M€ pour le BOP n° 1 et 46,2 M€ pour le BOP n° 2. Les quatre dotations d'investissement du BOP n° 1 portent chacune une fraction du gel en fonction de leur volume respectif : 29 M€ sur la DETR, 4,2 M€ sur la DPV, 17 M€ sur la DSIL et 5,9 M€ sur la DGE. Les dotations communales indemnitaires, parfois dites « de compensation » sont exonérées en raison de leur faible montant. Dans le BOP n° 2, c'est la DGD la plus volumineuse, déjà habituellement versée après dégel annuel en fin d'exercice, qui porte le gel : la DGD communale « services communaux d'hygiène et de la santé » (SCHS -90,6 M€ ouverts en LFI).

- En CP : 55,5 M€ pour le BOP n° 1 et 46 M€ pour le BOP n° 2. La répartition entre dotations obéit aux mêmes règles que pour les AE, en incluant les CP ouverts en LFI au titre de la 2ème vague de paiement du fonds exceptionnel de soutien aux régions : 24,7 M€ sur la DETR, 3,1 M€ sur la DPV, 13,8 M€ sur la DSIL, 6,4 M€ sur la DGE, 7,6 M€ sur le fonds aux régions et 46 M€ sur le concours « SCHS ».

En AE, des dégels partiels ont été accordés le 14 novembre (52,1 M€) puis le 19 décembre 2018 (15 M€), pour un dégel total de 67,1 M€ sur 102,2 M€. Ils ont permis de déléguer totalement les trois premiers trimestres 2018 de la DGE des départements, d'engager la quasi-totalité de l'enveloppe 2018 de DPV, la totalité de l'enveloppe 2018 de la DSIL et de verser la totalité de la DGD « SCHS » qui faisait l'objet du gel initial sur le BOP n° 2.

En CP, l'absence de dégel a contraint à d'importants mouvements de fongibilité interne afin de verser la totalité de la DGD « SCHS », notamment grâce aux CP disponibles sur les lignes de la DSIL (- 52 M€). La DPV et la DETR ont également dû, dans une moindre mesure, bénéficier de mouvements internes (pour + 6,2 M€ et + 9,7 M€) pour répondre aux demandes de délégation des préfectures émises afin de payer les factures transmises par les collectivités en fin d'année.

Des contraintes fortes sur la gestion de la réserve

L'application de la mise en réserve initiale au sein du programme est toujours confrontée à des contraintes de natures différentes.

o Une contrainte constitutionnelle forte :

L'ensemble des crédits du BOP n° 2 « Dotation générale de décentralisation » (DGD) correspond à des compensations de transferts de compétences et font partie de la base sur laquelle est calculé le montant de la réserve de précaution de début d'exercice, au même titre que les crédits du BOP n° 1. 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.

C'est pourquoi la Cour avait réitéré pour la gestion 2017 la recommandation déjà émise en 2016 « *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* ».

En LFI 2018, ces crédits constitutionnellement dus correspondent à 42,7 % des AE et 44,9 % des CP du programme 119, et à la totalité des crédits du BOP n° 2.

o **Des conditions de répartition prévues par la loi en matière de dotations d'investissement et de compensation :**

Le montant des enveloppes de DETR, DSIL et de DPV est fixé directement par la loi. Les articles L. 2334-36 et L. 2334-40 du CGCT imposent que les crédits de la DETR (1 Md€ d'AE), mais aussi de la DPV (150 M€) depuis 2017, soient notifiés en totalité au cours du premier trimestre de l'année *n*.

L'octroi annuel des dotations communales dont l'objet est d'accompagner financièrement certaines collectivités confrontées à des charges particulières placées sur l'action n° 1, est également prévu par la loi : dotation titres sécurisés, indemnités des régisseurs de police municipale et dotation communale d'insularité, pour 44,3 M€ en AE = CP au total en LFI 2018. Le montant qui est dû aux collectivités, sur la base d'un calcul forfaitaire ou de la répartition du montant ouvert en LFI, doit être payé au cours de l'année.

Il en est de même pour les trois fractions de la DGE des départements et la deuxième et dernière vague de CP du fonds exceptionnel des régions (sous réserve d'éligibilité des régions au regard de leurs dépenses d'intervention économique). Selon la DB, 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.

o **Des circonstances politiques**

Par ailleurs, certaines dotations font l'objet d'une attention particulière.

En 2018, la DETR bénéficie d'une augmentation de 50 M€ du fait du redéploiement d'une partie des crédits de la « réserve parlementaire »¹, supprimée par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Les parlementaires, membres de droit depuis le 1^{er} janvier 2018 des « commissions DETR » installées dans chaque département, qui ont notamment la responsabilité de déterminer chaque année les catégories d'opérations à financer prioritairement, sont particulièrement attentifs aux montants effectivement attribués au titre de la DETR.

La DSIL, créée en 2016 et reconduite en 2017 a été codifiée par la LFI 2018 à l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Son objet (renforcement du soutien de l'État à l'investissement du bloc communal sur des priorités stratégiques) fait l'objet d'une attention particulière, ce qui explique que l'enveloppe consacrée au GPI (200 M€) ait été exclue de l'assiette sur laquelle est calculée la réserve de précaution.

1.2.1.2 Le programme 122

Les dotations générales de compensation de Saint Martin, Saint Barthélémy, 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 ainsi été intégralement imputé sur la DGF des Provinces de Nouvelle-Calédonie, qui est déléguée en fin de gestion.

Au cours de la gestion 2018, il y a eu un seul dégel pour le programme 122. L'ensemble des crédits en AE ont été dégelés (soit 5,54 M€) contre 73 % des crédits en CP (soit 5,45 M€) en fin de gestion.

Au total on observe que le périmètre de la mise en réserve inclut des crédits constitutionnellement dus mais écarte des crédits dont le caractère est discrétionnaire.

