

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

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 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 23

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, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, 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 (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	7
I. VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL DISPOSAIT DE 92 % DES RÉPONSES À LA DATE DU 10 OCTOBRE 2006	7
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	8
III. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	11
IV. PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION ET DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007	13
A. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	13
1. <i>Trois missions participent aux relations Etat-collectivités territoriales</i>	<i>13</i>
2. <i>Le rôle prépondérant des prélèvements sur recettes : environ 50 milliards d'euros en 2007</i>	<i>13</i>
B. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	14
1. <i>Quatre programmes largement déconcentrés</i>	<i>14</i>
2. <i>Une nomenclature clarifiée par rapport à la loi de finances initiale pour 2006</i>	<i>17</i>
3. <i>La création de 15 ETPT supplémentaires, du fait d'un changement de périmètre de la présente mission</i>	<i>17</i>
C. LA « JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO »	18
1. <i>Une justification par nature satisfaisante pour les trois premiers programmes</i>	<i>18</i>
2. <i>Une justification toujours perfectible dans le cas du programme 122</i>	<i>19</i>
V. UNE MISSION ATYPIQUE	19
A. UNE MISSION PEU PROPICE À LA MISE EN PLACE D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS	19
1. <i>L'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour 80 % des crédits de la présente mission</i>	<i>19</i>
2. <i>Le nombre d'indicateurs est inversement proportionnel au montant des différents programmes</i>	<i>21</i>
3. <i>Seulement quatre indicateurs pour les trois premiers programmes</i>	<i>21</i>
4. <i>Le programme 122, qui correspond à 1 % des crédits, se voit à juste titre attribuer la plupart des indicateurs</i>	<i>25</i>
B. LES LIMITES DE LA NOTION DE FONGIBILITÉ DES CRÉDITS	25
1. <i>Une mission peu propice à la fongibilité des crédits</i>	<i>25</i>
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>	<i>26</i>

VI. LE BILAN POUR 2005, ET LES PERSPECTIVES POUR 2006 ET 2007	27
A. UNE EXÉCUTION 2005 GLOBALEMENT SATISFAISANTE.....	35
1. Un « effet de levier » décevant pour la DDR, et des délais de parution des textes réglementaires encore excessifs.....	35
2. Dans 4 cas, une réalisation qui ne s'écarte pas significativement de la prévision.....	36
3. Dans 4 cas, des résultats nettement meilleurs que la prévision	36
4. Un indicateur non renseigné : le pourcentage des opérations achevées dans un délai de cinq ans.....	37
B. LES PRÉVISIONS POUR 2006	37
1. Certaines prévisions pour 2006 ont été modifiées du fait des résultats de 2005	37
2. Les principales évolutions prévues en 2006 par rapport à 2005 concernent la « rapidité de réaction » de la DGCL.....	38
C. LES PRÉVISIONS POUR 2007	38
1. Des évolutions prévues pour 2007 qui suscitent certaines interrogations.....	38
2. Quelques modifications des prévisions pour 2007 par rapport à celles du PAP pour 2006.....	39
VII. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES ANNEXÉS, À TITRE INFORMATIF, AU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES DE LA PRÉSENTE MISSION	40
A. LES LIMITES DE LA « LOGIQUE LOLF » APPLIQUÉE AUX PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	44
1. L'efficacité des dotations de l'Etat est indépendante de l'action du responsable des programmes de la mission	44
2. Des indications utiles sur l'efficacité du système de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales.....	44
B. LES OBJECTIFS RETENUS : LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ	44
1. Renforcer la péréquation	44
2. Renforcer l'intercommunalité	45
VIII. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	46
A. LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS	46
1. Modifications à titre reconductible	46
2. Modifications à titre non reconductible.....	47
B. ADOPTION D'ARTICLES RATTACHÉS	48
1. Dispositions relatives aux communes.....	48
2. Dispositions relatives aux départements	53
SECONDE PARTIE : LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	57
I. UN TAUX DE RÉPONSES OPTIMAL	57
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	58

III. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS, DOTÉ DE PRÈS DE 80 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS	59
A. UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS QUI REMPLACE DEUX COMPTES D'AVANCES	62
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	64
1. <i>Des avances à des collectivités en difficulté</i>	64
2. <i>Une modification bienvenue de l'intitulé du programme 832, conformément à une suggestion de votre rapporteur spécial</i>	66
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	67
1. <i>Un compte qui retrace l'avance faite mensuellement par l'Etat aux collectivités territoriales sur leurs recettes fiscales</i>	67
2. <i>Un compte de concours financiers normalement déficitaire, mais excédentaire depuis 1996 en raison notamment de l'amélioration du taux de recouvrement</i>	69
3. <i>Un excédent supérieur aux prévisions de 450 millions d'euros en moyenne depuis 10 ans</i>	71
4. <i>Un compte spécial actuellement contraire à la LOLF, faute de décret prévoyant que ses avances ne sont pas assorties d'un taux d'intérêt</i>	73
IV. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS SATISFAISANTS.....	73
A. LE PROGRAMME 832 N'A NI OBJECTIF NI INDICATEUR	73
B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME 833	74
1. <i>Seulement trois indicateurs pour la mission la plus importante financièrement de tout le budget</i>	74
2. <i>Un faible nombre d'indicateurs qui s'explique par la nature particulière du compte de concours financiers ACT</i>	77
V. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	77
EXAMEN EN COMMISSION.....	79

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

I. VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL DISPOSAIT DE 92 % DES RÉPONSES À LA DATE DU 10 OCTOBRE 2006

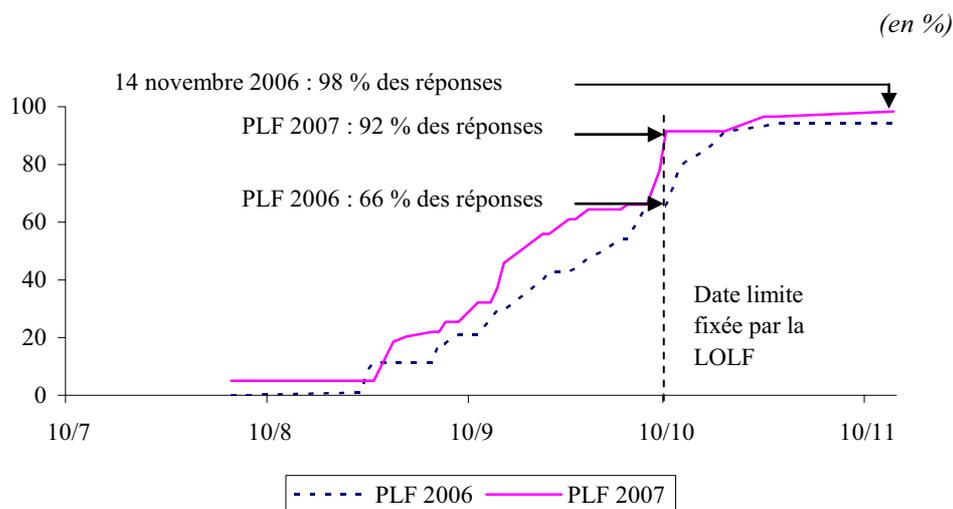
Les dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoient que le gouvernement répond aux questionnaires budgétaires des commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat, au plus tard, le 10 octobre.

A cette date, votre rapporteur spécial avait reçu **92 %** des réponses au questionnaire, contre les **deux tiers** l'année dernière à la même date. Il en a actuellement reçu **98 %**.

Votre rapporteur spécial se félicite de ce bon taux de réponses.

L'année dernière, un résultat analogue n'avait été atteint qu'à la fin du mois d'octobre, comme l'indique le graphique ci-après.

Le taux de réponse au questionnaire : comparaison avec l'année dernière



Source : commission des finances

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

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA PRÉSENTE MISSION

La présente mission est **globalement satisfaisante**, malgré **une nature peu propice à la mise en œuvre de la « logique LOLF »**.

1. Un pouvoir de décision limité à 20 % des crédits de la mission

L'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour 80 % des crédits de la présente mission. Il ne dispose en effet d'un tel pouvoir que pour :

- les deux premières actions du programme 122 « Concours spécifiques et administration » ;

- l'action 01 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » du programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes », c'est-à-dire la DGE des communes et la DDR, le préfet décidant de l'attribution des subventions.

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, et non de l'action du responsable de programme.

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

Du fait de l'absence de pouvoir de décision de l'Etat pour la large majorité des crédits, **le nombre d'indicateurs est inversement proportionnel au montant des différents programmes.** Ainsi, le programme 121 « Concours financiers aux régions », qui correspond aux crédits les plus élevés (1,4 milliard d'euros), ne se voit associer aucun indicateur. Inversement, les deux premières actions du programme 122 « Concours spécifiques et administration », s'élevant à seulement 17 millions d'euros, seraient évaluées par 7 indicateurs.

Par nature, l'annexe relative aux prélèvements sur recettes évalue l'efficacité non de la gestion administrative, mais de la législation, ce qui est contraire à l'esprit de la LOLF, l'évolution des indicateurs ne dépendant pas de l'action du responsable des programmes de la mission RCT. Dans la mesure où cette annexe donne des informations utiles sur l'efficacité du système de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, et où ces indicateurs ne concernent pas des crédits, **votre rapporteur spécial estime cependant souhaitable de la maintenir en l'état.**

B. UNE GESTION SATISFAISANTE, QUI PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE

1. Les « échecs » et les « réussites » de la gestion 2005

Sur les 22 indicateurs ou déclinaisons d'indicateur figurant dans le présent projet de loi de finances, seulement 13 se sont vu attribuer une prévision pour 2005 il y a un an.

Sur cette base, **les principaux « échecs » en 2005 concernent :**

- la DDR et la DGE des départements, dont les investissements qu'elles servent à financer aurait dû croître à la même vitesse que ceux de l'ensemble des administrations publiques, alors qu'ils ont augmenté à un taux inférieur de respectivement 3,2 points et 2,3 points ;

- le délai de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la direction générale des collectivités locales (DGCL), de 9,6 mois, contre une prévision de 6 mois.

Les indicateurs ou déclinaisons d'indicateur qui en 2005 ont été nettement meilleurs que les prévisions concernent :

- le taux de progression des investissements financés par la DGE des communes, qui, alors qu'ils auraient dû croître à la même vitesse que ceux de l'ensemble des administrations publiques, ont augmenté à un taux supérieur de 4,6 points, ce qui montre un fort « effet de levier » de la DGE des communes en 2005 ;

- l'efficacité de la DGCL pour le calcul des attributions de dotations, évaluée par le montant moyen, le volume et le nombre des rectifications.

Un indicateur, qui dans le précédent PAP faisait l'objet d'une prévision pour 2005, **n'est pas renseigné**. Il s'agit du pourcentage des opérations achevées dans un délai de cinq ans, dans le cas des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales.

2. Les principales évolutions prévues en 2006 par rapport à 2005 concernent la « rapidité de réaction » de la DGCL

Les principales évolutions prévues en **2006** par rapport à 2005 concernent **la « rapidité de réaction » de la DGCL**.

Tout d'abord, le **délai de publication des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL** serait ramené à **6 mois**. Comme on l'a indiqué, il était initialement prévu d'atteindre cet objectif en 2005, mais ce délai a alors été de 9,6 mois. L'objectif pour 2005 indiqué dans le PAP pour 2007 n'a donc pas été atteint. Aussi, le PAP pour 2007 repousse d'une année cet objectif, qui ne devra donc être atteint qu'en 2006.

Ensuite, la DGCL devra avoir **répondu dans un délai de 3 mois** non à 54 % des questions posées par les pouvoirs publics (en particulier le Parlement), comme tel a été le cas en 2005, mais à **80 %** des questions.

3. Des évolutions prévues pour 2007 qui suscitent certaines interrogations

a) Une contradiction des prévisions du gouvernement en matière d'« effet de levier » des dotations d'équipement aux communes et aux EPCI ?

La **principale évolution** entre 2006 et 2007 concernerait 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 est de l'ordre de 40 %, il devrait 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, doivent désormais voir ceux-ci croître **au même taux** que celui de l'ensemble des administrations publiques.

Ces deux évolutions prévues par rapport à 2006 mériteraient d'être davantage explicitées, dans la mesure où elles semblent impliquer, respectivement, **une augmentation et une diminution de l'« effet de levier » des dotations concernées**.

b) Une augmentation en 2007 du nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs

Une autre évolution significative entre 2006 et 2007 suscite elle aussi certaines interrogations. Elle concerne **le nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs**.

A moins de supposer que la DGCL ne rectifie pas toutes les attributions provenant de la prise en compte d'une donnée erronée, l'objectif doit être de **réduire** ce nombre. Tel est d'ailleurs l'objectif prévu par le PAP. Ainsi, ce nombre, de 105 en 2004 et 122 en 2005, doit être ramené à 100 en 2008.

Cependant, le présent projet de loi de finances prévoit que ce nombre, de 100 en 2006, passera à **110** en 2007. Autrement dit, **il s'agit d'accroître en 2007 le nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs**.

c) Le doublement en 2007 du nombre de visites des sites intranet et internet de la DGCL

Enfin, le présent projet de loi de finances prévoit **le doublement en 2007 du nombre de visites des sites intranet et internet de la DGCL.**

Celui-ci, de l'ordre de 1 million en 2006, passerait brusquement à **2 millions** en 2007.

Cette forte augmentation n'était pas prévue par le PAP pour 2006, selon lequel la cible pour 2007 était de 1,1 million de visites.

Cette prévision pour 2007 mériterait, comme les précédentes, d'être explicitée.

III. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. « Suivi » des recommandations faites il y a un an

A. Recommandations maintenues

1. Comme l'année dernière, votre rapporteur spécial estime **qu'il n'est pas pertinent d'associer un indicateur à la DGE des départements.** En effet, l'administration a compétence liée pour l'attribution de cette dotation. La réponse du gouvernement, selon laquelle *« si les marges de manœuvre du Gouvernement sur cet indicateur ne sont pas totalement libres, son suivi constitue un élément d'éclairage pour le Parlement, qu'il n'est pas envisagé de supprimer »*, ne convainc pas votre rapporteur spécial. Si cet indicateur est en effet utile, et peut à ce titre être maintenu dans le PAP, c'est au seul niveau de la présentation du programme. La LOLF a pour objet de mesurer l'efficacité de la gestion des programmes. Le fait de multiplier les indicateurs échappant au responsable de programme la viderait de son sens.

2. Si la **justification des crédits au premier euro** est satisfaisante dans le cas des trois premiers programmes, elle **ne permet toujours pas**, dans celui du programme 122 « Concours spécifiques et administration », de permettre de juger du bien-fondé des crédits demandés.

