



Mission Relations avec les collectivités territoriales

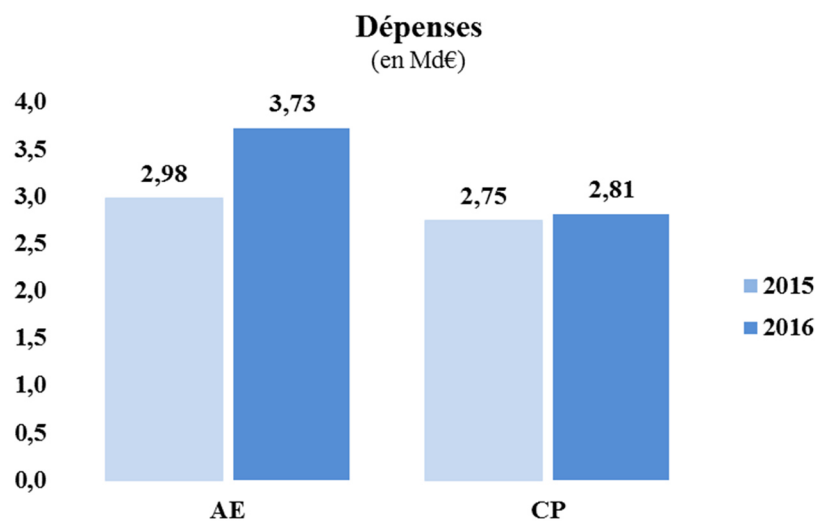
Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2016

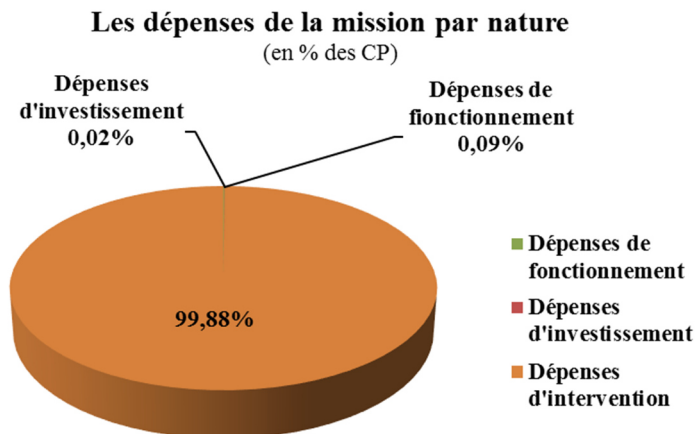
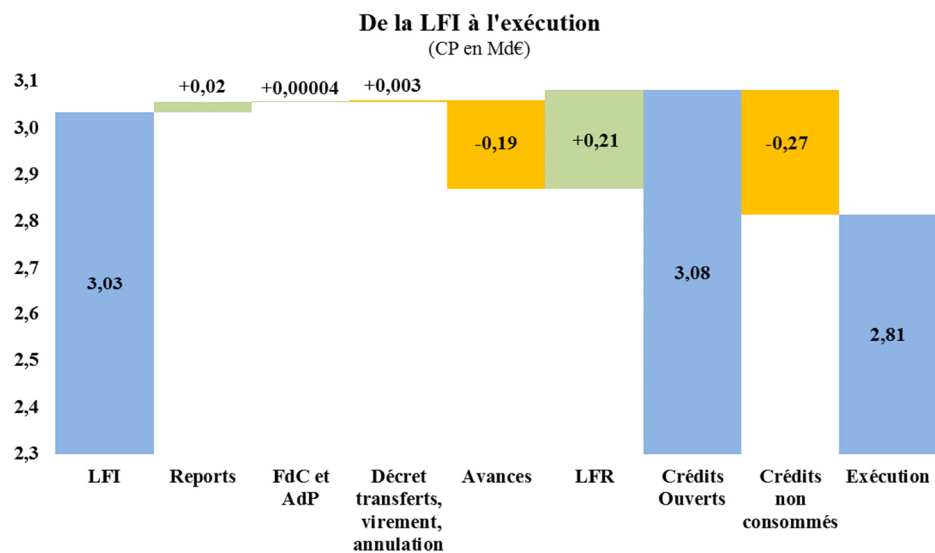
Relations avec les collectivités territoriales

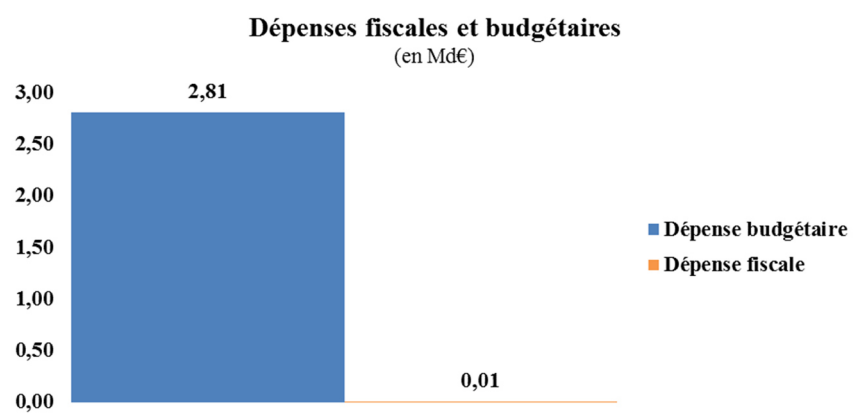
Programme 119 – Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements

Programme 122 – Concours spécifiques de l'administration



0,9 % du budget général hors R & D





Nombre de dépenses fiscales : 1

Synthèse

Les principales données de la mission

Les dépenses de 2016 et la gestion des crédits

Les dépenses de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ne représentent qu'une faible part des flux financiers de l'État vers les collectivités territoriales (2,8 % en 2016)¹, la majorité de ces flux étant constituée de prélèvements sur recettes.

Les dépenses exécutées en 2016 affichent une hausse des crédits de paiement (CP) de 2,4 % par rapport à 2015, à comparer avec les hausses de 0,4 % en 2015 et 0,6 % en 2014. Les principales augmentations concernent différentes composantes de la dotation globale de décentralisation (DGD) et sont la conséquence des reports de 2015 sur 2016 correspondant, notamment, à des crédits ouverts en loi de finances rectificative 2015 pour des ajustements de compensation des DGD².

En raison de l'ampleur des annulations de crédits portées par la DGE des départements (64,3 M€ en AE et 58,7 M€ en CP)³ et des montants limités du dégel de fin de gestion qui n'ont pas pu lui bénéficier, n'ont pu être délégués et consommés en 2016 que le solde des crédits du 3^{ème} trimestre 2015, les crédits du 4^{ème} trimestre 2015 et ceux du 1^{er} trimestre 2016. Le report de charge sur 2017 est donc important : les crédits disponibles pour la DGE des départements en 2017 devront donc d'abord payer les besoins non couverts en 2016 (2^{ème} et 3^{ème} trimestres 2016, en

¹ En 2016, les transferts financiers de l'État (fiscalité comprise) s'élevaient en AE à 99,9 Md€ en loi de finances initiale. En 2015, ils s'élevaient à 101,5 Md€ en loi de finances initiale, dont 31,3 Md€ de fiscalité transférée et 53,6 Md€ au titre des concours financiers sous norme.

² Report de 5 M€ en AE et de 16,8 M€ en CP pour la DGD « SCHS » (afin de compenser l'avance faite par décret de transfert n°2015-1467 du 10 novembre 2015 au programme 122, pour les besoins liés aux calamités publiques et au fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées, qui avait été imputée sur le concours SCHS) ; de 475 586 € en AE et en CP pour la DGD des départements ; de 1 049 786 € en AE et en CP pour la DGD des régions ; de 16 203 € en AE et en CP pour la DGD de la Corse ; de 378 232 € en AE et en CP pour la DGD « domaine public fluvial » ; de - 221 426 € en AE et en CP (diminution de charges à déduire des enveloppes 2016 pour les collectivités concernées) pour la DGD « ports maritimes ».

³ Trois décrets d'avance de juin, octobre et décembre 2016.

plus du 4^{ème} trimestre traditionnellement décalé) avant de payer les besoins au titre de 2017.

La consommation des autorisations d'engagement (AE) a progressé de 25 % entre 2015 et 2016 du fait, notamment, des ouvertures de 25 M€ d'AE supplémentaires pour la dotation politique de la ville (DPV) en loi de finances initiale pour 2016 et de 200 M€ d'AE au profit de la DETR. Ces hausses d'AE, confirmées en 2016 pour la DPV et la DETR, et auxquelles s'ajoutent 800 M€ d'AE au titre du fonds de soutien aux projets communaux et intercommunaux, créé par l'article 159 de la loi de finances pour 2016, conduisent à une augmentation progressive mais durable des besoins de CP pour la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Le plafond de celle-ci devrait donc continuer à progresser dans les prochaines années.

Sur le **programme 119**, la gestion été marquée par un dégel tardif des crédits. Le dégel partiel de fin de gestion (à hauteur de 262,3 M€ en AE et 76,8 M€ en CP) est intervenu, pour ce programme, suite au tamponné de dégel du 25 novembre 2016. Il n'a pas permis le dégel des CP de plusieurs dotations globales de décentralisation (DGD), mis en réserve initialement ou dans le cadre d'un sur-gel d'un montant de 18,5 M€ en AE et 20,5 M€ en CP (tamponné du 1^{er} avril 2016). Le concours SCHS⁴ des communes, le concours particulier ACOTU⁵ et la DGD bibliothèques étaient concernés. Les DGD étant constitutionnellement dues, les dotations d'investissement du BOP n°1 ont donc contribué, par des mouvements de fongibilité interne, à faire en sorte que la totalité des crédits dus pour les concours SCHS et ACOTU, ainsi que 71,3 M€ sur les 80,4 M€ ouverts en LFI pour la DGD bibliothèques, soient délégués à la fin de l'exercice.

Sur le **programme 122**, la gestion a également été marquée par un dégel trop tardif. Si les tamponnés de dégel des 24 mai et 30 juin 2016 ont dégelé partiellement les crédits du programme 122 pour la sous-action « calamités publiques » ; ce n'est que le tamponné du 25 novembre 2016 qui a également permis de dégeler totalement les crédits du programme (11 920 606 € pour les AE/ 9 531 77 € pour les CP). La proximité de cette date avec celle de la fin de gestion (qui était fixée cette année au 10 décembre 2016) a posé des difficultés pour la consommation des crédits.

Pour la sous-action « calamités publiques », les crédits ouverts (28,02 M€ en AE et 17,02 M€ en CP) n'ont pas permis de faire face aux besoins, du fait de nombreux événements climatiques. Des mouvements de

⁴ SCHS : services communaux d'hygiène et de santé.

⁵ ACOTU : autorité compétente pour l'organisation des transports urbains.

fongibilité interne au sein du programme 122 ont permis d'indemniser 30 départements touchés par des événements climatiques.

