

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   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. Charles-Éric Lemaigen, président de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), et de M. Sébastien Miossec, membre du conseil d'administration de l'AdCF.

Mardi  
1<sup>er</sup> septembre 2015

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 4

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

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



*L'audition débute à dix-huit heures vingt.*

**M. le président Alain Fauré.** Mes chers collègues, nous accueillons à présent M. Charles-Éric Lemaigen, président de l'Assemblée des Communautés de France, et M. Sébastien Miossec, membre de son conseil d'administration.

Le principe de l'intercommunalité est ancien, puisque c'est la loi du 22 mars 1890 qui a permis aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public en vue de faciliter leur collaboration. La démarche s'est consolidée et étendue au fil des décennies ; l'essor de l'intercommunalité à fiscalité propre constitue ainsi l'une des réformes institutionnelles les plus significatives qu'ait connues notre pays sous la V<sup>e</sup> République.

L'intercommunalité, qui complète le fait communal sans l'effacer, participe directement à la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques telle qu'elle a été définie pour la période 2014-2017. Ainsi l'Assemblée des communautés de France (AdCF) est-elle intéressée au débat actuel sur les conséquences de la baisse des dotations de l'État sur l'investissement public.

Quels constats peut-on dresser s'agissant des dépenses d'investissement ? Comment interpréter leur évolution ? L'investissement local est-il menacé ? Comment peut-on le préserver ? Quelles actions peut-on mener au niveau national, y compris dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 ? Telles sont, monsieur Lemaigen, monsieur Miossec, les questions auxquelles nous souhaiterions que vous répondiez.

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

*(MM. Charles-Éric Lemaigen et Sébastien Miossec prêtent serment.)*

**M. Charles-Éric Lemaigen, président de l'Assemblée des Communautés de France.** Mesdames, messieurs les députés, je ne m'attarderai pas sur la question de la baisse des investissements, qui a sans doute été largement évoquée par les personnes que vous avez auditionnées précédemment. Cette baisse, qui a été constatée dès 2014, alors que les dotations de l'État avaient diminué de 1,5 milliard d'euros, est confirmée par une étude de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) et de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP), qui fait état d'une diminution de plus de 20 % du nombre des marchés. La stabilisation observée depuis mars 2015 laisse à penser que l'effondrement des commandes publiques intervenu entre fin 2014 et début 2015 a atteint un palier, mais l'on ignore si celui-ci sera durable car les collectivités ont plusieurs motifs d'interrogation concernant leurs investissements.

Je concentrerai donc plutôt mon intervention sur les propositions que pourrait faire l'AdCF pour remédier à cette situation. Il ne faudrait pas, en effet, que nous connaissions une évolution à l'allemande. Je rappelle que l'investissement des collectivités représente entre 3 % et 3,5 % du PIB en France, contre moins de 2 % en Allemagne, la moyenne européenne s'établissant à 2,8 %. Que s'est-il passé chez notre voisin ? Entre 1992 et 2005, les investissements publics allemands sont passés de 47 milliards d'euros à 29 milliards d'euros, si bien qu'à partir de 2006, le patronat et les syndicats allemands s'en sont inquiétés. De fait, un rapport, publié me semble-t-il en 2010, révélait que 41 % des routes et 46 % des ponts étaient dans un état critique. Or, cette chute des investissements publics s'explique par la diminution des investissements réalisée par les *Gemeinden*, c'est-à-dire les communes allemandes, investissements qui sont passés, au cours de la même période, de 30 milliards à

14 milliards d'euros. Sachant que la qualité des équipements publics est incontestablement un élément très important de l'attractivité de la France, je ne voudrais pas que notre pays se retrouve dans la même situation.

Quelles sont les raisons de la baisse des investissements publics locaux en France ? Tout d'abord, l'incidence du cycle électoral est réelle, mais elle ne saurait être considérée comme la seule explication, dans la mesure où cette baisse des investissements ne concerne pas uniquement le bloc communal mais également les autres collectivités locales. Ensuite, il faut mentionner l'incertitude législative. En effet, une commune ou une intercommunalité qui ne sait pas quels seront, dans six mois, son périmètre et ses compétences ni celles de ses financeurs, région et département, ne se trouve pas dans une situation très confortable pour prendre des décisions pluriannuelles d'investissement. Il convient donc, et l'AdCF a toujours plaidé en ce sens, de stabiliser le cadre réglementaire dans lequel les collectivités exercent leur action. Enfin, les collectivités du bloc communal assument 80 % de la maîtrise d'ouvrage des investissements des collectivités locales, qui représentent eux-mêmes 70 % de l'ensemble de l'investissement public. Or, les communes et les intercommunalités se trouvent au bout de la chaîne : à la baisse des dotations de l'État s'ajoute la diminution des concours des régions et des départements. Entre 2007 et 2012, les investissements des départements sont ainsi passés de 4,3 à 3,4 milliards. Quant aux prélèvements réalisés sur les agences de l'eau ou la diminution des concours de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), ils pénalisent également les collectivités locales, en particulier les intercommunalités, qui gèrent l'essentiel des compétences « grenelliennes ». Dès lors, il nous est extrêmement difficile de préserver notre autofinancement.