B. Recommandations satisfaites par les réponses du gouvernement

3. Il y a un an, votre rapporteur spécial **souhaitait que le gouvernement s'engage à ce que les préfets n'utilisent pas 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. Le gouvernement confirme, en réponse à une question posée par votre rapporteur spécial, que *« l'usage de la fongibilité reste limité aux crédits qui risqueraient de ne pouvoir être consommés d'ici la fin de l'année »*.

4. Il y a un an, votre rapporteur spécial envisageait de doter le programme 119 d'un **objectif** destiné à favoriser **le maintien des services publics en zone rurale**. Le gouvernement, en réponse à une question posée par votre rapporteur spécial, propose plutôt de mettre en place, dans le cas de la part correspondante de la DDR¹, une déclinaison spécifique du premier **indicateur** actuellement retenu pour l'objectif actuel « Promouvoir les projets de développement local », relatif à la DGE et à la DDR², et concernant « l'effet de levier » de ces dotations. **Une telle solution présenterait l'avantage de la simplicité**. Le gouvernement estime qu'un tel indicateur pourrait être mis en place dès **2008**, ce à quoi votre rapporteur spécial est, bien entendu, favorable.

II. Nouvelle recommandation

5. Comme cela est indiqué ci-avant, **les prévisions d'évolution de certains indicateurs en 2007 suscitent certaines interrogations**. Sont en particulier concernés l'« effet de levier » des dotations d'équipement aux communes et aux EPCI, le nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs, et le doublement du nombre de visites des sites intranet et internet de la DGCL. Il serait souhaitable que, lorsque le projet de loi de finances prévoit des évolutions significatives, celles-ci soient clairement explicitées.

¹ 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.

² Il s'agit du supplément de croissance des investissements réalisés grâce à la dotation concernée par rapport à ceux de l'ensemble des administrations publiques.

IV. PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION ET DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007

A. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Trois missions participent aux relations Etat-collectivités territoriales

La nouvelle architecture budgétaire prévoit que 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 3 milliards d'euros), reprenant 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 14 milliards d'euros, et dont le rapporteur spécial est notre collègue Marie-France Beaufils ;

- 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 près 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.

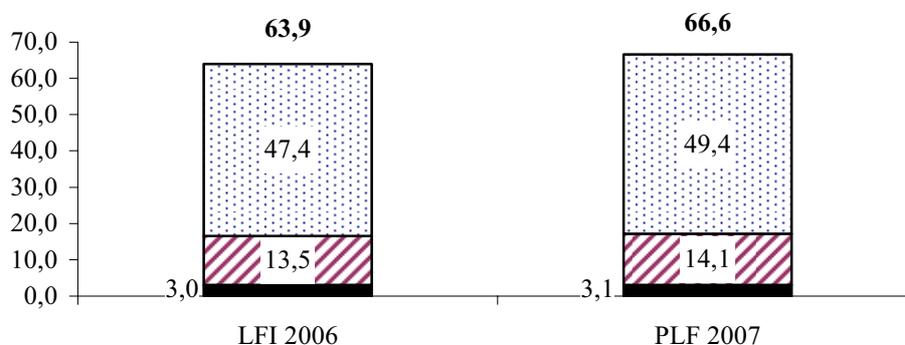
2. Le rôle prépondérant des prélèvements sur recettes : environ 50 milliards d'euros en 2007

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 2007, le lecteur pourra se reporter au commentaire de votre rapporteur général sur l'article 15 du présent projet de loi de finances.

B. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

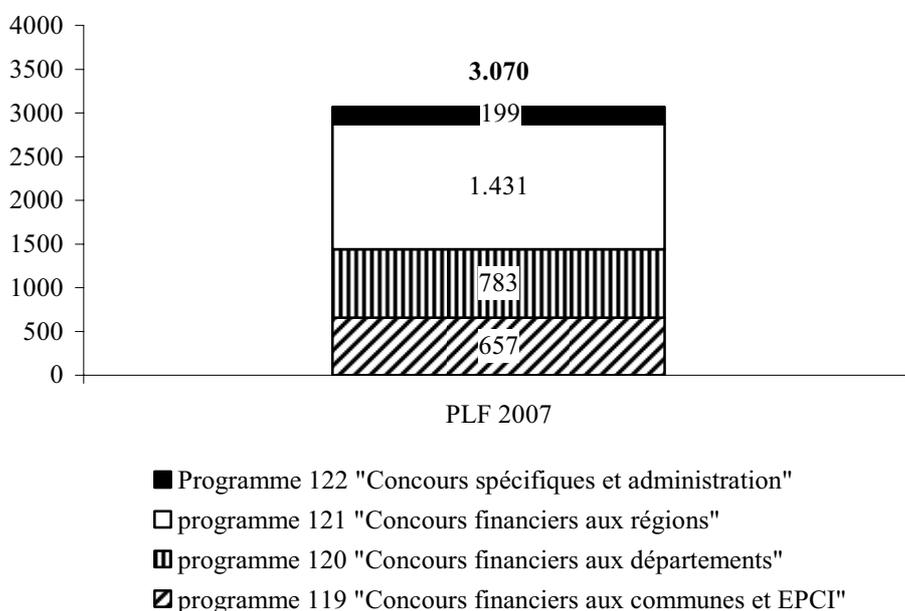
1. Quatre programmes largement déconcentrés

La présente mission RCT est constituée de quatre programmes :

- le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » (657 millions d'euros) ;
- le programme 120 « Concours financiers aux départements » (783 millions d'euros) ;
- le programme 121 « Concours financiers aux régions » (1,4 milliard d'euros) ;
- le programme 122 « Concours spécifiques et administration » (199 millions d'euros).

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

(en millions d'euros)



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)			
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 préfetures, à l'exception, bien entendu, de celui relatif au fonctionnement de la DGCL.

2. Une nomenclature clarifiée par rapport à la loi de finances initiale pour 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 ».

Le présent projet de loi de finances prévoit 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 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 trouvera améliorée.

3. La création de 15 ETPT supplémentaires, du fait d'un changement de périmètre de la présente mission

Le plafond d'emplois demandé pour 2007 est de 173 équivalents temps plein travaillé (ETPT), contre 158 en 2006.

La création de 15 emplois supplémentaires s'explique par l'accueil de 17 agents du cadre national des préfectures, en raison de la décision d'une part, de transférer le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité implanté à Lyon du programme « Administration territoriale » vers la mission « Relations avec les collectivités territoriales », et d'autre part de conférer un périmètre d'action national à ce service.

C. 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. Une justification toujours perfectible dans le cas du programme 122

Dans le cas du programme 122 « Concours spécifiques et administration », **la justification des crédits demeure perfectible¹.**

Le gouvernement se contente en effet de passer en revue les différentes lignes concernées, généralement sans rappeler le montant des crédits de la loi de finances initiale pour 2006. Si les informations fournies sont précises et intéressantes, elles ne suffisent pas à se faire une opinion sur le bien-fondé des crédits demandés.

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, le fait de rappeler dans le texte les crédits votés pour l'année en cours rendrait celui-ci plus compréhensible.

V. UNE MISSION ATYPIQUE

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

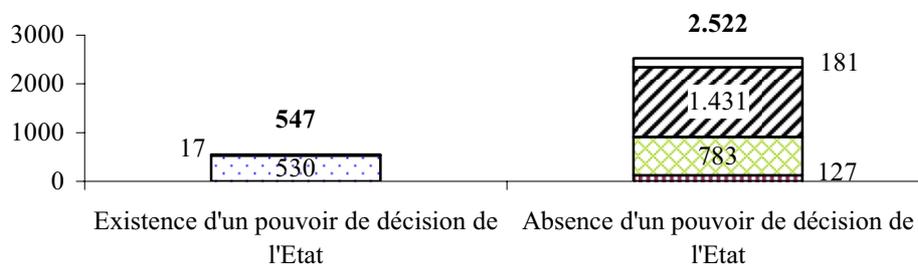
1. L'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour 80 % des crédits de la présente mission

La principale caractéristique de la présente mission est que **l'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour 80 % des crédits**, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ *Indépendamment du fait que, dans le cas de l'action 01 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales », la ligne destinée aux « subventions pour travaux divers d'intérêt local », de l'ordre de 130 millions d'euros chaque année, n'est traditionnellement pas dotée en projet de loi de finances, mais majorée en seconde délibération, à titre non reconductible.*

Le pouvoir de décision de l'Etat

(crédits de paiement demandés pour 2006, 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
- Action 01 "Soutien aux projets des communes et groupements de communes" du programme 119

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

Comme votre rapporteur spécial le soulignait il y a un an, 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 (530 millions d'euros) ;

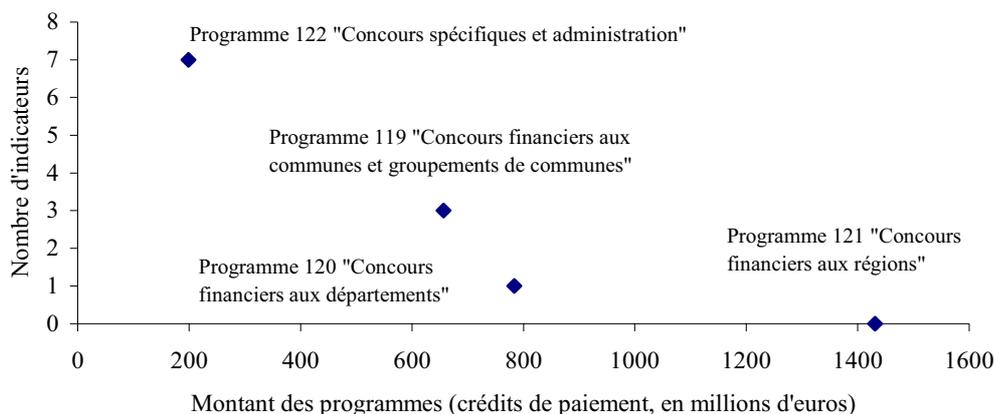
- les deux premières actions du programme 122 « Concours spécifiques et administration », intitulées « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » et « Administration des relations avec les collectivités territoriales » (17 millions d'euros au total, hors abondement à titre non reconductible 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



Source : présent projet de loi de finances

Ainsi, le programme 121 « Concours financiers aux régions », qui correspond aux crédits les plus élevés (1.431 millions d'euros) ne se voit associer aucun indicateur. Inversement, le programme 122 « Concours spécifiques et administration », s'élevant à seulement 199 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.

3. Seulement quatre indicateurs pour les trois premiers programmes

Ainsi, on observe que les trois premiers programmes (programmes 119, 120 et 121) comportent au total seulement quatre indicateurs, alors qu'ils correspondent à la quasi-totalité des crédits de la présente mission.

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

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 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.

b) Les dotations d'équipement ne compensant aucun transfert de charge se voient attribuer des objectifs et indicateurs, ce qui semble inapproprié dans le cas de la DGE des départements

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 – attribuée aux communes et aux départements. 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.

(1) La mesure de l' « effet de levier »

Dans son rapport d'information « *LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?* » (2 mars 2005)¹, le président de votre commission des finances, notre collègue Jean Arthuis, estime que « *s'agissant (...) du programme « Concours financiers aux communes et aux groupements de communes » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », il serait souhaitable d'avoir une idée plus précise de l'effet de levier réel des dotations - c'est-à-dire de connaître les projets d'investissements qui n'ont pu être réalisés que grâce aux subventions - que ne le propose l'unique indicateur (« Evolution du volume des investissements des collectivités territoriales réalisés grâce à la DGE ou à la DDR associées à ce programme »). A défaut, il pourrait être utilement envisagé de cibler l'indicateur sur des thèmes jugés prioritaires ».*

Ces observations ont été prises en compte.

Ainsi, **chacune des dotations dotées d'indicateurs doit voir son efficacité évaluée en fonction, notamment, de son « effet de levier »**. L'indicateur utilisé à cette fin est le supplément de croissance des investissements réalisés grâce à la dotation concernée par rapport à ceux de l'ensemble des administrations publiques. Ainsi, l'objectif est que la croissance de ces investissements réalisée grâce à chacune de ces dotations

¹ Rapport d'information n° 220 (2004-2005).

d'équipement (DGE, DDR, DDEC) soit, en 2006 et en 2007, respectivement supérieure de 0,2 point et égale à celle des administrations publiques.

(2) L'existence d'un indicateur relatif à la DGE des départements ne semble pas justifiée

Comme il y a un an, votre rapporteur spécial considère qu'il n'est pas pertinent d'associer un indicateur à la DGE des départements.

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 reconnaît 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* ».

Le gouvernement justifie cet indicateur par le fait que celui-ci constitue une information utile, au même titre que ceux de l'annexe relative aux prélèvements sur les recettes de l'Etat. Ainsi, il considère que « *si les marges de manœuvre du gouvernement sur cet indicateur ne sont pas totalement libres, son suivi constitue un élément d'éclairage pour le Parlement, qu'il n'est pas envisagé de supprimer* ».

Votre rapporteur spécial n'est pas convaincu par cette réponse. Si cet indicateur est en effet utile, et peut à ce titre être maintenu dans le PAP, c'est au seul niveau de la **présentation** du programme. 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) Les autres indicateurs relatifs à la DGE des communes et à la DDR

La DGE des communes et la DDR se voient également associer **deux autres objectifs** :

- porter de 40 % en 2005 à 65 % en 2006 le pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 % ;

- porter de 4 ans en 2005 à 3 ans en 2006 le délai moyen séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet.

Ces objectifs, pleinement justifiés, tendent respectivement à éviter le « saupoudrage » et à permettre une réalisation plus rapide des projets.

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 ».

c) Le programme 119 pourrait se voir doter à moyen terme d'un indicateur destiné à favoriser le maintien des services publics en zone rurale

Il serait envisageable 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.**

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.

Il y a un an, votre rapporteur spécial envisageait la création d'un **objectif** spécifique.

En réponse à une question de votre rapporteur spécial à ce sujet, le gouvernement propose plutôt de mettre en place une **déclinaison spécifique** du **premier indicateur** actuellement 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)* », est actuellement différencié selon que l'on considère la DGE ou la DDR.

Cette solution aurait l'avantage de la simplicité.

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 ».

La possibilité d'instaurer, dans le PAP pour 2008, un indicateur concernant spécifiquement la seconde part de la DDR : extrait de la réponse du gouvernement

« La mesure de la performance de la seconde part de la DDR pourrait être réalisée en distinguant, au sein de l'objectif n°1 « Promouvoir les projets de développement local » du programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes », les investissements réalisés au titre de la première part de la DDR et ceux réalisés au titre de la seconde part. Les indicateurs illustrant cet objectif seraient alors modifiés en ce sens.

