

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 25

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(Compte spécial : avances aux collectivités territoriales)

Rapporteur spécial : M. Michel MERCIER

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	7
I. VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL DISPOSAIT DE 76 % DES RÉPONSES À LA DATE DU 10 OCTOBRE 2007	7
II. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	9
A. LES RECOMMANDATIONS TECHNIQUES FAITES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL ONT TOUTES ÉTÉ MISES EN OEUVRE	9
1. <i>Toutes les recommandations faites lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2006 ont été suivies d'effet</i>	9
a) Les recommandations suivies dès 2007.....	9
b) Les recommandations suivies en 2008.....	10
2. <i>Une meilleure explicitation, dans le PAP, des prévisions d'évolution des indicateurs</i>	11
B. FAUT-IL MAINTENIR UNE MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ?	11
III. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » EN 2008	13
A. PRÉSENTATION DE LA MISSION	13
1. <i>Quatre programmes largement déconcentrés</i>	13
2. <i>Une nomenclature qui fait l'objet d'une nouvelle modification en 2008</i>	16
a) En 2007, la nomenclature a été clarifiée par rapport à la loi de finances initiale pour 2006	16
b) Le présent projet de loi de finances propose deux modifications supplémentaires de nomenclature	17
3. <i>Des effectifs en légère diminution en 2008</i>	17
B. LA « JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO »	20
1. <i>Une justification par nature satisfaisante pour les trois premiers programmes</i>	20
2. <i>Dans le cas du programme 122, une justification précise dans les documents transmis à votre rapporteur spécial</i>	21
C. LA MISE EN OEUVRE DE LA LOLF : BILAN ET PERSPECTIVES	31
1. <i>Une exécution 2006 en demi-teinte</i>	37
a) Des réalisations satisfaisantes pour ce qui concerne la gestion des dotations	37
b) Des résultats satisfaisants pour la qualité de l'information publiée	38
c) Des résultats nuancés en ce qui concerne la « rapidité de réaction » de la DGCL, et la rapidité de mise en oeuvre des projets.....	38
2. <i>Les prévisions pour 2008</i>	39
a) Les prévisions du programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »	39
b) Les prévisions du programme 122 « Concours spécifiques et administration »	40

IV. UNE MISSION DONT LA RAISON D'ÊTRE NE VA PAS DE SOI	43
A. LA PRÉSENTE MISSION NE CORRESPOND QU'À 3 % DES DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	43
1. <i>Trois missions participent aux relations Etat-collectivités territoriales</i>	43
2. <i>La présente mission : seulement 2,2 milliards d'euros en 2008, sur un total de l'ordre de 70 milliards d'euros</i>	43
B. LES DONNÉES RELATIVES AUX PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES ANNEXÉES AU PAP À TITRE INFORMATIF, SONT INDÉPENDANTES DE L'ACTION DU RESPONSABLE DE PROGRAMME	44
1. <i>Les limites de la « logique LOLF » appliquée aux prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales</i>	50
a) <i>L'efficacité des dotations de l'Etat est indépendante de l'action du responsable des programmes de la mission</i>	50
b) <i>Des indications utiles sur l'efficacité du système de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales</i>	50
2. <i>Les objectifs retenus : le renforcement de la péréquation et de l'intercommunalité</i>	50
a) <i>Renforcer la péréquation</i>	50
b) <i>Renforcer l'intercommunalité</i>	51
c) <i>Des résultats 2006 en demi-teinte</i>	51
C. UNE MISSION PEU PROPICE À LA MISE EN PLACE D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS	52
1. <i>L'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour 75 % des crédits de la présente mission</i>	52
2. <i>Le nombre d'indicateurs est inversement proportionnel au montant des différents programmes</i>	53
a) <i>Seulement quatre indicateurs pour les trois premiers programmes</i>	54
b) <i>Le programme 122, qui correspond à 1 % des crédits, se voit à juste titre attribuer la plupart des indicateurs</i>	57
D. LES LIMITES DE LA NOTION DE FONGIBILITÉ DES CRÉDITS	58
1. <i>Une mission peu propice à la fongibilité des crédits</i>	58
2. <i>Selon le gouvernement, la fongibilité des crédits ne videra pas de son sens les règles d'indexation de la DGE des communes et de la DDR</i>	58
E. LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RÉDUIT ENCORE DAVANTAGE LE PÉRIMÈTRE DE LA PRÉSENTE MISSION	60
1. <i>Des crédits de personnel et un plafond d'emplois que le présent projet de loi de finances prévoit de transférer à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »</i>	60
2. <i>L'article 17 du présent projet de loi de finances propose déjà de transformer certaines dotations en prélèvements sur recettes</i>	61
F. LA PROPOSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL : SUPPRIMER LA PRÉSENTE MISSION	61
EXAMEN DE L'ARTICLE 48 RATTACHÉ À LA MISSION	63
AMENDEMENT A L'ARTICLE 48 PROPOSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	67

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	69
I. MODIFICATION DES CRÉDITS	69
II. INSERTION D'ARTICLES RATTACHÉS	71
A. MODIFICATION DES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ À LA DOTATION NATIONALE DE PÉRÉQUATION (ARTICLE 48 TER).....	71
B. DISPOSITION RELATIVE AUX DÉPARTEMENTS QUI CESSENT D'ÊTRE ÉLIGIBLES À LA DFM OU À LA DOTATION DE PÉRÉQUATION URBAINE (ARTICLE 48 QUATER).....	75
C. INSERTION D'ARTICLES RATTACHÉS RELATIFS AUX RÉGIONS (ARTICLES 48 BIS, 48 QUINQUIES ET 48 SEXIES).....	78
D. REMISE D'UN RAPPORT SUR LA DGF DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON (ARTICLE 48 SEPTIES).....	84
SECONDE PARTIE : LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	89
I. UN TAUX DE RÉPONSES OPTIMAL	89
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	91
III. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS, DOTÉ DE PLUS DE 80 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS	93
A. UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS QUI REMPLACE DEUX COMPTES D'AVANCES.....	96
B. UN PROGRAMME 832 « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE » DOTÉ DE SEULEMENT 6,8 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS.....	98
1. <i>Près de 90 % des crédits concernent des avances destinées à faire face à des difficultés momentanées de trésorerie</i>	98
2. <i>Environ 10 % des crédits servent à accorder des avances aux collectivités contractant un emprunt à moyen ou long terme</i>	99
3. <i>Les actions concernant spécifiquement l'outre-mer : la Nouvelle-Calédonie remboursera-t-elle la somme de 289,65 millions d'euros dont elle est débitrice depuis 1990 ?</i>	99
a) Les avances budgétaires à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna.....	99
b) L'absence de remboursement, par la Nouvelle-Calédonie, de la somme de 289,65 millions d'euros dont elle est débitrice.....	99

C. UN PROGRAMME 833 « AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS ET DIVERS ORGANISMES » DOTÉ DE 78,3 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS	100
1. <i>Un compte qui retrace l'avance faite mensuellement par l'Etat aux collectivités territoriales sur leurs recettes fiscales</i>	100
2. <i>Un compte de concours financiers qui a fait l'objet d'un récent contrôle de votre rapporteur spécial</i>	101
IV. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS SATISFAISANTS	101
A. LE PROGRAMME 832 N'A NI OBJECTIF NI INDICATEUR	101
B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME 833	102
1. <i>Seulement quatre indicateurs pour la mission la plus importante financièrement de tout le budget</i>	102
a) Un faible nombre d'indicateurs.....	102
b) Un faible nombre d'indicateurs qui s'explique par la nature particulière du compte de concours financiers ACT.....	102
2. <i>Une exécution 2006 décevante</i>	103
3. <i>Le présent projet de loi de finances propose de clarifier l'intitulé de deux objectifs, comme le demandait votre rapporteur spécial</i>	103
4. <i>Des objectifs pour 2008 légèrement moins ambitieux que pour 2007, et probablement plus réalistes</i>	104
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	107
EXAMEN EN COMMISSION	109

PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

I. VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL DISPOSAIT DE 76 % DES RÉPONSES À LA DATE DU 10 OCTOBRE 2007

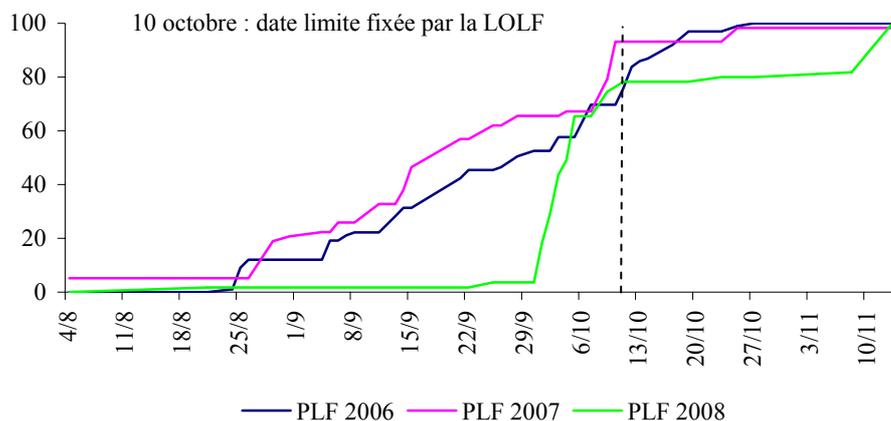
Les dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoient que le gouvernement répond aux questionnaires budgétaires des commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat, au plus tard, le **10 octobre**.

A cette date, votre rapporteur spécial avait reçu **76 %** des réponses, contre 92 % en 2006 et 70 % en 2005.

Les réponses ont été reçues de façon moins régulière que pour les deux dernières années, comme l'indique le graphique ci-après.

**Le taux de réponse au questionnaire :
comparaison avec les deux dernières années**

(en %)



Source : commission des finances

Le nombre de questions posées était de 106 pour le projet de loi de finances pour 2006, de 60 pour le projet de loi de finances pour 2007, et de 56 pour le présent projet de loi de finances.

II. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. LES RECOMMANDATIONS TECHNIQUES FAITES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL ONT TOUTES ÉTÉ MISES EN OEUVRE

1. Toutes les recommandations faites lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2006 ont été suivies d'effet

a) Les recommandations suivies dès 2007

(1) La fongibilité asymétrique entre DGE et DDR

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2006, votre rapporteur spécial craignait que les préfets utilisent leur capacité de **fongibilité asymétrique** des crédits du programme 119 pour **décider arbitrairement de la répartition des crédits entre DGE des communes et DDR**, dont les règles d'évolution sont fixées par la loi. Il soulignait que la fongibilité devait seulement permettre d'abonder des crédits qui, autrement, ne seraient pas consommés.

Les informations transmises à votre rapporteur spécial en 2006, et surtout en 2007, sont à cet égard **rassurantes**. Si la fongibilité asymétrique a bien permis, en 2006, d'augmenter la DGE en réduisant la DDR, les sommes en jeu restent limitées (7,25 millions d'euros ont été transférés de la DDR vers la DGE, et 2,37 millions d'euros de la DGE vers la DDR). **La fongibilité a permis de mieux consommer les crédits.**

(2) La mise en place d'un indicateur destiné à favoriser le maintien des services publics en zone rurale

Le présent projet de loi de finances prévoit de doter le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » **d'un indicateur destiné à favoriser le maintien des services publics en zone rurale**. Votre rapporteur spécial se félicite de cette mesure, qu'il préconisait dans ses rapports spéciaux pour 2006 et 2007.

En effet, l'article 140 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances initiale pour 2006 a créé, au sein de la DDR, une seconde part destinée au maintien et au développement des services publics en milieu rural.

Le présent projet de loi de finances prévoit donc de mettre en oeuvre l'engagement pris lors du questionnaire budgétaire de l'année dernière. L'objectif n°1 « Promouvoir les projets de développement local » du programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » distingue donc les investissements réalisés au titre de la DDR, selon qu'ils concernent sa première part ou sa seconde part.

(3) La clarification des indicateurs destinés à mesurer l' « effet de levier » des dotations

Par ailleurs, comme le préconisait votre rapporteur spécial, le présent projet de loi de finances prévoit de clarifier les indicateurs destinés à mesurer l' « effet de levier » des dotations.

Tout d'abord, l'ordre dans le PAP des indicateurs « évolution du volume des investissements des collectivités locales réalisés grâce aux subventions DGE ou DDR comparée à l'évolution de la FBCF » et « pourcentage des projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 % » a été inversé : désormais, c'est l'indicateur « pourcentage des projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 % » qui apparaît en premier. Ce changement de présentation a pour objet de mieux faire apparaître le fait que les résultats de cet indicateur ont des conséquences sur ceux du second indicateur.

Ensuite, l'indicateur « évolution du volume des investissements des collectivités locales réalisés grâce aux subventions DGE ou DDR comparée à l'évolution de la FBCF » fait désormais l'objet d'un commentaire détaillé, qui explique en particulier sa relation avec l'autre indicateur.

b) Les recommandations suivies en 2008

(1) La suppression de l'indicateur relatif à la DGE des départements

Le présent projet de loi de finances prévoit de **supprimer l'objectif et l'indicateur du programme 120 « concours financiers aux départements »**.

On rappelle que l'objectif consiste à « promouvoir les investissements des départements » et que son indicateur est relatif à l'« évolution du volume des investissements des départements soutenus par la DGE comparée à l'évolution de la FBCF ».

Votre rapporteur spécial se félicite de cette mesure, qu'il préconisait depuis la création de la présente mission.

En effet, l'évolution de cet indicateur ne dépend pas de l'action du responsable du programme¹, alors que la LOLF a pour objet de mesurer l'efficacité de la gestion des programmes.

¹ Depuis la réforme réalisée par l'article 38 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances initiale pour 2006, la DGE des départements comporte une fraction principale (attribuée par taux de concours, au prorata des investissements réalisés en matière d'aménagement foncier et de subventions versées par les départements pour des travaux d'équipement rural) et deux majorations, la première au titre des dépenses d'aménagement foncier du département, la seconde en faveur des départements défavorisés.

(2) La transmission d'informations détaillées sur la « justification au premier euro » du programme 122

Dans le cadre de la discussion des projets de lois de finances pour 2006 et 2007, votre rapporteur spécial déplorait que la **justification des crédits au premier euro**, satisfaisante dans le cas des trois premiers programmes, ne permette pas, dans celui du programme 122 « Concours spécifiques et administration », de permettre de juger du bien-fondé des crédits demandés.

Les informations transmises par le ministère de l'intérieur, reproduites ci-après dans le présent rapport, suppléent à cette lacune du PAP.

2. Une meilleure explicitation, dans le PAP, des prévisions d'évolution des indicateurs

Votre rapporteur spécial regrettait, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2007, que le PAP commente insuffisamment les prévisions d'évolution des indicateurs, en particulier dans le cas de ceux concernant l'« effet de levier » des dotations.

Il se félicite de ce que dans le PAP pour 2008, les évolutions prévues soient désormais clairement explicitées.

B. FAUT-IL MAINTENIR UNE MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ?

Votre rapporteur spécial vous propose de supprimer, à court terme, la présente mission.

Plusieurs facteurs poussent en ce sens :

- la présente mission ne correspond qu'à 2,2 milliards d'euros en 2008, sur un total de plus de 70 milliards d'euros de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ;

- l'évolution des indicateurs relatifs aux prélèvements sur recettes, fournie en annexe au PAP à titre informatif, est indépendante de l'action du responsable de programmes ;

- l'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour 75 % des crédits de la présente mission ;

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

- le présent projet de loi de finances réduit encore davantage le périmètre de la présente mission, en proposant de transférer les crédits de personnel et le plafond d'emplois à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », et de transformer en prélèvements sur recettes les dotations d'équipement scolaire attribuées aux départements et aux régions,

respectivement la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES).

Aussi, votre rapporteur spécial vous propose de **supprimer la présente mission.**

Les crédits correspondant à des actions pour lesquelles l'Etat dispose d'un **pouvoir de décision**, de **570 millions d'euros** au total, seraient transférés au sein d'un **programme unique**. Ce nouveau programme réunirait l'action 01 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » du programme 119, c'est-à-dire les crédits de la DGE des communes et de la DDR, ainsi que les actions 1 et 2 du programme 122 « Concours spécifiques et administration », c'est-à-dire les crédits des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et ceux de la DGCL.

Les autres crédits, qui ne laissent **aucune marge de manoeuvre** à l'Etat, seraient transformés en **prélèvements sur recettes**. Les crédits en jeu seraient de **1,6 milliard d'euros**, sur la base du présent projet de loi de finances.

Le nouveau programme, que l'on pourrait appeler par exemple du nom de la présente mission, « Relations avec les collectivités territoriales », pourrait être rattaché à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (AGTE), dont le rapporteur spécial est notre collègue Henri de Raincourt.

Comme cela a été indiqué ci-avant, c'est à un programme de cette mission, le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », que le présent projet de loi de finances prévoit de transférer les crédits du titre 2 du programme 122 « Concours spécifiques et administration ». La réforme de l'architecture budgétaire proposée par votre rapporteur spécial en serait d'autant plus naturelle.

Cette réforme pourrait être mise en oeuvre à compter de la loi de finances initiale pour 2009.

III. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » EN 2008

A. PRÉSENTATION DE LA MISSION

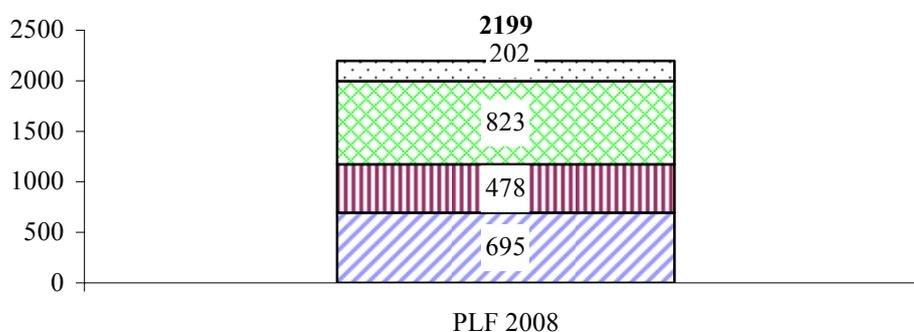
1. Quatre programmes largement déconcentrés

La présente mission RCT est constituée de quatre programmes :

- le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » (695 millions d'euros) ;
- le programme 120 « Concours financiers aux départements » (478 millions d'euros) ;
- le programme 121 « Concours financiers aux régions » (823 millions d'euros) ;
- le programme 122 « Concours spécifiques et administration » (202 millions d'euros).

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » : les différents programmes

(en millions d'euros)



- Programme 122 "Concours spécifiques et administration"
- ▒ programme 121 "Concours financiers aux régions"
- ▓ programme 120 "Concours financiers aux départements"
- ▒ programme 119 "Concours financiers aux communes et EPCI"

Source : présent projet de loi de finances

Ces quatre programmes sont répartis entre six budgets opérationnels de programme (BOP).

On rappelle qu'un BOP est la segmentation d'un programme déclinant, sur un périmètre ou un territoire et sous l'autorité d'un responsable, les actions, les objectifs et les indicateurs du programme auquel il se rattache. Le BOP hérite des caractéristiques du programme auquel il est rattaché et, notamment en matière de fongibilité asymétrique, les capacités de redéploiement dégagées par la gestion peuvent être appréciées à son niveau.

Les différents BOP sont indiqués par le tableau ci-après.

Les budgets opérationnels de programme de la présente mission

	BOP central	Responsable	BOP déconcentrés aux préfets, alimentés par le BOP central (unités opérationnelles)
119 Concours financiers aux communes et groupements de communes	BOP « concours financiers aux communes et groupements de communes »	Sous-directeur des finances locales et de l'action économique	Oui (préfectures de département)
01 Soutien aux projets des communes et groupements de communes (1)			
02 Dotation générale de décentralisation			
120 Concours financiers aux départements	BOP « concours financiers aux départements »	Sous-directeur des finances locales et de l'action économique	Oui (préfectures de département)
01 Aides à l'équipement des départements			
02 Dotation générale de décentralisation			
121 Concours financiers aux régions	BOP « concours financiers aux régions »	Sous-directeur des finances locales et de l'action économique	Oui (préfectures de région)
01 Aides à l'équipement des régions (2)			
02 Dotation générale de décentralisation			
122 Concours spécifiques et administration			
01 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	BOP « subventions exceptionnelles aux collectivités locales et dotation générale de décentralisation »	Sous-directeur des finances locales et de l'action économique	Oui (préfectures de département ou de région)
03 Dotation générale de décentralisation (nouveau)	BOP « subventions pour travaux d'intérêt local »	Chef de cabinet du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire	Oui (préfectures de département)
02 Administration des relations avec les collectivités territoriales	BOP « administration de la direction générale des collectivités locales »	Directeur de cabinet du directeur général des collectivités locales	Non

(1) Dotation globale d'équipement (DGE) et dotation de développement rural (DDR).

(2) Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES).

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Ainsi, il existe 6 BOP centraux, pour 4 programmes : les programmes 119, 120 et 121 sont chacun dotés d'un BOP, le programme 122 l'étant de trois BOP. Le fait que le programme 122 soit doté de trois BOP vient du fait que les crédits destinés au fonctionnement de la DGCL ne peuvent bien entendu pas figurer dans le même BOP que des crédits concernant des attributions à des collectivités territoriales, et que ces derniers doivent être distingués selon qu'il s'agit ou non de « subventions pour travaux d'intérêt local », celles-ci étant directement gérées par le chef de cabinet du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Chacun de ces BOP centraux est déconcentré au niveau des préfectures, à l'exception, bien entendu, de celui relatif au fonctionnement de la DGCL.

2. Une nomenclature qui fait l'objet d'une nouvelle modification en 2008

a) En 2007, la nomenclature a été clarifiée par rapport à la loi de finances initiale pour 2006

En **2006**, le programme 122 « Concours spécifiques et administration », était initialement constitué de **deux actions** :

- « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » ;
- « Administration des relations avec les collectivités territoriales ».

La loi de finances initiale pour **2007** a distingué une **troisième action**, intitulée « Dotation générale de décentralisation ».

Cette nouvelle action regroupe :

- les crédits du concours particulier de la DGD relatif aux « autorités organisatrices des transports urbains » ;
- les crédits du concours bibliothèques visant à financer les bibliothèques municipales et les bibliothèques départementales de prêt ;
- les crédits du concours ports maritimes décentralisés soit depuis le 1^{er} janvier 1984, soit en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Selon les indications alors fournies par le gouvernement, « *ces concours particuliers présentent la particularité de ne pas être versés à une seule catégorie de collectivités territoriales, ce qui a justifié leur regroupement au sein du programme « Concours spécifiques et administration* ». »

La cohérence de la présente mission s'en est trouvée améliorée.

b) Le présent projet de loi de finances propose deux modifications supplémentaires de nomenclature

Le présent projet de loi de finances propose d'apporter **trois modifications supplémentaires** à la nomenclature actuelle.

La principale modification concerne le programme 122 « Concours spécifiques et administration ». En effet, dans un souci de lisibilité, ses crédits du titre 2 sont transférés sur l'action n° 4 « Pilotage des ressources humaines » du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (CPPI) de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (AGTE). Ce transfert est présenté ci-après plus en détails.

Par ailleurs, deux modifications tirent les conséquences de nouvelles dispositions législatives.

Tout d'abord, toujours dans le programme 122, serait créée dans l'action n° 3 « Dotation générale de décentralisation » une sous-action n° 4 « Concours aux aérodromes ». Il s'agit de tirer les conséquences de l'entrée en vigueur du transfert des aéroports. En effet, en application de l'article 28 de la loi du 13 août 2004, la compensation est versée aux collectivités désormais compétentes sous forme de dotation générale de décentralisation.

