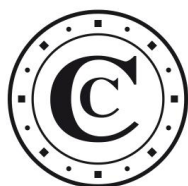


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

# ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Mission « Relations avec les collectivités  
territoriales »

Avril 2023



# Sommaire

|                                                                                                                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>SYNTHÈSE.....</b>                                                                                                                                                | <b>5</b>  |
| <b>RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS .....</b>                                                                                                                      | <b>11</b> |
| <b>INTRODUCTION .....</b>                                                                                                                                           | <b>13</b> |
| <b>CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....</b>                                                                                                           | <b>15</b> |
| <b>I - UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES CRÉDITS EN LOI DE FINANCES INITIALE .....</b>                                                                                  | <b>15</b> |
| A - Des mesures de périmètre et de transfert limitées.....                                                                                                          | 16        |
| B - Une hypothèse d'évolution tendancielle liée aux échéanciers des dotations de soutien à l'investissement.....                                                    | 16        |
| C - Des mesures nouvelles résultant encore des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production .....                                                    | 17        |
| <b>II - UNE GESTION MARQUÉE PAR UNE SOUS-CONSUMMATION DES CRÉDITS.....</b>                                                                                          | <b>18</b> |
| A - Le caractère non mobilisable de la réserve de précaution.....                                                                                                   | 18        |
| B - Des reports de crédits en diminution.....                                                                                                                       | 19        |
| C - Des mesures nouvelles adoptées dans le cadre des lois de finances rectificatives .....                                                                          | 20        |
| D - Des mouvements de gestion limités.....                                                                                                                          | 22        |
| E - Une dégradation des taux d'exécution.....                                                                                                                       | 22        |
| <b>III - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES .....</b>                                                                                       | <b>24</b> |
| <b>IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....</b>                                                                                                 | <b>25</b> |
| A - L'augmentation continue des restes à payer des AE consommées .....                                                                                              | 25        |
| B - Des reports de crédits de 2022 sur 2023 en nette augmentation .....                                                                                             | 26        |
| <b>V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES SUR L'ENVIRONNEMENT .....</b>                                                                                           | <b>27</b> |
| <b>CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME .....</b>                                                                                                           | <b>29</b> |
| <b>I - PROGRAMME N°119 - CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS.....</b>                                                        | <b>29</b> |
| A - Des dépenses discrétionnaires en progression .....                                                                                                              | 29        |
| B - Le poids limité des mesures de soutien, de relance et de résilience .....                                                                                       | 30        |
| C - Les dotations de soutien à l'investissement : une dégradation des restes à payer et une amélioration de la démarche de performance .....                        | 31        |
| D - L'incidence de la réforme de la taxe d'habitation et des impôts de production .....                                                                             | 35        |
| <b>II - PROGRAMME N°122 - CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION .....</b>                                                                                          | <b>37</b> |
| A - Des dépenses de guichet majoritaires .....                                                                                                                      | 37        |
| B - Les conséquences de la tempête Alex .....                                                                                                                       | 38        |
| C - Des crédits relevant du fonctionnement propre de la DGCL en augmentation .....                                                                                  | 38        |
| <b>CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....</b>                                                             | <b>41</b> |
| <b>I - UNE AUGMENTATION DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS EN 2022 .....</b>                                                                     | <b>41</b> |
| A - La mission <i>Relations avec les collectivités territoriales</i> : des montants limités au regard de l'ensemble des transferts de l'État aux collectivités..... | 41        |
| B - Une hausse des transferts financiers en 2022 .....                                                                                                              | 44        |
| C - Une dépense fiscale déclassée.....                                                                                                                              | 47        |
| <b>II - UNE VISION GLOBALE DES MODALITÉS DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À AMÉLIORER.....</b>                                                        | <b>48</b> |
| <b>ANNEXES.....</b>                                                                                                                                                 | <b>51</b> |
| <b>ANNEXE N° 1. LISTE DES PUBLICATIONS RÉCENTES DE LA COUR DES COMPTES EN LIEN AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES CONCERNÉES PAR LA NEB.....</b>                         | <b>52</b> |

|                                                                                                          |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ANNEXE N° 2. SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU TITRE DE<br/>L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2021.....</b> | <b>53</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

## Synthèse

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* regroupe plusieurs concours relevant presque exclusivement de dépenses d'intervention. Elles se compose de deux programmes.

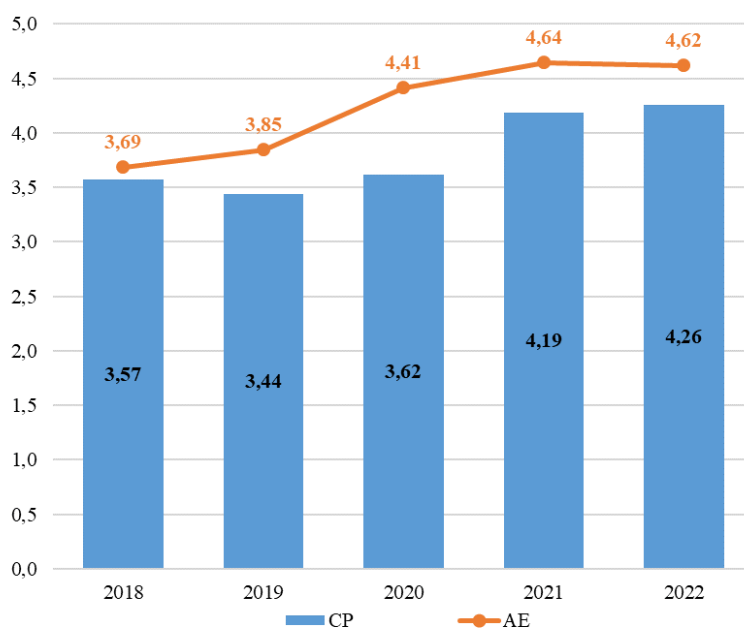
Le programme 119 – *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* comprend principalement des dispositifs de soutien à l'investissement des collectivités et la dotation générale de décentralisation.

Le programme 122 – *Concours spécifiques et administration du ministère de l'intérieur* est majoritairement constitué de dotations exceptionnelles et de dotations aux collectivités d'outre-mer.

### Un niveau de dépenses stable marqué par une sous-consommation des crédits

L'exécution des crédits de la mission s'est élevée à 4,62 Md€ en AE et 4,26 Md€ en CP, soit respectivement – 0,6 % (- 29 M€) et + 1,7 % (+ 72 M€), par rapport à 2021.

Graphique n° 1 : exécution 2018-2022 (Md€)



Source : Cour des comptes

Sur le programme 119, les dépenses exécutées ont diminué de 74 M€ en AE et augmenté de 4 M€ en CP par rapport à 2021 pour atteindre respectivement 4,29 Md€ et 3,99 Md€.

Ces évolutions recouvrent des mouvements à la hausse (dotations créées dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale et des impôts de production, dotations d'investissement) et à la baisse (l'extinction de mesures de soutien).

La réforme de la fiscalité locale et des impôts de production a entraîné la création de plusieurs dotations (260 M€ consommés en AE et CP).

Les dotations classiques d'investissement font l'objet d'une consommation plus élevée d'AE (+ 350 M€) et de CP (+ 24 M€). La forte augmentation d'AE résulte de l'abondement exceptionnel de DSIL (reliquat de fonds européens).

Les mesures de soutien et de relance expliquent la diminution des AE à hauteur de 676 M€, ainsi que des CP à hauteur de 273 M€. La totalité des AE de la DSIL (dotation de soutien à l'investissement local) exceptionnelle ont été consommées en 2020 et 2021. Le concours de l'État pour l'acquisition de masques s'est éteint en 2022. Le fonds de stabilisation des départements avait été réactivé ponctuellement pendant la crise sanitaire.

S'agissant du programme 122, les consommations d'AE et de CP ont connu une forte progression (+ 16 % et + 34 %) pour atteindre respectivement 322 M€ et 269 M€ en 2022. Cette évolution s'explique notamment par la consommation importante, pour la première année des crédits du fonds de reconstruction pour la tempête Alex (+ 93,7 M€ en AE et + 31,6 M€ en CP).

L'exécution 2022 est marquée par une importante sous-consommation des crédits, qui s'est élevée à 495 M€ en AE et à 347 M€ en CP (soit respectivement 90 % et 92 % des crédits ouverts).

En AE, sur le programme 119, elle concerne principalement le plan Marseille en grand (253 M€), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR, à hauteur de 84,6 M€), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) classique (35,9 M€), la dotation pour titres sécurisés (20 M€) et la dotation pour la Seine-Saint-Denis (10 M€). Sur le programme 122, les sous-consommations d'AE ont surtout porté sur les crédits relatifs aux conséquences de la tempête Alex (60,7 M€).

Les 242 M€ de sous-consommation de crédits de paiement, sur le programme 119, concernent principalement les dotations de soutien à l'investissement (69,0 M€ sur la DSIL exceptionnelle, 51,4 M€ sur la DSIL classique, 43,5 M€ sur la dotation de soutien à l'investissement des départements ou DSID, 24,2 M€ sur la DETR, 23,3 M€ sur la dotation politique de la ville (DPV) et la dotation pour titres sécurisés (20,3 M€). La sous-consommation des CP sur le programme 122, soit 106 M€, concerne essentiellement les conséquences de la tempête Alex (89,3 M€).

### **L'incidence des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production**

En 2021, plusieurs dotations pérennes ont été mises en place. Une dotation de compensation est ainsi versée aux régions en remplacement de la suppression des frais de gestion de la taxe d'habitation (292,7 M€, consommés en 2021 et 2022). Trois dotations de compensation résultent de la réduction des taxes additionnelles (cotisation foncière des entreprises) et de TFPB (taxe foncière sur les propriétés bâties) des établissements industriels (19,2 M€, consommés en 2021 et 2022).

En 2022, de nouvelles dotations ont été créées. L'impact de la réforme des impôts de production sur le dispositif de compensation péréqué (DCP) a entraîné la création d'une dotation spécifique pour les départements (51,6 M€), majorant les crédits de la DGD (dotation générale de décentralisation) des départements. La DGD des régions a été abondée (à hauteur de 107 M€) pour compenser la baisse des frais de gestion de CVAE et de CFE.

Une dotation exceptionnelle a par ailleurs été mise en place pour compenser la perte de recettes liée à la réforme de la taxe d'habitation, pour les communes membres d'un syndicat à

contributions fiscalisées (91,3 M€ consommés en 2022). Enfin, une dotation pérenne de compensation de la taxe d'habitation (9,7 M€) a été créée en faveur des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou des communes ayant institué la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

### **L'impact limité des mesures exceptionnelles de soutien, de relance et de résilience**

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* a donné lieu à la mise en place de mesures de soutien aux collectivités, lors de la crise sanitaire, pour partie intégrées au plan de relance. Certains dispositifs étaient limités à 2020 et/ou 2021 (contribution de l'État aux achats de masques des collectivités et l'abondement du fonds de stabilisation des départements). L'arrivée à leur terme des mesures a entraîné une diminution des AE à hauteur de 676 M€ et des CP à hauteur de 273 M€. La consommation des crédits s'est élevée, en 2022, à 10 M€ en AE et 199 M€ en CP.

La totalité des AE au titre de la DSIL exceptionnelle a été engagée en 2020 et 2021. Les dépenses de CP se sont élevées à 158 M€ en 2021 et ont progressé en 2022 pour atteindre 184 M€ (+26 M€).

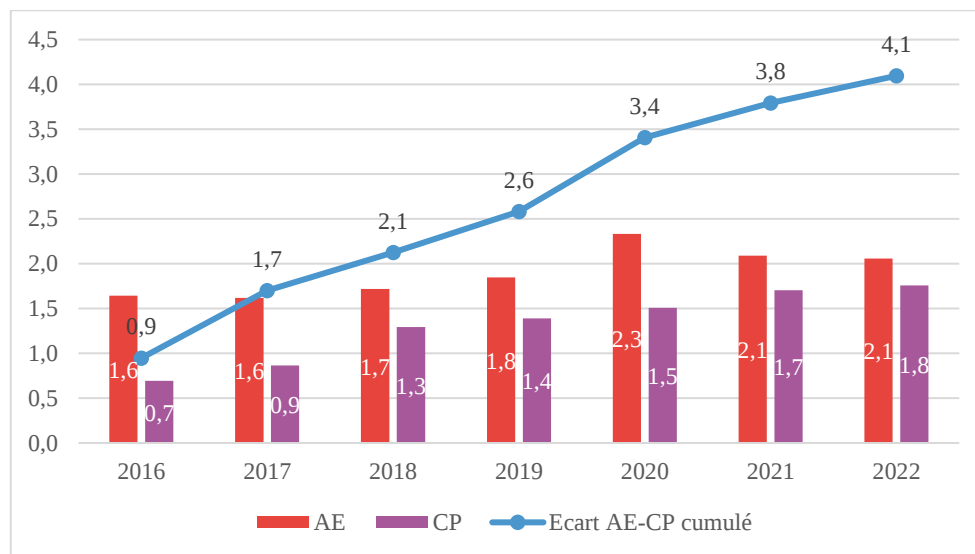
En 2021, la DGD relative aux bibliothèques a fait l'objet d'un transfert de 30 M€ en AE et de 15 M€ en CP, du programme 363 – *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* vers le programme 119. Fin 2021, 15 M€ avaient été consommés en AE et CP au titre de cet abondement et 15 M€ d'AE ont été reportés sur 2022. La DGD a été abondée par un transfert entrant de 15 M€ en CP. Les crédits ont été intégralement consommés sur l'exercice 2022.

Une seule mesure relative à l'inflation est portée par la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Une dotation exceptionnelle a été ouverte en LFR2, au profit de la collectivité territoriale de Corse, afin de contribuer au financement des délégations de service public maritime et aérienne, dans le contexte de forte inflation (33 M€ en AE et CP).

### **Les dotations de soutien à l'investissement : une dégradation des restes à payer et une amélioration progressive de la démarche de performance**

Le programme 119 comprend plusieurs dotations destinées à soutenir l'investissement public local. La nature même de ces dotations conduit à un décalage temporel entre la consommation des AE, au lancement des projets, et des CP, à mesure de leur réalisation. Sur la période 2016-2022, les consommations cumulées d'AE et de CP se sont respectivement élevées à 13,3 Md€ et 9,2 Md€, conduisant à un reste à payer de 4,1 Md€ à fin 2022.