Afin d'éviter les difficultés de gestion et des dégels indispensables de la réserve et compte tenu de la diminution du taux de mise en réserve décidée en 2018, la recommandation effectuée sur la gestion 2017 est modifiée comme suit :

¹ Loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique

Recommandation n° 2: Répartir la réserve de précaution sur un périmètre pertinent au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* pour ne pas avoir chaque année à décider son dégel sur les dotations juridiquement dues aux collectivités.

1.2.2 Des reports de crédits en diminution par rapport à l'année précédente

Le total des reports de crédits de 2016 sur 2017 représentait 5 % des crédits disponibles de la mission en AE et 6,4 % en CP. Il en représente respectivement 1,7 % (67,58 M€) et 0,13 % (51,85 M€) de 2017 sur 2018.

1.2.2.1 Programme 119 :

Les reports demandés en 2018 sur le programme 119 s'élèvent au total à 2,1 M€ en AE et 1,5 M€ en CP.

Cette demande porte :

- sur les crédits ouverts en 2ème loi de finances rectificative pour 2017² au titre des ajustements à opérer sur les dotations générales de décentralisation du BOP n° 2 (419 215 € en AE=CP) et dont le report sur 2018 est de droit ;
- sur les crédits 2017 restés sans emploi à la fin de l'exercice (1,77 M€ en AE et 1,08 M€ en CP). En AE, les crédits demandés en report correspondent aux crédits restés sans emploi par le SGAR de la Guadeloupe en 2017 au titre de la part « grandes priorités » de la DSIL. En effet, suite au passage en septembre et octobre 2017 des ouragans Irma, Jose et Maria, les services du SGAR de la Guadeloupe ont rencontré de nombreux problèmes techniques liés au réseau. Par ailleurs, ces événements ont engendré un surcroît d'activité afin d'assurer le traitement des dossiers. De ce fait, les dix derniers projets subventionnés au titre de la DSIL 2017 n'ont pas pu faire l'objet d'un engagement dans *CHORUS* avant la clôture de l'exercice.

En CP, les reports demandés correspondent à :

- à 301 119,36 € pour des crédits restés sans emploi en 2017 au titre de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements pour trois départements : l'Yonne (128 980,12 €), la Nièvre (93 421 €) et la Guadeloupe (78 178 €). La délégation des crédits de DGE se réalisant en AE = CP, ces préfetures ont bien engagé les AE et mandaté les CP visés, mais les plateformes *CHORUS* concernées n'ont pas procédé au paiement

² Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017

avant la clôture de l'exercice. Ces crédits sont dus au titre de la loi (article L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales), la DGE étant une dotation versée sur présentation des factures éligibles aux termes de l'article R. 3334-5 du CGCT.

-187 794 € pour des crédits restés sans emploi en 2017 au titre de la DGD communale « Élaboration des documents d'urbanisme » (action n° 2) par les préfectures de la Creuse (85 871 €), du Lot-et-Garonne (23 519 €), de la Meuse (39 720,30 €) et de Mayotte (39 721 €). La délégation des crédits de DGD se réalisant en AE = CP, ces préfectures ont bien engagé les AE et mandaté les CP visés, mais les plateformes *CHORUS* concernées n'ont pas procédé au paiement avant la clôture de l'exercice. Ces crédits sont constitutionnellement dus.

- 595 397 € pour des crédits restés sans emploi en 2017 au titre du concours de la DGD aux bibliothèques municipales et départementales de prêt (action n° 6) au niveau de la préfecture de la Martinique, à cause d'un rejet de la DRFiP à la suite d'une erreur de codification. La délégation des crédits de DGD se réalisant en AE = CP, ces préfectures ont bien engagé par ailleurs les AE correspondantes. Ces crédits sont constitutionnellement dus.

1.2.2.2 Programme 122

Les reports demandés sur le programme 122 « Concours spécifiques et administration », qui s'élevaient au total à 65,396 M€ en AE et 50,354 M€ en CP se partagent entre :

- des reports de droit : 49 855 598 € en AE et en CP ouverts en LFR 2017 au titre de la sous-action « fonds d'urgence des départements » sur l'action n°1 du BOP n° 1. Ces crédits sont destinés à contribuer au financement des travaux de reconstruction de la collectivité de Saint-Martin à la suite des dégâts causés par l'ouragan Irma en septembre 2017.

. - 15 541 370,74 € en AE et 499 362,65 € en CP correspondant à :

- 15 461 332,05 € d'AE et 260 641,42 € de CP 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 » :

- 14 981 327,05 € d'AE correspondent aux crédits non délégués en 2017 sur cette sous-action qui restent disponibles au niveau central. Le report de ces crédits a été demandé en cas de survenance sur le territoire

métropolitain d'événements climatiques ou géologiques de grande ampleur,

- 102 308 € délégué le 17 octobre 2017 à la préfecture de l'Aude à la suite des inondations entraînées par l'épisode cévenol de l'automne 2017. Ces crédits n'ont pu être engagés en fin d'année du fait d'un dysfonctionnement interne,
- 377 697 € délégué le 23 mai 2017 à la préfecture de police de Paris à la suite des inondations liées au débordement de la Seine en 2016. Ces crédits n'ont pu être engagés en fin d'année,
- 260 641,42 € de CP sur la dotation de solidarité. Ce montant correspond à des crédits non mandatés par les préfectures de cinq départements (Alpes de Haute-Provence, Ariège, Cantal, Marne et Meuse).

- 27 290,69 € en AE et 32 182,27 € en CP au titre du CFL: Il s'agit de crédits de fonctionnement HT2 pour les budgets du comité des finances locales et de deux autres instances de dialogue avec les élus locaux (Conseil national d'évaluation des normes – CNEN – et Commission consultative sur l'évaluation des charges – CCEC -) ;

- 52 748 € en AE et 53 888 € en CP au titre de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFPGL) ;

- 152 650,96 € en CP au titre de la sous-action « Systèmes d'information et de communication » (SIC) du BOP « Administration de la DGCL » liés à un dégel tardif des crédits en 2017.

L'ensemble des reports de crédits de 2017 sur 2018 demandés pour la mission ont été accordés par arrêté du ministre des finances le 27 mars 2018.