Ensuite, deux sous-actions seraient créées dans l'action n° 2 « Dotation générale de décentralisation » du programme 120 « Concours financiers aux départements », afin de prendre en compte les transferts de compétences au profit des collectivités d'outre-mer de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, réalisés par la loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. En effet, la loi précitée prévoit que la compensation de ces transferts doit se faire, à compter de 2008, sous forme de dotation globale de compensation. Les deux sous-actions seraient les suivantes :

- une sous-action n° 2 « Dotation globale de compensation de la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin » ;
- une sous-action n° 3 « Dotation globale de compensation de la collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy ».

3. Des effectifs en légère diminution en 2008

En réponse au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial, le ministère de l'intérieur indique qu'en 2008, les agents affectés à la DGCL pour l'exercice des missions de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » seraient au nombre de 173 en effectifs numériques, et de 171 en équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Cette diminution de 2 ETPT correspond à la suppression de 2 postes de catégorie C (secrétariat, huissier).

Les tableaux ci-après indiquent les effectifs de la DGCL de 2002 à 2008, en équivalents temps plein travaillé (ETPT) et en effectifs numériques.

Les effectifs de la DGCL, en équivalents temps plein travaillé (ETPT)

	Effectifs au 31 décembre					Plafond d'emplois
	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Contractuels	TOTAL	
2002	58,1	21,3	63,7	21,5	164,6	-
2003	55,9	23,3	58,3	21,6	159,1	-
2004	63,7	23,4	54,4	17,8	159,3	-
2005	61,5	24,2	53	16,8	155,5	-
2006	63,2	22,4	51	19,8	156,4	158
2007						173
2008 (prév.)						[171]*

* Le plafond d'emplois de la présente mission devant être transféré à la mission AGTE en 2008, ce chiffre est mentionné à titre indicatif.

Source : ministère de l'intérieur

Les effectifs de la DGCL, en effectifs numériques

(effectifs au 31 décembre)

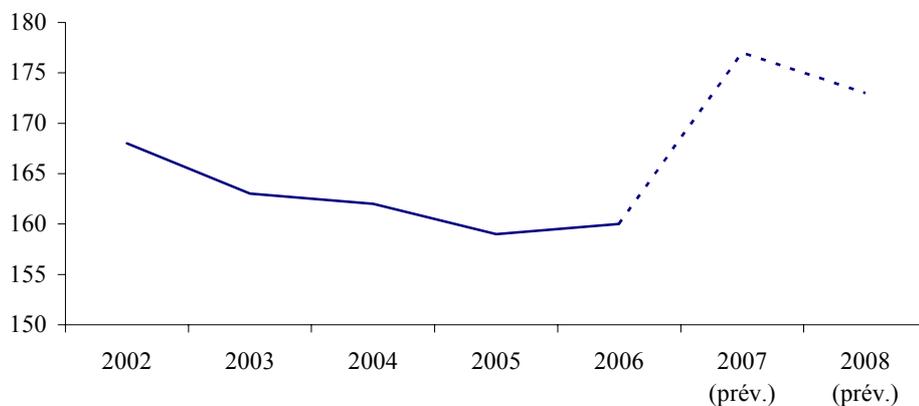
	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Contractuels	TOTAL
2002	59	22	65	22	168
2003	57	24	60	22	163
2004	64	24	56	18	162
2005	63	25	54	17	159
2006	65	23	52	20	160
2007 (prév.)	79	23	55	20	177
2008 (prév.)	79	24	50	20	173

Source : ministère de l'intérieur

Les effectifs de la DGCL ont donc connu une évolution heurtée, comme le graphique ci-après permet de le mettre en évidence.

Les effectifs de la DGCL, en effectifs numériques

(effectifs au 31 décembre)



Source : ministère de l'intérieur

La réduction des effectifs de 2002 à 2006 s'explique par la réalisation d'importants gains de productivité, permis en particulier par la réduction du nombre d'emplois de catégorie C, passé de 65 à 52, alors que le nombre d'emplois de catégorie A augmentait, bien que dans une moindre mesure, passant de 59 à 65.

Selon la DGCL, « la baisse des effectifs des personnels de catégorie C a été obtenue par l'adoption des mesures suivantes :

- « - mutualisation de secrétariats ;
- « - déploiement des outils bureautiques sur l'ensemble des postes de travail ;
- « - mise en œuvre à la DGCL puis déploiement du « portail et système d'information », outil informatisé de traitement de l'information et du courrier ».

La forte augmentation prévue pour 2007 provient, comme votre rapporteur spécial l'expliquait il y a un an, de l'accueil de 17 agents du cadre national des préfetures, en raison de la décision d'une part, de transférer le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité implanté à Lyon du programme 108 « Administration territoriale » vers la présente mission, et d'autre part de conférer un périmètre d'action national à ce service.

La diminution prévue pour 2008 correspond donc à la poursuite de la politique de gains de productivité de la DGCL, dont votre rapporteur spécial se félicite.

Il est à noter que la DGCL emploie 6 agents de l'Insee, en situation de mise à disposition. Ces agents sont affectés au département des études et des statistiques locales de la DGCL. 4 de ces agents (3 attachés et un contrôleur)

sont financés par la présente mission. Le chef du département et son adjoint, tous deux administrateurs de l'Insee, sont quant à eux pris en charge par le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (CPPI) de la mission AGTE précitée. Dans le cadre du transfert, en 2008, du titre 2 de la présente mission vers le programme 216 précité, l'ensemble de ces agents sera désormais géré par le responsable de ce programme, à l'instar des autres personnels de la DGCL.

B. LA « JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO »

1. Une justification par nature satisfaisante pour les trois premiers programmes

La justification des crédits au premier euro n'appelle pas de commentaire particulier dans le cas des trois premiers programmes, constitués de dotations dont le taux de progression est fixé par la loi.

Les règles d'indexation des crédits des trois premiers programmes de la présente mission

	Règles d'indexation
119 Concours financiers aux communes et groupements de communes	
01 Soutien aux projets des communes et groupements de communes <i>DGE</i> <i>DDR</i>	<i>Prévision de croissance de la FBCF des APU annexée au PLF</i> <i>Prévision de croissance de la FBCF des APU annexée au PLF</i>
02 Dotation générale de décentralisation	Croissance de la DGF
120 Concours financiers aux départements	
01 Aides à l'équipement des départements <i>DDEC</i> <i>DGE</i>	<i>Comme la DGE</i> <i>Prévision de croissance de la FBCF des APU annexée au PLF</i>
02 Dotation générale de décentralisation	Croissance de la DGF
121 Concours financiers aux régions	
01 Aides à l'équipement des régions = DRES	Croissance de la DGE
02 Dotation générale de décentralisation	Croissance de la DGF

Source : code général des collectivités territoriales

2. Dans le cas du programme 122, une justification précise dans les documents transmis à votre rapporteur spécial

Dans le cas du programme 122 « Concours spécifiques et administration », **la justification des crédits figurant dans le PAP demeure, selon votre rapporteur spécial, perfectible.**

En effet, si l'indexation des crédits de l'action 03 « dotation générale de décentralisation » est inscrite dans la loi, les crédits demandés pour les deux autres actions, les actions 01 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » (2.950.000 euros de crédits de paiement demandés pour 2008) et 02 « Administration des relations avec les collectivités territoriales » (1.855.295 euros de crédits de paiement demandés pour 2008) sont justifiés d'une manière qui ne permet pas de juger de leur bien-fondé.

Cependant, en réponse à une question posée par votre rapporteur spécial, le ministère de l'intérieur a transmis **des informations détaillées, qui permettent de se faire une opinion plus précise.**

Ces informations sont reproduites dans les tableaux ci-après. Ces tableaux présentent, en particulier, l'intérêt de rappeler le montant des crédits des années antérieures. Bien que la logique de la « justification au premier euro » implique de ne pas se focaliser sur les évolutions par rapport à l'année antérieure, il s'agit naturellement d'un élément d'appréciation important.

Ces tableaux permettent de mettre en évidence **le caractère très contraint de la plupart de ces dépenses.**

Ainsi, les dépenses de l'action « **Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales** » découlent de manière quasi-mécanique de la combinaison des mesures législatives relatives aux trois sous-actions (subventions aux communes minières, subventions aux communes en difficulté et reconstruction de ponts détruits par faits de guerre), et de la situation des communes concernées.

Quant à l'action « **Administration des relations avec les collectivités territoriales** », elle correspond, pour environ la moitié, aux dépenses d'informatique (1.355.000 euros d'AE et 785.000 euros de CP, sur un total de 2.275.295 euros d'AE et 1.855.295 euros de CP)¹. Le site Internet de la DGCL ne représente qu'une faible part de cette somme (60.000 euros de

¹ *Les autres dépenses ne semblent pas appeler de commentaire particulier. Tel est notamment le cas des dépenses de fonctionnement courant, dont le montant par agent paraît modeste, et qui au demeurant varient peu d'une année sur l'autre. Les dépenses relatives au fonctionnement courant de la DGCL devraient certes augmenter de manière significative, mais il est indiqué que cette augmentation provient « des charges nouvelles correspondant notamment aux gratifications à verser aux étudiants accueillis chaque année à la DGCL en stage long et à la compensation de la suppression du dépôt légal que la DGCL ne peut supporter sur la base des seules économies structurelles réalisées par ailleurs ». Les dépenses correspondant à la production d'études et au programme de publications de la DGCL (350.000 euros), elles aussi stables d'une année sur l'autre, semblent difficilement compressibles.*

CP, uniquement en titre 3), les deux projets les plus coûteux étant le projet ACTES (aide au contrôle de légalité dématérialisé) et COLBERT, qui concernent respectivement le contrôle de légalité dématérialisé et la gestion de dotations, et doivent coûter chacun plusieurs centaines de milliers d'euros en 2008, en AE comme en CP. Dans le cas de COLBERT, le coût provient pour l'essentiel du projet COLBERT 2 départemental, qui, selon les termes du PAP, doit « *assurer une plus grande fiabilité des échanges de données entre les préfectures et la DGCL grâce à un système garantissant l'absence de ruptures dans la chaîne informatique* ».

La justification au premier euro du programme 122 : éléments fournis à votre rapporteur spécial, relatifs aux autorisations d'engagement

(en euros)

	Consommation			Crédits demandés pour 2008	Justification succincte des crédits demandés
	2005	2006	2007 (situation au 31/08/2007)		
ACTION n° 01 : Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales					
Subventions aux communes minières	Pas d'AP avant 2006	604.521	0	600.000	Le calcul de l'aide à verser aux communes minières est effectué sur la base des coûts forfaitaires d'entretien réévalués sur la base de l'indice prévisionnel d'évolution des prix de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques, fourni le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. 44 communes ont bénéficié de cette aide au titre de la gestion 2006, pour un montant total de 604.521 €. Le montant des crédits nécessaires pour 2008 est estimé à 600.000 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.
Subventions aux communes en difficulté	Pas d'AP avant 2006	1.593.682	0	1.500.000	Des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être accordées par l'État aux communes en difficultés financières particulièrement graves à la suite de circonstances anormales. Ces aides attribuées sur arrêté conjoint des ministres de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales et du budget, des comptes publics et de la fonction publique ont vocation à favoriser la mise en place d'un plan de redressement et sont soumises à des conditions d'attribution prévues à l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). 12 communes ont bénéficié de cette aide en 2006 pour un montant total de 1 593 682 € en autorisation d'engagement et en crédits de paiement. Le montant des crédits pour 2008 est estimé à 1,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.
Reconstruction de ponts détruits par faits de guerre	0	3.333	0	0	Le principe du financement par l'État du coût de reconstruction des ponts détruits par faits de guerre, posé par la loi du 28 octobre 1946 complétée par l'article 27 de la loi de finances rectificative du 3 août

	Consommation			Crédits demandés pour 2008	Justification succincte des crédits demandés
	2005	2006	2007 (situation au 31/08/2007)		
					1981, conduit l'État à subventionner des travaux de voirie de substitution dans la limite de 50% du coût de reconstruction à l'identique du pont détruit lorsque la collectivité avait renoncé à cette reconstruction. La loi de finances pour 2001 a établi une liste de 13 ponts jugés prioritaires et pour lesquels la reconstruction à l'identique est financée à 100% par l'État. Trois ponts sont encore en cours de reconstruction (pont de Fourneaux dans la Manche, pont de Niderviller en Moselle et pont de Thiennes dans le Pas-de-Calais). Les AE des ponts de Fourneaux et de Niderviller devraient être engagées au dernier trimestre 2007. Quant au pont de Thiennes, les AE ont été engagées en 2002 mais l'opération n'est pas encore soldée.
Autres subventions aux collectivités territoriales et organismes publics locaux (hors réserve parlementaire)	2.136.768	2.996.960	2.063.013	0	En 2008, cette ligne budgétaire portera une opération subventionnée en 2003 au titre de la réserve parlementaire pour un montant total de 900 000 € en AE. Seuls 58 449 € de CP ont été consommés à ce titre jusqu'en 2006. Un montant de 450 000 € de CP est provisionné en 2008 pour couvrir cet engagement.
ACTION n° 02 : Administration des relations avec les collectivités territoriales					
Fonctionnement courant de la direction générale des collectivités locales	NC	169.968	160.799	286.500	Le budget prévisionnel de fonctionnement courant de la direction générale des collectivités locales, hors pôle de Lyon, s'élève, pour 2008, à 286 500 €. Ces crédits couvrent les dépenses de fournitures de bureau, de maintenances diverses, de reprographie, d'affranchissement, de télécommunications, de missions et de documentation. Ce montant, rapporté aux effectifs travaillant au quotidien pour la DGCL, soit 201 ETPT environ, conduit à un ratio de 1 425 € par agent. Il tient compte des charges nouvelles correspondant notamment aux gratifications à verser aux étudiants accueillis chaque année à la DGCL en stage long et à la compensation de la suppression du dépôt légal que la DGCL ne peut supporter sur la base des seules économies structurelles réalisées par ailleurs.
Fonctionnement courant du Pôle interrégional d'appui	NC	NC	228.185	240.195	Les moyens à allouer à la direction générale des collectivités locales en 2008 doivent tenir compte du transfert, depuis le 1 ^{er} janvier 2007, du

	Consommation			Crédits demandés pour 2008	Justification succincte des crédits demandés
	2005	2006	2007 (situation au 31/08/2007)		
au contrôle de légalité					pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité implanté à Lyon du programme « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » vers la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Compte tenu de la compétence nationale de cette structure, dont les effectifs sont passés de 10 à 18 agents, le budget prévisionnel du pôle s'établit à 240 195 € et recouvre les dépenses courantes (fournitures de bureau, maintenances diverses, reprographie, affranchissement, télécommunications, frais de missions et documentation), le coût de la location et de l'entretien des locaux ainsi que celui de la bureautique.
Production d'études	NC	162.307	18.770	115.900	Le département des études et des statistiques locales de la DGCL produit chaque année un certain nombre d'études. Pour 2008, seront notamment effectués les travaux suivants par des prestataires : saisie-contrôle des données comptables des 920 communes de plus de 10 000 habitants et des 100 départements, soit un total de 47 000 € pour ces deux études ; poursuite de la réalisation de l'observatoire des politiques territoriales (13 000 €), portant sur la fourniture de données cartographiées, l'hébergement et le développement du site internet (territoires.gouv.fr/zonages).
Fonctionnement d'organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales	NC	121.970	84.763	188.000	La DGCL assure le secrétariat des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales et en supporte les frais de fonctionnement. Huit instances sont concernées, pour un montant de 188 000 €. Il s'agit : du conseil supérieur de la fonction publique territoriale ; du conseil national de la formation des élus locaux ; de la commission de déontologie compétente pour la fonction publique territoriale ; de la commission d'assimilation des diplômes européens ; de la commission d'appel à la reconnaissance de l'expérience professionnelle ; de la commission consultative des polices municipales ; du conseil national des opérations funéraires. La DGCL assure également le secrétariat du CFL et perçoit à ce titre un fond de concours (crédits hors LFI).
Programme de publications	NC	261.342	124.716	233.700	La direction générale des collectivités locales a notamment pour

	Consommation			Crédits demandés pour 2008	Justification succincte des crédits demandés
	2005	2006	2007 (situation au 31/08/2007)		
de la direction générale des collectivités locales					mission de diffuser de la documentation, des études et des statistiques portant sur les collectivités locales. La collection statistiques et finances locales, publiée par la DGCL, est composée de 13 titres. Dix présentent des analyses des budgets primitifs et des comptes administratifs des régions, départements, communes et de leurs groupements. Le guide budgétaire communal, départemental et régional actualisé à partir des dispositions de la loi de finances initiale la plus récente est publié en début d'année. Les autres publications viennent compléter l'information des élus locaux sur des thématiques ponctuelles ou des synthèses d'actualité. Les crédits sollicités sont destinés à couvrir l'ensemble des coûts de réalisation de ces publications (édition, tirage à plusieurs milliers d'exemplaires et frais de routage).
Equipement courant des agents	NC	106.829	1.040	106.000	Hors pôle de Lyon, l'équipement courant des agents (travaux de rénovation des bureaux, matériels, bureautique, ...) s'élève à 106 000 €, soit en moyenne environ 527 € par agent travaillant au quotidien pour la DGCL.
Dépenses d'informatique	NC	1.305.682	260.246	1.355.000	Les dépenses d'informatique concernent plusieurs projets et se répartissent entre le titre 3 (230 000 € en AE et 390 000 € en CP) et le titre 5 (875 000 € en AE et 395 000 € en CP). Le projet ACTES (aide au contrôle de légalité dématérialisé) mobilisera 275 000 € en AE et CP pour mener à bien les opérations suivantes : maintenance corrective et évolutive de l'application (175 000 € en titre 5) ; dépenses de matériels destinés à accroître la capacité d'accueil de la plate-forme (100 000 € en titre 3). 250 000 € en AE et 170 000 € en CP sont prévus pour financer sur 2008 le développement du module expert de contrôle budgétaire de l'application ACTES. Le développement de la V3 de l'application Colbert départemental est également prévu, pour un montant de 430 000€ d'AE.

La justification au premier euro du programme 122 : éléments fournis à votre rapporteur spécial, relatifs aux crédits de paiement

(en euros)

	Consommation			Crédits demandés pour 2008	Justification succincte des crédits demandés
	2005	2006	2007 (situation au 31/08/2007)		
ACTION n° 01 : Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales					
Subventions aux communes minières	229.781	604.521	41.705	600 000	Le calcul de l'aide à verser aux communes minières est effectué sur la base des coûts forfaitaires d'entretien réévalués sur la base de l'indice prévisionnel d'évolution des prix de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques, fourni le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. 44 communes ont bénéficié de cette aide au titre de la gestion 2006, pour un montant total de 604 521 €. Le montant des crédits nécessaires pour 2008 est estimé à 600 000 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.
Subventions aux communes en difficulté	2.515.000	1.593.682	0	1.500.000	Des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être accordées par l'État aux communes en difficultés financières particulièrement graves à la suite de circonstances anormales. Ces aides attribuées sur arrêté conjoint des ministres de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales et du budget, des comptes publics et de la fonction publique ont vocation à favoriser la mise en place d'un plan de redressement et sont soumises à des conditions d'attribution prévues à l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). 12 communes ont bénéficié de cette aide en 2006 pour un montant total de 1 593 682 € en autorisation d'engagement et en crédits de paiement. Le montant des crédits pour 2008 est estimé à 1,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.
Reconstruction de ponts détruits par faits de guerre	93.974	209.930	0	400.000	Le principe du financement par l'État du coût de reconstruction des ponts détruits par faits de guerre, posé par la loi du 28 octobre 1946 complétée par l'article 27 de la loi de finances rectificative du 3 août 1981, conduit l'État à subventionner des travaux de voirie de substitution dans la limite de 50% du coût de reconstruction à

	Consommation			Crédits demandés pour 2008	Justification succincte des crédits demandés
	2005	2006	2007 (situation au 31/08/2007)		
					l'identique du pont détruit lorsque la collectivité avait renoncé à cette reconstruction. La loi de finances pour 2001 a établi une liste de 13 ponts jugés prioritaires et pour lesquels la reconstruction à l'identique est financée à 100% par l'État. Trois ponts sont encore en cours de reconstruction (pont de Fourneaux dans la Manche, pont de Niderviller en Moselle et pont de Thiennes dans le Pas-de-Calais). Les AE des ponts de Fourneaux et de Niderviller devraient être engagées au dernier trimestre 2007. Quant au pont de Thiennes, les AE ont été engagées en 2002 mais l'opération n'est pas encore soldée.
Autres subventions aux collectivités territoriales et organismes publics locaux (hors réserve parlementaire)	898.832	2.394.144	1.600.165	450.000	En 2008, cette ligne budgétaire portera une opération subventionnée en 2003 au titre de la réserve parlementaire pour un montant total de 900 000 € en AE. Seuls 58 449 € de CP ont été consommés à ce titre jusqu'en 2006. Un montant de 450 000 € de CP est provisionné en 2008 pour couvrir cet engagement.
ACTION n° 02 : Administration des relations avec les collectivités territoriales					
Fonctionnement courant de la direction générale des collectivités locales	NC	155.055	145.434	286.500	Le budget prévisionnel de fonctionnement courant de la direction générale des collectivités locales, hors pôle de Lyon, s'élève, pour 2008, à 286 500 €. Ces crédits couvrent les dépenses de fournitures de bureau, de maintenances diverses, de reprographie, d'affranchissement, de télécommunications, de missions et de documentation. Ce montant, rapporté aux effectifs travaillant au quotidien pour la DGCL, soit 201 ETPT environ, conduit à un ratio de 1 425 € par agent. Il tient compte des charges nouvelles correspondant notamment aux gratifications à verser aux étudiants accueillis chaque année à la DGCL en stage long et à la compensation de la suppression du dépôt légal que la DGCL ne peut supporter sur la base des seules économies structurelles réalisées par ailleurs.
Fonctionnement courant du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité	NC	NC	128.764	240.195	Les moyens à allouer à la direction générale des collectivités locales en 2008 doivent tenir compte du transfert, depuis le 1 ^{er} janvier 2007, du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité implanté à Lyon du programme « Administration territoriale » de la mission

	Consommation			Crédits demandés pour 2008	Justification succincte des crédits demandés
	2005	2006	2007 (situation au 31/08/2007)		
					« Administration générale et territoriale de l'Etat » vers la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Compte tenu de la compétence nationale de cette structure, dont les effectifs sont passés de 10 à 18 agents, le budget prévisionnel du pôle s'établit à 240 195 € et recouvre les dépenses courantes (fournitures de bureau, maintenances diverses, reprographie, affranchissement, télécommunications, frais de missions et documentation), le coût de la location et de l'entretien des locaux ainsi que celui de la bureautique.
Production d'études	NC	95.807	18.770	115.900	Le département des études et des statistiques locales de la DGCL produit chaque année un certain nombre d'études. Pour 2008, seront notamment effectués les travaux suivants par des prestataires : saisie-contrôle des données comptables des 920 communes de plus de 10 000 habitants et des 100 départements, soit un total de 47 000 € pour ces deux études ; poursuite de la réalisation de l'observatoire des politiques territoriales (13 000 €), portant sur la fourniture de données cartographiées, l'hébergement et le développement du site internet (territoires.gouv.fr/zonages).
Fonctionnement d'organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales	NC	121.970	84.733	188.000	La DGCL assure le secrétariat des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales et en supporte les frais de fonctionnement. Huit instances sont concernées, pour un montant de 188 000 €. Il s'agit : du conseil supérieur de la fonction publique territoriale ; du conseil national de la formation des élus locaux ; de la commission de déontologie compétente pour la fonction publique territoriale ; de la commission d'assimilation des diplômes européens ; de la commission d'appel à la reconnaissance de l'expérience professionnelle ; de la commission consultative des polices municipales ; du conseil national des opérations funéraires. La DGCL assure également le secrétariat du CFL et perçoit à ce titre un fond de concours (crédits hors LFI).
Programme de publications de la direction générale des collectivités locales	NC	253.881	89.952	233.700	La direction générale des collectivités locales a notamment pour mission de diffuser de la documentation, des études et des statistiques portant sur les collectivités locales. La collection statistiques et

	Consommation			Crédits demandés pour 2008	Justification succincte des crédits demandés
	2005	2006	2007 (situation au 31/08/2007)		
					finances locales, publiée par la DGCL, est composée de 13 titres. Dix présentent des analyses des budgets primitifs et des comptes administratifs des régions, départements, communes et de leurs groupements. Le guide budgétaire communal, départemental et régional actualisé à partir des dispositions de la loi de finances initiale la plus récente est publié en début d'année. Les autres publications viennent compléter l'information des élus locaux sur des thématiques ponctuelles ou des synthèses d'actualité. Les crédits sollicités sont destinés à couvrir l'ensemble des coûts de réalisation de ces publications (édition, tirage à plusieurs milliers d'exemplaires et frais de routage).
Equipement courant des agents	NC	86.030	0	106.000	Hors pôle de Lyon, l'équipement courant des agents (travaux de rénovation des bureaux, matériels, bureautique, ...) s'élève à 106 000 €, soit en moyenne environ 527 € par agent travaillant au quotidien pour la DGCL.
Dépenses d'informatique	NC	1.016.450	15.492	785.000	Les dépenses d'informatique concernent plusieurs projets et se répartissent entre le titre 3 (230 000 € en AE et 390 000 € en CP) et le titre 5 (875 000 € en AE et 395 000 € en CP). Le projet ACTES (aide au contrôle de légalité dématérialisé) mobilisera 275 000 € en AE et CP pour mener à bien les opérations suivantes : maintenance corrective et évolutive de l'application (175 000 € en titre 5) ; dépenses de matériels destinés à accroître la capacité d'accueil de la plate-forme (100 000 € en titre 3). 250 000 € en AE et 170 000 € en CP sont prévus pour financer sur 2008 le développement du module expert de contrôle budgétaire de l'application ACTES. Le développement de la V3 de l'application Colbert départemental est également prévu, pour un montant de 430 000€ d'AE et de 30 000 € de CP.

