

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. Antoine Homé, secrétaire général de l'Association des petites villes de France (APVF)

Mardi

8 septembre 2015

Séance de 13 heures 30

Compte rendu n° 7

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

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



L'audition débute à treize heures quarante.

M. le président Alain Fauré. Mes chers collègues, nous poursuivons les auditions des instances assurant la représentation des élus locaux, entamées la semaine dernière, avec un après-midi plus particulièrement consacrée au milieu urbain.

Je souhaite la bienvenue à M. Antoine Homé, secrétaire général de l'Association des petites villes de France (APVF), par ailleurs maire, depuis 2002, de Wittenheim, ancienne commune minière du bassin potassique d'Alsace, située à huit kilomètres de Mulhouse.

Les communes constitutives de « petites villes » sont touchées par la baisse des dotations de l'État. L'APVF a jugé les risques suffisamment importants pour solliciter le Président de la République, au début du printemps, en lui demandant notamment d'étaler la baisse des dotations sur l'ensemble du mandat municipal.

L'Association a salué les premières mesures de relance de l'investissement local annoncées par le Premier ministre en avril dernier. Elle a lancé une enquête sur l'exercice 2015 et sur les perspectives pluriannuelles dans les petites villes. Tant sur le diagnostic que sur les pistes de remédiation envisageables, un dialogue intéressant et constructif pourra donc s'engager avec la commission d'enquête.

Monsieur Homé, conformément aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, je vous demande de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Antoine Homé prête serment.)

M. Antoine Homé, secrétaire général de l'Association des petites villes de France. L'Association des petites villes de France, dont je suis le secrétaire général, est présidée par le député Olivier Dussopt, maire d'Annonay.

M. Nicolas Sansu, rapporteur. Il est membre de cette commission d'enquête !

M. Antoine Homé. C'est la raison pour laquelle il m'a demandé d'intervenir devant vous au nom de l'association.

L'APVF fédère les villes comptant entre 2 500 et 20 000 habitants. Elle comprend des bourgs-centres situés en zone rurale mais aussi de nombreuses villes de banlieue comme ma commune de Wittenheim qui appartient à la communauté d'agglomération de Mulhouse Sud-Alsace dont je suis le vice-président.

L'état des lieux des finances des petites villes effectué en 2014 permettait déjà de faire plusieurs constats préoccupants. On notait une stagnation des recettes de fonctionnement, leur augmentation de 0,6 % correspondant à une légère baisse en euros constants. Cette évolution trouvait son origine, d'une part, dans un début de baisse des dotations – les « petites villes » y ayant participé à hauteur de 178 millions d'euros – et, d'autre part, dans une faible utilisation du levier fiscal qui n'a pas permis un rebond des recettes – elles ne progressaient que de

1,9 %. Nous observons aussi un ralentissement des dépenses de fonctionnement qui augmentaient en 2014 de 2,3 %. Je rappelle que cet indice prend de fait en compte une longue série de dépenses contraintes car, dans notre beau pays, les dépenses sont décidées au niveau central mais financées au niveau local, ce qui constitue un cas unique en Europe – d'expérience, l'élu transfrontalier que je suis peut vous dire que, dans les autres démocraties européennes, celui qui décide paie.

De plus, alors que la baisse des investissements du bloc communal était, en 2014, en moyenne, de 12 %, la chute pour les « petites villes » était d'ores et déjà très forte avec un recul de 16,4 %.

Si de nombreux membres de l'APVF sont conscients de la nécessité de participer à l'effort de redressement des finances publiques du pays, le problème vient de l'importance et de la rapidité de la baisse des dotations. Nous avons été pris de court par un phénomène extrêmement fort qui a des conséquences non seulement sur l'investissement mais aussi sur le fonctionnement de nos communes.

Comme vous l'avez indiqué, monsieur le président, l'APVF a saisi les plus hautes autorités de l'État pour demander un étalement des baisses de dotations sur la durée du mandat municipal ainsi que la garantie d'un retour à meilleure fortune en cas de reprise de la croissance.

Les disparités à l'intérieur des strates de collectivités sont très fortes, mais il ne s'agit pas d'opposer les communes urbaines et les communes rurales. Les critères qui servent aujourd'hui à mesurer la richesse des collectivités ne sont pas satisfaisants. Un travail est en cours auquel je participe concernant la DGF. L'APVF plaide pour que l'on renforce les critères de revenu par habitant et pour la prise en compte de l'effort fiscal concernant l'éligibilité et la répartition des dotations.

En 2014, la fiscalité locale n'a pas permis de maintenir les recettes. Les bases de la fiscalité économique et de la fiscalité des ménages sont obsolètes. En matière de fiscalité économique, la réforme en cours a montré l'existence d'effets de bascule entre les commerces de centre-ville et ceux de périphérie. Nous essaierons d'y remédier, mais ce qui est proposé aujourd'hui ne peut en tout état de cause être mis en œuvre en l'état, sauf à aller à l'encontre des objectifs recherchés. En matière de fiscalité applicable aux ménages, nous ne disposons pas de véritables leviers. Dans un contexte économique et social difficile, les collectivités ayant des taux assez bas pour envisager une augmentation les impôts directs locaux sont bien peu nombreuses – il s'agit d'impôts dont la structure est de surcroît particulièrement injuste. En 2015, en moyenne, les taux des impôts locaux restent stables dans 75 % des petites villes. Moins d'un tiers des petites villes disposent encore d'une vraie marge fiscale et sont véritablement très en deçà des taux moyens de leur strate. À supposer que ces dernières décident de faire progresser les taux, les recettes fiscales globales des petites villes resteraient quasiment stables – elles n'augmenteraient que de 0,6 %.

Ces différents constats témoignent d'une situation de grand blocage, même si, comme toujours, on compte quelques collectivités qui font exception. Plus de 70 % des petites villes ont peu ou pas de marges fiscales.

En matière de fiscalité économique, la suppression de la taxe professionnelle n'a pas été digérée par le bloc communal, que la compétence soit exercée au niveau communal ou intercommunal, et la nouvelle fiscalité locale des entreprises est encore trop instable. Des débats sont en cours sur la part plus importante de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) que pourraient obtenir les régions – éventuellement au détriment des départements. Ces débats sont peut-être légitimes mais ils compliquent la donne pour ce qui nous concerne. Nous les suivons avec une certaine inquiétude.

Tout cela illustre bien la très faible autonomie fiscale du bloc communal.

En fait, l'autofinancement constitue le véritable problème auquel sont confrontées les collectivités locales. On nous parle d'investissements et de fonds d'investissement ; c'est bien. Mais si le fonctionnement n'est pas assuré et si l'épargne n'est pas au rendez-vous, les fonds d'investissement ne seront pas suffisants pour apporter les ressources propres nécessaires au bouclage des plans de financement.

L'APVF a fait plusieurs propositions. Avec Mme Laurence Tartour, chargée de mission pour les finances locales de l'Association, qui m'accompagne aujourd'hui, nous avons proposé une réforme du FCTVA pour permettre de manière pérenne un remboursement intégral et immédiat de la TVA. Depuis, le Premier ministre a fait des annonces en la matière et certains progrès ont été enregistrés. Nous avons également suggéré que les frais de gestion soient reversés au bloc communal, comme cela a été le cas pour les départements et les régions. Le montant de ces frais se justifie-t-il ? Il est en tout cas très élevé et permettrait d'amortir la baisse des dotations.

