

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. Antoine Valbon, délégué régional Île-de-France de l'Association des directeurs généraux des Communautés de France (ADGCF), directeur général des services de la communauté d'agglomération Seine Amont, et de M. Michel Biré, ancien directeur général des services de la communauté de communes de Fontenay-le-Comte, membre de l'ADGCF.

Mercredi

14 octobre 2015

Séance de 13 heures 30

Compte rendu n° 30

**SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016**

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



*L'audition débute à treize heures trente-cinq.*

**M. le président Alain Fauré.** Avec l'audition de deux représentants de l'Association des directeurs généraux des Communautés de France (ADGCF), nous achevons aujourd'hui notre tour d'horizon des « visions de managers », après avoir entendu l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF) et l'Association finances, gestion, évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE).

Soyez les bienvenus, messieurs. Je précise que monsieur Biré est « passé de l'autre côté de la barrière », puisqu'il est désormais vice-président de la communauté de communes de Fontenay-le-Comte, où il était auparavant directeur général des services ; mais c'est bien au titre de son expérience de cadre de direction, et au nom de l'ADGCF, qu'il s'exprime aujourd'hui.

Les collectivités du bloc local doivent absorber un double choc : conjoncturel, d'abord, avec la baisse des dotations de l'État qui a débuté en 2014 et doit normalement se poursuivre jusqu'en 2017 ; mais aussi structurel, en raison des évolutions majeures du contexte financier et institutionnel intervenues ces dernières années.

Les cadres de direction ont l'éminente responsabilité d'éclairer les élus et d'imaginer des solutions : il leur faut identifier des leviers d'action, évaluer les délais dans lesquels ces derniers sont susceptibles de produire leur plein effet, apprécier les rigidités à faire plier et mettre au point les stratégies qui le permettront.

Le tableau dépeint jusqu'à présent devant notre commission d'enquête suggère que l'on ne pourra pas se contenter d'optimiser la gestion, mais qu'il faudra opérer des choix structurants. Quels services publics faudra-t-il donc « redimensionner » – pour parler pudiquement ? Quelles ressources nouvelles faudra-t-il percevoir ? De quels éléments de patrimoine faudra-t-il se séparer ? Surtout, à quel niveau pourra-t-on stabiliser l'autofinancement et l'investissement, compte tenu des contraintes et des besoins ? Peut-être pourrez-vous d'ailleurs nous dire si le modèle actuel des finances locales a vécu et s'il faut en inventer un autre, qui fasse une plus grande part au pouvoir fiscal des collectivités locales – et au pouvoir des intercommunalités en général.

Avant de vous laisser la parole, et 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 Valbon et M. Michel Biré prêtent serment.)*

**M. Antoine Valbon, délégué régional Île-de-France de l'ADGCF, directeur général des services de la communauté d'agglomération Seine Amont.** Je vais vous donner un aperçu des conséquences des baisses de dotations sur le territoire où j'exerce mes fonctions. Mais permettez-moi d'abord de revenir sur le déroulement de ma carrière, qui éclairera les propos que je vais tenir.

J'ai débuté en banlieue parisienne, à L'Île-Saint-Denis, comme directeur général, en 1985-1986 ; j'ai poursuivi ma carrière, aux mêmes fonctions, en Picardie, à Montataire, dans le bassin industriel de Creil ; puis, pendant douze ans, dans les quartiers nord de Marseille, dans les treizième et quatorzième arrondissements.

J'ai rejoint la communauté d'agglomération Seine Amont au moment où elle s'est créée, en janvier 2013. Elle est la seule qui se soit constituée à l'issue des lois de 2010 en région parisienne, dans l'unique territoire qui n'était pas encore entièrement couvert par des intercommunalités. Elle est née d'une volonté ferme et partagée de développement

économique – un domaine dans lequel le transfert s’est fait d’emblée, ce qui la dote aujourd’hui du plus gros service économique de la petite couronne. Les politiques de la ville lui ont également été transférées, avec l’exercice du contrat de ville. Il y a eu un blocage sur les autres objectifs et perspectives du fait du dépôt du projet de loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles (MATPAM), au printemps 2013.

