

**MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES » ET
COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES »**

M. Michel Mercier, rapporteur spécial

I. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ».....	2
A. UNE MISSION DONT VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL A PRÉCONISÉ LA SUPPRESSION POUR 2009.....	2
B. L'EXÉCUTION EN 2007 : UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE FAUSSÉE PAR LES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION	3
C. UNE PERFORMANCE MOYENNE AU REGARD DES PRÉVISIONS.....	5
II. LE COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ».....	8
A. UN COMPTE AYANT FAIT L'OBJET D'UN CONTRÔLE DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL EN 2007	8
B. L'EXÉCUTION EN 2007 : UN SOLDE DÉFICITAIRE	9
C. UNE PERFORMANCE INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS	9

I. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A. UNE MISSION DONT VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL A PRÉCONISÉ LA SUPPRESSION POUR 2009

A l'occasion de l'examen du PLF pour 2008¹, votre rapporteur spécial a proposé de supprimer, dès 2009, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (« RCT »). Il convient de rappeler les considérations qui ont motivé cette proposition :

- la mission « RCT » correspond en 2007 à une part mineure (15 %) des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ;

- l'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour 80 % des crédits retracés par la mission ;

- l'évolution des indicateurs relatifs aux prélèvements sur recettes s'avère indépendante de l'action du responsable des programmes de la mission ;

- la fongibilité des crédits de la mission ne peut être que marginale, le montant et la répartition des dotations étant, sauf exception, fixés par la loi ;

- la LFI pour 2008 a encore réduit le périmètre de la mission, en transférant les crédits de personnel et le plafond d'emplois à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », et en transformant en prélèvements sur recettes les dotations d'équipement scolaire attribuées aux départements et aux régions (respectivement la DDEC et DRES)².

Votre rapporteur spécial a proposé que les crédits correspondant à des actions pour lesquelles l'Etat dispose d'un pouvoir de décision (soit 570 millions d'euros en 2008) soient transférés au sein d'un programme unique. Ce nouveau programme réunirait ainsi les crédits relatifs à la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et à la dotation de développement rural (DDR), les crédits finançant les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, et ceux de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Il pourrait être rattaché à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». **Les autres crédits, sur lesquels l'Etat ne dispose d'aucune marge de manœuvre, seraient transformés en prélèvements sur recettes.**

C'est au bénéfice de ces précisions que l'exécution en 2007 de la mission « RCT », retracée dans le RAP joint au présent projet de loi de règlement des comptes, sera analysée, ci-après, de la manière synthétique qui convient.

¹ Rapport spécial n° 91, tome III, annexe 25 (2007-2008).

² En 2008, les crédits de la mission « RCT » (2,2 milliards d'euros) représentent seulement un peu plus de 3 % de l'ensemble des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales (plus de 70 milliards d'euros).

B. L'EXÉCUTION EN 2007 : UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE FAUSSÉE PAR LES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION

L'exécution de la mission « RCT » en 2007 (CP)

(en euros)

Programmes	Crédits ouverts	Crédits consommés	Ecart
119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »	664.613.318	663.747.458	- 865.860 (0,13 %)
120 « Concours financiers aux départements »	804.297.663	790.665.077	- 13.632.586 (1,69 %)
121 « Concours financiers aux régions »	1.461.224.769	1.458.432.363	- 2.792.406 (0,19 %)
122 « Concours spécifiques et administration »	426.755.412	379.294.729	- 47.460.683 (12,51 %)
Total pour la mission	3.356.891.162	3.292.139.627	- 64.751.535 (1,92 %)

Source : RAP de la mission « RCT » annexé au présent projet de loi de règlement

• Comme en 2006, les particularités de la mission « RCT » ci-dessus évoquées expliquent une certaine confusion dans la régulation budgétaire mise en œuvre au cours de l'exercice 2007. En effet, cette régulation ne peut véritablement concerner les dotations dont le montant des mandatements résulte des obligations légales de l'Etat. De la sorte, seuls deux des quatre programmes de la mission sont visés par la régulation budgétaire :

- le programme « Concours financiers aux communes et groupements de communes », mais uniquement pour la DGE des communes et la DDR, seules dotations pour lesquelles l'Etat dispose d'un pouvoir de décision¹ ;

- le programme « Concours spécifiques et administration », pour l'ensemble de ses crédits, mais ces derniers ne représentent qu'une part minoritaire de l'ensemble des crédits de la mission (en 2007, 11,5 %).