Nous sommes aussi favorables à une juste compensation financière des dépenses contraintes. Je suis un fervent partisan de la réforme des rythmes scolaires que j'ai mis en œuvre dès 2013 dans ma commune – ce qui m'a valu pas mal de difficultés sur le terrain même si tout se passe bien aujourd'hui. Il n'en demeure pas moins que le coût restant à la charge de la commune demeure très important. Le fonds de soutien, qui a heureusement été pérennisé, ne couvre qu'une faible part des charges générées par la réforme. Je suis vice-président du Conseil national d'évaluation des normes que préside M. Alain Lambert, et nous constatons qu'en la matière les choses progressent très lentement. La loi prescrit souvent des normes pour d'excellentes raisons – Grenelle de l'environnement, agendas d'accessibilité programmée... – , mais ce sont ensuite les collectivités territoriales qui doivent les appliquer sur le terrain.

Aujourd'hui, nous avons de réelles inquiétudes concernant le financement et le fonctionnement des services publics. Nous constatons que des agents ne sont pas remplacés et que de grandes collectivités, de gauche comme de droite, ont joué la facilité en se séparant massivement de leurs personnels en contrat à durée déterminée. De très nombreux agents contractuels ont perdu leur emploi. Les départs à la retraite ne sont pas compensés, sinon parfois par les emplois d'avenir pour lesquels se pose précisément la question de l'avenir : *quid* de la pérennité de ces postes d'ici à trois ans ? Beaucoup de maires jouent aujourd'hui sur un effet report, mais qu'en sera-t-il demain ?

Nous constatons également des hausses de tarifs ainsi que des fermetures partielles ou totales d'équipements : équipements sportifs, crèches, structures d'accueil périscolaire ou de restauration collective... Le secteur de la culture est particulièrement touché : une centaine de festivals ont ainsi été supprimés en France. La vigueur culturelle constituant l'un des points forts de notre pays, il faut véritablement prendre la mesure d'une telle évolution.

De nombreuses charges contraintes pèsent sur les petites villes. Celles ayant des charges contraintes ou moyennement contraintes, charges mesurées selon le montant du revenu par habitant, sont au nombre de 2 221 sur 3 000 – pour toutes ces petites villes, le revenu par habitant est inférieur à 15 000 euros. Pour ces communes, non seulement la diminution des dépenses réelles de fonctionnement est beaucoup plus compliquée à mettre en œuvre mais ces réductions s'opéreront au détriment de la qualité du service et pèseront sur le pouvoir d'achat des ménages sans même qu'*in fine* cela ait un effet vertueux sur l'économie nationale et la croissance – à vrai dire, nous sommes même convaincus que cela aura l'effet inverse.

La plupart d'entre vous le savent, les élus locaux sont actuellement déprimés. Ils s'inquiètent pour l'avenir financier de leur collectivité. Dans un climat anxieux, par crainte que

l'impasse budgétaire les concerne dans les années qui viennent, nombreux sont les maires qui réduisent leurs investissements, les rééchelonnent ou tout simplement y renoncent. J'ai moi-même différé dans ma commune la mise en place d'un équipement culturel pourtant bien nécessaire.

De surcroît, nombreux sont les maires et les adjoints qui constatent, au fil des années, l'existence de normes toujours plus lourdes, une réelle instabilité juridique, des contraintes financières toujours plus importantes alors même que les demandes des concitoyens ne faiblissent pas. Les élus en ont aujourd'hui assez. Je m'appête à déposer pour ma commune le dossier d'Agenda d'accessibilité programmée (ADAP) : je ne conteste pas la nécessité de mettre en œuvre la loi sur le handicap qui n'était pas appliquée, mais dans un contexte de baisse des dotations, cela représente un véritable choc financier pour ma petite commune. Je suis censé mettre en conformité une quarantaine de bâtiments pour un montant théorique de 9 millions d'euros ! Nous ne pouvons pas rester dans une telle situation et subir de tels effets de ciseaux.

Pour beaucoup d'élus, l'équation budgétaire est devenue impossible à résoudre. Si le rythme de la baisse des dotations se maintient, de nombreux maires se retrouveront dans l'incapacité de gérer leur commune et, assez rapidement, en capacité d'autofinancement nette négative.

De multiples rapports ont déploré « l'explosion des recrutements » dans les collectivités, l'importance des recettes fiscales, ou plus généralement une gestion dispendieuse des collectivités locales. Tout cela est finalement assez facile lorsque l'on s'exprime depuis les arrondissements du centre de Paris. Il est bon de rappeler que, contrairement à l'État ou aux organismes de sécurité sociale, les collectivités locales sont soumises à la « règle d'or » et qu'elles ne peuvent financer que leurs investissements par la dette.

Les collectivités locales ne refusent absolument pas de participer à un effort de maîtrise des finances publiques ; elles s'y emploient même depuis de nombreuses années pour la majorité d'entre elles. En revanche, il convient de ne pas minimiser le rôle d'amortisseur économique et social qu'elles assument. S'il fallait l'illustrer, vous constaterez que le ministre de l'intérieur vient de s'adresser aux maires pour accueillir des réfugiés. Ma commune recevra par exemple deux familles de Syriens. Les maires sont les véritables fantassins du service public : ils répondent présents lorsque l'on fait appel à eux. Il faut mesurer à cette aune l'incidence nocive des coupes budgétaires opérées sur les collectivités.

Dans le même sens, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales doivent être évaluées à la lumière des dépenses contraintes. La Cour des comptes semble avoir pris conscience de ce facteur comme en témoignera la prochaine édition du rapport sur les finances publiques locales selon ce que nous a annoncé son Premier président.

L'APVF est largement mobilisée concernant la baisse des dotations. Elle insiste sur le fait que les conséquences de cette baisse sur les investissements et le fonctionnement des services publics commencent à être ressenties par les entreprises et les usagers des services. Qu'elle concerne les subventions périscolaires ou celles accordées aux centres sociaux ou aux maisons des jeunes et de la culture (MJC), une telle évolution n'est pas sans poser de réelles questions quelques mois seulement après « Charlie ».

L'APVF entend bien poursuivre son action et sa mobilisation là où elle sera la plus efficace. Nous ne contestons pas la nécessité de maîtriser la dette, mais le rythme des baisses qui nous sont imposées et leur échelonnement méritent d'être discutés. On peut probablement trouver des compromis intelligents – j'ai évoqué des propositions relatives au FCTVA ou aux frais de gestion. Il faut profiter de cette période de préparation de la prochaine loi de finances pour explorer diverses pistes et en ouvrir un certain nombre.

M. le président Alain Fauré. Monsieur Homé, pourriez-vous nous citer les principales dépenses contraintes auxquelles votre commune doit faire face ? Vous en faites un enjeu majeur ; je me demande si c'est bien à juste titre.

La mise en conformité des bâtiments communaux pour l'accès des personnes en situation de handicap répond à une demande des Français parmi lesquels on compte de plus en plus de personnes âgées. La volonté de chacun de pouvoir se déplacer partout correspond sans doute à un certain individualisme mais la solidarité entre les générations et entre les citoyens handicapés ou non est également en jeu. Comment l'élu que vous êtes répond-il à la demande de ses administrés en la matière ?