« La réforme de la DDR étant mise en œuvre à compter de l'exercice 2006, les premières données ne seront connues qu'à l'occasion du bilan de gestion 2006 établi au premier semestre 2007. Cet indicateur pourrait donc être ajouté et renseigné pour le PLF 2008. »

Source : réponse du gouvernement à la question 8 du questionnaire budgétaire relatif au projet de loi de finances pour 2007

4. 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 25 millions d'euros, ne correspond qu'à moins de 1 % 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.

B. 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 80 % 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 (530 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 » (17,3 millions d'euros au total, hors abondement à titre non reconductible traditionnellement réalisé chaque année, de l'ordre de 130 millions d'euros en 2004, 2005 et 2006).

C'est dans ce dernier cas que pourra s'appliquer la **fongibilité asymétrique**, le programme 122 regroupant les crédits de personnel de la DGCL.

Dans tous les autres cas, l'Etat n'a aucun pouvoir de décision sur l'utilisation des crédits, 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 il y a un an 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 signifie 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), pourra 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 adressé cette année par votre rapporteur spécial, **le gouvernement se montre rassurant à cet égard**, soulignant que les règles d'emploi de chacune des dotations doivent faire l'objet d'une information devant une commission locale d'élus, et que « *les premières remontées d'information prouvent que l'usage de la fongibilité reste limité aux crédits qui risqueraient de ne pouvoir être consommés d'ici la fin de l'année* ».

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

« (...) »

« Il convient (...) 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. »

« Dans les faits, les premières remontées d'information prouvent que l'usage de la fongibilité reste limité aux crédits qui risqueraient de ne pouvoir être consommés d'ici la fin de l'année. »

« Conformément aux objectifs de la LOLF, accordant davantage de flexibilité au gestionnaire de crédits, la fongibilité entre ces deux dotations garantit une consommation des crédits plus performante, et plus conforme à l'ouverture de crédits votée par le Parlement en loi de finances initiale. »

Source : réponse à la question 7 du questionnaire budgétaire

VI. LE BILAN POUR 2005, ET LES PERSPECTIVES POUR 2006 ET 2007

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)

		Indicateurs								
		Objectifs		Intitulé		2004	2005	2006	2007	2008
	Crédits de paiement	LFI 2006	PLF 2007							
		724	657							
119 Concours financiers aux communes et groupements de communes										
01 Soutien aux projets des communes et groupements de communes = DGE et DDR		516	530	<p>Objectif n° 1 : Promouvoir les projets de développement local (du point de vue du citoyen et du contribuable)</p> <p>Indicateur 1.1 : Evolution du volume des investissements des collectivités locales réalisés grâce aux subventions DGE ou DDR comparée à l'évolution de la FBCF.</p>						
					LFI 2006 (DGE = DDR)	-	(0)	(0,2)	-	-
					PLF 2007 DGE	2,3	4,6	(0,2)	(0)	-
				DDR	4,8	-3,2	(0,2)	(0)	-	

	Crédits de paiement		Objectifs	Indicateurs						
	LFI 2006	PLF 2007		Intitulé	2004	2005	2006	2007	2008	
				Indicateur 1.2 : Pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 % (en %).	-	-	(40)	(65) ¹	-	-
						39,7	(40)	(65)		
					32,8	40,11	(40)	(65)		
				Indicateur 1.3 : Délai séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet	-	-	(Moins de 4 ans)	(Moins de 3 ans)	-	-
						2 ans	(Moins de 4 ans)	(Moins de 3 ans)		
						2 ans et 7 mois	(Moins de 4 ans)	(Moins de 3 ans)		
02 Dotation générale de décentralisation	208	127	-	-	-	-	-	-	-	-

¹ Plus précisément, dans le PAP pour 2006 figurait (p. 16) un tableau comprenant une colonne « 2006 prévision » et une colonne « 2006 cible », qui comprenaient des taux de respectivement 40 % et 65 %, ce qui était contradictoire. On considère, dans le présent rapport d'information, que cette dernière colonne concernait la cible pour 2007. Cette interprétation est compatible avec le PAP pour 2007, qui indique (p. 21) que les prévisions pour 2006 et 2007 sont bien, respectivement, de 40 % et 65 %.

	Crédits de paiement		Objectifs	Intitulé	Indicateurs						
	LFI 2006	PLF 2007			2004	2005	2006	2007	2008		
120 Concours financiers aux départements	771	783									
01 Aides à l'équipement des départements = DDEC et DGE	614	533	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.	LFI 2006	-	(0)	(0,2)	-	-	
	157	250				4,78	-2,3	(0,2)	(0)	-	
02 Dotation générale de décentralisation											
121 Concours financiers aux régions	1379	1431									
01 Aides à l'équipement des régions = DRES	622	642		-		-	-	-	-	-	-
02 Dotation générale de décentralisation	758	789		-		-	-	-	-	-	-

		Indicateurs								
		Crédits de paiement	Objectifs	Intitulé	2004	2005	2006	2007	2008	
	LFI 2006	151	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	2,9	(2,8)	(2,6)	(2,5)	-
	PLF 2007	199				2,9	2,75	(2,6)	2,6	(2,5)
01 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	140		6 ¹		Délai moyen de réalisation des opérations achevées dans l'année (en années)					
	LFI 2006	2,9			(2,8)	(2,6)	(2,5)	-		
	PLF 2007	2,9			2,75	(2,6)	2,6	(2,5)		
	Pourcentage des opérations achevées dans le délai de cinq ans (en %)									
02 Administration des relations avec les collectivités territoriales	LFI 2006	98	Indicateur 2.1 : Délais réels de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL.	Indicateur 2.1 : Délais réels de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL.	98	(98)	(99)	(100)	-	
	PLF 2007	98			98	ND	(99)	99	(100)	
	LFI 2006	11			11	(6 mois) ²	(6 mois)	-	-	
	PLF 2007	-			-	9,6 mois	(6 mois)	-	-	
		Indicateur 3.1 : Nombre, montant moyen et volume total des rectifications opérées		Nombre de rectifications						
LFI 2006	232	(150)	(<	-	-	-				

¹ L'action « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » regroupe des subventions qui étaient jusqu'à présent réparties sur plusieurs chapitres budgétaires et qui constituent des transferts aux collectivités territoriales, les principales d'entre elles, les « subventions pour travaux divers d'intérêt local », n'étant traditionnellement pas dotées en projet de loi de finances.

² Cette prévision pour 2005 figure dans le PAP pour 2007, et non dans celui pour 2006, qui n'indiquait de prévision que pour l'année 2006.

		Indicateurs						
Crédits de paiement		Objectifs						
LFI 2006	PLF 2007	Intitulé						
			2004	2005	2006	2007	2008	
		en cours d'année.			200)			
		collectivités locales (du point de vue de l'utilisateur)	PLF 2007	232	152	(< 200)		
			Montant moyen des rectifications (en euros)					
			LFI 2006	13.562	(30.000)	(< 30.000)	-	-
			PLF 2007	13.562	16.685	(< 30.000)		
			Volume (en % de la DGF et du FSRIF)					
			LFI 2006	0,0085	(0,012)	(< 0,016)	-	-
			PLF 2007	0,0085	0,0068	(< 0,012)		
		Indicateur 3.2 : Nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs (pour les principaux critères de répartition utilisés).	LFI 2006	105	(140)	(100)	-	-
		Indicateur 3.3 : Dates de communication des dotations.	PLF 2007	105	122	(100)	(110)	(100)
			Date de mise en ligne de la part forfaitaire de la DGF					
			LFI 2006	6 février	(10	(Avant	-	-

A. UNE EXÉCUTION 2005 GLOBALEMENT SATISFAISANTE

Comme le montre le tableau ci-avant, **les résultats de l'exécution 2005 ne peuvent qu'imparfaitement être comparés avec les prévisions pour les indicateurs figurant dans le PAP pour 2006.** En effet, sur les 22 indicateurs ou déclinaisons d'indicateur figurant dans le présent projet de loi de finances, seulement 13 se sont vu attribuer une prévision pour 2005 il y a un an.

Ces **13 indicateurs ou déclinaisons d'indicateur** se répartissent de la façon suivante :

- dans 4 cas, la réalisation est **nettement moins bonne** que la prévision ;
- dans 4 cas, la réalisation **ne s'écarte pas significativement** de la prévision ;
- dans 4 cas, les résultats sont **nettement meilleurs** que la prévision ;
- dans 1 cas, le résultat pour 2005 **n'est pas indiqué.**

1. Un « effet de levier » décevant pour la DDR, et des délais de parution des textes réglementaires encore excessifs

Les 4 « **échecs** » concernent :

- la DDR et la DGE des départements, dont les investissements qu'elles servent à financer aurait dû croître à la même vitesse que ceux de l'ensemble des administrations publiques, alors qu'ils ont augmenté à un taux inférieur de respectivement 3,2 points et 2,3 points ;
- le délai de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL (9,6 mois, contre une prévision de 6 mois) ;
- la part des visites des sites intranet et internet de la DGCL supérieures à une minute (23,1 %, contre une prévision de 26 %).

Ce dernier résultat, bien que décevant, n'est pas particulièrement préoccupant. Par ailleurs, comme cela a été indiqué ci-avant, les attributions de DGE des départements échappent complètement au pouvoir discrétionnaire de l'Etat, de sorte que ce résultat ne peut pas être attribué au responsable du programme.

On peut en revanche s'interroger sur les raisons des écarts par rapport à la prévision constatés dans le cas de la DDR, et du délai de parution des textes réglementaires.

2. Dans 4 cas, une réalisation qui ne s'écarte pas significativement de la prévision

Les 4 cas où la prévision a été **quasiment vérifiée** sont :

- le délai moyen de réalisation des opérations engagées dans l'année dans le cas des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales (2,75 ans, contre une prévision de 2,8 ans) ;

- le nombre de rectifications relatives aux dotations (152, contre une prévision de 150) ;

- la date de mise en ligne de la part forfaitaire de la DGF (le 14 février, et non le 10 février) ;

- celle de mise en ligne de la part péréquation de la DGF (le 17 mars, et non le 15 mars).

Ces résultats n'appellent pas de commentaire particulier.

3. Dans 4 cas, des résultats nettement meilleurs que la prévision

Les résultats ont été **nettement meilleurs** que la prévision dans 4 cas.

a) Un fort « effet de levier » de la DGE des communes

Tout d'abord, le taux de progression des investissements financés par la DGE des communes aurait dû croître à la même vitesse que ceux de l'ensemble des administrations publiques, alors qu'ils ont augmenté à un taux supérieur de 4,6 points.

Cela montre un fort « effet de levier » de la DGE des communes en 2005.

b) L'efficacité de la DGCL pour le calcul des attributions de dotations

Les 3 autres cas où la réalisation a été nettement meilleure que la prévision concernent le calcul des attributions de dotations par la DGCL.

Les indicateurs concernés sont :

- le montant moyen des rectifications, qui a été de 16.685 euros, contre une prévision de 30.000 euros (ce qui présente toutefois une augmentation par rapport à 2004, année où ce montant a été de seulement 13.562 euros) ;

- le volume des rectifications, qui a été de 0,0068 % de celui de la DGF et du FSRIF, contre une prévision de 0,012 % (ce qui constitue un progrès par rapport à 2004, année où ce taux a été de 0,0085 %) ;

- le nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs de répartition, qui a été de 122, contre une prévision

de 140 (ce qui constitue toutefois une augmentation par rapport à 2004, année où il n'y a eu que 105 rectifications de ce type).

On rappelle que les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont gérées par une demi-douzaine de personnes, correspondant à moins de 3 % des agents de la DGCL.

4. Un indicateur non renseigné : le pourcentage des opérations achevées dans un délai de cinq ans

Quant à l'indicateur **non renseigné**, il s'agit du pourcentage des opérations achevées dans un délai de cinq ans, dans le cas des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales.

L'objectif fixé pour 2005 était de 98 %, mais le PAP pour 2007 n'indique pas le résultat observé en 2005.

B. LES PRÉVISIONS POUR 2006

1. Certaines prévisions pour 2006 ont été modifiées du fait des résultats de 2005

En conséquence notamment des résultats observés en 2005, certaines prévisions relatives à l'année 2006 ont été modifiées par rapport au PAP pour 2006.

Le gouvernement est plus ambitieux dans le cas des rectifications de dotations, ce qui est une conséquence du bon résultat de 2005. Ainsi, alors que le PAP pour 2006 prévoyait que les rectifications de dotations représenteraient en 2006 moins de 0,016 % du montant global de la DGF et du FSRIF, le présent projet de loi de finances prévoit de ramener ce taux à 0,012 %.

En sens inverse, le gouvernement tire les conséquences du résultat décevant de l'indicateur relatif à la part des **visites des sites intranet et internet** de la DGCL **supérieures à une minute**. Alors que le PAP pour 2006 prévoyait un taux de 28 % en 2006, celui désormais prévu pour 2006 n'est que de 26 %.

En revanche, les prévisions pour 2006 relatives à l'« effet de levier » de la DDR et de la DGE des départements demeurent inchangées par rapport à ce qu'elles étaient dans le PAP pour 2006, de même que celles relatives au délai de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL.

2. Les principales évolutions prévues en 2006 par rapport à 2005 concernant la « rapidité de réaction » de la DGCL

Les principales évolutions prévues en 2006 par rapport à 2005 concernent la « rapidité de réaction » de la DGCL.

Tout d'abord, le **décal de publication des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL** serait ramené à **6 mois**. Comme on l'a indiqué, il était initialement prévu d'atteindre cet objectif en 2005, mais ce délai a alors été de 9,6 mois. L'objectif pour 2005 indiqué dans le PAP pour 2007 n'a donc pas été atteint. Aussi, le PAP pour 2007 repousse d'une année cet objectif, qui ne devra donc être atteint qu'en 2006.

Ensuite, la DGCL devra avoir **répondu dans un délai de 3 mois** non à 54 % des questions posées par les pouvoirs publics (en particulier le Parlement), comme tel a été le cas en 2005, mais à **80 %** des questions.

C. LES PRÉVISIONS POUR 2007

1. Des évolutions prévues pour 2007 qui suscitent certaines interrogations

a) Une contradiction des prévisions du gouvernement en matière d'« effet de levier » des dotations d'équipement aux communes et aux EPCI ?

La **principale évolution** entre 2006 et 2007 concernerait 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 est de l'ordre de 40 %, il devrait 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, doivent désormais voir ceux-ci croître **au même taux** que celui de l'ensemble des administrations publiques.