Les collectivités locales françaises – et c'est pourquoi nous n'avons pas apprécié que le ministre des finances brocarde leur gestion – appliquent pourtant depuis longtemps la règle d'or. Faut-il rappeler que, pour la première fois en 2014, leurs dépenses totales ont diminué ? En effet, si leurs dépenses de fonctionnement ont légèrement augmenté, leurs dépenses d'investissement ont, quant à elles, subi une forte baisse de 9,6 %. Encore faut-il préciser que la progression de 3,9 % des dépenses de personnel est due pour moitié, selon la Cour des Comptes, aux transferts de l'État non compensés – je pense à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) ou à la modification des rythmes scolaires. Ainsi, selon nos prévisions, les dépenses de personnel devraient progresser de 2,5 % en 2015.

En tout état de cause, nous nous efforçons d'autofinancer l'essentiel de nos dépenses, et il est fondamental que les collectivités préservent leurs capacités d'autofinancement. Or, toutes les études prospectives que nous réalisons prévoient, en 2017, une diminution de l'ordre de 25 % de cet autofinancement. De fait, une bonne partie des élus locaux ayant pris l'engagement de ne pas augmenter la pression fiscale, il est difficile de jouer sur les taux d'imposition, et les bases de la fiscalité n'étant pas très bonnes en raison de la crise de la mise en chantier de logements, la matière fiscale se stabilise.

Bien entendu, l'ensemble des collectivités, en particulier les intercommunalités, favorisent les mutualisations, mais cela prend du temps. Ainsi, les incidences financières du schéma de mutualisation des services fonctionnels que j'ai fait adopter par l'intercommunalité que je préside, la communauté d'agglomération d'Orléans-Val-de-Loire, ne se feront sentir que dans deux, trois ou quatre ans, car la rigidité des dépenses de fonctionnement est très importante.

L'AdCF considère donc que la baisse des dotations de l'État est à la fois trop brutale et trop forte. Certes, les collectivités doivent contribuer à la réduction des déficits

publics : elles ne peuvent pas être un îlot de prospérité dans un océan de contraintes. Mais on aurait probablement dû répartir différemment la charge entre l'État, les organismes sociaux et les collectivités locales. Il eût été intéressant, par exemple, pour protéger l'investissement, de se focaliser sur les dépenses de fonctionnement de ces trois acteurs ; la baisse des dotations aux collectivités locales aurait été alors, non pas de 11 milliards, mais de 7,5 milliards. Quoi qu'il en soit, cette baisse étant trop rapide et trop importante, nous sommes aujourd'hui obligés, au moment où nous élaborons nos projets de territoire et nos programmes pluriannuels d'investissement (PPI), de freiner nos investissements.

Comment tenter de limiter la casse ? Tout d'abord, il est fondamental de stabiliser les règles fiscales. À cet égard, nous ne pouvons pas accepter la diminution de 500 millions du « versement transport », liée au relèvement de 9 à 11 salariés du seuil à partir duquel une société doit acquitter ce versement, dont je rappelle qu'il s'élève à environ 7 milliards d'euros, répartis à parts à peu près égales entre l'Île-de-France et les collectivités de province.

Ensuite, si l'on observe bien une volonté de diminuer les normes pesant sur les collectivités, force est de constater que cela ne se traduit pas encore par une diminution des dépenses. Certes, les Agendas d'accessibilité programmée (ADAP) permettent d'étaler un peu les charges, mais on reste, en la matière, dans le « toujours plus ». Ce phénomène n'est pas seulement le fait de l'État ; il est dû également aux fédérations sportives, à la sur-transposition des règles européennes et aux choix des parlementaires. Pour nous, au quotidien, c'est ingérable ! Il faut donc parvenir à un véritable moratoire qui permette de mettre un terme à cette inflation normative.