Source : réponse du ministère de l'intérieur à une question de votre rapporteur spécial

C. LA MISE EN OEUVRE DE LA LOLF : BILAN ET PERSPECTIVES

Le tableau ci-après **synthétise** les programmes, objectifs et indicateurs de la présente mission, en indiquant les valeurs prévues et, le cas échéant, réalisées, de ces derniers.

Les objectifs et les indicateurs de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

(crédits de paiement en millions d'euros)

Programmes et objectifs	Indicateurs							
	Intitulé	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
119 Concours financiers aux communes et groupements de communes								
Objectif n°1 : Promouvoir les projets de développement local (du point de vue du citoyen et du contribuable)	Indicateur 1.1 : Pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 % <i>(en %)</i> .	LFI 2006 (DGE =DDR)	-	-	(40)	(65) ¹	-	
		LFI 2007						
		DGE	-	39,65	(40)	(65)		
		DDR	32,8	40,11	(40)	(65)		
		PLF 2008						
		DGE		39,65	46,79	(65)	(65)	(65)
		DDR totale		40,11	50	-	-	-
	1re part DDR <i>(nouveau)</i>			46	(65)	(65)	(65)	
	2nde part DDR <i>(nouveau)</i>			56	(65)	(65)	65	
	Indicateur 1.2 : Evolution du volume des investissements des collectivités locales réalisés grâce aux subventions DGE ou DDR comparée à l'évolution de la FBCF.	Supplément de croissance des investissements réalisés grâce à la DGE ou à la DDR par rapport à ceux des APU <i>(en points)</i>						
		LFI 2006 (DGE = DDR)	-	0	(0,2)	-	-	
		LFI 2007						
		DGE	2,3	4,6	(0,2)	(0)	-	
		DDR	4,8	-3,16	(0,2)	(0)	-	
PLF 2008								
DGE			4,6	-12,54	(-2,9)	(-2,6)	(0)	
DDR		-3,16	1,27					
1re part DDR <i>(nouveau)</i>		-3,16	-16,33	(-2,9)	(-2,6)	(0)		
2nde part DDR <i>(nouveau)</i>				(0)	(0)	(0)		

Programmes et objectifs	Indicateurs							
	Intitulé		2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Indicateur 1.3 : Délai séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet	LFI 2006	-	-	(Moins de 4 ans)	(Moins de 3 ans)	-	-
		LFI 2007 DGE	-	2 ans	(Moins de 4 ans)	(Moins de 3 ans)		-
		DDR	-	2 ans et 7 mois	(Moins de 4 ans)	(Moins de 3 ans)		
		PLF 2008 DGE		2 ans	1 an et 9 mois			
		DDR		2 ans et 7 mois	2 ans et 3 mois			
		1re part DDR (nouveau)			2 ans et 5 mois	(moins de 3 ans)	(moins de 3 ans)	(moins de 3 ans)
2nde part DDR (nouveau)			7 mois	(moins de 3 ans)	(moins de 3 ans)	(moins de 3 ans)		
120 Concours financiers aux départements								
Objectif n° 1 : Promouvoir les investissements des départements (du point de vue du citoyen)	Indicateur 1.1 : Evolution du volume des investissements des départements soutenus par la DGE comparée à l'évolution de la FBCF.		Supplément de croissance des investissements réalisés grâce à la DGE par rapport à ceux des APU (en points)					
		LFI 2006	-	(0)	(0,2)			
		LFI 2007	4,78	-2,3	(0,2)	(0)		
		LR 2006		-2,3	-7,06			
		PLF 2008		INDICATEUR SUPPRIME				
122 Concours spécifiques et administration								
Objectif n° 1 : Soutenir un rétablissement rapide des collectivités déstabilisées par des circonstances exceptionnelles (du point de vue du citoyen)	Indicateur 1.1 : Délai de réalisation des opérations subventionnées		Délai moyen de réalisation des opérations achevées dans l'année (en années)					
		LFI 2006	2,9	(2,8)	(2,6)	(2,5)	-	
		LFI 2007	2,9	2,75	(2,6)	(2,6)	(2,5)	
		LR 2006	2,9	2,75	3	(2,6)	(2,5)	
		PLF 2008		2 ans et 9 mois	3 ans	(2 ans et 7 mois)	(moins de 2 ans et 6 mois)	(moins de 2 ans et 6 mois)

Programmes et objectifs	Indicateurs						
	Intitulé	2004	2005	2006	2007	2008	2009
		Pourcentage des opérations achevées dans le délai de cinq ans (<i>en %</i>)					
	LFI 2006	98	(98)	(99)	(100)	-	-
	LFI 2007	98	ND	(99)	(99)	(100)	-
	PLF 2008	ND	ND	86	(99)	(99)	(100)
Objectif n° 2 : Réduire les délais d'élaboration des textes d'application relevant de la responsabilité de la	Indicateur 2.1 : Délais réels de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la	LFI 2006	-	(6 mois)	(6 mois)	-	-
DGCL (du point de vue du citoyen)	DGCL.	LFI 2007	-	9,63 mois	(6 mois)	-	-
		PLF 2008		9,63 mois (sur 43 textes)	7,5 mois	(7 mois)	(6 mois)
Objectif n° 3 : Garantir une gestion des dotations adaptée aux contraintes des collectivités locales (du point de vue de l'utilisateur)	Indicateur 3.1 : Nombre, montant moyen et volume total des rectifications opérées en cours d'année.	Nombre de rectifications					
		LFI 2006	232	150	(< 200)	-	-
		LFI 2007	232	152	(< 200)		
		PLF 2008	232	152	55	(<200)	(<200)
		Montant moyen des rectifications (en euros)					
		LFI 2006	13.562	(30.000)	(< 30.000)	-	-
		LFI 2007	13.562	16.685	(< 30.000)		
		PLF 2008	13,562	16,685	38,468	(< 30.000)	(< 30.000)
		Volume (<i>en % de la DGF et du</i>					
		<i>FSRIF</i>)					
		LFI 2006	0,0085	-0,012	(< 0,016)	-	-
		LFI 2007	0,0085	0,0068	(< 0,012)		
		PLF 2008	0,0085	0,0068	0,0055	(<0,01)	(<0,01)
	Indicateur 3.2 : Nombre de rectifications liées à	LFI 2006	105	(-140)	(-100)	-	-

Programmes et objectifs	Indicateurs								
	Intitulé		2004	2005	2006	2007	2008	2009	
	la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs (pour les principaux critères de répartition utilisés).	LFI 2007	105	122	(100)	(110)	(100)		
		PLF 2008	105	122	39	(100)	(80)	(80)	
	Indicateur 3.3 : Dates de communication des dotations.	Date de mise en ligne de la part forfaitaire de la DGF							
		LFI 2006	06-févr	(10 février)	(Avant le 15 février)	-	-		
		LFI 2007	06-févr	14-févr	(Avant le 15 février)				
		PLF 2008	06-févr	14-févr	10-févr	(Avant le 15 février)	(Avant le 15 février)	(Avant le 15 février)	
		Date de mise en ligne de la part péréquation de la DGF							
		LFI 2006	16-mars	(15 mars)	(Avant le 20 mars)	-	-	-	
		LFI 2007	16-mars	17-mars	(Avant le 20 mars)				
		PLF 2008	16-mars	17-mars	16-mars	(avant le 20 mars)	(avant le 20 mars)	(avant le 20 mars)	
Objectif n° 4 : Améliorer l'information des collectivités territoriales et de l'administration territoriale sur la décentralisation (du point de vue de l'utilisateur)	Indicateur 4.1 : Réponses aux pouvoirs publics (Parlement, Cour des comptes, préfectures...).	Nombre de réponses							
		LFI 2006	-	-	-	-	-	-	
		LFI 2007		1.772	(2.500)			-	-
		PLF 2008		1772	1706	(2300)	(2500)	(2500)	
		Taux de réponses produites dans un délai d'un mois (en %)							
		LFI 2006	-	-	(40)	-	-	-	
		LFI 2007	-	36	(40)			-	-
		PLF 2008		36	46	(60)	(60)	(60)	
		Taux de réponses produites dans un délai de trois mois (en %)							
		LFI 2006	-	-	(80)	-	-	-	
		LFI 2007	-	54	(80)			-	-
		PLF 2008		54	82	(80)	(80)	(80)	
		Nombre de questions posées <i>introduit par la LFI 2007</i>)							

Programmes et objectifs	Indicateurs							
	Intitulé		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Indicateur 4.2 : Nombre de visites des sites intranet et internet de la DGCL avec mention du pourcentage de consultations supérieures à une minute		LFI 2007	-	3.056	(3.100)			-
		PLF 2008	-	3056	2199	(2800)	(3000)	(3000)
		Nombre de visites (millions)						
		LFI 2006	0,996	(1,035)	(1,075)	(1,1)	-	-
		LFI 2007	0,996	1,403	(1,075)	(2)	-	-
		PLF 2008	0,996	1,403	2,166	(1,6)	(2)	(2)
		Taux supérieur à une minute (en %)						
		LFI 2006	26	(26)	(28)	(30)	-	-
		LFI 2007	26	23,1	(26)	(28)	-	-
		PLF 2008	26	23,1	18,7	(35)	(35)	(35)
		Nombre de mises en lignes en moyenne par semaine (nouveau)						
		PLF 2008	-	-	-	(12)	(15)	(15)

Légende :

Prévision de la loi de finances initiale pour 2006.

Indicateurs au moins aussi bons que la prévision. Indicateurs moins bons que la prévision.

(un chiffre entre parenthèses indique une prévision)

Source : projets de lois de finances

1. Une exécution 2006 en demi-teinte

Pour l'année 2006, on observe que, **sur 11 indicateurs** :

- **6,3¹ indicateurs ont été conformes aux prévisions ;**
- **4,7 ne l'ont pas été.**

Présentation synthétique des résultats en termes d'indicateurs de performance

Programme	Intitulé	Nombre d'indicateurs	Nombre d'indicateurs auxquels la LFI associait une prévision	Nombre d'indicateurs dont l'exécution 2006 est renseignée	Nombre d'indicateurs dont la réalisation a été au moins aussi favorable que la prévision
119	Concours financiers aux communes et groupements de communes	3	3	3	2,5 (1)
120	Concours financiers aux départements	1	1	1	0
121	Concours financiers aux régions	0	-	-	-
122	Concours spécifiques et administration	7	7	7	3,8 (1)
TOTAL DE LA MISSION		11	11	11	6,3 (1)

(1) Certains indicateurs peuvent n'être que partiellement conformes aux prévisions, du fait de la présence de sous-indicateurs.

a) Des réalisations satisfaisantes pour ce qui concerne la gestion des dotations

Les réalisations sont satisfaisantes pour ce qui concerne la gestion des dotations. Tel est en particulier le cas :

- de 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 %. Les préfetures ont donc bien suivi les instructions de la DGCL, pour accroître l'« effet de levier » des dotations (c'est-à-dire leur capacité à susciter d'autres financements) ;
- du nombre et du montant global des rectifications opérées en cours d'année (mais pas, il est vrai, du montant moyen des rectifications) ;
- des dates de communication des dotations.

¹ Certains indicateurs peuvent n'être que partiellement conformes aux prévisions, du fait de la présence de sous-indicateurs.

En revanche, le supplément de croissance des investissements réalisés grâce à la DGE des communes et des départements ou à la DDR par rapport à ceux de l'ensemble des administrations publiques a été nettement inférieur aux prévisions dans le cas de la DGE. Selon le RAP, ce phénomène provient mécaniquement de l'augmentation du pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %. Le RAP indique en effet : « *ce recentrage sur des projets moins nombreux, mais avec une intervention de l'Etat plus soutenue, se traduit mécaniquement par une baisse du volume des investissements soutenus. Il s'agit du corollaire de l'objectif principal, qui consiste à éviter le saupoudrage des subventions de l'Etat* ». La réduction de la proportion de projets financés à plus de 35 % par les dotations¹ semble donc avoir été marginale.

b) Des résultats satisfaisants pour la qualité de l'information publiée

Les résultats des indicateurs destinés à mesurer la **pertinence des informations fournies par la DGCL** sont également **satisfaisants**.

Le nombre de visites du site Internet de la DGCL, qui devait être de 1,1 million, a été de 2,2 millions.

En sens inverse, le nombre de réponses aux pouvoirs publics (1.706) a été nettement inférieur aux prévisions (2.500), à cause d'une diminution du nombre de questions adressées (passées de 3.056 en 2005 à 2.199). Ce résultat, en apparence décevant, est présenté par la DGCL comme la conséquence de l'augmentation de la fréquentation de son site Internet, ce qui est plausible. La DGCL précise en outre que si la proportion de connexions supérieures à 1 minute a diminué, c'est à cause de la forte augmentation du nombre de connexions. On peut certes s'interroger sur l'intérêt de connexions inférieures à une minute, mais la DGCL indique qu'en valeur absolue, le nombre de consultations de plus d'une minute a lui aussi considérablement augmenté, passant de 324.164 en 2005 à 395.955 en 2006.

c) Des résultats nuancés en ce qui concerne la « rapidité de réaction » de la DGCL, et la rapidité de mise en oeuvre des projets

(1) La « rapidité de réaction » de la DGCL

Les indicateurs devant connaître la plus forte évolution en 2006 par rapport à 2005 concernaient la « **rapidité de réaction** » de la DGCL. Les résultats sont plus **nuancés**, ce qui traduit peut-être l'**ambition** de certains objectifs retenus.

La DGCL devait avoir **répondu dans un délai de 3 mois** non à 54 % des questions posées par les pouvoirs publics (en particulier le Parlement),

¹ L'article R. 2334-27 du code général des collectivités territoriales prévoit que, dans le cas de la DGE des communes, le taux de subvention ne peut être inférieur à 20 % ni supérieur à 60 % du montant prévisionnel hors taxe de la dépense subventionnable.

comme tel a été le cas en 2005, mais à **80 %** des questions. **Cet objectif a été atteint**, puisque le taux a été de **82 %**.

En revanche, le **décal de publication des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL**, qui devait être ramené à **6 mois**, a encore été de **7,5 mois** en 2006. Il ne devrait donc être atteint qu'en 2007, comme le prévoit le PAP pour 2007. Ca n'est pas la première fois que cet objectif est repoussé. Il était en effet initialement prévu - paradoxalement, dans le PAP pour 2007 - de l'atteindre en 2005, mais ce délai a alors été de 9,6 mois.

(2) La rapidité de mise en oeuvre des projets

La rapidité de mise en oeuvre des projets est contrastée. Si les prévisions ont été atteintes dans le cas de la DGE des communes et de la DDR, tel n'a pas été le cas en ce qui concerne les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales.

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, la Cour des comptes indique avoir *« engagé une enquête, commune avec les chambres régionales des comptes, dont les résultats seront connus courant 2008 »*, au sujet de la mise en oeuvre de la démarche de performance dans le cas de la présente mission.

2. Les prévisions pour 2008

a) Les prévisions du programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »

Dans le cas du programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes », le pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 % devrait continuer d'évoluer de manière favorable. En effet, comme le souligne le ministère de l'intérieur, *« les préfets sont régulièrement sensibilisés à l'objectif de 65 % de projets subventionnés dans une fourchette de 25 % et 35 % de taux de subvention »*. L'objectif devrait donc être atteint dès 2007, conformément à ce qui est prévu depuis la loi de finances initiale pour 2006.

En conséquence, les investissements des collectivités territoriales réalisées grâce aux subventions DGE ou DDR devrait continuer d'être moins dynamique que l'ensemble de la FBCF des administrations publiques, ce phénomène ne devant prendre fin qu'en 2009. Les objectifs relatifs à la DGE et à la DDR ont donc été revus à la baisse pour les années 2007 à 2009.

Dans le cas de la seconde part de la DDR cependant, réservée à des opérations de maintien et de développement des services publics en milieu rural, l'approche le ministère de l'intérieur indique que *« les besoins en la matière étant importants, il est envisagé que cette part connaisse une évolution comparable à celle des investissements des administrations publiques (mesurée par le taux de croissance de la FBCF) »*.

L'indicateur 1.3 « délai séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet » verrait quant à lui son objectif pour les années 2007 et suivantes inchangé : il s'agirait toujours de maintenir ce délai à moins de 3 ans. Dans la mesure où, depuis 2005, ce délai a toujours été inférieur à 3 ans, on peut se demander dans quelle mesure cet objectif ne serait pas insuffisamment ambitieux.

b) Les prévisions du programme 122 « Concours spécifiques et administration »

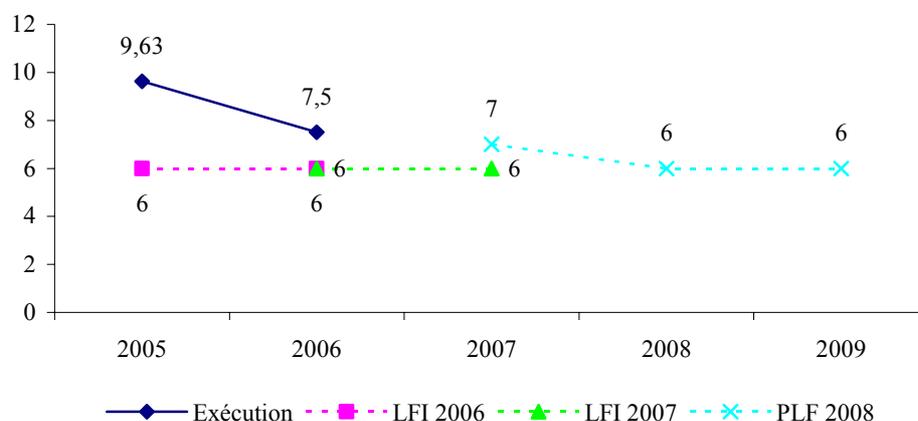
(1) Certains objectifs ont été repoussés

(a) Les délais réels d'élaboration des textes d'application relevant de la responsabilité de la DGCL : un objectif une nouvelle fois repoussé

L'objectif de ramener à 6 mois l'indicateur 2.1 « Délais réels d'élaboration des textes d'application relevant de la responsabilité de la DGCL » est quant à lui régulièrement reporté, comme l'indique le graphique ci-après.

L'indicateur 2.1 « Délais réels d'élaboration des textes d'application relevant de la responsabilité de la DGCL » : prévision et exécution

(en mois)



Source : projets de lois de finances

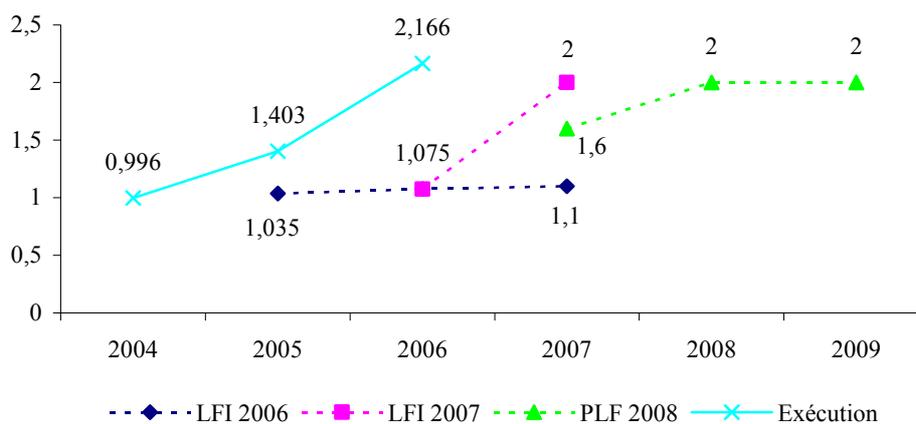
Ainsi, alors qu'il aurait initialement dû être atteint en 2006, il n'est plus prévu désormais de l'atteindre qu'en 2008. Comme le souligne le ministre de l'intérieur, la DGCL ne maîtrise pas certains délais, « liés notamment à la concertation interministérielle ou à la consultation de commissions consultatives ». Par ailleurs, le nombre de textes relevant de la responsabilité de la DGCL peut varier d'une année sur l'autre.

La réalisation pour 2006 et, semble-t-il, pour 2007, serait cependant proche des prévisions.

(b) La fréquentation des sites Internet de la DGCL : un objectif repoussé d'une année

Dans le cas des sites Internet de la DGCL, l'objectif de 2 millions de visites, initialement fixé pour 2007, a été reporté à 2008, comme l'indique le graphique ci-après.

L'indicateur 4.2 « Nombre de visites des sites intranet et internet de la DGCL » : prévision et exécution



Source : projets de lois de finances

Le ministère de l'intérieur indique que, pour accroître la fréquentation de ses sites Internet, « une refonte de ces sites sera engagée afin de soutenir une hausse de la fréquentation par un renforcement de la qualité, du nombre et de l'actualisation des informations mises en ligne ».

(2) Les délais de réponse aux pouvoirs publics : un raccourcissement du délai prévu jusqu'alors

L'objectif retenu en matière de taux de réponse aux pouvoirs publics peut sembler ambitieux.

En effet, le taux de réponses produites dans un délai d'un mois devrait passer de 46 % en 2006 à 60 % à compter de 2007. Cela est plus ambitieux que ce qui était prévu par la loi de finances initiale pour 2007, l'objectif pour 2007 ayant alors été fixé à 40 %. Cette amélioration du taux de réponse peut sembler d'autant plus ambitieuse que, dans le même temps, il est prévu que le nombre de réponses augmente, passant de 1.706 en 2006 à 2.300 en 2007 et 2.500 en 2008 et 2009.