**Graphique n° 2 : consommation de crédits des dotations à l'investissement sur la période 2016-2022 (AE et CP en Md€)**



Source : Cour des comptes

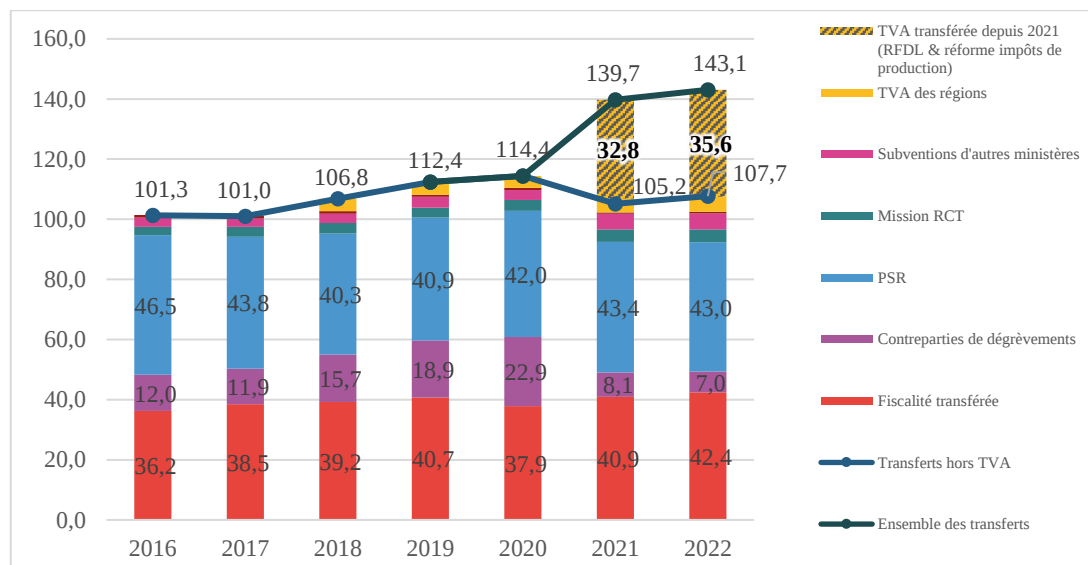
Compte tenu du montant croissant des restes à payer, la fiabilisation des besoins de crédits de paiement doit encore être améliorée.

### **Des montants modestes au regard de l'ensemble des transferts de l'État aux collectivités, dont la lisibilité doit être améliorée**

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales regroupent une grande diversité de dispositifs de financement, dont une partie seulement relève de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

L'ensemble des transferts de l'État aux collectivités, fractions de TVA incluses, s'est élevé à 143,1 Md€ en 2022, soit une hausse de 2,4 % par rapport à 2021 (+ 3,4 Md€).

**Graphique n° 3 : ensemble des transferts de l'État aux collectivités territoriales entre 2016 et 2022 (CP, en Md€)**



Sources : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Dans son rapport public thématique de novembre 2020 « Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance », la Cour a préconisé de « rassembler dans une nouvelle mission budgétaire l'ensemble des concours de toute nature de l'État aux collectivités territoriales (crédits budgétaires, prélèvements sur recettes, fiscalité affectée...) et faire de l'examen de cette mission le cadre de discussion des finances locales devant le Parlement.

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a modifié les dispositions de l'article 52 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances afin de prévoir que les projets de loi de finances annuels sont accompagnés d'un rapport portant sur la situation des finances locales et que ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Cette obligation nouvelle a été appliquée pour la première fois au PLF 2023. Le rapport communiqué au Parlement à l'appui du PLF a donné lieu à un débat, à l'Assemblée nationale le 14 octobre 2022 et au Sénat le 18 octobre 2022.

L'ensemble des transferts financiers de l'État au bénéfice des collectivités territoriales pourrait être regroupé au sein d'une nouvelle mission budgétaire.

Par ailleurs, il convient de renforcer la lisibilité et l'exhaustivité des flux financiers concernés, notamment en intégrant l'ensemble des fractions de TVA à leur présentation, comme le fait le graphique n° 4 *supra*.



## Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation réitérée) : Appliquer la réserve de précaution à 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 (DGCL – DB).
2. (Recommandation réitérée) : Fiabiliser les prévisions de besoins de crédits de paiement relatifs aux dotations d'investissement (DETR, DSIL, DPV et DSID) (DGCL).
3. (Recommandation réitérée) : Poursuivre l'amélioration de la démarche de performance relative aux concours de l'État à l'investissement local dans les PAP et les RAP pour qu'elle mesure la cohérence de la stratégie d'aide de l'État aux acteurs locaux et évalue l'impact des projets aidés en termes de développement local (DGCL).
4. (Recommandation réitérée) : Regrouper les crédits de fonctionnement et d'investissement propres de la direction générale des collectivités locales, y compris ceux du comité des finances locales et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales au programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (DGCL).
5. (Recommandation réitérée) : Supprimer le taux réduit de 10 % de TVA applicable aux prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale (DGFIP).
6. (Recommandation reformulée) : Regrouper les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans une mission budgétaire dédiée et améliorer la lisibilité ainsi que l'exhaustivité de l'ensemble des flux financiers dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances (DB – DGCL).



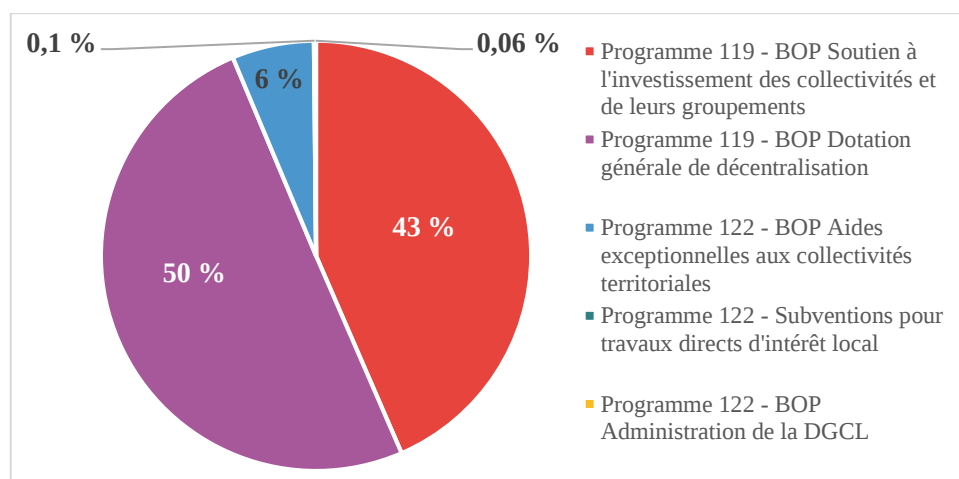
## Introduction

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* regroupe plusieurs concours relevant presque exclusivement de dépenses d'intervention. Elles se compose de deux programmes, d'inégale importance sur le plan budgétaire.

Le programme 119 – *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, qui représente plus de 90 % du montant de la mission, comprend principalement des dispositifs de soutien à l'investissement des collectivités ainsi que les crédits relatifs à la dotation générale de décentralisation.

Le programme 122 – *Concours spécifiques et administration du ministère de l'intérieur* est majoritairement constitué de dotations exceptionnelles aux collectivités territoriales, notamment d'outre-mer.

**Graphique n° 4 : répartition par programme et par BOP de l'exécution des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* en 2022 (CP)**



Source : Cour des comptes – Données DGCL

En 2022, les dépenses de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* se sont élevées à 4 616 M€ en AE et 4 261 M€ en CP, soit respectivement – 0,6 % (- 29 M€) et + 1,7 % (+ 72 M€) par rapport à 2021.

Les dépenses en AE sur le programme 119 ont diminué (- 74 M€) en raison de l'extinction de dispositifs de soutien et de l'engagement de la totalité des crédits de la DSIL exceptionnelle sur les exercices 2020 et 2021 (- 676 M€). L'arrivée à terme des mesures de soutien a entraîné une diminution de 273 M€ de CP. Les réformes de la fiscalité locale et des impôts de production mises en œuvre à compter de 2021 ont encore une incidence sur l'exécution 2022, du fait de la création de plusieurs dotations (+ 260 M€ consommés en AE et CP). La progression tendancielle des dotations d'investissement de droit commun concourt également à la dynamique de consommation des CP (+ 24 M€).

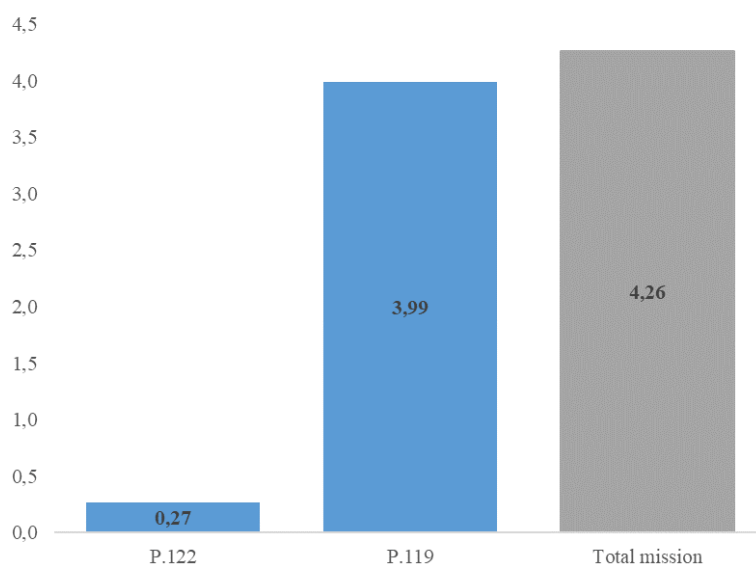
S'agissant du programme 122, la hausse d'AE et de CP en 2022 (+ 45 M€ et + 69 M€) est principalement la conséquence de la tempête Alex d'octobre 2020, qui a conduit l'État à soutenir les collectivités concernées et d'une mesure visant à atténuer l'impact de l'inflation pour la collectivité territoriale de Corse.

### **Mission relations avec les collectivités territoriales**

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

**Programme 122– Concours spécifiques et administration (ministère de l'intérieur)**

**Graphique n° 5 : mission *Relations avec les collectivités territoriales* - exécution 2022 (CP, en Md€)**



Source : Cour des comptes, à partir de données Chorus

# Chapitre I

## Analyse de l'exécution budgétaire

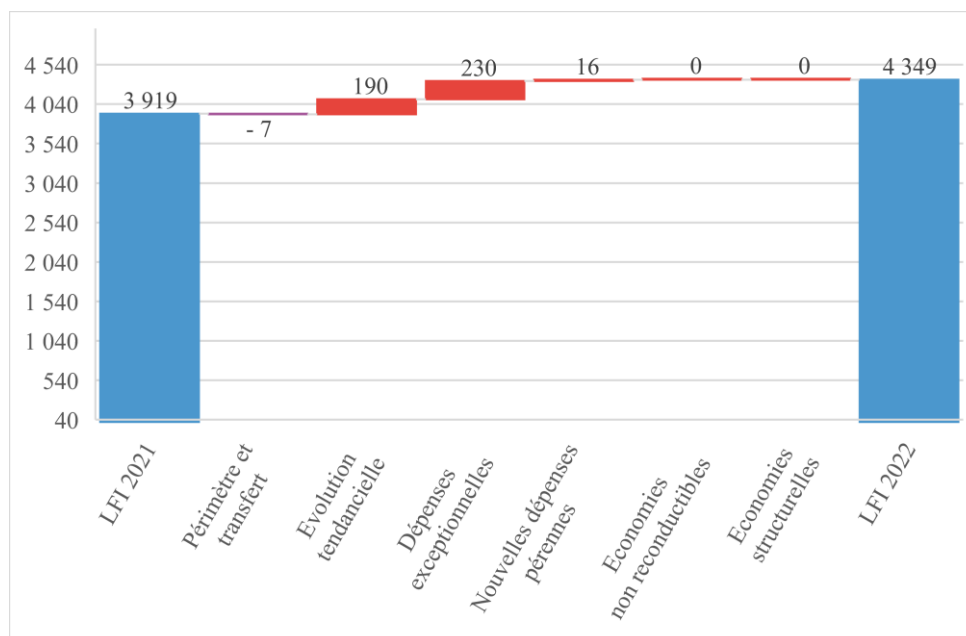
### I - Une nouvelle augmentation des crédits en loi de finances initiale

Dans la loi de finances initiale (LFI) 2022, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) ont progressé de 430 M€ par rapport à la LFI 2021, pour atteindre 4 349 M€. Cette augmentation résulte essentiellement des évolutions tendancielles (+ 190 M€) et de mesures nouvelles (+ 246 M€). Les mesures de périmètre n'ont qu'une incidence limitée.

**Tableau n° 1 : la programmation initiale des crédits en 2022 (CP)**

| (CP en M€)  | LFI 2021 | Mesures de périmètre et de transfert | Tendanciel | Mesures nouvelles | LFI 2022 | Écart (M€) | Écart (%) |
|-------------|----------|--------------------------------------|------------|-------------------|----------|------------|-----------|
| P119        | 3 727    | -7                                   | 179        | 214               | 4 113    | 386        | 10,4 %    |
| P122        | 192      | 0                                    | 11         | 33                | 236      | 44         | 22,7 %    |
| Mission RCT | 3 919    | -7                                   | 190        | 246               | 4 349    | 430        | 11,0 %    |

Source : Cour des comptes, d'après des données DB et DGCL

**Graphique n° 6 : construction de la LFI 2022 (CP, en Md€)**

Source : Cour des comptes

### **A - Des mesures de périmètre et de transfert limitées**

En 2022, les mesures de périmètre relatives à la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont porté sur un montant limité (7,1 M€ en CP).

Sur le programme 119, 7,15 M€, issus d'un reliquat exceptionnel restant à consommer sur les fonds européens, ont été transférés au programme 112 – *Impulsion et coordination des politiques d'aménagement du territoire* au profit de projets de la région Hauts-de-France et de la ville de Toulon.

Dans un sens opposé, 48 300 € ont été transférés du programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, vers le programme 122, dans le cadre de la rationalisation des effectifs du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL).

### **B - Une hypothèse d'évolution tendancielle liée aux échéanciers des dotations de soutien à l'investissement**

La loi de finances initiale pour 2022 repose sur une hypothèse de progression tendancielle de + 190,4 M€ en CP.