Sur le programme 122, la consommation d'AE s'était élevée en 2015 à 308,5 M€ (hors minorations d'AE sur exercices antérieurs, de 13,5 M€ dont 3 M€ pour les calamités publiques et 10,5 M€ pour les TDIL). En 2016, elle est passée à 291,2 M€. L'impact de la création d'un BOP FIPD, sur le programme 122, doté de 69,4 M€ en LFI de 2016, est atténué par une consommation de 29,3 M€ en 2016 pour la dotation de solidarité, au lieu de 67,1 M€ en 2015.

La consommation de CP est passée de 296 M€ en 2015 à 321,8 M€ en 2016. Comme pour les AE, cette augmentation est due au BOP FIPD mais a été atténuée par une consommation moindre des CP de la dotation de solidarité, soit 29,3 M€ en 2016 contre 38,6 M€ en 2015.

Compte tenu de l'évolution de l'architecture de la mission, la question se pose de plus en plus de la nécessité qu'il y aurait à exclure du périmètre de l'application du gel opéré en LFI les dotations constitutionnellement dues dès lors que ces dotations ne peuvent qu'être dégelées avant la clôture de l'exercice. Le surdimensionnement du gel pose en effet la problématique de la sincérité de son positionnement.

Les principales observations

La gestion budgétaire de la mission est contrainte par les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires qui s'imposent au responsable des programmes. Ainsi que la Cour l'a déjà antérieurement relevé, les marges de gestion du responsable des programmes sont limitées. Cette spécificité, couplée avec un soutien renforcé de l'investissement local impose un choix : imputer la réserve de précaution sur les dotations d'investissement du programme 119 afin de disposer de plus grandes marges de manœuvre ou considérer que cette spécificité rend inadaptée l'application de la mise en réserve des crédits de toute la mission.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

La Cour a formulé les recommandations suivantes :

Recommandation 1 : *Établir, en fonction des besoins connus ou raisonnablement prévisibles, le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale notamment pour les dotations d'investissement et les subventions pour travaux divers d'intérêt local.*

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

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

Deux recommandations sur trois ont été partiellement suivies. Aucune étude n'a été effectuée sur la pertinence de la dépense fiscale qui ne fait l'objet d'aucun suivi de la part de la DGCL.

Concernant la recommandation 1

Le responsable de programme a rappelé que l'importance des reports et la complexité de l'élaboration de la programmation tiennent aux particularités de certaines dotations regroupées par la mission RCT. L'indemnisation des collectivités au titre des calamités publiques, par exemple, est extrêmement difficile à prévoir par nature. Depuis 2016, les crédits en AE et en CP au titre de la dotation destinée à aider les collectivités territoriales victimes d'intempéries sont néanmoins inscrits en LFI. Le modèle retenu comme hypothèse de couverture des besoins de CP des dotations d'investissement (DETR, DPV, DSIL) nécessaires en gestion 2016 a été élaboré conjointement avec la direction du budget par un échéancier actualisé au 31 décembre 2016.

La DGCL a précisé qu'il en sera de même en 2017 pour la dotation de solidarité (échéancier actualisé au fur et à mesure des nouvelles intempéries faisant l'objet d'une indemnisation) et pour les subventions « travaux divers d'intérêt local ».

Concernant la recommandation 2

Le responsable de programme a mentionné qu'il ne suivait pas cette dépense fiscale et n'était donc pas concerné.

Concernant la recommandation 3

A l'occasion de la LFI 2016, les dépenses de fonctionnement du PIACL ont été transférées au programme 216, conformément aux préconisations de la Cour. Le responsable de programme estime cependant que le transfert intégral des dépenses de fonctionnement recommandé par la Cour n'apparaît toutefois pas souhaitable. Les dépenses correspondant au développement d'applications informatiques (Colbert, Actes) relevant du cœur de métier de la DGCL, et dont elle pilote le déploiement.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Après l'analyse de l'exécution budgétaire en 2016, la Cour renouvelle les trois recommandations qu'elle a formulées au titre de l'exécution 2015 et en formule une nouvelle :

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

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

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

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

Sommaire

Introduction.....	11
1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE	14
1.1 La programmation des crédits	16
1.2 La gestion infra-annuelle des crédits	21
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE	33
2.1 Des dépenses de fonctionnement marginales	33
2.2 Les dépenses d'intervention pour la plupart inéluctables.....	34
2.3 Les dépenses fiscales.....	38
3 SOUTENABILITE ET PERFORMANCE BUDGETAIRES	40
3.1 L'évolution de la dépense	40
3.2 La soutenabilité à court et moyen terme.....	40
3.3 La démarche de performance	41
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	45
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015...	45
4.2 Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016	46

Introduction

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* comporte deux programmes : 119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements et 122 - Concours spécifiques et administration.

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

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

La mission poursuit deux objectifs principaux. Il s'agit, d'une part, de compenser les charges transférées dans le cadre de la décentralisation ; ainsi, les dotations générales de décentralisation et les dotations aux collectivités d'outre-mer correspondent à des obligations constitutionnelles sur lesquelles les deux ministères concernés n'ont pas de marges de manœuvre, et qui ont représenté 63 % des dépenses de la mission⁶ en 2016 contre 64 % en 2015.

Il s'agit, d'autre part, d'accompagner, voire de favoriser l'investissement des collectivités territoriales à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation politique de la ville (DPV), la dotation générale d'équipement des départements (DGE) et une nouvelle dotation de soutien à l'investissement local des communes et de leurs groupements (DSIL) –non pérenne- créée en 2016. Ces quatre dépenses, qui ont représenté 30 % du montant total des charges imputées sur la mission en 2016, sont discrétionnaires puisque la consommation des

⁶ DGD et dotations outre-mer, données sur la base de l'exécution 2016, en CP.

crédits dépend de décisions prises au niveau déconcentré sur la base de l'examen de l'éligibilité des projets.

Les autres crédits de la mission (6 %) servent à financer une partie des dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales, des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et les subventions pour travaux divers d'intérêt local.

À droit constant et à pratique inchangée, des économies ne semblent pas possibles sur la majorité des dotations inscrites sur le budget général, compte tenu des obligations juridiques qui incombent à l'État, même si des économies pourraient être réalisées sur un tiers des crédits. Par conséquent, la diminution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en loi de finances initiale pour 2016 de 3,3 Md€ par rapport à l'exécution 2015 a été intégralement imputée sur les prélèvements sur recettes.

En 2016, le **programme 119** a vu la création d'une nouvelle dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements. Le **programme 122** a quant à lui, été impacté par la dissolution de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), prévue par l'article 14 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, qui a entraîné la rebudgétisation des crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)⁷, et la création d'une nouvelle action 5 du programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

Par ailleurs la suppression du prélèvement sur recettes portant les crédits du fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles, s'est accompagné d'un rapatriement des crédits correspondants sur l'action 1 du programme 122, qui porte l'ensemble des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales. Une nouvelle dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques a été créée.

⁷ Actions en faveur des jeunes, prévention des violences faites aux femmes, des violences intrafamiliales et l'aide aux victimes, action pour améliorer la tranquillité publique, plan de lutte anti-terrorisme. En 2017, les crédits du FIPD, qui s'élèvent à 80 M€ (AE=CP) sont transférés du programme 122 au programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Enfin, la dotation globale de construction et d'équipement des collèges de Nouvelle-Calédonie⁸ a fait l'objet d'un transfert au profit du programme 123 de la mission « Outre-mer ».

Le **programme 122** regroupe les subventions et dotations destinées aux collectivités d'outre-mer⁹, les dotations destinées à financer des circonstances exceptionnelles, en particulier au profit des collectivités frappées par des événements géologiques et climatiques, ainsi que les crédits destinés à la prévention de la délinquance. Enfin, ce programme porte des crédits de fonctionnement et d'investissement de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Il porte également les crédits d'intervention consacrés aux subventions pour travaux divers d'intérêt local, dont la ligne budgétaire est traditionnellement et principalement abondée par voie d'amendements, au titre de la « réserve parlementaire ».

Avec la création de la dotation de soutien à l'équipement des communes et de leurs groupements, ainsi que la consolidation de la majoration de crédits, opérée en loi de finances initiale pour 2015, sur la dotation d'équipement des territoires ruraux, l'équilibre entre dotations de fonctionnement et dotations d'investissement s'inverse à partir de 2016.

Les dotations de fonctionnement qui représentaient 65 % des crédits en AE de la mission en 2015 n'en représentent plus que 48 % en 2016 ; les dotations d'investissement sont passées dans le même temps de 35 % à 52 % de l'ensemble des crédits d'AE.

Les lignes budgétaires regroupées sur cette mission présentent, en outre, la particularité d'être en quasi-totalité des dépenses d'intervention du titre 6 ; les seuls crédits de titre 3 (dépenses de fonctionnement) ou de titre 5 (dépenses d'investissement) sont inscrits sur l'action 02 du programme 122 pour financer les fonctions de support de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) et sur la nouvelle action 05 correspondant au fonds interministériel de prévention de la délinquance.

⁸ 12,2 M€ en PLF 2016.

⁹ En 2016, le programme 122 accueille les dotations outre-mer suivantes :

- la dotation globale de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie (82,7 M€ d'AE=CP consommés en 2016) ;
- la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés (50,3 M€ d'AE=CP consommés en 2016) ;
- la dotation globale de compensation de la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés (1 M€ d'AE=CP consommés en 2016) ;
- la dotation globale de compensation versée à Saint-Martin (4,4 M€ d'AE=CP consommés en 2016).

1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE

Le total des crédits disponibles s'est élevé à 4,0 Md€ en AE et 2,9 Md€ en CP¹⁰, à comparer aux crédits ouverts en loi de finances initiale¹¹, compte tenu des reports de crédits en AE et en CP (20,4 M€ en AE et 21,6 M€ en CP) et des crédits ouverts (226,5 M€ en AE et 212,5 M€ en CP)¹² et en dépit des annulations intervenues en gestion (73,5 M€ en AE et 189 M€ en CP)¹³. L'exécution s'établit à 3,73 Md€ en AE et 2,81 Md€ en CP¹⁴.

Alors que la consommation des CP est en hausse entre 2015 et 2016 (+ 2,4 % après une évolution quasiment stable entre 2014 et 2015), l'engagement des AE est en hausse de 24 % sur un an. Cette situation s'explique notamment par le maintien de la majoration d'AE au titre de la DETR (augmenté de + 167 M€ en exécution en 2015) et par la création de la dotation de soutien à l'investissement local des communes et de leurs groupements (DSIL + 790 M€ en exécution en AE). Depuis 2012, les crédits de la mission n'ont fait que progresser, de 39 % pour les AE et de 6 % pour les CP.

Ces dotations fonctionnant selon une logique d'appel à projets, il y a nécessairement un décalage entre la consommation des AE et la montée en charge de la consommation des CP qui induit une inscription des CP à partir de l'échéancier¹⁵ de ces dernières et un suivi attentif de l'état d'avancement des échéanciers de ces dotations.

¹⁰ 3,1 Md€ en AE et 2,8 Md€ en CP en 2015.