De l’exercice de ces différentes responsabilités en différents lieux géographiques, je tire ce constat : le niveau de services et d’investissements publics est très inégal sur le territoire. De retour en région parisienne depuis bientôt trois ans, j’observe, y compris dans mes fonctions à l’ADGCF, que les élus n’y perçoivent pas ce décalage. Certes les élus parisiens partent en vacances en province, mais ils n’y profitent pas des crèches, des écoles, de la restauration scolaire.

Dès lors, les conséquences pour les collectivités des baisses de dotations de l’État sont à la fois objectives – elles sont chiffrées, elles représentent un coût – et très subjectives : le même effet n’est pas du tout apprécié de la même manière en territoire urbain, en métropole, en région parisienne, ou en province. Ce qui peut paraître anodin en région, comme j’ai pu par exemple l’observer à Marseille, revêt un caractère très particulier autour de Paris. Or les décisions prises par nos élus dépendent fortement de cette appréciation.

Je me fonde ici sur ce que je connais des territoires de la Seine Amont, mais aussi, plus généralement, de la région parisienne, entendue comme la petite couronne. À l’ADGCF, en effet, les responsabilités sont organisées en cercles concentriques : je suis chargé de la métropole, tandis que la grande banlieue constitue un autre niveau, compte tenu des enjeux liés à la métropole du Grand Paris (MGP). La petite couronne, donc, se caractérise par un très haut niveau de services publics et d’équipement, comparé à ce qui est offert dans l’ensemble du pays.

Ce niveau élevé de services publics est particulièrement visible dans la communauté de Seine Amont, issue d’un territoire fortement industriel, au peuplement très populaire et caractérisé par un haut niveau de ressources fiscales et économiques, donc d’investissement, depuis très longtemps.

Dans les villes qui la composent – Vitry-sur-Seine, Ivry-sur-Seine, Choisy-le-Roi et Valenton –, les baisses de dotations ont des conséquences très concrètes sur le niveau d’équipement. En voici quelques exemples.

À Vitry-sur-Seine, la baisse des dotations, toutes choses égales par ailleurs – c’est-à-dire en tenant compte des compensations, des péréquations et en intégrant les variables d’ajustement – est de 5 204 000 euros entre 2013 et 2015, sur 150 millions de recettes totales. La stratégie adoptée a conduit dans un premier temps à une hausse du taux de la fiscalité des ménages, de 2 % en 2015 – ce n’était pas arrivé depuis cinq ans. Les frais de personnel ont diminué de 1,25 %. Le non-remplacement des départs à la retraite est désormais *a priori* systématique : cela aussi est inhabituel. Jusqu’alors, les départs à la retraite suscitaient toujours une réflexion sur le métier, son contenu, le service proposé, et un engagement à les remplacer.

**M. le président Alain Fauré.** La baisse de 1,25 % concerne-t-elle la masse salariale ou les effectifs ?

**M. Antoine Valbon.** La masse salariale.

En matière d’investissements, les grosses opérations ont été « lissées » ; cette formule d’usage signifie très concrètement qu’elles ont toutes été décalées de un à trois ans. La construction du centre aquatique, opération phare du programme municipal du mandat en cours, a ainsi été

décalée de trois ans. Le programme relatif aux espaces verts a été minoré de 100 000 euros, le programme 2015 concernant la voirie de 777 000 euros. Les chantiers que l'on conserve et auxquels on donne la priorité sont ceux qui bénéficient de subventions dans le cadre de différents programmes partenariaux. Je songe évidemment au programme FEDER (Fonds européen de développement régional) pour lequel notre territoire est le seul éligible du Val-de-Marne. C'est également le cas des opérations grâce auxquelles nous bénéficierons demain d'une réduction des coûts de fonctionnement : je pense à l'optimisation énergétique du patrimoine, qui représente 900 000 euros par an.