Cependant, cette augmentation du nombre de questions proviendrait du notamment du rattachement, depuis le 1^{er} janvier 2007, du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon à la DGCL. Cette modification de la prévision pour 2007, et l'objectif *a priori* ambitieux fixé pour 2008 et 2009, semblent donc difficiles à interpréter.

(3) Quelques prévisions sont rendues légèrement plus ambitieuses

Certaines prévisions pour 2008 sont légèrement plus ambitieuses que celles jusqu'alors retenues.

Le « délai séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet » devrait être très légèrement réduit à compter de 2008 : ce délai, qui devrait être de 2 ans et 7 mois en 2007, serait réduit à compter de 2008 de seulement un mois.

L'indicateur 3.1 « nombre, montant moyen et volume total des rectifications opérées en cours d'année » serait rendu légèrement plus ambitieux, en ce qui concerne le volume total des rectifications opérées. Ainsi, pour 2007 et 2008, ces rectifications seraient inférieures à 0,01 % du montant de la DGF et du FSRIF (contre 0,012 % prévus jusqu'alors).

L'indicateur 3.2 « nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs » serait lui aussi plus ambitieux, du fait des bons résultats constatés en 2006. Ainsi, le nombre de rectifications en 2007 et en 2008 serait respectivement inférieur à 100 et 80 (contre respectivement 110 et 100 jusqu'alors).

(4) Les dates de communication des dotations demeurerait inchangées

Pour ce qui est des « dates de communication des dotations », la prévision serait maintenue inchangée par rapport à celles en vigueur depuis la loi de finances initiale pour 2006 : avant le 15 février pour la part forfaitaire de la DGF, avant le 20 mars pour sa part péréquation.

IV. UNE MISSION DONT LA RAISON D'ÊTRE NE VA PAS DE SOI

A. LA PRÉSENTE MISSION NE CORRESPOND QU'À 3 % DES DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Trois missions participent aux relations Etat-collectivités territoriales

Les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales passent, en ce qui concerne les **crédits**, par l'intermédiaire de **trois missions** :

- la présente mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) (de 2,2 milliards d'euros en 2008), reprenant en gros le périmètre de l'ancien budget « décentralisation » ;

- la mission « Remboursements et dégrèvements », dont le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » s'élève à 16 milliards d'euros en 2008, et dont la rapporteure spéciale est notre collègue Marie-France Beaufiles ;

- la mission (hors budget général) correspondant au compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales » (ACT), présentée par le présent rapport à la suite de la mission RCT, dont les crédits sont de l'ordre de 80 milliards d'euros – ce qui en fait la mission la plus importante financièrement –, mais qui ne constitue pas une contribution de l'Etat au financement des collectivités territoriales, puisqu'il s'agit d'une simple avance sur les recettes fiscales de ces collectivités.

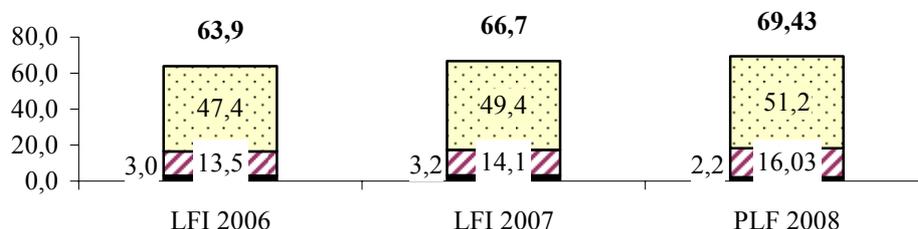
2. La présente mission : seulement 2,2 milliards d'euros en 2008, sur un total de l'ordre de 70 milliards d'euros

L'essentiel du concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales est constitué de prélèvements sur recettes, de l'ordre de 50 milliards d'euros. Comme ils ne constituent pas des crédits, ces prélèvements sur recettes ne peuvent faire l'objet d'aucun programme, mais l'annexe au projet annuel de performances (PAP) de la présente mission RCT leur associe des objectifs et des indicateurs, qui seront présentés en détail dans les développements ci-après.

Le graphique ci-après permet de visualiser l'importance relative de ces différents concours.

Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales : comparaison des deux missions concernées et des prélèvements sur recettes

(en milliards d'euros)



■ Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales

▨ Programme 201 "remboursements et dégrèvements d'impôts locaux" de la mission "remboursements et dégrèvements"

■ Présente mission "relations avec les collectivités territoriales"

Source : présent projet de loi de finances

Pour une présentation détaillée des différents prélèvements sur recettes et de leur évolution prévue pour 2008, le lecteur pourra se reporter au commentaire de votre rapporteur général sur l'article 18 du présent projet de loi de finances.

B. LES DONNÉES RELATIVES AUX PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES ANNEXÉES AU PAP À TITRE INFORMATIF, SONT INDÉPENDANTES DE L'ACTION DU RESPONSABLE DE PROGRAMME

L'article 6 de la LOLF reconnaît explicitement le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales, indiquant qu' « *un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales* ». Il précise que « *ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».

On a vu que les prélèvements sur les recettes de l'Etat en faveur des collectivités territoriales devaient s'élever à environ 50 milliards d'euros en 2008, contre 2 milliards d'euros de crédits pour la présente mission *stricto sensu*.

Les prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales

(crédits ouverts en loi de finances initiale, en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	PLF 2008
<i>Communes et groupements</i>					
Dotation globale de fonctionnement	20 473,628	21 199,743	21 787,303	22 328,539	22 721,238
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	199	164,555	135,704	88,192	5,2***
Dotation élu local	47,163	48,715	60,544	62,059	63,351
Compensation des pertes de bases de TP et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	153,215	138,210	164	164	164
Compensation de la suppression de la part salaires dans les bases de la TP*	109,298	112,749	115,824	118,722	121,195
Compensation des pertes de base de TP (DCTP) dont RCE**	1 335,704	1 320,062	1 193,694	1 054,78	824,13
Compensation d'exonération au titre de la réduction de la fraction des recettes prises en compte dans les bases de TP des titulaires de bénéfices non commerciaux				475,852	371,796
Compensation d'exonération de la taxe foncière relative au non bâti agricole (hors Corse)				481,65	376,727
Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	430	560	620	680	650****
<i>Départements</i>					
Dotation globale de fonctionnement	11 479,767	11 001,340	11 457,907	11 745,139	12 016,913
Dotation départementale d'équipement des collèges	-	-	-	-	328,666
Reversement de TIPP aux départements et à la collectivité territoriale de Corse	28,570	29,522	30,053	42,249	42,84
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	-	-	100	500	500

	2004	2005	2006	2007	PLF 2008
Produit des amendes des radars automatiques					30
<i>Régions</i>					
Dotations globale de fonctionnement	4 783,845	4 940,304	5 075,271	5 202,500	5 310,870
Dotations régionale d'équipement scolaire	-	-	-	-	661,841
<i>Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques</i>	<i>Pour mémoire, la Région Ile de France et le STIF bénéficient d'une partie du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques</i>				

*TP = taxe professionnelle

**RCE = Réduction pour création d'établissement, ex-REI = réduction pour embauche et investissement

*** auxquels s'ajouteront 47,3M€ de reliquat comptable global net DSI au titre de 2006, ce qui portera la DSI mise en répartition en 2008 à 52,5M€.

****La prévision 2008 s'établit à hauteur de 680 millions € au titre du PSR « amendes de police de la circulation et des radars automatiques » : 550 millions € de recettes prévisionnelles pour les amendes forfaitaires de police de la circulation hors radar ; 130 millions € de produit attendu en faveur des collectivités territoriales au titre des radars automatiques, dont 100 millions € en faveur des communes, de la région Ile-de-France et du STIF, et 30 millions € en faveur des départements.

Source : ministère de l'intérieur

Les prélèvements sur recettes n'étant pas des crédits, ils ne peuvent faire partie d'un programme, et la LOLF n'oblige pas à leur associer des objectifs et des indicateurs. Cependant, compte tenu de l'importance des sommes en jeu, le PAP de la présente mission comprend en annexe, à titre informatif, des objectifs et indicateurs liés aux prélèvements sur recettes.

Ces objectifs et indicateurs sont **synthétisés** par le tableau ci-après.

Les objectifs et les indicateurs des prélèvements sur recettes associés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

	Intitulé		2004	2005	2006	2007	2008	Cible	
Concours financiers aux communes et groupements de communes Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) : Accroître le degré d'intégration des groupements.	Indicateur n°1: Niveau du CIF (exemple des communautés d'agglomération)	LFI 2006 (CA)	0,37	(0,32)	(0,32)				
		LFI 2007 CA	0,37	0,32	(0,32)	(0,3)			
		CC à TPU	0,36	0,32		(0,29)			
		CC 4 taxes	0,29	0,28	(0,29)	(0,31)			
	Indicateur n°2: Rapport entre la population regroupée dans des EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) et la population totale regroupée en EPCI (en %)	PLF 2008 CA		0,32	0,28	0,29	(0,30)		
		CC à TPU		0,32	0,27	0,29	(0,30)		
		CC 4 taxes		0,28	0,29	0,30	(0,31)		
	Objectif n° 2 (du point de vue du citoyen) : Poursuivre la couverture du territoire par l'intercommunalité.	Indicateur n° 1 : Proportion de la population et des communes couvertes par l'intercommunalité.	LFI 2006	74	(75,5)	(76,5)	(77)		
			LFI 2007	74	76	(76,5)	(77)		
			PLF 2008			76,70	77,10	(78)	
Proportion de communes couvertes									
LFI 2006			86	(88)	(89)	(90)			
LFI 2007			86	88	(89)	(90)			
PLF 2008				88	89,5	90,8	(91)		
Proportion de la population couverte									
LFI 2006	82	(84)	(85)	(86)					
LFI 2007	82	84	(85)	(86)					
PLF 2008			84,6	85,5	(87)				

	Intitulé		2004	2005	2006	2007	2008	Cible	
Objectif n° 3 (du point de vue du citoyen) : Assurer la péréquation des ressources entre collectivités.	Indicateur n° 1 Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation.	LFI 2006	18	(19,1)	(20)				
		LFI 2007	18	19	(20)	(21,5)		(25) (2009)	
		PLF 2008		19,1	20,01	20,04	(21,5)	(25)	
	Indicateur n° 2 : Etude quinquennale évaluant l'efficacité des dotations en termes de réduction des inégalités mesurées par un indicateur synthétique des inégalités entre communes.	LFI 2006	40 (2001)						(50) (année non indiquée)
		LFI 2007	40 (2001)						(50) (année non indiquée)
		PLF 2008				(40)	(50)		
Concours financiers aux départements Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) : Assurer la péréquation des ressources entre collectivités	Indicateur n°1: Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation.	LFI 2006	8	(9,18)	(9,8)				
		LFI 2007	8	9	(9,8)	(10)			
		PLF 2008			9,77	10,44	(11)		
	Indicateur n°2: Etude quinquennale évaluant l'efficacité des dotations en termes de réduction des inégalités mesurées par un indicateur synthétique des inégalités entre départements.	LFI 2006	51 (2001)						(60) (année non indiquée)
		LFI 2007	51 (2001)						(60) (année non indiquée)
		PLF 2008	51 (2001)					(51)	(60) (année non indiquée)
Concours financiers aux régions Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) : Assurer la péréquation des ressources entre collectivités	Indicateur n°1: Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation.	LFI 2006	1,58	1,94	(2,5)				
		LFI 2007	1,58	1,94	(2,5)	(2,5)			
		PLF 2008		1,94	2,26	2,55	(2,75)		
	Indicateur n°2 : Etude quinquennale évaluant l'efficacité des dotations en termes de réduction des inégalités mesurées par un indicateur synthétique des inégalités entre régions.	LFI 2006	54 (2001)						(60) (année non indiquée)
		LFI 2007	54 (2001)						(60) (année non indiquée)
		PLF 2008	54 (2001)					(54)	(60) (année non indiquée)

Légende : Indicateurs au moins aussi bons que la prévision. Indicateurs moins bons que la prévision. (un chiffre entre parenthèses indique une prévision). Sources : projets de lois de finances

1. Les limites de la « logique LOLF » appliquée aux prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales

a) L'efficacité des dotations de l'Etat est indépendante de l'action du responsable des programmes de la mission

Comme dans le cas des crédits des trois premiers programmes de la mission, la performance des services de l'Etat est quasiment impossible à évaluer. En effet, **l'Etat a compétence liée pour l'attribution des dotations concernées.**

Son efficacité peut seulement être évaluée à travers les modalités techniques d'attribution des dotations par la DGCL, qui font l'objet de trois indicateurs de l'action « Administration des relations avec les collectivités territoriales » du programme 122.

b) Des indications utiles sur l'efficacité du système de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales

Dans ces conditions, l'annexe relative aux prélèvements sur recettes évalue l'efficacité non de la gestion administrative, mais de la législation, ce qui est *a priori* contraire à l'esprit de la LOLF, le responsable des programmes de la mission RCT n'ayant aucun pouvoir sur l'atteinte des objectifs retenus.

Cependant, la LOLF n'oblige pas le gouvernement à proposer des objectifs et des indicateurs pour les prélèvements sur les recettes de l'Etat. Dans la mesure où l'annexe donne des informations utiles sur l'efficacité du système de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, **votre rapporteur spécial estime souhaitable de la maintenir en l'état.**

Ce qu'il convient d'éviter, c'est les indicateurs qui, associés à des **programmes**, c'est-à-dire à des **crédits**, ne permettent pas d'évaluer l'efficacité de l'action du responsable de programme. La multiplication de tels indicateurs reviendrait en effet à vider la LOLF de son sens, et à en faire un outil d'évaluation de l'efficacité de la législation, ce qu'elle n'a pas vocation à être. On a vu que tel était cependant le cas, dans la présente mission, de l'indicateur du programme 120 relatif à la DGE des départements.

2. Les objectifs retenus : le renforcement de la péréquation et de l'intercommunalité

a) Renforcer la péréquation

Le principal objectif retenu pour les prélèvements sur recettes est le **renforcement de la péréquation.**

Ainsi, chacun des trois regroupements de prélèvements sur recettes, relatifs respectivement aux communes et aux EPCI, aux départements et aux

régions, se voit associer l'objectif d'« Assurer la péréquation des ressources entre collectivités ». Concrètement, il s'agit :

- d'accroître **la part des prélèvements sur recettes consacrés à la péréquation** ;

- de porter, à une échéance non précisée, à 50 % dans le cas des communes et des EPCI, et à 60 % dans le cas des départements et des régions (contre respectivement 40 %, 51 % et 54 % en 2001), la réduction des inégalités, mesurées par un **indice synthétique**, qui prendrait en compte non seulement les inégalités de ressources, mais aussi les inégalités de charges.

La méthodologie appliquée pour le calcul de cet indice serait celle retenue par le Centre d'analyse stratégique, alors Commissariat général du Plan, dans ses études relatives à la péréquation. Le taux de correction global des inégalités serait complété par une mesure de l'efficacité de chaque dotation et de sa contribution à la réduction des écarts entre collectivités. L'indicateur synthétique serait actualisé tous les cinq ans.

Cet indicateur sera d'autant plus utile que la majeure partie des corrections d'inégalités est assurée par des dotations en principe non péréquatrices, comme la dotation forfaitaire de la DGF des communes et des EPCI, qui correspond à près de la moitié de la réduction des écarts de richesse. La réforme de la DGF des communes et des EPCI réalisée par la loi de finances initiale pour 2005 avait pour objet de transformer progressivement la dotation forfaitaire en vraie dotation forfaitaire, tout en renforçant le rôle péréquateur des trois dotations explicitement dédiées à la péréquation (DSU, DSR et DNP).

b) Renforcer l'intercommunalité

Dans le cas des prélèvements sur recettes destinés aux communes et aux EPCI, l'annexe propose de retenir deux objectifs supplémentaires :

- « Accroître le degré d'intégration des groupements », mesuré par le niveau du coefficient d'intégration fiscale (CIF) et le rapport entre la population regroupée dans des EPCI à taxe professionnelle unique et la population ;

- « Poursuivre la couverture du territoire par l'intercommunalité », avec pour indicateur la proportion de la population et des communes couvertes par l'intercommunalité.

c) Des résultats 2006 en demi-teinte

Les objectifs correspondant au **développement de l'intercommunalité** n'ont **que partiellement été atteints** en 2006. En effet, bien que le nombre d'EPCI à TPU rapporté au nombre d'EPCI ou au nombre de communes corresponde aux prévisions, tel n'est pas le cas de la proportion de la population couverte par un EPCI à TPU. L'intégration fiscale des communautés d'agglomération a par ailleurs été inférieure aux prévisions.

Les résultats relatifs aux volumes financiers consacrés à la **péréquation** ont également été plutôt **décevants** en **2006**. Si la prévision a été réalisée dans le cas de la péréquation intercommunale, elle ne l'a pas été dans ceux de la péréquation entre départements ou entre régions. Dans le cas de l'année **2007**, dont les résultats sont connus de manière quasi définitive, c'est pour les communes et les départements que l'on est resté en deçà de la prévision.

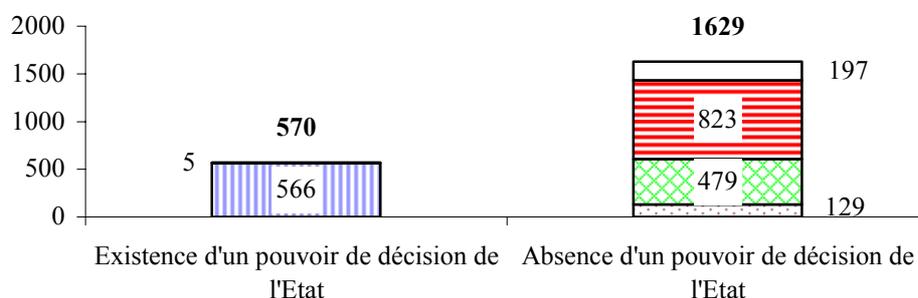
C. UNE MISSION PEU PROPICE À LA MISE EN PLACE D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS

1. L'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour 75 % des crédits de la présente mission

La principale caractéristique de la présente mission est que **l'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour 75 % des crédits**, comme l'indique le graphique ci-après.

Le pouvoir de décision de l'Etat (2008)

(crédits de paiement demandés, en millions d'euros)



- Action 03 "Dotation générale de décentralisation" du programme 122
- Actions 1 et 2 du programme 122 "Concours spécifiques et administration"
- Programme 121 "Concours financiers aux régions"
- Programme 120 "Concours financiers aux départements"
- Action 02 "Dotation générale de décentralisation" du programme 119

II

Sources : présent projet de loi de finances, commission des finances

Comme votre rapporteur spécial le souligne depuis la mise en place de la présente mission, l'Etat n'a un **pouvoir de décision** que dans le cas :

- de l'action 01 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » du programme 119, c'est-à-dire de la DGE des communes et de la DDR, le préfet décidant de l'attribution des subventions (566 millions d'euros) ;

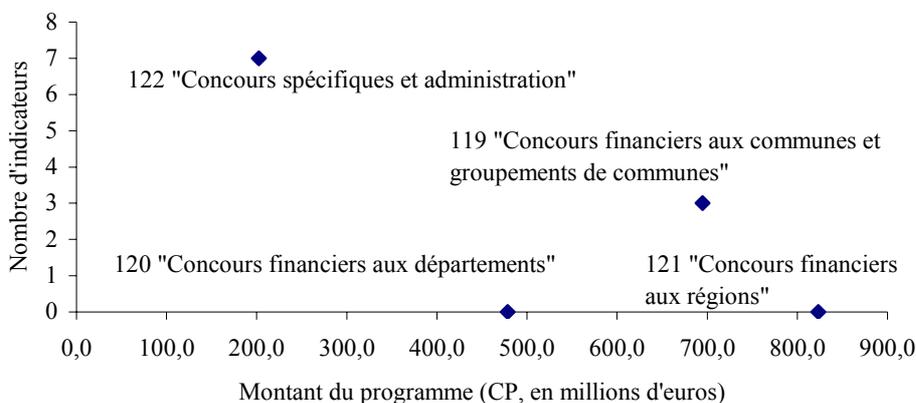
- les deux premières actions du programme 122 « Concours spécifiques et administration », intitulées « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » et « Administration des relations avec les collectivités territoriales » (5 millions d'euros au total, hors abondement à titre non reconductible traditionnellement réalisé chaque année, de l'ordre de 130 millions d'euros).

Dans tous les autres cas, l'Etat n'a aucun pouvoir de décision, la répartition des dotations entre collectivités territoriales découlant mécaniquement de l'application de la loi.

2. Le nombre d'indicateurs est inversement proportionnel au montant des différents programmes

Il découle de cette situation paradoxale que **le nombre d'indicateurs est inversement proportionnel au montant des différents programmes**, comme l'indique le graphique ci-après.

Des programmes qui ont d'autant moins d'indicateurs qu'ils sont d'un montant élevé (2008)



Source : présent projet de loi de finances

Ainsi, le programme 121 « Concours financiers aux régions », qui correspond aux crédits les plus élevés (823 millions d'euros) ne se voit associer aucun indicateur. Inversement, le programme 122 « Concours spécifiques et administration », s'élevant à seulement 202 millions d'euros, doit être évalué par 7 indicateurs.

Il ne s'agit pas d'une mauvaise conception des indicateurs – qui, comme on le verra ci-après, sont dans l'ensemble satisfaisants –, mais de la conséquence du fait qu'il est impossible d'associer un indicateur à l'attribution d'une dotation pour laquelle l'Etat ne dispose d'aucun pouvoir de décision.

En particulier, le fait que le présent projet de loi de finances propose de supprimer l'unique indicateur du programme 120 « Concours financiers aux départements » correspond à une demande faite par votre rapporteur spécial depuis la création de la présente mission, découlant de l'absence de pouvoir de décision de l'Etat pour l'action concernée.

a) Seulement quatre indicateurs pour les trois premiers programmes

Ainsi, on observe que les trois premiers programmes (programmes 119, 120 et 121), qui comportent actuellement seulement quatre indicateurs au total, n'en comporteraient plus que trois en 2008, tous relatifs au premier programme, alors qu'ils correspondent à la quasi-totalité des crédits de la présente mission.

(1) Les dotations compensant des transferts de charges ne font, par nature, l'objet d'aucun objectif ni indicateur

Parmi les trois premiers programmes, **seules les dotations d'équipement ne correspondant pas à la compensation d'un transfert de charges se voient associer des objectifs et des indicateurs.**

Les dotations concernées sont la DDR – attribuée aux EPCI – et la DGE des communes. Cela vient du fait qu'il s'agit de dotations au sujet desquelles l'Etat dispose d'une certaine faculté d'appréciation dans la décision d'attribution. Ainsi, c'est le préfet qui prend la décision d'attribuer les subventions dans le cas de la DGE des communes, dans les catégories et limites fixées par une commission départementale, et de la DDR, après l'avis d'une commission d'élus.

L'efficacité de ces dépenses de l'Etat est d'autant plus importante que **la DGE des communes et la DDR figurent parmi les principaux instruments de la politique d'aménagement du territoire.** Elles s'élèvent en effet au total à 530 millions d'euros en 2007, contre 300 millions d'euros pour le programme 112 « Aménagement du territoire », correspondant aux crédits de la DATAR, de la mission « Politique des territoires ».

Les dotations ayant vocation à compenser des transferts de charges (DGD, DDEC et DRES), au sujet desquelles l'Etat a **compétence liée**, ne font l'objet d'aucun objectif et indicateur.

Il en résulte en particulier que le programme 121, relatif aux régions, qui ne comprend que de telles dotations (la DRES et la DGD), n'a ni objectif et indicateur.