¹¹ LFI 2016 : 3,9 Md€ en AE et 3,0 Md€ en CP.

¹² LFR 2016.

¹³ Décrets d'avance 2016.

¹⁴ À comparer à une exécution de 2,98 Md€ en AE et 2,75 Md€ en CP en 2015.

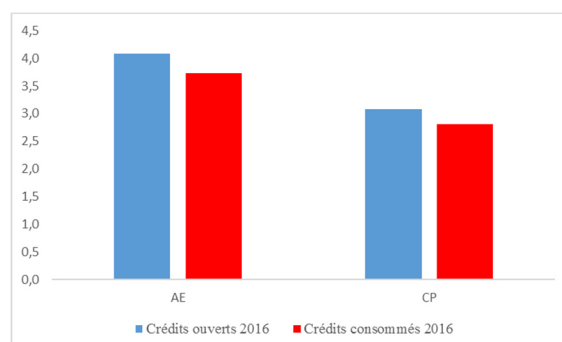
¹⁵ Le DGCL a précisé la méthode, partagée avec la direction du budget, adoptée pour élaborer le modèle de prévision des besoins de CP des dotations d'investissement (DPV, DETR, DSIL). Les années de référence à partir desquelles sont calculées les clefs de paiement en fonction des besoins de CP des années précédentes sont 2009 pour la DPV, 2008 pour la DETR (issue de la fusion en 2011 des DGE/DDR, pour lesquelles les données étaient recensées depuis 2008). Le modèle propre à la DDU /DPV est un peu plus complexe afin de différencier les dépenses de fonctionnement et d'investissement. Malgré des modalités de gestion sensiblement différentes, le modèle de prévision de la DETR est utilisé comme référence pour la prévision de consommation des besoins en CP de la DSIL créée en 2016, pour laquelle la DGCL ne disposait d'aucun recul sur un dispositif non pérenne. En ce qui concerne les subventions pour travaux divers d'intérêt local, un rapport de l'IGA de 2013 a établi une méthodologie permettant d'élaborer des clefs de paiement servant de base à des échéanciers pluriannuels.

**Tableau n° 1 : Évolution des crédits exécutés de la mission entre
2012 et 2016**

M€	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2016/2012	2014/ 2013	2015/ 2014	2016/ 2015
AE	2 677,3	2 709,7	2 775,9	3 005,2	3 726,6	39%	2,4%	8,3%	24,0%
CP	2 661,4	2 720,6	2 738,0	2 747,6	2 813,7	6%	0,6%	0,4%	2,4%

Source : Cour des comptes

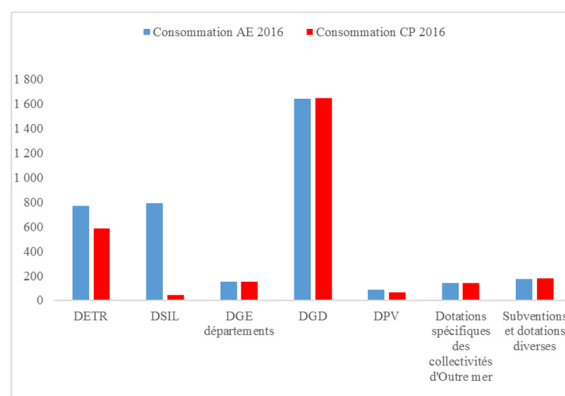
Les trois principales dotations globales de décentralisation au profit des communes, des départements et des régions ont évolué entre 2015 et 2016, principalement du fait de reports de 2015 sur 2016 concernant la DGD des communes¹⁶. Les DGD des départements et des régions ont peu évolué entre 2015 et 2016.

**Graphique n° 1 : Exécution des crédits de la mission RCT en 2016
(Md€)**

Source : Cour des comptes

¹⁶ Report sur 2016 de 11,8 M€ d'AE restés sans emploi au niveau central, de même que 5 M€ d'AE et 16,8 M€ de CP ouverts par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015 en vue rembourser les crédits constitutionnellement dus du concours SCHS.

Graphique n° 2 : Montants en exécution en AE et CP des principales actions de la mission RCT en 2016 (M€)



Source : Cour des comptes

1.1 La programmation des crédits

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a émis deux avis défavorables sur les programmes 119 et 122, estimant que la programmation 2016 supposait la mobilisation de la réserve de précaution supportée majoritairement sur des crédits constitutionnellement dus aux collectivités territoriales¹⁷. Ces avis n'ont pas eu d'incidence sur la gestion de la mission. La réserve de précaution n'a pas été entièrement mobilisée en 2016 et les ouvertures de crédits en gestion ont eu vocation, d'une part, à procéder à plusieurs corrections des compensations versées au titre de la DGD aux départements et aux régions, en particulier aux régions d'outre-mer à hauteur de 329 545 € en AE=CP¹⁸, d'autre part, d'instituer le fond

¹⁷ CBCM du ministère de l'intérieur, avis sur les programmes 119 et 122, 22 février 2016.

¹⁸ À hauteur de 143 624 € en AE et en CP pour la DGD des départements (ajustement de la compensation de plusieurs départements au titre de transferts de services du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer liés à la première loi de décentralisation de 1985) ; 21 854 € en AE et en CP pour la DGD des régions (ajustement de la compensation des régions d'outre-mer au titre du transfert des services des parcs de l'équipement au 1er janvier 2011 et au titre de la réforme de la formation des masseurs-kinésithérapeutes introduite par un arrêté du 2 septembre 2015) ; 32 229 € en AE et en CP pour la DGD « aéroports » (compensation d'un poste d'ouvrier des parcs et ateliers au sein des services transférés par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer en application de la loi LRL de 2004) ; 149 026 € en AE et en CP pour la DGD « domaine public fluvial » (ajustement de la compensation du transfert au 1er janvier 2015 des services du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

d'urgence des départements à hauteur de 200 M€ en AE=CP. L'ouverture de crédits en gestion concernait également des AE=CP pour la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques et 21 M€ en AE (7 M€ en CP) pour le BOP FIPD.

1.1.1 Un risque de surbudgétisation de certaines dépenses

La programmation des crédits initiaux intègre deux mesures nouvelles en 2016 qui impactent le programme 119.

D'une part, afin de soutenir l'investissement des collectivités locales, une nouvelle dotation de soutien à l'investissement local des communes et de leurs groupements (DSIL) - non pérenne - a été créée en loi de finances pour 2016 (article 159).

D'un montant de 800 M€ en AE, elle est consacrée pour 500 M€¹⁹ à de grandes priorités d'investissement définies entre l'État et les communes et intercommunalités, et pour 300 M€²⁰ au soutien de projets de revitalisation ou de développement des bourgs-centres.

En outre, l'augmentation exceptionnelle de la DETR en 2015, à hauteur de 200 M€, a été renouvelée en 2016 afin de la maintenir en 2016 au niveau important de 816 M€ et soutenir les projets d'investissement structurants en milieu rural. Les modalités de gestion de ces crédits sont inchangées et incombent aux seuls préfets de département sous réserve des attributions de la commission départementale d'élus.

chargés de la gestion du domaine public fluvial de la Sèvre niortaise, du Mignon et des Autizes).

¹⁹ L'enveloppe de 500 M€ concerne la réalisation de projets de rénovation thermique, de transition énergétique, de développement des énergies renouvelables, de mise aux normes des équipements publics, de développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de l'accueil de populations nouvelles, notamment en matière de construction de logements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants. Elle est répartie entre les régions de métropole et d'outre-mer, ainsi que du Département de Mayotte au prorata de leur population. Toutes les communes et les EPCI de métropole et des régions d'outre-mer y sont éligibles.

²⁰ L'enveloppe de 300 M€ était destinée à accompagner les projets d'investissement des communes de moins de 50 000 habitants ou l'EPCI dont elles sont membres lorsque l'opération concerne une compétence qui lui a été transférée. Les enveloppes sont réparties entre chaque région et le département de Mayotte au prorata de leur population se situant dans des communes appartenant à des unités urbaines de moins de 50 000 habitants.

Les modalités de répartition de la DETR sont caractérisées à la fois par une gestion largement déconcentrée permettant une adaptation aux réalités de chaque territoire et par l'association des élus locaux à cette répartition, puisqu'une commission départementale d'élus est chargée de définir les catégories d'opérations prioritaires, les taux de subvention maximaux applicables, et de donner son avis sur tous les projets de subvention supérieurs à 150 000 €.

La loi a chargé les préfets de région d'attribuer les subventions au titre des deux enveloppes de la DSIL. Conformément à la charte de déconcentration²¹, la plus grande latitude leur a été donnée pour décider des modalités de recueil et d'examen des projets et pour en opérer la sélection. Ils devaient associer les préfets de département à l'instruction et à la sélection selon des modalités à définir localement. Le but étant d'obtenir un effet significatif et rapide sur l'investissement local, les préfets de région avaient toute latitude pour adopter des modalités appropriées à cet objectif et sélectionner des projets susceptibles d'être engagés à bref délai. En tout état de cause, ce fonds étant créé pour la seule année 2016, l'ensemble des AE devaient être engagées avant le 31 décembre de cette même année.

La DSIL fonctionnant selon une logique d'appel à projets sur un modèle comparable à celui de la DETR, le besoin de CP pour 2016 a été estimé à partir de l'échéancier de cette dernière, considérant que le rythme de consommation des CP de la DSIL serait proche de celui constaté pour la DETR. Ainsi, 120 M€ de CP ont été ouverts en LFI pour 2016, soit 15 % des AE ouvertes.

La programmation de différents dispositifs d'aide aux collectivités territoriales, indépendamment des dotations liées à la décentralisation ou aux outre-mer, semble encore excessive puisque l'exécution est inférieure à la prévision de début d'année et souvent aux crédits ouverts en loi de finances. Les dotations d'investissement du BOP n°1 ont contribué, par des mouvements de fongibilité interne (voir infra), à faire en sorte que la totalité des crédits dus pour les concours SCHS²² et ACOTU²³, ainsi que les 71,3 M€ sur les 80,4 M€ ouverts en LFI 2016 pour la DGD Bibliothèques, soient délégués à la fin de l'exercice.

Au total, sur les trois dotations d'investissement (DETR, DPV et DSIL), on relève une surbudgétisation de CP à hauteur de 174 M€ en 2016, portée majoritairement par la DSIL à hauteur de 75,8 M€, qui s'explique

²¹ Décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant Charte de la déconcentration.

²² Services communaux d'hygiène et de santé.

²³ Autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains.

lorsque l'on augmente fortement des crédits tout en instituant un nouveau dispositif qui peut nécessiter un certain délai pour monter en charge car il implique une forte mobilisation des équipes préfectorales et des collectivités locales.