L'évolution tendancielle en CP sur le programme 119 (+179 M€) traduit essentiellement l'actualisation des échéanciers des dotations de soutien à l'investissement local (+ 173,1 M€). De manière accessoire, elle concerne également la dotation pour titres sécurisés (+ 2,3 M€), la dotation de compensation de la réduction des taxes additionnelles de CFE et TFPB (+ 2,2 M€) et les dotations générales de décentralisation (+ 1,7 M€)

La variation tendancielle nette sur le programme 122 est estimée à + 11,1 M€ en CP par rapport à la LFI pour 2021. La DSEC (dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques et

géologiques) a progressé de 18,5 M€ au motif de la tempête Alex. La DGC (dotation globale de compensation) de la Nouvelle-Calédonie a également augmenté (0,7 M€). Dans un sens opposé, l'enveloppe des travaux divers d'intérêt local a baissé de 4,6 M€ et la dotation pour frais de garde de 3,5 M€.

### **C - Des mesures nouvelles résultant encore des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production**

Les mesures nouvelles (246,4 M€ en CP) concernent principalement le programme 119 (213,9 M€).

Au titre des mesures ponctuelles, la DSIL de droit commun a fait l'objet d'un abondement exceptionnel, provenant d'un reliquat de fonds européen (FEDER) non consommé, au titre des programmations antérieures à 2014 : 337 M€ en AE et 25 M€ en CP. 107 M€ en AE et CP étaient prévus pour les régions afin de compenser la baisse des frais de gestion au titre de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). 51,6 M€ en AE et CP étaient attribués aux départements pour compenser la baisse des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), au titre du dispositif de compensation péréquée (DCP). 254 M€ en AE et 6 M€ en CP étaient consacrés au plan « Marseille en grand », au titre du programme de rénovation de 174 écoles de la ville de Marseille ; le montant en AE correspond à la subvention de l'État au profit de la société chargée du pilotage et de la réalisation des opérations. Par ailleurs, une dotation exceptionnelle d'investissement était prévue pour le département de Seine-Saint-Denis (20 M€ en AE et 10 M€ en CP).

Une seule mesure nouvelle a un caractère pérenne. La dotation budgétaire de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité a été réformée et s'intitule désormais « dotation de soutien pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales ». Elle a été abondée de 14,3 M€ en LFI 2022.

Sur le programme 122 (32,5 M€ de mesures nouvelles en CP), 66,1 M€ d'AE et 30,8 M€ de CP supplémentaires ont été prévus afin de porter à 150 M€ le fonds de soutien pour les collectivités territoriales victimes de la tempête Alex<sup>1</sup>. Par ailleurs, les crédits de la DGCL ont été majorés de 1,5 M€ en CP (dont 1 M€ au titre des crédits informatiques et 0,5 M€ pour la carte des maires). Enfin, la DGC de Saint-Martin a progressé de 0,2 M€, au titre de la revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

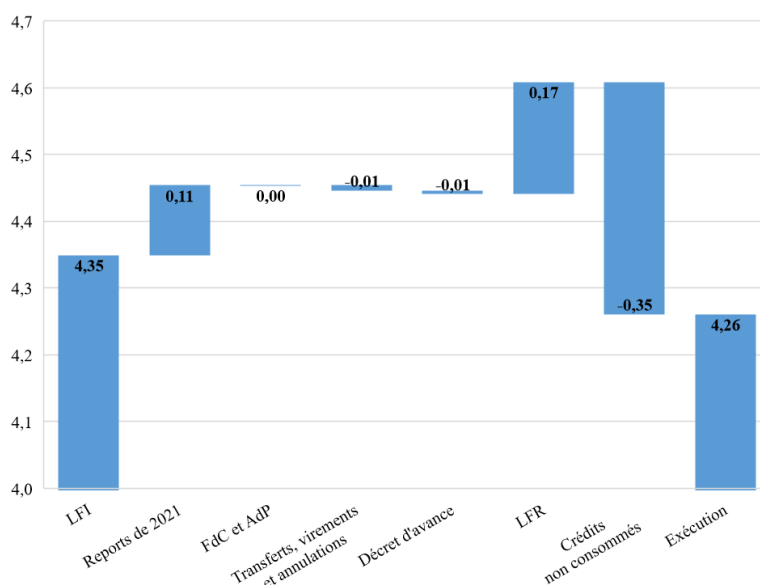
---

<sup>1</sup> Fonds créé par la loi de finances rectificative du 19 juillet 2021.

## II - Une gestion marquée par une sous-consommation des crédits

Les crédits consommés sont inférieurs aux crédits ouverts en loi de finances initiale et a fortiori aux crédits disponibles, qui intègrent également des reports de crédits de 2021 et des ouvertures de crédits supplémentaires par des lois de finances rectificatives.

**Graphique n° 7 : des crédits initiaux aux crédits consommés (CP, en Md€)**



Source : Cour des comptes

### A - Le caractère non mobilisable de la réserve de précaution

En 2022, le montant de la réserve initiale s'est élevé à 190,3 M€ en AE et à 166,9 M€ en CP, dont 180,0 M€ en AE et 158,2 M€ en CP pour le seul programme 119.

Sur le programme 119, le montant de la réserve est inférieur au taux réglementaire de 4 % (3,9 % des crédits en AE et 3,8 % des crédits en CP), en raison de l'exclusion de l'assiette de la réserve de mesures nouvelles : les dotations de compensation créées au profit des départements (baisse du dispositif de compensation péréquée – DCP) et des régions (baisse des frais de gestion), dans le cadre de la réforme des impôts de production.

**Tableau n° 2 : mise en réserve initiale**

| (en M€)          | Programme 119 |       | Programme 122 |     | Mission RCT |       |
|------------------|---------------|-------|---------------|-----|-------------|-------|
|                  | AE            | CP    | AE            | CP  | AE          | CP    |
| LFI 2022         | 4 657         | 4 113 | 259           | 236 | 4 916       | 4 349 |
| Réserve initiale | 180           | 158   | 10            | 9   | 190         | 167   |
| Utilisation      | 180           | 158   | 10            | 9   | 190         | 167   |

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGCL

Sur le programme 119, le niveau de la réserve positionné sur les dotations d'investissement représente 59 % du montant total de la réserve en AE et 53 % en CP.

Plus de la moitié de la dotation générale de décentralisation des communes est mise en réserve. Ainsi, la réserve positionnée sur la DGD représente 41 % en AE et 47 % en CP du montant total de la réserve du programme, soit une part moindre que celle constatée en 2021 (47 % en AE et 50 % en CP).

Sur le programme 122, la mise en réserve concerne toutes les lignes. Elle représente 4 % de la base taxable, déduction faite des 18,5 M€ de CP supplémentaires inscrits au titre de la DESC, dans le cadre de la tempête Alex. Les crédits prévus pour la carte des maires et les projets informatiques ont été exonérés de gels.

La mise en réserve initiale a donc de nouveau porté sur des dépenses correspondant à des transferts de compétences, alors même que l'article 72-2 de la Constitution impose une compensation intégrale de tout transfert de compétences aux collectivités locales. Dès le stade de la programmation, le dégel intégral de la réserve initiale des programmes 119 et 122 était prévu. La mise en réserve initiale ne présente donc pas un caractère « pleinement mobilisable ».

Dans les notes d'analyse budgétaire des années précédentes, la Cour a recommandé d'appliquer la réserve de précaution à un périmètre pertinent de crédits au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* afin de ne pas avoir chaque année à décider son dégel sur les dotations juridiquement dues aux collectivités.

La réserve de précaution étant toujours calculée sur une assiette incluant les dotations juridiquement dues aux collectivités, la Cour reconduit sa recommandation.

La DB souscrit à la recommandation de la Cour et précise qu'il conviendra de réduire la part de la mise en réserve positionnée sur les dotations constitutionnellement dues.

La DGCL partage également cette recommandation. Mais, si le gel issu du montant des dotations constitutionnellement dues était porté par les dotations d'investissement, cela réduirait les marges de manœuvre du gestionnaire du programme.

## **B - Des reports de crédits en diminution**

Les reports de crédits 2021 sur l'exercice 2022 se sont élevés à 111,9 M€ en AE et à 105,0 M€ en CP, ce qui marque une nette diminution par rapport à ceux de 2020 à 2021 (soit 615 M€ en AE et 131 M€ en CP). La plupart des crédits disponibles fin 2021 ont été reportés à 2022.

**Tableau n° 3 : reports de crédits 2021 sur l'exercice 2022**

| (en M€)                      | Programme 119 |    | Programme 122 |    | Total mission RCT |     |
|------------------------------|---------------|----|---------------|----|-------------------|-----|
|                              | AE            | CP | AE            | CP | AE                | CP  |
| Crédits disponibles fin 2021 | 20            | 34 | 101           | 99 | 121               | 133 |
| Reports sur 2022             | 16            | 7  | 96            | 98 | 112               | 105 |

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Sur le programme 119, les reports se sont élevés à 16,1 M€ en AE et à 6,8 M€ en CP, soit 0,35 % des AE et 0,17 % des CP ouverts en loi de finances initiale pour 2022, bien en-deçà du seuil de 3 % des crédits ouverts en LFI<sup>2</sup>. En 2021, les reports avaient été déplafonnés pour les mesures de soutien aux collectivités (fonds de stabilisation des départements et DSIL exceptionnelle). En AE, les reports concernent essentiellement la DGD bibliothèques (15 M€). En CP, les reports concernent des reliquats de dotations d'investissement non consommés en 2021.

Sur le programme 122, 95,8 M€ d'AE et 98,2 M€ de CP ont été reportés, soit 36,9 % et 41,7 % des crédits initiaux. Les reports avaient été déplafonnés par l'article 65 de la LFI, compte tenu des besoins importants restant à couvrir, liés à l'indemnisation des collectivités, à la suite du passage de la tempête Alex. Un report de 53,3 M€ en AE et 58,1 M€ en CP concerne la contribution du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) au financement d'actions d'urgence, de première nécessité et de remise en état, à la suite du passage de la tempête Alex. La DSEC a fait l'objet d'un report de 7,5 M€ en AE et de 21,1 M€ en CP. En outre, 34,7 M€ en AE et 10,5 M€ en CP sont reportés au titre du fonds de reconstruction – tempête Alex.

## **C - Des mesures nouvelles adoptées dans le cadre des lois de finances rectificatives**

Les lois de finances rectificatives<sup>3</sup> ont abondé les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* à hauteur de 87 M€ en AE et de 167 M€ en CP.

<sup>2</sup> Article 15 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>3</sup> Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 (LFR1) et loi n° 2022-1499 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 de finances rectificative pour 2022 (LFR2).

**Tableau n° 4 : crédits ouverts en lois de finances rectificatives**

| (en M€)                                                                                           | Programme 119 |       | Programme 122 |       | Mission RCT |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------|---------------|-------|-------------|-------|
|                                                                                                   | AE            | CP    | AE            | CP    | AE          | CP    |
| LFI 2022                                                                                          | 4 657         | 4 113 | 259,3         | 235,6 | 4 917       | 4 349 |
| LFR                                                                                               | 41            | 121   | 46,1          | 46,1  | 87,1        | 167,1 |
| Dotation pour titres sécurisés                                                                    | 14            | 14    | 0             | 0     | 14          | 14    |
| Dotations de compensation en matière de fiscalité locale                                          | 107           | 107   | 0             | 0     | 107         | 107   |
| Dotation exceptionnelle au profit de la collectivité territoriale de Corse                        | 0             | 0     | 33            | 33    | 33          | 33    |
| Aides exceptionnelles aux communes - centres municipaux de santé                                  | 0             | 0     | 8             | 8     | 8           | 8     |
| Rétablissement de crédits annulés dans le cadre du décret d'avance (reconstitution de la réserve) | 0             | 0     | 5,1           | 5,1   | 5,1         | 5,1   |
| Annulation de crédits mis en réserve                                                              | -80           | 0     | 0             | 0     | -80         | 0     |

Source : Cour des comptes, d'après des données DGCL

Sur le programme 119, les ouvertures de crédits se sont élevées à 41 M€ en AE et à 121 M€ en CP. La dotation pour titres sécurisés a été abondée à hauteur de 14 M€, compte tenu du surcroît d'activité liée à l'établissement des documents officiels. Dans le prolongement des dotations instaurées en LFI 2021, dans le cadre du « pacte productif », deux nouvelles dotations ont été créées :

- une dotation exceptionnelle de 97 M€ pour compenser la perte de recettes liée à la réforme de la taxe d'habitation, pour les communes membres en 2017 d'un syndicat à contributions fiscalisées<sup>4</sup> ;
- une dotation pérenne de 10 M€, en faveur des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou des communes ayant institué la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi).

Par ailleurs, 80 M€ d'AE mises en réserve ont été annulées.

Sur le programme 122, 46,1 M€ en AE et en CP ont été ouverts par les lois de finances rectificatives au titre de mesures de soutien exceptionnelles au profit des collectivités :

- 33 M€ au profit de la collectivité territoriale de Corse, afin de contribuer au financement des délégations de service public maritime et aérien, dans le contexte d'inflation ;
- 8 M€ au profit des communes, en vue de contribuer à la revalorisation des personnels employés dans les centres municipaux de santé.

Enfin, la LFR1 a permis de reconstituer la réserve de précaution, à hauteur des crédits annulés dans le cadre du décret d'avance (5,1 M€).

<sup>4</sup> Majoration tirant les conséquences de la décision n° 2021-982 QPC du 17 mars 2022 du Conseil constitutionnel.

## D - Des mouvements de gestion limités

Le programme 119 a fait l'objet d'un décret de transfert de crédits<sup>5</sup>, qui a annulé 8 M€ en CP. La DGD « bibliothèques » a été abondée de 15 M€ de CP. 23 M€ de CP ont été prélevés sur la DSIL exceptionnelle au profit du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*.

Le programme 122 a fait l'objet d'une attribution de produits, d'un montant de 0,14 M€ en AE et CP, pour le fonctionnement du Comité des finances locales, du Conseil national d'évolution des normes et de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les crédits alloués constituent des préciputs sur le prélèvement sur recettes (PSR) « dotation globale de fonctionnement ».

Sur les crédits mis en réserve, sur le programme 122, 5,1 M€ en AE et en CP ont été annulés par décret d'avance<sup>6</sup>, afin de permettre le financement des mesures annoncées par le Gouvernement dans le cadre du déploiement du plan de résilience.

## E - Une dégradation des taux d'exécution

Les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont été consommés à hauteur de 4 616 M€ en AE et 4 261 M€ en CP, soit respectivement 90 % et 92 % des crédits disponibles. Ces taux d'exécution sont inférieurs à ceux de 2021 (94 % en AE et 97 % en CP).