Ainsi, comme votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion, à plusieurs reprises, de le souligner², les modalités retenues pour la mise en œuvre de la « réserve de précaution » dans le cadre de la mission « RCT », en tant qu'elles s'appliquent à des dépenses obligatoires, sont contestables. Elles le sont en partie dans le cas du programme « Concours

¹ Comme pour la plupart des autres dotations retracées par la mission « RCT », le taux de progression de la DGE des communes et celui de la DDR sont fixés par la loi. Toutefois, il s'agit de dotations pour l'attribution desquelles l'Etat dispose d'un pouvoir de décision.

² Cf. notamment la contribution de votre rapporteur spécial au rapport n° 393 (2006-2007), tome II, de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget de 2006.

financiers aux communes et groupements de communes » ; elles le sont totalement en ce qui concerne les programmes « Concours financiers aux départements » et « Concours financiers aux régions ». Au surplus, la plupart des mises en réserves devant nécessairement être libérées, leur intérêt est sujet à caution.

En 2007, seule n'a fait l'objet d'aucun dégel la « réserve de précaution » relative aux crédits de dépenses de personnel (titre 2) du programme « Concours spécifiques et administration » (10.000 euros). Les autres mises en réserves initiales ont été dégelées au moment où ces crédits étaient nécessaires, à la date du 9 novembre 2007.

Le dégel a été intégral pour les programmes « Concours financiers aux communes et groupements de communes » et « Concours financiers aux départements ». Il a été partiel pour le programme « Concours financiers aux régions » (mais à hauteur de 98,4 %), et pour les crédits hors titre 2 du programme « Concours spécifiques et administration » (à hauteur de 56 %, soit 8,97 millions d'euros¹).

Hors titre 2, le gel définitif net (après annulations en loi de finances rectificative), a été de **1,04 million d'euros sur le programme « Concours financiers aux régions » et 6,51 millions d'euros sur le programme « Concours spécifiques et administration »**, soit un montant total de 7,55 millions d'euros pour l'ensemble de la mission « RCT ».

• Dans ce contexte, comme en 2006, **la fongibilité des crédits a souvent été utilisée, non pour opérer de véritables choix de gestion, mais pour pallier la contrainte de la mise en réserve**, en exploitant les différences de calendrier de versement des diverses dotations. C'est ainsi que :

- dans le cadre du programme « Concours financiers aux communes et groupements de communes », les préfets ont abondé l'enveloppe de la DGE des communes de 43 millions d'euros en CP, prélevés sur la DDR² ;

- dans le cadre du programme « Concours financiers aux départements », les crédits destinés aux aides à l'équipement ont été minorés de 2,7 millions d'euros en CP, réaffectés aux lignes de la DDEC (pour un

¹ Cette mesure a bénéficié aux concours de l'Etat aux bibliothèques municipales et départementales de prêts. Le non dégel partiel de la réserve du programme « Concours spécifiques et administration » a été supporté par les crédits d'aide aux communes en difficulté financière (dont la répartition intervient en fin d'exercice) et les crédits consacrés aux travaux divers d'intérêt local.

² Votre rapporteur spécial ayant exprimé le souhait que la fongibilité des crédits mise en œuvre en faveur de la DGE des communes à partir de la DDR ne conduise pas à méconnaître les règles d'indexation de cette dernière, le gouvernement, en 2007, avait indiqué que l'usage de cette fongibilité restait limité aux crédits risquant de ne pouvoir être consommés avant la fin de l'exercice. Le RAP de la mission « RCT » annexé au présent projet de la loi de règlement précise notamment que « cette fongibilité reste conforme aux dispositions du code général des collectivités territoriales, puisqu'elle n'intervient qu'après la définition et la délégation des enveloppes départementales calculées pour chacune de ces dotations ».

montant de 1,3 million d'euros) et de la DGD fluviale (pour 1,4 million d'euros).

S'agissant du programme « Concours spécifiques et administration », la fongibilité a permis de redéployer 1,8 million d'euros de CP de l'action « Administration des relations avec les collectivités territoriales » vers l'action « Aides exceptionnelles aux collectivités locales », afin de « *maximiser leur consommation* » selon le RAP de la mission.