1.2.3 Ouvertures et annulations de crédits dans le cadre des lois de finances rectificatives

1.2.3.1 Programme 119

Le programme 119 a bénéficié de 115 M€ en AE et 112 M€ en CP, au titre d'un nouveau fonds de stabilisation des départements. Ces montants sont demandés en report sur 2019. Ce fonds est un dispositif de soutien aux départements de métropole et d'outre-mer connaissant une

situation financière dégradée au regard des charges induites par le financement des allocations individuelles de solidarité (RSA, APA, PCH).

1.2.3.2 Programme 122

Le programme 122 a bénéficié d'une ouverture de crédits à hauteur de 50 M€ en AE sur la ligne « réparation des dégâts causés par les calamités publique » afin d'apporter au département de l'Aude un accompagnement exceptionnel destiné à lui permettre de couvrir ses dépenses urgentes de reconstruction.

1.2.4 Transferts de crédits et mouvements de fongibilité

1.2.4.1 Les transferts de crédits par décret

Concernant la DGD de droit commun des régions, le décret n° 2018-724 du 3 août 2018 a transféré 4,7 M€ en AE = CP du programme 203 vers le programme 119 au titre d'une compensation pour 2018 revenant à la région Grand Est : cette compensation concerne la modification du service ferroviaire régional engendrée par la mise en service de la 2ème tranche de la ligne à grand vitesse Est. Ce transfert a été intégré aux crédits du programme 119 dans le PLF 2019.

Le programme 122 a fait l'objet d'une attribution de produit (arrêté du 22 octobre 2018).

1.2.4.2 Les mesures de fongibilité opérées au cours de l'exercice 2018

Programme 119

Les mouvements de fongibilité interne au cours de 2018 sont intervenus de la façon suivante :

- un mouvement de fongibilité de 44 828 €, en AE et en CP à l'intérieur de l'action n° 6, de la DGD « ports maritimes » vers la DGD « domaine public fluvial », en avril 2018, afin de payer les montants dus aux collectivités concernées au titre de 2018 qui avaient été justifiés seulement après la discussion parlementaire de la LFI 2018.
- en début de gestion également, un mouvement de 8 M€ de CP a été effectué de la DETR vers la DGD bibliothèques. En effet, un amendement adopté en 2^{ème} lecture de la LFI 2018 a majoré les AE de la DGD pour 8 M€, au titre de l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques municipales et départementales de prêt. La délégation de ce dispositif s'effectuant en AE = CP, un mouvement de fongibilité a été effectué à

partir de la dotation d'investissement bénéficiant de l'enveloppe la plus volumineuse de CP.

- en fin de gestion en CP, d'importants mouvements de fongibilité interne ont eu lieu afin de compenser le maintien d'une partie du gel dans le cadre de la réserve de précaution (45,98 M€ gelés sur la DGD « SCHS » notamment, 6,2 M€ pour la DPV et 9,7 M€ pour la DETR.) Ces actions ont bénéficié des CP disponibles de la DSIL (- 52 M€), ainsi que des CP du fonds régions qui n'étaient pas dus aux collectivités en raison de la faiblesse de l'augmentation en 2017 de leurs dépenses d'intervention économique, constatée au cours de l'année 2018 (- 9,1 M€) et des crédits ouverts au titre de la DTS qui n'étaient pas dus après recensement des stations (- 0,6 M€).

Programme 122

Plusieurs mouvements de fongibilité internes ont permis de financer les besoins sur les différentes lignes :

- la ligne « calamités publiques » a permis de financer, via des mouvements de fongibilité, les aides aux communes en difficulté financière (50 000 €) et les aides aux communes pour la restructuration défense (311 144 €) ;

- en CP, une partie des aides aux communes en difficulté financière (à hauteur de 50 000 €) et 1311 144€ de la ligne FSCT ont également été financés par mouvement de fongibilité depuis la ligne dotation de solidarité ;

- un mouvement de 23 000 € en AE=CP a été opéré depuis le BOP ADC vers la sous-action 122-01-07 « autres subventions aux collectivités territoriales » ;

- un mouvement de 2,4 M€ a été opéré entre le BOP SEC (aides exceptionnelles aux collectivités locales) et le BOP SIC (travaux divers d'intérêt local) afin de financer des opérations d'investissement dans la commune de Calais, devenue inéligible à la dotation politique de la ville en 2018.

1.2.5 L'exécution des crédits

Tableau n° 3 : Évolution des crédits exécutés de la mission entre 2014 et 2018

M€	2014	2015	2016	2017	2018	2015/ 2014	2016/ 2015	2017/ 2016	2018/ 2017
AE	2 777,9	3 005,2	3 726,6	4 372,7	3 772,2	8,3%	24%	17,3%	-13,64%
CP	2 720,6	2 738,0	2 747,6	3 389,0	3 571,8	0,4%	2,4%	20,4%	5,39%

Source : Cour des comptes

La consommation de crédits a globalement baissé de 13,64 % en AE entre 2018 et 2017. Elle a progressé de 5,39 % en CP.

1.2.5.1 Programme 119

La diminution de l'exécution du programme en AE s'explique par 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 ». Les AE pour ce fonds ont été entièrement engagées en 2017 et n'ont pas été renouvelées en 2018 (- 450 M€). Cette diminution des engagements en 2018 est partiellement compensée par plusieurs hausses parmi les dotations de soutien communal de l'action n° 1 :

- l'exécution de la DETR est en hausse de 46,2 M€, à la suite d'un abondement exceptionnel de 50 M€ en LFI 2018, visant à compenser partiellement la suppression de la réserve parlementaire votée dans la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ;
- l'exécution de la DSIL est elle aussi en augmentation de 72,6 M€, grâce à un abondement exceptionnel de 45 M€ en LFI 2018 afin de financer les contrats de ruralité précédemment hébergés sur le programme 112 du CGET, ainsi qu'au dégel de fin de gestion en 2018 ;
- l'exécution de la DTS est également en hausse de 21,4 M€ après l'évolution des règles d'indemnisation en LFI 2018.