(2) L'objectif et l'indicateur de la DGE des départements ont été supprimés, comme le demandait votre commission des finances

Le présent projet de loi de finances prévoit de **supprimer l'objectif et l'indicateur du programme 120 « concours financiers aux départements »**.

On rappelle que l'objectif consiste à « promouvoir les investissements des départements » et que son indicateur est relatif à l'« évolution du volume des investissements des départements soutenus par la DGE comparée à l'évolution de la FBCF ».

Votre rapporteur spécial se félicite de cette mesure, qu'il préconisait depuis la création de la présente mission.

En effet, **l'évolution de cet indicateur ne dépend pas de l'action du responsable du programme.** Depuis la réforme réalisée par l'article 38 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances initiale pour 2006, la DGE des départements comporte une fraction principale (attribuée par taux de concours, au prorata des investissements réalisés en matière d'aménagement foncier et de subventions versées par les départements pour des travaux d'équipement rural) et deux majorations, la première au titre des dépenses d'aménagement foncier du département, la seconde en faveur des départements défavorisés.

Comme le gouvernement le reconnaissait dans une réponse au questionnaire budgétaire pour 2007 adressé par votre rapporteur spécial, « *en raison de son mode d'attribution par taux de concours, au prorata des dépenses réelles d'investissement, la DGE des départements laisse effectivement peu de marges de manœuvre au Gouvernement, à l'exception de la détermination du taux de concours* ». **Autrement dit, le gouvernement n'a en réalité aucune marge de manoeuvre**, cette détermination étant « *effectuée en début d'année, en divisant le montant des crédits affectés à la fraction principale par le montant estimé des dépenses d'aménagement foncier et des subventions versées au titre des travaux d'équipement rural* ».

Comme le soulignait alors votre rapporteur spécial, la LOLF a pour objet de mesurer l'efficacité de la gestion des programmes. La multiplication des indicateurs échappant au responsable de programme reviendrait à vider la LOLF de son sens.

(3) Le programme 119 a été doté d'un indicateur destiné à favoriser le maintien des services publics en zone rurale, comme le demandait votre commission des finances

Le présent projet de loi de finances prévoit de doter le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » d'un **indicateur** destiné à favoriser le **maintien des services publics en zone rurale**. **Votre rapporteur spécial se félicite de cette mesure, qu'il préconisait dans ses rapports spéciaux pour 2006 et 2007.**

En effet, l'article 140 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances initiale pour 2006 a créé, au sein de la DDR, une seconde part destinée au maintien et au développement des services publics en milieu rural.

A l'automne 2005, votre rapporteur spécial envisageait la création d'un **objectif** spécifique.

En réponse à une question de votre rapporteur spécial à ce sujet, le gouvernement proposait plutôt, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2007, de mettre en place une **déclinaison spécifique** du **premier indicateur** alors retenu pour l'objectif actuel « Promouvoir les projets de développement local »¹, relatif à la DGE et à la DDR. Cet indicateur, correspondant au « *supplément de croissance des investissements réalisés grâce à la DGE ou à la DDR par rapport à ceux des APU (en points)* », était en effet différencié selon que l'on considérait la DGE ou la DDR.

Votre rapporteur spécial, à l'automne 2006, s'était rallié à cette proposition du gouvernement.

Le présent projet de loi de finances prévoit donc de mettre en oeuvre l'engagement pris lors du questionnaire budgétaire de l'année dernière. L'objectif n° 1 « Promouvoir les projets de développement local » du programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » distingue donc les investissements réalisés au titre de la DDR, selon qu'ils concernent sa première part ou sa seconde part.

(4) La clarification des indicateurs destinés à mesurer l'« effet de levier » des dotations

Par ailleurs, le présent projet de loi de finances prévoit de clarifier les indicateurs destinés à mesurer l'« **effet de levier** » des dotations.

Comme votre rapporteur spécial le soulignait il y a un an, les objectifs retenus à cet égard pour 2007 pouvaient sembler **contradictoire**s.

En effet, la principale évolution entre 2006 et 2007 devait concerner le pourcentage des projets financés par la DGE des communes ou la DDR bénéficiant d'un **taux de subvention compris entre 25 % et 35 %**. Alors que ce taux observé en 2005 et prévu pour 2006 était de l'ordre de 40 %, il devait brusquement passer à 65 % en 2007.

Par ailleurs, les **dotations d'équipement** (DGE des communes, DDR, DGE des départements), qui devaient voir en 2006 les investissements correspondants augmenter à un taux supérieur de **0,2 point** à celui des investissements de l'ensemble des administrations publiques, devaient désormais voir ceux-ci croître **au même taux** que celui de l'ensemble des administrations publiques.

¹ Cet objectif est le premier objectif de l'action 01 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » du programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes ».

Les deux indicateurs étant chacun censé mesurer l' « effet de levier » des dotations, **on pourrait a priori juger cette double évolution contradictoire. Tel n'est pas le cas**, parce que le fait d'accroître le taux de subvention compris entre 25 % et 35 % aura pour conséquence essentielle de réduire le « saupoudrage », et non de réduire le financement de « gros » projets. Ainsi, la seconde évolution prévue pour 2007 résulte mécaniquement de la première.

A l'automne 2006, votre rapporteur spécial considérait que ces deux évolutions prévues par rapport à 2006 auraient mérité d'être davantage explicitées. **Tel est désormais le cas**. Tout d'abord, l'ordre dans le PAP des indicateurs « évolution du volume des investissements des collectivités territoriales réalisés grâce aux subventions DGE ou DDR comparée à l'évolution de la FBCF » et « pourcentage des projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 % » a été inversé : désormais, c'est l'indicateur « pourcentage des projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 % » qui apparaît en premier. Ce changement de présentation a pour objet de mieux faire apparaître le fait que les résultats de cet indicateur ont des conséquences sur ceux du second indicateur. Ensuite, l'indicateur « évolution du volume des investissements des collectivités territoriales réalisés grâce aux subventions DGE ou DDR comparée à l'évolution de la FBCF » fait désormais l'objet d'un commentaire détaillé, qui explique en particulier sa relation avec l'autre indicateur.

b) Le programme 122, qui correspond à 1 % des crédits, se voit à juste titre attribuer la plupart des indicateurs

Le programme de la présente mission auquel est associé le plus grand nombre d'indicateurs (7, contre 4 pour les trois autres programmes) est le programme 122 « Concours spécifiques et administration », qui, avec seulement 202 millions d'euros, ne correspond qu'à 10 % des crédits.

Cela vient du fait que **c'est le programme dont l'efficacité dépend le plus de l'Etat**, alors que celle des trois autres programmes dépend d'autres acteurs, en particulier des collectivités territoriales.

Le présent projet de loi de finances propose de compléter deux indicateurs du programme 122 par l'ajout de sous-indicateurs :

- l'indicateur unique de l'objectif « réduire les délais d'élaboration des textes d'application relevant de la responsabilité de la DGCL » serait complété par la comptabilisation du « nombre de textes réglementaire relevant de la responsabilité de la DGCL parus dans l'année » ;

- au sein de l'objectif « améliorer l'information des collectivités territoriales et de l'administration territoriale sur la décentralisation », l'indicateur « nombre de visites des sites intranet et internet de la DGCL avec mention du pourcentage de consultations supérieures à une minute » serait complété par le nombre moyen de mises en lignes par semaine.

Votre rapporteur spécial considère qu'il s'agit de précisions utiles, qui permettront de mieux évaluer l'action de la DGCL.

D. LES LIMITES DE LA NOTION DE FONGIBILITÉ DES CRÉDITS

1. Une mission peu propice à la fongibilité des crédits

La présente mission est peu propice à la fongibilité des crédits, dans la mesure où, comme cela a été indiqué ci-avant, l'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour 75 % des crédits.

On rappelle que l'Etat n'a un **pouvoir de décision** que dans le cas :

- de l'action 01 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » du programme 119, c'est-à-dire de la DGE des communes et de la DDR, le préfet décidant de l'attribution des subventions (566 millions d'euros) ;

- les deux premières actions du programme 122 « Concours spécifiques et administration », intitulées « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » et « Administration des relations avec les collectivités territoriales » (5 millions d'euros au total, hors abondement à titre non reconductible traditionnellement réalisé chaque année, de l'ordre de 130 millions d'euros).

Dans tous les autres cas, l'Etat n'a aucun pouvoir de décision, la répartition des dotations entre collectivités territoriales découlant mécaniquement de l'application de la loi.

Cela empêche *de facto* toute fongibilité.

2. Selon le gouvernement, la fongibilité des crédits ne videra pas de son sens les règles d'indexation de la DGE des communes et de la DDR

On peut s'interroger sur les conséquences de la fongibilité des crédits sur la DGE des communes et des EPCI et sur la DDR.

Interrogé à cet égard par votre rapporteur spécial, le gouvernement estimait à l'automne 2005 que la fongibilité pourrait permettre « *une souplesse de gestion entre les dotations destinées aux mêmes catégories de collectivités territoriales (par exemple entre la DGE des communes et la dotation de développement rural au sein du BOP 1 du programme « concours financiers aux communes et groupements de communes »)* ». En pratique, cela signifiait qu'un préfet de département, constatant que la DDR est peu consommée (le taux de consommation de cette dotation est de l'ordre de seulement 80 % chaque année), pourrait décider d'utiliser certains crédits, inscrits en loi de finances comme concernant la DDR, pour financer la DGE des communes.

Comme votre rapporteur spécial l'indiquait alors, « *cette plus grande souplesse devrait, globalement, accroître les dotations allouées aux collectivités territoriales. Cependant, il conviendra de s'assurer que cette nouvelle faculté allouée aux préfets ne vide pas de son sens la détermination de l'évolution de la DGE des communes et de la DDR par la loi de finances. Un préfet ne devra pas utiliser la fongibilité des crédits pour décider, par exemple, de n'attribuer que de la DGE* ».

Dans une réponse au questionnaire budgétaire pour 2007, **le gouvernement se montrait rassurant à cet égard**, soulignant que les règles d'emploi de chacune des dotations devaient faire l'objet d'une information devant une commission locale d'élus, et que « *les premières remontées d'information prouv[ai]ent que l'usage de la fongibilité rest[ait] limité aux crédits qui [auraient] risqu[é] de ne pouvoir être consommés d'ici la fin de l'année* ».

A nouveau interrogé par votre rapporteur spécial, le gouvernement lui a transmis des informations plus détaillées. **Si la fongibilité asymétrique a bien permis, en 2006, d'augmenter la DGE en réduisant la DDR, les sommes en jeu restent limitées** (7,25 millions d'euros ont été transférés de la DDR vers la DGE, et 2,37 millions d'euros de la DGE vers la DDR), comme l'indique l'encadré ci-après.

La fongibilité des crédits entre DGE des communes et DDR : extraits de la réponse du gouvernement

« *Les remontées d'information des préfetures pour l'exercice 2006 montrent que l'usage de la fongibilité entre la DGE des communes et la DDR est effectivement resté limité aux crédits qui risquaient de ne pouvoir être consommés avant la fin de l'année.*

« *S'agissant des autorisations d'engagement (AE), alors que les crédits ouverts en LFI 2006 s'élevaient à 459,02 millions d'euros pour la DGE des communes et 124,33 millions d'euros pour la DDR, 2,37 millions d'euros d'AE de la DGE ont été consommés localement au titre de la DDR (soit 0,51 % de l'enveloppe nationale de la DGE) et 7,25 millions d'euros d'AE de la DDR ont été reversés sur la DGE des communes (soit 5,83 % de l'enveloppe nationale de la DDR).*

« *13 départements ont pratiqué la fongibilité des AE de la DGE vers la DDR et 47 départements ont prélevé des AE de la DDR pour les engager au titre de la DGE des communes.*

« *En ce qui concerne les crédits de paiement (CP), conformément à la charte de gestion du programme 119, ils sont délégués indistinctement aux préfetures qui peuvent les utiliser sur la DGE des communes comme sur la DDR.*

« *Sur ce point, alors qu'en 2005, la consommation des CP de la DGE des communes et de la DDR s'élevait à 96,29 % des crédits délégués (99,62 % pour la DGE et 72,96 % pour la DDR), en 2006, 99,52 % des CP délégués au titre de ces deux dotations ont été mandatés, soit un total de 497,42 millions d'euros.*

« *Ainsi, conformément aux objectifs de la LOLF, accordant davantage de flexibilité au gestionnaire de crédits, la fongibilité entre ces deux dotations a permis une consommation des crédits de la DGE des communes et de la DDR plus performante.*

« Il convient enfin de signaler que la faculté de choix des préfets reste limitée. En effet, les règles d'emploi de chacune des dotations doivent faire l'objet d'une information devant les deux commissions locales d'élus. De plus, s'agissant de la commission d'élus de la DDR, celle-ci doit émettre un avis sur chaque proposition de subvention ; elle est donc en mesure d'apprécier la pertinence de la réduction ou de l'augmentation éventuelle de l'enveloppe globale accordée à cette dotation. »

Source : réponse au questionnaire budgétaire pour 2008

E. LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RÉDUIT ENCORE DAVANTAGE LE PÉRIMÈTRE DE LA PRÉSENTE MISSION

Le présent projet de loi de finances propose de réduire encore davantage le périmètre de la présente mission.

1. Des crédits de personnel et un plafond d'emplois que le présent projet de loi de finances prévoit de transférer à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »

Tout d'abord, les crédits du titre 2 du programme 122 « Concours spécifiques et administration » doivent être transférés en 2008 sur l'action n° 4 « Pilotage des ressources humaines » du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (AGTE). La présente mission n'aurait donc plus de plafond d'emplois à compter de 2008.

La mission AGTE précitée, dont le rapporteur spécial est notre collègue Henri de Raincourt, regroupe dans son programme 216 précité plusieurs fonctions transversales, ayant en commun la fourniture de moyens à l'ensemble des structures du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Le transfert des effectifs et de la masse salariale de la présente mission vers la mission AGTE s'inscrirait dans le cadre, plus large, du transfert de ceux des emplois situés en administration centrale de plusieurs programmes. Il s'agit, outre du programme 122 « Concours spécifiques et administration » (173 ETPT), de deux programmes de la mission AGTE : les programmes 108 « Administration territoriale » (50 ETPT) et 232 « Vie politique, culturelle et associative » (33 ETPT). Au total, 256 ETPT, représentant une masse salariale de 12,9 millions d'euros, viendraient ainsi s'ajouter au plafond d'emplois du programme 216. Celui-ci passerait ainsi à 3.734 ETPT, en hausse de 134 ETPT.

Notre collègue Henri de Raincourt a exprimé le souhait, dans rapports spéciaux relatifs aux années 2006 et 2007, et dans sa note de présentation relative à l'année 2008, « que le présent programme « colle » mieux, dans les prochaines années, à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » à laquelle il est rattaché qu'à un ministère dont le périmètre de

compétence évolue dans le temps ». De toute évidence, **la modification de périmètre précitée ne va pas en ce sens.**

Elle met par ailleurs en évidence le caractère artificiel de la présente mission, qui ne gèrerait même plus son propre personnel en 2008.

2. L'article 17 du présent projet de loi de finances propose déjà de transformer certaines dotations en prélèvements sur recettes

Par ailleurs, l'article 17 du présent projet de loi de finances propose de transformer en prélèvements sur recettes les dotations d'équipement scolaire attribuées aux départements et aux régions, respectivement la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES).

F. LA PROPOSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL : SUPPRIMER LA PRÉSENTE MISSION

Aussi, votre rapporteur spécial vous propose de **supprimer la présente mission.**

Les crédits correspondant à des actions pour lesquelles l'Etat dispose d'un **pouvoir de décision**, de **570 millions d'euros** au total, seraient transférés au sein d'un **programme unique**. Ce nouveau programme réunirait l'action 01 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » du programme 119, c'est-à-dire les crédits de la DGE des communes et de la DDR, ainsi que les actions 1 et 2 du programme 122 « Concours spécifiques et administration », c'est-à-dire les crédits des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et ceux de la DGCL.

Les autres crédits, qui ne laissent **aucune marge de manoeuvre** à l'Etat, seraient transformés en **prélèvements sur recettes**. Les crédits en jeu seraient de **1,6 milliard d'euros**, sur la base du présent projet de loi de finances.

La nouvelle architecture proposée par votre rapporteur spécial

(en millions d'euros)

	Insertion dans le futur programme unique	Transformation en prélèvements sur recettes
Action 01 "Soutien aux projets des communes et groupements de communes" du programme 119	566	
Action 02 "Dotation générale de décentralisation" du programme 119		129
Programme 120 "Concours financiers aux départements"		479
Programme 121 "Concours financiers aux régions"		823
Actions 1 et 2 du programme 122 "Concours spécifiques et administration"	5	
Action 03 "Dotation générale de décentralisation" du programme 122		197
TOTAL	570	1.629

Source : d'après les données du présent projet de loi de finances

Le nouveau programme, que l'on pourrait désigner par exemple du nom de la présente mission, « Relations avec les collectivités territoriales », pourrait être rattaché à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (AGTE), dont le rapporteur spécial est notre collègue Henri de Raincourt.

Comme cela a été indiqué ci-avant, c'est à un programme de cette mission, le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », que le présent projet de loi de finances prévoit de transférer les crédits du titre 2 du programme 122 « Concours spécifiques et administration ». La réforme de l'architecture budgétaire proposée par votre rapporteur spécial en serait d'autant plus naturelle.

Cette réforme pourrait être mise en oeuvre à compter de la loi de finances initiale pour 2009.

EXAMEN DE L'ARTICLE 48 RATTACHÉ À LA MISSION

ARTICLE 48

Création d'un fonds de solidarité en faveur des départements, communes et groupements de communes de métropole touchés par des catastrophes naturelles

Commentaire : le présent article propose de créer un fonds de solidarité destiné à contribuer à la réparation des dommages subis par les collectivités territoriales de métropole en cas de catastrophes naturelles n'étant pas d'une ampleur suffisante pour justifier la mise en œuvre de la solidarité nationale.

I. LE DROIT ACTUEL

Trois systèmes permettent aujourd'hui aux collectivités territoriales d'obtenir des dédommagements en cas de dégâts causés par des catastrophes naturelles.

A. LA LOI RELATIVE À L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE CATASTROPHES NATURELLES COUVRE LES BIENS ASSURÉS

La loi du 13 juillet 1982¹ relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles a mis en place un dispositif original qui permet **l'indemnisation des dégâts causés aux biens faisant l'objet d'un contrat d'assurance**², même lorsque ces dégâts trouvent leur origine dans des événements naturels qui ne peuvent traditionnellement pas être assurés. Pour cela, **l'état de catastrophe naturelle doit avoir été constaté par un arrêté interministériel** qui détermine les zones et périodes de la catastrophe ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci.

Ces dispositions ne concernent donc que les biens assurés, l'objectif étant de les protéger en cas de circonstances non assurables (inondations, séismes, etc.). Les collectivités territoriales peuvent donc bénéficier de ce régime si elles ont souscrit des contrats d'assurance sur leurs biens.

¹ Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

² Voir article L. 125-1 du code des assurances.

B. LE PROGRAMME « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION » COUVRE, DANS CERTAINS CAS, LES BIENS NON ASSURÉS

Le programme 122 « **Concours spécifiques et administration** » de la présente mission a notamment pour objectif d'aider les collectivités territoriales en situation financière particulièrement grave, du fait, entre autres, de catastrophes naturelles. Sa mise en œuvre résulte d'un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et de celui du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Les aides qu'il apporte sont en général liées à la mise en œuvre de la solidarité nationale, c'est-à-dire aux **cas où la catastrophe cause des dégâts majeurs ou est d'une ampleur telle que de nombreuses collectivités territoriales sont touchées.**

Plus précisément, c'est l'action « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » qui regroupe les **subventions accordées par l'État aux collectivités territoriales en cas de difficultés financières particulièrement graves résultant de circonstances anormales**, notamment de catastrophes naturelles. Cette action était dotée en loi de finances initiale pour 2007 de 136,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 127,5 millions d'euros en crédits de paiement.

Toutefois, en cas de catastrophes naturelles, le montant des indemnisations dépasse souvent largement ces montants prévisionnels. Ainsi, en 2006, les montants définitifs ont été de 251,8 millions d'euros en AE et de 228,3 millions d'euros en CP. **Ces enveloppes de crédits supplémentaires sont alors ouvertes par décrets d'avance ou en loi de finances rectificative.**

Une part des crédits destinés à l'indemnisation des collectivités territoriales n'est ainsi pas inscrite dans le projet de loi de finances initiale dans la mesure où ces subventions dépendent de catastrophes naturelles qui sont par nature imprévisibles.

Le mécanisme d'indemnisation est lourd puisqu'il nécessite l'intervention de la direction générale des collectivités locales, qui recense la nature des dégâts, un arbitrage ministériel et enfin une mission interministérielle d'inspections générales qui arrête le montant précis des dégâts.

C. LES BIENS DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER SONT COUVERTS PAR UN FONDS SPÉCIFIQUE

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer » inclut le **fonds de secours de l'outre-mer**, qui a notamment pour objet d'apporter une aide aux collectivités territoriales d'outre-mer ayant subi des **dommages sur des infrastructures et équipements non assurables.**

Son montant prévu par le présent projet de loi de finances est de 1,6 million d'euros en AE et en CP. Ses dépenses sont toutefois aussi fréquemment financées par des décrets d'avance comme ce fut le cas en octobre dernier pour l'indemnisation des dégâts causés en Martinique et en Guadeloupe par le cyclone Dean.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose la création d'un fonds spécifique pour aider les **communes, leurs groupements et les départements de métropole** en cas de **dommages causés par des événements climatiques ou géologiques**. Il modifie pour ce faire le code général des collectivités territoriales en y insérant un article L. 1613-6 qui prévoit un système d'indemnisation dont les **modalités précises devront être définies par décret en Conseil d'Etat**.

Un objectif du dispositif est d'indemniser les dégâts qui ne peuvent pas l'être actuellement au regard du droit applicable. Ainsi, il a pour fonction de permettre une indemnisation **dans les cas où les dégâts causés sont graves pour les collectivités concernées mais ne sont pas d'une ampleur suffisante pour que soit mise en œuvre la solidarité nationale**. Un autre objectif est de créer un dispositif moins lourd et donc une indemnisation des collectivités territoriales plus rapide.

Par ailleurs, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le dispositif vise **uniquement les dégâts causés aux biens non assurables**. Ce n'est pas explicitement indiqué dans le texte proposé pour le présent article parce que la notion juridique de « bien non assurable » n'est pas précisément définie. En pratique, cette notion correspond aux biens, tels que la voirie, que les collectivités ne peuvent assurer du fait du coût que cela impliquerait pour elles. Le décret en Conseil d'Etat devra donc notamment établir la liste exhaustive des biens qui ne sont pas assurés pour cause de défaut du marché ou de coûts d'assurance trop élevés (routes, ouvrages d'arts, stations d'épuration, réseaux d'assainissement, etc.).

Cette précision explique d'ailleurs que **les régions ne soient pas éligibles à ce nouveau dispositif** puisque l'exposé des motifs indique qu'elles n'ont pas la propriété des biens non assurables qui seront listés par ce décret en Conseil d'Etat. Le décret précisera par ailleurs également les règles d'établissement du montant des indemnisations.

Enfin, **le dispositif exclut les collectivités territoriales d'outre-mer**, du fait qu'elles peuvent déjà bénéficier d'un système d'indemnisation au travers du fonds de secours pour l'outre-mer.

Le fonds serait financé par des **prélèvements sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)**. Ce prélèvement serait de **20 millions d'euros en 2008** puis, à partir de 2009, **évoluerait au même**

rythme que la dotation globale de fonctionnement (DGF). Toutefois, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le montant de ce prélèvement devrait faire l'objet d'une « clause de rendez-vous » afin éventuellement d'être réajusté en fonction des besoins constatés lors de la mise en œuvre du dispositif.