Le report concerne aussi les groupes scolaires à construire dans les grandes ZAC (zones d'aménagement concertées), ce qui est très inquiétant dans la mesure où de vastes opérations sont prévues sur ces territoires, dont la fameuse opération d'intérêt national Établissement public d'aménagement Orly Rungis-Seine Amont (OIN EPA ORSA), pour laquelle les collectivités sont responsables du niveau d'équipement. La réalisation de deux groupes scolaires dans la ZAC des Ardoines est ainsi retardée.

J'en viens à Ivry-sur-Seine, grosse commune de 60 000 habitants dont il faut bien avoir la situation à l'esprit pour comprendre la manière subjective dont les élus apprécient la baisse des investissements. Les Parisiens la qualifient souvent de vingt et unième ou de vingt-deuxième arrondissement, selon les cas. Car le niveau d'équipement à Ivry se veut équivalent à celui de Paris. Voilà pourquoi la réduction des dépenses de fonctionnement a constitué pour cette commune le principal levier d'action face à la baisse des dotations – qui y a atteint 4,3 millions d'euros entre 2014 et 2015.

En investissement, la seule baisse intervenue en 2015 est la minoration du programme de la ville concernant les opérations HLM : sa participation est passée de 1,7 à 1,5 million d'euros. En fonctionnement, en revanche, les baisses sont sensibles. Elles touchent notamment les crédits au secteur culturel et particulièrement les projets artistiques, ce qui n'est pas sans conséquences dans une commune où les artistes ont récemment pris une place importante grâce à la réhabilitation d'entrepôts. Elles se traduisent également par la suppression des classes de pleine nature – ex-classes de découverte –, du dispositif des chèques vacances pour les jeunes, des vacances de printemps pour les enfants. Ce dernier exemple, qui pourrait sembler anodin en province – à Marseille, ce service n'existait pas ! –, a beaucoup marqué les esprits et suscité de nombreuses discussions. Il en va de même de la suppression de la Nuit blanche, événement typiquement parisien, mais dont l'extension à Ivry, comme à quelques autres villes de banlieue, était révélatrice. Est-elle vraiment grave ? On peut se poser la question ; mais, à l'heure où l'on crée la métropole du Grand Paris en invoquant la péréquation et le rééquilibrage entre l'est et l'ouest, cette suppression revêt une connotation particulière : elle accentuera les fractures au lieu de les réduire.

À Choisy-le-Roi, éligible à la DSU-cible, les baisses, toujours compte tenu des équilibres précédemment évoqués, atteignent 1 837 000 euros entre 2014 et 2015. Or, comme la plupart des communes en DSU-cible, Choisy se caractérise, étant donné son potentiel fiscal, par un niveau de dépenses de fonctionnement très limité sur lequel elle ne peut donc pas jouer, contrairement à Vitry et à Ivry, notamment en raison d'un effectif beaucoup plus réduit. De ce fait, c'est sur les investissements que la diminution des dotations s'est immédiatement répercutée. La réalisation d'une crèche a été échelonnée sur trois exercices, au lieu d'un seul comme initialement prévu. Deux écoles ont été réhabilitées au moyen de constructions non classiques, mais modulaires ; cela peut paraître anodin, mais n'oublions pas que nous parlons de la petite couronne et du Grand Paris. Le programme d'éclairage public et d'investissement dans la voirie est passé de 500 000 à 70 000 euros : autrement dit, on fait l'impasse sur cet investissement.

Quant à Valenton – la plus petite commune du territoire avec 12 000 habitants, également en DSU-cible –, la baisse y atteint 533 000 euros en 2015. Dans une ville de cette taille – c’est souvent aussi le cas en province, si j’en crois mes échanges avec mes collègues de l’ADGCF –, faute de grands investissements, c’est sur un ensemble cumulé de petites opérations de fonctionnement que les baisses font sentir leurs conséquences. Ainsi, le conseil municipal a décidé de mettre fin à la distribution de dictionnaires qui était traditionnelle en fin d’école élémentaire ; aux séjours d’hiver et aux classes transplantées ; aux sorties du mercredi dans les centres de loisirs ou ALSH (accueils de loisirs sans hébergement) ; aux vœux du maire au personnel, y compris aux personnalités ; à diverses manifestations culturelles. Il a aussi gelé les subventions aux associations. En investissement, on observe de petites réductions dans toute une série de domaines. Enfin, la fiscalité des ménages a progressé de 1,5 %.