Par ailleurs, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2007, la Cour des comptes relève que « *la qualité du suivi de la consommation des crédits délégués apparaît en progrès par rapport à la situation relevée en 2006* ».

- En ce qui concerne les **dépenses de personnel** (exécutées à hauteur de **8,9 millions d'euros**), il convient de préciser que **l'effectif de référence de la DGCL était en 2007 de 173 ETPT**, soit une augmentation de 17 ETPT par rapport à l'effectif de référence de l'année 2006. Cette évolution résulte du **rattachement à la DGCL du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité**, réalisé à la faveur de l'extension du champ de compétence de ce service à l'ensemble du territoire métropolitain (transfert en provenance du programme « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »).

En exécution, **néanmoins, l'effectif moyen annuel de la DGCL n'a compté que 165,8 ETPT**. L'écart avec l'effectif de référence (- 7,2 ETPT) est justifié, au sein du RAP de la mission, par « *la vacance frictionnelle subie en cours d'année* », liée aux délais recrutement ou à l'exercice de mobilités.

C. UNE PERFORMANCE MOYENNE AU REGARD DES PRÉVISIONS

La mesure de la performance de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

En 2007, trois des quatre programmes de la mission « RCT » faisaient l'objet d'une mesure de la performance : le programme « **Concours financiers aux régions** » est dépourvu d'indicateur en ce domaine, la gestion des crédits qu'il retrace étant strictement dépendante des textes constitutionnels et législatifs applicables, dont le respect est le seul objectif qui puisse être assigné au responsable.

Il en va en réalité de largement même pour le programme « **Concours financiers aux départements** », raison pour laquelle la LFI pour 2008 a supprimé l'indicateur de performance jusqu'alors associé à ce programme.

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2007, la Cour des comptes fait observer que les indicateurs associés au programme « **Concours financiers aux communes et groupements de communes** » ont été maintenus bien qu'ils encourent une critique semblable : le responsable de programme ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans la fixation et le versement des crédits. La DGCL souhaite toutefois conserver ce dispositif dans une optique de pilotage des crédits délégués aux préfets.

Le bilan stratégique pour 2007 des programmes de la mission « RCT », envisagée d'une manière globale, s'avère seulement moyen : **sur 11 indicateurs, compte tenu des sous-indicateurs, la moitié exactement a été conforme aux prévisions inscrites en LFI**⁷.

Le bilan stratégique de la mission « RCT » pour 2007

Programmes	Nombre d'indicateurs	Nombre d'indicateurs dont la réalisation a été au moins aussi favorable que la prévision en LFI
119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »	3	2
120 « Concours financiers aux départements »	1	0
121 « Concours financiers aux régions »	0 ⁸	–
122 « Concours spécifiques et administration »	7	3,5
Total pour la mission	11	5,5

Source : RAP de la mission « RCT » annexé au présent projet de loi de règlement

• Comme pour l'exécution en 2006, **les bons résultats ont d'abord trait à la qualité de l'information publiée.**

D'une part, le nombre de **visites du site Internet de la DGCL** a été moins important que prévu (1,3 million de visites, au lieu de 2 millions estimées en LFI), et se révèle en baisse par rapport à 2006 (on avait alors décompté près de 2,2 millions de visites), mais le taux de visites supérieures à une minute, avec un résultat de 42,3 %, dépasse les attentes, qui avaient été fixées à 28 %.

D'autre part, bien que le nombre de **réponses aux pouvoirs publics** (2.229) ait été légèrement inférieur aux prévisions (2.500), il s'avère en forte hausse par rapport à 2006 (1.706 réponses avaient alors été enregistrées). En outre, la rapidité de réaction de la DGCL, en la matière, est avérée : prévu à hauteur de 40 % seulement, le taux de réponses aux pouvoirs publics (en particulier le Parlement, dans le cadre des questions écrites adressées aux ministres produites dans le délai d'un mois a été de 72 % ; inscrit en LFI à hauteur de 80 %, celui des réponses dans le délai de *trois* mois a en fait atteint 93 %.

⁷ Votre rapporteur spécial tient à souligner que, comme le RAP annexé au projet de loi de règlement pour 2006, le RAP de la mission « RCT » annexé au présent projet de loi de règlement se révèle de bonne qualité : tous les indicateurs sont renseignés et les commentaires, de façon générale, sont pertinents et précis.

⁸ Cf. encadré ci-dessus.