**Tableau n° 5 : consommation des crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales**

| En M€                            | Programme 119 |              | Programme 122 |            | Mission RCT  |              |
|----------------------------------|---------------|--------------|---------------|------------|--------------|--------------|
|                                  | AE            | CP           | AE            | CP         | AE           | CP           |
| LFI                              | 4 657         | 4 113        | 259           | 236        | 4 917        | 4 349        |
| LFR                              | 41            | 121          | 46            | 46         | 87           | 167          |
| Reports                          | 16            | 7            | 96            | 98         | 112          | 105          |
| Autres mouvements                | 0             | -8           | -5            | -5         | -5           | -13          |
| <b>Total des crédits ouverts</b> | <b>4 715</b>  | <b>4 233</b> | <b>396</b>    | <b>375</b> | <b>5 111</b> | <b>4 608</b> |
| Crédits disponibles              | 4 715         | 4 233        | 396           | 375        | 5 111        | 4 608        |
| Crédits consommés                | 4 293         | 3 991        | 322           | 269        | 4 616        | 4 261        |
| en % des crédits disponibles     | 91 %          | 94 %         | 81 %          | 72 %       | 90 %         | 92 %         |
| Crédits non consommés            | 421           | 242          | 74            | 105        | 495          | 348          |

Source : Cour des comptes, d'après des données DGCL

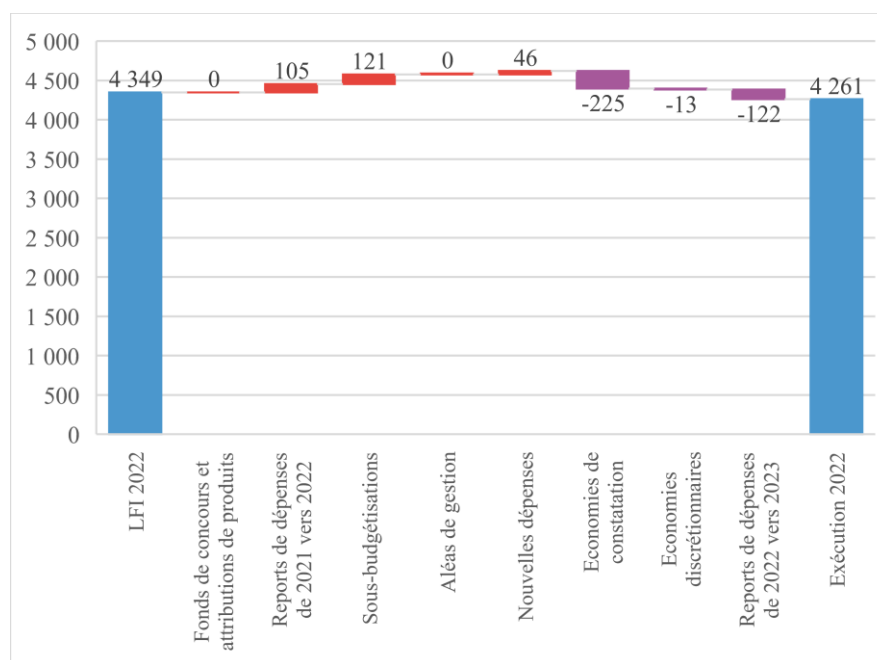
La sous-consommation des AE, sur le programme 119, concerne principalement le plan Marseille en grand (253 M€), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR, à hauteur de 84,6 M€), la DSIL classique (35,9 M€), la dotation pour titres sécurisés (20 M€) et la dotation pour la Seine-Saint-Denis (10 M€). Sur le programme 122, les sous-consommations d'AE ont notamment porté sur les crédits relatifs aux conséquences de la tempête Alex

<sup>5</sup> Décret n° 2022-415 du 23 mars 2022.

<sup>6</sup> Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022.

(11,8 M€ sur le fonds de concours FSUE et 7,1 M€ sur le fonds de reconstruction) et 8 M€ au titre de l'aide exceptionnelle aux communes pour les centres municipaux de santé.

**Graphique n° 8 : écart entre la LFI 2022 et la consommation de crédits en exécution (CP, en M€)**



Source : Cour des comptes, d'après des données DGCL

Les 242 M€ de sous-consommation de CP sur le programme 119 concernent principalement les dotations de soutien à l'investissement : 69,0 M€ sur la DSIL exceptionnelle, 51,4 M€ sur la DSIL classique, 43,5 M€ sur la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), 24,2 M€ sur la DETR, 23,3 M€ sur la DPV (dotation politique de la ville) et 20,3 M€ sur la dotation pour titres sécurisés. La sous-consommation des CP sur le programme 122 concerne essentiellement les crédits relatifs aux conséquences de la tempête Alex (69,4 M€) et l'aide exceptionnelle aux communes pour les centres municipaux de santé (8 M€).

### III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

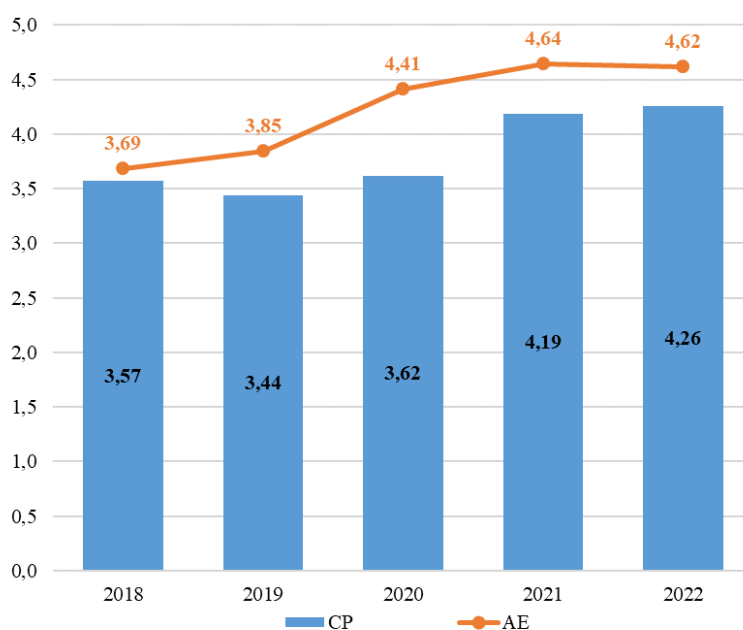
#### Précisions méthodologiques

L'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* se fonde sur les données issues de Chorus.

Elles diffèrent de celles présentées par la Direction générale des collectivités locales (DGCL). Cette dernière a procédé à des corrections pour prendre en compte des erreurs d'imputations comptables et neutraliser des montants négatifs de minorations d'autorisations d'engagement (AE), correspondant à des engagements juridiques passés lors d'exercices antérieurs.

L'exécution des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* s'est élevée à 4,62 Md€ en AE et à 4,26 Md€ en CP, soit respectivement - 0,6 % (- 29 M€) et + 1,7 % (+ 72 M€) par rapport à 2021.

**Graphique n° 9 : exécution 2018-2022 (Md€)**



Source : Cour des comptes

Sur le programme 119, les AE ont diminué de 74 M€ (- 1,7 %), tandis que les CP ont progressé de 4 M€ par rapport à 2021 (+ 0,1 %).

La réforme de la fiscalité locale et des impôts de production a entraîné la création de plusieurs dotations :

- 107 M€ pour les régions visant à compenser l'impact pour 2022 de la suppression de la part régionale de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la baisse de 50 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des établissements industriels prévue par la loi de finances pour 2021 sur les frais de gestion de CVAE et de cotisation foncière des entreprises (CFE) ;

- 51,6 M€ pour les départements afin de compenser les pertes sur le dispositif de compensation péréquée (DCP) en raison de la réforme des impôts de production ;
- 95,7 M€ au titre du coefficient correcteur de la réforme de la taxe d'habitation pour les communes membres en 2017 d'un syndicat à contributions fiscalisées ;
- 9,7 M€ pour les collectivités (EPCI ou communes) ayant institué la taxe Gemapi.

L'arrivée à leur terme de certaines mesures de soutien et de relance a entraîné une diminution des AE à hauteur de 676 M€, ainsi que des CP à hauteur de 273 M€. La totalité des AE de la DSIL exceptionnelle ont été consommées en 2020 et 2021. Le concours de l'État pour l'acquisition de masques s'est éteint en 2022. Réactivé ponctuellement pendant la crise sanitaire, le fonds de stabilisation des départements a cessé de l'être en 2022.

Les dotations classiques d'investissement ont fait l'objet d'une consommation plus élevée d'AE (+ 350 M€) et de CP (+ 24 M€). La forte augmentation de consommation d'AE résulte de l'abondement exceptionnel de DSIL (reliquat de fonds européens).

S'agissant du programme 122, les consommations d'AE et de CP progressent respectivement de 16 % (+ 45 M€) et 34 % (+ 69 M€), pour atteindre 322 M€ et 269 M€, en 2022.

Cette augmentation s'explique notamment par la consommation importante pour la première année, des crédits du fonds de reconstruction pour la tempête Alex (+ 93,7 M€ en AE et + 31,6 M€ en CP). La dotation exceptionnelle au profit de la Corse a par ailleurs été intégralement consommée en 2022 (33 M€). Les crédits consacrés au fonctionnement de la DGCL (2,6 M€) ont doublé en 2022.

## IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

### A - L'augmentation continue des restes à payer des AE consommées

Fin 2022, les restes à payer sur AE consommées ont atteint 5,92 Md€, contre 5,56 Md€, soit une augmentation de 0,35 Md€ ou 6,4 %.

Cette progression concerne les deux programmes : + 302 M€ sur le programme 119 et + 52 M€ sur le programme 122.

**Tableau n° 6 : restes à payer au 31 décembre 2022**

| (en M€)       | Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2021<br>(1) | AE consommés 2022<br>(2) | CP consommés 2022<br>(3) | Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2022<br>(4) = (1)+(2)-(3) | Variation<br>(5) = (4)-(1) |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Mission RCT   | 5 563                                                                                  | 4 616                    | 4 261                    | 5 918                                                                         | 355                        |
| Programme 119 | 5 365                                                                                  | 4 293                    | 3 991                    | 5 668                                                                         | 302                        |
| Programme 122 | 198                                                                                    | 322                      | 269                      | 250                                                                           | 53                         |

Source : Cour des comptes

La trajectoire ascendante des restes à payer sur le programme 119 est constatée depuis plusieurs exercices : 3,5 Md€ au 31 décembre 2017, 3,7 Md€ au 31 décembre 2018, 4,2 Md€ au 31 décembre 2019, 5,0 Md€ au 31 décembre 2020, 5,4 Md€ en 2021.

Elle résulte des dotations de soutien à l'investissement local, gérées de manière différenciée en AE et en CP, dont les crédits sont respectivement consommés au lancement des projets et à mesure de leur réalisation. La réforme de la DSID, prévue par la loi de finances pour 2022, entraîne une augmentation du montant des restes à réaliser des dotations d'investissement, puisque la part « péréquation », gérée en AE=CP, est intégrée à la part « projets », dont les AE et CP sont gérées de manière différenciée. En 2022, l'augmentation des restes à payer des dotations d'investissement s'explique également par l'abondement exceptionnel dont a fait l'objet la DSIL.

## B - Des reports de crédits de 2022 sur 2023 en nette augmentation

Les reports de crédits demandés de 2022 à 2023 s'élèvent à 322 M€ en AE et à 122 M€ en CP. Ces montants sont supérieurs à ceux effectués de 2021 à 2022 (112 M€ en AE, 105 M€ en CP).

**Tableau n° 7 : reports de crédits de 2022 sur 2023**

| (en M€)            | AE           | CP           |
|--------------------|--------------|--------------|
| <b>Mission RCT</b> | <b>322,3</b> | <b>121,7</b> |
| Programme 119      | 284,3        | 26,2         |
| Programme 122      | 38,0         | 95,5         |

Source : DGCL

Les reports demandés pour le programme 119 s'élèvent à 284,3 M€ en AE et à 26,2 M€ en CP. Ce montant se situe sous le seuil des 3 % des crédits ouverts en LFI. Ils concernent le plan Marseille en grand (253 M€ en AE et 5 M€ en CP). Le versement des crédits était conditionné à la signature d'une convention de gestion qui n'a pas été conclue en 2022. Des reports sont demandés au titre de la dotation pour titres sécurisés (20 M€ en AE et CP). 10 M€ font l'objet d'une demande de report concernant le plan d'action pour l'attractivité de la Seine-Saint-Denis.

Les reports demandés pour le programme 122 s'élèvent à 38 M€ d'AE et à 95,5 M€ de CP. Les montants dépassent la limite globale de 3 %. Toutefois, les reports ont été déplafonnés par l'article 40 de la LFI 2023 afin d'assurer la pleine disponibilité des crédits nécessaires à l'indemnisation des collectivités, à la suite de la tempête Alex : FSUE (11,8 M€ en AE et 45,2 M€ en CP), DSEC (10,0 M€ en AE et 14,5 M€ en CP) et fonds de reconstruction pour la tempête Alex (7,1 M€ en AE et 9,7 M€ en CP). Les crédits relatifs aux centres municipaux de santé ont fait l'objet d'une demande de report pour l'intégralité de leur montant, les modalités de versement et de répartition n'ayant pas été définies en 2022. D'autres demandes de reports concernent les crédits propres de la DGCL (1,1 M€ en AE et 1,3 M€) ; elles représentent plus de la moitié des crédits ouverts en LFI 2022.

## V - L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement

Les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont tous été cotés comme n'ayant pas d'impact sur l'environnement, dans le cadre du premier exercice de budgétisation environnementale, au motif de la liberté d'emploi de ces crédits par les collectivités. Or, une partie des crédits contribue au financement de dépenses environnementales. C'est notamment le cas de certaines dotations de l'État à l'investissement local.

Dans le rapport sur l'impact environnemental du budget d'État annexé au projet de loi de finances pour 2022, l'action relative à la DSIL exceptionnelle est cotée favorablement sur les six axes. En effet, les crédits sont fléchés sur la résilience sanitaire des collectivités territoriales, la rénovation du patrimoine public et la transition écologique.

En 2023, le champ des actions cotées favorablement s'élargira à une partie des crédits relatifs à la DSIL classique (25 %). La DSIL finance des projets relevant de six grandes priorités d'investissement, dont la transition écologique. En 2021, la dimension environnementale dans la réalisation des projets concerne plus de 35 % de l'enveloppe totale consommée au titre de la DSIL<sup>7</sup>. L'objectif de 25 % semble donc prudent.

Cette démarche reste à étendre à l'ensemble des dotations de soutien à l'investissement local.

---

### RECOMMANDATION

---

*La Cour réitère la recommandation suivante :*

1. *appliquer la réserve de précaution à 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 (DGCL – DB).*
- 

---

<sup>7</sup> Note *Analyses thématiques de l'utilisation de la DSIL et de la DETR en 2021*, ministères de la transition écologique, des collectivités locales et de l'intérieur.