Enfin, sur la forme, les nouvelles dispositions législatives concernant ce fonds seraient introduites dans le code général des collectivités territoriales, au sein du chapitre intitulé jusqu'à maintenant « Dotation globale de fonctionnement » qui serait désormais intitulé « Dotation globale de fonctionnement et autres dotations ». Il serait, par ailleurs, divisé en deux sections, la première traitant de la « dotation globale de fonctionnement » et la seconde du « fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé par le présent article a l'avantage de permettre aux collectivités territoriales de faire face aux aléas climatiques et géologiques lorsque ceux-ci les affectent gravement, même lorsqu'il n'est pas fait appel à la solidarité nationale. Ce dispositif permettra, notamment, de mettre en œuvre les indemnisations avec suffisamment de célérité pour que les collectivités victimes de catastrophes naturelles ne se retrouvent pas dans une situation financière difficile. Par ailleurs, le fait que le financement de ce fonds soit prélevé sur la DCTP permet de **financer la mesure sans coût supplémentaire.**

Toutefois, il convient de noter que **les communes bénéficiaires de la DCTP verront mécaniquement leur dotation globale réduite** de 20 millions d'euros supplémentaires en 2008. Par ailleurs, on peut relever que la DCTP est évaluée à 824 millions d'euros pour 2008 dans le présent projet de loi de finances contre 1,06 milliard d'euros en 2007.

Un point semble toutefois pouvoir être amélioré. L'exclusion explicite des régions du dispositif proposé peut sembler paradoxale si elles ne sont de toute façon pas concernées par la liste des biens indemnifiables établie par décret en Conseil d'Etat. Il semble donc opportun de prévoir l'inclusion des régions dans le dispositif général afin de couvrir les éventuels cas qui pourraient survenir. Elles ne seront pas concernées si le décret en Conseil d'Etat établit une liste de biens dont elles ne sont pas propriétaires.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

**AMENDEMENT A L'ARTICLE 48 PROPOSÉ PAR VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIAL**



Projet de loi de finances pour 2008

Articles deuxième partie
Mission « Relations avec les collectivités
territoriales »
(n° 90, rapport 91, 96)

N°	II-12
----	-------

13 Novembre
2007

A M E N D E M E N T

présenté par
M. Michel Mercier
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 48

A. - Dans la première phrase du premier alinéa du texte proposé par le 3° de cet article pour l'article L. 1613-6 du code général des collectivités territoriales, après les mots :

départements de métropole

insérer les mots :

et des régions de métropole

B. - Pour compenser la perte de recettes éventuelle résultant, pour les communes, du A ci-dessus, compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

II. La perte de recettes éventuelle, pour les communes, résultant du bénéfice, par les régions, du fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles, est compensée par la majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement des communes.

La perte de recettes éventuelle pour l'Etat résultant du paragraphe précédent est compensée par la majoration à due concurrence des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

C. - En conséquence, faire précéder le début de cet article de la mention :

I. -

OBJET

Le dispositif proposé par le présent article vise à permettre aux collectivités territoriales de faire face aux aléas climatiques et géologiques lorsque ceux-ci les affectent gravement, même lorsqu'il n'est pas fait appel à la solidarité nationale. Ce dispositif permettra notamment de mettre en œuvre les indemnisations avec suffisamment de célérité pour que les collectivités affectées ne se retrouvent pas dans une situation financière difficile.

Son principe vise donc à indemniser l'ensemble des collectivités territoriales.

L'exclusion explicite des régions du dispositif proposé peut sembler paradoxale si elles ne sont de toute façon pas concernées par la liste des biens indemnifiables établie par décret en Conseil d'Etat. Il semble donc opportun de prévoir l'inclusion des régions dans le dispositif général afin de couvrir les éventuels cas qui pourraient survenir. Elles ne seront pas concernées si le décret en Conseil d'Etat établit une liste de biens dont elles ne sont pas propriétaires.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

L'Assemblée nationale a **majoré** les crédits de la présente mission de **77,3 millions d'euros**, comme l'indique le tableau ci-après.

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

(en euros)

Texte initial

	AE	CP
Relations avec les collectivités territoriales	2 262 793 260	2 198 971 329
Concours financiers aux communes et groupements de communes	745 685 888	694 762 698
Concours financiers aux départements	482 820 601	478 491 860
Concours financiers aux régions	823 419 100	823 419 100
Concours spécifiques et administration	210 867 671	202 297 671

Texte adopté par l'Assemblée nationale

	AE	CP
Relations avec les collectivités territoriales	2 340 062 930	2 276 240 999
Concours financiers aux communes et groupements de communes	745 688 988	694 765 798
Concours financiers aux départements	482 820 601	478 491 860
Concours financiers aux régions	823 419 100	823 419 100
Concours spécifiques et administration	288 134 241	279 564 241

Ecart

	AE	CP
Relations avec les collectivités territoriales	77 269 670	77 269 670
Concours financiers aux communes et groupements de communes	3 100	3 100
Concours financiers aux départements	0	0
Concours financiers aux régions	0	0
Concours spécifiques et administration	77 266 570	77 266 570

Sources : texte initial du présent projet de loi de finances, texte adopté par l'Assemblée nationale

Ces majorations résultent d'un unique amendement du gouvernement.

Elles concernent :

- pour 3.100 euros, le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » ;

- pour 77.266.570 euros, le programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

A. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

Les crédits du programme 122 « Concours spécifiques et administration » sont majorés 7.850.000 euros.

Cette majoration concerne plus spécifiquement l'action 01 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales », titre 6, catégorie 63.

B. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

Surtout, la présente mission est majorée, à titre non reconductible, de 69.419.670 euros.

Cette majoration concerne :

- pour 3.100 euros, le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes », action 01 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes », titre 6, catégorie 63 ;

- pour 69.416.570 euros, le programme 122 « Concours spécifiques et administration », action 01 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales », titre 6, catégorie 63.

II. INSERTION D'ARTICLES RATTACHÉS

A. MODIFICATION DES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ À LA DOTATION NATIONALE DE PÉRÉQUATION (ARTICLE 48 TER)

Le présent article résulte d'un amendement de notre collègue député Jean-Christophe Lagarde, adopté avec un avis défavorable du rapporteur spécial, notre collègue député Marc Laffineur, mais **favorable** du rapporteur général, notre collègue député Gilles Carrez, et **favorable** du gouvernement.

Il tend à modifier à la marge les critères de répartition de la **dotacion nationale de péréquation (DNP)**, en assouplissant légèrement le critère **d'effort fiscal**. Actuellement, les communes de plus de 10.000 habitants doivent avoir un effort fiscal égal au moins à **90 %** de l'effort fiscal moyen de la strate démographique. Le présent article propose de ramener ce taux à **85 %**.

Il aurait pour effet de **permettre à certaines communes de continuer à bénéficier de la DNP en 2008**.

1. Le droit actuel

a) La dotation nationale de péréquation

(1) Présentation générale

Le régime de la dotation nationale de péréquation est déterminé par l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales.

Il s'agit de l'ancien fonds national de péréquation (FNP), transformé en DNP par la loi de finances initiale pour 2004, dans le cadre de la réforme de la DGF. La DNP constitue désormais l'une des trois dotations de péréquation de la DGF des communes de métropole, avec la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR).

La DNP est en 2007 de 628 millions d'euros, pour des dotations de péréquation de 2,3 milliards d'euros au total. Elle est d'un montant plus faible que la DSR (617 millions d'euros au total) et, surtout, que la DSU (949 millions d'euros).

La DGF des communes (hors EPCI)

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007
Dotation forfaitaire totale	13.585	13.726	13.861
Dotations de péréquation	1.894	2.104	2.311
Outre-mer	96	107	117
Dotation de solidarité urbaine (métropole)	721	835	949
Dotation de solidarité rurale - bourg centre (métropole)	169	203	244
Dotation de solidarité rurale - péréquation (métropole)	308	339	373
Dotation nationale de péréquation (métropole)	599	619	628
TOTAL	15.479	15.830	16.172

Source : ministère de l'intérieur

La DNP comprend une part principale et une majoration.

La DNP est composée de deux parts :

- sa première part a pour objet de corriger les insuffisances de potentiel financier ;

- sa seconde part, ou « majoration », est plus spécifiquement destinée à la réduction des écarts de potentiel fiscal, dans le cas de la taxe professionnelle.

(a) La part principale

Selon le droit commun, bénéficiant de la part principale de la dotation les communes de métropole qui remplissent les deux conditions suivantes :

- le potentiel financier par habitant doit être inférieur au potentiel financier moyen par habitant majoré de 5 % de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique ;

- l'effort fiscal doit être supérieur à l'effort fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique.

Dans le cas des communes de plus de 10.000 habitants, les critères sont plus stricts :

- le potentiel financier doit être inférieur de 15 % au potentiel financier moyen par habitant des communes de la strate ;

- l'effort fiscal doit être supérieur à 90 % de l'effort fiscal moyen des communes de la strate.

L'article L. 2334-14-1 distingue encore d'autres cas de figure, dits « dérogatoires », dans lesquels seul le critère de potentiel financier de droit commun (potentiel financier par habitant au moins égal au potentiel financier moyen par habitant majoré de 5 %) est requis, mais pas celui d'effort fiscal :

- les communes dont le taux d'imposition à la taxe professionnelle est égal au plafond ;

- les communes dont l'effort fiscal est compris entre l'effort fiscal moyen des communes de la même strate démographique et 90 % de cet effort fiscal moyen.

Les communes éligibles à titre dérogatoire perçoivent une attribution réduite de moitié.

(b) La majoration

La majoration concerne quant à elle les seules communes éligibles comptant moins de 200.000 habitants, dont le potentiel financier par habitant, calculé à partir de la seule taxe professionnelle, est inférieur de 15 % au potentiel financier par habitant de leur strate.

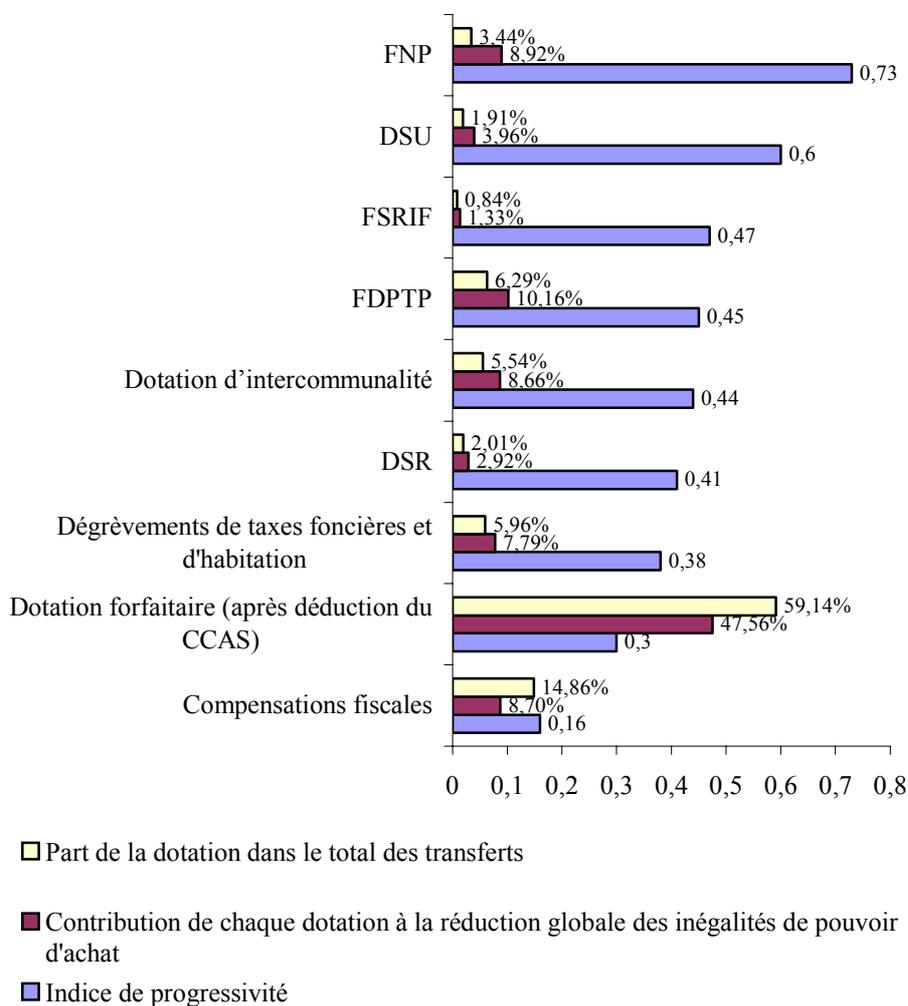
(2) La dotation à la plus forte intensité péréquatrice

Selon un rapport du Commissariat général du plan¹, qui constitue la dernière étude synthétique disponible sur le sujet, « *en 2001, la péréquation corrige 40 % des inégalités de pouvoir d'achat entre communes, 51% entre départements et 54 % entre régions* ».

La DNP - qui était alors le fonds national de péréquation (FNP) - était alors la dotation dont l'intensité péréquatrice était la plus forte, comme le montre le graphique ci-après.

¹ MM. Guy Gilbert et Alain Guengant « *Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales* », rapport du Commissariat général du plan, 2004.

L'efficacité péréquatrice des dotations aux communes et à leurs groupements en 2001



FNP : fonds national de péréquation (devenu dotation nationale de péréquation en 2004). DSU : dotation de solidarité urbaine. FSRIF : fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France. FDPTP : fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. DSR : dotation de solidarité rurale. CCAS : contingent communal d'aide sociale.

Source : MM. Guy Gilbert et Alain Guengant « Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales », rapport du commissariat général du plan, 2004

b) Des critères d'éligibilité qui posent certains problèmes

Les critères d'éligibilité à la première part posent un certain nombre de problèmes.

En effet, comme on l'a indiqué, l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que, selon le droit commun comme pour les communes de plus de 10.000 habitants, les communes doivent satisfaire non seulement à un critère de potentiel financier par habitant, mais aussi à un critère **d'effort fiscal**. On rappelle que l'effort fiscal doit être, selon

le droit commun, supérieur à l'effort fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique, et, dans le cas des communes de plus de 10.000 habitants, supérieur à **90 %** de l'effort fiscal moyen des communes de la strate.

On peut tout d'abord s'interroger sur le principe même de ce critère, qui incite à un alourdissement de la fiscalité locale.

Par ailleurs, le critère d'effort fiscal crée des **effets de seuil**, en fonction non seulement de l'évolution de la politique fiscale des communes, mais aussi en fonction du **passage des communes d'une strate à l'autre**.

2. La modification proposée par le présent article

Le présent article propose de modifier le III de l'article L. 2334-14-1 précité du code général des collectivités territoriales, afin de **rendre le critère d'effort fiscal légèrement moins exigeant**.

On a vu qu'actuellement, pour les communes de plus de 10.000 habitants, l'effort fiscal doit être supérieur à **90 %** de l'effort fiscal moyen des communes de la strate.

Le présent article propose de **ramener ce taux à 85 %**.

3. Une modification bienvenue

Votre commission des finances considère que le présent article présente **l'intérêt de réduire l'importance, dans la répartition de la DNP, de l'effort financier**. En effet, l'effort financier a des **effets pervers**, en incitant les collectivités territoriales à **accroître leurs taux d'imposition**.

Votre commission des finances vous propose donc d'adopter le présent article sans modification.

B. DISPOSITION RELATIVE AUX DÉPARTEMENTS QUI CESSENT D'ÊTRE ÉLIGIBLES À LA DFM OU À LA DOTATION DE PÉRÉQUATION URBAINE (ARTICLE 48 QUATER)

Le présent article a été inséré à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, avec avis **favorable** du gouvernement et de notre collègue député Marc Laffineur, rapporteur spécial, la commission des finances ne l'ayant pas examiné. Il prévoit de moduler l'effet que produit sur la répartition de la dotation de péréquation aux départements le « passage » d'un département rural dans la catégorie des départements urbains ou inversement.

1. Le droit existant

La loi de finances initiale pour 2005¹ a profondément modifié le mécanisme de la dotation globale de fonctionnement (DGF), notamment pour les départements. Depuis lors, l'article L. 3334-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que la DGF des départements comprend une **dotation de péréquation, constituée de la dotation de péréquation urbaine (DPU) et de la dotation de fonctionnement minimale (DFM)**.

L'article précité prévoit que l'augmentation de la dotation de péréquation des départements est répartie chaque année par le comité des finances locales (CFL) entre la DPU et la DFM.

L'article L. 3334-6-1 du CGCT définit la catégorie des départements dits « urbains ». Ce sont ceux dont la densité de population est supérieure à 100 habitants par kilomètre carré et dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65 %. Il dispose par ailleurs que, pour qu'un département urbain puisse bénéficier de la DPU, il faut que son potentiel financier par habitant ne soit pas supérieur au double du potentiel financier moyen par habitant des départements urbains. Ainsi, **seuls les départements urbains les moins « riches » bénéficient de la DPU. Le nombre de département éligibles à la DPU peut donc varier d'une année sur l'autre.**

L'article L. 3334-7 du CGCT dispose par ailleurs que les départements qui n'entrent pas dans la catégorie des départements urbains peuvent bénéficier de la DFM. Pour cela, leur potentiel financier par habitant doit être inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des départements non urbains. Ainsi, **au sein des départements non urbains, seuls les moins « riches » bénéficient de la DFM. Le nombre de départements éligibles à la DFM peut donc aussi varier d'une année sur l'autre.**

Les articles L. 3334-7 et L. 3334-6-1 du CGCT prévoient par ailleurs des dispositions particulières pour lisser la perte subie par les départements qui deviennent non éligibles à l'une de ces deux dotations. Ainsi, les articles précités prévoient que **les départements qui perdent le bénéfice d'une de ces deux dotations se voient affecter, la première année suivant cette perte, les deux tiers du montant de la dotation qu'ils recevaient et, la seconde année, le tiers de ce montant.**

Deux effets pervers résultent de ces dispositions dans l'état actuel du droit.

D'une part, un département qui acquiert le bénéfice de la DPU et perd simultanément celui de la DFM peut voir sa dotation augmenter s'il reçoit davantage de DPU qu'il ne recevait de DFM. Or, malgré cette augmentation, il bénéficiera, la première année suivant ce changement, des deux tiers du

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

montant de la DFM dont il bénéficiait et, l'année suivante, du tiers de ce montant. Cela accroîtra donc davantage l'augmentation de sa dotation. Le même mécanisme peut jouer pour un département qui perd le bénéfice de la DPU en acquérant celui de la DFM, si le montant qu'il perçoit de DFM est supérieur à celui qu'il percevait de DPU.

Le mécanisme de lissage alors prévu par la loi pour lisser la perte subie par un département a alors pour effet pervers de venir au contraire accentuer l'augmentation de la dotation dont ce département bénéficie.

Par ailleurs, lorsqu'un nouveau département devient éligible à la DPU, les départements qui en bénéficiaient auparavant doivent mécaniquement partager avec ce nouveau département bénéficiaire l'enveloppe globale de la DPU. Cela peut provoquer une baisse de la DPU pour les départements qui en bénéficiaient déjà, si l'enveloppe de la dotation n'augmente pas en proportion. Le même mécanisme joue en sens inverse lorsqu'un nouveau département acquiert le bénéfice de la DFM.

L'éligibilité d'un nouveau département à la DPU ou à la DFM risque donc de produire une baisse des dotations des départements qui en bénéficiaient déjà.

2. Le dispositif proposé par le présent article

Le dispositif proposé par l'article 48 *quater* vise à répondre aux deux effets pervers identifiés dans l'état actuel du droit, à la suite d'un oubli de la réforme de la dotation globale de fonctionnement en 2005.

D'une part, il module la baisse de dotation que peuvent subir les départements bénéficiant de la DPU ou de la DFM, lorsqu'un nouveau département devient éligible à l'une de ces deux dotations.

Le I du présent article prévoit ainsi que lorsqu'un département entre dans la catégorie des départements urbains, le montant éventuel dont ce département bénéficiait l'année précédente au titre de la DFM est transféré de l'enveloppe globale de la DFM à celle de la DPU. Ainsi, d'une part, l'enveloppe globale de la DPU sera augmentée de ce montant la première année, ce qui réduira l'éventuelle baisse de dotation globale des départements bénéficiant déjà de la DPU. D'autre part, l'enveloppe globale de la DFM ne baissera pas pour les départements qui en bénéficient puisque seule la part de la DFM qui était affectée au département qui change de catégorie est soustraite du montant global de la DFM.

Le même système est prévu, en sens inverse, dans le cas où un département sort de la catégorie des départements urbains. Alors, le montant éventuel dont ce département bénéficiait l'année précédente au titre de la DPU est transféré de l'enveloppe globale de la DPU à celle de la DFM.

Ce système permet d'augmenter le montant global de la dotation dont le nombre de bénéficiaires augmente, l'année où se produit cette

augmentation. L'année suivante, aucun système de compensation ne jouera plus et les départements bénéficiaires de la dotation dont le nombre de bénéficiaires augmente risqueront de voir leur dotation baisser.

D'autre part, le présent article **supprime les effets pervers résultants des cas**, évoqués ci-avant, **où un département cumule le bénéfice d'une dotation avec les mécanismes prévus pour lisser la perte de l'autre dotation.**

Ainsi, le II du présent article modifie l'article L. 3334-6-1 du CGCT afin que les départements qui ne sont plus éligibles à la DPU ne puissent pas bénéficier à la fois des deux tiers des montants de DPU dont ils bénéficiaient l'année précédente, puis du tiers de ce montant l'année suivante, et du montant de la DFM, si par ailleurs ils en deviennent bénéficiaires.

Le III du présent article modifie l'article L. 3334-7 du CGCT dans le même sens pour le cas où un département bénéficiaire de la DFM est l'année suivante bénéficiaire de la DPU.

3. Une disposition bienvenue

Votre rapporteur spécial est favorable à cet article d'équité et de justice qui vise à répondre à des cas rares, non prévus par le système actuel.

Le dispositif proposé permettra de lisser les effets du passage d'un département d'une catégorie à une autre. Il semble logique, selon votre rapporteur spécial, que la dotation d'un département suive le département s'il change de catégorie, l'année où ce changement se produit. Par ailleurs, il apparaît en effet peu cohérent qu'un département puisse cumuler les avantages d'une nouvelle dotation et du mécanisme de lissage prévu en cas de perte de l'autre dotation.

C. INSERTION D'ARTICLES RATTACHÉS RELATIFS AUX RÉGIONS (ARTICLES 48 BIS, 48 QUINQUIES ET 48 SEXIES)

1. Compensation financière des transferts de compétences en faveur des groupements de collectivités territoriales (article 48 bis)

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, vise à permettre que les transferts de compétences réalisés en faveur des groupements de collectivités territoriales fassent l'objet, pour ces groupements, d'une compensation financière.

a) Le droit existant

L'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « *tout accroissement net de charges résultant des*

transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées. »

Ce principe général d'une compensation concomitante et intégrale des charges transférées aux collectivités territoriales, par l'attribution de ressources équivalentes aux dépenses effectuées à la date du transfert, est issu de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Il s'inscrit aujourd'hui dans le cadre du quatrième alinéa de l'**article 72-2 de la Constitution**, introduit en 2003, selon lequel, notamment, *« tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice »*.

b) Le dispositif proposé

Le présent article a été **introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, et avec l'avis favorable du gouvernement**. Il tend à modifier l'article L. 1614-1, précité, du CGCT, en opérant une substitution de mots : le principe de concomitance du transfert de compétences et de la compensation financière y afférente serait applicable *« aux collectivités territoriales ou à leurs groupements »*, et non, comme dans la rédaction actuelle, *« aux communes, aux départements et aux régions »* seulement.