Ces deux évolutions prévues par rapport à 2006 mériteraient d'être explicitées, dans la mesure où elles semblent impliquer, respectivement, **une augmentation et une diminution de l'« effet de levier » des dotations concernées**. En effet, comme le gouvernement le précise dans le PAP, s'il est prévu de faire passer de 40 % à 65 % la proportion des projets financés par la DGE des communes ou la DDR bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %, c'est pour « s'assurer de l'effet de levier de ses dotations en évitant une concentration exagérée comme un saupoudrage qui leur ferait perdre leur caractère

déterminant ». La disparition du différentiel de croissance entre les investissements financés par ces dotations et les investissements de l'ensemble des administrations publiques correspondrait quant à elle à une **diminution** de cet effet de levier.

b) Une augmentation en 2007 du nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs

Une autre évolution significative entre 2006 et 2007 suscite elle aussi certaines interrogations. Elle concerne **le nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs**.

A moins de supposer que la DGCL ne rectifie pas toutes les attributions provenant de la prise en compte d'une donnée erronée, l'objectif doit être de **réduire** ce nombre. Tel est d'ailleurs l'objectif prévu par le PAP. Ainsi, ce nombre, de 105 en 2004 et 122 en 2005, doit être ramené à 100 en 2008.

Cependant, le présent projet de loi de finances prévoit que ce nombre, de 100 en 2006, passera à **110** en 2007. Autrement dit, **il s'agit d'accroître en 2007 le nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs**.

c) Le doublement en 2007 du nombre de visites des sites intranet et internet de la DGCL

Enfin, le présent projet de loi de finances prévoit **le doublement en 2007 du nombre de visites des sites intranet et internet de la DGCL**.

Celui-ci, de l'ordre de 1 million en 2006, passerait brusquement à **2 millions** en 2007.

Cette forte augmentation n'était pas prévue par le PAP pour 2006, selon lequel la cible pour 2007 était de 1,1 million de visites.

Cette prévision pour 2007 mériterait, comme les précédentes, d'être **explicitée**.

2. Quelques modifications des prévisions pour 2007 par rapport à celles du PAP pour 2006

Comme celles pour 2006, les prévisions pour 2007 ont connu des évolutions par rapport à celles figurant dans le PAP pour 2006.

Ainsi que cela a été indiqué ci-avant, alors que le PAP pour 2006 prévoyait, pour 2007, que les sites internet et intranet de la DGCL connaîtraient **1,1 million de visites**, le présent projet de loi de finances porte cette prévision à **2 millions**.

En sens inverse, l'ambition des prévisions relatives au **décalage de réalisation des opérations engagées** dans le cas des aides exceptionnelles aux

collectivités territoriales a été très légèrement **revue à la baisse**. Alors que le PAP pour 2006 prévoyait qu'en 2007 le délai moyen de réalisation des opérations achevées dans l'année serait de **2,5** années, et le pourcentage des opérations achevées dans le délai de cinq ans de **100 %**, le PAP pour 2007 retient des prévisions de respectivement **2,6** années et **99 %**.

VII. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES ANNEXÉS, À TITRE INFORMATIF, AU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES DE LA PRÉSENTE MISSION

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 2007, contre 3 milliards d'euros de crédits pour la présente mission *stricto sensu*.

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 »

(montant des prélèvements sur recettes en milliards d'euros)

	Objectifs	Intitulé	Indicateurs						Cible ⁹
			2004	2005	2006	2007	2006	2007	
Concours financiers aux communes et groupements de communes (DGF 2006 : 21,8 milliards d'euros)	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)	-	-	-
		PLF 2007							
		CA	0,37	0,32	(0,32)	(0,30)	-	-	
		CC à TPU	0,36	0,32	-	(0,29)	-	-	
		CC 4 taxes	0,29	0,28	(0,29)	(0,31)	-	-	
		LFI 2006	74 %	(75,5 %)	(76,5 %)	(77 %)			
	PLF 2007	74 %	75,5 %	(76,5 %)	(77 %)				
	Indicateur n°2: Rapport entre la population regroupée dans des EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) et la population totale regroupée en EPCI								
Objectif n° 2 (du point de vue du citoyen) :	Indicateur n° 1 : Proportion de la population et des	Proportion de communes couvertes							
		LFI 2006	86 %	(88 %)	(89 %)	(90 %)	-		

⁹ La cible n'est indiquée dans le présent tableau que si elle est différente de la prévision pour 2007.

	Objectifs	Intitulé	Indicateurs							Cible ⁹	
			2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006		2007
	Poursuivre la couverture du territoire par l'intercommunalité.	communes couvertes par l'intercommunalité.	PLF 2007	86 %	88 %	(89 %)	(90 %)				-
				Proportion de la population couverte							
			LFI 2006	82 %	(84 %)	(85 %)	(86 %)				-
	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.	PLF 2007	82 %	84 %	(85 %)	(86 %)				-
			LFI 2006	17,83 %	(19,1 %)	(20 %)	-				-
			PLF 2007	17,83 %	19,1 %	(20 %)	(21,5 %)				(25 %) (2009)
	Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) : Assurer la péréquation des ressources entre collectivités.	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)
			PLF 2007	40 % (2001)	-	-	-				50 % (année non indiquée)
			LFI 2006	7,63 %	(9,18 %)	(9,80 %)	-				-
Concours financiers aux départements (DGF 2006 : 11,4 milliards d'euros)	Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) : Assurer la péréquation des ressources entre	Indicateur n° 1 : Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation.	PLF 2007	7,63 %	9,18 %	(9,80 %)	(10 %)				-
			LFI 2006	7,63 %	9,18 %	(9,80 %)	(10 %)				-

	Objectifs	Intitulé	Indicateurs					Cible ⁹
			2004	2005	2006	2007		
	collectivités	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)	
			PLF 2007 51 % (2001)	-	-	-	60 % (année non indiquée)	
Concours financiers aux régions (DGF 2006 : 5,2 milliards d'euros)	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 %)	-	-	
			PLF 2007 1,58 %	1,94 %	(2,5 %)	(2,5 %)	-	
	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)		
		PLF 2007 54 % (2001)	-	-	-	60 % (année non indiquée)		

Source : présent projet de loi de finances

A. LES LIMITES DE LA « LOGIQUE LOLF » APPLIQUÉE AUX PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. 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.

2. 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.

B. LES OBJECTIFS RETENUS : LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ

1. 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**, qui devrait être portée en 2007 à 21,5 % dans le cas des communes et des EPCI, à 10 % dans le cas des départements et à 2,5 % dans le cas des régions (contre respectivement 19,1 %, 9,18 % et 1,94 % en 2005) ;

- 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 Commissariat Général du Plan (CGP) 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.

Le gouvernement indique, en réponse au questionnaire budgétaire relatif au présent projet de loi de finances adressé par votre rapporteur spécial, qu'« *une convention est en cours d'étude avec le CNRS et les professeurs Gilbert et Guengant, pour que la DGCL puisse acquérir le modèle économétrique lui permettant de fournir des analyses à une plus grande fréquence* ».

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).

2. 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.

Dans tous les cas – qu'ils concernent le renforcement de la péréquation ou celui de l'intercommunalité –, **les indicateurs correspondent moins à de véritables objectifs qu'à de simples prévisions de ce qui découlerait de la poursuite des tendances actuelles, et des évolutions « naturelles » du système actuel de dotations.**

On observe ainsi que, contrairement à ce qui est le cas des indicateurs des programmes de la présente mission, **les indicateurs relatifs aux prélèvements sur recettes ne présentent, pour une année donnée, aucune différence par rapport à ceux présentés il y a un an.**

VIII. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS

L'Assemblée nationale a abondé les crédits de la mission RCT de **85,7 millions d'euros**, comme l'indique le tableau ci-après.

Les modifications de crédits par l'Assemblée nationale (AE et CP)

(en euros)

Programme	Total des modifications de crédits	Dont : à titre reconductible
119 Concours financiers aux communes et groupements de communes	0	0
120 Concours financiers aux départements	1.174.176	1.174.776
121 Concours financiers aux régions	15.214.946	15.214.946
122 Concours spécifiques et administration	69.356.000	5.465.000
Total	85.745.122	21.854.722

1. Modifications à titre reconductible

L'Assemblée nationale a adopté un amendement II-73 du gouvernement, **majorant de 16.389.122 euros la dotation générale de décentralisation (DGD) des départements et des régions.**

Dans le cas des départements, le programme concerné est le programme 120 « Concours financiers aux départements », majoré de

1.174.776 euros. Cette majoration prend en compte, de manière rétroactive, le montant de la compensation du transfert des collèges internationaux intervenu le 1^{er} janvier 2005, tel que la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) l'a déterminé.

Dans le cas des régions, le programme concerné est le programme 121 « Concours financiers aux régions », majoré de 15.214.946 euros. Cette majoration correspond à deux types d'ajustements.

D'une part, il s'agit d'une opération « miroir », au bénéfice des régions d'outre-mer, de l'ajustement, réalisé par l'adoption d'un amendement présenté par le gouvernement à l'article 13 du présent projet de loi de finances, des fractions de taxe intérieure sur la consommation des produits pétroliers (TIPP) attribuées, aux régions de métropole, en compensation de certains transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. La TIPP n'étant pas perçue dans les régions ultramarines, les transferts de compétences dont ces collectivités ont bénéficié se trouvent compensées sous forme de DGD, à hauteur de 2,2 millions d'euros pour 2007.

D'autre part, la majoration précitée correspond à un ajustement prenant en compte :

- à hauteur de 3,3 millions d'euros, le résultat des travaux de la CCEC pour les transferts des lycées internationaux, des services régionaux de voyageurs et des écoles d'infirmières et de sages-femmes ;

- à hauteur de 5,8 millions d'euros, la compensation du transfert des routes nationales aux régions de Guadeloupe et de Martinique ;

- enfin, à hauteur de 3,9 millions d'euros, l'indexation annuelle de la DGD liée au transfert du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF).

Il convient de préciser que ces majorations ont été accompagnées des diminutions de crédits, à due concurrence, sur les missions concernées par la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement II-17 du gouvernement, qui, notamment, majore de 5.465.000 euros l'action 01 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » du programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

2. Modifications à titre non reductible

L'amendement II-17 précité du gouvernement, adopté en seconde délibération, majore également le programme 122 « Concours spécifiques et administration » de 63.891.000 euros, à titre non reductible.

Cette majoration concerne :

- pour 63.871.000 euros, l'action 01 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » ;

- pour 20.000 euros, l'action 02 « Administration des relations avec les collectivités territoriales ».

B. ADOPTION D'ARTICLES RATTACHÉS

1. Dispositions relatives aux communes

A l'initiative de notre collègue député Marc Laffineur, rapporteur spécial pour les relations avec les collectivités territoriales et pour les avances aux collectivités territoriales, l'Assemblée nationale a inséré, avec un avis favorable du gouvernement, trois articles additionnels relatifs aux communes.

a) L'article 51 bis (nouveau) « gèle » la dotation de garantie des communes pour lesquelles cette dotation est la plus élevée

L'article 51 bis (nouveau), inséré par un amendement II-49, modifie l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, relatif aux différentes composantes de la DGF des communes.

Il résulte du présent article que, dans le cas de la DGF des communes, **« pour les communes dont la garantie par habitant est supérieure à 1,5 fois la garantie par habitant moyenne constatée l'année précédente, le taux de progression de la garantie est nul »**.

(1) Rappel de la structure de la DGF des communes et des EPCI

Le taux d'augmentation de la DGF des communes et des EPCI est fixé par la loi de finances, selon des règles d'indexation figurant dans le code général des collectivités territoriales¹⁰.

La DGF des communes (21,8 milliards d'euros en 2006) comprend deux composantes :

- d'une part, la « dotation forfaitaire » (13,7 milliards d'euros) ;

- d'autre part, la « dotation d'aménagement » (8,1 milliards d'euros), qui comprend essentiellement la DGF des EPCI (6,1 milliards d'euros) et les trois dotations de péréquation : la dotation de solidarité urbaine, ou DSU (880 millions d'euros), la dotation de solidarité rurale, ou DSR (572 millions d'euros), et la dotation nationale de péréquation, ou DNP (652 millions d'euros).

La dotation forfaitaire est elle-même constituée de cinq composantes, dont le taux de croissance est, pour trois d'entre elles, fixé par le CFL (pour

¹⁰ L'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que ce taux est égal à la somme de l'inflation hors tabac de l'année de versement de la DGF, et de la moitié du taux de croissance du PIB de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif.

plus de précisions, on peut se reporter au tableau ci-après). Ainsi, **le CFL contrôle le taux de croissance de la dotation forfaitaire.**

Comme le montant global de la DGF des communes et des EPCI est fixé par la loi de finances, ce qui « reste » de l'augmentation de la DGF des communes et des EPCI après l'augmentation de la dotation forfaitaire, **bénéficie automatiquement à la dotation d'aménagement**, et donc, après que le CFL a fixé le taux de croissance de la DGF des EPCI¹¹, à la péréquation. En conséquence, à croissance de la DGF et de la DGF des EPCI données, **moins la dotation forfaitaire augmente, plus la péréquation augmente.**

Les **règles d'indexation** sont fixées de manière à ce que **la dotation forfaitaire augmente nécessairement moins vite que la dotation d'aménagement**, afin de **renforcer la péréquation.**

Le III de **l'article 12 du présent projet de loi de finances**, présenté plus en détails dans le tome II du rapport général de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, propose de **renforcer légèrement ce différentiel.**

¹¹ En pratique, la DGF des EPCI comprend deux composantes. La dotation de compensation des EPCI – qui correspond à l'ancienne compensation « part salaires » et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de DCTP subies entre 1998 et 2001 –, de 4 milliards d'euros en 2006, évolue comme la part « compensations » de la dotation forfaitaire des communes, dont le taux d'évolution est fixé par le CFL à, au plus, 50 % du taux de croissance de la DGF. La dotation d'intercommunalité, de 2,1 milliards d'euros, voit également son taux d'évolution indirectement fixé par le CFL, qui fixe les dotations par habitant pour chaque catégorie d'EPCI, ce qui détermine le montant total de la dotation d'intercommunalité.