Sur l'action n° 3, l'exécution de la DGE des départements est quant à elle en baisse de 12,15 M€. Enfin, l'exécution 2018 du BOP n° 2 est inférieure de 89,5 M€ à l'exécution 2017, du fait de l'intégration de la DGD Corse dans la fraction de TVA attribuée aux régions depuis 2018 (- 90,1 M€), partiellement compensée par quelques ajustements à la hausse des DGD.

En CP, l'augmentation du programme s'élève à 374,8 M€ (+ 438 M€ entre 2016 et 2017). Les CP de la DSIL constituent plus de la moitié de cette variation (+ 230 M€) ; l'augmentation des CP de la DETR en représente presque la moitié (+ 171 M€). Des variations positives de consommation de CP apparaissent également pour les autres dotations communales du programme 119 entre 2017 et 2018 : la DPV (+ 19,65 M€) et la DTS (+ 21,4 M€). Au sein de l'action n° 3 destinée aux conseils départementaux et régionaux, la DGE des départements baisse légèrement de 11,8 M€, parallèlement à la variation des AE (en dehors des décalages de consommation en AE = CP demandés en report d'un exercice sur l'autre) et la 2^{ème} vague de CP du fonds régions est un peu plus importante que la première en 2017, comme prévu par la loi (+ 32,4 M€). De la même façon, l'exécution du BOP n° 2 suit parallèlement les mêmes augmentations qu'en AE : - 87,9 M€.

1.2.5.2 Programme 122

En 2018, la consommation du programme a fortement diminué en AE (une baisse de plus de 55 %) et en CP (baisse de près de 42 %), qui s'explique par la consommation exceptionnelle des crédits du fonds d'urgence des départements sur l'exercice 2017. Ce fonds n'ayant pas été reconduit en 2018, l'écart 2017/2018 correspond à une évolution du périmètre du programme.

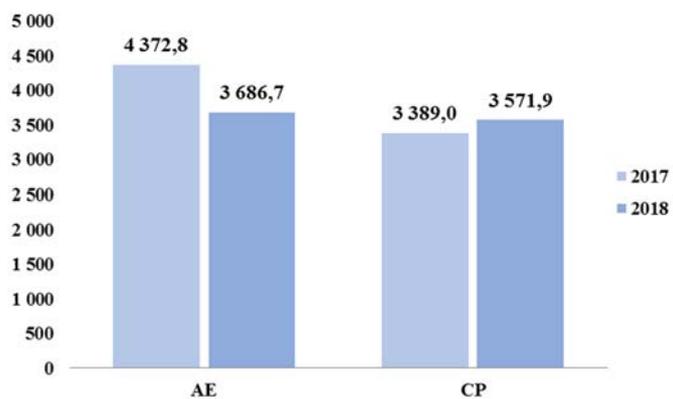
1.3 L'évolution de la dépense

Tableau n° 4 : Comparaison LPFP-exécution 2016

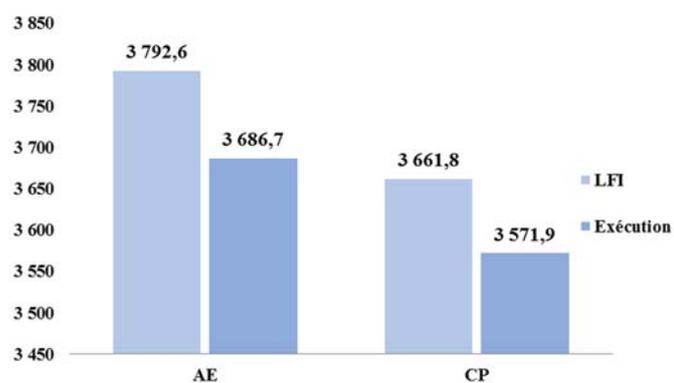
En CP (Md€)	2018
<i>Norme LPFP (a)</i>	3,66
<i>Périmètre et transferts 2017 et 2018 (b)</i>	0,00
Norme LPFP format 2018 (I=a+b)	3,66
<i>Exécution 2018 (c)</i>	3,57
<i>Fonds de concours et attribution de produits (d)</i>	0,00
<i>Contribution de la mission au CAS pensions (e)</i>	0,00
Exécution 2018 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	3,57
Écart Exécution-LPFP (III=I-II)	0,09

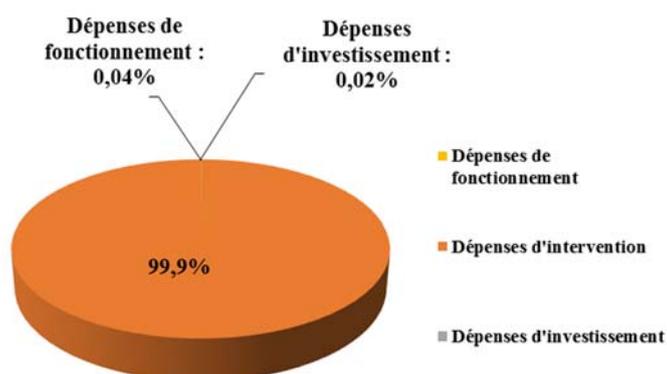
Source : DGCL

Graphique n° 3 : Exécution 2017-2018 (en M€)



Graphique n° 4 : LFI et exécution 2018 (en M€)



Graphique n° 5 : Les dépenses de la mission par titre (% des CP)

1.4 La soutenabilité budgétaire

1.4.1 Les restes à payer de la mission RCT

Le montant des « restes à payer » constaté au terme de l'exercice 2018 s'élève à 20,5 M€ pour le programme 119 (en diminution de 19,9 M€ par rapport à 2017) et à 1,2 M€ pour le programme 122, correspondant à des dépenses obligatoires.

Le PAP 2019 évalue ainsi au 31 décembre 2018 le total des restes à payer au titre de tous les exercices précédents. Ces engagements sont en augmentation pour le programme 119, en cohérence avec la forte augmentation des AE pour des projets d'investissement les années précédentes. La couverture de ces engagements fait l'objet d'un échéancier jusqu'à 2021 inclus, présenté dans le PAP 2019, défini en fonction du taux de décaissement prévisionnel des dotations.