Tableau n° 2 : Crédits en AE et CP dédiés à la DETR, à la DPV et à la DSIL

<i>M€</i>	DETR		DDU/ DPV		DSIL	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI 2014	615,7	570	100	85		
DRICE 2014	615,7	570	100	85		
Crédits disponibles 2014	615,8	558,9	100	54		
Exécution 2014	610,6	557,6	99,7	54,1		
LFI 2015	815,7	610,4	100	70		
DRICE 2015	815,7	610,4	100	70		
Crédits disponibles 2015	816,2	590,8	100,4	70		
Exécution 2015	778	572,2	96,3	56,4		
LFI 2016	815,7	666,6	100	74,3	800	120
DRICE 2016	815,7	666,6	100	74,3	800	120
Crédits disponibles 2016	816,0	613,1	100,8	63,3	790,6	44,2
Exécution 2016	770,6	591,2 ²⁴	88,6	62,4	790,6	42,4
LFI 2017	996	718,7	150	88,4	570	232

Source : Cour des comptes

D'autre part, des ajustements de compensation au titre des dotations générales de décentralisation (DGD) ont induit une augmentation de crédits au titre des DGD du BOP n° 2 de 1,8 M€ en AE et en CP entre la LFI 2015 et la LFI 2016. Ces crédits, pour l'essentiel votés par amendement en LFI 2016, avaient vocation à procéder à plusieurs corrections des compensations versées aux collectivités au titre des transferts, créations et extensions de compétences²⁵.

²⁴ Ce montant comprend les CP générés par les AE de la DETR mais aussi des ex DGE communes et DDR.

²⁵ Ils se répartissent de la manière suivante : Diminution de 0,16 M€ pour la DGD des départements (ajustement de la compensation de deux départements au titre de transferts de services du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer liés à la première loi de décentralisation de 1985) ; Augmentation de 1,2 M€ en AE et en CP pour la DGD des régions (ajustement de la compensation des régions d'outre-mer et de la Corse) ; Augmentation de 0,3 M€ pour la DGD « ports maritimes » (ajustement de

1.1.2 Une budgétisation difficile d'autres dépenses

Les prévisions pour l'indemnisation des collectivités territoriales au titre des calamités publiques sont, par nature, difficiles à établir dans le cadre du projet de loi de finances, le responsable de programme ne connaissant pas à l'avance le montant exact des indemnisations qui dépendent du contrôle de plusieurs corps d'inspections²⁶ et des arbitrages interministériels.

Tableau n° 3 : Crédits en AE et CP dédiés aux « calamités publiques »

M€	AE	CP
LFI 2015	0	24
DRICE 2015	0	24
Crédits disponibles 2015	67	43
Exécution 2015	63	39
LFI 2016	28	17
DRICE 2016	15	5
Crédits disponibles 2016	40	35
Exécution 2016	29	29
LFI 2017	54	19

Source : Cour des comptes d'après DGCL

la compensation des postes d'ouvriers des parcs et ateliers chargés de la gestion des ports départementaux et des ports d'intérêt national, transférés par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer en application de la loi LRL de 2004) ; Augmentation de 0,5 M€ pour la DGD « domaine public fluvial » (ajustement de la compensation du transfert au 1er janvier 2015 des services du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer chargés de la gestion du domaine public fluvial de la Sèvre niortaise, du Mignon et des Autizes).

²⁶ Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, conseil général de l'environnement et du développement durable, inspection générale de l'administration et inspection générale des finances.

1.2 La gestion infra-annuelle des crédits

Tableau n° 4 : Des crédits initiaux aux crédits consommés (en M€)

En M€	Programme 119		Programme 122		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	3 565,6	2 710,8	334,1	323,1	3 899,7	3 033,9
LFR	0,3	0,3	226,2	212,2	226,5	212,5
Autres mouvements de crédits						
Reports	18,5	20,5	1,9	1,0	20,4	21,6
Virements					-	-
Transferts	4,0	4,0	- 1,0	- 1,0	3,0	3,0
Décrets d'avance	- 73,5	- 189,0			- 73,5	- 189,0
Répartitions						
Annulations						
Fonds de concours et attributions de crédits					-	-
Total des crédits ouverts	3 515,1	2 546,7	561,2	535,3	4 076,2	3 082,1
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)		13,4				13,4
Gel initial (a)	285,3	216,9	19,7	18,8	304,9	235,7
Surgels (b)	18,5	20,5	1,9	1,0	20,4	21,6
Dégels (c)	262,3	76,8	21,6	19,8	283,9	96,6
Annulation de crédits gelés (d)	41,5	147,2			41,5	147,2
Crédits disponibles	3 515,1	2 533,3	561,2	535,3	4 021,0	2 907,7
Crédits consommés	3 435,4	2 491,9	291,2	321,8	3 726,6	2 813,7

Source : Cour des comptes

1.2.1 Une réserve de précaution au périmètre trop large, imparfaitement appliquée et présentant d'importantes limites

Les deux programmes de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont connu une mise en réserve de leurs crédits à hauteur de 8 % en 2016, par application de la norme générale relative aux crédits autres que de dépenses de rémunération. Selon la direction du budget, le gel devrait être appliqué sur les crédits qui répondent à une « logique

d'enveloppe » dont l'utilisation est discrétionnaire, c'est-à-dire la DETR, la DPV et la DSIL s'agissant du programme 119 et sur les TDIL s'agissant du programme 122.

a) Le programme 119

Comme les années précédentes, l'imputation de la réserve de précaution initiale au sein du programme 119 a été liée à l'augmentation du montant de réserve à répartir entre les dotations (en AE : de 221,4 M€ en 2015 à 285,3 M€ en 2016 ; en CP : de 202,6 M€ en 2015 à 216,9 M€ en 2016). Cet accroissement est lié à l'augmentation significative du montant de crédits votés en LFI sur le programme (soutien à l'investissement local), sur lequel s'applique le pourcentage uniforme de 8 % de gel sur les crédits HT2.

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

Une contrainte constitutionnelle forte

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

Ces crédits constitutionnellement dus correspondent en 2016 à près de 45 % des AE ouvertes et 60 % des CP ouverts pour le programme 119, et à la totalité des crédits du BOP n° 2.

Une contrainte légale et politique importante en matière d'AE

Le respect du CGCT²⁷ impose que les crédits de la DETR soient notifiés en totalité au cours du premier trimestre de l'année n. La notification par le préfet d'une subvention à une collectivité valant engagement juridique de l'État, cette exigence légale suppose de facto que les préfets disposent avant la fin du premier trimestre de l'année civile de la totalité des AE dues à leur département, sans conditionner une répartition totale des crédits à un éventuel dégel. La direction du budget estime que cette contrainte légale relative au calendrier de notification de la DETR et de la DPV ne constitue pas un obstacle opérationnel à la mise en réserve car il est possible d'exclure de la notification les crédits gelés.

²⁷ Article L. 2334-36 du CGCT.

Le mode de répartition de la DPV en 2016 implique également que l'ensemble des AE puisse être délégué au niveau local, sans conditionner une répartition totale des crédits à un éventuel dégel²⁸.

Ces conditions légales et de gestion conduisent donc à rendre juridiquement fragile l'imputation de tout ou partie de la régulation sur les AE de la DETR ou de la DPV.

En outre, la majoration de la DETR de 200 M€ en AE, décidée pour l'exercice 2015, a été reconduite pour 2016. La préservation de l'investissement des collectivités est une priorité gouvernementale dans un contexte de baisse des dotations aux collectivités. Ceci constitue un frein supplémentaire à toute application de la réserve sur les crédits de la DETR. La nouvelle dotation (DSIL) créée pour 2016 au sein du programme 119 participe du même soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements. La DGCL estime que la mise en réserve ne pouvait être appliquée sur ce dispositif non pérenne, dont l'objectif est une consommation maximale des crédits en vue de soutenir l'investissement.

Dès lors, l'exercice de mise en réserve ne peut être respecté, au sein du programme 119, qu'en jouant sur le calendrier de délégations des dotations, et en faisant porter la grande majorité du gel sur les crédits de dotation générale de décentralisation (DGD), qui sont constitutionnellement dus. C'est pourquoi l'application de la mise en réserve de 8 % pose d'importantes difficultés pour la gestion des dotations au sein du programme 119 et plus globalement au sein de la mission RCT.

La DGCL estime justifié d'exclure le BOP n°2 - dotation générale de décentralisation - du périmètre de mise en réserve, et de ne pas appliquer un pourcentage uniforme sur les autres actions de la mission.

La réserve de précaution initiale s'élève en 2016 à 285,3 M€ en AE et 216,9 M€ en CP, elle a été répartie comme suit :

- 27,7 M€ en AE et CP sur la DGE des départements ;
- 90,6 M€ en AE et en CP sur la DGD des communes « concours SCHS », soit la totalité des crédits ;
- 15,4 M€ en AE sur la DGD des communes « voirie nationale de la ville de Paris », soit la totalité des AE, pour la première fois gelée ;
- 64,1 M€ en AE et CP sur la DGD « STIF », soit la totalité des crédits ;

²⁸ À partir de 2017, le même délai légal que la DETR s'impose à la DPV.

– 87,5 M€ en AE (soit leur totalité) et 34,5 M€ en CP sur la DGD « concours organisation et financement des transports urbains », dite DGD ACOTU.

À cette mise en réserve initiale s'est ajouté, en gestion, un surgel de 18,5 M€ en AE et 20,5 M€ en CP prévu par le tamponné n° 8 du 1^{er} avril 2016, correspondant aux montants accordés en reports. Ces crédits « surgelés » ont été imputés de la façon suivante : 6,5 M€ en AE et 8,5 M€ en CP ont été portés par la DGE des départements, ainsi que 12 M€ en AE et en CP par la DGD « concours aux bibliothèques municipales et départementales de prêt ».

Le dégel partiel de fin de gestion (tamponné n° 71 du 25 novembre 2016), à hauteur de 262,3 M€ en AE et 76,8 M€ en CP, n'a pas permis le dégel des CP de plusieurs DGD, mis en réserve initialement ou dans le cadre du surgel. Le concours SCHS des communes, le concours particulier ACOTU et la DGD bibliothèques étaient concernés. Les dotations d'investissement du BOP n°1 ont donc contribué, par des mouvements de fongibilité interne, à faire en sorte que la totalité des crédits dus pour les concours SCHS et ACOTU ainsi qu'une partie de ceux de la DGD bibliothèques²⁹, soient délégués à la fin de l'exercice.

Le dégel de fin de gestion a été très tardif, puisque le tamponné de dégel n'a été signé que deux semaines avant la date de fin de gestion qui était fixée au 9 décembre 2016. Ce délai s'est avéré très court pour procéder à l'engagement des crédits ainsi rendus disponibles, dans la mesure où de nombreuses plateformes Chorus cessent d'accepter de nouveaux dossiers de paiement dès les premiers jours du mois de décembre. Ces délais réduits constituent un risque d'erreurs au niveau local et peuvent influencer sur le niveau de consommation des crédits.

b) Le programme 122

Le montant de la réserve de précaution initiale s'est élevé à 19,66 M€ en AE et 18,8 M€ en CP. La ventilation par BOP est définie comme suit :

Sur le BOP SEC³⁰ (Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales), le montant du gel s'est élevé à 13 406 589 € en AE et à 12 526 589 € en CP soit 8 % des AE et des CP. La mise en réserve initiale des crédits du BOP SEC du programme 122 ne peut être appliquée de manière uniforme sur l'ensemble des sous-actions compte tenu de la nature

²⁹ 71,3 M€ sur les 80,4 M€ ouverts en LFI pour la DGD bibliothèques.