Par ailleurs, il faudrait mieux connaître l'investissement. Il est insupportable que la grande presse accuse les collectivités de financer sans cesse des ronds-points de prestige, en prétendant que cela représente 10 % de nos investissements, ce qui est absurde ! Mais il est vrai qu'il serait souhaitable de réaliser une analyse globale et détaillée des investissements ainsi que de leur utilité sociale, et de disposer, sans aller jusqu'à définir des coûts standards obligatoires, d'un code de bonnes pratiques concernant, par exemple, les modes de financement et les coûts de fonctionnement induits. La création, dans le cadre des Assises nationales de l'investissement, d'un observatoire des investissements au niveau national et régional permettrait probablement d'avoir une meilleure connaissance des investissements et de fournir aux collectivités locales un guide qui les aide à mieux cibler les investissements nécessaires.

Il nous paraîtrait également utile d'avoir une programmation plus systématique des investissements, dans le cadre des PPI, au niveau des intercommunalités. La plupart d'entre elles élaborent déjà des projets de territoire qui comprennent un PPI, mais il serait probablement utile que le PPI de l'intercommunalité et ceux des communes qui la composent soient, sinon regroupés en un seul programme, du moins coordonnés. Nous savons de toute façon que la contrainte financière continuera de peser après 2017, même si nous obtenons un étalement ou une diminution. Nous avons donc tous l'ardente obligation de réaliser des économies de fonctionnement en évitant les doublons. Il serait bon, du reste, que l'État ait la même préoccupation dans le cadre de sa structuration territoriale. Les PPI communautaires constituent une des pistes dont nous croyons qu'elles peuvent permettre d'améliorer les choses.

Enfin, encourager les collectivités à s'endetter au motif que les taux d'intérêt sont faibles, ou leur proposer un préfinancement à taux zéro plutôt que de leur faire des avances de TVA, c'est appliquer une rustine. Le problème, en effet, c'est l'autofinancement. Que les taux d'intérêt soient à 2 %, comme c'est le cas aujourd'hui, ou à 0 %, cela ne change pas fondamentalement la donne. Dans ma communauté d'agglomération, qui est endettée en

raison de la construction de deux lignes de tramway, le PPI prévoit une réduction de la dette. On ne peut pas s'endetter n'importe comment pour des raisons purement conjoncturelles. Le ratio de l'encours de la dette par rapport à l'épargne est, pour nous, le guide essentiel de toute stratégie financière à moyen terme. Il ne serait pas raisonnable d'encourager les collectivités à s'endetter pour relancer la machine.

**M. Sébastien Miossec, membre du conseil d'administration de l'Assemblée des Communautés de France.** Mesdames, messieurs les députés, votre commission d'enquête a pour objet de mesurer l'impact de la réduction des dotations sur l'investissement...

**M. Nicolas Sansu, rapporteur.** Et sur les services de proximité !

**M. le président Alain Fauré.** J'ajoute que vos suggestions seront les bienvenues.

**M. Sébastien Miossec.** Comme l'a dit M. Lemaignan en introduction, il ne faut pas simplifier le débat en attribuant la responsabilité de la baisse des investissements à la seule réduction de la Dotation globale de fonctionnement (DGF). Le cycle électoral a également une influence, de même que la modification du cadre législatif – je pense à la loi MAPTAM et à la loi NOTRe –, même si certaines réformes sont nécessaires et doivent être menées.

Par ailleurs, on nous incite à réduire la dépense publique, mais il faut nous y aider. À cet égard, si un cap a été fixé en matière d'allègement du poids des normes, il faut que cela se traduise concrètement sur le terrain. Il y a toujours une bonne raison de créer une règle, mais leur accumulation est telle qu'elle provoque aujourd'hui une indigestion. J'incite donc les parlementaires à s'atteler à cette tâche ; les collectivités sont une force de proposition dans ce domaine.

Le cœur du discours de l'AdCF, c'est l'intelligence des territoires. Celle-ci doit être accompagnée et encouragée par la mise en œuvre, dans le cadre d'un dialogue permanent et constructif entre les communes et leur intercommunalité, par des outils et des solutions tels que les programmes pluriannuels d'investissement.

Enfin, il existe des financements nouveaux, notamment au niveau européen – je pense au plan Juncker. Il faut en effet développer de nouveaux outils d'ingénierie financière et en favoriser l'accès aux collectivités, notamment aux intercommunalités et aux communes, pour compenser ou, en tout cas, faciliter la transition dans cette période de remise en question de leurs financements.

**M. le président Alain Fauré.** Je vous remercie pour ces observations. Je précise que la situation devrait prochainement s'éclaircir en ce qui concerne les réformes territoriales ; je pense notamment à l'incitation des communautés de communes à se regrouper. Il est vrai que ces incertitudes ont pu contribuer à retarder ou à bloquer les investissements, mais les schémas sont en cours d'élaboration. En tout état de cause, les communautés ont intérêt à se regrouper pour être plus efficaces et optimiser les investissements.