• Sur d'autres plans, **le bilan des indicateurs de rapidité associés à la mission « RCT » est moins favorable.**

En ce qui concerne la DGCL, le délai de **publication des textes réglementaires** relevant de sa responsabilité s'est amélioré. Encore de 7,5 mois en 2006, il a été ramené à 6,8 mois en 2007, sans atteindre, cependant, le maximum de 6 mois prévu en LFI.

S'agissant de la rapidité de **mise en œuvre des projets**, les prévisions ont été atteintes dans le cas de la DGE des communes et de la DDR (les réalisations sont effectuées en un an et sept ou huit mois, alors qu'un délai de moins de trois ans avait été fixé pour l'indicateur). Mais tel n'a pas été le cas pour les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, qui enregistrent un délai de réalisation de 3,3 ans, contre une prévision de 2,6 ans, seuls 87 % des opérations étant achevées dans le délai de cinq ans, contre une prévision de 99 %.

• **Quant à la gestion des dotations, les réalisations sont décevantes.**

Certes, les objectifs en termes de dates de **communication** des dotations sont atteints. Il en va de même pour l'objectif afférant au nombre des **rectifications** opérées en cours d'année (43, alors que la prévision était de moins de 200). Cependant :

- d'une part, alors que le montant moyen de ces rectifications devait rester inférieur à 30.000 euros, il s'est établi à plus de 145.000 euros ;

- d'autre part, l'augmentation du pourcentage de projets financés par la DGE des communes ou la DDR bénéficiant d'un **taux de subvention compris entre 25 % et 35 %** se révèle plus faible que le niveau prévu (65 %), en s'établissant à 53 % pour la DGE et 44 % pour la DDR. Ce second résultat constitue même une régression, par rapport à l'exécution en 2006. L'« effet de levier » des dotations, c'est-à-dire leur capacité à susciter d'autres financements, se montre donc décevant ;

- enfin, comme en 2006, le taux d'évolution des **investissements réalisés grâce à la DGE des départements** par rapport à ceux de l'ensemble des administrations publiques a été nettement inférieur aux prévisions (- 3,52 %, au lieu de + 2,9 %). Il est vrai que ce résultat provient mécaniquement de l'augmentation du pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %, objectif poursuivi en vue d'éviter le « saupoudrage » des subventions de l'Etat. La contradiction en ce domaine a été levée, pour 2008, avec la suppression de l'indicateur associé au programme « Concours financiers aux départements ».

II. LE COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A. UN COMPTE AYANT FAIT L'OBJET D'UN CONTRÔLE DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL EN 2007

Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (« ACT »), en 2007, a fait l'objet d'un rapport d'information de votre rapporteur spécial⁹, issu d'un contrôle mené en application de l'article 57 de la LOLF. Il convient ici de rappeler les **principales observations** portées dans ce cadre.

Le compte « ACT » a été en excédent d'environ 500 millions d'euros par an en moyenne entre 1996 et 2006, contre une prévision en LFI de l'ordre de 50 millions d'euros par an en moyenne. Cet excédent s'explique par l'**apurement progressif d'un stock de créances non recouvrées sur les exercices anciens** (antérieurs à l'exercice $n - 1$), que le compte a recouvert progressivement chaque année (à hauteur de 2 milliards d'euros par an environ).

Ces recettes concernant les exercices anciens correspondent, pour 500 millions d'euros, à des admissions en non valeur, compensées par le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » de la mission « Remboursements et dégrèvements » ; 1,5 milliard d'euros proviennent, pour l'essentiel, de recouvrements effectifs auprès du contribuable. **La sous-estimation, en prévision, du solde du compte d'avances provenait d'une sous-estimation des taux de recouvrement.** Au reste, les informations comptables comme le pilotage du compte sont apparus perfectibles à votre rapporteur spécial.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial a établi qu'**en prenant en compte l'ensemble des relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'Etat a été bénéficiaire net d'environ 1 milliard d'euros par an.** Certes, l'excédent du compte d'avances, de l'ordre de 500 millions d'euros par an en moyenne, a été surcompensé par le montant des admissions en non valeur et des dégrèvements ordinaires : une fois corrigé de ces montants, il était déficitaire de plus de 2 milliards d'euros en moyenne depuis 2000, sans compter le coût pour l'Etat d'un « effet profil » à hauteur de quelques centaines de millions d'euros par an. Néanmoins, les prélèvements de l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement et pour dégrèvement et non valeur, en moyenne de l'ordre de 2,5 milliards d'euros et 2 milliards d'euros respectivement, ont permis à l'Etat, alors que le coût réel de ces opérations est seulement de 1 milliard d'euros en moyenne, de faire en la matière un bénéfice de l'ordre de 3,5 milliards d'euros.