³⁰ Secours exceptionnels.

des crédits qui correspondent à des mécanismes de compensation constitutionnellement garantis, ou doivent être mobilisables rapidement pour répondre aux situations d'urgence causées par des calamités publiques.

La répartition de la réserve de précaution du BOP SEC par sous-actions n'a été effectuée que sur deux sous-actions : pour la sous-action « aides aux communes en difficulté financière », à hauteur de 160 000 € en AE et en CP ; Pour la sous-action « dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques », à hauteur de 13 246 589 €.

Sur le BOP ADC (Administration des relations avec les collectivités locales), le montant du gel a porté sur un montant de 197 680 € en AE, dont 152 960 € en AE pour l'investissement et 44 720 € en AE pour le fonctionnement, et de 201 946 € en CP dont 160 176 € en CP pour l'investissement et 44 720 € pour le fonctionnement (soit 8 % des AE et des CP ouverts en LFI 2016) ;

Sur le BOP SIC (TDIL) le gel s'élève à 508 865 € en AE et CP ;

Sur le BOP FIPD, il s'élève à 5 551 640 € en AE et CP soit 8 % des AE et des CP.

1.2.2 Une gestion marquée par des annulations et des ouvertures de crédits

Les décrets d'avance de l'année 2016 ont procédé à des annulations de crédits sur la mission à hauteur de 73,5 M€ d'AE et 189 M€ de CP tandis que la loi de finances rectificative pour 2016 procédait à l'ouverture de 226,2 M€ d'AE et de 212,2 M€ de CP, en hors titre 2.

Les annulations par décrets d'avance portent sur le programme 119, dont la Cour, dans le cadre de la note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2015, déplorait, comme pour l'exercice précédent, la surbudgétisation de certaines dépenses (la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de développement urbain).

Les annulations de crédits³¹ ont fortement affecté la DGE des départements dans la mesure où il s'agit de la seule sous-action au sein du

³¹ Deux séries d'annulation intervenues au cours de l'exercice 2016 ont concerné le programme 119 :

programme 119 qui dispose de crédits à la fois significatifs et susceptibles de supporter une annulation en AE. En effet, les crédits de DGD sont constitutionnellement dus et ne peuvent donc pas porter d'annulations, tandis que la DETR, la DPV et la DSIL ne peuvent supporter d'annulations en AE en raison des contraintes précédemment explicitées.

La DGD bibliothèques a, quant à elle, porté pour 1,9 M€ l'annulation d'AE dans le cadre du décret d'avance du 3 octobre 2016, après avoir fait l'objet d'un surgel dans le cadre du tamponné du 1er avril 2016 pour un montant de 12 M€ en AE et en CP. Le tamponné de dégel du 25 novembre 2016 a permis de lever partiellement la mise en réserve en AE à hauteur de 4,7 M€. Toutefois la somme correspondante en CP n'a fait l'objet d'aucune mesure de dégel. Dans la mesure où la délégation des DGD se fait en AE = CP, la DGD bibliothèques a bénéficié d'un mouvement de fongibilité en CP en provenance des dotations d'investissement du BOP n°1 à hauteur de 4,7 M€. La totalité des crédits disponibles sur cette sous-action en AE a ainsi été consommée au 31 décembre 2016, mais seulement 71 M€ sur les 80 M€ ouverts en LFI.

La loi de finances rectificative pour 2016 a inscrit 226,2 M€ d'AE et 212,2 M€ de CP, en hors titre 2, au profit du programme 122 - *Concours spécifiques et administration* pour financer en 2016, notamment, un fonds exceptionnel d'un montant de 200 millions d'euros à destination des départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée, notamment en raison du poids des dépenses sociales.

Ce fonds comprend deux enveloppes, dont les montants sont répartis par décret³², destinées respectivement aux départements de métropole, d'une part, et aux départements d'outre-mer, aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, au Département de Mayotte ainsi qu'aux

Le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance est venu annuler 11 M€ en AE et 21 M€ en CP sur le programme 119. Cette annulation a été portée par les sous-actions suivantes :

- La DGE des départements à hauteur de 11 M€ en AE = CP ;
- La DETR à hauteur de 10 M€ en CP.

Le décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 portant ouverture et annulation de crédits a annulé 21 M€ en AE et en CP sur le programme 119. Cette annulation a été répartie comme suit : 19,1 M€ en AE et 11,5 M€ en CP sur la DGE des départements ; 1,9 M€ en AE sur la DGD bibliothèques ; 9,5 M€ en CP sur la DETR.

³² Les 200 millions d'euros doivent être répartis entre les départements en fonction de :

- Leur taux d'épargne brute,
- du niveau des dépenses d'allocations individuelles de solidarité (notamment le revenu de solidarité active) et
- du reste à charge par habitant du département des dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active.

collectivités de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon, d'autre part.

Cette ouverture de crédits comprend également des crédits prévus pour les dispositifs financés par le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) (21,55 M€ en AE et 7,5 M€ en CP), notamment les mesures prises dans le cadre du plan d'action de lutte contre la radicalisation et le terrorisme ainsi que pour la sécurisation des établissements scolaires ; pour financer les besoins liés à des calamités publiques survenues en 2015 (5 M€ en AE et en CP) et pour une réimputation de crédits (- 345 100 €).

1.2.3 Des reports de crédits importants de 2015 sur 2016

Bien qu'inférieurs à ceux relevés en 2015, les reports de crédits de l'année antérieure ont été importants sur le programme 119 : 18,5 M€ en AE (au lieu de 33,8 M€ en 2015) et 20,5 M€ en CP³³ (49,4 M€ en CP en 2015).

Au total, les reports de crédits 2015 sur 2016 de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* se sont élevés à 20,4 M€ en AE et 21,6 M€ en CP.

1.2.4 Les transferts de crédits

9,4 M€ en AE et en CP ont été transférés par le décret n° 2016-631 du 19 mai 2016 vers le programme 134 (« Développement des entreprises et du tourisme ») du ministère de l'économie et des finances, afin de permettre le traitement de dossiers d'aide à l'investissement des stations-services. Ces crédits ont été transférés à partir de la première enveloppe (« Grandes priorités ») de la DSIL créée en LFI 2016.

³³ Ils concernent : 16,8 M€ en AE et en CP pour la DGD « SCHS » ;
26 205 € en AE et de 110 205 € en CP pour la DGD « documents d'urbanisme » ;
475 586 € en AE et en CP pour la DGD des départements ;
1 049 786 € en AE et en CP de pour la DGD des régions ;
16 203 € en AE et en CP de pour la DGD de la Corse ;
1 846 477 € en CP de pour la DGD organisation et financement des transports urbains ;
– 221 426 en AE et en CP de (diminution de charges à déduire des enveloppes 2016 pour les collectivités concernées) pour la DGD « ports maritimes » ;
25 000 € en AE et en CP pour la DGD « bibliothèques » ;
23 391 € en CP de pour la DGD « aérodromes » ;
378 232 € en AE et 408 722 € en CP pour la DGD « domaine public fluvial ».

Après la fin de gestion (pour les CP), des crédits ont été ouverts sur le **programme 119** par le décret n° 2016-1784 du 19 décembre 2016, transférant 13,4 M€ à partir du programme 203 du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (« Infrastructures et services de transports »). Ce transfert a été réalisé au titre de l'ajustement de la compensation due aux régions pour la redevance de quai des années 2014, 2015 et 2016. Ces crédits font l'objet de la demande de report de crédits de 2016 sur 2017, pour le compte de la DGD des régions.

Un décret de transfert a concerné le **programme 122** : le décret n° 2016-407 du 6 avril 2016 portant sur un montant de 1 M€ en AE et en CP. Ce montant a été transféré du BOP FIPD vers le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*.

Par ailleurs, le décret n°2016-1603 du 25 novembre 2016 a autorisé le virement d'un montant de 44 000 € en AE et en CP du BOP SIC vers le programme 216 AGTE.

Le programme 122 a également fait l'objet d'un virement en attribution de produits pour les frais générés par le CFL d'un montant de 42 626,68 € en AE et CP.

1.2.5 D'importants mouvements de fongibilité

Les rigidités induites par les contraintes propres à la mission ou la sous-budgétisation conduisent à de très nombreux mouvements de fongibilité au cours de la gestion 2016 sur les deux programmes de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Concernant le **programme 119**, le refus de certaines demandes de reports et le dégel partiel de fin de gestion sont à l'origine des mouvements de fongibilité interne de la façon suivante :

- Le report demandé en AE au titre de la DETR n'ayant pas été accordé, un mouvement de fongibilité en provenance de la sous-action « DGE des départements » est venu abonder le 5 juillet 2016 les AE disponibles au titre de la DETR à hauteur de 300 561 € (afin de compenser une erreur commise par la plateforme Chorus du département du Pas-de-Calais en 2015, dont un engagement juridique était resté en état « sauvegardé »).

- Le report demandé en AE au titre de la DPV n'ayant pas été accordé, un mouvement de fongibilité en provenance des sous-actions « DGE des départements » et « Dotation titres sécurisés » est venu abonder le 5 juillet 2016 les AE disponibles au titre de la DPV à hauteur de 840 988 € (afin de compenser des erreurs commises par les plateformes Chorus de trois départements en 2015).

- Le report de 25 000 € en AE et en CP au titre de la DGD « bibliothèques » ayant été visé par la mesure de surgel du 1^{er} avril 2016, un mouvement de fongibilité en provenance de la DGD de la collectivité territoriale de Corse est venu abonder du même montant les AE et les CP de cette DGD (afin de compenser une erreur du SGAR de la région PACA en 2015 dans le traitement d'un dossier prioritaire).

- Des mouvements en fin de gestion sont venus abonder les AE de la DGE des départements, pour 61 191 € au total, en provenance de la DGD « ports maritimes » (49 797 €), de la DGD « aérodromes » (6 160 €) et de la DGD de la Corse (5 234 €). Ces mouvements ont été réalisés afin de régulariser des erreurs d'imputation dans trois départements.

- Le dégel partiel de fin de gestion (tamponné du 25 novembre 2016), à hauteur de 262,3 M€ en AE et 76,8 M€ en CP, n'a pas permis le dégel des CP de plusieurs DGD du BOP n° 2, mis en réserve initialement ou dans le cadre du surgel d'un montant de 18,5 M€ en AE et 20,5 M€ en CP ; étaient concernés le concours SCHS des communes, le concours particulier ACOTU et la DGD bibliothèques. Les dotations d'investissement du BOP n°1 ont donc contribué, par des mouvements de fongibilité interne en CP, à faire en sorte que la totalité des crédits dus pour les concours SCHS et ACOTU, ainsi que 71,3 M€ sur les 80,4 M€ ouverts en LFI pour la DGD bibliothèques, soient délégués et consommés à la fin de l'exercice.