Tableau n° 5 : Programme 119 (En Md€)

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2017	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2017 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2017	AE LFI 2018+ reports 2017 vers 2018 + prévision de FDC et ADP	CP LFI 2018 + reports 2017 vers 2018 + prévision de FDC et ADP	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2018
3, 521		3,610	3, 413	3, 717

Tableau n° 6 : Programme 122 (en M€)

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2017	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2017 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2017	AE LFI 2018+ reports 2017 vers 2018 + prévision de FDC et ADP	CP LFI 2018 + reports 2017 vers 2018 + prévision de FDC et ADP	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2018
271, 44		250,39	299,98	221,86

L'ampleur des engagements non couverts par des crédits de paiement, qui s'explique par l'augmentation, dans les dernières années, du soutien à l'investissement sous la forme d'appels à projets, nécessite une attention toute particulière pour assurer la soutenabilité budgétaire de la mission. Les efforts engagés par la DGCL, en lien avec la DB, pour mieux évaluer les rythmes de décaissement en fonction des différentes dotations et connaître les projets retenus sont à conforter.

1.4.2 Des reports de crédits de 2018 sur 2019 en forte augmentation

Les reports de crédits de 2018 à 2019 s'élèvent à 212,18 M€ en AE et 153,98 M€ en CP, soit respectivement 5,47 % et 4,02 % des crédits disponibles, en forte augmentation par rapport à l'année précédente (65,58 M€ en AE soit 1,7 % des crédits disponibles et 51,85 M€ en CP soit 0,13 % des crédits disponibles) mais à un niveau comparable aux reports de l'année 2016 sur 2017. Ils sont portés par le programme 119 (122,77 M€ en AE et 123,78 M€ en CP) et de manière proportionnellement plus importante par le programme 122 (81,4 M€ en AE et 30,20 M€ en CP).

1.4.2.1 Le programme 119

Les reports demandés sur le programme 119 portent à la fois sur les crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2018 (loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018), reportables de droit, et sur les crédits 2018 restés sans emploi à la fin de l'exercice.

Les reports de droit correspondent aux crédits ouverts par la LFR pour 2018, concernant le nouveau fonds de stabilisation des départements délégué en AE = CP (nouvelle sous-action n° 4 de l'action n° 3 de soutien aux conseils départementaux). Ils s'élèvent à 115 M€ en AE et 112,61 M€ en CP.

Les autres crédits demandés en reports s'élèvent à 7,77 M€ en AE et 11,16 M€ en CP (sur 11,7 M€ d'AE et 12,2 M€ de CP restant sans emploi au 31 décembre 2018 hors crédits ouverts tardivement en LFR). Il s'agit des montants inscrits en « ressources attendues » dans le DRICE pour 2019.

Ils correspondent :

- au solde de 2,38 M€ de CP pour financer le fonds de stabilisation des départements à payer en AE = CP (action n° 3) ;
- à 0,982 M€ de CP représentant une provision pour un éventuel reliquat à payer à la collectivité de Corse (CTC) au titre du fonds exceptionnel de soutien aux régions (action n° 3), dont les crédits avaient été engagés en 2017 ;
- 0,432 M€ en AE = CP correspondant à des crédits délégués aux préfetures mais restés sans emploi en 2018 au titre du 3ème trimestre de la fraction principale de la DGE des départements (action n° 3), pour deux départements : le Haut-Rhin (379 794 €) et les Ardennes (15 760 €). Des crédits sont également restés sans emploi au 31 décembre 2018 après délégation au titre des fractions de majoration de la DGE (« aménagement

foncier » et « potentiel fiscal »), pour deux collectivités : Saint-Barthélemy (7 658 €) et Saint-Martin (28 390 €). Les préfetures de ces territoires n'ont pas pu procéder au paiement avant la clôture de l'exercice pour diverses raisons matérielles ou techniques. Ces crédits de 2018 sont dus au titre de la loi (article L. 3334-10 du CGCT avant modification en LFI 2019).

- 7,20 M€ en AE et en CP correspondant au solde des crédits restés sans emploi sur la sous-action « DGE des départements », afin de payer les restes à charge de la fraction principale dus au titre du 4^{ème} trimestre 2018 (le montant demandé se limite au montant restant en CP sur la ligne, inférieur au montant restant en AE en raison d'une réserve de précaution plus importante, car la DGE fait l'objet de délégations et d'une consommation en AE = CP).

- 142 656 € en AE et 164 100 € en CP au titre de crédits restés sans emploi à la fin de l'année 2018 pour trois DGD qui composent le BOP n° 2 du programme 119, qui n'ont pas pu être exécutés par les préfetures en 2018 pour diverses raisons matérielles. Ces reliquats constitutionnellement dus au titre de la décentralisation sont demandés en report.

1.4.2.2 Le programme 122

Les reports demandés sur pour le programme 122 concernent :

- 50 M€ en AE ouverts en LFR 2018 au titre de la sous-action « *Réparation des dégâts causés par les calamités publiques* » sur l'action n°1 du BOP n° 1. Ces crédits sont destinés à contribuer au financement des travaux de reconstruction dans le département de l'Aude à la suite des dégâts causés par les inondations du mois d'octobre 2018 ;

- les autres crédits demandés en reports s'élèvent à 45,61 M€ en AE et 30,05 M€ en CP. Ils correspondent à :

- 20,21 M€ d'AE et 4,4 M€ de CP 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* ». Il s'agit de crédits non consommés en 2018 dont le report est demandé à titre préventif en cas de survenance sur le territoire métropolitain d'événements climatiques ou géologiques de grande ampleur ;

- 4,4 M€ de CP sur la dotation de solidarité. Ce montant correspond à des crédits non mandatés par la préfecture de l'Aude, les crédits ayant été délégués tardivement dans l'année (fin octobre 2018) ;
- 25 M€ en AE=CP au titre du fonds d'urgence pour les départements destinés à des travaux de reconstruction de la collectivité de Saint-Martin à la suite de l'ouragan Irma. Il s'agit de crédits déjà reportés en 2018 à la suite de leur mise à disposition tardive en 2017 ;
- 13 914 € en AE et 23 289 € en CP en budget de fonctionnement pour le comité des finances locales (CFL) ;
- 70 595 € en AE = CP pour l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFPGL) ;
- 321 374 € en AE (dont 291 622 € d'AENE) et 563 590 € en CP pour la sous action « Systèmes d'information et de communication » du BOP « Administration de la DGCL ». La raison de cette demande de report est liée selon la DGCL au caractère tardif du dégel des crédits (fin novembre pour une fin de gestion fixée au 10 décembre 2018).