Ce faisant, le présent article vise à **permettre que les transferts de compétences réalisés en faveur des groupements de collectivités territoriales fassent l'objet d'une compensation financière, pour ces groupements, de la même manière que les transferts de compétences réalisés en faveur de collectivités territoriales sont compensés à ces dernières**.

c) La position de votre commission des finances : la réparation d'une incohérence législative

Le présent article répare une incohérence législative.

En effet, alors que **la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales permet d'ores et déjà à l'Etat de transférer des compétences à des groupements de collectivités territoriales** (en particulier pour les aéroports civils et les ports maritimes), la rédaction de l'article L. 1614-1 du CGCT fait théoriquement obstacle, sous sa forme actuelle, à la compensation financière de tels transferts, pour les groupements qui en bénéficient.

Il y avait donc lieu de prévoir que le transfert de compétences réalisé en faveur d'un groupement de collectivités territoriales ouvre droit à compensation, pour ce groupement, dans les mêmes conditions qu'un transfert au bénéfice d'une collectivité territoriale se trouve compensé à celle-ci. En modifiant à cet effet *la lettre* de l'article L. 1614-1 du CGCT, le présent article **préserve, notamment, l'esprit de la loi relative aux libertés et responsabilités locales**, et met en œuvre l'intention manifeste du législateur dans ce texte.

Aussi, **votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.**

2. Dispositif de garantie pour les régions cessant d'être éligibles à la dotation de péréquation (article 48 quinquies)

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Didier Migaud, président de la commission des finances, prévoit que **les régions qui cessent d'être éligibles à la dotation de péréquation** reçoivent, à titre de **garantie non renouvelable**, une attribution égale à la moitié de celle qu'elles ont reçue au titre de l'année précédant leur sortie du dispositif.

a) Le droit existant

L'article L. 4332-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit une **dotation de péréquation en faveur des régions** (régions d'outre-mer comme régions métropolitaines) **dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des régions.**

Cette dotation de péréquation des régions, intégrée à la dotation globale de fonctionnement (DGF) de ces collectivités, a été créée avec cette dernière par la loi de finances initiale pour 2004. Elle s'est substituée au Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR) qu'avait institué la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Aux termes de l'article L. 4332-8, précité, du CGCT, le montant total de la dotation de péréquation régionale est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la DGF des régions et la dotation forfaitaire de celles-ci. Il s'établit à **133 millions d'euros pour 2007, soit 2,55 % de la DGF des régions** (5,202 milliards d'euros)¹.

¹ Cette dotation est en augmentation de 15,72 % par rapport à 2006. Source : Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2007. Etat des lieux, juillet 2007. Il convient de noter qu'à l'occasion de son rapport n° 59 (2007-2008) sur la proposition de loi « d'orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et la justice fiscale », dans le cadre du commentaire de l'article 1^{er} de ce texte, votre rapporteur spécial a présenté les effets de la mise en œuvre des mécanismes de péréquation en vigueur.

Les régions d'outre-mer bénéficient d'une quote-part de cette dotation de péréquation dans des conditions spécifiques, définies à l'article L. 4434-9 du CGCT. En ce qui concerne les régions métropolitaines, conformément à l'article L. 4332-8, précité, du même code, la dotation est **répartie en deux fractions** :

- **pour moitié, à proportion de l'écart relatif entre 85 % du potentiel fiscal par habitant de l'ensemble des régions et le potentiel fiscal par habitant de chaque région bénéficiaire, pondéré par l'effort fiscal et la population de celle-ci** ;

- **pour moitié, à proportion du rapport entre le potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des régions et le potentiel fiscal par kilomètre carré de chaque région bénéficiaire** dotation globale de fonctionnement (DGF) de ces collectivités.

On dénombre, pour 2007, 13 régions bénéficiaires de la dotation de péréquation¹. La liste des régions bénéficiaires, pour 2008, sera arrêtée en début d'exercice par le Comité des finances locales.

b) Le dispositif proposé

Le présent article a été **introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Didier Migaud, président de la commission des finances, et avec l'avis favorable du gouvernement**. Il tend à modifier l'article L. 4332-8, précité, du CGCT, en le complétant d'un alinéa dont la première phrase est ainsi rédigée : *« Lorsqu'une région cesse de remplir les conditions requises pour bénéficier de la dotation de péréquation, cette région perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente. »*

En d'autres termes, **pour la (seule) première année qui suivra leur « sortie » du dispositif de péréquation, les régions devenues inéligibles à celui-ci bénéficieront cependant d'une attribution, à hauteur de la moitié de celle qui leur avait été versée l'année précédente**. Ce système est similaire à celui que prévoient déjà les dispositions du CGCT en faveur des communes et des départements, dans la même situation de « sortie » du bénéfice de leurs dotations respectives attribuées au titre de la péréquation².

La seconde phrase de l'alinéa ajouté par le présent article à l'article L. 4332-8 du CGCT prévoit que **les sommes nécessaires à la garantie ainsi instaurée « sont prélevées sur les crédits affectés à la dotation de**

¹ Il s'agit des régions Aquitaine, Auvergne, Bretagne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes, des quatre régions d'outre-mer, ainsi que de la collectivité territoriale de Corse.

² Cf. les dispositions suivantes du CGCT : pour les communes, l'article 2334-14-1 visant la dotation nationale de péréquation (DNP), l'article L. 2334-18-3 s'agissant de la dotation de solidarité urbaine (DSU), et l'article L. 2334-29 en ce qui concerne la dotation de solidarité rurale (DSR) ; pour les départements, l'article L. 3334-6-1 relatif à la dotation de péréquation urbaine DPU, et l'article L. 3334-7 quant à la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

péréquation », c'est-à-dire sur la masse financière globale de la dotation de péréquation, avant répartition entre les collectivités bénéficiaires.

c) La position de votre commission des finances

La mesure proposée par le présent article, en organisant une « garantie de sortie » de la péréquation régionale, tend à aménager au bénéfice des régions devenues inéligibles à ce dispositif une transition plus souple qu'aujourd'hui.

Cette mesure de « lissage » des effets d'une perte d'éligibilité à la péréquation paraît **nécessaire, dès lors que les collectivités ne peuvent pas toujours anticiper la perte de leur attribution de péréquation**, d'une année sur l'autre. En outre, son instauration en faveur des régions est **juste, puisque les communes et les départements bénéficient déjà d'un système semblable**, comme on l'a rappelé.

Par ailleurs, il faut souligner que cette « garantie de sortie » des régions sera financée sur les crédits de la dotation de péréquation à répartir. En conséquence, le présent article **ne crée aucune charge budgétaire supplémentaire pour l'Etat**.

Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

3. Consolidation de certains flux financiers entre la région Ile-de-France et d'autres collectivités territoriales (article 48 sexies)

L'article 48 sexies (nouveau) résulte d'un amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, adopté avec un avis favorable du rapporteur spécial, notre collègue député Marc Laffineur, ainsi que du gouvernement.

Il s'agit d'une mesure de simplification comptable, qui n'a aucun impact sur les sommes perçues par les différentes collectivités territoriales.

a) Le droit actuel

Actuellement, la région Ile-de-France n'est pas financée par la DGF des régions, mais par une dotation forfaitaire imputée sur la DGF des départements.

En effet, l'article L. 4414-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que la dotation forfaitaire de la région d'Ile-de-France est financée par prélèvement sur la DGF des départements. La région Ile-de-France était alors en effet la seule à percevoir de la DGF. Jusqu'en 1994, le montant de cette dotation était égal à celui perçu l'année précédente, indexé selon le taux de progression fixé par le comité des finances locales. En 1994, ce montant était de l'ordre de 200 millions d'euros.

En 1995, il a été décidé de faire rentrer la région Ile-de-France dans la droit commun. C'est pourquoi l'article L. 4414-6 du même code prévoit qu'à compter de 1995, la DGF perçue par la région Ile-de-France, par prélèvement sur la DGF des départements, est diminué chaque année d'un montant de 18.293.880 euros.

Il précise que les ressources ainsi dégagées sont utilisées de la façon suivante :

- en 1995, elles abondent pour moitié la DSU et pour moitié la DSR ;
- à partir de 1996, elles abondent pour un tiers la DSU, pour un tiers la DSR et pour un tiers la DFM des départements.

La dotation forfaitaire de la région Ile de France est épuisée depuis le prélèvement opéré en 2005. Il n'y a donc pas lieu de maintenir un dispositif désormais caduc.

b) Le dispositif proposé et la position de votre commission des finances

Le I du présent article propose de supprimer les articles L. 4414-5 et L. 4414-6 précités du code général des collectivités territoriales, relatifs, respectivement, au prélèvement sur la DGF des départements, et à sa diminution progressive de 18.293.880 euros par an. En effet, il n'y a pas lieu de maintenir des dispositions désormais caduques.

Les II et III du présent article proposent de « consolider » les flux contraires actuels, afin d'améliorer la lisibilité du dispositif. Les dotations effectivement perçues par les différentes collectivités territoriales seraient, bien entendu, maintenues inchangées.

Le dispositif proposé est synthétisé par le tableau ci-après.

Les modifications proposées par le présent article

(en euros)

	Majoration en « base » de la DFM, de la DSU et de la DSR	Minoration en « base » de la DGF des départements	Solde
DGF des départements		-137 149 476	
Dotation forfaitaire des départements		-59 427 797	
DFM	59 427 797		
<i>Total départements</i>	59 427 797	-196 577 273	-137 149 476
DSU	68 574 738		
DSR	68 574 738		
<i>Total communes</i>			137 149 476
Total général	196 577 273	-196 577 273	0

Source : d'après le présent article

Ainsi, le prélèvement sur la DGF des départements étant supprimé :

- d'une part, le présent article majore en « base » la DFM, la DSU et la DSR, afin de prendre en compte la majoration actuellement réalisée grâce à la diminution progressive du prélèvement sur la DGF des départements, soit 196,6 millions d'euros au total ;

- d'autre part, le présent article minore la DGF des départements, à hauteur de 196,6 millions d'euros.

D'un point de vue juridique, le dispositif est le suivant.

Le II du présent article propose de compléter l'article L.3334-1 du code général des collectivités territoriales, relatif à la DGF des départements, de manière à prévoir :

- qu'à compter de 2008, le montant de la DGF des départements est minoré de 137.149.476 euros ;

- qu'à compter de 2008, le montant de la dotation forfaitaire des départements est minoré de 59.427.797 euros, et le montant de la DFM majoré à due concurrence.

Le III du présent article prévoit quant à lui de compléter l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, relatif à la DGF des communes, par des dispositions prévoyant qu'à compter de 2008 :

- le montant des crédits affectés à la DSU est majoré de 68.574.738 euros ;

- le montant des crédits affectés à la DSR est majoré de 68.574.738 euros.

Votre commission des finances considère que le présent article effectue une **simplification bienvenue**.

D. REMISE D'UN RAPPORT SUR LA DGF DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON (ARTICLE 48 SEPTIES)

A l'initiative de notre collègue députée Annick Girardin, l'Assemblée nationale a inséré un article 48 septies, avec l'avis favorable du gouvernement et l'avis défavorable de sa commission des finances.

Le présent article prévoit que la DGF de Saint-Pierre-et-Miquelon et de ses communes prend en compte les spécificités de leur situation et demande au gouvernement un rapport sur la situation financière de cette collectivité et de ses communes.

1. La DGF de Saint-Pierre-et-Miquelon

En ce qui concerne Saint-Pierre-et-Miquelon et ses communes, la DGF présente actuellement trois principaux aménagements par rapport à son régime général.

L'article 35, toujours en vigueur, de la loi de 1985 relative à la DGF¹ affecte à la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon une quote-part de la dotation de péréquation des départements. Le mode de détermination de cette quote-part lui confère un statut particulier, puisqu'elle est déterminée par application du double du rapport, majoré de 10 %, entre la population de Saint-Pierre-et-Miquelon et la population nationale totale. Le poids démographique de Saint-Pierre-et-Miquelon est donc surpondéré dans la détermination de cette quote-part.

En ce qui concerne la DGF des communes de Saint-Pierre-et-Miquelon, deux particularités peuvent être notées.

D'une part, l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT) garantit aux communes d'outre-mer que leur quote-part de la dotation d'aménagement évolue de façon telle que le taux de progression du total des attributions leur revenant au titre de la DGF est au moins aussi élevé que le taux progression total de la DGF.

D'autre part, l'article L. 2334-14-1 du CGCT prévoit que la quote-part de la dotation d'aménagement destinée aux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon est déterminée par application d'un coefficient de majoration à leur ratio démographique par rapport à la population de l'ensemble des communes, porté à 33 % par loi de finances initiale pour 2005.

Il résulte de ces dispositions que le montant de la **DGF rapporté au nombre d'habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon** est supérieur à 245 euros par habitant. Ce montant est supérieur à la moyenne de la DGF par habitant des collectivités d'outre-mer, qui s'élève à 235 euros par habitant, supérieur à la moyenne de la DGF par habitant des départements – régions d'outre-mer, qui s'élève à 237 euros par habitant, et **supérieur à la moyenne nationale**, qui s'établit à 240,6 euros par habitant.

2. Le dispositif proposé par le présent article

a) Reconnaissance de la spécificité de la dotation globale de fonctionnement de Saint-Pierre-et-Miquelon

Le premier alinéa du présent article prévoit que la DGF reversée à la collectivité territoriale et aux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon « *prend*

¹ Loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement. Cet article a été modifié par la loi n° 96-142 du 21 février 1996.

en compte les contraintes spécifiques et les charges structurelles supportées par ces collectivités ».

L'objectif de cet alinéa est d'affirmer la spécificité de Saint-Pierre-et-Miquelon et de ses communes au regard des autres communes de métropole et d'outre-mer. En effet, outre son éloignement, Saint-Pierre-et-Miquelon a une base fiscale réduite à 2.200 foyers fiscaux.

Il pose donc le principe de prise en compte par la DGF de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et de ses communes d'une part, des « *contraintes spécifiques* » qui pèsent sur ces collectivités et, d'autre part, des « *charges structurelles* » qu'elles supportent.

Cette disposition ne semble guère avoir de portée juridique.

b) Demande d'un rapport sur la situation financière de Saint-Pierre-et-Miquelon

Le second alinéa du présent article demande au gouvernement de présenter au Parlement un rapport sur la situation financière de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et de ses communes.

Il fixe un délai de 6 mois dans lequel ce rapport devra être remis. Par ailleurs, ce rapport aura pour fonction de déterminer le montant précis des charges structurelles et des contraintes spécifiques mentionnées dans le premier alinéa. L'objectif de cet alinéa est que la DGF puisse être ensuite aménagée au vu de ce montant, afin de prendre en compte précisément le coût de la situation particulière de Saint-Pierre-et-Miquelon.

2. La position de votre commission des finances : une disposition qui n'appelle pas d'opposition de principe

Votre rapporteur spécial est sensible à la situation très particulière dans laquelle se trouve la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et de ses communes.

Comme il a été indiqué ci-avant, le **premier alinéa** du présent article, qui se contente d'affirmer un principe général auquel votre rapporteur spécial souscrit, ne semble toutefois **pas avoir de portée normative** et n'a donc aucune conséquence juridique.

Il fait d'ailleurs référence à un état du droit déjà existant puisqu'il apparaît que la DGF affectée à la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi qu'à ses communes, prend déjà en compte les spécificités propres de ces collectivités, comme l'indique le mode particulier d'établissement des quotes-parts qui leur sont affectées.

Le **second alinéa** a pour seul objet de demander la remise d'un rapport du gouvernement au Parlement. **Votre rapporteur spécial n'a pas d'opposition de principe** à ce qu'un rapport puisse éclairer la situation financière de Saint-Pierre-et-Miquelon et de ses communes.

Il s'interroge cependant sur la pertinence de la pratique consistant à multiplier, dans la loi, les demandes de rapports au gouvernement. Dans le cas des finances locales, il relève que d'importants rapports sont d'ores et déjà prévus. En particulier, une mission d'évaluation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales a été confiée par le Premier ministre, le 5 septembre 2007, à notre collègue Alain Lambert.

SECONDE PARTIE : LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

I. UN TAUX DE RÉPONSES OPTIMAL

Les dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoient que le gouvernement répond aux questionnaires budgétaires des commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat, au plus tard, le 10 octobre.

Votre rapporteur spécial a eu communication de **l'ensemble** des réponses dès le **2 octobre 2007** (le 18 septembre 2006 l'année dernière).

Il convient de se féliciter de **cet excellent taux de réponses**.

On précise toutefois qu'en raison du contrôle de votre rapporteur spécial sur le compte d'avances aux collectivités territoriales, le questionnaire comportait cette année seulement 5 questions, contre 17 dans le cas du projet de loi de finances pour 2007.

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Observations relatives au programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie »

1. Le statut de la créance que l'Etat a depuis 1990 envers la Nouvelle-Calédonie, de 289,65 millions d'euros, doit être rapidement clarifié.

Observations relatives au programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes »

Votre rapporteur spécial renvoie à son récent contrôle du compte d'avances aux collectivités territoriales¹.

¹ Rapport d'information n° 82 (2007-2008).

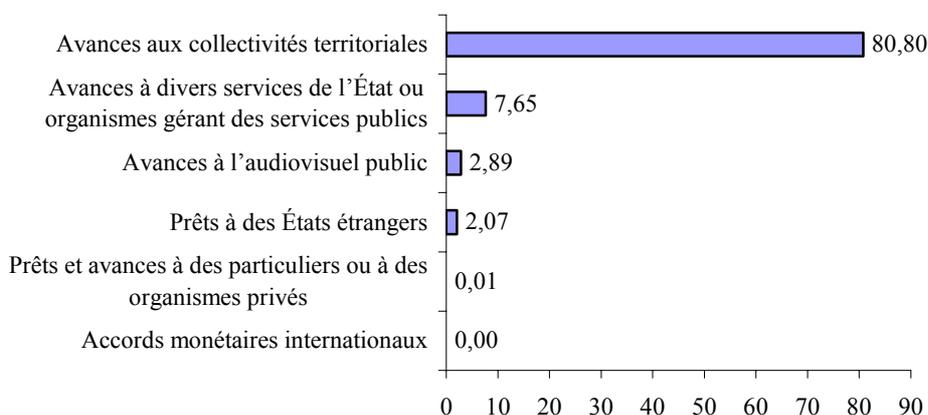
III. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS, DOTÉ DE PLUS DE 80 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS

Avec la mission « Remboursements et dégrèvements », le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (ACT) est le **compte spécial et la mission dont les crédits, de plus de 80 milliards d'euros, sont les plus élevés.**

Le compte ACT est tout d'abord, de loin, le **principal compte de concours financier**, comme l'indique le graphique ci-après.

Les crédits de paiement des comptes de concours financiers (2008)

(en milliards d'euros)



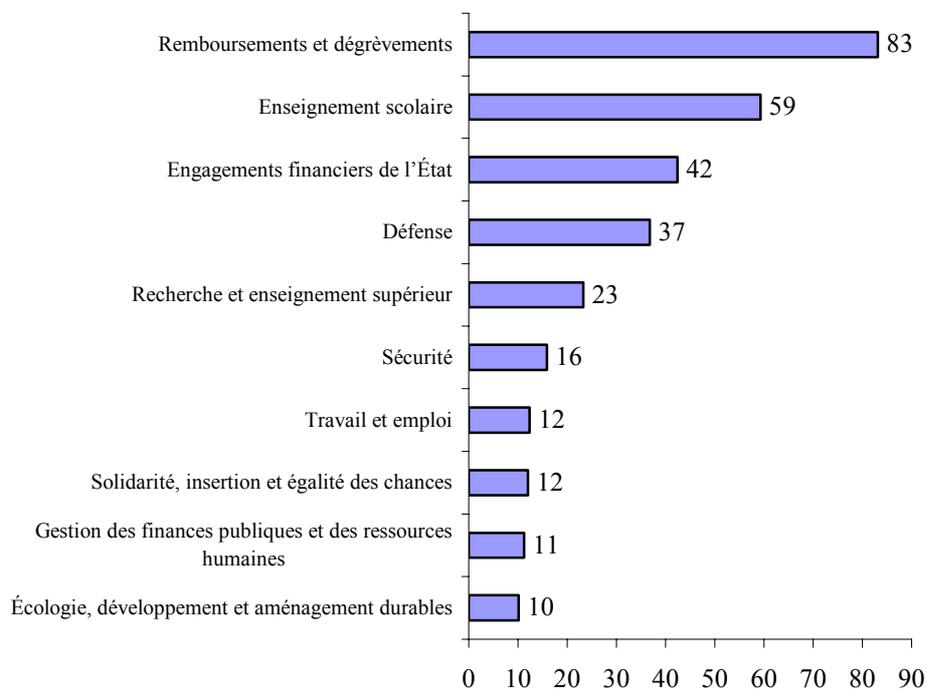
Source : présent projet de loi de finances

A titre de comparaison, les comptes spéciaux ayant les crédits les plus élevés sont, pour les comptes d'affectation spéciale, le compte « Pensions », doté de 48 milliards d'euros, et, pour les comptes de commerce, le compte « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat », dont l'autorisation de découvert est de 18 milliards d'euros.

On rappelle que les principales missions du budget général en termes financiers sont la mission « Enseignement scolaire », dotée de près de 60 milliards d'euros, et la mission « Remboursements et dégrèvements », dotée de 83 milliards d'euros.

Les huit missions du budget général dotées de plus de 10 milliards d'euros (2008)

(crédits de paiement, en milliards d'euros)



Source : présent projet de loi de finances

Le présent compte de concours financiers ACT résulte de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances initiale pour 2006, qui a supprimé tous les comptes de prêts et comptes d'avances existant alors, et les a remplacés par divers comptes de concours financiers.

Le régime des comptes spéciaux : quelques rappels

L'article 19 de la LOLF prévoit que les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par une loi de finances.

Il distingue quatre catégories de comptes spéciaux :

- les comptes d'affectation spéciale ;
- les comptes de concours financiers ;
- les comptes de commerce ;
- les comptes d'opérations monétaires.

Seuls les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers sont dotés de crédits. Ils doivent donc, à ce titre, constituer une mission, en application de l'article 20 de la LOLF.

L'article 19 précité prévoit également que l'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

Par ailleurs, l'article 20 prévoit qu'il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature.

Les articles 21 à 24 déterminent le régime des différentes catégories de comptes spéciaux.

L'article 24 détermine celui des comptes de concours financiers, qui « *retracent les prêts et avances consentis par l'Etat* ». Il prévoit notamment qu'à l'exception de quelques cas particuliers¹, ces comptes sont dotés de crédits limitatifs.

Il précise que les prêts et avances, accordés pour une durée déterminée, sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance, sauf dérogation par décret en Conseil d'Etat.

Il prévoit que toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;
- soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;
- soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice, les remboursements ultérieurement constatés étant portés en recettes au budget général.

¹ Il s'agit des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

A. UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS QUI REMPLACE DEUX COMPTES D'AVANCES

Le compte de concours financiers « **Avances aux collectivités territoriales** » (ACT), qui résulte de l'article 46 précité de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances initiale pour 2006, remplace deux comptes d'avances du Trésor :

- le compte 903-53 « **Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer** » ;

- le compte 903-54 « **Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes** ».

Le compte de concours financiers ACT ne reprend pas les opérations retracées sur ce qui avant la loi n° 2005-1719 précitée de finances initiale pour 2006 correspondait au compte d'avances 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur », du fait de la suppression, par l'article 14 de la loi de finances initiale pour 2006, du reliquat de taxe différentielle sur les véhicules à moteur (« vignette ») encore perçu par les départements.