Le mouvement en novembre 2016 a été au global de 117,1 M€ de CP du BOP n° 1 vers le BOP n° 2 : 90,6 M€ pour la DGD « SCHS » ; 21,8 M€ pour la DGD « organisation et financement des transports urbains » et 4,7 M€ pour la DGD « bibliothèques ».

Les sous-actions contributrices ont été les suivantes : la DSIL, pour ses deux enveloppes, à hauteur de 67 M€ ; la DETR pour 33 M€ ; la DPV pour 11 M€ ; la DGE des départements pour 5 M€ ; la dotation forfaitaire pour les titres sécurisés à hauteur de 0,5 M€ et les indemnités des régisseurs de police municipale pour 0,1 M€.

- Des mouvements de fongibilité sont intervenus en décembre 2016 afin de répondre à des besoins de CP pour les deux enveloppes de la DSIL : 0,6 M€ ont été récupérés sur la DETR (0,42 M€ pour l'enveloppe « grandes priorités » et 0,13 M€ pour l'enveloppe « bourgs-centres »). L'enveloppe « bourgs-centres » a aussi fait l'objet en décembre 2016 d'un mouvement de fongibilité en CP vers l'enveloppe « grandes priorités », pour 0,4 M€.

De très nombreux mouvements de fongibilité sont intervenus sur le **programme 122** au cours de l'exercice 2016.

En AE, les mouvements positifs concernent les sous-actions :

- « communes en difficulté financière » pour 260 000 ;
- « regroupement communal » non doté en LFI 2016 pour 26 921 € en provenance de la « dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques » ;
- « autres subvention aux collectivités territoriales et OPL » non doté en LFI pour 23 000 € en provenance du BOP ADC (paiement convention MOT) ;
- « dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques » pour 7 M€ dont la majeure partie en provenance du BOP SIC (4,5 M€ pour les avances effectuées pour certains départements touchés par les inondations de mai et juin 2016 et 0,5 M€ de dégel non utilisé) et 1,5 M€ dégel du BOP FIPD non utilisé ;
- BOP ADC pour l'UO des frais de fonctionnement du BOP FIPD, à hauteur de 174 000 € en provenance du BOP FIPD.

En CP, les mouvements positifs concernent les sous-actions :

- « communes en difficulté financière » pour 260 000 en provenance du BOP SIC ;
- « autres subventions aux collectivités territoriales et OPL » non doté en LFI pour 23 000 € en provenance du BOP ADC et pour 151 828 € pour le règlement des opérations FSJU non soldées ;
- « dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques » 12,4 M€ en provenance du BOP SIC pour 6,2M€, et 6 M€ du BOP FIPD de dégel non utilisé ;
- BOP ADC pour l'UO des frais de fonctionnement du BOP FIPD, à hauteur de 89 000 € en provenance du BOP FIPD.

1.2.6 Des reports de crédits importants de 2016 sur 2017

Les crédits ouverts en loi de finances rectificatives pour 2016 font, pour la plupart, l'objet de la demande de report de crédits de 2016 sur 2017.

Les reports de crédits du programme 119 s'élèvent à 13,75 M€ en AE (dont 0,33 M€ en AE et CP correspondent à des ouvertures LFR de fin

d'année 2016 et 13,42 M€ en AE/CP à des crédits qui n'ont pu être consommés au titre de la compensation due aux régions suite à la création de la redevance de quai en 2014 après décret de transfert du 19/12/2016) et 205 M€ en AE et CP sur le programme 122 (dont 200 M€ d'ouvertures LFR de fin d'année pour le fonds d'urgence des départements et 5 M€ au titre des calamités publiques). Soit, au total, des reports de crédits de 2016 sur 2017 pour la mission *Relations avec les collectivités territoriales* d'un montant de 218,75 M€ en AE et CP.

1.2.7 Des reports de charges de plus en plus importants

Comme le soulignait déjà la note d'exécution budgétaire de 2015, il ressort de ces différents mouvements de crédits un report de charges sur 2017, comme les années précédentes. La DGE des départements fait l'objet de ce report de charges.

La fraction principale de la DGE (76 % de son montant) est déléguée par trimestre aux préfetures, en AE = CP, sur la base des dépenses éligibles à la dotation (aménagement foncier rural, etc.) engagées par les conseils départementaux (sur présentation des factures). L'Etat n'a pas la possibilité de piloter ou de réduire unilatéralement la dépense ; à toute facture éligible il est tenu de verser le montant prévu par le CGCT selon un taux de concours. Si traditionnellement, le 4^{ème} trimestre de cette dotation est délégué au niveau local au début de l'année n+1, déjà en 2015, une partie du 3^{ème} trimestre n'avait pu être versée au cours de l'exercice, faute de crédits disponibles suite aux annulations et au dégel partiel. Le même cas s'était présenté à la fin de l'exercice 2014.

En raison de l'ampleur des annulations de crédits portées par la DGE des départements et des montants limités du dégel de fin de gestion qui n'ont pas pu lui bénéficier, n'ont pu être délégués et consommés en 2016 que le solde des crédits du 3^{ème} trimestre 2015, les crédits du 4^{ème} trimestre 2015 et ceux du 1^{er} trimestre 2016. Le report de charge sur 2017 est donc conséquent : les crédits disponibles pour la DGE des départements en 2017 devront donc d'abord payer les besoins non couverts en 2016 (2^{ème} et 3^{ème} trimestres 2016, en plus du 4^{ème} trimestre traditionnellement décalé) avant de payer les besoins au titre de 2017.

Ce report de charges se reproduit de façon accrue en fin d'exercice 2016 puisque seuls le solde des besoins de 2015 et le 1^{er} trimestre de 2016 ont pu être versés durant l'exercice 2016. Les besoins au titre des 2^{ème} et 3^{ème} trimestres 2016 constituent donc un report de charges significatif de 2016 sur 2017.

En effet, en 2016, les crédits de la DGE ont fait l'objet d'une mise en réserve initiale d'un montant de 27,7 M€ en AE et en CP, puis d'un surgel de 6,5 M€ en AE et 8,5 M€ en CP. Ils ont par ailleurs compensé l'absence de report pour la DETR et la DPV en AE.

Les crédits de la DGE ont également été fortement impactés par les deux séries d'annulation intervenues au cours de l'exercice 2016. En effet, la DGE a supporté la totalité des AE annulées sur le programme 119 par le décret d'avance n°2016-732 du 2 juin 2016, ainsi que la moitié des CP annulés (soit 11 M€ en AE et en CP). Ensuite, elle a supporté 90 % des AE annulées par le décret d'avance n°2016-1300 du 3 octobre 2016, ainsi que la moitié des CP annulés (soit 19,1 M€ en AE et 11,5 M€ en CP). Les montants limités du dégel de fin de gestion n'ont pas pu bénéficier à la DGE des départements.

La multiplication des annulations et le dégel partiel des crédits posent des difficultés quant à la consommation et la programmation des crédits. Les restes à charges reportés d'une année sur l'autre se trouvent donc accrus depuis 2014.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

2.1 Des dépenses de fonctionnement marginales

Les dépenses de fonctionnement représentent une part marginale des dépenses de la mission. Il s'agit d'une partie du fonctionnement courant de la direction générale des collectivités locales et des dépenses de fonctionnement de sept organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales. Ces dépenses sont regroupées sur le programme 122 - Concours spécifiques et administration pour 0,56 M€ en loi de finances initiale. L'exécution 2016 s'établit à 0,66 M€ en AE et 0,54 M€ en CP. Ce poste de dépenses est en baisse par rapport à 2015³⁴.

Les dépenses de fonctionnement du comité des finances locales sont financées par la mission, grâce à un fonds de concours³⁵ provenant d'un prélèvement sur les recettes de l'État. Le montant reçu en 2016 est de 42 627 €, en augmentation de 4,25 %³⁶. La rémunération des contractuels du comité des finances locales est financée selon la même procédure mais au profit du programme 216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur de la mission Administration générale et territoriale de l'État.

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

³⁴ En 2015, ces dépenses s'élevaient à 0,75 M€ en loi de finances initiale. L'exécution 2015 s'établissait à 0,63 M€ en AE et 0,59 M€ en CP. Poste en baisse par rapport à 2014.

³⁵ Fonds de concours n° 09-2-2-194.

³⁶ Après une baisse de 42 % entre 2015 et 2014 et une hausse de 47 % par rapport à 2013, due à l'élection des nouveaux membres du comité des finances locales.

(PIACL) déjà transféré au programme 216. Si cette recommandation de la Cour recueille toujours l'accord de la direction du budget, la DGCL confirme son opposition.

2.2 Les dépenses d'intervention pour la plupart inéluctables

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* regroupe quasi-exclusivement des crédits d'intervention. Une part importante des dépenses de la mission résulte d'obligations légales : le responsable de programme ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour en fixer le montant. Tel est le cas de la DGD (57,8 % des dépenses de CP exécutées en 2016, stable par rapport à 2015) destinée à compenser les charges résultant des compétences transférées aux collectivités territoriales. Il en va de même pour les dotations au bénéfice des collectivités d'outre-mer (5 %), soit un total de dépenses considérées comme inéluctables de 63 %.

Pour d'autres dépenses, une marge de manœuvre existe, quoique limitée, les dispositifs étant spécifiquement prévus par le code général des collectivités territoriales. Relèvent de cette catégorie la DETR, qui finance des dépenses d'investissement sur la base de critères d'éligibilité précisément définis, la DPV, la DGE et la DSIL, créée en 2016. La loi de finances initiale pour 2016 (article 156) permet dorénavant à la DPV de financer les charges de fonctionnement, y compris de personnel alors qu'elle est censée favoriser des projets d'investissement. La même loi (article 168) élargit également le champ du concours particulier de la DGD bibliothèque à l'initiation de projets d'extension ou d'évolution des horaires d'ouverture.

En revanche, certaines dépenses sont davantage discrétionnaires même si elles relèvent de dispositifs légaux ou réglementaires. C'est le cas de l'indemnisation des collectivités territoriales au titre des calamités publiques³⁷.

Comme en 2015, aucun crédit n'a été ouvert en loi de finances initiale pour 2016, pour l'aide aux communes touchées par les restructurations de la Défense. Les aides attribuées au titre du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT) se sont établies, pour 2015, à 2,3 M€ en AE et en CP pour une

³⁷ Dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques.

prévision initiale de dépenses de 4 M€. Ce dispositif, qui fonctionne selon une logique d'enveloppe, devrait s'éteindre en 2018.

Enfin, les subventions pour travaux divers d'intérêt local, au sein du programme 122 constituent également des dépenses d'intervention. La consommation des AE et des CP est en diminution de, respectivement, 3 % et 14 % par rapport à 2015, ce qui confirme la tendance observée ces dernières années conformément aux recommandations de la Cour formulées dans le cadre d'un référé publié sur ces dépenses³⁸.

Si des avancées sont observées sur certaines recommandations de ce référé, d'autres restent d'actualité.