Parmi les annonces récentes, il a été question de la possibilité de récupérer la TVA sur les travaux effectués dans le cadre des budgets de fonctionnement. Qu'en pensez-vous ?

Selon vous, la proximité des élections municipales permet-elle d'expliquer la diminution des investissements ?

Vous avez constaté qu'un effort particulier était demandé aux communes que vous représentez. Avez-vous conscience que le programme de ceux qui se trouvent aujourd'hui dans l'opposition suggère d'exiger demain des efforts beaucoup plus grand de la part des collectivités locales – Les Républicains évoquent un effort de plus de 130 milliards d'euros ?

M. Antoine Homé. L'APVF a décidé à l'unanimité de soutenir la journée nationale d'action organisée par l'Association des maires de France (AMF) le samedi 19 septembre afin de sensibiliser les citoyens sur les conséquences de la baisse des dotations et de la réforme territoriale, à condition que les actions en question restent locales et exemptes de la politique politicienne. Je constate malheureusement que ce n'est pas le cas dans mon département et j'avoue que cela m'énerve. Nous étions pourtant tous d'accord pour mener une action transpartisane. Certains sujets peuvent être traités au-delà des clivages politiques, même si chacun a ses propres convictions. Comment comprendre que l'on puisse manifester contre la baisse actuelle des dotations alors que l'on soutient ceux qui dans leur programme pour l'élection présidentielle proposent une baisse trois fois supérieure ? Ce genre de posture décrédibilise la politique. Je dénonce ce type d'attitude. Lorsque l'on aura compris qu'il faut y mettre fin, nous aurons beaucoup progressé. La baisse des dotations n'est pas un sujet polémique ou politicien mais une question d'intérêt général.

Les dépenses contraintes représentent une part très importante des budgets locaux. Ma petite commune de banlieue n'est pas riche : alors qu'elle consacre environ 4 à 5 millions d'euros par an à l'investissement, il faudrait qu'elle dépense 380 000 à 400 000 euros annuellement pour la mise en œuvre de l'ADAP durant les neuf prochaines années. C'est énorme ! Personne ne conteste que la mise en accessibilité soit une juste cause. Seulement, il faut faire preuve de pragmatisme et éviter deux écueils : l'un consiste à tenir de beaux discours et à ne rien faire sur le terrain, l'autre à édicter de grandes règles impossibles à appliquer. Évitions de créer des dispositifs qui ne seront pas mis en œuvre ! Je crains que de nombreuses communes ne déposent pas les dossiers ADAP, et je ne suis pas certain qu'elles seront contrôlées ou sanctionnées selon le territoire sur lequel elles se trouvent. Rien ne sert de voter des textes qui font plaisir aux associations si, dix ans plus tard, rien n'a bougé sur le terrain. En la matière tout est question de faisabilité et d'effectivité. Un tien vaut mieux que deux tu l'auras. Il arrive aussi que soient imposés des aménagements inutiles : le monte-charge qui a été installé sur le terrain de football de ma commune a coûté 180 000 euros et ne sert qu'aux jeux des jeunes des quartiers voisins qui le dégradent. Cependant, la plupart du temps, les équipements en question sont extrêmement utiles. Cela dit, au-delà des collectivités publiques, comment les commerçants pourront-ils garantir l'accessibilité lorsque l'entrée de leur magasin se fait par des marches, ce qui est systématique dans ma région ?

Parmi les dépenses contraintes, j'ai cité celles liées à la réforme des rythmes scolaires. Elles sont d'autant plus pesantes dans ma commune qu'au-delà de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), nous ne bénéficions pas de la « DSU cible ». À ce sujet, il faut en finir avec les effets couperets et mettre en place des systèmes logarithmiques de répartition des dotations. Les 50 euros qui me sont versés par élève dans le cadre de la DSU sont insuffisants. Cela me coûte bien plus cher de recruter des animateurs qualifiés et de financer des activités de qualité pour les enfants des quartiers populaires afin de favoriser la réussite scolaire. Dans les communes « huppées » de Mulhouse, les enfants ont toujours été occupés le mercredi ; dans la mienne 80 % des jeunes étaient livrés à eux-mêmes. Je suis fier du travail que nous avons accompli, mais nous avons dû y consacrer plusieurs centaines de milliers d'euros par an, ce qui a eu un impact fort sur notre budget de fonctionnement. Au passage, cela montre bien qu'il ne faut pas distinguer l'investissement, qui serait noble, du fonctionnement qui le serait moins.

Je n'ai pas parlé de la mise en œuvre du Grenelle ou des nouveaux plans qui s'accumulent – actuellement, on nous impose des schémas contre le bruit. Tous les deux mois, de nouvelles règles sortent et nous sommes obligés de nous réunir à la préfecture, de prendre un cabinet d'études au niveau communal ou intercommunal. Nous devrions vraiment nous interroger davantage sur les conséquences des décisions prises et sur leur effectivité, au-delà des effets d'annonce.

Les propositions du Premier ministre relative à la TVA sur la grosse maintenance et sur l'élargissement de l'assiette vont dans le bon sens.

Je ne suis pas certain que les investissements diminuent en fonction des cycles électoraux. À vrai dire, aucun maire n'imagine vraiment qu'il va être battu, et les délais de réalisation sont tels que l'effet du calendrier électoral sur les investissements me paraît faible. Nous avons en revanche tous établi des programmes d'investissement sur la base de plans de financement qui anticipaient des recettes futures sans tenir compte du choc actuel. Pour ma petite ville, j'ai calculé que 4 millions d'euros manqueront en recette sur la DGF, avant que sa réforme ne change éventuellement la donne.

M. le rapporteur. Monsieur Homé, je vous remercie vivement pour votre honnêteté. Vous vous exprimez à la fois avec vigueur et avec sincérité, et je constate que, pour votre part, vous n'êtes pas déprimé.

Vous avez à juste titre souligné qu'il ne fallait pas se focaliser sur le seul investissement des collectivités. J'ai déposé une proposition de résolution visant à créer cette commission d'enquête car, comme nous l'avons constaté, quel que soit le niveau de collectivité locale concerné – nous avons entendu la semaine dernière des représentants de l'association des communautés urbaines, de celle des maires ruraux, de celle des maires de France, mais aussi M. André Laignel, président du Comité des finances locales –, tous nos interlocuteurs ont conscience que nous allons dans le mur. Hier, dans un quotidien national, vous avez pu lire, comme moi, l'interview du président de l'AMF qui affirmait, même si c'était de façon un peu péremptoire, que « *d'ici à la fin de l'année, 1 500 à 3 000 villes seront sous tutelle* ». Je crois que tout cela n'est raisonnable ni pour les collectivités concernées ni, surtout, pour le pays. Comme vous l'affirmiez à la suite de M. André Laignel, la question de la baisse des dotations pourrait se poser si l'on nous prouvait qu'un tel choix améliore la croissance du pays. Je crains cependant que ses conséquences soient strictement inverses et qu'il ait un effet récessif sur les territoires. Cet effet sera d'autant plus fort pour les territoires en difficulté pour lesquels l'investissement public et le service public sont indispensables au maintien de la cohésion territoriale.