La réforme proposée par l'article 12 du présent projet de loi de finances dans le cas de la dotation forfaitaire de la DGF des communes et des EPCI (article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales)

(montants en millions d'euros)

Composantes de la dotation forfaitaire	Création législative	Détermination du montant 2005	Montant 2006 (1)	Indexation annuelle par le comité des finances locales	
				Droit existant	Modifications proposées par l'article 12 du présent projet de loi de finances
1° Dotation de base	Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005	Population x montant de 60 euros par habitant à 120 euros par habitant en fonction croissante de la population de la commune	6.083	Au plus à 75 % du taux de progression de la DGF	
2° Dotation proportionnelle à la superficie		3 euros par hectare et 5 euros par hectare dans les communes situées en zone de montagne	211	Comme la dotation de base	
3° Compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle et dotation de compensation des baisses de DCTP		-	2.112	Au plus 50 % du taux de progression de la DGF	
4° Garantie		Montant défini, pour chaque commune, comme celui permettant de ne pas voir sa dotation forfaitaire augmenter de moins de 1 % par rapport à celle de 2004	5.299	25 % du taux de progression de la DGF	Au plus 25 % du taux de progression de la DGF
5° Dotation versée aux communes dont le territoire est pour tout ou partie compris dans le coeur d'un parc national	Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux	-	3 en 2007	Comme la DGF	Comme la dotation de base et la dotation proportionnelle à la superficie

(1) En 2007 pour la dotation parc national.

Les modifications proposées par l'article 12 du présent projet de loi de finances sont **encadrées en gras**.

Sources : code général des collectivités territoriales, ministère de l'intérieur, présent projet de loi de finances

(2) La réforme proposée par le présent article

L'article 51 bis (nouveau) prévoit, pour les communes dont la dotation de garantie est la plus élevée – plus précisément, celles dont la garantie par habitant est supérieure à 1,5 fois la garantie par habitant moyenne constatée l'année précédente –, c'est-à-dire celles dont la dotation forfaitaire

se rapproche le moins de ce qu'on peut attendre d'une véritable « dotation forfaitaire », que **le taux de progression de la dotation de garantie est nul**.

Selon les indications fournies par la DGCL, seulement 3.555 communes sont concernées. La moindre progression liée au « gel » est en moyenne de l'ordre de 0,3 % de la dotation forfaitaire, avec un maximum de 0,6 %.

Au total, cette mesure permettrait de dégager 13,035 millions d'euros supplémentaires en 2007 pour la péréquation.

b) L'article 51 quinquies (nouveau) affecte une partie de l'augmentation prévue de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs à la dotation d'aménagement

L'article 51 *quinquies* (nouveau), inséré par un amendement II-51 de notre collègue député Marc Laffineur, rapporteur spécial pour les relations avec les collectivités territoriales et pour les avances aux collectivités territoriales, tend à affecter une partie de l'augmentation prévue en 2006 de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) à la dotation d'aménagement de la DGF des communes.

(1) Rappel du droit existant

La DSI a été créée par l'article 94 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dite « loi Defferre ».

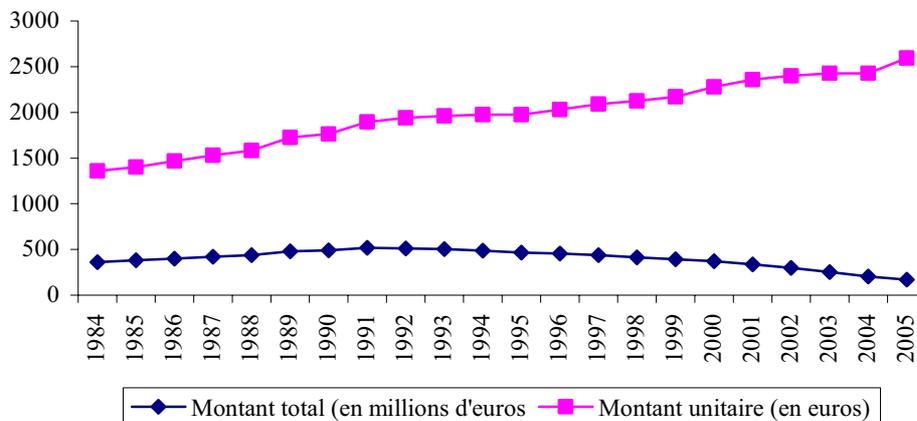
L'article L. 2334-26 du code général des collectivités territoriales prévoit que « **la DSI évolue, chaque année, comme la dotation globale de fonctionnement** ». Cependant, son montant global est en **diminution régulière** depuis 1992. Ainsi, elle est passée de **517,5 millions d'euros** en 1991 à **171 millions d'euros** en 2005. Cette diminution est normale. Elle vient du fait que, selon l'article L. 2334-26 précité, la DSI « *est diminuée chaque année par la loi de finances initiale du montant de la dotation versée au titre du logement des instituteurs dont les emplois sont transformés en emplois de professeurs des écoles* »¹².

Cette diminution du montant global de la DSI s'accompagne d'une **augmentation régulière de son montant unitaire**, c'est-à-dire du montant effectivement perçu par chaque instituteur, comme l'indique le graphique ci-après.

¹² Il est procédé, au plus tard au 31 juillet de l'année suivante, à la régularisation de la diminution réalisée, en fonction de l'effectif réel des personnels sortis du corps des instituteurs et de leurs droits au logement au regard de la DSI.

La dotation spéciale pour le logement des instituteurs : montant total et montant unitaire

(en millions d'euros et en euros)



Source : comité des finances locales, séance du 24 octobre 2006

La DSI est composée de deux parts (article L. 2334-27 du même code) :

- l'une est versée aux communes pour compenser les charges afférentes aux logements effectivement occupés par des instituteurs ;

- l'autre est destinée à verser l'indemnité communale prévue par l'article L. 921-2 du code de l'éducation, c'est-à-dire l'indemnité communale en faveur des instituteurs qui ne bénéficient pas d'un logement.

L'article L. 2334-29 du code général des collectivités territoriales prévoit que les sommes afférentes à la seconde part sont attribuées au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), qui verse, au nom de la commune, l'indemnité communale aux instituteurs ayants droit.

A l'initiative de notre collègue Michel Charasse, l'article 61 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité prévoit l'affectation du reliquat comptable du CNFPT.

(2) La modification proposée par l'article 51 quinquies (nouveau)

La loi de finances initiale pour 2006 a prévu 135,704 millions d'euros au titre de la DSI de 2006. Après la réalisation de divers ajustements, les sommes devant être mises en répartition en 2006 étaient donc de 133,233 millions d'euros. Cela aurait correspondu à un montant unitaire de 2.872 euros, soit une augmentation de **10,76 %** par rapport au montant unitaire de 2005 (2.593 euros).

Lors de sa réunion du 24 octobre 2006, **le comité des finances locales a jugé cette augmentation excessive.** Aussi, le présent article propose de **prélever un montant de 9,32 millions d'euros** sur le montant de la DSI

ouvert au titre de 2006, afin de majorer la dotation d'aménagement de la DGF des communes en 2007.

Les attributions unitaires de DSI augmenteraient alors de seulement **3 %** en 2006.

c) L'article 51 sexies (nouveau) prévoit la présentation d'un rapport sur les perspectives d'évolution du potentiel financier

L'article 51 *sexies* (nouveau), qui résulte d'un amendement II-52, toujours de notre collègue député Marc Laffineur, rapporteur spécial pour les relations avec les collectivités territoriales et pour les avances aux collectivités territoriales, prévoit que le gouvernement présente au Parlement, avant le 30 juin 2007, un rapport sur l'impact qu'auraient sur la DGF des communes les deux mesures suivantes :

- l'intégration des compensations d'exonérations fiscales ;
- l'impact de la non prise en compte de la garantie de la dotation de base ;
- l'impact de l'adoption simultanée des deux mesures.

On rappelle que la notion de potentiel fiscal, jusqu'alors utilisée pour évaluer la « richesse » des communes, et donc pour répartir les trois dotations de péréquation, a été remplacée par la loi de finances initiale pour 2005 par celle de potentiel financier, qui comprend, outre le potentiel fiscal, la dotation forfaitaire (hors sa troisième part, intégrée au potentiel fiscal), et correspond donc davantage à la « richesse » de la commune.

2. Dispositions relatives aux départements

a) L'article 51 ter (nouveau) adapte les règles d'indexation de la dotation forfaitaire du département de Paris

L'article 51 *ter* (nouveau) a été adopté à l'initiative de notre collègue député Marc Laffineur, rapporteur spécial pour les relations avec les collectivités territoriales et pour les avances aux collectivités territoriales, avec l'avis favorable de la commission et du gouvernement.

Cet article est en fait une **conséquence de la réforme de l'indexation de la dotation forfaitaire des départements**, présentée par le rapporteur général de la commission des finances dans son commentaire de **l'article 12** du présent projet de loi de finances.

Actuellement, le 6^{ème} alinéa de l'article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales précise que la dotation forfaitaire du département de Paris progresse à compter de 2005 **suivant le même rythme que la dotation forfaitaire des autres départements**. Cette dotation n'est cependant pas calculée suivant les mêmes critères que dans le cas général. En effet, le département de Paris touchait en 2004 une dotation de 16 millions d'euros. Lui

appliquer les critères de droit commun aurait conduit à lui attribuer une enveloppe de 154 millions d'euros en 2005, soit 70 euros pour chacun des 2,2 millions d'habitants de la capitale¹³.

A l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, le Sénat a donc adopté une modification de l'article 31 du projet de loi de finances pour 2005¹⁴, qui précise que la dotation forfaitaire du département de Paris progresse, **à partir de son niveau de 2004, au même rythme que la dotation forfaitaire des départements.**

L'adoption de l'article 12 du présent projet de loi de finances a cependant conduit à **distinguer, au sein de la dotation forfaitaire des départements, l'évolution de la dotation de base et l'évolution de la dotation de garantie.** Il est donc nécessaire de préciser quel rythme d'évolution va suivre la dotation forfaitaire de Paris.

Le présent article précise donc que la dotation forfaitaire du département de Paris évolue à compter de 2006 selon un taux de progression égal à **la moyenne pondérée des taux d'évolution de la dotation de base et de la dotation de garantie.**

b) L'article 51 quater (nouveau) instaure un taux de progression minimal pour la dotation de fonctionnement minimale des 24 départements « historiques »

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, avec un avis de **sagesse** du gouvernement, et, la commission des finances n'ayant pas eu le temps de l'examiner, un avis **favorable** de notre collègue député Marc Laffineur, rapporteur spécial pour les relations avec les collectivités territoriales, l'Assemblée nationale a adopté un article 51 *quater* (nouveau) qui instaure un taux de progression garanti pour la dotation de fonctionnement minimale (DFM) des départements.

Cet article fait suite aux propositions d'un groupe d'étude du comité des finances locales, présidé par notre collègue Pierre Jarlier, qui a été constitué suite à la réunion du 7 février 2006 afin d'étudier **les conditions de mise en oeuvre de la péréquation départementale.** Le groupe a présenté un rapport d'étape à la séance du 5 juillet 2006, qui dresse notamment le bilan de la mise en oeuvre du rattrapage de dotation par habitant des 40 départements nouvellement éligibles à la DFM par rapport aux 24 départements anciennement éligibles.

Il convient en effet de rappeler que l'un des objectifs de la réforme, adoptée dans le cadre de **l'article 49 de la loi de finances pour 2005**, était d'organiser, de manière progressive, le rattrapage des dotations par habitant des 40 départements nouvellement éligibles à la DFM par rapport aux 24 départements anciennement éligibles. Ainsi, la DFM perçue par un

¹³ A l'opposé, il convient de rappeler que la commune de Paris perçoit une DGF élevée.

¹⁴ Devenu article 49 dans le texte de la loi de finances pour 2005.

département ne peut **pas baisser d'une année sur l'autre, ni être supérieure à 130 % du montant perçu l'année précédente.**

Le groupe de travail a ainsi constaté que les montants de DFM les plus importants perçus par habitant en 2006 étaient enregistrés par le département de la Lozère (179 euros par habitant), la Creuse (106,26 euros par habitant) et le Cantal (75,11 euros par habitant), les plus faibles étant perçus par le département du Loiret (13,18 euros par habitant), le Morbihan (13,91 euros par habitant) et l'Indre-et-Loire (14,28 euros par habitant). **Il apparaît donc que les montants les plus élevés par habitant restent perçus par les 24 départements éligibles avant 2005.**

Le groupe de travail a complété cette analyse par celle des progressions relatives de DFM depuis 2004, qui s'avèrent plus élevées pour les départements **nouvellement éligibles**, par rapport aux départements éligibles avant 2005. Ces progressions comparées traduisent la **diminution de l'écart relatif de dotation avec les 24 départements qui étaient précédemment éligibles à la DFM**. En 2006, ils perçoivent ainsi des attributions **2,77 fois inférieures à celle des 24 autres départements en 2006, contre un rapport de 1 à 3,59 en 2004.**

Ainsi, même s'il n'y a pas de rattrapage en valeur absolue, le fait que la variation relative des 24 départements éligibles à la DFM soit apparue inférieure à celle des 40 nouveaux départements a suscité une certaine incompréhension. A titre d'exemple, la Lozère n'a progressé que de 13,53 % en 2 ans, alors que la DFM du Jura a augmenté de 69 %.

Le groupe de travail a réalisé de nombreuses simulations, qui ont débouché sur les résultats suivants :

- le rattrapage des 40 départements éligibles à partir de 2005 se concentre sur le **début** de la période ;

- le nombre d'anciens départements éligibles bénéficiant de la garantie **diminue au cours de la période**, ce qui signifie qu'à compter de 2008-2009, les 24 départements éligibles avant 2005 connaîtront des taux de croissance équivalents aux 40 départements nouvellement éligibles, d'environ 16 % pour les 2 catégories de départements. Seules joueront alors les valeurs de chaque département pour les critères de répartition de la DFM (potentiel financier, potentiel financier superficielle et longueur de voirie).

Il est donc apparu au groupe de travail pertinent de proposer une progression **minimale** de la DFM des départements, **progression égale à celle de la DGF, et ce pour la seule année 2007.**

En pratique, les départements anciennement éligibles à la DFM bénéficieront de cette garantie. Deux remarques doivent être faites :

- cette garantie, applicable en 2007, aura pour seul impact de **lisser les effets de la réforme de la DFM**, et ce en améliorant, d'une part, le taux de

progression des « anciens DFM » qui en bénéficieront, d'autre part, en limitant la progression des 40 « nouveaux DFM » ;

- une fois achevée la période de transition, la progression de la DFM des départements nouvellement et anciennement éligible devrait converger, aux alentours de **16 % par an**.