Concernant la recommandation de « *réorienter une part significative des crédits alloués aux subventions pour travaux divers d'intérêt local, vers des programmes, des actions ou des sous-actions budgétaires adaptés aux politiques publiques que l'État entend soutenir dans le cadre de la nouvelle étape de décentralisation et sous réserve des efforts attendus en matière de maîtrise de la dépense publique* » : la DGCL estime que la part la plus importante des crédits étant issue d'amendements gouvernementaux à la loi de finances déposés à la demande des commissions chargées des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, l'évolution de ce dispositif ne peut être envisagée qu'en associant pleinement les deux assemblées.

S'agissant de la part relevant de la réserve dite « ministérielle », les crédits ouverts en LFI ont sensiblement diminué depuis 2012, passant de 24,3 M€ à 5,36 M€ en 2017, soit une diminution significative de 77,94 % sur 6 ans.

Concernant la recommandation de « *définir des critères garantissant la nature exceptionnelle de la subvention* » : S'agissant de la réserve parlementaire, le choix des projets soutenus relevant en opportunité des parlementaires dans le respect des textes en vigueur, le ministère de l'intérieur contrôle le respect des règles juridiques, notamment le respect des critères d'éligibilité des projets et des seuils maximaux de subvention publique.

Concernant la recommandation de « *mettre en place, pour chaque subvention, un dossier unique et partagé entre l'administration générale et les préfectures* » : Fin novembre 2016, le logiciel de gestion des

³⁸ Cour des comptes, référé n°71261 au ministre des finances et des comptes publics et au ministre de l'intérieur, sur les subventions pour travaux divers d'intérêt local, 27 novembre 2014.

subventions utilisé par le bureau du Cabinet a été modifié de façon à pouvoir transmettre plus facilement et plus rapidement les dossiers initiaux de demandes de subvention aux préfetures.

En outre, depuis le 15 novembre 2016, un site internet a été créé sur la page du ministère de l'intérieur³⁹, à destination des parlementaires, des collectivités territoriales, et des préfetures en mettant à disposition tous les textes applicables et des fiches techniques. Une foire aux questions doit prochainement l'enrichir.

Concernant la recommandation d'« *encadrer l'attribution de ces subventions par des règles de bonne gestion* » : S'agissant de la « *fixation de critères de taille et de capacité financière pour les collectivités territoriales* » et de l'« *absence de cumul avec d'autres dispositifs d'aide d'État* » : une telle évolution fait l'objet de discussions avec les deux assemblées.

S'agissant de l'« *instauration d'un seuil minimal en montant et en pourcentage du coût du projet* » : la DGCL estime que cette disposition n'est pas prévue par les textes en vigueur et relève donc de l'appréciation souveraine des assemblées qui mènent des travaux en ce sens.

S'agissant du « *raccourcissement des délais de réalisation des projets* » : la DGCL a précisé que près de 83 % des projets étaient réalisés dans les trois années suivant l'année d'attribution de la subvention au vu des paiements effectués. Il semble que les collectivités rencontrent des difficultés croissantes à obtenir les financements et les autorisations de travaux (multiplication des recours contentieux et juridiques) nécessaires à la réalisation des projets. Néanmoins, un amendement parlementaire au projet de loi de finances pour 2017 a été adopté, supprimant, pour les seules subventions TDIL, la prorogation de 4 ans pour achever l'opération, telle qu'elle était prévue dans l'article 12 du décret n°99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement⁴⁰. L'instruction n°INTK1607224J publiée le 11 avril 2016 rappelle les modalités de gestion des subventions et la nécessité d'appliquer les délais réglementaires de réalisation des projets en vue d'une clôture plus rapide des opérations subventionnées.

Concernant la recommandation d'« *étendre aux subventions attribuées au titre de la réserve ministérielle la publication prévue par l'article 11 de sa loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 ou, a minima, rendre compte de façon détaillée dans le rapport annuel de*

³⁹ <http://www.interieur.gouv.fr/Demande-de-subvention-pour-les-collectivites-territoriales>.

⁴⁰ Article 140 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

performances de l'emploi de ces crédits » : en l'absence de toute disposition législative, le ministre de l'intérieur a pris des dispositions en ce sens dès 2013 avec la publication sur le site internet du ministère de l'intérieur de l'ensemble des subventions attribuées en 2011. Depuis 2014, cette publication est systématique : les données 2016 ont été publiées le 18 janvier 2017.

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

Tableau n° 5 : Programmation et exécution de certaines aides exceptionnelles aux collectivités territoriales sur le programme 122

	Communes en difficulté		Calamités publiques		TDIL		Restruct. Défense ⁴¹	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
M€								
Exécution 2014	2	2	41	26	94	113	4	4
LFI 2015	2	2	0	24	105	105	0	0
DRICE 2015	2	2	0	24	105	105	0	0
Crédits disponibles 2015	2	2	67	43	90	100	3	2
Exécution 2015	2	2	63	39	89	100	2	2
LFI 2016	2	2	28	17	94	94	0	0
DRICE 2016	2	2	15	5	93	93	0	0
Crédits disponibles 2016	2	2	40	35	87	87	1	1
Exécution 2016	2	2	29	29	87	86	1	1

Source : Ministère de l'intérieur, DGCL (hors retraits et recyclages d'AE).

Au sein des dotations d'intervention, la question est posée du caractère inéluctable de la DGD bibliothèques.

⁴¹ Restructurations Défense.

Le caractère inéluctable de la DGD bibliothèques éventuellement discutable

Selon la direction du budget, l'obligation constitutionnelle de compensation au coût historique ne semble pas devoir s'appliquer à la DGD bibliothèques⁴².

S'agissant des bibliothèques municipales, la direction du budget souligne en effet que les lois de décentralisation ont simplement clarifié leurs règles de financement et confirmer la compétence des communes, sans procéder à un « transfert de compétences » au sens de l'article 72-2 de la Constitution : l'État n'est dès lors pas tenu d'attribuer aux communes des « ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées » à l'exercice de ces compétences. Tout au plus l'État serait-il tenu d'attribuer aux communes des « ressources déterminées par la loi » si l'on considérait que les lois de décentralisation constituent une « extension de compétences » au sens de l'article 72-2 de la Constitution, mais il n'est pas exclu que les lois de décentralisation aient simplement procédé à un aménagement de compétences, qui ne requiert aucune attribution de ressources.

S'agissant des bibliothèques départementales, les crédits correspondants ont été expressément exclus de l'intégration de 95 % de la DGD au sein de la DGF en 2004, au motif qu'ils obéissaient à une pure logique de subvention et non plus de dotation de compensation ce qui tend à conclure qu'il n'existe pas non plus d'obligation constitutionnelle de compensation s'agissant des bibliothèques départementales.

La DGCL reconnaît qu'après plusieurs réformes, ce concours particulier de la DGD ne s'apparente pas à une compensation financière figée et pérenne mais correspond à un système de concours incitatif par l'attribution de subvention d'investissement aux collectivités locales qui ont décidé de développer et de moderniser le réseau des bibliothèques de lecture afin de répondre au mieux aux besoins de la population.

2.3 Les dépenses fiscales

Une seule dépense fiscale⁴³ est rattachée à un des programmes de la mission, le programme 119 - *Concours financiers aux communes et groupements de communes*. Il s'agit de la dépense n°730220 « Taux de

⁴² Références juridiques : Article 72-2 de la Constitution ; Articles 60 et 61 de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983, concernant la compétence des communes et départements sur les bibliothèques ; Loi de finances pour 2004, concernant l'intégration dans la DGF de 95% de la DGD.

⁴³ Créée en 2008, modifiée en 2012, source Tome 2 Voies et Moyens.

10 % pour les prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale ou départementale ». D'un montant modeste, cette dépense fiscale est évaluée à 8 M€. Le chiffrage s'appuie d'une part, sur le coût des achats du sel nécessaire aux opérations de déneigement et, d'autre part, sur la part de ces achats dans le total des coûts des opérations de déneigement.

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

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

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales avait, en 2011, noté l'inefficacité totale de cette mesure, en lui attribuant un score égal à zéro au titre d'une « *absence d'atteinte de l'objectif principal poursuivi et d'effet direct recherché* ». La DGCL a exprimé son accord pour supprimer cette dépense fiscale car « *ayant été évaluée [en 2015] par le comité d'évaluation des dépenses fiscales, elle a été jugée [...] inefficace* »⁴⁴. La direction du budget est également favorable à cette suppression.

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

⁴⁴ Réponse du directeur général des collectivités territoriales au rapport d'observations provisoires de la NEB 2014 de la mission Relations avec les collectivités territoriales, 1^{er} avril 2015.

3 SOUTENABILITE ET PERFORMANCE BUDGETAIRES

3.1 L'évolution de la dépense

À droit constant et à pratique inchangée, des économies ne semblent pas possibles sur la majorité des dotations inscrites sur le budget général, compte tenu des obligations juridiques qui incombent à l'État. Par conséquent, la diminution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en loi de finances initiale pour 2016 de 3,3 Md€ par rapport à l'exécution 2015 a été intégralement imputée sur les prélèvements sur recettes (contribution au redressement des finances publiques par une diminution de la part forfaitaire de la DGF).

Tableau n° 6 : Comparaison LPFP – exécution 2016

En CP (Md€)	2016
<i>Norme LPFP (a)</i>	2,73
<i>Périmètre et transferts (b)</i>	0,07
Norme LPFP format 2016 (I=a+b)	2,80
<i>Exécution 2016 (c)</i>	2,81
<i>Fonds de concours et attribution de produits (d)</i>	0,00
<i>Contribution de la mission au CAS pensions (e)</i>	0,00
Exécution 2016 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	2,81
Écart Exécution-LPFP (III=I-II)	-0,01

Source : Cour des comptes

3.2 La soutenabilité à court et moyen terme

Le report de charges (cf. *supra*) de 2015 sur 2016 ainsi que l'écart croissant, d'année en année, entre les engagements et les paiements font peser un risque, même s'il est maîtrisé, sur la soutenabilité de la mission **Relations avec les collectivités territoriales**. L'écart entre les engagements et les paiements est passé de 16 M€ en 2012 à 912,9 M€ en 2016 et pour se maintenir à près de 900 M€ en loi de finances initiale pour 2017. Cette augmentation exponentielle des AE entraînera une hausse des besoins de CP dans un contexte budgétaire pourtant contraint. Elle apparaît comme une mesure compensatoire à la baisse de la dotation globale de fonctionnement, mais qui réduit d'autant les économies attendues de la part

des collectivités territoriales appelées à relancer leurs dépenses d'investissement.

Par ailleurs, la dynamique de certains postes de dépenses et la prise en compte de dépenses non prévues en lois de finances initiales pourraient remettre en cause, en partie, l'équilibre budgétaire de la mission ***Relations avec les collectivités territoriales***. En effet, les dépenses de la DETR, de la DPV et de la DSIL devraient augmenter ces prochaines années, compte tenu de la hausse des AE en lois de finances. Ainsi, la DETR a bénéficié d'un abondement de 200 M€ entre 2014 et 2015, reproduit à hauteur de 180 M€ en LFI 2017, portant le montant d'AE à 996 M€ pour 2017. Ceux de la DPV sont augmenté de 50 M€ pour atteindre 150 M€.