Combien de communes, membres de votre association, sont-elles « menacées » d'une mise sous tutelle ou risquent-elles de ne plus pouvoir équilibrer leur budget en 2016-2017 ?

L'investissement du bloc communal doit globalement passer de 35 milliards d'euros en 2013, à 23 milliards en 2017, selon les projections et les études des associations elles-mêmes. L'autofinancement passerait de 8 milliards à 1 milliard. Qu'en serait-il de l'autofinancement pour les « petites villes » ? Vous avez bien raison de considérer qu'il s'agit là d'un sujet essentiel. On peut toujours créer tous les fonds d'investissement que l'on veut, nous n'irons nulle part sans autofinancement. Dans la commune de Vierzon, dont je suis le maire, je me trouve aujourd'hui dans l'incapacité d'investir davantage car je ne peux pas augmenter l'autofinancement. Les services de l'État me poussent à emprunter mais on ne peut pas gérer ainsi une ville à la petite semaine : ce n'est pas raisonnable si l'on ne peut pas rembourser la dette.

Je suis très sensible aux questions de culture que vous avez évoquées. Dans mon territoire, nous n'avons pas abandonné les festivals mais nous avons dû les « redimensionner ». Des équipements, sportifs ou socioculturels par exemple, sont-ils aujourd'hui en péril après la baisse des dotations ?

Nous pouvons dépasser les clivages de la politique politicienne, même s'il est vrai qu'à titre personnel je ne suis pas sûr qu'il faille diminuer la dépense publique – je défendrai cette position lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016 – ni qu'il revienne aux collectivités locales d'assumer cette diminution – surtout lorsque l'on sait qu'il faut donner 11 milliards d'euros supplémentaires pour le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Je constate en tout cas que le discours de nos interlocuteurs converge : comme vous, M. André Laignel, M. Philippe Laurent, secrétaire général de l'AMF, M. Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France, les représentants des communautés urbaines de France et ceux des grandes villes pensent que ce serait une erreur de faire porter un tel effort sur les collectivités territoriales alors même que notre pays n'a pas retrouvé le chemin de la croissance.

M. Antoine Homé. Nous ne disposons pas de chiffres précis concernant les petites villes qui se trouvent en grande difficulté. Nous vous communiquerons les données résultant des recensements en cours. De nombreux maires nous informent des graves problèmes qu'ils rencontrent, par exemple dans le secteur de la petite enfance qui commence à être touché.

Le recul de l'autofinancement est variable selon le type de collectivité et le niveau des marges dont elles disposent. La baisse du niveau d'épargne est déjà considérable puisqu'elle atteint sept à dix points. Vous avez raison, monsieur le rapporteur, sans une part d'autofinancement, on pourra imaginer tous les plans d'investissement que l'on voudra, les projets ne pourront pas être menés à bien. Le fond du sujet est là : nous devons nous demander si les choix actuels sont vraiment judicieux ou s'ils ne seraient pas plutôt contre-productifs. Au-delà des clivages politiques, les élus ne remettent pas en cause la nécessité de consentir des efforts ; ils se demandent seulement si les moyens employés permettent d'atteindre l'objectif recherché.

La baisse des dotations a été calculée afin d'être répartie également entre tous. Toutefois, les budgets annexes n'ont pas été pris en compte ce qui a conduit certains petits malins à y loger de nombreuses dépenses : faut-il continuer à procéder ainsi ? Une question se pose aussi quant à la justice de la répartition des dotations – à ce titre le travail effectué par Mme Christine Pires Beaune est intéressant. Quelques communes – certes peu nombreuses – ont encore beaucoup d'argent mais refusent d'être solidaires parce qu'elles considèrent qu'elles sont pauvres. Les trente-quatre maires de ma communauté d'agglomération affirment que leur ville est pauvre même si, de fait, certaines des communes concernées sont très riches. Il faut poursuivre le travail sur la DGF et sur les mécanismes de péréquation. J'ai évoqué la DSU,

nous aurions pu citer le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Le fait qu'il soit calculé au niveau intercommunal introduit des biais redoutables : dans une agglomération comptant des villes très riches et des villes très pauvres, comme celle à laquelle appartient la commune dont je suis maire, les riches ne paient pas et les pauvres ne reçoivent rien. On nous dit de faire de la péréquation interne mais personne n'y est prêt puisque les riches considèrent qu'ils ne sont pas riches et qu'ils ne veulent pas payer pour les pauvres. La DGF a vieilli et les mécanismes de péréquation ne sont pas optimaux.

M. le président Alain Fauré. Nous travaillons depuis les années 1980 à la mutualisation entre collectivités au sein des communautés de communes ou des communautés d'agglomération, mais nous ne voyons rien bouger en la matière. L'effort demandé aujourd'hui aura peut-être au moins le mérite d'accélérer la réflexion sur la justice de la répartition des dotations. On ne peut continuer avec des communes riches qui se croient pauvres et des communes pauvres qui consentent isolément de sérieux efforts pour améliorer la situation de leurs administrés.

Mme Christine Pires Beaune. Les collectivités doivent évidemment participer à la contribution au redressement des finances publiques. Pour ce qui concerne la contribution de 2016, ce qui a déjà été voté pour les départements – la possibilité d'augmenter le taux des droits de mutation ou les 825 millions de fonds qui leur ont été transférés au titre des frais de gestion – leur permet de passer le cap sans trop de dommages. La réforme de la carte des régions explique par ailleurs que certains projets aient été différés pour être menés à plusieurs dans un cadre rénové. Les choses sont sans doute plus complexes pour le bloc communal. J'ai lu que les élus renouvelés étaient très nombreux : cela expliquerait qu'une pause ait eu lieu et que des investissements aient été différés avant la relance d'un nouveau plan pluriannuel d'investissement (PPI).

Je suis en revanche très inquiète quant à un effort qui pourrait être demandé pour une troisième année, c'est-à-dire pour 2017, à la même hauteur que les deux précédentes.

Monsieur Homé, la répartition entre blocs de collectivités pour la contribution au redressement des finances publiques vous semble-t-elle adéquate ? Au sein du bloc communal, la répartition entre communes et EPCI vous paraît-elle juste ?

Quelles sont vos recommandations concernant le fonds exceptionnel de 1 milliard d'euros qui a été annoncé ? Doit-il s'adresser à toutes les collectivités ? Doit-il être ciblé et sur quelle thématique ? Comment éviter les effets d'aubaine ? L'APVF a-t-elle une idée du nombre de ses adhérents qui seraient susceptibles d'émarger à ce fonds ou des volumes qui seraient sollicités ? Combien de communes membres de l'Association sont-elles aujourd'hui sous tutelle ou figurent-elles dans le réseau d'alerte des finances locales ?