1.4.3 Des reports structurels qui devraient diminuer en 2019 dans le cadre de la réforme de la DGE

La Cour soulignait dans l'analyse de la gestion 2017, que le choix de faire porter massivement la réserve sur la DGE accentuait le report de charge de cette dotation d'une année sur l'autre, puis que le paiement est légalement dû sur la base de factures. Seuls deux trimestres dus de l'année 2016 avaient ainsi été payés en 2017.

Elle appelait à « 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 de fond ou un financement sur critères. ». L'année 2018 ne marque pas de changement notable bien que seul un trimestre dû sur 2017 soit reporté sur 2018. Par contre l'article 6° de la LFI 2019 prévoit une modification de la DGE des départements, transformée en DSID (dotation de soutien à l'investissement des départements) qui sera composée de deux parts :

- une fraction « projet » représentant 77 % du montant ouvert en LFI dont les modalités de gestion seront celles d'une dotation pluriannuelle sur appel à projets, selon le modèle de la DSIL ;

- une fraction « péréquation » représentant 23 % du montant LFI, calculée sur la base du potentiel fiscal des départements et déléguée en AE=CP.

Cette évolution permet de répondre à la recommandation n° 5 effectuée sur la gestion 2017 par la Cour.

2 Les grandes composantes de la dépense : des dépenses d'intervention pour la plupart inéluçtables

Les dépenses de la mission demeurent en 2017 principalement des dépenses d'intervention (titre 6)³. 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 recueille l'accord de la direction du budget mais la DGCL y est opposée et fait 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 à d'autres dépenses telles que les dépenses de fonctionnement du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) déjà transféré au programme 216.

La recommandation est donc maintenue. Il conviendra toutefois qu'elle soit précédée d'une réflexion sur l'imputation des contentieux avec les collectivités territoriales (DGCL, programme 2016 ou autre programme).

Recommandation n°3 : 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*.

³ 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 2018, elles représentent respectivement 0,03 % et 0,01 % des AE consommées et 0,05 % et 0,01 % des CP consommés.

2.1 Des dépenses de guichet en grande majorité

Tableau n° 7 : Répartition des dépenses de la mission RCT en 2017 et 2018

TOTAL DE LA MISSION RCT en M€	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2017 format 2018	Exéc. 2017 format 2018	LFI 2018	Exéc. 2018
Dépenses de guichet	2 164,1	2 183,5	2 164,1	2 183,5	2 181,6	2 187,5
Dépenses discrétionnaires	1 271,6	1 205,5	1 271,6	1 205,5	1 480,1	1 384,2
Total des dépenses d'intervention	3 435,7	3 389,0	3 435,7	3 389,0	3 661,8	3 571,8
<i>Dont programme 119</i>	<i>3 181,3</i>	<i>2 930,0</i>	<i>3 181,3</i>	<i>2 930,0</i>	<i>3 412,4</i>	<i>3 304,8</i>
<i>Dépenses de guichet</i>	<i>2 051,6</i>	<i>2 066,3</i>	<i>2 051,6</i>	<i>2 066,3</i>	<i>2 038,9</i>	<i>2 020,3</i>
<i>Discrétionnaires</i>	<i>1 129,8</i>	<i>863,7</i>	<i>1 129,3</i>	<i>863,7</i>	<i>1 373,4</i>	<i>1 284,3</i>
<i>Dont programme 122</i>	<i>254,4</i>	<i>459</i>	<i>254,4</i>	<i>459</i>	<i>249,4</i>	<i>266,9</i>
<i>Dépenses de guichet</i>	<i>112,6</i>	<i>117,2</i>	<i>112,6</i>	<i>117,2</i>	<i>142,7</i>	<i>167,2</i>
<i>Discrétionnaires</i>	<i>141,8</i>	<i>341,8</i>	<i>141,8</i>	<i>141,8</i>	<i>106,7</i>	<i>99,7</i>

Source : Cour des comptes d'après données DGCL

La mission RCT regroupe majoritairement (61,25 %) des dépenses de guichet pour lesquelles le responsable de programme ne dispose pas de marge de manœuvre.

Les dépenses discrétionnaires du programme 119 se limitent aux dotations d'investissement communales (DETR, DPV et DSIL). La DGE des départements et les 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. Pour le programme 122, les dépenses discrétionnaires regroupent les dotations d'intervention communales (communes en difficulté, regroupement communal, CATNAT, FSCT, TDIL et FIPD).

Pour d'autres dépenses, la marge de manœuvre est souvent limitée, les dispositifs étant spécifiquement prévus par le code général des collectivités territoriales (DETR, DPV, DGE et la DSIL).

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 telles que présentées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 8 : Programmation et exécution de certaines aides exceptionnelles aux collectivités territoriales sur le programme 122

M€	Communes en difficulté		Calamités publiques		TDIL		Restructurations	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Exécution 2017	2,4	2,4	26,7	33,7	85,5	80,8	0,2	0,2
LFI 2018	2,0	2,0	40,0	28,0		76,7		
DRICE 2018	1,9	1,9	38,8	27,2		74,4		
Crédits disponibles 2018	2,05	2,05	105,1	28,2	2,4	74,4	0,3	0,3
Exécution 2018	2,05	2,05	32,7	29,9	2,4	67,5	0,2	0,2
LFI 2019	2,0	2,0	40,0	30,0		44,7		

Source : DGCL

2.2 Une consolidation des crédits consacrés à l'investissement local

Les dotations 2018 (DSIL : 615 M€ en AE, DETR : 1 046 M€ en AE, DPV : 150 M€) confirment la croissance des concours à l'investissement local (1,66 Md€ en 2018, contre 1,2 Md€ en 2017 et 1 Md€ en 2016) qui représentent près de la moitié des crédits de la mission.

