

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête visant à évaluer les conséquences sur l'investissement public et les services publics de proximité de la baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI

Audition, *ouverte à la presse*, de M. Philippe Laurent,
secrétaire général de l'Association des maires de France.

Mardi
1^{er} septembre 2015

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 3

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence de
M. Alain FAURÉ,**
Président,



L'audition débute à seize heures quarante-cinq.

M. le président Alain Fauré. Nous poursuivons notre programme avec l'audition de l'AMF, qui sera représentée par M. Philippe Laurent, son secrétaire général, également président de sa commission « Finances et fiscalité locales », par ailleurs maire de Sceaux depuis 2001 et président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale depuis 2011.

Depuis 1907, l'AMF est aux côtés des maires et des présidents d'intercommunalité pour défendre les libertés locales, offrir un appui concret aux élus dans la gestion au quotidien, et maintenir un partenariat exigeant avec l'État pour préserver les intérêts des collectivités et de leurs groupements. Près de 35 000 maires et 1 500 présidents d'EPCI en sont aujourd'hui adhérents. À l'heure où l'État a décidé d'associer les collectivités territoriales au redressement des finances publiques, sur la période 2014-2017, l'AMF a des choses à dire : que voit-on aujourd'hui des conséquences attendues de la baisse des dotations ? L'investissement local est-il menacé ? Des mesures compensatoires sont-elles prises au niveau local ? Quelles actions peut-on mener au niveau national, y compris dans le cadre du PLF 2016 ?

Conformément aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, je vais maintenant vous demander, monsieur Laurent, de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Philippe Laurent prête serment.)

M. Philippe Laurent, secrétaire général de l'Association des maires de France. Je commencerai par vous présenter les deux collaborateurs qui m'accompagnent aujourd'hui, à savoir Nathalie Brodin, chef du service « Finances et fiscalité locales » de l'AMF, et Alexandre Touzet, responsable des relations avec le Parlement.

L'Association des maires de France s'est félicitée de la mise en place de cette commission d'enquête, et c'est avec un grand intérêt que j'ai lu le rapport rédigé à cette occasion, où j'ai retrouvé des interrogations qui sont aussi les nôtres. L'analyse de l'AMF rejoint celle exposée ces derniers mois par les établissements bancaires, ainsi que par le Conseil économique, social et environnemental (CESE), ou encore par les commissions économiques de mouvements politiques : si nos approches respectives ne sont pas parfaitement superposables, du moins y constate-t-on des convergences. Il s'agit notamment de la grande crainte d'une diminution de l'investissement public local, dont on sait qu'il est essentiel pour notre pays – les collectivités locales représentant en effet 70 % de l'investissement public civil en France –, ainsi que d'une diminution du service public rendu par les collectivités territoriales dans plusieurs domaines, puisque les communes et les intercommunalités sont aujourd'hui concernées par la plupart des grandes politiques publiques.

Ces deux craintes sont justifiées et ont même commencé à se concrétiser, ce qui, au-delà des chiffres, contribue à la dégradation de l'ambiance générale : pour certains élus, la perspective de voir leurs communes mises en difficulté sur le plan financier peut inciter à un certain attentisme, voire à reporter ou à supprimer certains investissements, même ceux sur lesquels ils s'étaient engagés lors des élections municipales de 2014. On voit se manifester des sentiments de prudence, d'attentisme, voire d'abandon, ce qui est très préoccupant pour l'avenir. Il semble que le Gouvernement ait commencé à prendre conscience de la gravité de la situation, si l'on se réfère à l'annonce de la création d'un fonds spécial de un milliard d'euros qui, même s'il est « fléché » et soumis à des conditions de mise en œuvre très strictes, ne pourra avoir qu'un effet bénéfique – quoique insuffisant – sur un investissement actuellement en berne.

L'Association des maires de France a conduit, avec le concours de ses associations départementales, une étude aussi précise que possible d'où il ressort que l'épargne nette – c'est-à-dire l'autofinancement moins le remboursement de la dette – du bloc communal et intercommunal va passer de 9,7 milliards d'euros en 2013 à un milliard d'euros en 2017. Il y a donc eu une très forte dégradation de la capacité d'autofinancement, qui était auparavant un point fort des collectivités territoriales – étant précisé que ce phénomène touche très largement les départements et les régions. Les maires s'interdisant de recourir à l'emprunt, l'investissement va forcément diminuer : contrairement à ce que croient certains, les collectivités locales ne disposent pas d'un trésor caché dans lequel elles pourraient puiser pour investir.

La situation liée à la baisse des dotations est rendue encore plus difficile par une accumulation de mesures qui, justifiées ou non, ont pour effet d'alourdir les dépenses des collectivités territoriales. La loi de programmation pour les finances publiques 2014-2019, même si elle n'a pas valeur prescriptive, est basée sur une évolution des dépenses de fonctionnement de + 2 % pour 2015, + 2,2 % pour 2016 et + 1,9 % en 2017. Cette prévision est extrêmement optimiste eu égard aux charges nouvelles qui viennent s'ajouter chaque année. Le dernier rapport du Conseil national d'évaluation des normes, présidé par Alain Lambert et dont Antoine Homé et moi-même assurons la vice-présidence, montrait une progression des dépenses liées à ce que l'on appelle les « normes » – improprement, car il s'agit en fait aussi bien de dépenses liées à la fonction publique territoriale, par exemple – s'élevant à 1,4 milliard d'euros et correspondant notamment au relèvement du taux employeur des cotisations sociales, à la réforme des rythmes scolaires – même si celle-ci est partiellement financée par la pérennisation du Fonds de soutien et par les moyens alloués par les caisses d'allocations familiales –, aux dispositions indiciaires applicables aux agents de la catégorie C – auxquelles j'ajouterai les conséquences du projet « Parcours Professionnels Carrières Rémunérations » (PPCR) en cours de négociation –, au déploiement du dispositif des contrats aidés, ainsi qu'aux normes environnementales. Sans contester l'utilité de ces normes et des dépenses en résultant, force est de constater qu'elles représentent un poids croissant.