M. Antoine Homé. Monsieur le président, la mutualisation est à la mode. Toutes les collectivités travaillent aujourd'hui à des schémas de mutualisation. La communauté d'agglomération de Mulhouse a joué en la matière un rôle pionnier dès 2004 : localement, certains fonctionnaires relèvent de la ville de Mulhouse, certains sont fonctionnaires communautaires, et d'autres travaillent à la fois pour la ville et l'agglomération avec une clef de répartition. Cette solution est positive, mais elle n'est pas aussi merveilleuse que d'aucuns veulent bien le dire. Elle donne lieu à des débats sans fin sur la clef de répartition, les communes de la périphérie soupçonnant la ville centre de « faire du gras » par ce biais. Nous passons aussi beaucoup de temps à faire comprendre aux fonctionnaires mutualisés qu'ils doivent prendre en compte les enjeux communautaires. Je suis favorable à l'intercommunalité et à la mutualisation mais j'avoue que, même après onze ans, la situation n'est pas évidente à vivre dès lors que l'on n'est pas élu de la ville centre. Ces derniers se plaignent à l'inverse que

le système les défavorise. Finalement, le fait que chacun exprime un certain mécontentement montre peut-être que le dispositif ne fonctionne pas si mal.

Nos adhérents n'ont pas contesté la répartition proportionnelle entre les blocs, choisie par le Comité des finances locales. Un problème se pose plutôt au sein des différents blocs. Nous sommes incapables aujourd'hui en France de faire jouer ce type de solidarité – je rappelle que Berlin bénéficie par exemple à plein de la solidarité fédérale allemande.

Je suis toujours très inquiet quand sont créés des fonds comme le fonds exceptionnel sur lequel vous m'interrogez, madame Pires Beaune. Si l'on met en place un système d'attribution très français, hyperpréfectoral, avec une quinzaine de critères et trente-six commissions, on arrivera au même résultat qu'avec la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) : on mettra des mois pour obtenir une subvention de 4 000 euros sous plafond. De grâce, veillons à ce que ce fonds ne soit pas préalablement affecté ! Le Premier ministre a déjà annoncé qu'il permettrait de financer telle et telle opération : comme d'habitude, on veut faire le bonheur des gens à leur place. Pour relancer l'investissement public, il faut beaucoup de souplesse dans les modalités de mise à disposition des sommes concernées.

Quoi qu'il en soit, les effets d'aubaine existeront : avec de la souplesse, ceux qui disposent de plus de capacités que les autres sont favorisés, avec une multiplication des critères, ceux dont les projets correspondant dormaient dans des tiroirs les ressortiront. Une technique bien française consiste en effet à préparer et à conserver des projets que l'on peut présenter lorsque la politique de l'administration centrale change. Il faut donc éviter de flécher ce fonds, ne pas trop cibler, ne pas trop contraindre, et plutôt faire confiance aux gens. Nous évoluons dans des systèmes trop directifs qui sont finalement contre-productifs.

Nous ne savons pas, à ce jour, combien de collectivités voudront émarquer à ce fonds. Nous ne disposons pas encore d'assez de détails à son sujet. Comme des Saint Thomas laïcs, nous attendons un peu pour voir. Ce qui est certain, c'est qu'à défaut d'un mécanisme simple et souple, ce fonds ne fonctionnera pas : les élus ne vont pas s'enquiquiner à passer devant trois commissions préfectorales et à présenter dix-sept dossiers... S'il fallait en passer par là, les fonds ne seraient tout simplement pas consommés.

Aucun de nos membres n'est à ce jour dans le réseau d'alerte, mais la question est bien posée car si 2016 est une année très difficile, 2017 risque d'être la Bérézina. L'effet report va finir par atteindre ses limites. Il y a une vraie question sur 2017...

M. Alain Calmette. Si personne ne peut nier que la baisse des dotations aura des conséquences difficiles à gérer pour les élus, personne ne peut affirmer non plus que nul n'en réchappera.

Je suis convaincu que la mutualisation peut avoir – plus à long terme qu'à court terme – des effets positifs sur la gestion des collectivités. Pour autant, Monsieur Homé, votre réponse sur la mutualisation ne s'explique-t-elle pas par le fait que les petites villes de France sont soit des communes de centralité soit des villes périphériques ? Cela ne vous amène-t-il pas à choisir une position d'équilibre qui n'est pas dépourvue de contradictions ?

Avez-vous le sentiment que la culture constitue la variable d'ajustement des dépenses de fonctionnement des collectivités, quelles que soient les tendances politiques des élus ?

Certaines dotations et certains crédits sont en augmentation : c'est le cas du FPIC, de la DETR – dans mon département, elle a augmenté de 38 % – ou des fonds européens de nouvelle génération comme le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). En valeur absolue, ces augmentations ne sont pas comparables à la baisse des dotations, mais il

arrive tout de même parfois qu'elles la compensent peu ou prou. Certains de vos membres bénéficient-ils d'une telle situation ?

Le chantier de la péréquation reste à mener. Certains estiment que la réforme de la DGF constituerait un élément anxiogène supplémentaire, qui pèserait sur les décisions d'investissement. Je fais partie de ceux qui estiment, au contraire, qu'il faut profiter du contexte de diminution des dotations pour accélérer le nécessaire mouvement de péréquation. Que pensez-vous de l'urgence de la péréquation ?

M. le président Alain Fauré. J'ai entendu que la DETR était distribuée de façon centralisée. Je rappelle que ses critères de répartition sont fixés par une commission composée d'élus du département : il sera difficile de trouver plus proche du terrain ! Il convient que les élus s'approprient les décisions prises par les cinq ou six représentants qu'ils désignent en début de mandat au sein de cette commission. Soyons attentifs lors de ces désignations et évitons de laisser les mêmes personnes siéger durant quarante ou cinquante ans sans que l'on sache ce qu'elles décident ! Des changements au sein de ces commissions rendront possibles certaines adaptations. Lorsque les capacités d'autofinancement des communes sont insuffisantes, on pourrait par exemple envisager une majoration du taux de subventionnement, qui pourrait aller – pourquoi pas ? – jusqu'à 70 % ou 80 %.

M. Antoine Homé. Cela me fait penser à l'époque où les grandes collectivités ont commencé à couper les subventions de fonctionnement des associations pour ne plus faire que de l'appel à projets. Actuellement, les dotations d'investissement sont en quelque sorte de l'appel à projets. Et l'on donne aujourd'hui un sens nouveau à la péréquation alors que j'avais jusqu'alors la faiblesse de penser que les dotations de péréquation n'étaient pas faites pour compenser la baisse de la DGF mais pour donner plus à ceux qui avaient moins. Il reste qu'il faut toujours de l'argent frais pour financer le fonctionnement ; on a d'ailleurs vu que, faute de recettes de fonctionnement, une partie du tissu associatif a disparu.

Le gain de la mutualisation pour l'agglomération de Mulhouse a été chiffré à 2 millions d'euros par an. C'est un très bon résultat mais, parce que le diable se niche dans les détails, je reconnais que certaines difficultés persistent. La clef du succès réside dans un portage politique fort car, si l'on n'y prend pas garde, l'administration décide à la place des élus. Tous les systèmes de mutualisation peuvent être efficaces, mais ils accroissent le risque de transfert du pouvoir des élus vers l'administration.

La culture constitue bien une variable d'ajustement. C'est aussi le cas de la voirie qui est « abandonnée » par de nombreux collègues parce qu'à court terme, cela ne pose pas d'énormes problèmes, même si ce choix explique la détresse du secteur du BTP. Cela dit, je connais bien les routes allemandes en tant que voisin : je ne vous conseille pas de les fréquenter trop longtemps, elles sont étroites, dangereuses, et souvent en mauvais état.