Cette évolution justifie l'attention portée au rythme de consommation des CP de ces dotations. On observe que le montant ouvert en LFI 2019 pour la DETR est inférieur à 2018, ce qui, selon la DGCL, est une conséquence du travail d'amélioration des échéanciers des dotations du programme effectué conjointement avec la DB. Concernant la DSIL le besoin de CP a été estimé à partir d'un échéancier fondé sur les taux de consommation de la DSIL sur les années 2016-2017 mais également en référence au rythme de consommation de la DETR. Il n'est pas exclu que ce rythme doive être revue en regard des consommations réelles 2018.

Tableau n° 9 : Crédits en AE et CP dédiés aux DETR, DPV et DSIL,

en M€	DETR		DPV		DSIL	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI 2016	815,7	666,6	100	74,3	800	120
Crédits disponibles 2016	816	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	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
Crédits disponibles 2018	1017	791,4	150	104,2	619	390,3
Exécuté 2018	1 012	792,1	149,8	102,9	619,1	389,5
LFI 2019	1 046	807	150	111	570	503,5

2.3 La dotation globale d'équipement des départements

Les crédits disponibles en 2018 au titre de la dotation globale d'équipement (DGE), déléguée en AE = CP, se sont élevés à 211,9 M€ en AE, après le dégel le 14 novembre 2018 des crédits gelés (5,9 M€). En CP, sans dégel, ils n'ont été que de 205,7 M€ (incluant un report de 0,3 M€ au titre de crédits restés sans emploi en 2017 et dont les AE avaient, elles, déjà été engagées). La totalité des restes à charge de 2017, des deux fractions de majoration 2018 et des trois premiers trimestres 2018 de la fraction principale ont donc pu être délégués aux préfetures durant l'année (198,4 M€). Cependant, la consommation a été légèrement inférieure au 31 décembre (198 M€ en AE et 198,1 M€ en CP).

2.4 Les différentes dotations générales de décentralisation

2.4.1 Les DGD des communes (action n°2)

Le gel de début d'année incluant le BOP n° 2 des DGD dans son périmètre, la moitié des AE et des CP du concours « SCHS » a fait l'objet d'une mise en réserve en début d'exercice 2018 (46 M€), supportant le gel pour l'ensemble du BOP.

Les AE mises en réserve ont été rendues disponibles en toute fin de gestion par le tamponné de dégel du 14 novembre 2018. En l'absence de dégel, les CP ont quant à eux été rendus disponibles par des mouvements de fongibilité interne depuis le BOP n° 1 et consommés en totalité au 31 décembre 2018.

S'agissant des autres sous-actions de l'action n° 2, la quasi-totalité des crédits ouverts en 2018 a été consommée au 31 décembre 2018. Toutefois, 41 651 en AE et 57 651 € en CP du concours « documents d'urbanisme » et 15 041 en AE et 20 485 € en CP du concours prévu « à l'article L. 631-7-1 du CCH » sont restés sans emploi en 2018.

2.4.2 La DGD des départements

La consommation des crédits de ces DGD a été intégrale en 2018, y compris le report de 0,3 M€ accordé en mars.

2.4.3 La DGD des régions (action n°5)

Concernant la DGD de droit commun, le décret n° 2018-724 du 3 août 2018 a transféré 4,7 M€ en AE = CP du programme 203 vers le programme 119 au titre d'une compensation pour 2018 revenant à la région Grand Est : cette compensation concerne la modification du service ferroviaire régional engendrée par la mise en service de la 2ème tranche de la LGV Est.

La consommation des crédits de la DGD régions de droit commun, de la DGD Corse et du STIF a été de 100 %, y compris le report de 0,2 M€ accordé en mars 2018.

2.4.4 Les DGD concours particuliers

Concernant la DGD « bibliothèques », la totalité des crédits ouverts en LFI 2018 sur cette sous-action a été consommée en AE et en CP au 31 décembre 2018, 88,4 M€ en AE et 89 M€ en CP incluant un report de 0,6 M€ accordé en mars 2018.

Les crédits des DGD « Concours organisation et financement transports urbains », dit concours « ACOTU », « ports maritimes » et « domaine public fluvial » ont été intégralement consommés en 2018.

Toutefois, 85 964 € en AE = CP du concours « aérodromes » sont restés sans emploi en 2018. Ces crédits étant constitutionnellement dus, ils seront demandés en report sur 2019.

2.5 Les dépenses du programme 122

Les crédits ouverts en 2018 s'élèvent à 298,97 M€ en AE et 297,83 M€ en CP. Les crédits consommés s'élèvent à 204, 23 M€ en AE et 266,93 M€. L'écart est dû, en AE, à l'ouverture de 50 M€ sur la ligne « réparation des dégâts causés par des calamités publiques » en LFR 2018 et à un dégel tardif des crédits en AE et CP qui a ralenti le rythme de consommation de ces derniers au moment de la fin de gestion.

2.6 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.

Recommandation n°4 : 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 »

3 La démarche de performance

La mission RCT comprend deux indicateurs de performance.

3.1 Programme 119

L'objectif de performance, objet d'indicateurs, concerne la promotion de l'investissement local et sa définition est portée par la volonté d'éviter le saupoudrage des crédits pour que l'effet levier soit réel. Cependant les indicateurs ne concernent que la DETR alors que les dotations d'investissement se sont diversifiées. Ce constat avait justifié une nouvelle recommandation effectuée par la Cour l'année dernière afin d'élargir le périmètre de l'analyse à l'ensemble des dotations d'investissement : « *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.* ».