Au niveau de l’EPCI lui-même, la situation est à la fois plus trouble et plus simple.

Plus simple du point de vue financier, car notre agglomération est jeune et parce que la progression de la fiscalité économique a compensé les baisses de dotations. Cet état de fait s’explique par le dynamisme économique du territoire, qui accueille de gros sites industriels comme Sanofi ou Air Liquide.

Plus floue, en raison de la situation particulière de la métropole du Grand Paris résultant de la loi MATPAM puis de la loi NOTRe : depuis 2013, dans les 19 EPCI de la petite couronne – j’en discute souvent avec mes collègues –, il y a un quasi-gel des investissements, des grosses opérations et des grands engagements. Ici, les effets de la baisse des dotations se cumulent avec ceux de la mise en œuvre des métropoles. Le flou est tel qu’il est aujourd’hui impossible de faire des prospectives et des maquettes budgétaires. En particulier, le débat sur le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), que vous aborderez dans quelques jours, crée de fortes incertitudes.

Il y a un an, André Vallini, à qui les représentants de l’ADGCF demandaient si les baisses de dotations aux collectivités avaient fait l’objet d’études d’impact, leur répondait par la négative, mais ajoutait que l’on pouvait, au doigt mouillé, identifier trois leviers d’action : premièrement, la fiscalité, à utiliser avec mesure ; ensuite, le fonctionnement, par des non-remplacements, par l’arrêt des heures supplémentaires liées aux fêtes et manifestations, etc. ; enfin, la réduction du niveau d’épargne. D’après mon expérience, en région parisienne comme en Picardie et à Marseille, il est tout à fait possible de faire jouer ces trois leviers. Toutefois, il en résultera, pour les territoires de la petite couronne, une mise à niveau du volume et de la qualité des services publics qui les rapprochera de ce qui est proposé dans d’autres territoires de la République ; autrement dit, un très net nivellement par le bas. Je le répète, ce nivellement est possible – il est d’ailleurs en cours –, mais il ramène notre métropole au niveau qui est observable en province, loin de celui qui était historiquement le sien.

**M. Michel Biré, ancien directeur général des services de la communauté de communes de Fontenay-le-Comte.** En ce qui me concerne, je n’ai reçu qu’avant-hier la convocation à cette audition, pour laquelle je n’avais été pressenti qu’en fin de semaine dernière. Je n’ai donc pas préparé autant de documentation que mon collègue.

**M. le président Alain Fauré.** Vous n’avez pas besoin de nous fournir des éléments chiffrés, d’autant que nous en avons maintenant un certain nombre ; il suffit que vous nous donniez votre point de vue de manière générale.

**M. Michel Biré.** Je parlerai de ce qui concerne la communauté de communes où j’ai été directeur général des services pendant vingt ans, de 1991 à 2011, avant d’y être élu, depuis

l'année dernière. Je n'ai pas perdu la capacité d'analyse du technicien, qui se révèle bien utile à l' élu !

La communauté de communes du pays de Fontenay-le-Comte, ce sont 20 communes et 33 000 habitants, dans le sud de la Vendée, c'est-à-dire dans la partie de la Vendée dont on ne parle jamais : le « miracle vendéen » s'est produit plus au nord. Fontenay-le-Comte, ancienne capitale du Bas-Poitou sise à proximité de Niort et de La Rochelle, n'a rien à voir avec le Puy du Fou...

De fait, la région a connu des difficultés économiques lors de la crise, en 2008-2009, perdant un tiers de ses emplois industriels en deux ans. Ces difficultés ont laissé des traces, même si elles n'ont pas fait sentir leurs effets sur la taxe professionnelle : nous sommes passés dans le trou de souris, évitant la grosse punition à laquelle nous nous étions préparés. Mais ce fut l'époque des premières économies pour la communauté de communes.