La concomitance de la réforme de la DGF et de la baisse des dotations est-elle anxiogène ? Je partage plutôt votre position, monsieur Calmette : cette réforme peut constituer une forme de réponse à une situation délicate. Cependant, plus que la réforme de la DGF, la création d'une DGF locale inquiète les maires de petites villes et suscite de fortes réticences. Beaucoup d'entre eux, qui ne sont pas hostiles à la mutualisation et à l'intercommunalité, pensent qu'un tel dispositif serait dangereux. Ils estiment qu'il faut maintenir des flux financiers directs et ne pas faire transiter les dotations par les intercommunalités au risque de créer des mécanismes féodaux de sujétions.

Des avancées ont bien eu lieu, j'en ai parlé. Elles ne concernent cependant pas des montants équivalents à ceux des baisses de dotations enregistrées ni les mêmes besoins en fonctionnement. J'ai omis d'évoquer parmi les dépenses contraintes toutes les dépenses de

personnel : les augmentations des cotisations à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), la revalorisation des petits traitements des agents de catégorie C... Ces évolutions sont sans doute légitimes mais nous constatons que nous sommes totalement dépendants des évolutions de la fonction publique d'État et que notre maîtrise effective n'existe pas. De plus dans un système d'emplois statutaires, que je défends par ailleurs, nous ne pouvons pas toucher à la masse salariale du jour au lendemain – sauf pour ce qui concerne les malheureux contractuels dont j'ai déjà parlé.

M. le président Alain Fauré. Le secteur privé est soumis aux mêmes contraintes : les salaires sont fixés à partir de socles et les augmentations pour une catégorie se répercutent sur les autres. De plus, les salariés peuvent faire jouer la concurrence et passer d'une entreprise à l'autre.

Vous constatiez que la baisse des investissements affectait le secteur du BTP. Certains auraient peut-être été bien inspirés de mieux anticiper les périodes de vaches maigres qui peuvent advenir en temps de crise. La diminution du prix des produits pétroliers qui entrent dans la fabrication des matériaux du bâtiment joue aujourd'hui en faveur du secteur. L'année dernière, la France a économisé 20 milliards d'euros sur les produits pétroliers. Les élus devraient y penser afin de mieux négocier lorsqu'ils examinent les devis de travaux qui leur sont soumis.

M. le rapporteur. Monsieur Calmette, notre commission d'enquête étudie les conséquences de la baisse des dotations sur le bloc communal. Nous constatons sur tous nos territoires l'impact direct qu'elle peut avoir sur nos entreprises de travaux publics. Face à cette évolution et au recul des recettes réelles de fonctionnement, alors même que les dépenses courantes augmentent, la réponse la plus immédiate et la plus facile consiste à réduire l'autofinancement et l'investissement, et à diminuer les subventions aux associations et aux événements culturels et sportifs car les effets de ces décisions se font sentir dans l'année même. Ce n'est pas le cas de la mutualisation : on nous dit qu'elle est utile mais elle ne procure de toute façon pas de réponse immédiate. De la même façon, au niveau global, on ne touche aux dépenses de personnels que sur le long cours – dans ma commune, j'ai réussi cette année à juguler ces dépenses, mais vous imaginez bien que cela signifie que des agents contractuels n'ont pas été renouvelés. De même encore, quand la facture du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) vous est présentée, vous ne pouvez pas refuser de payer. Et si la commune a passé un marché de transport, elle est engagée pour la durée du contrat. Résultat : en 2015, de nombreuses associations ont vu leurs ressources stagner ou diminuer.

Je partage l'avis de monsieur Homé sur la DGF de territoire, même si nos motivations sont différentes. Vierzon rassemble 84 % des habitants de l'intercommunalité dont elle est la ville centre. À sa périphérie, neuf villages, qui comptent de 150 à 1 500 habitants, ne disposent pas de la même DGF par habitant qu'elle. L'introduction d'une DGF de territoire déclencherait une guerre de tranchées ; il serait dommage d'opposer des élus qui se sont rassemblés pour travailler sur des projets communs.

Une autre solution consisterait à revenir à la fiscalité. Pour ma part, je ne suis pas un incondtionnel des dotations et je ne serais pas opposé à ce que l'État nous permette de les remplacer par une fiscalité locale rénovée. L'histoire ne commence pas en 2013 ou en 2014. Parce qu'elle a été mal compensée, la fin de la taxe professionnelle a été un drame pour les territoires : aujourd'hui, seulement 25 % des ressources du bloc communal proviennent de l'impôt économique alors que ce chiffre était autrefois très supérieur. L'enjeu est bien réel.

Mme Marie-Lou Marcel. Monsieur Homé, vous avez évoqué la suppression de certains festivals et les conséquences de la réduction des dépenses de fonctionnement sur le secteur

culturel. Plus largement, qu'en est-il de l'accompagnement par les communes de l'ensemble des associations ? Sont-elles elles aussi confrontées à des baisses de subventions ?

La baisse des dotations a-t-elle entraîné la suppression de certains services rendus à la population – je pense par exemple aux crèches dont les horaires ont pu être modifiés ?

Connaissez-vous le nombre de communes, membres de votre association, qui se sont engagées sur la voie de la mutualisation des services ? *Quid* des transferts non obligatoires dans le cadre des EPCI ?

L'enquête que vous avez menée auprès de vos membres sur l'exercice 2015 et les perspectives pluriannuelles vous permet-elle de nous fournir des éléments concrets et tangibles quant aux sérieuses difficultés que vous nous annoncez pour 2017 ?

M. Antoine Homé. Beaucoup de nos adhérents enregistrent une baisse de leurs recettes en valeur absolue. Un recul annuel de 2 % de la DGF se traduit par une perte de 6 points en euros courants, encore supérieure en pouvoir d'achat local. De nombreuses petites villes ont réduit leur budget de fonctionnement en plus du budget d'investissement. Cela s'est effectivement traduit par une baisse des subventions accordées à toutes les associations. Associations sportives, MJC, centres sociaux : les associations sont toutes concernées au-delà du secteur culturel, et le tissu associatif a d'autant plus souffert que les subventions supprimées servaient souvent à payer des salaires. À Mulhouse, les subventions de toutes les associations sportives ont été réduites de 10 %.

Dans notre département, nous avons réussi à obtenir une baisse de la contribution au SDIS de 0,5 %. Tous les maires se sont mis d'accord au-delà des clivages politiques car certains sujets méritent tout de même d'être abordés. Notre respect pour une profession formidable ne doit pas nous empêcher d'être attentifs et de constater par exemple l'évolution de la structuration en grades de ces services depuis une dizaine d'années. Dans un autre secteur, nous avons même tenté de renégocier avec la société protectrice des animaux (SPA) le financement des fourrières animales qui constituent une compétence communale obligatoire. La SPA souhaitait augmenter fortement ses tarifs d'intervention. Nous n'avons pas encore abouti, et une crise est ouverte dans ma commune à ce sujet : aujourd'hui les chats et les chiens errants sont ramenés à la mairie ! Un accord sera trouvé d'ici à deux semaines.