Pour ce qui est du levier fiscal, il a été actionné en 2015 par les collectivités locales – en particulier par les communes –, mais de manière extrêmement modérée. Sur ce point, nous nous inquiétons de l'annonce récemment faite par le ministère de l'économie, selon laquelle le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pourrait diminuer d'environ 2,5 % en 2016 par rapport à 2015. En ce qui concerne l'investissement, notre analyse conclut à une chute d'au moins 25 % – sans doute davantage, à mon avis, en tout cas si rien n'est fait – en 2017 par rapport à 2014.

Je veux insister sur un point, celui de la hausse des tarifs des services à la population – un sujet d'actualité en ces temps de rentrée scolaire : au cours des dernières semaines, les journaux nous ont donné une multitude d'exemples de communes venant d'instaurer la tarification des nouvelles activités périscolaires liées à la réforme des rythmes scolaires, ou d'augmenter les tarifs de certaines activités – soit de manière uniforme, soit en tenant compte du quotient familial. Que leurs tarifs augmentent ou non, les services à la population peuvent également se trouver réduits. Les études menées sur le terrain par l'AMF mettent en évidence une réduction des horaires d'accès à certains équipements, notamment les crèches, mais aussi des cas de renonciation à effectuer les travaux d'entretien de certains bâtiments publics. Nombre d'équipements publics ont été construits dans les années 1970 et 1980 dans une qualité souvent inférieure à celle de l'avant-guerre, ce qui fait que les bâtiments correspondants commencent déjà à se dégrader : c'est le cas pour des piscines et des théâtres, par exemple. Le critère actuellement retenu pour effectuer les travaux est celui

de la sécurité du public mais, faute d'effectuer régulièrement les opérations d'entretien qui s'imposent, on aboutit tôt ou tard à une détérioration des équipements, donc à un dysfonctionnement des services.

Certes, la réduction du niveau de service public en France n'atteint pas celle d'ores et déjà constatée dans d'autres pays, où certains services sont désormais partiellement indisponibles – ainsi la piscine municipale peut se trouver fermée durant la moitié de la semaine –, mais la baisse continue des dotations dans les années à venir ne peut qu'aboutir à une aggravation de la situation. Le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), dont j'assume la vice-présidence, a adopté l'année dernière à l'unanimité, à Rome, une résolution ayant pour objet de réexaminer la pertinence du calcul du solde de Maastricht, en partant du principe que le déficit servant à financer l'investissement ne devait pas être considéré de la même manière que le déficit servant à combler une perte d'exploitation. De même, il me semble qu'un projet allant dans le même sens a été examiné par votre assemblée, mais j'ignore le sort qui lui a été réservé.

M. le président Alain Fauré. À ma connaissance, aucun projet de ce genre n'a été adopté par notre assemblée.

M. Philippe Laurent. Quoi qu'il en soit, de nombreuses personnes s'interrogent sur ce point, et le débat existe, ce dont je me félicite.

Pour ce qui est de nos propositions, nous souhaitons tout d'abord que la baisse des dotations – s'élevant en réalité à 12,5 milliards d'euros, car une baisse de 1,5 milliard d'euros a déjà eu lieu en 2014 – soit davantage étalée dans le temps.

Nous proposons également d'accélérer le remboursement du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) – ce qui doit être distingué de l'emprunt supplémentaire auprès de la Caisse des dépôts et consignations, ayant vocation à préfinancer le FCTVA. Un dispositif de remboursement anticipé de la FCTVA a déjà été mis en œuvre en 2009 dans le cadre d'un plan de relance, avec des résultats ayant donné lieu à diverses interprétations : la Cour des comptes considère qu'il n'a pas eu un effet très important, tandis que le Conseil économique, social et environnemental estime le contraire ; mais personne ne conteste le fait qu'il y a eu un effet. Pour ma part, je suis convaincu que ce dispositif a eu un effet accélérateur, en particulier pour les travaux d'intérêt général et pouvant être lancés rapidement – notamment ceux relatifs à la voirie et à l'éclairage public qui, contrairement à la construction de bâtiments, ne nécessitent pas d'engager de lourdes procédures administratives. Les investissements portant sur l'éclairage public sont particulièrement intéressants dans la mesure où la rénovation de matériels vétustes se traduit par d'importantes économies d'énergie.

J'ai appris que le Gouvernement envisageait de rendre éligibles au FCTVA les dépenses d'entretien des bâtiments, et non plus seulement la construction de bâtiments neufs. Si cette idée est intéressante, elle doit être bien encadrée sur le plan comptable – notamment pour ce qui est de la définition des dépenses de nature à augmenter le patrimoine – afin de ne pas donner lieu à des difficultés d'interprétation.

Nous avons également proposé de faire en sorte que les communes et les groupements de communes récupèrent les frais de gestion de la fiscalité, comme les départements et les régions l'ont déjà fait : ainsi ces sommes payées par les contribuables iront-elles directement aux collectivités locales plutôt qu'à l'État, qui s'en sert pour financer pour partie les frais d'assiette et de recouvrement.

Le fonds d'investissement fléché constitue lui aussi un élément de réponse, même s'il est insuffisant et vient un peu tard au regard des chiffres, mais aussi des dégâts causés en

termes de confiance : pour investir, il ne faut pas craindre de se trouver mis en difficulté à plus ou moins brève échéance – or, la baisse des dotations a considérablement réduit la confiance des décideurs locaux.