Nous vivons aujourd'hui la deuxième vague. Nous participons, comme tout le monde, à l'effort de redressement des finances publiques, pour 1 077 957 euros en année pleine en 2017. Or les ressources budgétaires de la communauté atteignent aujourd'hui quelque 18 millions d'euros, dont il convient de retrancher le montant qu'elle reverse en attribution de compensation à ses communes, et qui ne fait que transiter par elle, soit 5 millions d'euros, ainsi, pour les mêmes raisons, que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, pour 3 millions d'euros. Restent 10 millions d'euros. C'est donc de 10,7 % de ses recettes que la communauté se voit privée ; il n'est pas facile de s'en remettre.

Nous avons un autofinancement relativement satisfaisant, aux alentours de 2,5 millions d'euros selon la chambre régionale des comptes. À la suite de la baisse, mais aussi des aléas de gestion des élus du précédent mandat, qui ont un peu chargé la barque au cours des deux dernières années, l'autofinancement va être ramené à 500 000 euros au cours du mandat. Ce qui ne pourra manquer de se voir si rien n'est fait. Dès cette année, l'autofinancement n'est que de 1 million, car nous contribuons déjà au redressement des finances publiques à hauteur de 450 000 euros pour la tranche 2014-2015. Avec 500 000 euros, rien de significatif ne pourra être engagé au cours du mandat, alors même que des besoins se font sentir.

À cette situation, comment réagissons-nous ? Comme tout le monde : en lançant un programme d'économies. Le conseil communautaire en a voté le principe et les grandes lignes lundi dernier. Il s'agit de réduire de 10 % en deux ans les charges de fonctionnement du chapitre 11, ce qui ne sera pas facile ; de réduire la masse salariale, de 10 % également, ce qui est encore moins facile car nous ne pouvons jouer que sur les contractuels ; de réduire les subventions, particulièrement celles à visée économique puisque notre communauté n'avait guère de compétences et qu'il n'est pas à ce jour envisagé de toucher aux subventions ayant trait à la mise en œuvre des PLH (programmes locaux de l'habitat), des OPAH (opérations programmées d'amélioration de l'habitat) et d'une opération qui se lance et concerne un quartier prioritaire de la politique de la ville – nous en avons un, en effet, ce qui n'est pas très bon signe du point de vue de la richesse globale. Nous envisageons aussi, bien sûr, de serrer tous les boulons dans tous les services publics, pour réduire les déficits. Le premier de ces services est la piscine. En outre, tous les contrats de délégation de service public vont être revus.

Bref, tout est passé au crible, pour tenter de parvenir à un autofinancement d'environ 1 million d'euros par an. Toutes ces économies ont donc pour objectif de doubler l'autofinancement résiduel : voilà qui ne nous mène pas bien loin. On voit que nous devrions atteindre 4,5 à 5 millions d'autofinancement cumulé sur la période 2015-2020 – si tout va bien. Quant au prélèvement destiné au redressement des finances publiques, cumulé sur la même période, il atteint 5,5 millions. En d'autres termes, le prélèvement aux fins de résorber

la dette va nous priver de plus de la moitié de nos ressources de financement, à supposer que nous puissions réaliser toutes les économies envisagées. C'est donc évidemment notre programme d'investissements qui va être réduit, de plus de la moitié par rapport à la période précédente.

Des solutions, nous en imaginons. Nous avons entrepris l'année dernière une vaste consultation de toutes les communes – ce qui n'avait jamais été fait – pour parvenir à un programme communautaire. Nous avons réussi à formaliser un projet et nous avons modifié les statuts.

Notre objectif est d'aller rapidement vers la mutualisation. Dès le 1<sup>er</sup> janvier dernier, nous avons mutualisé les finances et les ressources humaines de la ville-centre de Fontenay-le-Comte et de la communauté. Le 1<sup>er</sup> juillet, nous avons repris, comme tout le monde, le service d'instruction du droit des sols, partagé entre notre communauté et les deux communautés de communes voisines. Nous travaillons à la mutualisation des bureaux d'études, des services des marchés, des services informatiques. C'est ainsi, pensons-nous, que nous pourrons réaliser des économies ou des gains de productivité grâce auxquels nous pourrons être plus efficaces et réduire les coûts.