Monsieur le rapporteur, vous avez évoqué la question de la fiscalité. La question pendante est celle de la prise en compte du revenu. Il faut aussi rappeler que, lors de la création de la TVA, la DGF n'a jamais remplacé les anciennes taxes sur les salaires. Cette piste fiscale ne mérite-t-elle pas d'être suivie ?

Madame la députée, chez nos adhérents, nous avons essentiellement recensé des fermetures dans trois domaines : les crèches, les accueils de loisirs sans hébergement, et la restauration collective.

Les membres de notre association sont fortement mutualisés. Qu'elles se trouvent en zone urbaine ou rurale, plus des deux tiers des communes appartenant à l'APVF ont déjà intégré une démarche de mutualisation. La plupart n'auront pas un gros travail à effectuer pour rédiger leur schéma de mutualisation.

Mme Régine Povéda. En matière de fiscalité, les maires se sont-ils saisis de la possibilité qui leur est offerte de réévaluer la catégorie et le classement des immeubles ? Dans un régime déclaratif, certains oublis se produisent, par exemple lorsqu'une ruine est réhabilitée par son propriétaire. La plus-value en question peut être prise en compte lors du travail effectué tous les ans par la commission communale des impôts directs.

M. Antoine Homé. Nos adhérents nous signalent qu'ils se heurtent souvent à une faible mobilisation des services de l'État. Ces derniers ne disposent plus toujours des moyens qui leur permettraient d'accompagner les élus dans le travail mené par ces commissions communales. De façon générale, les membres de notre association constatent qu'ils n'ont plus face à eux les correspondants de l'État qui les aidaient à faire fonctionner les collectivités, qu'elles soient rurales ou non.

Le classement constitue un sujet sensible. En secteur minier, les organisations syndicales avaient obtenu dans les années 1970 que les maisons des mines soient classées en bas de l'échelle. De ce fait, le classement actuel ne correspond pas à la réalité lorsque l'on sait par exemple que, dans mon secteur, les logements sociaux de la zone urbaine sensible (ZUS) ont été très bien classés. Le caractère déclaratif du dispositif renforce les difficultés et toute évolution imposée est ressentie par nos concitoyens comme une injustice scandaleuse – ils n'hésitent parfois pas à comparer leur situation à celle de leurs voisins. Cela dit, le sujet n'est pas anodin. Les résultats obtenus en termes de produit fiscal peuvent être assez substantiels.

M. le président Alain Fauré. Peut-être me suis-je mal exprimé concernant la mutualisation. Je pensais à des cas similaires à celui de l'intercommunalité à laquelle participe la commune de notre rapporteur. En l'espèce, on pourrait dire qu'il y a Vierzon, et neuf « quartiers » supplémentaires ! Il s'agit de faire une véritable mutualisation et pas de perdre de l'énergie et du temps à discuter de la répartition des choses. Le législateur vient de proposer une réelle mise en commun en donnant la possibilité aux élus de choisir de travailler sous forme de communes nouvelles. Tout en respectant les entités territoriales et le nom des localités, nous savons que les élus peuvent représenter une force de proposition et d'impulsion afin de constituer des regroupements de communes. Certains ont déjà réussi avec une incroyable énergie et une extraordinaire habileté à améliorer les services rendus à la population sans augmenter la fiscalité sur un territoire donné : la vie y est devenue bien plus agréable.

Les petites villes disséminées sur tout le territoire pourraient être des moteurs de cette évolution qui est encore trop souvent présentée de façon négative alors que nous savons que les jeunes habitants des communes se préoccupent non plus de connaître le nom écrit sur le panneau qui se trouve à l'entrée du village mais plutôt de savoir s'ils pourront bénéficier de la crèche, de l'école de musique des communes voisines ou des prestations qu'elles offrent. Il me semble que nous avons un impérieux devoir de réflexion globale afin d'apporter des services de qualité dans le cadre d'une gestion optimisée.

Nous avons par ailleurs constaté que les collectivités qui ont choisi de travailler ensemble réussissaient souvent à mieux mobiliser leurs agents dont l'absentéisme chutait. Elles offrent par exemple davantage de possibilités de formation et d'évolution de carrière.

M. Antoine Homé. Les communes nouvelles, fondées sur une démarche volontaire, fonctionnent bien. Certains de nos adhérents sont concernés dans tout le pays. La ville de Langeais, en Indre-et-Loire, se mariera par exemple probablement avec un petit village de son voisinage. L'initiative des élus est essentielle car les systèmes directifs n'ont jamais fait leurs preuves.

La fusion opérée de manière « autoritaire » en Allemagne au début des années 1970 est systématiquement citée en exemple. Mais on oublie de rappeler que la densité allemande de deux cent cinquante à quatre cents habitants par kilomètres carrés n'a rien à voir avec celle constatée de façon générale en France.

Nos adhérents appellent notre attention sur d'éventuels effets d'aubaine car la constitution de communes nouvelles a des conséquences en termes de DGF. Beaucoup d'entre elles semblent s'être formées sur ce critère. Il faut prendre garde à ce que leur motivation ne soit pas

seulement celle-là, car si un effet d'aubaine est le seul moteur d'un projet de cette nature, cela pourrait être contre-productif à terme.

M. le président Alain Fauré. Il s'agit en effet d'un projet de vie davantage que d'un projet « budgétaire ». La mise en place d'une DGF incitative a peut-être été une erreur au détriment de la construction d'une véritable « vie commune ». L'enjeu est vraiment de bien vivre ensemble. Le sujet mérite sans doute que nous y revenions.

M. Antoine Homé. L'incitation fiscale n'est pas nécessairement mauvaise en elle-même. Après que la loi Marcellin a échoué à faire fusionner les communes, l'intercommunalité de la loi Chevènement, destinée à lutter contre la faiblesse démographique de nos territoires, a utilisé des carottes financières. En tout état de cause, elles ne sont pas suffisantes, et, en période de baisse des dotations, il faut aussi bien voir que ce que l'on donne aux uns est pris aux autres.

Cela dit, la population comprend assez bien que l'on « se marie » pour faire des économies. Ce choix ne constitue toutefois pas une réponse durable aux problèmes économiques.

La mutualisation peut aussi prendre d'autres formes non administratives ou non institutionnelles. De nombreuses petites villes mènent sur leur territoire des actions volontaires, par exemple sur la commande publique. De façon générale, même si cela ne correspond pas vraiment à l'esprit classiquement réglementaire de notre pays, nous avons intérêt à privilégier les démarches nouvelles et les expérimentations volontaires.

Mme Christine Pires Beaune. J'appelle notre attention collective sur le fait que l'AMF exprimait deux revendications : l'une portait sur la révision de la trajectoire de la contribution au redressement, l'autre, concernait l'amélioration de l'aide à l'investissement. Aujourd'hui, il ne faudrait pas faire la fine bouche devant ce qui nous est proposé en matière d'investissement. En tant qu'élue d'une petite commune, je suis heureuse de prendre ce qui m'est offert dans ce domaine.