**M. Nicolas Sansu, rapporteur.** Je commencerai par une remarque. Si nous sommes en effet tous favorables à la réduction de la dépense publique, nous ne sommes pas forcément d'accord sur le choix des dépenses qu'il faut diminuer ; chacun voit midi à sa porte. Je fais observer quant à moi que le CICE coûte 41 milliards d'euros, soit deux points de PIB, tandis que la baisse des dotations aux collectivités locales représente 3,7 milliards, soit 0,18 point de PIB... Du reste, le président du Comité des finances locales nous a bien dit qu'il n'était pas très intelligent, selon lui, de diminuer les dotations aux collectivités, notamment au

bloc communal, compte tenu de l'impact d'une telle mesure. L'objet de cette commission d'enquête est précisément de mesurer cet impact, en particulier sur l'emploi – et je souhaiterais, à ce propos, que vous évoquiez l'étude que vous avez menée sur ce sujet avec la FNTP. Dans les territoires fragiles, l'investissement public local est générateur d'investissements privés. Faute d'investissements publics, ils risquent donc de s'effondrer, comme ce fut le cas en Allemagne.

Par ailleurs, vous avez évoqué, à juste titre, les nouveaux moyens de financement et le plan Juncker, mais le problème réside dans l'autofinancement, ainsi que l'ont souligné André Laignel et Philippe Laurent. À cet égard, la situation des intercommunalités est, me semble-t-il, un peu différente de celle des communes car, à la différence de ces dernières, elles bénéficient peut-être encore, hors dotations, de ressources propres dynamiques. Je pense notamment à l'impôt économique, qui a été transféré aux intercommunalités et continue d'évoluer alors que les attributions de compensation ont été figées. Du reste, les investissements des intercommunalités diminuent moins que ceux des communes. Mais n'aurez-vous pas tendance à diminuer les fonds de concours ?

Le parallèle avec l'Allemagne me paraît très intéressant : il ne faudrait pas que nous atteignons un seuil qui risquerait de mettre à mal le patrimoine. Or, les communes rencontrent actuellement des difficultés ne serait-ce que pour maintenir celui-ci.

**M. Olivier Audibert Troin.** Comme l'a dit Sébastien Miossec, l'AdCF promeut l'intelligence des territoires. Cette institution, que je connais bien, travaille beaucoup. Aussi, je m'étonne, cher président Lemaigen, que vous n'ayez pas évoqué la mutualisation, qui était considérée, il y a quelques mois encore, comme la panacée en matière de réduction des dépenses de fonctionnement. Est-ce un mythe ou une mutualisation bien comprise est-elle, selon l'AdCF, une véritable source d'économies, de sorte qu'elle devrait être encouragée par des incitations telles qu'un bonus de DGF ? Par ailleurs, lors de l'audition du président Laignel, la péréquation telle qu'elle fonctionne actuellement a été beaucoup critiquée. Estimez-vous qu'elle mérite d'être réformée et, si oui, dans quel sens ?

Enfin, les réponses au questionnaire que vous avez adressé à vos adhérents vous permettent-elles de nous indiquer la part des intercommunalités qui sont fiscalisées – je pense bien entendu à la fiscalité additionnelle sur le foncier bâti ?

**M. Charles-Éric Lemaigen.** Tout d'abord, les intercommunalités ont-elles une part de dotation plus importante que les communes ? Non, leurs marges de manœuvre sont plutôt plus réduites que celles des communes en la matière. Je rappelle que la baisse de 56 % des dotations de l'État au bloc communal est supportée à hauteur de 70 % par les communes et à hauteur de 30 % par les intercommunalités. Elle est fondée sur la part des dépenses globales, dans laquelle on a intégré l'attribution de compensation, pour laquelle l'intercommunalité ne joue qu'un rôle de boîte aux lettres. Si l'on avait tenu compte de ce double compte, la baisse des dotations au bloc communal aurait été imputée à 77 % aux communes et à 23 % aux intercommunalités. Celles-ci ne sont donc pas gagnantes, bien au contraire.

Ensuite, je m'inscris en faux contre l'affirmation selon laquelle les difficultés des collectivités locales tiendraient à la réforme de la taxe professionnelle (TP). Il est un élément qui peut pénaliser les intercommunalités dans leurs projets d'investissement, ce sont les fluctuations de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). C'est pourquoi l'AdCF a formulé des propositions, ne serait-ce que la consolidation des cotisations au niveau des groupes au sens fiscal du terme, pour mieux répartir territorialement cette cotisation et éviter l'effet de yo-yo d'une année sur l'autre. Mais on ne peut pas dire que la réforme de la

TP a pénalisé les communes par rapport aux intercommunalités et, plus généralement, l'investissement local. Je ne vois pas comment on peut soutenir cette thèse, chiffres à l'appui.