M. le président Alain Fauré. Je m'étonne que vos propositions consistent essentiellement à étaler davantage la baisse des dotations ou à rembourser plus rapidement le FCTVA. Compte tenu de votre capacité à observer de près les collectivités locales, vous êtes sans doute en mesure de formuler des suggestions visant à améliorer les choses de manière plus significative : on a vu, par exemple, que la création de communes nouvelles était de nature à permettre des progrès en matière de gestion. Une réflexion a-t-elle été engagée sur ce point ou sur d'autres, afin de trouver des solutions de nature à optimiser la gestion sans dégrader les services fournis aux citoyens ? Vous êtes-vous interrogés sur la notion de taux d'occupation des bâtiments et sur la possibilité de mutualiser leur utilisation par les différents services ou les associations ? On le sait, certains bâtiments ne sont occupés qu'à 10 % ou 15 % sur une année : dans ces conditions, leur rénovation doit-elle être remise en cause ? Enfin, avez-vous réfléchi au sujet de la réorganisation des différentes strates à l'échelle nationale ?

M. Nicolas Sansu, rapporteur. Notre commission d'enquête sur les conséquences de la baisse des dotations au bloc communal et intercommunal, à la fois pour les services publics de proximité – même lorsque ceux-ci relèvent d'autres strates, comme c'est le cas pour le service public de la santé – et pour l'investissement public, a été mise en œuvre à la suite d'une proposition de résolution dont j'étais l'auteur. Il me paraissait en effet nécessaire que notre assemblée puisse connaître les conséquences réelles de la baisse des dotations sur la vie de tous les jours, sur l'emploi – comme vous le savez, le président de la Fédération française du bâtiment, Jacques Chanut, vient de tirer la sonnette d'alarme à ce sujet – et sur la cohésion sociale, notamment en milieu rural, où les investissements privés ne viennent pas compenser la diminution des dépenses publiques pour soutenir l'activité locale.

L'Association des maires de France a décidé qu'une journée nationale d'action aurait lieu le 19 septembre prochain, en vue d'informer nos concitoyens sur les conséquences de la baisse des dotations sur l'investissement et les services publics locaux – parallèlement, une pétition a été lancée, que nos concitoyens peuvent signer en ligne. En tant que maire de Vierzon, j'adhère avec enthousiasme à cette initiative inédite visant à alerter sur le risque majeur pesant sur les territoires en raison de la baisse des dotations, mais aussi de la perte de substance de l'impôt économique local, et de l'impossibilité pour les communes et intercommunalités de faire évoluer un impôt ménages inadapté.

J'insiste sur le fait que ce n'est pas 12,5 milliards d'euros que les collectivités locales vont perdre en quatre ans, mais bien 28 milliards d'euros au total : les pertes annuelles se cumulent. Nous avons besoin, pour rédiger notre rapport, de toute la finesse d'analyse des situations locales que l'AMF est en mesure de nous apporter. La synthèse publiée en mai dernier par l'AMF et les autres associations met en évidence des exemples extrêmement intéressants, qui pourraient utilement être complétés par des chiffres précis sur l'épargne nette. Les maires vont devoir faire face à de grandes difficultés que le fonds d'investissement fléché ne pourra résoudre, compte tenu de l'impossibilité d'autofinancer : de ce point de vue, la « double année » de FCTVA me semble constituer une solution plus intéressante, en ce qu'elle permet de lancer sans délai des opérations d'investissement sans ponctionner le fonctionnement des services de proximité.

Enfin, j'aimerais connaître la position de l'AMF sur l'accès au crédit. Pour ma part, j'ai le sentiment qu'il se fait sans difficulté majeure, si ce n'est que les élus locaux s'interdisent eux-mêmes d'emprunter, alors même que les services de l'État leur assurent

qu'ils peuvent le faire. Cela dit, eu égard à la réelle diminution des recettes de fonctionnement à laquelle les collectivités locales sont confrontées – pour ce qui est du fonctionnement, le compte administratif 2014 de Vierzon est moins élevé que celui de 2013 –, on peut comprendre que les élus hésitent à augmenter la charge d'emprunt des collectivités.

M. Philippe Laurent. Il existe en effet des solutions susceptibles d'améliorer encore l'efficacité de la gestion publique, que je n'ai pas évoquées précédemment. Au demeurant, nombre de ces solutions ont déjà été mises en œuvre par une fonction publique territoriale qui a considérablement accru ses compétences en matière de gestion au cours des dernières années. Évidemment, nous sommes parfois contraints par certains éléments – on évoque souvent le statut de la fonction publique territoriale, même si je lis des choses excessives à ce sujet : je suis convaincu que le statut de la fonction publique territoriale préserve les finances locales, en protégeant les élus de revendications salariales qui pourraient être beaucoup plus importantes au vu des niveaux moyens de rémunération des agents territoriaux.

M. le rapporteur. Ils sont effectivement très mal payés.

M. Philippe Laurent. L'absentéisme de ces agents est souvent évoqué, et sans doute y a-t-il quelques abus en la matière, mais jusqu'à preuve du contraire, ce ne sont pas les employeurs qui délivrent les arrêts maladie.

Vous avez parfaitement raison d'évoquer la possibilité de mutualiser l'utilisation de certains services ou bâtiments. Malheureusement, cette idée a du mal à faire sa place dans les mentalités : nous avons développé en France une conception inverse, selon laquelle chaque bâtiment doit faire l'objet d'une utilisation spécifique. Dans d'autres pays, il n'est pas rare de voir les établissements scolaires ouverts, au moins partiellement, à d'autres activités que l'enseignement, et j'estime qu'il serait bon de faire évoluer les choses en ce sens dans notre pays – mais cela dépend bien plus de la volonté du Gouvernement et du Parlement que de celle de l'AMF.

M. le président Alain Fauré. Il ne s'agit que d'habitudes : rien dans la loi ne précise que tel ou tel bâtiment doit être utilisé pour un usage exclusif.