Cela ne va pas sans mal, comme vous pouvez l'imaginer. Nous avons une ville-centre de 15 000 habitants, entourée de 19 communes rurales toutes persuadées que la ville-centre va les « bouffer » – une idée à laquelle on se heurte dès que l'on parle de mutualisation. Parallèlement au travail technique, il y a donc un travail psychologique à faire, pour diffuser la culture de l'intercommunalité et de la mutualisation – seule voie que nous puissions explorer, sauf à attendre un miracle.

**M. le président Alain Fauré.** Il est intéressant de mesurer l'incidence de la réforme de la taxe professionnelle dans chacun de vos deux cas. Dans le premier, du fait du dynamisme économique de la zone, on a déploré une perte de revenus, donc d'investissements, tandis que, dans le second, la réforme fut salutaire car la disparition de nombreuses activités n'a pas entraîné la baisse de TP à laquelle la communauté se préparait. Dans ce dernier cas, le séisme est donc moindre que prévu, même si j'entends bien que la situation n'est pas facile.

Les éléments d'une solution se dégagent ; en particulier la mutualisation, sur laquelle beaucoup misent, comme nous l'avons constaté au fil des auditions, certains constatant même qu'elle permet de faire mieux passer les décisions.

**M. Nicolas Sansu, rapporteur.** Il y a au moins un point sur lequel nous pouvons tous nous accorder : la baisse des dotations a été précédée d'un gel qui avait déjà bien affecté le dynamisme des collectivités territoriales, lui-même précédé d'une suppression de la taxe professionnelle qui fut un cataclysme, quel que soit le cas de figure.

Certes, des compensations ont été octroyées, par l'intermédiaire du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) ; heureusement, car c'était indispensable. Toujours est-il qu'il n'existe aujourd'hui aucun impôt économique territorial qui soit efficace et dynamique. Dans des territoires comme Seine Amont, la valeur ajoutée globale augmente, et avec elle la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ; mais la volatilité de la CVAE peut aussi créer des difficultés. C'est un fait : la part CVAE peut varier dans une proportion qui va de moins cinq à plus cinq, sans aucune certitude sur le montant exact ; c'est un vrai problème, en dépit même des mesures de péréquation.

Bref, la raréfaction des ressources des collectivités n'a pas commencé avec la baisse des dotations. Cependant, les chiffres que vous avez cités pour 2015 sont considérables. Monsieur Biré est allé jusqu'au bout de l'exercice, jusqu'en 2017. Comment imagine-t-on donc 2017 en petite couronne ? Évidemment, il faut aussi compter avec la métropole du Grand Paris ? Quoi

qu'il en soit, ce qui s'est passé en 2015 devrait se reproduire au moins en 2016 – et sans doute en 2017, mais nous verrons.

Vous l'avez dit tous les deux – et monsieur Biré l'a montré de manière particulièrement claire : c'est l'autofinancement qui va « trinquer ». Dans quelles proportions ?

J'en viens à la mutualisation. La description de monsieur Biré m'évoque mon territoire : Vierzon, 28 000 habitants, est la ville-centre d'une intercommunalité où elle côtoie 9 autres communes dont la population va de 150 à 1 500 habitants ; on y retrouve les angoisses, parfois complètement farfelues, qu'il a évoquées. Mais chez moi, comme en bien des endroits, la mutualisation a déjà été opérée. Les gains qu'elle permet suffisent-ils pour compenser la baisse attendue des dotations ? À en croire certains des acteurs que nous avons auditionnés – dont monsieur Landel, pour les communautés urbaines –, ces gains ne dépasseront pas l'épaisseur du trait ; selon monsieur Debat, représentant les villes moyennes, ils atteindraient tout au plus 20 % de l'effort nécessaire.