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

I. UN TAUX DE RÉPONSES OPTIMAL

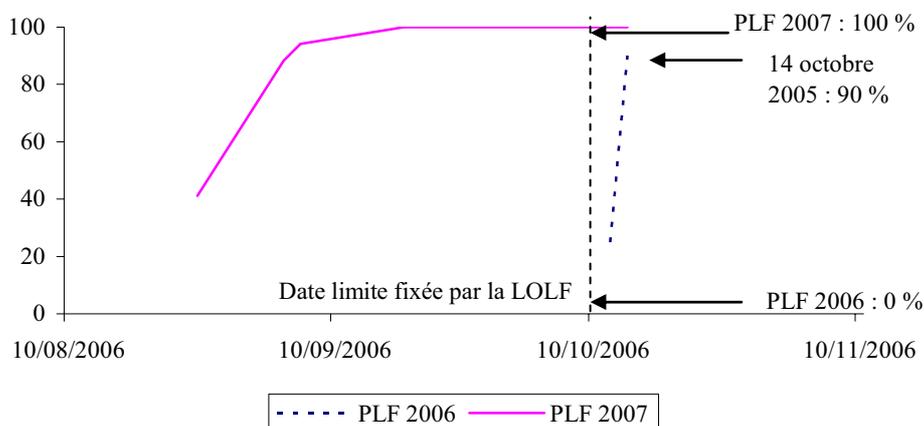
Les dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoient que le gouvernement répond aux questionnaires budgétaires des commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat, au plus tard, le 10 octobre.

Votre rapporteur spécial a eu communication de **l'ensemble** des réponses dès le **18 septembre 2006**.

Il convient de se féliciter de **cet excellent taux de réponses**, qui contraste avec la grave « contre-performance » de l'année dernière, comme l'indique le graphique ci-après.

Le taux de réponse au questionnaire : comparaison avec l'année dernière

(en %)



Source : commission des finances

On précise que le questionnaire comportait 17 questions, contre 20 questions dans le cas du projet de loi de finances pour 2006.

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. Votre rapporteur spécial se félicite du fait que, comme il l'a suggéré dans le cadre de son questionnaire budgétaire pour 2007, **le présent projet de loi de finances propose de clarifier l'intitulé du programme 832**. En effet, l'intitulé actuel, « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer », pourrait laisser croire que ce programme ne concerne que l'outre-mer. Il est désormais prévu de l'intituler « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie ».

2. 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 »

3. Le compte de concours financiers est **en excédent d'environ 500 millions d'euros par an en moyenne depuis 1996**. Le gouvernement explique chaque année qu'il s'agit d'une situation temporaire, les lois de finances initiales prévoyant un excédent de l'ordre de 50 millions d'euros par an en moyenne. Si cette situation perdurait, il pourrait être nécessaire d'effectuer un **réexamen global** des relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités territoriales.

4. Il convient de prendre rapidement, dans le cas du programme 833, le **décret en Conseil d'Etat** exigé par l'article 24 de la LOLF. On rappelle que, selon cet article, il n'est possible de déroger à la règle selon laquelle les prêts et avances sont assortis d'un taux d'intérêt que par décret en Conseil d'Etat.

5. **L'intitulé de l'objectif 2 du programme 833 pourrait être clarifié**. En effet, cet objectif consiste à « mettre les avances à disposition des départements mensuellement », alors que l'objectif 1 consiste à « mettre les avances à disposition des collectivités territoriales à une date certaine ». Le commentaire de l'objectif 2 indique qu'il concerne exclusivement les avances de TIPP relatives à la compensation des transferts du RMI, ce qui n'apparaît pas dans son intitulé et le rend difficilement compréhensible.

6. La distinction, parmi les recettes du programme 833, des **sommes en provenance du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »**, apporterait une utile clarification.

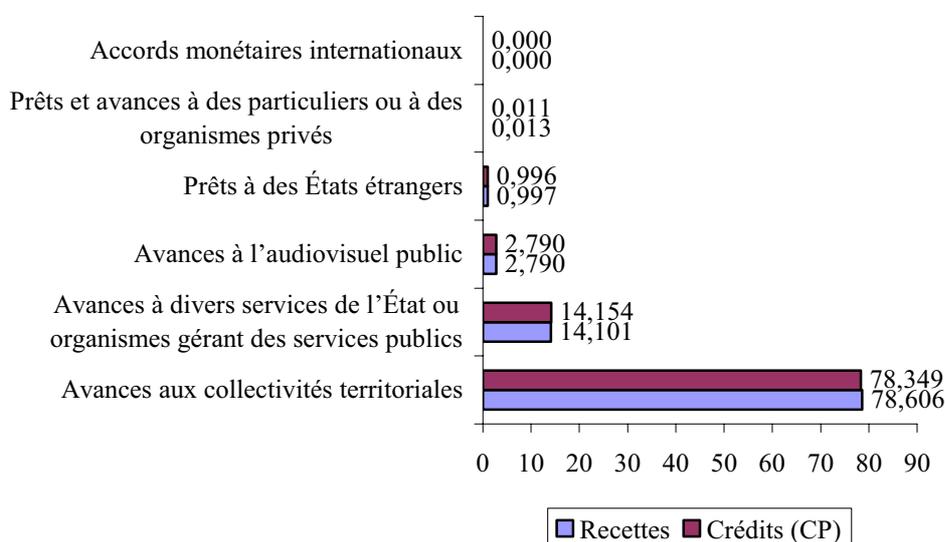
III. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS, DOTÉ DE PRÈS DE 80 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS

Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (ACT) est **le compte spécial et la mission dont les crédits, de près 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 recettes des comptes de concours financiers (2007)

(en milliards d'euros)



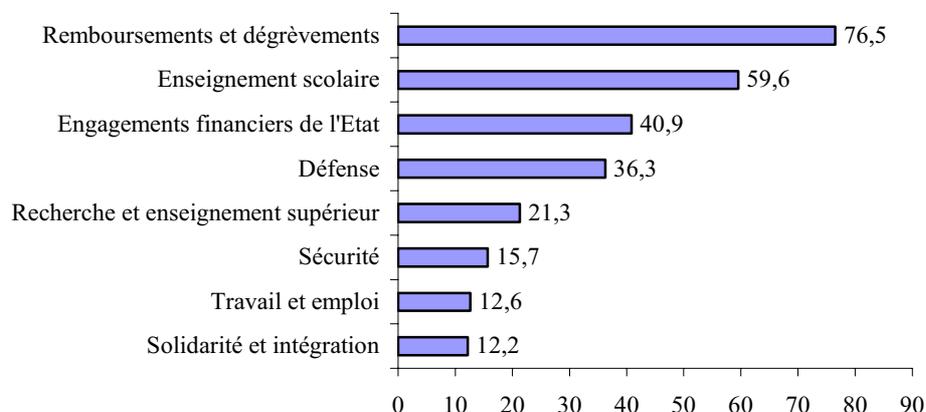
Source : présent projet de loi de finances

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 47 milliards d'euros, et, pour les comptes de commerce, le compte « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat », doté de 44 milliards d'euros.

On rappelle que les principales missions du budget général en termes financiers sont la mission « Enseignement scolaire », dotée de 60 milliards d'euros, et la mission « Remboursements et dégrèvements », dotée de 77 milliards d'euros.

Les huit missions du budget général dotées de plus de 12 milliards d'euros (2007)

(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 nouveau 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 particuliers¹⁵, 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.

¹⁵ 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	2006			2007		
	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
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	
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		-	0,8	
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		-	-	
04 Avances à la Nouvelle-Calédonie (fiscalité nickel) (5)	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
01 Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes	-	75.050,0			73.400,0	
02 Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (nouveau)	-	-			4.941,8	

(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 présent projet de loi de finances.

(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.

Source : présent projet de loi 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

1. Des avances à des collectivités en difficulté

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.

a) 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 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.

b) 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 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 locales 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.

c) 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 ?

(1) 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.

(2) 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 par votre rapporteur spécial, le gouvernement indique : « ***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*** ».

Votre rapporteur spécial considère que le statut de cette créance doit être rapidement clarifié.

Les 289,5 millions d'euros dus par la Nouvelle-Calédonie : extrait du PAP pour 2007

« En 1975, la Nouvelle-Calédonie a institué, à la demande de l'Etat, un impôt sur les bénéfiques industriels et commerciaux des entreprises exerçant leurs activités dans la métallurgie du nickel, qui s'est substitué à un ensemble de droits indirects. En contrepartie de cet effort de modernisation fiscale, l'Etat s'était engagé à garantir la Nouvelle-Calédonie, jusqu'en 1982, contre tout risque de diminution de ses recettes budgétaires liée à la mise en oeuvre de cette réforme fiscale, cette garantie prenant la forme d'avances du Trésor.

« Tel a été l'objet du protocole signé le 22 juillet 1975 entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie. La crise du nickel et les difficultés consécutives de la société Le Nickel (SLN) ont entraîné un alourdissement progressif des avances de l'Etat jusqu'au terme du protocole, qui a été repoussé à 1983.

« Un nouveau protocole entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie, signé le 29 juin 1984 pour une durée de dix ans, avait pour objet de réduire progressivement l'effort de l'Etat et d'inciter la Nouvelle-Calédonie à diversifier ses ressources budgétaires.

« Le nouveau dispositif mis en place pour dix ans a introduit un coefficient de dégressivité qui s'appliquait au volume réel d'exportations de nickel de la SLN et non plus au volume forfaitaire retenu antérieurement. Il prévoyait en outre qu'à l'expiration du protocole, en 1994, un dispositif de remboursement des avances non apurées serait mis en place.

« Depuis 1990, la Nouvelle-Calédonie est débitrice d'une somme de 289,65 millions €. »

Source : présent projet de loi de finances

2. Une modification bienvenue de l'intitulé du programme 832, conformément à une suggestion de votre rapporteur spécial

L'intitulé du programme 832, tel qu'il figurait dans la loi de finances initiale pour 2006, était **difficilement compréhensible**.

En effet, celui-ci, « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer », suggérait que ce programme ne concernait que l'outre-mer.

C'est pourquoi, dans son questionnaire budgétaire relatif au présent projet de loi de finances, **votre rapporteur spécial proposait de retenir une rédaction plus claire**, par exemple « Avances à certaines collectivités connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter ». Dans sa réponse, **le gouvernement se déclarait favorable** à un tel changement d'intitulé.

La réponse du gouvernement à la question posée par votre rapporteur spécial

« (1) L'intitulé du programme 832 suggère qu'il ne concerne que l'outre-mer. Ne serait-il pas préférable de retenir une rédaction plus claire, par exemple « avances à certaines collectivités connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter » ?

« Réponse :

« En effet, la rédaction de l'intitulé du programme 832 est peu claire, et laisse penser qu'il ne concerne que l'outre-mer.

« Il serait donc préférable de changer son intitulé. Nous pourrions l'appeler "avances aux communes et établissements publics connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter".

« Ainsi, nous pourrions à la fois clarifier le fait qu'il s'agit de la métropole et de l'outre-mer, mais aussi préciser le type de collectivités pouvant bénéficier de ces avances. »

Source : questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial au gouvernement, en vue du présent projet de loi de finances

Le présent projet de loi de finances met d'ores et déjà en oeuvre cette préconisation de clarification. Ainsi, le programme 832 est désormais renommé « **Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie** ». Cette dénomination, bien que différente de celle proposée par votre rapporteur spécial, est **parfaitement claire**. Aussi votre rapporteur spécial vous propose-t-il de la maintenir inchangée.

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 **près 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 :

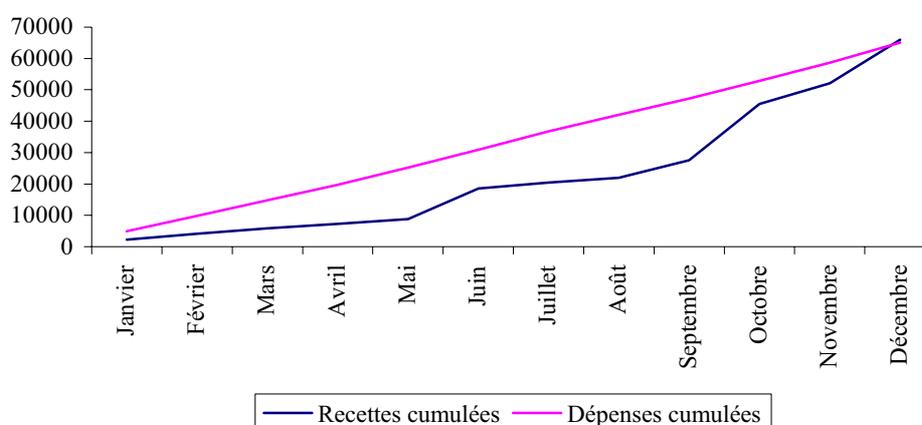
- que seuls sont concernés les impôts perçus **par voie de rôle**¹⁶ ;

¹⁶ Comme cela est indiqué ci-après, il existe depuis 2006 une exception dans le cas de la TIPP attribuée aux départements.

- que le montant concerné est celui **prévu** par le budget de l'année en cours de la collectivité.

Ainsi, alors que les dépenses cumulées du compte augmentent de manière linéaire, celui-ci ne perçoit de recettes que lors du recouvrement des impôts, soit essentiellement en juin, octobre et décembre, comme l'indique le graphique ci-après.

Les recettes cumulées et les dépenses cumulées du programme 833 (2005) (1)
(en millions d'euros)



(1) Alors compte 903-54.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Il est à noter que **les recettes du compte comprennent les dégrèvements et admissions en non-valeur**, dont le coût est pris en charge par l'Etat sur le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » de la mission « Remboursements et dégrèvements », dont le rapporteur spécial est notre collègue Marie-France Beaufile. **La distinction, parmi les recettes du programme 833, des sommes en provenance du programme 201 précité, apporterait une utile clarification.**

Les recettes fiscales des collectivités territoriales **ne transitant pas** par ce compte de concours financiers ont été de **22,6 milliards d'euros en 2005**. Ces recettes fiscales ont concerné essentiellement :

- les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), pour 8,3 milliards d'euros¹⁷ ;

¹⁷ Dont 6,4 milliards d'euros au titre de la « taxe départementale de publicité foncière et droit départemental d'enregistrement », le solde étant constitué de « taxes additionnelles aux droits de mutation, d'enregistrement ou de publicité foncière ».

- la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), pour 5,7 milliards d'euros ;

- les « taxes liées aux véhicules », pour 2,7 milliards d'euros, ce qui correspondait en particulier à la taxe sur les conventions d'assurances (TSCA).