M. Philippe Laurent. Effectivement, la question est avant tout d'ordre culturel, et les choses ont d'ailleurs commencé à changer avec la mise en place des activités périscolaires prévues par la réforme des rythmes scolaires.

Le sujet des communes nouvelles nous tient particulièrement à cœur depuis 2010. Le président Pélissard a beaucoup œuvré sur ce plan, notamment avec la loi qu'il a récemment fait adopter en la matière – avec Mme Pirès Beaune, dont la proposition de loi a fusionné avec la sienne –, qui vise à encourager la création de ces communes nouvelles. Cela dit, il faudra du temps avant que cette loi ne produise des effets perceptibles sur le plan budgétaire sans remise en question des prestations – on peut même penser qu'au début, la mise en œuvre de la réforme va coûter un peu plus qu'elle ne va rapporter, comme c'est souvent le cas en matière de fusion et de mutualisation. Il est essentiel de veiller à ce que le projet de loi de finances pour 2016 et ceux qui suivront maintiennent les incitations financières à la création de communes nouvelles, voire les étendent à des tranches démographiques supérieures – puisqu'en l'état actuel, la loi ne concerne que les communes de moins de 10 000 habitants. En tant qu'élu de la petite couronne parisienne, j'estime qu'une telle évolution est tout à fait souhaitable. Pour cela, il faut réussir à convaincre de son bien-fondé non seulement les élus, mais aussi les habitants et les associations, car il subsiste encore en la matière de nombreux freins d'ordre culturel.

Pour ce qui est de la réorganisation des strates, vous êtes bien placés pour savoir, au terme de plusieurs débats sur ce thème, qu'une telle réforme est très difficile à mettre en œuvre en France. En tant que maire de Sceaux, j'estime pour ma part que le projet de métropole du Grand Paris aurait pu aller un peu plus loin, en prévoyant par exemple que les conseils généraux de la petite couronne se fondent progressivement dans la métropole.

La baisse de la dotation a été perçue comme une mesure punitive par les élus. La presse, ainsi que plusieurs institutions, ont répandu l'idée selon laquelle cette baisse constituait la réponse à une mauvaise gestion locale, ce qui a évidemment détérioré le climat de confiance. On aurait pu imaginer que la révision des politiques publiques, entreprise ces dernières années, se fasse davantage en concertation, voire dans le cadre d'une négociation avec les collectivités territoriales. Or, que ce soit pour des raisons culturelles ou de délais, cela n'a pratiquement pas été le cas – je pense notamment à la réforme des normes d'encadrement pour le périscolaire –, alors que les élus locaux sont les mieux informés sur ces sujets et que leur implication dans le projet aurait certainement permis des allègements. La dégradation de la confiance est préoccupante, car de nature à entamer la détermination des élus à continuer d'avancer.

J'en viens à l'accès au crédit. En la matière, nous avons connu de 2009 à 2011 de grandes difficultés, qui n'étaient d'ailleurs pas justifiées, car les fondamentaux des collectivités territoriales n'étaient pas altérés : en ce domaine, seuls les emprunts toxiques étaient venus jeter le trouble dans les esprits.

M. le président Alain Fauré. Les collectivités locales dépendant pour une bonne moitié des dotations de l'État, il était tout de même nécessaire d'en appeler à la raison – d'autant que la situation des banques était liée à celle de l'État.

M. Philippe Laurent. Certes, les dotations de l'État sont essentielles pour nombre de collectivités territoriales, mais elles ne représentent pas la moitié des ressources des communes : il faut en déduire la fiscalité transférée, ce qui fait que la dotation aux collectivités locales ne s'élève pas à 100 milliards d'euros, mais seulement à 75 milliards d'euros.

Les difficultés que nous avons traversées il y a quelques années ont maintenant disparu, et l'accès au crédit est redevenu plus facile. Les taux d'intérêt – je parle des taux réels, et non des taux du marché – ne sont pas revenus à leur niveau antérieur à la crise de 2008, car les marges se sont un peu tendues, mais ils sont restés à un niveau très modéré. Cependant, la situation risque de ne pas durer, les fondamentaux des collectivités territoriales étant appelés à continuer de se dégrader dans les années qui viennent. Tous les pouvoirs publics – État, collectivités territoriales et même organismes de sécurité sociale – doivent donc se mobiliser pour que les marchés n'aient pas une mauvaise perception des finances locales. L'Agence France Locale, initiée notamment par Jacques Pélissard, a vocation à faire en sorte que les collectivités locales ne dépendent plus uniquement du marché et des établissements bancaires, en leur permettant d'émettre des emprunts obligataires auprès de la population. Cette idée pourrait d'ailleurs s'étendre à l'État : dans les années 1980, nous avons vendu notre dette publique à l'étranger afin de garder l'épargne des Français disponible pour le développement des entreprises, mais nous en payons aujourd'hui le prix, notamment en termes de frilosité. L'Agence France Locale recrée le lien entre d'une part le citoyen, l'utilisateur et le contribuable prêteur, d'autre part la collectivité territoriale qui organise les services publics.

M. Éric Alauzet. Ma première question est volontairement provocatrice, et je me permets de la poser car je siége moi-même au conseil municipal de Besançon. On entend souvent les élus locaux et leurs associations représentatives se plaindre du caractère brutal et

injuste de l'effort demandé aux collectivités locales par rapport à celui fourni par l'État et les organismes de sécurité sociale, arguant du fait que cet effort est de nature à porter atteinte à l'investissement public local. Dans le même temps, à chaque fois que l'État se propose de réaliser des économies en procédant à la fermeture d'une classe ou en diminuant certaines dotations, ces élus s'opposent à ce que l'État réduise ses dépenses. Je me demande si votre association a pris parti pour l'une ou l'autre de ces positions contradictoires, ou si elle considère simplement que la baisse des dotations devrait se faire de manière moins brutale.