Cette montée en puissance des dotations d'investissement rend plus que nécessaire un suivi strict via des échéanciers de paiement conformément à l'approche pluriannuelle de la budgétisation.

Concernant la nouvelle dotation d'investissement (DSIL), les AE ont été déléguées en totalité au niveau local. S'agissant d'un nouveau dispositif en 2016, le démarrage du dispositif a été très lent. Compte tenu du décalage du calendrier, la clé initiale de consommation des CP (15 % pour la première année comme pour la DETR) n'a pu être réalisée.

3.3 La démarche de performance

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

Parmi les trois indicateurs de la mission, un seul porte sur les crédits budgétaires⁴⁵. Il concerne le soutien de l'État à l'investissement des collectivités par l'intermédiaire de la DETR, qui est défini en fonction du « pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre

⁴⁵ Pour le programme 119, un objectif unique a été retenu : « promouvoir les projets de développement local ». Il est évalué à partir de deux indicateurs :

Indicateur 1 « pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25% et 35% ».

Indicateur 2 : « délai séparant la décision de subvention de la fin de la réalisation du projet ».

25 et 35 % ». La DETR doit avoir un effet de levier et, pour ce faire, il est recommandé aux préfets de département d'éviter le « saupoudrage ». Le bilan DETR permet chaque année de connaître le taux moyen réel appliqué dans chaque département. Les relevés réalisés auprès de chaque préfecture permettent de connaître les montants des projets subventionnés et les montants des subventions accordées. Les résultats atteints au titre de l'exercice 2016 ne sont pas encore disponibles pour les deux indicateurs relatifs à la DETR au moment du dépôt du rapport provisoire.

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

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

Le délai mesuré est celui qui sépare, d'une part, la date d'expiration du délai de deux mois, à partir de la date de l'événement climatique ou géologique, dont bénéficient les collectivités pour adresser leur demande d'indemnisation et, d'autre part, la date de la première délégation de crédits d'autorisation d'engagement. Il est prorogé, le cas échéant, à due concurrence du délai nécessaire à la mission d'évaluation, lorsqu'elle est saisie, pour établir son rapport définitif, ainsi que du délai supplémentaire nécessaire pour arbitrer le montant des subventions à attribuer aux collectivités territoriales.

Selon la DGCL, la cible de délai fixée par le secrétariat général du gouvernement aux ministères, demeure difficile à atteindre compte tenu du processus, parfois complexe, de production des décrets d'application dont plusieurs ministres peuvent être contresignataires. Il est donc difficile et assez aléatoire de s'engager sur une prévision même si l'objectif constant de la direction est de se rapprocher le plus possible du délai de six mois. En 2016, le délai de traitement était de neuf mois.

Compte tenu de l'augmentation importante des crédits de soutien à l'investissement local, il serait souhaitable que l'État se donne les moyens de mettre en place une évaluation *ex ante* et *ex post* de l'efficacité, au regard

de l'effet de levier des subventions attribuées par l'État, et de l'utilité des investissements réalisés par les collectivités territoriales, dans le respect des priorités des ministres concernés. Le DGCL a précisé partager pleinement cet objectif et avoir demandé à ses services de proposer une méthode pour approfondir l'évaluation de l'impact de ces dispositifs. Dès 2016, les préfets de régions ont transmis un bilan détaillé des projets soutenus et une première analyse de l'effet de levier de la DSIL sur les projets financés a été conduite. Le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a plus particulièrement travaillé sur la répartition territoriale des investissements. La reconduite de la dotation et le recul plus important permettront, selon le DGCL, d'affiner ces analyses en 2017.

La DGCL a précisé que dans le cadre de la DETR, de la DPV et de la DGE des départements, un bilan annuel de l'utilisation des crédits est demandé à chaque préfecture, en complétant des tableaux via l'application ORIP2.

Dans le cadre de la DETR, ces tableaux retracent l'utilisation des crédits de paiement utilisés et les restes à payer par millésime, le montant total des investissements réalisés, le montant total des subventions DETR accordé par catégorie d'investissement, le nombre d'opérations concernées, le nombre d'opérations ayant bénéficié d'une subvention entre 25% et 35% et le nombre d'opérations clôturées en précisant la durée de celles-ci. En 2015, un tableau supplémentaire a été conçu pour quantifier le nombre des opérations prioritaires figurant dans l'instruction du 16 janvier 2015 relative à l'emploi de la DETR au titre de l'année 2015.

Dans le cadre de la DPV, les tableaux sont quasiment identiques, à l'exception du nombre de catégories qui est inférieur à ceux utilisés dans le cadre de la DETR.

Dans le cadre de la DGE des départements, le bilan de l'utilisation des crédits est demandé en N-1 et permet :

- de déterminer l'excédent ou le déficit de l'année résultant de la différence entre les consommations de crédits et les montants ouverts par la loi de finances ;
- de répondre au Parlement dans le cadre des questions parlementaires relatives au projet de loi de finances de l'année prochaine ;
- de compléter le projet annuel de performance remis au Parlement à l'occasion du projet de loi de finances suivant.

En ce qui concerne la DSIL, le bilan élaboré à partir des données recueillies pour les deux enveloppes auprès des préfectures par les SGAR a permis de mettre en évidence les points suivants :

- 50 % des subventions ont été accordées au titre de la thématique « services au public et cadre de vie », 23% au titre de la thématique « transition énergétique et rénovation des bâtiments publics », 27% au titre de la thématique « mise aux normes et accessibilité des équipements publics » ;
- Près de 4700 projets ont pu être engagés, pour un investissement global de plus de 3,2 Mds€ ;
- 77 % des subventions accordées portent sur des communes de moins de 10 000 habitants.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

La Cour a formulé les recommandations suivantes :

Recommandation 1 : *Établir, en fonction des besoins connus ou raisonnablement prévisibles, le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale notamment pour les dotations d'investissement et les subventions pour travaux divers d'intérêt local.*

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

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

Deux recommandations sur trois ont été partiellement suivies. Aucune étude n'a été effectuée sur la pertinence de la dépense fiscale qui ne fait l'objet d'aucun suivi de la part de la DGCL.

Concernant la recommandation 1

Le responsable de programme a rappelé que l'importance des reports et la complexité de l'élaboration de la programmation tiennent aux particularités de certaines dotations regroupées par la mission RCT. L'indemnisation des collectivités au titre des calamités publiques, par exemple, est extrêmement difficile à prévoir par nature. Depuis 2016, les crédits en AE et en CP au titre de la dotation destinée à aider les collectivités territoriales victimes d'intempéries sont néanmoins inscrits en LFI. Le modèle retenu comme hypothèse de couverture des besoins de CP des dotations d'investissement (DETR, DPV, DSIL) nécessaires en gestion 2016 a été élaboré conjointement avec la direction du budget par un échéancier actualisé au 31 décembre 2016.

La DGCL a précisé qu'il en sera de même en 2017 pour la dotation de solidarité (échéancier actualisé au fur et à mesure des nouvelles

intempéries faisant l'objet d'une indemnisation) et pour les subventions « travaux divers d'intérêt local ».

Concernant la recommandation 2

Le responsable de programme a mentionné qu'il ne suivait pas cette dépense fiscale et n'était donc pas concernée.

Concernant la recommandation 3

A l'occasion de la LFI 2016, les dépenses de fonctionnement du PIACL ont été transférées au programme 216, conformément aux préconisations de la Cour. Le responsable de programme estime cependant que le transfert intégral des dépenses de fonctionnement recommandé par la Cour n'apparaît toutefois pas souhaitable. Les dépenses correspondant au développement d'applications informatiques (Colbert, Actes) relevant du cœur de métier de la DGCL, et dont elle pilote le déploiement.

4.2 Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Après l'analyse de l'exécution budgétaire en 2016, la Cour renouvelle les trois recommandations qu'elle a formulées au titre de l'exécution 2015 et en formule une nouvelle :

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

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

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

Recommandation 4 : (précisée) *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.*

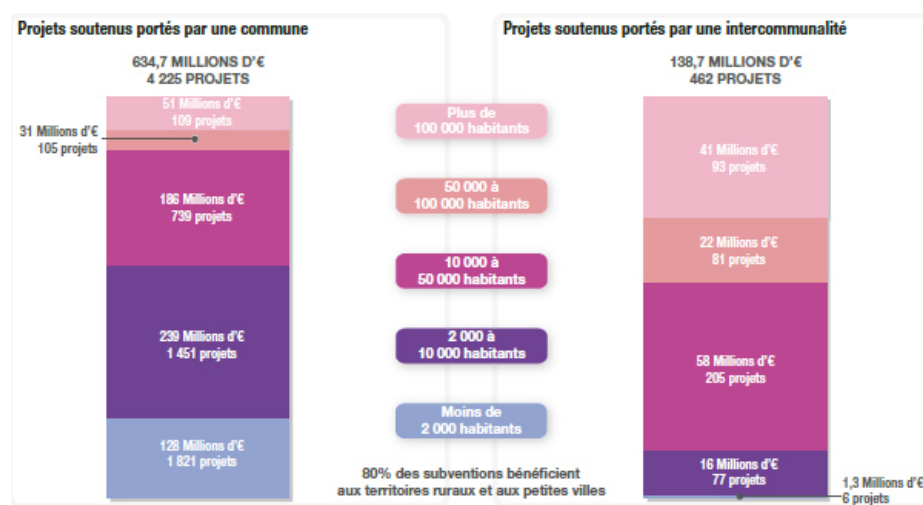
Annexe n° 1 : Échéancier du fonds d'investissement local

Echéancier Fonds d'Investissement local						
	CP 2016	CP 2017	CP 2018	CP 2019	CP 2020	CP 2021
AE 2016						
800 000 000,00	120 000 000,00	242 191 915,62	193 206 071,29	89 211 190,67	49 570 712,91	20 049 001,47
CP année n / reste à payer sur AE 2016	15,00%	35,62%	44,13%	36,47%	32%	18,95%
Taux de consommation AE 2016 par millésime	15,00%	30,27%	24,15%	11,15%	6,20%	2,51%
AE 2017						
800 000 000,00		112 858 313,92	242 191 915,62	193 206 071,29	89 211 190,67	49 570 712,91
CP année n / reste à payer sur AE 2017		14,11%	35,25%	43,42%	35,44%	30,50%
Taux de consommation AE 2017 par millésime		14,11%	30,27%	24,15%	11,15%	6,20%
Besoin de CP	120 000 000,00	355 050 229,54	435 397 986,91	282 417 261,96	138 781 903,58	69 619 714,38

Source : DGCL

Annexe n° 2 : DSIL : répartition des subventions par strate de population

Fin 2016, 4 700 projets ont été soutenus par le fonds de soutien à l'investissement local (Fsil).



Source : CGET - Données issues des localisations de projets connues à mi-décembre 2016 ne totalisant pas l'intégralité des 790 M€ de crédits engagés