## Chapitre II

### Points d'attention par programme

#### I - Programme n°119 - *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*

##### A - Des dépenses discrétionnaires en progression

Le périmètre des dépenses discrétionnaires du programme 119 s'est élargi en 2022. Aux dotations d'investissement de droit commun (DETR, DPV, DSIL classique et part « projet » de la DSID) et de la DSIL exceptionnelle, sont venus s'ajouter le plan Marseille en grand et la dotation exceptionnelle d'investissement au profit de la Seine-Saint-Denis.

**Tableau n° 8 : dépenses discrétionnaires et de guichet du programme 119**

|                           | AE    |       |           | CP    |       |           |
|---------------------------|-------|-------|-----------|-------|-------|-----------|
|                           | 2021  | 2022  | 2022-2021 | 2021  | 2022  | 2022-2021 |
| Programme 119 (en M€)     | 4 368 | 4 293 | -74       | 3 987 | 3 991 | 4         |
| Dépenses discrétionnaires | 2 090 | 2 070 | -20       | 1 704 | 1 767 | 63        |
| Dépenses de guichet       | 2 278 | 2 224 | -54       | 2 283 | 2 224 | -59       |
| Programme 119 (en %)      | 100 % | 100 % |           | 100 % | 100 % |           |
| Dépenses discrétionnaires | 48 %  | 48 %  | 0 %       | 43 %  | 44 %  | 2 %       |
| Dépenses de guichet       | 52 %  | 52 %  | 0 %       | 57 %  | 56 %  | - 2 %     |

Source : Cour des comptes

S'agissant des AE, les montants respectifs de dépenses discrétionnaires et de guichet ont diminué. Cette situation s'explique, pour les dépenses discrétionnaires, par une moindre consommation de DSIL exceptionnelle (- 383 M€), qui n'est qu'en partie compensée par une forte progression de la DSIL classique, à la suite d'un abondement exceptionnel (+ 295 M€). Pour leur part, les dépenses de guichet reculent en raison de l'extinction de dispositifs relatifs à la crise sanitaire (- 294 M€) et malgré la création de dotations, consécutive aux réformes fiscales.

En CP, seules ont augmenté les dépenses discrétionnaires, sous l'effet de la consommation des CP de DSIL exceptionnelle (+ 26 M€ par rapport à 2021) et des dotations de droit commun (+ 24 M€ par rapport à 2021), ainsi que de l'extension de leur périmètre. (plan Marseille en grand et dotation exceptionnelle d'investissement au département de Seine-Saint-Denis).

## B - Le poids limité des mesures de soutien, de relance et de résilience

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* a donné lieu à la mise en place de mesures de soutien aux collectivités, lors de la crise sanitaire, en partie intégrées au plan de relance. En 2022, une seule mesure relative à l'inflation a concerné la mission (une dotation exceptionnelle à la collectivité territoriale de Corse).

**Tableau n° 9 : mesures de soutien, de relance et de résilience de la mission *Relations avec les collectivités territoriales***

| (en M€)                                                         | AE   |      |      |           | CP   |      |      |           |
|-----------------------------------------------------------------|------|------|------|-----------|------|------|------|-----------|
|                                                                 | 2020 | 2021 | 2022 | 2022-2021 | 2020 | 2021 | 2022 | 2022-2021 |
| Mesures de soutien                                              | 705  | 556  | -5   | -561      | 139  | 342  | 184  | -158      |
| DSIL exceptionnelle                                             | 571  | 377  | -5   | -383      | 9    | 158  | 184  | 26        |
| Contribution aux achats de masques                              | 134  | 94   | 0    | -94       | 129  | 99   | 0    | -99       |
| Majoration du fonds de stabilisation des départements           | 0    | 85   | 0    | -85       | 0    | 85   | 0    | -85       |
| Mesures de relance                                              | 571  | 392  | 10   | -383      | 9    | 173  | 199  | 26        |
| DSIL exceptionnelle                                             | 571  | 377  | -5   | -383      | 9    | 158  | 184  | 26        |
| Abondement "relance" de la DGD bibliothèques                    | 0    | 15   | 15   | 0         | 0    | 15   | 15   | 0         |
| Mesure de résilience/liée à l'inflation                         |      |      | 33   | 33        |      |      | 33   | 33        |
| Dotation exceptionnelle à la collectivité territoriale de Corse |      |      | 33   | 33        |      |      | 33   | 33        |

Source : Cour des comptes, d'après des données DGCL et DB

Il ne s'agit pas des seules mesures de soutien, de relance et de résilience à destination des collectivités locales, certaines relevant des prélèvements sur recettes de l'État, des missions *Plan d'urgence* et *Plan de relance* ou encore des avances aux collectivités (cf. partie 3 de la présente note).

### *L'extinction de plusieurs dispositifs relatifs à la crise sanitaire*

Certaines mesures de soutien relatives à la crise sanitaire étaient circonscrites aux exercices 2020 et 2021.

La contribution de l'État aux achats de masques des collectivités a donné lieu à des consommations de crédits en 2020 et en 2021. Le montant total de cette mesure exceptionnelle de soutien, qui n'a pas été reconduite en 2022, s'est élevé à 227,9 M€ en AE et CP, dont 134,2 M€ d'AE et 129 M€ de CP en 2020, puis 93,7 M€ d'AE et 98,8 M€ de CP en 2021.

Créé par la loi de finances initiale pour 2019<sup>8</sup>, le fonds de stabilisation des départements est un dispositif de soutien aux départements connaissant une situation financière dégradée au regard des charges induites par le financement des allocations individuelles de solidarité (RSA, APA et PCH). Ce fonds est doté de 115 M€ par an depuis sa création, en LFI 2019. À titre exceptionnel, il a été abondé de 85 M€ dans le cadre de l'accord de méthode conclu entre l'État et les départements le 14 décembre 2020. Ce surcroît de dépenses de 85 M€, lié au contexte sanitaire, est intervenu en exécution 2021, et n'a pas été reconduit en 2022.

<sup>8</sup> Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

*L'impact de la DSIL exceptionnelle sur encore plusieurs exercices*

La troisième loi de finances rectificative pour 2020 a ouvert la totalité des AE dès 2020, au titre de la DSIL exceptionnelle, soit 950 M€, pour faciliter leur consommation, sans les assortir de crédits de paiement. 571 M€ en AE ont été consommés et le reliquat a été reporté à 2021. S'agissant des CP, 9,5 M€ ont été consommés la première année et financés par fongibilité avec les crédits prévus au titre de la DSIL « classique ». En 2021, l'enveloppe d'AE reportée a été consommée (377 M€), tandis que les dépenses de CP se sont élevées à 158 M€.

En 2022, 184 M€ de CP ont été consommés, soit une progression de 26 M€.

Compte tenu du profil de consommation des dotations de soutien à l'investissement, cette mesure continuera à avoir des effets budgétaires sur les exercices à venir. Fin 2022, le reste à payer s'élève encore à 591 M€ de CP, après 781 M€ à fin 2021.

*L'abondement de la DGD bibliothèques au titre de la relance*

En 2021, la dotation générale de décentralisation (DGD) relative aux bibliothèques a fait l'objet d'un transfert de 30 M€ en AE et de 15 M€ en CP, du programme 363 – *Compétitivité de la mission Plan de relance* vers le programme 119.

Fin 2021, 15 M€ avaient été consommés en AE et CP au titre de cet abondement. Par ailleurs, 15 M€ d'AE ont été reportés sur 2022. La DGD a été abondée par un transfert entrant de 15 M€ en CP. Les crédits ont été intégralement consommés sur l'exercice 2022.

*Une seule mesure relative à l'inflation portée par la mission Relations avec les collectivités territoriales*

Une dotation exceptionnelle de 33 M€ en AE et CP a été ouverte en LFR2, au profit de la collectivité territoriale de Corse, afin de contribuer au financement des délégations de service public maritime et aérienne, dans le contexte de forte inflation. Cette dotation a été intégralement consommée en 2022.

**C - Les dotations de soutien à l'investissement : une dégradation des restes à payer et une amélioration de la démarche de performance**

Le programme 119 comprend plusieurs dotations destinées à soutenir l'investissement public local. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV)<sup>9</sup> sont versées aux communes et leurs groupements, la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) est affectée à ces derniers.

---

<sup>9</sup> Bien que la DPV soutienne des dépenses de fonctionnement et d'investissement, elle figure dans le budget opérationnel de programme « soutien à l'investissement ».

### *Une augmentation continue des restes à payer*

Les dotations d'investissement relèvent de dépenses discrétionnaires en ce qui concerne les autorisations d'engagement, mais il s'agit de dépenses de guichet pour la consommation des crédits de paiement correspondants : une fois les dotations accordées, les CP sont dus à mesure de la réalisation des projets d'investissement soutenus, le gestionnaire devant effectuer ces paiements dès lors que le service a été fait.

En 2022, la consommation d'AE relatives à ces dotations a diminué de 33 M€. Cette baisse est principalement le contrecoup de la consommation d'AE de la DSIL exceptionnelle, la quasi-totalité des 950 M€ d'AE prévues ayant été consommée en 2020 et 2021. L'extinction de la consommation des AE de la DSIL exceptionnelle n'est que partiellement compensée par la majoration exceptionnelle de la DSIL de droit commun, provenant de fonds européens.

**Tableau n° 10 : dotation de soutien à l'investissement (AE consommées)**

| (en M€)                              | 2019    | 2020    | 2021    | 2022               | 2022-2021 |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|--------------------|-----------|
| DETR                                 | 967,5   | 944,5   | 930,8   | 929,1              | -1,7      |
| Dotation politique de la ville (DPV) | 142,0   | 136,5   | 133,1   | 141,8              | 8,7       |
| DSIL classique                       | 557,0   | 526,2   | 497,9   | 793,0              | 295,1     |
| DSIL exceptionnelle                  | 0,0     | 571,1   | 377,4   | -5,1 <sup>10</sup> | -382,5    |
| DSID part "projets"                  | 180,1   | 155,7   | 150,7   | 199,8              | 49,0      |
| Dotations à l'investissement         | 1 846,6 | 2 334,1 | 2 089,9 | 2 058,6            | -31,3     |

Source : Cour des comptes

À l'inverse, la consommation des crédits de paiement a progressé de 52 M€ en 2022, dont 28 M€ au titre de la DETR, 26 M€ au titre de la DSIL exceptionnelle et 24 M€ au titre de la DSID.

**Tableau n° 11 : dotations de soutien à l'investissement (CP consommés)**

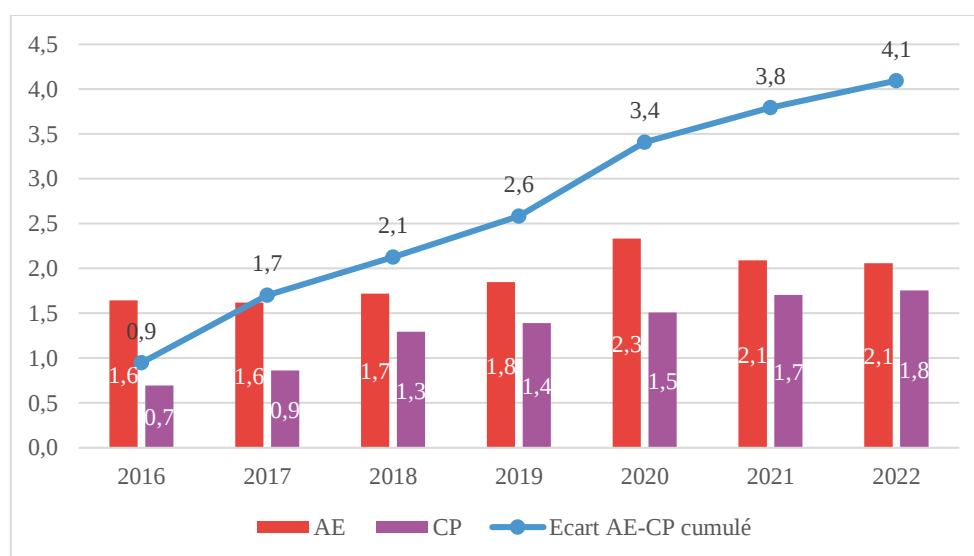
| (en M€)                              | 2019    | 2020    | 2021    | 2022    | 2022-2021 |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| DETR                                 | 816,1   | 882,0   | 853,1   | 881,3   | 28,1      |
| Dotation politique de la ville (DPV) | 120,1   | 109,6   | 122,2   | 109,9   | -12,3     |
| DSIL classique                       | 435,3   | 445,5   | 493,3   | 478,9   | -14,3     |
| DSIL exceptionnelle                  | 0,0     | 9,5     | 158,2   | 184,4   | 26,2      |
| DSID part "projets"                  | 18,6    | 62,9    | 77,7    | 102,1   | 24,4      |
| Dotations à l'investissement         | 1 390,1 | 1 509,4 | 1 704,5 | 1 756,6 | 52,1      |

Source : Cour des comptes

<sup>10</sup> Annulations d'AE.

La nature même de ces dotations conduit à un décalage de consommation entre les AE et les CP, respectivement consommés au lancement des projets et à mesure de leur réalisation. Par ailleurs, l'augmentation du volume des autorisations d'engagement ouvertes au titre des dotations d'investissement amplifie le volume des restes à payer. Sur la période 2016-2022, les consommations cumulées d'AE et de CP se sont respectivement élevées à 13,3 Md€ et 9,2 Md€, conduisant à un reste à payer de 4,1 Md€ à fin 2022.

**Graphique n° 10 : consommation de crédits des dotations à l'investissement sur la période 2016-2022 (AE et CP en Md€)**



Source : Cour des comptes

Depuis 2019, dans ses notes d'exécution budgétaire, la Cour recommande de veiller à la fiabilité des prévisions de besoins de crédits de paiement au regard de la hausse des restes à payer liés à ces dotations.

La DGCL fait valoir le travail de fiabilisation des échéanciers mené chaque année. À l'occasion du bilan annuel complet de l'utilisation des crédits par les préfetures, la DGCL calcule le montant des restes à payer par dotation et par millésime. Ces informations financières permettent ensuite de définir des clés de décaissement adaptées au rythme de consommation propre à chaque dotation, et fondé sur les décaissements effectivement constatés au cours des années précédentes. Ces clés permettent d'établir des prévisions de consommation en CP des dotations d'investissement dans les années à venir.

En 2022, comme les exercices précédents, ces échéanciers ont été mis à jour au regard du rythme de consommation des CP. Pour les dotations les plus anciennes, comme la DPV, le nombre de millésimes connus permet de fiabiliser la prévision grâce à une estimation plus fine des minoration d'engagements attendus. En revanche, pour des dotations plus récentes, comme la DSIL et la DSID, les échéanciers doivent au moins en partie s'appuyer sur les modèles de décaissement des autres dotations. À ce sujet, la DGCL estime que l'expérience acquise permet d'ajuster et de consolider les prévisions au fur et à mesure des années.