Vous avez évoqué la frénésie de construction des années 1970, et le fait que la mauvaise qualité des techniques et des matériaux alors mis en œuvre commence à poser problème. Un débat s'est-il engagé au sein de l'AMF au sujet de la réduction du patrimoine des collectivités locales ? Dans la mesure où il ne sera sans doute pas possible d'entretenir l'intégralité de ce patrimoine dans les années à venir, faut-il selon vous envisager de se séparer de certains biens immobiliers ? De même, si la diminution globale des activités et des services proposés par les collectivités locales semble inévitable, faudra-t-il aller jusqu'à abandonner complètement certains d'entre eux ?

J'ai été heureux de vous entendre parler de la mutualisation des locaux. Je me rappelle que, lorsque j'étais adjoint à l'environnement, j'ai dû me résoudre à construire une aire de jeux à quelques mètres d'une autre, située dans l'enceinte d'une école : les utilisateurs d'un équipement considèrent trop souvent en être les propriétaires absolus, et sans doute les mentalités doivent-elles évoluer dans ce domaine.

Pour ce qui est du fonds d'investissement de un milliard d'euros fléchés, il donne lieu à un débat sur la préférence qu'il convient de donner à l'investissement ou au fonctionnement – en gros, vaut-il mieux de nouvelles routes, ou des éducateurs en plus grand nombre ? C'est là une question sur laquelle chacun a sa propre appréciation. Si, dans le privé, un investissement est souvent une source d'économie, il est en tout autrement dans le public, où il est source de dépense : cette différence n'est pas anodine... On considère qu'un investissement dans le bâtiment ne représente que 20 % du coût total du bâtiment sur sa durée de vie totale, ce qui signifie qu'un investissement immobilier d'un montant donné va donner lieu à des dépenses de fonctionnement et de réhabilitation d'un montant quatre fois supérieur.

Certes, certains investissements permettent un retour sur investissement. Ainsi, la commune de Besançon a investi dans l'éclairage public à hauteur de un million d'euros au moyen d'un prêt entièrement financé par les économies d'énergie rendues possibles : comme on le voit, il est possible d'opter pour des investissements ne dégradant pas les comptes publics. Il faut cependant reconnaître que les opérations de ce type sont assez rares : les trente ou quarante années d'investissements qui viennent de s'écouler ont montré que généralement, plus on investissait, plus on aggravait la dette.

Enfin, s'agissant du débat sur une éventuelle différenciation entre le déficit servant à financer l'investissement et le déficit servant à financer le fonctionnement dans le calcul du solde de Maastricht, j'ai beaucoup de doutes sur le fait qu'on puisse retrancher du montant du déficit le montant des investissements publics. Je rappelle que les critères de discipline budgétaire définis par le traité de Maastricht – 3 % de déficit et 60 % d'endettement – avaient été retenus sur la base d'une croissance de l'ordre de 3 % : or, nous sommes loin de ces 3 % de croissance, ce qui fait que le déficit devrait logiquement être maintenu à un niveau inférieur à 2 %. Cela dit, les investissements publics ne se traduisent pas toujours par une amélioration des comptes publics – loin s'en faut. Pour ce qui est de notre participation au Mécanisme européen de stabilité (MES), elle suppose que l'argent que nous apportons à ce dispositif nous revienne un jour ou l'autre. Enfin, la prise en compte des

dépenses militaires nécessiterait une décision européenne. Toutes ces pistes me paraissent donc un peu illusoire : je ne pense pas que la solution puisse être trouvée de ce côté-là.

M. Olivier Audibert Troin. Vous avez marqué une certaine prudence, pour ne pas dire davantage, à l'égard du fonds d'investissement de un milliard d'euros, ce qui me conduit à vous demander si l'AMF a été consultée au sujet du fléchage des fonds. On entend dire que ces fonds seraient fléchés vers le numérique ou les économies d'énergie : si ces domaines sont tout à fait dignes d'intérêt, il me semble que les territoires ruraux ont actuellement d'autres urgences, notamment les maisons de service public ou les maisons de santé, qui sont de nature à fournir des services à la population, donc à lutter contre la désertification. Avez-vous été consultés sur ce point ?

Pour ce qui est des impôts, vous nous avez dit tout à l'heure avoir quelques craintes pour l'année 2016 en raison de la baisse annoncée de la CVAE. Toutes les simulations effectuées par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) prévoient une baisse des recettes de l'impôt économique perçu par les intercommunalités. L'observatoire que vous avez mis en place, ainsi que le questionnaire que vous avez adressé aux intercommunalités, vous permettent-ils d'avoir aujourd'hui une idée de ce que sera la fiscalité en 2016, du moins en ce qui concerne les intentions des élus ?

J'ai été un peu étonné de ne pas vous entendre évoquer une réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) que l'AMF pourrait éventuellement appeler de ses vœux. Il a été question d'une DGF établie sur la base d'un principe de bonus-malus, qui préserverait un peu les communes faisant de gros efforts en matière de mutualisation et pour contenir la masse salariale. Lorsque j'ai interrogé André Laignel, président du Comité des finances locales, à ce sujet, il m'a dit que le CFL s'était opposé à cette idée au nom de la libre administration des communes. Quel est votre sentiment sur ce point ?

Je conclurai en vous montrant un graphique établi par un observatoire en lien avec la DGFIP, faisant apparaître la baisse de la dotation globale de fonctionnement dans ma circonscription du Var : entre 2013 et 2015, plus de la moitié des soixante-cinq communes concernées ont déjà été touchées par une baisse de 20 % à 30 % – et l'on nous dit que le pire reste encore à venir en 2016 et 2017. J'insiste donc sur le fait que la ruralité subit les conséquences de la DGF encore plus durement que les grandes villes.