La commission qui intervient dans l'attribution de la DETR joue un rôle minime de chambre d'enregistrement. Dans sa configuration actuelle, elle ne fait qu'allonger les délais, et son avis ne concerne que les projets de plus de 150 000 euros dans les territoires ruraux où ils ne sont pas légions. Il faut soit la supprimer soit la réformer. J'insiste également sur le fait que la DETR est fléchée en direction des territoires ruraux alors que des communes qui appartiennent à des communautés urbaines la perçoivent. Il s'agit d'une aberration qu'il nous faudra corriger – je déposerai un amendement en ce sens dans le cadre de la discussion du PLF.

J'ai entendu des propos inexacts concernant la DGF locale. Je n'ai jamais proposé que les dotations transitent par les EPCI. J'ai fait cette proposition de DGF locale, au moins pour la partie dotations de centralité, afin de résoudre certaines situations. M. Patrice Carvalho m'a par exemple expliqué qu'il n'avait pas pu transférer les équipements de sa commune en raison du refus de sa communauté de communes. De mémoire, il gère donc cinq gymnases pour une ville de 5 000 habitants et une piscine qui va forcément fermer. Dans le même temps, on trouve du côté de Verdun, avec un coefficient d'intégration fiscale de 0,9, une commune centre qui n'a plus de charges de centralité parce qu'elle a tout transféré à l'EPCI. À situations égales, ces communes vont recevoir la même chose puisque le coefficient d'intégration fiscale n'est pas pris en compte dans la DGF qui leur est versée. C'est tout de même injuste ! La solution consisterait à tenir compte de l'intégration réelle et des établissements publics transférés à l'EPCI, mais nous ne pouvons pas monter une usine à gaz pour que l'État sache qui gère quoi. Je propose en conséquence que les élus se prennent en main sur les charges de centralité mais que les critères soient fixés par la loi.

Je me rallie à ce qui a été dit sur les communes nouvelles : on ne crée pas une commune nouvelle pour bénéficier d'un éphémère bonus de DGF. Je ne suis pas pessimiste sur le sujet car la date butoir est fixée au 31 décembre 2015 : ceux qui n'ont pas entamé le processus de réflexion ne vont pas s'y mettre en trois mois. Peut-être faut-il que nous évitions de repousser cette date ? Attendons pour en décider de connaître le nombre de communes nouvelles et les retombées en termes de DGF sur l'enveloppe globale.

M. le président Alain Fauré. Madame la députée, je maintiens mes affirmations concernant la DETR : une commission se réunit dès que l'enveloppe est connue, pour fixer les domaines d'intervention et les pourcentages de subvention possibles. Ils peuvent atteindre 20 %, 30 % ou même 40 % pour des groupes scolaires. Il nous appartient de vérifier que ces commissions fonctionnent bien, et qu'elles réévaluent chaque année le périmètre des actions menées. Ces commissions pourraient aussi permettre aux communes pauvres en situation difficile qui ne peuvent plus faire appel à la fiscalité de bénéficier de subventions à hauteur de 70 % voire 80 %.

Monsieur Homé, certains emprunts des petites villes destinés à l'investissement arrivent certainement progressivement à échéance. Quels montants cela représente-t-il ? Dans le contexte de baisse des taux d'intérêt, cet élément n'est pas négligeable.

M. Antoine Homé. Nous vous remettons un document, intitulé *Regard financier sur les petites villes*, qui fait état de ces données. Il est vrai que l'on constate un flux net de dette négatif pour l'année 2014 à hauteur de 200 millions d'euros pour un encours de dette des petites villes qui s'élève à 18,3 milliards d'euros. Le stock de dette baisse donc légèrement ce qui s'explique aussi par des fins de programme et par les conditions actuelles de taux d'intérêt – beaucoup de petites communes ont renégocié leurs emprunts, mais l'opération n'est pas renouvelable. L'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché de la dette, comme l'Agence France Locale ou La Banque Postale, a également joué. Il est incontestable qu'une très légère amélioration s'est produite.

Madame Pires Beaune, les mesures en faveur de l'investissement sont évidemment appréciées par les élus. Les modalités d'action retenues sont néanmoins très importantes. Si les conditions d'engagement des fonds sont trop complexes, ils ne seront peut-être pas consommés. Ce serait vraiment dommage dans le contexte actuel.

La DETR a aujourd'hui une assiette large qui inclut certaines collectivités en milieu urbain. Il faudra bien réfléchir avant de modifier les conditions de son versement.

La DGF locale illustre l'extrême complexité du système et le stade auquel nous en sommes arrivés. Vous évoquiez le coefficient d'intégration fiscale, madame la députée : nous maîtrisons tout cela, mais, pour la plupart des élus, ces questions sont devenues anxiogènes et complexes au point que seuls quelques spécialistes de haut niveau peuvent encore y comprendre quelque chose. L'enjeu de la réforme de la DGF, c'est aussi la simplification. Comment donner un peu de clarté à partir d'un système sédimenté et complexe ? Aujourd'hui, on y perd son latin !

Pour conclure, permettez-moi, à la veille de l'ouverture de la discussion du projet de loi de finances, de rappeler le message de l'APVF : nous continuons de demander que soit examinée la possibilité d'un étalement des baisses de dotations. Il s'agit d'un véritable sujet par rapport à 2017. Les réponses apportées sur ce point sont très attendues par nos adhérents. Nous ne renonçons pas à cet objectif de cadencement ou d'étalement, et nous sommes certains que les parlementaires sauront s'emparer de ces sujets.

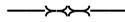
M. le président Alain Fauré. Certains signaux, comme l'augmentation de la DETR l'année dernière ou le fonds d'investissement annoncé, indiquent que votre message passe.

M. le rapporteur. Madame Pires Beaune, j'ai bien compris qu'un fonds d'investissement était annoncé, mais je reste persuadé – comme l'a dit monsieur Homé et d'autres personnes que nous avons auditionnées la semaine dernière – que nous rencontrons un véritable problème en termes d'autofinancement. Le risque majeur que courent les collectivités, et, en premier lieu, le bloc communal, provient de la chute de l'épargne brute. Dans ma commune, si nous disposions aujourd'hui d'un peu plus de marge en fonctionnement, nous pourrions très facilement investir sans faire appel au fonds, par exemple en empruntant un peu plus. Il est essentiel de restaurer les marges d'autofinancement tant pour préserver le service public de proximité que pour maintenir l'investissement public local qui menace de s'effondrer.

M. le président Alain Fauré. Comptablement, monsieur le rapporteur, l'autofinancement peut aussi provenir d'une meilleure gestion des dépenses de fonctionnement.

Monsieur Homé, nous vous remercions vivement pour l'ensemble de vos interventions et pour la franchise de vos réponses.

L'audition s'achève à quinze 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 8 septembre 2015 à 13 h 30

Présents. – Mme Catherine Beaubatie, M. Alain Calmette, M. Alain Fauré, Mme Joëlle Huillier, Mme Marie-Lou Marcel, Mme Monique Orphé, M. Hervé Pellois, Mme Christine Pires Beaune, Mme Régine Povéda, M. Nicolas Sansu.

Excusés. – M. Éric Alauzet, M. Olivier Audibert-Troin, M. Étienne Blanc, M. Jean-Luc Bleunven, Mme Jeannine Dubié, M. Yannick Favennec, M. Laurent Marcangeli, M. Frédéric Roig, M. Claude Sturni.