Si les indicateurs n'ont pas changé en 2018, le projet annuel de performance 2019 inclut pour partie cette préoccupation. L'objectif désormais défini comme « Promotion des projets de développement local en assurant un équilibre entre maximisation des effets leviers et concentration des fonds sur des projets structurants pour les collectivités » sera désormais évalué à travers trois indicateurs, dont le second intègre la DSIL :

- pourcentage de projets bénéficiant d'un effet de levier optimisé ;
- pourcentage de projets financés par la DETR et la DSIL concourant à la transition écologique ;
- délai séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet.

L'indicateur incluant la DSIL ne comporte cependant aucune dimension sur l'effet levier ou sur le délai de réalisation des investissements. Il est proposé de modifier la recommandation n° 6 effectuée sur la gestion 2016, pour tenir compte de ces évolutions.

Recommandation n°5 : Définir des indicateurs de performance adaptés à chaque type de dotation (DSIL, DSID) évaluant leurs résultats, notamment leur effet levier sur l'investissement public local et les délais de mise en œuvre

Pour l'année 2018, les résultats, en augmentation par rapport à 2017, sont conformes à la cible, dont il convient de souligner qu'elle a été abaissée de 5% entre 2017 et 2018.

Objectif	Indicateur		Cible		Résultats		
	N°	Intitulé	2017	2018	2016	2017*	2018**
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 %.	60%	55%	50,17%	50%	55%

3.2 Programme 122

Le programme 122 dispose, dans son programme de performance, d'un unique objectif visant à mesurer la réactivité du ministère de l'intérieur dans le traitement des demandes d'indemnisation des collectivités touchées par un événement climatique ou géologique de grande ampleur. Il est évalué à travers l'indicateur suivant : « *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.* »

Après une amélioration en 2016 (7,03 mois contre 10,26 mois en 2015), les résultats se sont dégradés en 2017, compte tenu selon le ministère de l'intérieur des « délais nécessaires à l'examen des inondations du bassin de la Seine en mai et juin 2016. Cet événement s'est révélé d'une ampleur incomparable aux autres catastrophes préalablement indemnisées par ce dispositif, tant en termes de complexités techniques qu'au regard du nombre de collectivités touchées »⁴.

En 2018 on observe une amélioration de l'indicateur (8 mois) sans que la cible de six mois soit atteinte.

⁴ PAP 2019

4 Recommandations

4.1 Recommandations effectuées au titre de 2017

Au titre de l'année 2017, la Cour effectuait six recommandations :

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

La DGCL souligne que cette recommandation a été mise en œuvre grâce à la révision des échéanciers des paiements prévisionnels, construits avec la DB, qui ont été ajustés en 2018. Compte tenu d'améliorations constatées dans la gestion 2018, cette recommandation est modifiée.

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

Il n'a pas été fait de réponse cette année sur cette recommandation qui a par le passé recueilli l'accord de la DGCL et de la DB. Elle est maintenue.

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

Comme les autres années, la DGCL indique ne pas être favorable à ce regroupement, au motif que ces crédits sont essentiellement liés à des projets informatiques très spécifiques à l'activité de la direction auprès des préfetures, ainsi qu'au financement des comités de représentation des élus locaux. Elle est maintenue.

Recommandation n°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.*

Elle est maintenue.

Recommandation n°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 appels à projets ou un financement globalisé sur critères.*

Cette recommandation a été mise en œuvre. Elle est supprimée.

Recommandation n°6 (nouvelle) : *Compte tenu des mesures de soutien à 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.*

Cette recommandation a été partiellement mise en œuvre pour 2019. Elle est modifiée.

4.2 Récapitulatif des recommandations effectuées au titre de la gestion 2018

Recommandation n°1 : (réitérée) Veiller à la fiabilité des prévisions de besoins de crédits de paiement relatifs aux dotations d'investissement

Recommandation n°2 : (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 n°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 n°4 : (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 n°5 : (modifiée) Définir des indicateurs de performance adaptés à chaque type de dotation (DSIL, DSID) évaluant leurs résultats, notamment leur effet levier sur l'investissement public local et les délais de mise en œuvre.

Annexe n° 1 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	<i>Veiller à la fiabilité des prévisions de besoins de paiement relatifs aux dotations d'investissement (DETR, DPV, DSIL).</i>	La DGCL souligne que cette recommandation a été mise en œuvre grâce à la révision des échéanciers des paiements prévisionnels, construits avec la DB, qui ont été ajustés en 2018. Compte tenu d'améliorations constatées dans la gestion 2018, la recommandation est modifiée	Mise en œuvre incomplète
2**	<i>Supprimer la dépense fiscale n°730220 « Taux de 10% pour les prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale.</i>	Il n'a pas été fait de réponse cette année sur cette recommandation qui a par le passé recueilli l'accord de la DGCL et de la DB. La recommandation est maintenue	Non mise en œuvre
3	<i>Regrouper les crédits de fonctionnement et d'investissement propres aux à la direction générale des collectivités locales au programme 216 – Conduite et pilotage des politiques du l'intérieur.</i>	Comme les autres années, la DGCL indique ne pas être favorable à ce regroupement, au motif que ces crédits sont essentiellement liés à des projets informatiques très spécifiques à l'activité de la direction auprès des préfetures, ainsi qu'au financement des comités de représentation des élus locaux. La recommandation est maintenue.	Non mise en œuvre

4	<i>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.</i>	La DGCL indique que la répartition a été modifiée en 2018 et répartie sur l'ensemble des dépenses de manière homothétique. La recommandation est maintenue.	Non mise en œuvre
5	<i>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 appels à projets ou un financement globalisé sur critères.</i>	Cette recommandation a été mise en œuvre.	Mise en œuvre
6	<i>Compte tenu des mesures de soutien à 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.</i>	La DGCL présente la modification d'indicateurs intervenue dans le PLF 2019. La recommandation est modifiée.	Mise en œuvre incomplète

* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