M. Philippe Laurent. Je commencerai par souligner que certaines des questions qui ont été posées sont essentiellement relatives au fonctionnement des services publics ou aux relations entre l'État et les collectivités territoriales, des sujets sur lesquels je ne saurais exprimer qu'une conception personnelle, l'AMF n'ayant pas à prendre position en la matière.

Pour ce qui est des efforts à accomplir par les uns et les autres, j'estime que les collectivités territoriales ne sont que des intermédiaires, et que les efforts sont finalement à la charge des habitants, que ce soit sous la forme d'une diminution des prestations fournies ou sous celle d'une augmentation des impôts. Aujourd'hui, les collectivités territoriales me semblent exercer les missions qui leur sont confiées avec une efficacité sans doute supérieure à celle des autres pouvoirs publics en France – mais ceux-ci ont peut-être des missions plus compliquées.

Par ailleurs, la baisse de ressources allouées par l'État aux collectivités territoriales – moins 3,7 milliards d'euros en 2015, moins 1,5 milliard d'euros en 2014 – est exprimée en valeur nette, alors que quand l'État déclare faire des efforts, c'est toujours sous la forme d'une tendance : pour lui, ne pas augmenter la dépense, c'est déjà un effort, alors que les collectivités territoriales voient la contribution leur revenant diminuée en valeur nette.

M. le président Alain Fauré. L'État réduit aussi ses dépenses en valeur nette.

M. Philippe Laurent. Il ne l'a pas fait en 2015. L'examen de la loi de finances fait apparaître une baisse de 11 milliards d'euros sur trois ans, qui ne correspondait en fait qu'à l'effort accompli par les collectivités territoriales – car il faut bien distinguer les dépenses des collectivités territoriales de ce qui leur est alloué par l'État. Lorsque les collectivités ont développé des services locaux, donc augmenté les dépenses, elles n'ont pas pour autant précipité le pays dans les difficultés, puisqu'elles ne sont pas en situation de déficit primaire et que leur dette est restée quasiment constante en pourcentage du PIB. Si l'État donne beaucoup d'argent, c'est parce qu'il a supprimé des ressources. Cela remonte à la fin de la taxe locale sur le chiffre d'affaires : si l'État n'avait pas supprimé une partie des impôts locaux, il n'aurait rien eu à payer en contrepartie. Certains diront que les impôts locaux étaient devenus économiquement inefficaces, mais cela reste à démontrer à l'heure où, après avoir généralisé la TVA, on parle de l'augmenter et de remplacer une partie des cotisations sociales par cette taxe – ce qui me paraît intéressant. En tout état de cause, la rupture de l'engagement du pouvoir central de maintenir les ressources des collectivités locales pose un problème d'ordre moral.

En ce qui concerne le patrimoine des collectivités locales, je pense que le changement a déjà eu lieu depuis longtemps. Il y a trente ans, on considérait que les propriétés publiques étaient inaliénables, mais il n'en est plus de même aujourd'hui : si un bien est utile à l'exercice d'un service public, on le garde, en revanche s'il n'est pas utile et si on ne lui imagine aucune utilité, il n'y a aucune raison de le garder. Aujourd'hui, cet arbitrage entre dans les mœurs – même si ce n'est pas forcément à la même vitesse partout. Certaines collectivités ont imaginé de vendre un élément de leur patrimoine pour le louer ensuite, ce qui a eu pour effet d'alléger considérablement leur dette – et d'augmenter leurs dépenses de fonctionnement. Dans ce domaine, j'estime qu'il revient à chaque collectivité de faire les choix de gestion qu'elle estime être les mieux adaptés à son cas.

Vous avez évoqué la distinction entre déficit structurel et déficit conjoncturel. Pour moi, le fait d'avoir défini des critères sur un plan budgétaire sans s'interroger sur les conséquences d'en faire des objectifs économiques a été source d'erreur, dont on paie aujourd'hui les conséquences. Certains investissements génèrent des dépenses, mais nombre d'équipements déjà en place ne seront pas à refaire avant longtemps : on ne construira sans doute plus beaucoup de théâtres – l'essentiel est de faire en sorte que l'on ne ferme pas ceux qui existent –, de piscines et d'écoles. En revanche, beaucoup reste à faire en matière d'infrastructures, en particulier de voirie, avec tous les problèmes normatifs que cela implique. Je pense notamment à l'amiante, que l'on trouve fréquemment dans les revêtements routiers et dont l'élimination est chère et soumise à des protocoles très stricts, y compris lorsqu'il s'agit d'amiante présent naturellement – je souligne que le contexte normatif qui peut sembler contraignant ne nous est pas imposé de l'extérieur, par l'Europe : c'est nous qui l'avons mis en place.

Pour ce qui est du développement des transports publics, il va engendrer des coûts, certes, mais c'est un choix. En tout état de cause, le développement des infrastructures nous paraît constituer une priorité, en ce qu'il s'agit d'un élément essentiel de l'attractivité du pays. Il en est de même – en partie – pour les dépenses liées à l'éducation et à la formation ; d'ailleurs, je suis d'accord pour considérer que les dépenses liées à l'éducation et à la formation peuvent également être considérées comme des dépenses d'investissement, même si la normalisation des comptes ne le permet pas vraiment.

Si nous n'avons pas été consultés au sujet des modalités de mise en œuvre du fonds d'investissement de un milliard, nous avons cependant fait des propositions, dont certaines pourraient être reprises. Ainsi, nous avons souligné que l'augmentation de 200 millions d'euros de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) figurant dans

la loi de finances pour 2015 était une bonne chose : son renouvellement pour 2016 pourrait donc constituer l'un des fléchages du fonds d'investissement.