Je suis convaincu que les finances des intercommunalités et de leurs communes seront de plus en plus liées ; nous n'avons pas le choix. Je n'entrerai donc jamais dans la querelle qui oppose les unes aux autres. Nous sommes solidaires. Certes, il existe des fonds de concours, mais ce n'est pas essentiel car, si l'attribution de compensation est figée, les dépenses transférées aux intercommunalités, quant à elles, ne le sont pas. La règle qui s'applique, et elle me paraît bonne, impose un équilibre exact à la date du transfert. Les intercommunalités sont donc gagnantes dans certains cas, perdantes dans d'autres. Pour certaines compétences transférées, il est possible de réaliser des gains de productivité ou de baisser les dépenses ; pour d'autres, on observe une inflation de la dépense difficile à contenir. Nous sommes donc dans le même bateau, et nous connaissons les mêmes difficultés, lesquelles sont parfois même plus importantes pour les intercommunalités, qui sont plus sensibles aux dotations que les autres collectivités locales.

En ce qui concerne la mutualisation, ma conviction est que celle-ci aura un impact financier lorsqu'elle portera sur de gros bataillons. Prenons un exemple très concret. Mon intercommunalité est en train de mutualiser les fonctions support : le nombre des personnels mis à disposition par les communes n'est que de 25. En revanche, la mutualisation commencera à rapporter lorsqu'une fois que nous serons passés en communauté urbaine, elle concernera l'ensemble des services de voirie des 22 communes de l'intercommunalité. Au reste, la mutualisation rapporte de l'argent lorsqu'elle se fait, non pas entre région et département, mais au sein du bloc communal, qui emploie 85 % des fonctionnaires territoriaux. Mais cela prend du temps et, si l'on va plus vite que la musique, on risque de bloquer le système. Bien entendu, il existe des différences entre les territoires : contrairement à la Bretagne ou à l'Alsace, ma région, la région Centre, est très faiblement intercommunalisée : la mutualisation au sein des intercommunalités n'y est pas naturelle. Pour résumer, je dirais donc que l'on ne peut pas échapper à la mutualisation, qu'elle rapporte mais qu'elle prend du temps.

Par ailleurs, je suis, à titre personnel, farouchement hostile aux bonus de DGF. Celle-ci se casse la figure. En 2017, 400 des 2 133 communautés actuelles ne percevront plus un centime à ce titre. Si on continue d'utiliser cette dotation pour faciliter les politiques de l'État ou procéder à des incitations, il ne restera plus rien aux autres collectivités ! Ainsi, le passage d'un niveau d'intercommunalité à un autre ne doit pas s'accompagner d'un bonus de DGF. De même, c'est une erreur que d'avoir mis en place une incitation en DGF à la création de communes nouvelles, car cela produit un effet multiplicateur sur les autres. Arrêtons donc de jouer avec la DGF, stabilisons les règles et n'y touchons plus !

**M. Olivier Audibert Troin.** C'est très clair !

**M. le président Alain Fauré.** Votre propos est d'autant plus intéressant que votre région a longtemps été opposée à l'intercommunalité.

Vous avez indiqué que la mutualisation permettait de réaliser des économies, mais vous avez omis de préciser qu'elle pouvait également permettre une amélioration du service.

**M. Charles-Éric Lemaigen.** Le rapport de la Cour des comptes de novembre 2005 est très révélateur sur ce point. Elle constate en effet que l'intercommunalité a permis des gains de productivité dans le couple communes-intercommunalité, mais qu'ils ont été utilisés pour créer de nouveaux services et mener de nouvelles politiques, et non pour réduire la dépense. Ne soyons pas démagogues : j'estime à titre personnel qu'aujourd'hui, les mutualisations doivent avoir pour objectif de diminuer la dépense et non d'augmenter le

service. En effet, si ces mutualisations ne sont pas réalisées, on n'aura pas d'autre choix, en 2017, et au-delà si la situation perdure, que de diminuer les prestations proposées à nos concitoyens. La mutualisation est donc une ardente obligation. C'est pourquoi j'accorde une telle importance aux PPI communautaires. Il ne s'agit pas forcément de réduire le service : on peut accroître la complémentarité des équipements sur un territoire donné, notamment lorsque des piscines, par exemple, sont très proches l'une de l'autre. De même, l'intercommunalité permet d'éviter que chaque commune ait sa propre zone artisanale, laquelle demeure la plupart du temps déserte. Les PLUI, auxquels l'AdCF est favorable, permettraient de créer cette cohérence sur le terrain.