⁹ Rapport d'information n° 82 (2007-2008), novembre 2007.

B. L'EXÉCUTION EN 2007 : UN SOLDE DÉFICITAIRE

Dans son rapport d'information précité, votre rapporteur spécial avait noté que, du fait de **l'épuisement du stock des créances les plus anciennes à apurer** (le « stock » était de seulement 2,5 milliards d'euros en 2005), le solde du compte « ACT » devait cesser d'être excédentaire à court terme. De fait, alors que la LFI avait prévu ce solde à hauteur de 257,2 millions d'euros, **le compte a enregistré en 2007 un solde déficitaire de 452,8 millions d'euros.**

L'exécution budgétaire de la mission correspondante reflète le déséquilibre propre à son architecture en deux programmes, dont l'un (n° 833) retrace l'ensemble des « avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » tandis que l'autre (n° 822) est relatif aux autres « avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie ».

Ainsi, en 2007, aucun crédit n'a été consommé par le programme « Avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie », les collectivités n'ayant pas fait de demande d'avance. En conséquence, **le programme « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » a concentré la totalité des dépenses de la mission, soit 76,978 milliards d'euros en AE et 76,992 milliards d'euros en CP.**

Il convient de préciser que les avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), retracées par la seconde action de ce programme, ont représenté 6,4 % des crédits (4,940 milliards d'euros en AE et 4,944 milliards d'euros en CP).

C. UNE PERFORMANCE INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

La mesure de la performance de la mission « Avances aux collectivités territoriales »

Sur les deux programmes de la mission correspondant au compte « ACT », seul dispose d'une mesure de la performance le programme 833, « **Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes** », auquel correspond la quasi-totalité voire, comme en 2007, l'intégralité des crédits retracés par la mission.

Eu égard à sa spécificité, le programme 832, « **Avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie** », est dépourvu d'objectif et d'indicateur en ce domaine.

En 2007, sur quatre indicateurs de performance associés à la mission « ACT » à travers le seul programme « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes », **aucune des valeurs inscrites en LFI n'a été atteinte, même si certaines ont été approchées.**

- Le **pourcentage des opérations de versement d'avances aux collectivités territoriales réalisées par le comptable à la date prévue**, qui devait atteindre 100 %, s'est effectivement établi à **99,58 %**, alors que les 100 % avaient été atteints en 2006. Le RAP de la mission annexé au présent projet de loi de règlement précise que le taux de retard de 0,42 % se rapporte à cinq trésoreries sur cent.

- Le **pourcentage des opérations de versement réalisées par le comptable à la date prévue en ce qui concerne les avances mensuelles aux départements**, qui devait également atteindre 100 %, est resté au niveau de **94,8 %**. Selon le RAP précité, cette situation tient au caractère nouveau des procédures : *« la contrainte pour les comptables du versement à date fixe, le 20 du mois, pour la TIPP, n'a été mise en place qu'à compter de la gestion 2007 [...] . Ce pourcentage devrait donc être amélioré pour la gestion 2008 »*.

- Le **pourcentage des trop-perçus constatés au cours de l'année $n - 1$ et apurés au 31 décembre de l'année n** , qui devait atteindre 100 %, s'est établi à hauteur de **95,8 %**. Du moins, ce résultat représente un progrès par rapport à l'exécution en 2006 (79,2 %). Le RAP indique que la défaillance dans la célérité de l'apurement a été le fait de cinq trésoreries sur cent.

- **L'écart entre le montant des avances versées par l'Etat aux collectivités territoriales et le montant des émissions sur rôles**, qui devait être nul, a été supérieur à **17,8 millions d'euros**. Là encore, il s'agit tout de même d'une amélioration par rapport au résultat constaté en 2006 (120 millions d'euros). Le RAP précise que cet écart représente 0,02 % du montant total des avances versées au titre de 2007, alors qu'en 2006 il s'élevait à 0,2 % des avances versées ; il correspond aux émissions de rôles d'imposition intervenues le 31 décembre de l'année, dont l'anticipation relève d'une estimation.