M. le président Alain Fauré. Le montant exact du fonds d'investissement n'est pas encore déterminé, et ne le sera que dans le cadre du vote du budget pour 2016. Quant à ses critères de mise en œuvre, vous pourrez vous associer pleinement à leur définition, et je vous invite à suggérer dès maintenant les choses qui, selon vous, devraient être modifiées. On peut se demander, par exemple, s'il ne serait pas judicieux de proposer que, dans certains cas, les subventions puissent atteindre 100 % du montant du financement d'un projet clairement défini et d'une utilité évidente sur un territoire.

Mme Jeanine Dubié. En ce qui concerne le FCTVA, on a beaucoup évoqué ce qui s'est passé en 2009. La récupération anticipée des fonds avait vocation à s'appliquer à l'effort d'investissement réalisé par les communes en 2009, en prenant pour base les dépenses réelles d'équipement effectuées au cours des trois années précédentes. Un tel dispositif a eu pour conséquence une chute des investissements en 2011, dans la mesure où les collectivités avaient réalisé certains investissements par anticipation. Aujourd'hui, nous sommes dans une situation bien différente, dans la mesure où nous faisons face à un problème d'ordre structurel – la difficulté des collectivités locales à s'autofinancer –, et non plus conjoncturel. Je comprends la nécessité pour les collectivités locales de récupérer la TVA le plus tôt possible afin d'améliorer leur trésorerie ainsi que leur capacité d'autofinancement : de ce point de vue, l'augmentation de 30 % de la DETR ne changera pas grand-chose pour les communes rurales disposant de ressources extrêmement modestes et d'un autofinancement fragile.

Le Gouvernement propose aujourd'hui un prêt à taux zéro accordé par la Caisse des dépôts et consignations, ce qui me paraît étonnant, car tout emprunt a pour effet d'augmenter la dette : est-ce à dire que la collectivité doit jouer le rôle de banquier de l'État ? En tout état de cause, cette réponse ne me paraît pas adaptée, et j'aimerais connaître votre point de vue à ce sujet. Estimez-vous nécessaire de mettre en œuvre une réforme structurelle du FCTVA, ayant pour objet de permettre le remboursement de la TVA dans l'année, quel que soit l'investissement réalisé, afin d'améliorer à la fois la trésorerie et la capacité d'autofinancement des collectivités locales ?

Par ailleurs, vous avez évoqué la récupération des frais de gestion. Les départements bénéficient déjà de cette mesure par l'intermédiaire des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Pouvez-vous nous donner des éléments supplémentaires sur ce point ?

Mme Marie-Lou Marcel. Vous avez évoqué, dans des documents qui nous ont été remis, des études mettant en évidence l'impact sur les budgets locaux des charges supplémentaires, et défini des strates de communes par niveau démographique. Pouvez-vous nous donner des précisions au sujet du ciblage des investissements et de ses réductions ? Les petites communes sont-elles les plus touchées ? Par ailleurs, vous avez évoqué la réduction des services rendus à la population, la diminution des subventions aux associations et les travaux de mise aux normes. Pouvez-vous nous communiquer des éléments chiffrés sur ces différents points ?

Pour ce qui est du fléchage du fonds d'investissement, vous avez évoqué diverses propositions, mais avez-vous priorisé ces propositions et défini des urgences sur certains points ?

Enfin, en ce qui concerne la création de communes nouvelles, vous avez indiqué que la réduction des coûts n'était pas forcément perceptible au cours des premières années. Avez-vous eu, depuis que des communes nouvelles ont été créées, des retours sur les effets de la mutualisation des moyens ?

M. Philippe Laurent. Je commencerai par terminer de répondre à M. Audibert Troin au sujet de la réforme de la DGF. Sur ce point, toutes les associations du bloc communal ont adopté une position commune, consistant à proposer quelques aménagements au système actuel dans le cadre d'un texte spécifique, et non dans celui de l'examen de la loi de finances, afin qu'ait lieu un vrai débat. Pour nous, l'idée d'une dotation globale de fonctionnement basée sur un système de bonus-malus est incompatible avec le principe même de la DGF, qui consiste à attribuer une somme héritière du passé et des situations parfois injustes qui ont pu exister, totalement libre d'emploi. Le débat se pose en termes de responsabilité politique des uns et des autres. Je partage donc la position exprimée par André Laignel – position d'ailleurs unanime au sein de l'AMF – au sujet de l'idée d'une DGF assortie d'un système de bonus-malus.

Pour ce qui est de la diminution des dotations, il a été décidé que celle-ci devait être interprétée comme une contribution à la réduction des déficits de l'État – ce qui laisse entendre que, le jour où la situation se sera améliorée, on pourra éventuellement en revenir au niveau initial – et qu'elle devait être proportionnelle aux recettes réelles de fonctionnement. Ainsi, dans les grandes villes où la dotation globale de fonctionnement représente un pourcentage relativement faible par rapport à la fiscalité, la baisse de dotation peut atteindre un pourcentage assez important de la DGF – c'est également vrai pour un certain nombre de communes rurales.

Pour ce qui est du FCTVA, notre position est qu'il s'agit d'un remboursement de TVA et la logique veut donc que ce remboursement ait lieu dans les mois suivant la dépense concernée : c'est ce qui va permettre de procurer aux collectivités locales de la ressource supplémentaire réelle, à distinguer de celle provenant de l'emprunt. Cependant, cela engendre également une dépense budgétaire réelle pour l'État, et le contexte qui justifiait un raccourcissement – sous conditions – du délai de versement du FCTVA en 2009 n'existe plus aujourd'hui. En tout état de cause, si l'on devait effectuer un remboursement anticipé de TVA au profit des collectivités locales ayant réalisé en 2015 des investissements supérieurs à la moyenne des investissements réalisés durant les trois dernières années, cela ne profiterait pas à grand monde, sauf à prévoir un ajustement, par exemple l'application d'une décote de 10% à cette moyenne. Un système de remboursement anticipé plus général coûterait plusieurs milliards d'euros – et l'on comprend que l'État ne souhaite pas le mettre en œuvre – mais il serait plus efficace puisqu'il permettrait de financer de l'investissement sans augmenter l'emprunt malgré la baisse de l'autofinancement.