Le présent compte de concours financiers comporte **deux sections**, correspondant chacune à un programme, et à l'un de ces anciens comptes d'avances :

- la première section, correspondant au **programme 832**, concerne **les avances de l'Etat à des collectivités territoriales et à des établissements publics connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter** ;

- la seconde section, correspondant au **programme 833**, concerne **les avances sur les recettes fiscales des collectivités territoriales**.

Le responsable du principal des deux programmes, le programme 833, est M. Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique.

Celui du programme 832 est M. Xavier Musca, directeur général du Trésor et de la politique économique.

Le programme 833 regroupe la quasi-totalité des recettes et des crédits, comme l'indique le tableau ci-après.

Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »

(crédits de paiement, en millions d'euros)

Programmes et actions	LFI 2006			LFI 2007			PLF 2008		
	Recettes	Crédits	Solde	Recettes	Crédits	Solde	Recettes	Crédits	Solde
Section 1 = programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie » (1)	3,0	6,8	-3,8	3,0	6,8	-3,8	3,0	6,8	-3,8
01 Remboursement des avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales (2)	3,0	6,0		3,0	6,0		3,0	6,0	
02 Remboursement des avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2336-2 du code général des collectivités territoriales (3)	0,0	0,8		0,0	0,8		0,0	0,8	
03 Remboursement des avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires) (4)	0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	
04 Avances à la Nouvelle-Calédonie (fiscalité nickel) (5)	0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	
Section 2 = programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes »	75.050,0	75.050,0	0,0	78.602,8	78.341,8	+261,0	81.185	80.794	+391,0
01 Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes	-	75.050,0			73.400,0			75.823,0	
02 Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (nouveau)	-	-			4.941,8			4.971,0	

(1) Programme anciennement dénommé « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer ». Votre rapporteur spécial avait suggéré de clarifier cet intitulé, dans son questionnaire budgétaire relatif au projet de loi de finances pour 2007. (2) Ces avances concernent les collectivités faisant face à des difficultés momentanées de trésorerie. (3) Ces avances concernent les collectivités décidant de contracter un emprunt à moyen ou long terme. Aucune avance n'a été accordée à ce titre depuis plusieurs années, du fait de la baisse des taux d'intérêt du marché. (4) Ces avances concernent les territoires d'outre-mer confrontés à des difficultés de trésorerie liées à une différence de rythme entre le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses. (5) Ces avances concernent un dispositif arrivé à expiration en 1994. Depuis 1990, la Nouvelle-Calédonie est débitrice d'une somme de 289,65 millions d'euros.

Sources : projets de lois de finances

B. UN PROGRAMME 832 « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE » DOTÉ DE SEULEMENT 6,8 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS

Le programme 832 retrace le versement et le remboursement des **avances à certaines collectivités** connaissant des **difficultés de trésorerie** ou ayant **besoin d'emprunter**.

De manière analogue aux différents programmes de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », il est structuré en un BOP central – géré, ici, par la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) –, auxquels s'ajoutent 103 BOP, confiés aux préfets – ici, les seuls préfets de département.

Pour chaque action, les crédits demandés sont identiques à ceux demandés pour 2006 et 2007.

1. Près de 90 % des crédits concernent des avances destinées à faire face à des difficultés momentanées de trésorerie

L'action n° 1, « Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales », serait dotée en 2008, comme en 2006 et en 2007, de 6 millions d'euros, soit **88 % des crédits** du programme. Son objet est d'accorder des avances à des collectivités et à des établissements publics, afin qu'ils puissent faire face à des **difficultés momentanées de trésorerie**.

Ces avances peuvent être accordées selon une procédure déconcentrée (le préfet est habilité à accorder jusqu'à 45.735 euros d'avances chaque année) ou centralisée (autorisation du ministre chargé des finances pour les avances supérieures à 45.735 euros). Une délégation de crédits est accordée annuellement, sur demande, à chacun des 103 préfets.

Quelle que soit la procédure d'octroi, le décret du 16 mai 1947 dispose que *« les collectivités et établissements publics doivent justifier que leur situation de caisse compromet le règlement des dépenses indispensables et urgentes, et que cette situation n'est pas due à une insuffisance de ressources affectées à la couverture de leurs charges et en particulier à un déséquilibre budgétaire »*.

Depuis 2000, ces avances ont concerné 23 collectivités : 15 communes, 4 syndicats, 2 districts, 1 communauté de communes, et 1 centre communal d'action sociale.

Ces avances n'ont été attribuées à aucune collectivité en 2005. Il y a eu une collectivité bénéficiaire en 2006.

2. Environ 10 % des crédits servent à accorder des avances aux collectivités contractant un emprunt à moyen ou long terme

L'action n° 2 « Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2236-2 du code général des collectivités territoriales », qui serait dotée en 2008, comme en 2006 et 2007, de 0,8 million d'euros, soit **12 % des crédits** du programme, a pour objet de permettre au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie **d'accorder des avances aux collectivités qui décident de contracter un emprunt à moyen ou à long terme.**

Ces avances, qui doivent être remboursées sur le produit de l'emprunt réalisé et portent intérêt au taux de cet emprunt, sont devenues peu attractives depuis quelques années, par suite de la baisse des taux d'intérêt du marché, auquel les collectivités territoriales ont largement accès.

La dernière avance accordée au titre de l'action 2, qui remonte à 1996, l'a été à une commune de l'Allier, pour un montant de 121.959 euros (alors 800.000 francs). Le remboursement définitif a été réalisé en décembre 1998.

3. Les actions concernant spécifiquement l'outre-mer : la Nouvelle-Calédonie remboursera-t-elle la somme de 289,65 millions d'euros dont elle est débitrice depuis 1990 ?

a) Les avances budgétaires à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna

L'action n° 3, « Avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires) », concerne des avances sur recettes budgétaires que le ministre chargé des finances est habilité à accorder à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna, lorsqu'elles sont confrontées à des difficultés de trésorerie liées à une différence de rythme entre le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses.

La dernière avance accordée à ce titre remonte à 1995.

b) L'absence de remboursement, par la Nouvelle-Calédonie, de la somme de 289,65 millions d'euros dont elle est débitrice

L'action n° 4, « Avances à la Nouvelle-Calédonie, au titre de la fiscalité du nickel », concerne un dispositif arrivé à expiration en 1994. **Depuis 1990, la Nouvelle-Calédonie est débitrice d'une somme de 289,65 millions d'euros.**

Dans une réponse au questionnaire budgétaire adressé il y a un an par votre rapporteur spécial, le gouvernement indiquait : « ***Le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie est attaché au recouvrement de cette créance ce qui nécessite la négociation d'un échéancier avec le territoire*** »

de Nouvelle-Calédonie. Les hypothèques sur la mise en place des nouvelles conditions d'exploitation des gisements de nickel du territoire étant levées, de telles négociations devraient pouvoir être envisagées ».

Dans sa réponse à la question identique posée dans le cadre du présent projet de loi de finances, il indique non que ce remboursement aura lieu, mais que l'élection d'un nouveau gouvernement au mois d'août 2007 permet « **d'envisager** » la reprise des « **discussions** » avec les autorités calédoniennes.

Votre rapporteur spécial considère, comme l'année dernière, que le statut de cette créance doit être rapidement clarifié : elle existe depuis plus de quinze ans, et on voit mal l'intérêt d'en rappeler l'existence d'année en année, sans jamais rien faire pour la recouvrer.

Les 289,65 millions d'euros dus par la Nouvelle-Calédonie : le point de vue du gouvernement

« Le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi est attaché au recouvrement de cette créance ce qui nécessite la négociation d'un échéancier avec le territoire de Nouvelle-Calédonie. Les hypothèques sur la mise en place des nouvelles conditions d'exploitation des gisements de nickel du territoire étant levées, de telles négociations devraient pouvoir être envisagées.

« Pour autant, le contexte politique local qui a caractérisé l'année 2007, notamment la démission du Gouvernement de Marie-Noëlle Thémereau, n'a pas permis à ce jour d'entreprendre les démarches nécessaires au remboursement de cette créance. L'élection d'un nouveau Gouvernement au mois d'août 2007 permet d'envisager la reprise des discussions avec les autorités calédoniennes. »

Source : réponse à votre rapporteur spécial

C. UN PROGRAMME 833 « AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS ET DIVERS ORGANISMES » DOTÉ DE 78,3 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS

1. Un compte qui retrace l'avance faite mensuellement par l'Etat aux collectivités territoriales sur leurs recettes fiscales

Le programme 883 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes », s'élève à **plus de 80 milliards d'euros, soit la quasi-totalité des crédits et des recettes de la mission ACT.**

Il retrace l'avance faite mensuellement par l'Etat aux collectivités territoriales sur le montant d'environ 80 % de leurs impositions. L'article 34 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier prévoit :

- que seuls sont concernés les impôts perçus par voie de rôle¹ ;
- que le montant concerné est celui prévu par le budget de l'année en cours de la collectivité.

2. Un compte de concours financiers qui a fait l'objet d'un récent contrôle de votre rapporteur spécial

Le compte d'avances aux collectivités territoriales a récemment fait l'objet d'un **contrôle** de la part de votre rapporteur spécial. Le lecteur est donc invité à se reporter à son **rapport d'information** à ce sujet, pour des informations détaillées sur le compte.

IV. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS SATISFAISANTS

A. LE PROGRAMME 832 N'A NI OBJECTIF NI INDICATEUR

Le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie » ne comprend ni objectif, ni indicateur.

Interrogé à ce sujet par votre rapporteur spécial, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a considéré que, compte tenu de la nature du programme, il ne semblait pas possible de mettre en place des objectifs et indicateurs pertinents.

Il est vrai qu'**on voit mal quels objectifs et indicateurs pourraient être retenus**. Par ailleurs, les **sommes en jeu sont relativement modestes** (6,8 millions d'euros).

¹ Comme cela est indiqué ci-après, il existe depuis 2006 une exception dans le cas de la TIPP attribuée aux départements.

B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME 833

1. Seulement quatre indicateurs pour la mission la plus importante financièrement de tout le budget

a) Un faible nombre d'indicateurs

Le programme 833, qui correspond à la quasi-totalité des crédits du compte de concours financiers ACT, lui-même **l'une des deux missions les plus importantes financièrement** de toutes les missions, **ne dispose que de quatre objectifs, chaque objectif se voyant associer un indicateur. Les indicateurs sont :**

- le pourcentage des opérations de versement de contributions directes locales réalisé par le comptable à la date prévue ;
- le pourcentage des opérations de versement de TIPP réalisées par le comptable à la date prévue ;
- l'écart entre le montant des avances versées par l'Etat aux collectivités et le montant des émissions sur rôles ;
- le pourcentage des trop-perçus constatés au cours de l'année *n-1* et apurés au 31 décembre de l'année *n*.

Le deuxième indicateur a été introduit par la loi de finances initiale pour 2007.

b) Un faible nombre d'indicateurs qui s'explique par la nature particulière du compte de concours financiers ACT

Ce faible nombre d'indicateurs résulte, selon votre rapporteur spécial, de la nature particulière du présent compte de concours financiers ACT.

En effet, comme dans le cas de la mission RCT, l'Etat a compétence liée.

L'efficacité des opérations de recouvrement des impôts et de compensation des remboursements et dégrèvements est évaluée par les objectifs et indicateurs de programmes d'autres missions. Il s'agit, en particulier :

- du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » ;
- du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Votre rapporteur spécial renvoie à cet égard aux travaux des deux rapporteurs spéciaux concernés, respectivement nos collègues Bernard Angels et Marie-France Beaufile.

2. Une exécution 2006 décevante

Sur les trois indicateurs en vigueur en 2006 :

- un seul a eu une exécution conforme aux prévisions : le pourcentage des opérations de versement réalisé par le comptable à la date prévue, qui devait atteindre 90 % en 2006, a été de 100 % ;

- un indicateur a été légèrement moins satisfaisant que prévu : 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 80 % en 2006, a été de 79,2 % ;

- un indicateur a été nettement moins satisfaisant que prévu : 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 120 millions d'euros. Selon le RAP, cet écart s'explique par le fait que si les derniers rôles ont été émis par les services fiscaux jusqu'au dernier jour du mois de décembre 2006, la totalité des ordonnancements correspondants n'ont pu intervenir qu'en janvier 2007.

3. Le présent projet de loi de finances propose de clarifier l'intitulé de deux objectifs, comme le demandait votre rapporteur spécial

Comme votre rapporteur spécial le demandait à l'automne 2006, le présent projet de loi de finances propose de clarifier l'intitulé des deux premiers objectifs, qui concernent la date de mise à disposition des avances aux collectivités territoriales.

Actuellement, ces objectifs sont intitulés, respectivement, « Mettre les avances à disposition des collectivités territoriales à une date certaine », et « Mettre les avances à disposition des départements mensuellement ».

Comme votre rapporteur spécial le soulignait il y a un an, ces objectifs manquent de clarté, dans la mesure où le premier concerne les impositions directes, et le second la TIPP.

Le présent projet de loi de finances propose donc de préciser ce point dans les intitulés des deux objectifs.

4. Des objectifs pour 2008 légèrement moins ambitieux que pour 2007, et probablement plus réalistes

Les deux premiers objectifs, qui concernent la date de mise à disposition des avances aux collectivités territoriales, sont inchangés par rapport à 2007 et à la réalisation 2006. Il s'agit en effet de mettre toujours 100 % des avances aux collectivités territoriales à une date certaine.

L'objectif consistant à porter à 100 % en 2008 le pourcentage des trop-perçus constatés au cours de l'année n-1 et apurés au 31 décembre de l'année n, qui était déjà celui retenu en 2006, est quant à lui ambitieux, l'objectif de 80 % retenu pour 2006 n'ayant pas été atteint.

En sens inverse, la prévision d'écart entre le montant des avances versées par l'Etat aux collectivités et le montant des émissions sur rôles, dont il était prévu qu'il soit nul en 2006 et en 2007, a été revue à la hausse. Elle est en effet de 120 millions d'euros, ce qui correspond à ce qui a été observé en 2006.

Le tableau ci-après permet de visualiser l'évolution des objectifs et des indicateurs en 2006, 2007 et 2008, ainsi que les prévisions et les réalisations.

Les objectifs et les indicateurs du programme 833
« Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » (2007)

(montants en millions d'euros)

Objectifs			Indicateurs			2004	2005	2006	2007	2008	2009
LFI 2006	LFI 2007	PLF 2008	LFI 2006	LFI 2007 et PLF 2008							
<i>Objectif n° 1 (du point de vue de l'utilisateur) : Mettre les avances à disposition des collectivités locales à une date certaine.</i>	Objectif n° 1 : Mettre les avances à disposition des collectivités territoriales à une date certaine	Objectif n°1 : Mettre les avances sur contributions directes locales à disposition des collectivités territoriales à une date certaine	<i>Indicateur n° 1 : Pourcentage des opérations de versement réalisé par le comptable à la date prévue</i>	Indicateur 1.1 : Pourcentage des opérations de versement réalisé par le comptable à la date prévue	LFI 2006	-	-	(90)	(100)		
					LFI 2007	-	-	(90)	(100)		
					PLF 2008			100	(100)	(100)	(100)
-	Objectif n° 2 : Mettre les avances à disposition des départements mensuellement ¹⁷	Objectif n° 2 : Mettre les avances sur TIPP à disposition des départements à une date certaine	-	Indicateur 2.1 : Pourcentage des opérations de versement réalisées par le comptable à la date prévue	LFI 2007	-	-	(100)	(100)		
					PLF 2008			100	(100)	(100)	(100)
<i>Objectif n° 2 (du point de vue de l'utilisateur) : Assurer aux collectivités une recette certaine correspondant à la totalité des taxes et impositions directes locales émises au titre d'une année donnée.</i>	Objectif n° 3 : Assurer aux collectivités une recette certaine correspondant à la totalité des taxes et impositions directes locales émises au titre d'une année donnée		<i>Indicateur n° 1 : Différentiel entre les avances versées par l'Etat aux collectivités et les rôles émis</i>	Indicateur 3.1 : Ecart entre le montant des avances versées par l'Etat aux collectivités et le montant des émissions sur rôles <i>(en millions d'euros)</i>	LFI 2006	0	(0)	(0)	(0)		
					LFI 2007	0	-	(0)	(0)		
					PLF 2008			120,4	(120)	(120)	(120)
<i>Objectif n° 3 (du point de</i>	Objectif n°4 :		<i>Indicateur n° 1 :</i>	Indicateur 4.1 :	LFI	-	-	(80)	(100)		

¹⁷ Objectif concernant les avances de TIPP aux départements, dans le cadre de la compensation du transfert du RMI.

Objectifs			Indicateurs			2004	2005	2006	2007	2008	2009
LFI 2006	LFI 2007	PLF 2008	LFI 2006	LFI 2007 et PLF 2008							
<i>vue du contribuable) : Réduire le délai de remboursement par les collectivités des sommes versées à tort par l'Etat.</i>	Réduire le délai de remboursement par les collectivités des sommes versées à tort par l'Etat		<i>Pourcentage des trop-perçus constatés au cours de l'année n-1 et apurés au 31 décembre de l'année n</i>	Pourcentage des trop-perçus constatés au cours de l'année n-1 et apurés au 31 décembre de l'année n	2006						
					LFI 2007	-	-	(80)	(100)		
					PLF 2008			79,2	(100)	(100)	(100)

Les chiffres indiqués entre parenthèse sont des prévisions.

Sources : projets de lois de finances

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du gouvernement, un amendement de **majoration** des crédits a été adopté en première délibération, pour un montant de **60 millions d'euros**, en faveur de l'action « Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers » du programme « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » du compte spécial « Avances aux collectivités territoriales ».

Cette majoration de crédits a fait **suite à la majoration de même montant des recettes du compte** (ligne n° 5) intervenue à l'initiative du gouvernement **au sein de l'article d'équilibre** (article 32), dans la 1^{re} partie du PLF, **afin de rectifier une erreur matérielle** relative au montant du produit de TIPP affecté aux départements. En effet, ce produit affecté ne faisant que « transiter » par le compte d'avances, les dépenses du compte doivent être majorées du même montant.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 13 novembre 2007, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Michel Mercier, rapporteur spécial, sur les missions « Relations avec les collectivités territoriales » et le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a souligné que la mission « Relations avec les collectivités territoriales » regroupait « seulement » 2,2 milliards d'euros de crédits, alors que les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales étaient de l'ordre de 70 milliards d'euros. Il a indiqué que le projet de loi de finances tendait à réduire encore davantage le périmètre de la mission, en proposant d'en transférer les crédits de personnel et le plafond d'emplois à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », et de transformer en prélèvements sur les recettes de l'Etat les dotations d'équipement scolaire attribuées aux départements et aux régions, respectivement la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES).

En conséquence, il a proposé de supprimer la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Il a suggéré que les crédits correspondant à des actions pour lesquelles l'Etat disposait d'un pouvoir de décision, de 570 millions d'euros au total, soient transférés au sein d'un programme unique. Ce nouveau programme pourrait réunir l'action 01 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » du programme 119, c'est-à-dire les crédits de la DGE des communes et de la DDR, ainsi que les actions 1 et 2 du programme 122 « Concours spécifiques et administration », c'est-à-dire les crédits des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et ceux de la direction générale des collectivités locales. Il a jugé que les autres crédits, qui ne laissaient aucune marge de manoeuvre à l'Etat, pourraient être transformés en prélèvements sur recettes, précisant que les crédits en jeu seraient de l'ordre d'1,6 milliard d'euros.

Il a considéré que la suppression de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » permettrait de recentrer le débat sur les finances locales autour du débat sur les recettes des collectivités territoriales, organisé chaque année par le Sénat lors de la discussion de la première partie du projet de loi de finances. Il a estimé que les modalités de ce débat étaient perfectibles, jugeant en particulier qu'il faudrait y prévoir la présence systématique du ministre chargé des collectivités territoriales. Il a néanmoins estimé que ce débat permettait d'aborder les principaux enjeux des finances locales, ce qui n'était pas le cas de la discussion de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

M. Jean Arthuis, président, a souligné que le projet de loi de finances prévoyait que si les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales augmentent de seulement 1,6 % en 2008, les dépenses de l'Etat au sens strict augmentent, elles, de 1,9 %. Il a indiqué que le maintien de l'indexation actuelle de la DGF au sein d'une « enveloppe normée » qui n'augmenterait que de 1,6 % en 2008 coûterait environ 350 millions d'euros aux collectivités territoriales bénéficiant actuellement des « variables d'ajustement » proposées. Il s'est inquiété des conséquences de cette mesure sur les recettes des établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique et sur les départements ruraux. Il a jugé nécessaire que l'effort demandé aux collectivités territoriales en 2008 soit équitablement réparti.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a jugé que les simulations transmises par le gouvernement sur l'impact de la réforme proposée étaient insuffisantes. Il a craint que la diminution de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) ne mette en difficulté certaines communes à faibles ressources.

M. Jean Arthuis, président, a jugé préoccupantes les simulations actuellement disponibles.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a considéré qu'il fallait soit prévoir une répartition équitable entre collectivités de l'effort d'ajustement, soit limiter les diminutions de DCTP, ce qui pourrait être financé par le rejet de l'article 7 du projet de loi de finances, prévoyant le doublement, pour la première année, du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt relatifs à des achats immobiliers.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que les économies permises par un rejet de l'article précité seraient de l'ordre de 200 millions d'euros en 2008, et de 800 millions d'euros en année pleine. Il a considéré que la commission devait demander, dès à présent, des simulations complémentaires, considérant qu'il ne saurait être question « d'acheter un lapin dans un sac ».

M. Alain Lambert a considéré que dans la mesure où les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales augmentaient de seulement 1,6 % en 2008, il fallait que l'effort demandé s'applique de manière identique pour chaque collectivité. Il a par ailleurs exprimé son scepticisme quant à la justification de l'article 7 précité du projet de loi de finances.

Mme Marie-France Beaufile a indiqué que, pour certaines communes, l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU) ne compensait pas la diminution de DCTP.

M. Yves Fréville s'est inquiété de la tendance à la « cristallisation » des dotations en fonction de situations anciennes.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a présenté l'article 48 rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », prévoyant d'instaurer un fonds de solidarité en faveur des départements, communes et groupements de communes de métropole touchés par des

catastrophes naturelles. Au terme de cette présentation, la commission a adopté un amendement à cet article, afin de prévoir que les régions puissent, le cas échéant, être éligibles au dispositif, s'il apparaissait qu'elles devaient être concernées par la liste des biens indemnifiables établie par décret en Conseil d'Etat.

Après que le groupe communiste, républicain et citoyen eut déclaré s'abstenir, la commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter sans modification les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte spécial « Avances aux collectivités territoriales »**. Par ailleurs, elle a décidé de proposer au Sénat **d'adopter avec modification l'article 48 rattaché**.

Réunie le **jeudi 22 novembre 2007**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé son vote favorable** à l'adoption sans modification de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » telle qu'amendée par l'Assemblée nationale, ainsi que du compte spécial « Avances aux collectivités territoriales » et l'article 48 avec modification. Elle a **émis un vote favorable** à l'adoption sans modification des articles 48 *bis* (nouveau), relatif à la compensation financière des transferts de compétences en faveur des groupements de collectivités territoriales, 48 *ter* (nouveau), modifiant les conditions d'éligibilité à la dotation nationale de péréquation, 48 *quater* (nouveau), relatif aux départements qui cessent d'être éligibles à la dotation de fonctionnement minimale ou à la dotation de péréquation urbaine, 48 *quinquies* (nouveau), instaurant un dispositif de garantie pour les régions cessant d'être éligibles à la dotation de péréquation, 48 *sexies* (nouveau), consolidant certains flux financiers entre la région Ile-de-France et d'autres collectivités territoriales, et 48 *septies* (nouveau), prévoyant la remise d'un rapport relatif à la DGF de Saint-Pierre-et-Miquelon.