J'en viens maintenant à la péréquation. Le problème réside dans le fait qu'il existe différents régimes de péréquation qui peuvent être hétérogènes, voire contradictoires. En ce qui concerne les Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), dont la dotation s'élève encore à 400 millions d'euros, chaque département fixe ses propres règles. Il me semble que le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est un bon dispositif, notamment parce qu'il calcule les richesses et les charges au niveau de l'intercommunalité. C'est un point qui nous semble important ; l'AdCF a toujours été partisane de la DGF territoriale. Néanmoins, des corrections seraient certainement à apporter. Par exemple, il conviendrait d'exonérer une commune pauvre membre d'une intercommunalité riche et de ne pas prendre forcément en compte le plafonnement au niveau de l'intercommunalité. En région parisienne, certaines intercommunalités, parce qu'elles comptent une commune richissime parmi leurs membres, sont amenées à payer le plafonnement du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) ; ce n'est pas raisonnable. Certains ajustements mériteraient donc d'être réalisés, mais le dispositif est bon. J'ajoute qu'il faudrait profiter de la réforme de la DGF pour harmoniser les critères de péréquation, afin d'éviter les aberrations. On peut en effet s'interroger sur le caractère péréquateur de la DSU dès lors qu'elle concerne 70 % des communes de plus de 10 000 habitants.

Il faut néanmoins être attentif – ma commune et mon intercommunalité sont contributrices au FPIC – à la soutenabilité du dispositif, car si l'on ajoute une péréquation très forte à la diminution importante des dotations de l'État, on fait peser un risque majeur sur l'investissement de ces grandes collectivités. Les intercommunalités sont de gros paquebots, et nous effectuons un travail de gestion quotidien colossal pour économiser sou par sou. Mais l'on constate une désespérance des élus locaux, qui sont brocardés et voient leurs recettes diminuer, si bien que je crains que les mandats locaux suscitent de moins en moins d'enthousiasme dans les années à venir. Ce sont des mandats passionnants, mais lourds au quotidien.

S'agissant de la fiscalité, nous disposerons d'éléments à la fin de l'année.

Enfin, en ce qui concerne l'ingénierie financière, il est essentiel de travailler avec le privé pour identifier, de la manière la plus objective et la moins idéologique possible, les meilleurs systèmes de financement d'investissement et pour disposer de la palette la plus complète. Si ce travail est réalisé dans le cadre des Assises nationales de l'investissement, on évitera des querelles idéologiques qui n'ont guère d'intérêt pour les collectivités. Quant au plan Juncker, il est important de l'utiliser. Ce qui me gêne pour l'instant, c'est qu'il propose des garanties pour les programmes économiques qui génèrent des recettes, et des prêts. Or, aujourd'hui, ce n'est pas de prêts que nous avons besoin, mais d'autofinancement.

**M. Hervé Pellois.** Je souhaite revenir sur les schémas de mutualisation. Vous avez évoqué, monsieur Lemaigen, la rigidité des dépenses de fonctionnement, mais ne pourrait-on pas parler également d'une rigidité des élus intercommunaux sur ce sujet ? Je sais,

pour avoir été maire d'une commune membre d'une intercommunalité, que les élus s'engagent encore avant tout dans leur commune et qu'il est très difficile de mener une réflexion intercommunale, d'autant plus que l'on ne cesse de rappeler l'importance du rôle de la commune. Je suis pourtant convaincu que nous aurions pu anticiper les difficultés que connaissent actuellement les collectivités en mettant en œuvre les schémas de mutualisation avant qu'ils soient rendus obligatoires, au lieu d'attendre d'y être contraints par la nécessité de réduire les dépenses de fonctionnement. Parce que je crois à la dynamique intercommunale, j'estime que l'accent doit être mis sur les investissements de l'intercommunalité. Or, le maire de ma commune – pourtant située en Bretagne – m'a dit que la moitié des élus ne se rendaient plus, un an à peine après leur élection, aux réunions de l'intercommunalité. C'est dramatique !

**M. le rapporteur.** À ce propos, je tiens à dire qu'il existe tout de même un problème de démocratie. Conseiller communautaire au sein d'une communauté de communes – qui a d'ailleurs fusionné avec une autre intercommunalité sans bénéficier de la dotation complémentaire, ce qui a provoqué la colère de tous les élus, monsieur le président de l'AdCF –, j'ai été élu au niveau de la commune et non de l'intercommunalité. Aujourd'hui, les élus tirent leur légitimité du scrutin municipal.

**M. le président Alain Fauré.** J'entends ce que vous dites, monsieur le rapporteur, mais ne nous éloignons pas de l'objet de notre commission d'enquête.