Le système du prêt à taux zéro qui a été évoqué est inimaginable, dans la mesure où il n'y a pas actuellement de problème d'accès au crédit. Certes, le principe d'un prêt à taux zéro peut sembler intéressant à première vue, mais il ne l'est pas tant que ça avec les taux d'intérêt extrêmement faibles que nous avons actuellement – l'Euribor est actuellement inférieur à 1 % –, surtout sur les prêts à court terme. Bref, cela ne sert à rien, tout en créant de la dette publique supplémentaire, puisque les emprunts sont souscrits auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Je me suis penché sur la façon dont cette opération était comptabilisée dans le budget : elle n'est pas enregistrée comme un titre de recette sur le compte 16, mais comme une avance sur le compte 10, qui présente l'avantage de ne pas entrer dans la dette publique, bien qu'il s'agisse d'une dette – la constatation de cette anomalie m'a d'ailleurs conduit à saisir le Conseil de normalisation des comptes publics (CNCP).

Pour ce qui est des frais de gestion, nous proposons de récupérer la partie des frais de gestion payée par le contribuable au titre des impôts communaux et intercommunaux. Cela représente une perte de recettes de 1,1 milliard d'euros pour l'État, mais c'est aussi un moyen supplémentaire de renforcer les ressources communales.

En ce qui concerne le fléchage du fonds d'investissement, nous estimons qu'il convient de donner la priorité aux dépenses d'infrastructures et, parmi celles-ci, aux dépenses pouvant être engagées rapidement, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer de longues démarches administratives – je pense notamment à l'éclairage public et au numérique. Bien évidemment, les dépenses permettant de réaliser des économies de fonctionnement sont à privilégier.

L'AMF a le sentiment que la baisse des dotations vient s'ajouter à d'autres phénomènes ayant touché les communes au cours de ces dernières années, qu'il s'agisse de la fermeture de services publics, du fait que l'armée ait quitté certains territoires, ou encore du fait que certaines actions de reconversion programmées n'aient pas eu lieu, ne soient pas terminées ou n'aient pas encore produit leurs effets. De ce point de vue, ce sont certainement les villes de taille moyenne, un peu isolées, qui se trouvent le plus touchées par cette nouvelle diminution de leurs ressources que constitue la baisse des dotations. On voit bien, lorsqu'on parcourt la France, que les villes comprenant 10 000 à 15 000 habitants ont, dans l'ensemble, beaucoup souffert au cours des trente ou quarante dernières années, à quelques rares exceptions, concernant des villes qui ont pu bénéficier d'une ressource exceptionnelle – le tourisme, par exemple – ayant permis leur développement.

Au sujet des associations, j'ai lu un article dans la *Gazette des communes* où il était dit qu'il fallait optimiser le patrimoine communal. Selon l'auteur de cet article, les locaux ne sont pas loués assez cher aux associations et clubs sportifs, et devraient être loués à prix coûtant. Aucun élu local ne pourrait tenir de tels propos, car chacun sait que l'augmentation du prix de location, outre qu'elle engendre des complications relatives à la TVA et à l'amortissement des biens, a pour effet de rendre nécessaire une augmentation des subventions, sans lesquelles les associations et clubs concernés ne peuvent fonctionner – à quelques très rares exceptions.

D'une manière générale, les associations sont mises à mal depuis quelque temps. J'ai dans ma commune un service public d'aide à domicile qu'il est de plus en plus difficile de faire fonctionner : alors que ce service était en équilibre il y a quinze ou vingt ans, il ne l'est plus du tout aujourd'hui. Et l'on peut difficilement envisager de fermer ce service, dans la mesure où les associations susceptibles de prendre le relais sont, elles aussi, en grande difficulté ; elles doivent faire face à des problèmes de personnels insuffisamment formés et fournissent de ce fait des prestations qui ne sont pas fiables. Aujourd'hui, même ceux qui réclament à cor et à cri une diminution des dépenses publiques ont recours à la crèche publique plutôt qu'à la crèche associative, et au service public de maintien à domicile plutôt qu'à l'association ayant le même objet. Il s'agit en fait d'un choix de société, sur lequel chacun peut avoir son avis.

M. le président Alain Fauré. Nous vous ferons parvenir prochainement un questionnaire qui vous permettra de nous communiquer des éléments chiffrés relatifs aux propositions que vous avez formulées au cours de cette audition. Je vous remercie pour votre intervention.

L'audition s'achève à dix-huit heures quinze.

Membres présents ou excusés

Commission d'enquête visant à évaluer les conséquences sur l'investissement public et les services publics de proximité de la baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI

Réunion du mardi 1^{er} septembre 2015 à 16 h 30

Présents. – M. Éric Alauzet, M. Olivier Audibert Troin, M. Sylvain Berrios, Mme Jeanine Dubié, M. Alain Fauré, Mme Viviane Le Dissez, Mme Marie-Lou Marcel, M. François de Mazières, M. Hervé Pellois, M. Nicolas Sansu.

Excusés. – Mme Catherine Beaubatie, M. Etienne Blanc, M. Jean-Luc Bleunven, M. Alain Calmette, M. Yannick Favennec, M. Jean-Marc Fournel, M. Laurent Furst, M. Philippe Gosselin, Mme Monique Orphé, Mme Christine Pires Beaune, Mme Régine Povéda, M. Frédéric Roig, M. Martial Saddier, M. Claude Sturni.