Compte tenu du montant croissant des restes à payer, la recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre. La fiabilisation des besoins de crédits de paiement doit encore être améliorée.

L'augmentation des engagements non couverts requiert une vigilance toute particulière pour assurer la soutenabilité budgétaire de la mission.

### *Une démarche de performance élargie*

L'évaluation de la performance des subventions d'investissement repose sur deux éléments.

En premier lieu, la DGCL procède à une analyse des projets soutenus à partir de tableaux transmis par les préfectures à échéances régulières. Ces informations comportent le montant de la subvention, le coût total du projet et la thématique à laquelle il se rattache. Depuis 2017, les informations demandées et les catégories d'opérations recensées ont été harmonisées pour les trois dotations de soutien à l'investissement du bloc communal (DETR, DSIL et DPV). Il en est également de même, depuis 2019, pour la DSID. Cette démarche s'est enrichie avec le volet environnemental.

En second lieu, la performance des dotations d'investissement est mesurée par les indicateurs de performance figurant dans les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP) du programme. Le PAP du programme 119 identifie un unique objectif, consistant à « promouvoir les projets de développement local, en assurant un équilibre entre maximisation de l'effet de levier et concentration des fonds sur des projets structurants pour les collectivités ».

Une démarche d'amélioration des indicateurs associés a été engagée depuis 2018. Auparavant, seule la DETR était prise en compte dans l'évaluation du programme 119. En 2019, est intégrée la DSIL. En 2020, le périmètre de l'analyse de la performance a été harmonisé pour la DETR, la DSIL et la DPV. Les indicateurs n'ont pas évolué en 2021. En 2022, la DSID est intégrée à la démarche de performance.

En 2022, sept indicateurs sont retenus :

- pourcentage de projets bénéficiant d'un effet de levier optimisé, pour les projets financés par la DETR, dont le taux de subvention est désormais compris entre 20 et 50 %, au lieu de 25 % et 35 % précédemment ;
- 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 de projet, afin de mesurer la capacité des services de l'État à identifier des projets suffisamment mûrs pour être réalisés rapidement ;
- effet de levier de la DSIL, de la DPV, de la DETR et de la DSID, mesuré en rapportant le montant total des subventions accordées au montant total des investissements engagés par les bénéficiaires.

Ainsi, la démarche de performance couvre désormais les principales dotations du programme, ainsi que le recommandait la Cour dans ses précédentes NEB.

Malgré ces évolutions, certains indicateurs pourraient encore être améliorés.

Ainsi, l'effet de levier financier n'est apprécié que dotation par dotation et ne prend pas en compte les autres financements de l'État.

L'indicateur relatif au délai séparant la décision de subvention DETR et la fin de réalisation du projet est d'une interprétation délicate. Il n'est pas établi que la longueur des délais de réalisation soit illégitime, en particulier pour de petites collectivités, et l'indicateur ne

tient pas compte du cycle d'investissement des collectivités qui influe fortement sur le rythme de maturité des projets et sur leur rythme de réalisation. La cible de 24 mois appelle une appréciation réservée.

Ce constat conduit à réitérer la recommandation visant à assurer une meilleure évaluation de l'impact des projets aidés en termes de développement local.

## D - L'incidence de la réforme de la taxe d'habitation et des impôts de production

Mise en œuvre à compter de 2021, la réforme de la fiscalité locale se traduit par la suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales. Elle s'accompagne mécaniquement de la suppression des exonérations de compensation associées, ainsi que du reversement partiel par l'État aux collectivités des frais de gestion de cette imposition.

L'État compense les collectivités en leur affectant de nouvelles recettes. Seule une partie d'entre elles relève de la mission *Relations avec les collectivités locales*. L'incidence de cette réforme dépasse le seul cadre de cette mission, la compensation par l'État étant principalement assurée par l'affectation de parts de TVA aux collectivités<sup>11</sup>.

**Tableau n° 12 : impact de la réforme de la fiscalité locale – mission RCT**

| (CP consommés en M€)                                                                    | 2021 | 2022 | 2022-2021 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------|------|-----------|
| Frais de gestion TH (régions)                                                           | 293  | 293  | 0         |
| Compensation des contributions fiscalisées des syndicats intercommunaux                 | 4    | 96   | 91        |
| Compensation de la taxe annuelle spéciale annuelle au profit de la région Ile-de-France | 3    | 3    | 0         |
| Compensation de la taxe GEMAPI pour les communes et les EPCI                            | 12   | 21   | 10        |
| Dotation frais de gestion CVAE/CFE                                                      |      | 107  | 107       |
| Dotation de compensation DCP (départements)                                             |      | 52   | 52        |
| Total                                                                                   | 312  | 571  | 260       |

Source : Cour des comptes

<sup>11</sup> Fraction de TVA EPCI (ex TH), fraction de TVA Ville de Paris (ex TH), Fraction de TVA départements (ex TFPB) et fraction de TVA départements (fonds de sauvegarde).

En 2021, plusieurs dotations pérennes ont été mises en place. Une dotation de compensation est ainsi versée aux régions en remplacement de la suppression des frais de gestion de la taxe d'habitation, pour un montant de 292,7 M€. Ceux-ci avaient été transférés au titre de la politique de formation professionnelle depuis 2014. Une dotation de compensation est également prévue au titre de la réduction des taxes additionnelles de CFE et de TFPB des établissements industriels<sup>12</sup> (19 M€). Ces crédits sont gérés pour des montants identiques en AE et en CP.

En 2022, deux nouvelles dotations ont été créées. L'impact de la réforme des impôts de production sur le dispositif de compensation péréquée (DCP) conduit à la création d'une dotation spécifique pour les départements de 51,6 M€, majorant les crédits de la DGD des départements. La DGD des régions a été abondée de 107 M€ pour compenser la baisse des frais de gestion de CVAE et de CFE, à la suite de la réforme des impôts de production décidée en LFI 2021. Seule la dotation supplémentaire pour les régions a été reconduite pour 2023.

En LFR1<sup>13</sup>, des crédits ont été ouverts à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel<sup>14</sup> ayant jugé contraire à la Constitution l'absence de prise en compte du taux syndical de la contribution fiscalisée d'une commune membre d'un syndicat dans le mécanisme correcteur de compensation de la suppression de la taxe d'habitation. Ainsi, une dotation exceptionnelle de 97 M€ a été mise en place pour compenser la perte de recettes liée à la réforme de la taxe d'habitation, pour les communes membres en 2017 d'un syndicat à contributions fiscalisées. En outre, a été créée une dotation pérenne de compensation de la taxe d'habitation, d'un montant de 10 M€ en 2022, en faveur des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou des communes ayant institué la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi).

---

<sup>12</sup> Compensation des contributions fiscalisées des syndicats intercommunaux, compensation de la taxe annuelle spéciale annuelle au profit de la région Ile-de-France et compensation de la taxe GEMAPI pour les communes et les EPCI.

<sup>13</sup> Article 41 de la LFR1 2022.

<sup>14</sup> Décision n° 2021-982 QPC du 17 mars 2022, « Commune de la Trinite » du Conseil constitutionnel.

## II - Programme n°122 - *Concours spécifiques et administration*

### A - Des dépenses de guichet majoritaires

En 2022, le niveau des crédits consommés a sensiblement progressé en AE (+ 45 M€) comme en CP (+ 69 M€).

**Tableau n° 13 : composantes des dépenses du programme 122**

| (en M€)                    | AE    |       |           | CP   |       |           |
|----------------------------|-------|-------|-----------|------|-------|-----------|
|                            | 2021  | 2022  | 2022-2021 | 2021 | 2022  | 2022-2021 |
| Programme 122 (en M€)      | 277   | 322   | 45        | 201  | 269   | 69        |
| Dépenses d'intervention    | 273   | 319   | 46        | 199  | 267   | 67        |
| Dépenses discrétionnaires  | 124   | 141   | 17        | 54   | 89    | 34        |
| Dépenses de guichet        | 149   | 178   | 28        | 145  | 178   | 33        |
| Dépenses de fonctionnement | 3     | 2     | -1        | 1    | 2     | 1         |
| Dépenses d'investissement  | 0     | 0     | 0         | 0    | 0     | 0         |
| Programme 122 (en %)       | 100 % | 100 % | 0 %       | 0 %  | 100 % | 100 %     |
| Dépenses d'intervention    | 99%   | 99 %  | 0 %       | 99 % | 99 %  | 0 %       |
| Dépenses discrétionnaires  | 45 %  | 44 %  | -1 %      | 27 % | 33 %  | 6 %       |
| Dépenses de guichet        | 54 %  | 55 %  | 1 %       | 72 % | 66 %  | -6 %      |
| Dépenses de fonctionnement | 1 %   | 1 %   | 0 %       | 1 %  | 1 %   | 0 %       |
| Dépenses d'investissement  | 0 %   | 0 %   | 0 %       | 0 %  | 0 %   | 0 %       |

Source : Cour des comptes

Les dépenses du programme 122 relèvent principalement de dépenses de guichet, ces dernières étant à près de 80 % constituées de dotations à destination de la Nouvelle-Calédonie<sup>15</sup>. L'augmentation constatée en 2022 résulte principalement de la création d'une dotation exceptionnelle en faveur de la collectivité territoriale de Corse au motif du contexte d'inflation.

Les dépenses discrétionnaires se limitent aux aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, dont les variations sont par nature peu prévisibles. Elles traduisent la survenue d'aléas ayant entraîné une intervention de l'État à destination des collectivités territoriales concernées. En 2022, ces dépenses ont augmenté (+ 17 M€ en AE et + 34 M€ en CP), en raison de la mobilisation des aides consécutives à la tempête Alex (voir ci-après).

<sup>15</sup> DGF des provinces de Nouvelle-Calédonie (83 M€) et dotation globale de compensation des compétences transférées (55 M€). L'organisation des élections et des consultations est financée par la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, les contrats de développement par la mission *Outre-mer*.

## B - Les conséquences de la tempête Alex

La survenue de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes en octobre 2020 avait conduit dès cette année à la mobilisation des crédits de la dotation de solidarité au titre des événements climatiques (DSEC).

**Tableau n° 14 : les incidences de la tempête Alex sur les dépenses d'intervention discrétionnaires**

|                                                     | AE          |              |              |             | CP          |             |             |             |
|-----------------------------------------------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| (en M€)                                             | 2020        | 2021         | 2022         | 2022-2021   | 2020        | 2021        | 2022        | 2022-2021   |
| DSEC                                                | 25,7        | 116,9        | 0,0          | -116,9      | 25,7        | 19,6        | 22,9        | 3,3         |
| Fonds FSUE                                          | 0,0         | 6,0          | 41,6         | 35,6        | 0,0         | 1,3         | 12,8        | 11,6        |
| Fonds exceptionnel                                  | 0,0         | 0,0          | 93,7         | 93,7        | 0,0         | 0,0         | 31,6        | 31,6        |
| <b>Total</b>                                        | <b>25,7</b> | <b>122,9</b> | <b>135,3</b> | <b>12,4</b> | <b>25,7</b> | <b>20,9</b> | <b>67,3</b> | <b>46,5</b> |
| en % des dépenses discrétionnaires du programme 122 | NS          | NS           | NS           |             | 39,3%       | 38,4%       | 75,8%       |             |

Source : Cour des comptes

La DSEC a fait l'objet d'une forte consommation d'AE en 2021 (120 M€), pour l'essentiel au titre de la tempête Alex (117 M€). Le calendrier de consommation des CP a subi un décalage, les travaux financés par la DSEC ayant dû être précédés par des opérations préalables. Ainsi, 19 M€ de CP avaient été reportés sur 2022. 15 M€ de CP non consommés en 2022 ont fait l'objet d'une demande de report sur 2023.

Par ailleurs, un fonds de concours a été créé en 2021 afin de rattacher la contribution financière du fonds de solidarité de l'Union européenne (59,3 M€ en AE et en CP). Les AE et CP rattachés par voie de fonds de concours et non consommés sont reportés de droit. Le montant des reports demandés pour 2023 s'élève à 11,8 M€ en AE et 45,2 M€ en CP.

Un fonds de reconstruction exceptionnel a également été mis en place pour un montant total de 150 M€. Les premiers crédits ont été consommés en 2022. L'intégralité des crédits non consommés fait l'objet d'un report (7,1 M€ en AE et 9,7 M€ en CP).

## C - Des crédits relevant du fonctionnement propre de la DGCL en augmentation

À une exception près, les dépenses de la mission sont constituées de dépenses d'intervention. Les crédits de l'action 2 du programme 122, administration des relations avec les collectivités territoriales, sont destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement et d'informatique de la DGCL. Les CP consommés ont plus que doublé entre 2021 (1,2 M€) et 2022 (2,6 M€).

Comme la Cour le relève depuis 2015, il conviendrait de parachever les transferts des crédits de fonctionnement de la DGCL, y compris ceux du comité des finances locales et de l'observatoire des finances et de la gestion locale, vers le programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. La DGCL maintient son désaccord à cette proposition au motif

que ces crédits financent des comités de représentation des élus locaux et que le fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales compte au nombre des missions de la DGCL.

En 2020, la création de la direction du numérique du ministère de l'intérieur (DNUM) a conduit au regroupement d'une partie des crédits informatiques. Le PAP du programme 216 indique qu'il regroupe les crédits de la nouvelle direction numérique. Toutefois, depuis 2021, des crédits informatiques sont à nouveau inscrits à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, en vue de la refonte des systèmes d'information existants et de nouveaux projets. À ce titre, 2,1 M€ d'AE et 1,6 M€ de CP ont été consommés en 2022.

---

## RECOMMANDATIONS

---

La Cour formule les recommandations suivantes :

2. *(Recommandation réitérée) : fiabiliser les prévisions de besoins de crédits de paiement relatifs aux dotations d'investissement (DETR, DSIL, DPV et DSID) (DGCL).*
  3. *(Recommandation réitérée) : poursuivre l'amélioration de la démarche de performance relative aux concours de l'État à l'investissement local dans les PAP et les RAP pour qu'elle mesure la cohérence de la stratégie d'aide de l'État aux acteurs locaux et évalue l'impact des projets aidés en termes de développement local (DGCL).*
  4. *(Mise en œuvre incomplète, recommandation réitérée) : regrouper les crédits de fonctionnement et d'investissement propres de la direction générale des collectivités locales, y compris ceux du comité des finances locales et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales au programme 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (DGCL).*
-

## Chapitre III

# Les moyens consacrés par l'état au financement des collectivités territoriales

## I - Une augmentation des transferts financiers de l'État aux collectivités en 2022

### Précisions méthodologiques

Le présent rapport a été établi sur la base de données provisoires ou incomplètes à la date de dépôt.