A la suite d'une demande de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2006 prévoit que **désormais, la compensation la compensation aux départements, par une fraction de la TIPP, du transfert du RMI, se fait par l'intermédiaire du présent compte de concours financiers.** La situation antérieure se caractérisait en effet par **une certaine irrégularité des recettes de TIPP versées aux départements.**

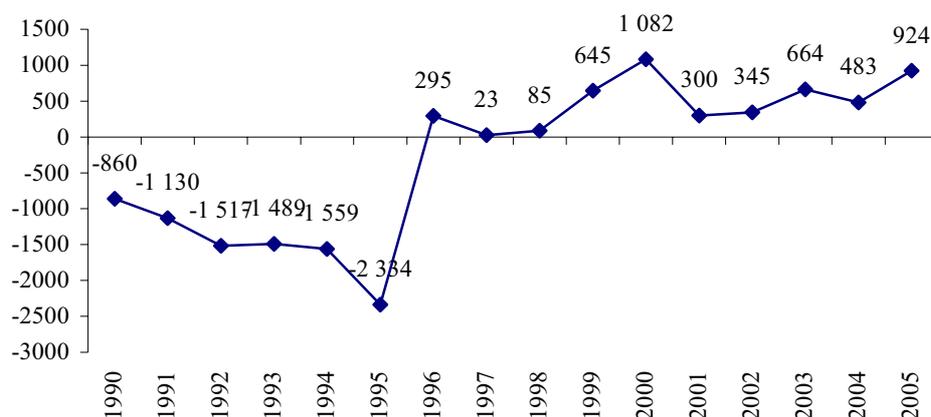
Votre rapporteur spécial se félicite de ce que la TIPP destinée à compenser le transfert du RMI aux départements transite désormais par le présent compte de concours financiers.

2. Un compte de concours financiers normalement déficitaire, mais excédentaire depuis 1996 en raison notamment de l'amélioration du taux de recouvrement

Le compte d'avances aux collectivités locales est excédentaire d'environ 500 millions d'euros par an en moyenne depuis 1996, comme l'indique le tableau ci-après.

Le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales

(en millions d'euros)



Source : réponse au questionnaire budgétaire

Cette situation est paradoxale, comme le gouvernement l'a indiqué à votre commission des finances dans un document transmis à l'occasion du

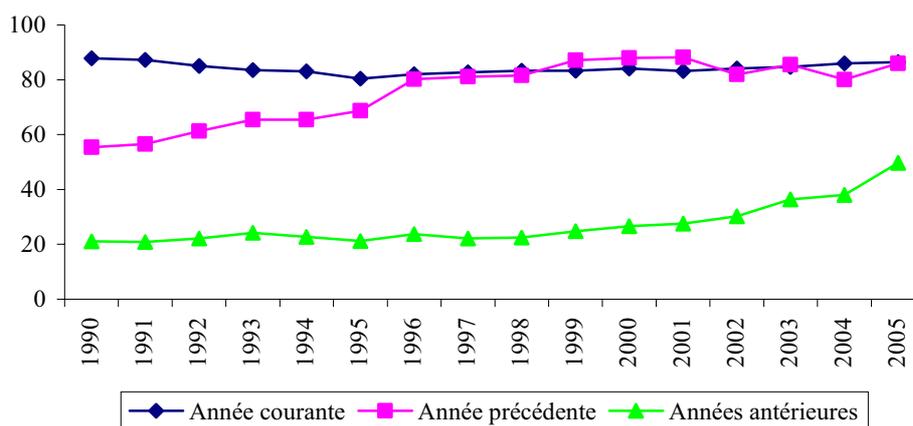
débat d'orientation budgétaire pour 2007. « *Le compte d'avances aux collectivités locales a vocation à être, sur longue période, en déséquilibre structurel car ses dépenses sont calées sur les émissions et ses recettes sur les recouvrements – nécessairement inférieurs aux émissions. Sauf exceptions, le compte a ainsi connu en permanence un solde négatif jusqu'en 1995. A l'inverse, il peut également, transitoirement se trouver en excédent car, face aux émissions de l'année courante, les recettes proviennent des émissions de l'année courante mais aussi des années antérieures* ».

Ainsi, **l'excédent observé depuis 1996 s'explique, selon le gouvernement, par une succession de facteurs conjoncturels.** Selon le gouvernement, « *deux facteurs d'explication peuvent ainsi être avancés pour expliquer l'existence d'un solde positif : 1) une hausse des taux de recouvrement sur les émissions de l'année en cours ou des exercices précédents ; 2) une réforme/modification des impôts locaux* ».

L'amélioration du taux de recouvrement a été considérable ces dernières années. Ainsi, on observe que si le taux de recouvrement des impôts de l'année en cours est de plus de 80 % par an depuis 1990, celui des impôts de l'année précédente est passé de 55 % à environ 80 % entre 1990 et 1996, après quoi celui des impôts des années antérieures, jusqu'alors de l'ordre de 20 %, a considérablement augmenté, pour atteindre 35 % en moyenne depuis 2000.

Taux de recouvrement et d'apurement

(en %)



Source : réponse au questionnaire budgétaire

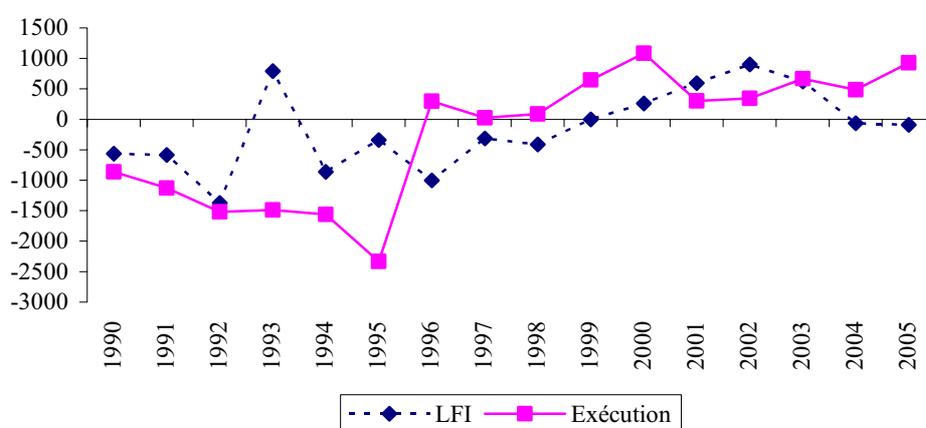
Si cette situation perdurait, il pourrait être nécessaire d'effectuer un réexamen global des relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités territoriales.

3. Un excédent supérieur aux prévisions de 450 millions d'euros en moyenne depuis 10 ans

En moyenne depuis 1996, le solde a été supérieur d'environ 450 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances, qui prévoient un solde excédentaire de seulement 50 millions d'euros en moyenne.

Le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales : prévision et exécution

(en millions d'euros)

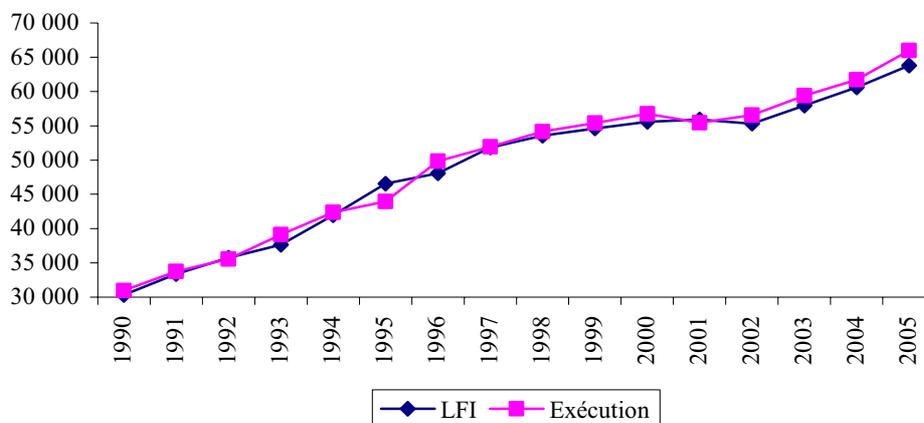


Source : réponse au questionnaire budgétaire

Cette sous-estimation de l'excédent de l'année à venir provient tout d'abord d'une **sous-estimation systématique des recettes depuis 1996**, comme le montre le graphique ci-après. Ainsi, depuis 1996, les recettes ont été supérieures en moyenne de **1 milliard d'euros** aux prévisions.

Les recettes du compte d'avances aux collectivités territoriales : prévision et exécution

(en millions d'euros)

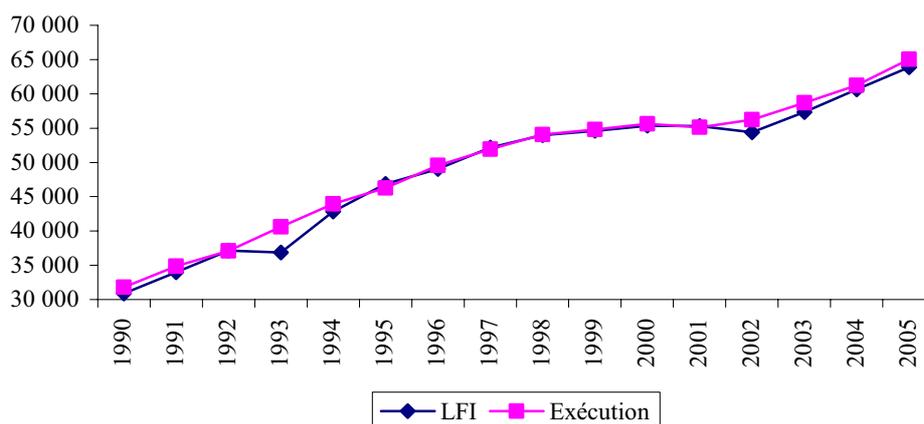


Source : réponse au questionnaire budgétaire

Comme le montre le graphique ci-après, si le gouvernement prévoit généralement bien les dépenses, depuis 2002 il les sous-estime de 1,2 milliard d'euros en moyenne (ce qui correspond, depuis 1996, à une sous-estimation de **550 millions d'euros** en moyenne).

Les dépenses du compte d'avances aux collectivités territoriales : prévision et exécution

(en millions d'euros)



Source : réponse au questionnaire budgétaire

Si l'on soustrait ces deux phénomènes – une sous-évaluation des recettes de 1 milliard d'euros, une sous-estimation des dépenses de 550 millions d'euros –, on arrive bien à la sous-évaluation de l'excédent constatée en moyenne depuis 1996, de 450 millions d'euros.

La prévision du solde du compte d'avances aux collectivités territoriales, en particulier en ce qui concerne ces recettes, semble donc se heurter à un biais systématique, qui conduit à minorer l'excédent de 450 millions d'euros par an en moyenne, essentiellement à cause d'une sous-estimation des recettes, observée chaque année depuis 1996.

4. Un compte spécial actuellement contraire à la LOLF, faute de décret prévoyant que ses avances ne sont pas assorties d'un taux d'intérêt

L'article 24 de la LOLF prévoit que *« les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un **taux d'intérêt** qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. **Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat** ».*

Interrogé par votre rapporteur spécial au sujet de l'existence d'un tel décret en Conseil d'Etat, le gouvernement a donné la réponse suivante :

« Les avances versées par l'Etat aux collectivités locales et organismes bénéficiaires dans le cadre du programme 833 sont effectivement concernées par l'article 24 de la LOLF.

« Un projet de décret en Conseil d'Etat disposant que ces avances ne sont pas assorties d'un taux d'intérêt est en cours de rédaction ».

Votre rapporteur spécial juge indispensable que le présent compte de concours financiers soit rapidement mis en conformité avec l'article 24 de la LOLF.

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).

La justification du gouvernement à l'absence d'objectif et d'indicateur pour le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie »¹⁸

« Le programme « avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer »¹⁹ n'a ni objectif ni indicateur, car aucun indicateur n'a semblé pertinent et susceptible d'apporter une information utile à la représentation nationale. L'objectif de ce programme est en effet de pouvoir aider rapidement et ponctuellement des collectivités connaissant des difficultés financières, liées à des problèmes de trésorerie, aux délais nécessaires à la réalisation d'un emprunt ou, pour les collectivités d'outre-mer, à des retards dans la perception des impôts. Il s'agit d'une facilité de financement ouverte au profit des collectivités locales et dont le degré d'utilisation n'est guère contrôlé par l'Etat. Pour les actions 1, 2 et 3, un indicateur sur le nombre de collectivités aidées ou le montant prêté mettrait en évidence les difficultés des collectivités sans permettre d'évaluer la gestion du programme. En outre, il ne serait pas possible de fixer une cible à ces indicateurs : un nombre élevé pourrait signifier que l'Etat espère que les communes connaissent des difficultés, un nombre faible voir nul indiquerait que l'Etat souhaite limiter les aides.

« Pour l'action 4, le seul indicateur serait le rythme de remboursement de l'avance par la Nouvelle-Calédonie. Or, le contexte politique et économique local n'a pas permis jusqu'à présent d'aboutir à la mise en place d'un échéancier. »

Source : réponse au questionnaire budgétaire

B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME 833

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

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

- le pourcentage des opérations de versement réalisé par le comptable à la date prévue, qui doit atteindre 100 % en 2007 ;
- l'écart entre le montant des avances versées par l'Etat aux collectivités et le montant des émissions sur rôles, qui doit demeurer nul ;
- le pourcentage des trop-perçus constatés au cours de l'année *n-1* et apurés au 31 décembre de l'année *n*, qui doit atteindre 80 % en 2006 et 100 % en 2007.

Les objectifs et indicateurs du programme 833 sont indiqués par le tableau ci-après.

L'intitulé de l'objectif 2 pourrait être clarifié. En effet, cet objectif consiste à « mettre les avances à disposition des **départements**

¹⁸ Intitulé proposé par le présent projet de loi de finances pour le programme 832.

¹⁹ Intitulé actuel du programme 832.

mensuellement », alors que l'objectif 1 consiste à « mettre les avances à disposition des **collectivités territoriales** à une **date certaine** ». Le commentaire de l'objectif 2 indique qu'il concerne exclusivement les **avances de TIPP relatives à la compensation des transferts du RMI**, ce qui **n'apparaît pas dans son intitulé** et le rend **difficilement compréhensible**.

La compensation des transferts du RMI aux départements n'étant effectuée par le présent compte de concours financiers que depuis la loi de finances initiale pour 2006, l'indicateur 2.1 était absent du PAP pour 2006.