**M. le rapporteur.** Cet élément peut néanmoins expliquer certaines difficultés.

**Mme Jeanine Dubié.** Je souhaiterais, monsieur Miossec, que vous prolongiez votre propos concernant les nouveaux outils de financement des investissements. Avez-vous, dans ce domaine, des pistes de réflexion à nous suggérer pour préserver les capacités d'investissement des intercommunalités sur le long terme ? Par ailleurs, force est de constater que l'élaboration des schémas de coopération intercommunale et l'agrandissement des intercommunalités provoquent parfois la colère des élus. Je souhaiterais donc savoir si l'AdCF mène des actions pédagogiques pour favoriser, sur le terrain, l'appropriation par ces derniers de l'intercommunalité et de la notion de projet de territoire et pour éviter que les élus communaux ne désertent les conseils communautaires parce qu'ils se sentent exclus de la décision.

**M. Éric Alauzet.** Monsieur Lemaigen, vous avez commencé par dire qu'il ne fallait plus toucher à la DGF ; puis, vous avez expliqué le rôle qu'elle pourrait jouer dans la péréquation, avant de nous mettre en garde contre les conséquences négatives que cela pourrait avoir sur les grandes collectivités contributrices, si bien que je ne sais pas très bien ce que l'AdCF pense de l'importante réforme de la DGF dont allons débattre dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

Deuxièmement, nous souhaiterions tous, en tant qu'élus locaux, que la baisse des dépenses publiques affecte un peu moins les collectivités locales et un peu plus l'État. Mais, à chaque fois que celui-ci diminue ses dépenses dans les secteurs régaliens – police, justice, école... –, nous sommes les premiers à protester.

Troisièmement, vous avez indiqué qu'il fallait être attentif à la performance des investissements et à leur utilité sociale, faisant référence aux PPI, qui permettent d'avoir une vision prospective. Mais je souhaiterais savoir si vous menez également, au sein de l'AdCF, une réflexion sur les PPIF. Il est en effet difficile de séparer les dépenses d'investissement des dépenses de fonctionnement, dans la mesure où les premières génèrent souvent les secondes.

**M. Sébastien Miossec.** Il est vrai qu'en Bretagne, comme dans d'autres régions, l'intercommunalité a une histoire. Qu'en est-il de la mutualisation dans ces régions ? Dans mon territoire, par exemple, lorsque des marges ont été dégagées, elles ont été réinvesties

pour développer des services nouveaux. Il est donc vrai que l'intercommunalité n'a pas produit d'économies, au contraire. Mais elle a permis d'offrir un niveau de service bien différent de ce qu'il était auparavant. Aujourd'hui, l'enjeu est tout autre : il est nécessaire d'économiser la dépense publique. C'est pourquoi je crois qu'il faut cesser d'utiliser les bonus de DGF pour encourager la mutualisation de manière générale et privilégier plutôt les incitations à réaliser des mutualisations propices aux économies. Il est vrai néanmoins que la mutualisation ne permet pas de dégager des marges immédiates, notamment parce que les harmonisations sont, dans un premier temps, coûteuses.

M. le rapporteur a précisé à juste titre que, sans autofinancement, on ne fera rien et que les intercommunalités ont davantage de marges de manœuvre que les communes. Mais les relations entre communes et intercommunalités sont fondées sur des accords, qui peuvent être revus. Le pilotage collectif de la dépense sur les territoires intercommunaux par les communes et les intercommunalités, voilà le défi de demain ! C'est pourquoi les PPI – dans lesquels il faut en effet intégrer les coûts de fonctionnement, monsieur Alauzet – font partie des outils que nous proposons à nos adhérents. Nous avons en effet besoin de ces plans, ainsi que des pactes financiers et fiscaux, qui seront encore plus utiles demain qu'ils ne l'étaient hier, dès lors que les recettes diminuent.

M. Pellois et Mme Dubié ont souligné combien les élus communaux pouvaient être perplexes ou démotivés. Ils sont d'abord, c'est vrai, élus de leur commune, sur des listes communales, et j'ai pu constater que l'objet intercommunal paraissait assez éloigné de leurs préoccupations, en particulier pour les nouveaux élus. Toutefois, il faut faire en sorte que ces outils – PPI et pacte financier – ne soient pas réservés aux seuls élus communautaires. Les élus intercommunaux ont le devoir d'expliquer ces dispositifs aux élus communaux. Le pacte financier et fiscal ne doit pas être piloté par les maires et par eux seuls.

**M. Charles-Éric Lemaignan.** Je crois quant à moi que la conscience communautaire, qui est certes inégalement répartie sur le territoire, progresse, et la loi NOTRe y contribuera. En 2020, les politiques « grenelliennes » seront en effet presque toutes gérées par l'intercommunalité. Or, ce sont des politiques de proximité, qu'il s'agisse des transports ou de la collecte des déchets.