En particulier, en l'absence de valeurs pour 2022, les montants retenus pour les subventions des ministères sont ceux de 2021, soit 5 252 M€, et la fiscalité transférée estimée à 41,5 Md€ compte tenu du dynamisme des DMTO. Les données provisoires correspondantes figurent en rouge dans la présente note.

### A - La mission *Relations avec les collectivités territoriales* : des montants limités au regard de l'ensemble des transferts de l'État aux collectivités

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales regroupent une grande diversité de dispositifs de financement, dont une partie seulement relève de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Chaque année, le projet de loi de finances consacre aux transferts de l'État aux collectivités territoriales une annexe spécifique, ayant ce même intitulé, qui inclut également une présentation des dispositifs de péréquation horizontale et une annexe dédiée au compte d'avances aux collectivités territoriales.

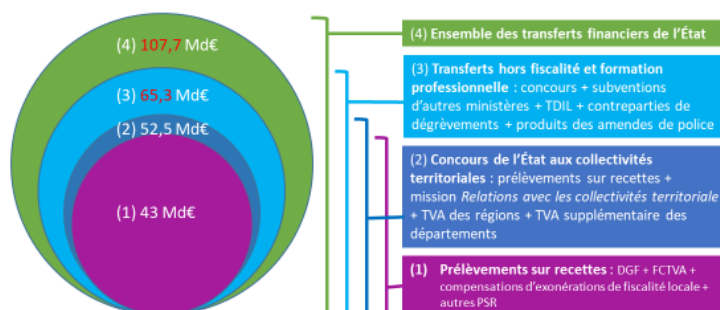
Ce document classe les transferts de l'État aux collectivités territoriales en trois ensembles.

Les « concours financiers » de l'État aux collectivités (48,8 % des transferts financiers en 2022) regroupent les prélèvements sur recettes (83 % des concours et 30 % du total des transferts), la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, la part de TVA versée aux régions depuis 2018 en remplacement de la DGF et la part supplémentaire de TVA versée aux départements depuis 2021 (250 M€). Les concours rassemblent les contributions financières spécifiquement destinées aux collectivités et leurs groupements. Ils abondent leurs budgets de façon globale et sont libres d'emploi.

Les transferts comprennent également les subventions des ministères autres que celles de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, les contreparties de dégrèvements législatifs, le produit des amendes de police de la circulation et des radars, les subventions pour travaux divers d'intérêt général.

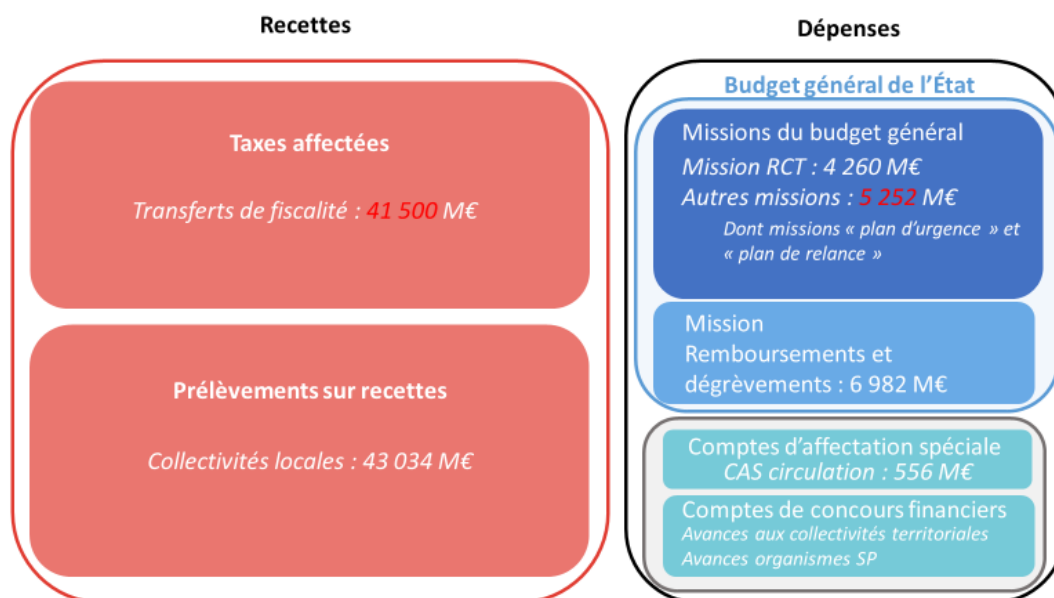
Enfin, le total des transferts financiers de l'État aux collectivités inclut la fiscalité transférée (41,5 Md€ en 2022) et le financement budgétaire de la formation professionnelle et de l'apprentissage (0,9 Md€).

### Schéma n° 1 : transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (montants 2022 en CP)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

En suivant la nomenclature du budget de l'État, les transferts aux collectivités relèvent conjointement de prélèvements sur recettes, de crédits de missions budgétaires dont la mission *Relations avec les collectivités locales*, des crédits de comptes spéciaux et de transferts de fiscalité.

**Graphique n° 11 : transferts de l'État aux collectivités territoriales - cadre budgétaire**

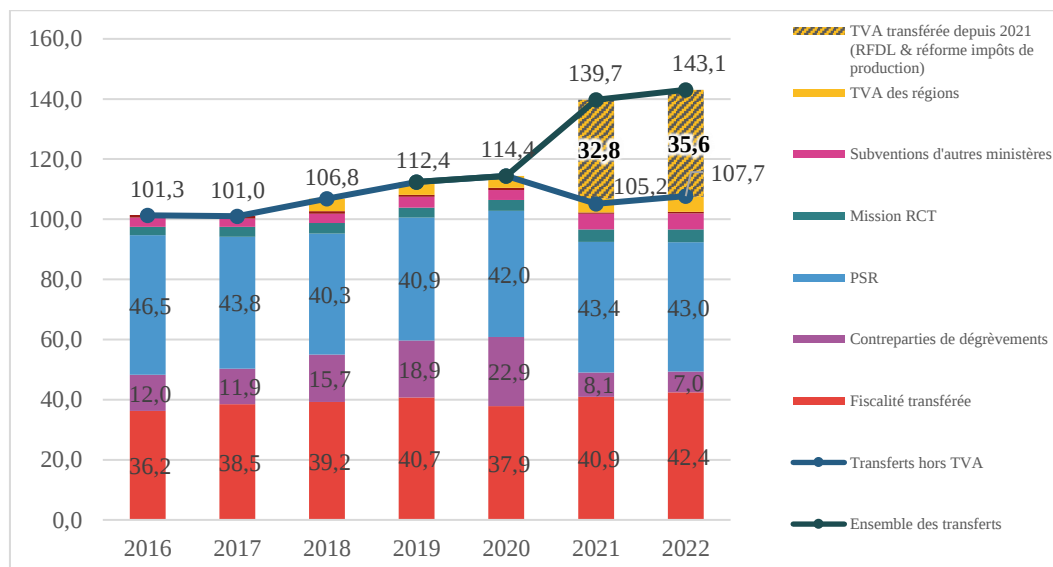
Source : Cour des comptes

Le périmètre des transferts de l'État aux collectivités n'intègre pas deux fractions de TVA attribuées aux collectivités depuis 2021, soit 35,6 Md€ en 2022, après 32,8 Md€ en 2021 : compensation de l'incidence de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les départements, dont la taxe sur le foncier bâti a été réaffectée aux communes ; compensation de la suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dans le cadre de la réforme des impôts de production.

Cette présentation des transferts de l'État aux collectivités soulève plusieurs difficultés. Selon la modalité qu'ils empruntent, les concours de l'État qui visent à compenser l'incidence de réformes fiscales ou à soutenir financièrement des collectivités sont retracés ou non parmi les transferts de l'État aux collectivités. En outre, les transferts intègrent la compensation de dégrèvements accordés à une partie des redevables de la taxe d'habitation, dont le montant chute en 2021 sous l'effet du début de la suppression de cet impôt local, mais pas la TVA affectée à la compensation de cette suppression.

Afin de remédier à ces biais de présentation, le graphique ci-après présente l'évolution de la totalité des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, y compris les fractions de TVA qui leur sont nouvellement affectées depuis 2021.

**Graphique n° 12 : ensemble des transferts de l'État aux collectivités territoriales entre 2016 et 2022 (CP, en Md€)**



Source : Cour des comptes

Cette présentation fait apparaître une sensible progression des concours de l'État en 2021 (+ 22,1 %) et dans une moindre mesure en 2022 (+ 2,4 %). Il convient de souligner que cette forte progression n'a pas pour corollaire une progression de même niveau des recettes des collectivités territoriales, la TVA transférée depuis 2021 ayant pour objet de compenser des suppressions d'impôts locaux.

## B - Une hausse des transferts financiers en 2022

*Une hausse des transferts, hors TVA nouvellement affectée en 2021, due à au dynamisme des DMTO*

La DGF et le FCVTA ayant baissé en 2022, et les filets de sécurité liés à la crise sanitaire ayant disparu, les PSR ont subi une légère diminution qui est nettement compensée par la hausse de la fiscalité transférée. Ainsi, au global, les transferts de l'État progressent.

Contrairement à 2021, marquée par la suppression de la taxe d'habitation et des dégrèvements correspondants ayant entraîné une baisse de 8% des transferts de l'État, 2022 n'a pas vu l'application d'une réforme susceptible de modifier les équilibres.

*Les effets de la réforme de la taxe d'habitation sur les transferts de l'État aux collectivités territoriales*

La réforme a en effet entraîné une diminution des transferts en 2021, mais elle représentait bien une dépense supplémentaire pour l'État, puisque celui-ci compense les pertes de produits correspondantes pour les collectivités. Entre 2018 et 2020, cette dépense supplémentaire a pris la forme de dégrèvements progressifs, qui ont contribué à la hausse des transferts pendant cette période.

Depuis 2021, l'incidence de la réforme sur le budget de l'État prend principalement la forme d'un moindre produit de TVA, qui se substitue aux dégrèvements et aux compensations d'exonérations de taxe d'habitation.

Si, en vertu du principe de neutralité retenu, cette charge est équivalente pour l'État à celle de l'année passée, deux nouvelles dépenses liées à la réforme apparaissent en 2021. D'une part, l'État a pris en charge la différence entre le montant global de l'ancienne taxe d'habitation des communes et celui de la taxe foncière départementale réaffectée aux communes en substitution. D'autre part, l'article 16 de la LFI pour 2020 a affecté une fraction complémentaire de 250 M€ de TVA en faveur des départements, dont la dynamique alimente un fonds de sauvegarde des départements qui se substitue au fonds de stabilisation.

Comme il a été souligné, ces charges supplémentaires pour l'État ne figurent que partiellement dans les transferts. Les versements correspondants sont effectués à travers le compte d'avances aux collectivités. En 2022, les compensations relatives à la réforme de la fiscalité directe locale (fractions de TVA et effet du coefficient correcteur) s'élèvent à 26 Md€, soit 2 Md€ de plus qu'en 2021.

La réforme a également entraîné la création, en 2021, au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, d'une dotation pérenne de compensation versée aux régions en substitution de la suppression des frais de gestion de la taxe d'habitation que celles-ci percevaient depuis 2014 (293 M€).

En 2022, les crédits de la mission RCT ont été abondés en LFR1, à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel<sup>16</sup>, dans le cadre de la compensation de la suppression de la taxe d'habitation. Il a été jugé contraire à la Constitution le fait que le taux syndical de la contribution fiscalisée d'une commune membre d'un syndicat ne soit pas pris en compte dans le mécanisme correcteur de compensation de la suppression de la taxe d'habitation.

Une dotation exceptionnelle de 97 M€ (91,3 M€ consommés), correspondant au produit syndical de taxe d'habitation, est mise en place pour compenser la perte de recettes liée à la réforme de la taxe d'habitation, pour les communes membres en 2017 d'un syndicat à contributions fiscalisées. Une dotation pérenne de compensation de la taxe d'habitation, de 10 M€ (9,7 M€ consommés), en faveur des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou des communes ayant institué la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). Cette dotation correspond au produit 2017 de la taxe GEMAPI assis sur la taxe d'habitation.

### *L'impact de la réforme des impôts de production*

En 2021, la réforme des impôts de production s'est traduite par une hausse des transferts aux collectivités.

C'est le cas de la diminution de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels, qui est désormais compensée par un prélèvement sur recettes, pour un montant de 3,6 Md€ en 2022, en progression de 3,5 % par rapport à 2021.

La suppression de la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par les régions a donné lieu à l'attribution d'une part supplémentaire de TVA (10,7 Md€ en 2022). Elle est retracée dans le compte d'avances aux collectivités locales. Comme il a été indiqué, elle n'est pas intégrée à la présentation habituelle des transferts de l'État aux collectivités territoriales.

---

<sup>16</sup> Majoration tirant les conséquences de la décision n° 2021-982 QPC du 17 mars 2022, « Commune de la Trinité », du Conseil constitutionnel.

En 2022, deux nouvelles dotations sont créées, dans le cadre de la mission RCT. L'impact de la réforme des impôts de production sur le DCP conduit à la création d'une dotation spécifique pour les départements de 51,6 M€, majorant les crédits de la DGD des départements. La DGD des régions est abondée de 107 M€ pour compenser la baisse des frais de gestion de CVAE et de CFE, à la suite de la réforme des impôts de production décidée en LFI 2021. Seule la dotation pour les régions a été reconduite pour 2023.

*Des mesures de soutien, de relance et de résilience réparties sur plusieurs lignes budgétaires*

La crise sanitaire avait conduit à l'adoption de plusieurs dispositifs de soutien et de relance en faveur des collectivités territoriales. Outre ceux relevant de prélèvements sur recettes, en diminution de 383 M€ par rapport à 2021, les transferts comprennent les dispositifs de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Ainsi que décrit dans la note d'exécution budgétaire correspondante, les montants associés diminuent de 158 M€ en 2022, en raison de l'extinction de deux dispositifs (contribution à l'achat de masques et fonds de stabilisation des départements).

L'incidence nette des mesures de soutien et de relance des prélèvements sur recette et de la mission RCT se traduit donc par une diminution des transferts de 541 M€ en 2022.

Il ne s'agit toutefois pas des seules mesures de soutien mises en œuvre au profit des collectivités territoriales.