**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
LFI 2006	PLF 2007	LFI 2006	PLF 2007				
Objectif n° 1 (du point de vue de l'usager) : Mettre les avances à disposition des collectivités locales à une date certaine.	Objectif n° 1 : Mettre les avances à disposition des collectivités territoriales à une date certaine (du point de vue de l'usager)	Indicateur n° 1 : Pourcentage des opérations de versement réalisées par le comptable à la date prévue	Indicateur 1.1 : Pourcentage des opérations de versement réalisées par le comptable à la date prévue	-	-	(90)	(100)
-	Objectif n° 2 : Mettre les avances à disposition des départements mensuellement (du point de vue de l'usager) (nouveau) ²⁰	-	Indicateur 2.1 : Pourcentage des opérations de versement réalisées par le comptable à la date prévue	-	-	(100)	(100)
Objectif n° 2 (du point de vue de l'usager) : Assurer aux collectivités une recette certaine correspondant à la totalité des taxes et impositions directes locales émises au titre d'une année donnée.	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 (du point de vue de l'usager)	Indicateur n° 1 : Différentiel entre les avances versées par l'Etat aux collectivités et les rôles émis	Indicateur 3.1 : Ecart entre le montant des avances versées par l'Etat aux collectivités et le montant des émissions sur rôles	0	(0)	(0)	(0)
Objectif n° 3 (du point de vue du contribuable) : Réduire le délai de remboursement par les collectivités des sommes versées à tort par l'Etat.	Objectif n° 4 : Réduire le délai de remboursement par les collectivités des sommes versées à tort par l'Etat (du point de vue du contribuable)	Indicateur n° 1 : Pourcentage des trop-perçus constatés au cours de l'année n-1 et apurés au 31 décembre de l'année n	Indicateur 4.1 : Pourcentage des trop-perçus constatés au cours de l'année n-1 et apurés au 31 décembre de l'année n	-	-	(80)	(100)
				-	-	(80)	(100)

Les chiffres indiqués entre parenthèse sont des prévisions.

Sources : projet de loi de finances pour 2006, présent projet de loi de finances

²⁰ Objectif concernant les avances de TIPP aux départements, dans le cadre de la compensation du transfert du RMI.

2. 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, nos collègues Bernard Angels et Marie-France Beaufils.

V. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **sans modification** les dispositions relatives au présent compte de concours financiers.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 25 octobre 2006 sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a **examiné le rapport spécial de M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, sur la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** » et le compte de concours financiers « **Avances aux collectivités territoriales** ».

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a rappelé que, dans le cas de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », l'Etat n'avait aucun pouvoir de décision pour 80 % des crédits. Il a considéré qu'en conséquence, la LOLF présentait en l'espèce moins d'intérêt que pour la plupart des autres missions. Il a néanmoins estimé que les collectivités territoriales pourraient davantage recourir à la « logique LOLF », dans le cas de leurs propres budgets. Il s'est félicité de la reconduction, pour une année supplémentaire, du « contrat de croissance et de solidarité ».

Il a estimé que les débats relatifs aux finances locales ne se concentreraient probablement pas, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2007, sur les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. Il a jugé qu'un premier sujet de débat serait vraisemblablement la récente réforme de la taxe professionnelle, réalisée par l'article 85 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances initiale pour 2006, qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 2007. Il a souligné que cette réforme avait été conçue non pour accroître les recettes des collectivités territoriales, mais pour réduire l'imposition des entreprises. Il a considéré qu'elle présentait une excessive complexité. Il a rappelé que si l'article 79 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 prévoyait qu'en 2007, le vote des budgets primitifs des collectivités territoriales devait intervenir au plus tard le 15 avril, et non le 31 mars, cette disposition aurait une faible portée pratique, alors que le premier tour de la prochaine élection présidentielle était prévu pour le dimanche 22 avril 2007. Il a souligné que de nombreux élus et associations d'élus avaient demandé un report de la réforme de la taxe professionnelle. Il a néanmoins estimé qu'un tel report était « probablement impossible ». Il a rappelé que, lors de sa réunion tenue la veille, le mardi 24 octobre 2006, au Sénat, le comité des finances locales, afin d'exprimer ses inquiétudes au sujet de la réforme de la taxe professionnelle, avait donné un avis défavorable à un projet de décret, pourtant favorable aux collectivités territoriales, relatif à la répartition, entre l'Etat et les collectivités territoriales, du coût du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a estimé qu'un second sujet de débat lors de la prochaine discussion budgétaire serait probablement la

question de la compensation aux collectivités territoriales, et en particulier aux départements, des compétences qui leur avaient été transférées ces dernières années. Il a jugé, pour le déplorer, que l'on évoquerait probablement peu l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA), transférée aux départements par la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie. Cela constituait pourtant, à ses yeux, le sujet essentiel pour les départements. Il a considéré que les difficultés posées par le financement du revenu minimum d'insertion (RMI) par les départements, auxquels il avait été transféré par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, venaient du fait que ceux-ci ne disposaient d'aucun pouvoir de gestion en la matière. Il a estimé que, si l'on voulait éviter un « affrontement total » entre l'Etat et les départements, il était nécessaire de ne pas appréhender la question des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales de manière globale, mais de distinguer selon la catégorie de collectivités, les départements étant selon lui dans une situation beaucoup plus difficile que les communes ou les régions. Il a néanmoins considéré que les régions devaient faire face à des besoins croissants en matière de transport ferroviaire régional de voyageurs, dont la compétence leur avait été transférée le 1er janvier 2002, en application de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

M. Auguste Cazalet a considéré que cette compétence amenait les régions à faire circuler des trains ayant un faible taux de remplissage.

M. Jean Arthuis, président, a jugé que les régions étaient d'autant plus enclines à développer le transport régional de voyageurs qu'il s'agissait d'une action « visible », les conseils régionaux apposant volontiers leur logo sur les trains express régionaux.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a alors présenté ses principales observations relatives à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et à la mission hors budget « Avances aux collectivités territoriales », dont il est le rapporteur spécial. Concernant la première mission, il a souligné que si les prélèvements sur les recettes de l'Etat présentés en annexe à son projet annuel de performances étaient de 49,4 milliards d'euros, ses crédits s'élevaient à seulement 3,1 milliards d'euros. Il a expliqué que ce paradoxe venait du fait que les dotations aux collectivités territoriales correspondant à des crédits de l'Etat étaient peu nombreuses. Il s'agissait de la dotation globale d'équipement (DGE), de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), et de la dotation générale de décentralisation (DGD). Il a indiqué qu'il concentrerait ses propos sur l'efficacité de l'administration dans la gestion de ses crédits, comme la LOLF y invitait.

Examinant les « échecs » et les « réussites » de la gestion 2005, en fonction des prévisions que faisait la loi de finances initiale pour 2006, il a considéré que les principaux « échecs » en 2005 concernaient, tout d'abord, la DDR et la DGE des départements, dont les investissements qu'elles servaient à financer auraient dû croître à la même vitesse que ceux de l'ensemble des administrations publiques, alors qu'ils avaient augmenté à un taux nettement inférieur ; et, ensuite, le délai de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la direction générale des collectivités locales (DGCL), de 9,6 mois, contre une prévision de 6 mois, ce dernier objectif ayant, en conséquence, été repoussé à l'année 2006. Il a indiqué, qu'en revanche, certains indicateurs avaient été en 2005 nettement meilleurs que les prévisions : le taux de progression des investissements financés par la DGE des communes, et les indicateurs relatifs à l'efficacité de la DGCL pour le calcul des attributions de dotations, évaluée par le montant moyen, le volume et le nombre des rectifications.

Dans le cas de l'année 2007, il s'est interrogé sur les prévisions relatives à certains indicateurs. Il a souligné que l'une des principales évolutions prévues entre 2006 et 2007 concernait le pourcentage des projets financés par la DGE des communes ou la DDR bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %, ce taux devant passer de 40 % en 2006 à 65 % en 2007. Ce changement de pratique tendant à améliorer l'« effet de levier » des dotations concernées, il s'est étonné de ce que le présent projet de loi de finances prévoie également que les investissements suscités par la DGE et la DDR, censés augmenter en 2006 à un taux supérieur de 0,2 point à celui des investissements de l'ensemble des administrations publiques, voient ceux-ci croître en 2007 au même taux que celui des investissements de l'ensemble des administrations publiques. Il a, par ailleurs, exprimé sa perplexité quant au fait que le projet annuel de performances prévoie pour 2007 une augmentation du nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs, qui devait passer de 100 à 110, et un quasi-doublement du nombre de visites des sites intranet et internet de la DGCL, qui devait passer de 1,075 million à 2 millions.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a maintenu le jugement qu'il avait exprimé à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2006, selon lequel il était souhaitable de supprimer l'indicateur relatif à la DGE des départements. Il a, en effet, considéré que, l'administration ayant compétence liée pour l'attribution de cette dotation, la mesure de son « effet de levier » ne dépendait pas de l'action du responsable du programme. Il a indiqué que le gouvernement avait confirmé, dans une réponse à son questionnaire budgétaire, que la fongibilité asymétrique des crédits ne devait pas avoir pour effet de permettre aux préfets de décider arbitrairement de la répartition des crédits entre la DGE des communes et la DDR, dont les règles d'évolution étaient fixées par la loi, mais seulement d'abonder des crédits qui, autrement, ne seraient pas consommés. Il a indiqué que le gouvernement, en réponse au questionnaire budgétaire, proposait de

mettre en place, dans le cas de la part de la DDR servant à financer les services publics en zone rurale, un indicateur spécifique, comme il l'avait suggéré.

Dans le cas de la mission hors budget « Avances aux collectivités territoriales », il a considéré que le principal enjeu du programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie » – dont l'intitulé, ainsi qu'il en avait exprimé le souhait, avait été modifié –, était la créance de 289,65 millions d'euros que l'Etat détenait envers la Nouvelle-Calédonie. Il a estimé que le statut de cette créance devait être rapidement clarifié. Il a jugé que le principal enjeu de la mission hors budget concernait le programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes », dont le solde avait été excédentaire chaque année depuis 1996, de près de 500 millions d'euros en moyenne, alors que, selon le gouvernement, sa vocation était d'être structurellement en déficit. Il a donc proposé que la commission approfondisse cette question en 2007.

Un débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a pris note du souhait du rapporteur spécial que la question des relations financières de l'Etat avec les départements soit distinguée de celle de ses relations avec les autres collectivités territoriales. Il a estimé que, le projet de loi de finances pour 2007 comprenant un faible nombre d'articles relatifs aux finances locales, le prochain débat sur les recettes des collectivités territoriales pourrait se concentrer sur la question des relations financières entre l'Etat et les départements. Il a, en outre, jugé nécessaire que la commission puisse déterminer les causes structurelles de l'excédent du programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes ».

M. Yves Fréville a exprimé son accord sur la volonté, exprimée par le rapporteur spécial, de distinguer la question des relations financières de l'Etat avec les départements, de celle de ses relations avec les autres collectivités territoriales. Il a néanmoins souligné que les dépenses des collectivités territoriales avaient augmenté en moyenne de 5,4 % par an en valeur depuis 2000, et considéré que cette évolution ne pouvait s'expliquer par les récents transferts de compétences. Il a souligné que le présent projet de loi de finances prévoyait qu'en 2007 la dotation globale de fonctionnement (DGF) et les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux augmenteraient de respectivement 957 millions d'euros et 598 millions d'euros, de sorte qu'au total, ces derniers correspondraient à près de 40 % de l'augmentation des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Il a considéré que ce partage n'était pas optimal, dans la mesure où il favorisait les collectivités territoriales ayant des taux d'imposition élevés. Il a souligné que les recettes du programme 833 précité, « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes », comprenaient des crédits en provenance du programme 201

« Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », de la mission « Remboursements et dégrèvements », évalués à 14,1 milliards d'euros pour 2007. Il s'est interrogé sur la possibilité de distinguer ce montant des autres recettes du programme 833, dans le projet annuel de performances du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

M. Henri de Raincourt a approuvé l'idée, exposée par le rapporteur spécial, selon laquelle il était nécessaire de distinguer les relations financières de l'Etat avec les départements de ses relations avec les autres collectivités territoriales. Il a considéré, comme le rapporteur spécial, que le véritable enjeu pour les départements était celui de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA), dont le nombre d'allocataires ne pouvait que croître durablement, pour des raisons démographiques, alors que tel n'était pas le cas de celui des allocataires du RMI ou de la prestation de compensation du handicap (PCH). Il a regretté que les collectivités territoriales ne disposent pas, d'ores et déjà, des informations que la récente réforme de la taxe professionnelle rendait nécessaires pour l'élaboration des budgets locaux relatifs à l'année 2007.

M. Eric Doligé a déploré que le projet annuel de performances de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne comprenne pas de données concernant la compensation des charges transférées. Il a jugé que les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), très dynamiques, étaient « l'arbre qui cache la forêt ».

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a estimé que M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, attachait une importance excessive au dynamisme des DMTO.

M. Michel Moreigne, après avoir approuvé les analyses présentées par le rapporteur spécial, ainsi que par MM. Henri de Raincourt et Eric Doligé, a souligné les difficultés que le financement de l'APA représentait pour certains départements ruraux.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a considéré que la proposition de M. Yves Fréville, visant à remplacer certains dégrèvements d'impôts locaux par des attributions supplémentaires de DGF était intéressante en son principe, du fait notamment de la désresponsabilisation des élus locaux qui découlait des dégrèvements. Il a néanmoins estimé qu'une telle réforme ne pouvait être mise en oeuvre que dans le cas des principales collectivités territoriales. Il a jugé, de nouveau, que l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) constituait, pour les départements, le principal enjeu de ces prochaines années. Il a souligné la modicité des sommes qui seraient nécessaires pour assurer le financement de l'APA dans certains départements ruraux.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », ainsi que du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

Réunie le **jeudi 23 novembre 2006**, 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 ». Elle a **émis un vote favorable** à l'adoption des articles 51 *bis* (nouveau), gelant la dotation de garantie des communes dont la garantie par habitant est supérieure à 1,5 fois la moyenne, 51 *ter* (nouveau), adaptant les règles d'indexation de la dotation forfaitaire au département de Paris, 51 *quinquies* (nouveau), instaurant un prélèvement sur la dotation spéciale pour le logement des instituteurs au profit de la dotation d'aménagement et 51 *sexies* (nouveau), prévoyant le dépôt, avant le 30 juin 2007, d'un rapport sur une éventuelle réforme du potentiel financier des communes.

Après les interventions de **MM. Jean Arthuis, président**, et **Michel Mercier, rapporteur spécial**, elle a décidé de réserver sa position sur l'article 51 *quater* (nouveau) instaurant un **taux de progression minimal pour la dotation de fonctionnement minimale des départements ruraux**.