Par ailleurs, je précise que les schémas de mutualisation ont été rendus obligatoires pour éviter, à la suite du rapport Richard de 2005, de créer un bonus-malus de DGF en fonction des progrès des mutualisations. Il s'agit donc plutôt d'une bonne démarche. Au demeurant, il ne s'agit pas d'imposer le contenu du schéma, mais de susciter une réflexion sur cette question. J'ajoute qu'il est très courant que des réunions se tiennent avec les conseillers municipaux. Pour ma part, j'ai présenté le schéma de mutualisation dans 21 des 22 communes de l'agglomération – l'une d'entre elles ne m'avait pas invité.

Il est un point que j'ai omis de mentionner. Actuellement, les syndicats spécialisés ne sont pas concernés par la baisse des dotations, et l'on peut se demander s'il ne serait pas utile d'étendre le périmètre de cette mesure afin de les y inclure. Je rappelle en effet que certains d'entre eux génèrent des flux financiers non négligeables, c'est le moins que l'on puisse dire.

S'agissant de la réforme de la DGF, je suis contre les incitations, mais il est évident qu'une réforme est indispensable, car la DGF est actuellement incompréhensible non seulement pour le profane, mais aussi pour le spécialiste. La bonne formule consisterait, selon moi, à définir des principes dans la loi de finances pour 2016, et à les préciser au cours de l'année prochaine en associant l'ensemble des acteurs concernés.

Quant à l'État, je n'ai pas le sentiment que, dans nos territoires, il se limite à ses missions régaliennes. Je ne suis pas convaincu que la DIRECCTE et la DREAL, par exemple, participent de ces missions. Ce qui est certain, en revanche, c'est que les doublons sont nombreux avec les compétences des départements, des régions, des intercommunalités et des communes. Les supprimer allégerait non seulement les dépenses de l'État, mais également les nôtres, car les contrôleurs sont parfois un peu dangereux lorsqu'ils ne sont pas les payeurs.

**M. le président Alain Fauré.** Monsieur le président, l'État régalien doit subsister et, même s'il n'est pas le payeur, un bon contrôleur n'est en aucun cas une gêne. Je pense à l'affaire de la vache folle : si, dans un certain pays, l'État avait correctement fait son travail de surveillance, l'ensemble des pays européens auraient fait de sacrées économies...

**M. Charles-Éric Lemaigen.** Je suis d'accord, monsieur le président. Parlons plutôt de prescripteur !

**M. le rapporteur.** Pourriez-vous nous faire parvenir l'étude que vous avez menée conjointement avec la FNTP ?

**M. Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des Communautés de France.** L'étude de la FNTP porte sur le secteur des travaux publics. Nous voulons quant à nous l'étendre à l'ensemble de l'investissement public, y compris à ce qui n'apparaît pas en tant que tel dans la comptabilité nationale – je pense aux budgets annexes et aux investissements portés par les sociétés d'économie mixte ou par les délégataires. Nous menons donc une étude rétrospective sur la période 2012-2014 du recensement de l'ensemble des marchés publics des lots et des valeurs, pour ensuite mettre en place un baromètre analogue à celui que la FNTP a déjà créé pour la partie concernant les travaux publics.

**M. Charles-Éric Lemaigen.** La FNTP sera également en mesure de vous donner les informations que vous nous avez demandées sur l'impact de la baisse des dotations sur l'emploi. Cependant, je puis vous dire que, sur mon territoire, le bâtiment souffre, mais sa situation n'est pas tragique. En revanche, je suis terriblement inquiet pour les petites entreprises de travaux publics employant entre 50 et 200 salariés. On constate encore, dans le cadre des appels d'offres, certaines offres totalement délirantes, car les prix sont trop bas pour leur permettre de réaliser des marges.

**M. le président Alain Fauré.** Cela dit, des aides ont été apportées aux collectivités, notamment en milieu rural, à travers la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), qui permettront de lancer des travaux.

Je vous remercie, monsieur Lemaigen, monsieur Miossec, pour vos observations – dont beaucoup détonnent –, qu'il s'agisse de votre opposition aux bonus de DGF ou de la nécessité d'éviter les doublons et de stabiliser les règles. Vos suggestions nous permettent d'y voir plus clair et de constater que l'envie de bouger est réelle. La mutualisation n'est pas un gros mot ; elle permet soit de réduire les dépenses, soit d'améliorer les services offerts à nos concitoyens : à chaque élu d'en décider.

*L'audition s'achève à dix-neuf heures trente.*

**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<sup>er</sup> septembre 2015 à 18 heures

*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.