Au titre de la relance, la loi de finances initiale pour 2021 a notamment institué une dotation de rénovation thermique au bénéfice des collectivités du bloc communal et des départements (205 M€ de CP consommés en 2022, contre 92 M€ en 2021), ainsi qu'une dotation régionale d'investissement (153 M€ de CP consommés en 2022, contre 148 M€ en 2021). Ces dotations sont rattachées à la mission *Plan de relance* et décrites dans la note d'exécution budgétaire correspondante.

La LFR1 pour 2021 a également institué un dispositif exceptionnel d'aide aux régions, rattaché à la mission *Plan d'urgence*, pour un montant consommé de 200 M€ en AE=CP en 2021. Le dispositif a été prorogé en 2022<sup>17</sup>, au titre des pertes recettes subies en 2021 (51 M€<sup>18</sup>, positionnés sur le programme 134).

À ces dotations, comptabilisées dans les transferts en tant que dotations ministérielles autres que celles relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, se sont ajoutés plusieurs dispositifs d'avances remboursables à destination des départements et des autorités organisatrices de la mobilité, respectivement aux comptes de concours financiers d'avances aux collectivités territoriales et d'avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.

Par ailleurs, en 2022, plusieurs mesures ont été adoptées, à destination des collectivités locales, pour limiter les effets de l'inflation.

---

<sup>17</sup> Article 113 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

<sup>18</sup> Arrêtés du 5 juillet 2022 pris en application de l'article 12 du décret n° 2022-948 du 29 juin 2022 relatif aux dotations instituées en 2022 en vue de compenser certaines pertes de recettes subies en 2021 par les services publics locaux.

Au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, il s'agit d'une dotation exceptionnelle de 33 M€ au profit de la collectivité territoriale de Corse, afin de contribuer au financement des délégations de service public maritime et aérien, dans le contexte d'inflation.

Mais l'essentiel des dispositifs anti-inflation se sont matérialisés par des prélèvements sur recettes. La LFR 1 de 2022 a créé un PSR de soutien au bloc communal à hauteur de 430 M€ (106 M€ consommés), un PSR à destination des départements de 120 M€ (entièrement consommé), ainsi qu'un troisième pour compenser la revalorisation des rémunérations versées aux stagiaires de la formation professionnelle (18 M€, dont 6 M€ consommés).

### *Une hausse tendancielle des transferts hors réformes et mesures de soutien*

Hors réformes fiscales et mesures de soutien, les transferts de l'État aux collectivités territoriales augmentent de 2 391 M€ en 2022.

Plusieurs facteurs contribuent à cette progression tendancielle. Au titre des transferts de fiscalité, les droits de mutation augmentent de 1,7 Md€, principalement au bénéfice des départements, qui ont également vu renouveler leur fraction supplémentaire de TVA de 250 M€. Les régions ont bénéficié d'une augmentation substantielle du montant de TVA leur étant affecté depuis 2018 en remplacement de la DGF (+ 393 M€). Les produits des amendes de police ont également augmenté en 2022 (+ 142 M€ soit + 34 %, mais après une baisse de 38 % en 2021). Ces hausses ont été atténuées par la diminution des versements de FCTVA (- 248 M€).

## **C - Une dépense fiscale déclassée**

Dans ses notes d'exécution budgétaire précédentes, la Cour réitérait la recommandation de supprimer le taux réduit de 10 % de TVA applicable aux prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale<sup>19</sup>.

Cette recommandation reposait en particulier sur l'appréciation portée par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales qui avait, en 2011, noté l'inefficacité 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 ». Aucune étude ni analyse n'avait été faite depuis lors, et la DGCL et la direction du budget avaient indiqué être favorables à cette suppression.

En 2019, une revue spécifique des dépenses fiscales relatives aux taux réduits de TVA, menée en se fondant sur l'examen du caractère incitatif de ces dispositifs, a conduit au déclassement de ce taux réduit. Cette mesure ne figure donc plus dans les dépenses fiscales recensées à l'annexe *Voies et moyens* du projet de loi de finances. Elle continue cependant d'exister. La dernière estimation du coût du dispositif dont la DGFIP dispose figure dans le PLF 2019 et s'établit à 8 M€.

Ce déclassement contribuant à réduire la qualité de l'information aux parlementaires et aux citoyens sur cette mesure dont l'utilité n'est toujours pas avérée, la Cour réitère sa recommandation de supprimer cette disposition.

---

<sup>19</sup> Article 279 du code général des impôts – I.

## II - Une vision globale des modalités de financement des collectivités territoriales à améliorer

Dans son rapport sur la gouvernance des finances publiques publié en 2020<sup>20</sup>, la Cour soulignait la fragmentation des flux financiers entre administrations publiques. Afin de rétablir une vision globale des finances publiques, elle préconisait notamment de rassembler dans une nouvelle mission du budget de l'État l'ensemble des concours de toute nature de ce dernier aux collectivités territoriales et de faire de procéder à l'examen de cette mission le cadre de discussion des finances locales devant le Parlement.

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a pour partie répondu à cette recommandation, en prévoyant qu'est joint au projet de loi de finances un rapport sur la situation des finances publiques locales, portant notamment sur les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, et que ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Ce nouveau document budgétaire a été annexé pour la première fois au projet de loi de finances pour 2023. Son contenu est strictement identique à l'annexe au PLF 2023 (jaune budgétaire), intitulée *Transferts de l'État aux collectivités territoriales*. Ces deux documents n'ont toutefois pas la même portée. Si le jaune budgétaire constitue une annexe d'information générale, le rapport sur la situation des finances publiques locales, joint au projet de loi de finances, peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. Dans le cadre du PLF 2023, un débat sur les finances publiques locales s'est tenu à l'Assemblée nationale le 14 octobre 2022 et au Sénat le 18 octobre 2022.

La DGCL avance que le contenu de ce rapport traduit une amélioration par rapport à celui du jaune, notamment en évaluant l'efficacité des transferts financiers entre l'État et les collectivités et entre les collectivités elles-mêmes.

Elle indique partager le constat de la Cour quant à la nécessité d'une vision consolidée des enjeux financiers relatifs aux collectivités locales, mais exclut la transformation des transferts financiers en des dépenses budgétaires, principalement en raison des complexités de gestion qu'une telle transformation impliquerait.

Elle se dit réservée sur la possibilité d'intégrer les dotations dans une mission de l'État car elle considère qu'il est difficile d'envisager comment les collectivités pourraient être soumises à l'ensemble des règles de gestion propres aux crédits budgétaires de l'État, étant donné que les concours sont dus aux collectivités en vertu du principe de libre administration posé par la Constitution.

La Direction du budget indique souscrire pleinement à l'objectif de disposer d'une vision consolidée des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Mais le cadre organique applicable ne permet l'inscription au sein des missions que de crédits budgétaires. En outre, l'exécution de certains PSR est par nature complexe à anticiper, ce qui rendrait le recours à des crédits budgétaires limitatifs peu opérationnel.

Pour autant, la Direction du budget avance que les transferts financiers font l'objet d'une présentation consolidée dans le cadre du rapport sur la situation des finances publiques locales

---

<sup>20</sup> Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*. La Documentation française, novembre 2020, 159 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

précité. En outre, ils sont présentés exhaustivement chaque année devant le comité des finances locales (CFL), lors de la présentation du PLF.

Toutefois, comme il a été souligné (voir 3.1. *supra*), les fractions de TVA attribuées aux collectivités depuis 2021, dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale et des impôts de production, n'ont pas été intégrées au périmètre des transferts, ce qui conduit à minorer l'évaluation globale des flux financiers de l'État vers les collectivités territoriales.

---

### **RECOMMANDATIONS**

---

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

5. *(Recommandation réitérée) : supprimer le taux réduit de 10 % de TVA applicable aux prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale (DGFIP)*
  6. *(Recommandation reformulée) : regrouper les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans une mission budgétaire dédiée et améliorer la lisibilité ainsi que l'exhaustivité de l'ensemble des flux financiers dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances (DB – DGCL)*
-



## **Annexes**

**Annexe n° 1. liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB**

Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques locales et de leurs établissements publics, fascicule 1*. La Documentation française, juillet 2022, 188 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Cour des comptes, *Les scénarios de financement des collectivités territoriales*. La Documentation française, octobre 2022, 159 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques locales et de leurs établissements publics, fascicule 2*. La Documentation française, octobre 2022, 279 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## Annexe n° 2. suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

| N° | Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2021                                                                                                                                                                                                                                                   | Réponse de l'administration                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Analyse de la Cour                                                                                                                                                                                                                                                       | Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre* |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| 1  | (réitérée) 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 (DGCL-DB)                                                                                                     | <p><b>Réponse de la DGCL</b><br/>La possibilité de minorer la base taxable du montant des dotations juridiquement dues aux collectivités, portées par le BOP 2 du P119, demandée par la DGCL, n'a pas été retenue. La réserve de précaution 2022 intègre donc un gel de ces dotations à hauteur de 4 %, supporté par le BOP2.</p> <p><b>Réponse de la DB</b><br/>La direction du Budget souscrit pleinement à cette recommandation de la Cour. En 2022, la part de la réserve positionnée sur les dotations juridiquement dues du programme 119 a représenté 47 % en CP du total de la réserve contre 52 % pour les dotations discrétionnaires d'investissement. Il conviendra, à l'avenir, de réduire la part de la mise en réserve positionnée sur les dotations constitutionnellement dues.</p> | La réserve de précaution reste calculée sur une assiette incluant les dotations juridiquement dues aux collectivités. Bien que la part de la réserve positionnée sur des dotations juridiquement dues diminue, il est proposé de reconduire la recommandation.           | Mise en œuvre partielle                             |
| 2  | (réitérée) Fiabiliser les prévisions de besoins de crédits de paiement relatifs aux dotations d'investissement (DETR, DSIL, DPV et DSID). (DGCL-DB)                                                                                                                                                                      | <p><b>Réponse de la DGCL</b><br/>Les échéanciers sont fiabilisés annuellement. Pour les dotations les plus anciennes, comme la DPV, le nombre de millésimes connus permet de fiabiliser la prévision en ayant une meilleure estimation des minorations d'engagements attendus. C'est également le cas pour la DETR. En revanche, pour des dotations plus récentes, comme la DSIL et la DSID, les échéanciers doivent au moins en partie s'appuyer sur les modèles de décaissement des autres dotations. L'expérience acquise permet d'ajuster les prévisions au fil du temps.</p>                                                                                                                                                                                                                  | S'il peut être considéré que la mise en œuvre de la recommandation est en cours, l'importance des restes à payer conduit à recommander de nouveau de poursuivre la démarche de fiabilisation des prévisions de besoins de crédits de paiement au titre de ces dotations. | Mise en œuvre partielle                             |
| 3  | (reformulée) Poursuivre l'amélioration de la démarche de performance relative aux concours de l'État à l'investissement local dans les PAP et les RAP pour qu'elle mesure la cohérence de la stratégie d'aide de l'État aux acteurs locaux, et évalue l'impact des projets aidés en termes de développement local (DGCL) | <p><b>Réponse de la DGCL</b><br/>Depuis 2022, l'ensemble des dotations d'investissement (DSIL, DETR, DSID, DPV) bénéficient d'un indicateur dédié dans les PAP et les RAP, correspondant à l'effet de levier moyen des subventions attribuées.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Il convient de souligner l'amélioration continue de la démarche de performance. Toutefois, elle gagnerait à être poursuivie à travers l'amélioration des indicateurs existants.                                                                                          | Mise en œuvre en partielle                          |

|   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                         |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 4 | (réitérée) Regrouper les crédits de fonctionnement et d'investissement propres de la direction générale des collectivités locales, y compris ceux du comité des finances locales et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales au programme 216 - <i>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i> . (DGCL-DB) | <p><b>Réponse de la DGCL</b></p> <p>La création de la DNUM a en partie conduit à ce regroupement pour les crédits informatiques. Sur le reste des crédits, la DGCL n'est pas favorable à ce regroupement car ces crédits sont en partie liés au financement des comités de représentation des élus locaux. Le fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales fait en effet partie des missions de la DGCL.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Le regroupement n'étant que partiel, la recommandation est maintenue.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Mise en œuvre partielle |
| 5 | (réitérée) Supprimer le taux réduit de 10 % de TVA applicable aux prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale. (DGFIP)                                                                                                                                                                  | <p><b>Réponse de la Direction de la législation fiscale</b></p> <p>Le I de l'article 279 du code général des impôts (CGI) en vigueur prévoit le bénéfice du taux réduit de 10 % de la TVA les remboursements et les rémunérations versés par les départements, communes ou leurs groupements aux exploitants assurant les prestations de déneigement des voies publiques lorsqu'elles se rattachent à un service public de voirie communale ou départementale.</p> <p>Le bénéfice du taux réduit s'inscrit dans le cadre des facultés prévues par le droit de l'Union européenne qui autorise notamment l'application du taux réduit aux prestations fournies dans le cadre du nettoyage des voies publiques.</p> <p>Ce dispositif n'a pas été supprimé.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Le dispositif n'ayant pas été supprimé, la recommandation est réitérée.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Non mise en œuvre       |
| 6 | Regrouper les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans une mission budgétaire dédiée et proposer <i>a minima</i> une présentation consolidée exhaustive de ces transferts dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances                                                                                    | <p><b>Réponse de la DGCL</b></p> <p>La DGCL partage le constat de la Cour quant à la nécessité d'une vision consolidée des enjeux financiers liés aux collectivités territoriales mais exclut la transformation des transferts financiers en dépenses budgétaires en raison des complexités de gestion qu'une telle transformation impliquerait.</p> <p><b>Réponse de la DB</b></p> <p>Si la DB souscrit pleinement à l'objectif de pouvoir disposer d'une vision consolidée des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, le cadre organique applicable ne permet l'inscription au sein des missions que des crédits budgétaires. Il convient par ailleurs de relever l'exécution de certains PSR est par nature complexe à anticiper, ce qui rendrait le recours à des crédits budgétaires limitatifs peu opérationnel.</p> <p>En revanche, les transferts financiers font l'objet d'une présentation consolidée dans le cadre du rapport sur la situation des finances publiques locales. En outre, ils sont présentés exhaustivement chaque année devant le comité des finances locales (CFL) lors de la présentation du PLF.</p> | Un rapport sur la situation des finances locales a été joint pour la première fois au PLF 2023, en application de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. Il n'a pas la même portée que le jaune budgétaire. Des améliorations doivent encore être apportées pour une meilleure lisibilité et une réelle exhaustivité des flux financiers concernés. | Mise en œuvre partielle |

\* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre partielle, non mise en œuvre, devenue sans objet*