J'aimerais enfin connaître votre avis sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui est maintenant sur les rails et que nous allons étudier plus précisément dans quelques jours. Elle me semble pouvoir être un sujet d'inquiétude pour certaines strates. Je songe à Fontenay-le-Comte, mais aussi aux villes de la région parisienne. À ce propos, j'entends bien que certains services rendus en région parisienne y sont considérés comme normaux alors qu'ils paraîtraient extraordinaires en province. Mais, si les attentes ne sont pas les mêmes, c'est que les besoins diffèrent ; je le sais d'expérience, pour être passé de l'une à l'autre. Quand on a une heure et demie de trajet par jour, on a d'autres exigences en matière de transports, de garde d'enfants, d'établissements scolaires. Quoi qu'il en soit, ne craignez-vous pas que les villes de 10 000 à 100 000 habitants ne soient fragilisées par la réforme de la DGF ?

**M. le président Alain Fauré.** Monsieur le rapporteur, l'audition a pour objet la baisse des dotations de l'État, non la crainte d'une évolution de la DGF dont on ne connaît même pas les contours ! Il est tout de même curieux de demander à quelqu'un s'il a envie d'avoir peur sans rien savoir de la situation. N'en rajoutez pas ! Nous sommes déjà dans les lamentations : ne poussons pas au suicide !

**M. le rapporteur.** Monsieur le président, je le dis gentiment, mais solennellement : il me semble que j'ai le droit de dire ce que je veux.

**M. le président Alain Fauré.** Et moi donc !

**M. le rapporteur.** Il m'appartient à moi seul, comme rapporteur, de décider de poser telle ou telle question ou de rappeler tel ou tel contexte.

**M. le président Alain Fauré.** Quant à l'idée d'un impôt économique dynamique, elle fait long feu lorsque des pans entiers de l'activité s'effondrent, comme en 2008 au moment de la crise : les propos de monsieur Biré l'ont confirmé.

Selon vous, messieurs, l'organisation actuelle des collectivités leur permet-elle de s'adapter rapidement à des aléas économiques, mais aussi climatiques – nous en avons eu un exemple récent, très localisé ? Ne devraient-elles pas constituer des provisions dans la perspective de tels événements, qui n'ont rien d'exceptionnel ?

**M. Michel Biré.** En ce qui concerne la taxe professionnelle, il est vrai que nous avons eu de la chance, mais on ne peut pas gagner à tous les coups. De fait, non seulement notre DGF va disparaître, et même devenir négative, mais on va nous prendre une partie de l'attribution de compensation de l'ancienne part salaires, qui avait pourtant été sanctuarisée en d'autres



temps ; on voit que la parole de l'État n'engage que... Je n'en dis pas plus : on connaît la formule.

J'étais la semaine dernière à la convention de l'intercommunalité, à Tours ; j'ai entendu monsieur Eckert parler de la réforme de la DGF ; et je suis devenu extrêmement méfiant. Désormais, je ne croirai que ce que je verrai. Il n'y a là rien de politique : c'est le fruit d'un constat. Dès lors, dans l'exercice de mes responsabilités d'élu, je m'efforce de percevoir les choses par moi-même, sans compter les œufs avant qu'ils ne soient pondus. Ce qui exige une certaine prudence. Cependant, dans un cadre budgétaire contraint, la prudence ne saurait aller trop loin : il faut tout de même faire quelque chose. Tous les élus sont, j'imagine, confrontés à ce genre de difficulté : il s'agit de faire la part de ce qui est nécessaire et du niveau de risque que l'on peut prendre, en véritable équilibriste, car tout nouveau service ou frais de fonctionnement devra être financé durant de longues années, avec des recettes qui ne sont pas nécessairement pérennes, elles.

Vous me parlez de la réforme de la DGF, mais je ne suis pas suffisamment informé pour anticiper les effets qu'elle va produire. Peut-être sera-t-elle une bonne chose pour nous ; je n'en sais rien.

Permettez-moi en revanche une suggestion. J'ai compris que la nouvelle DGF comprendra une part de dotation globale de centralité, qui pourrait être partagée entre les communautés et les communes, selon un curseur intangible : le coefficient d'intégration fiscale, plafonné à 0,4. Le curseur est le même pour le FPIC. Et si l'on veut, dans le cadre d'un projet communautaire, modifier la répartition entre part communautaire et part des communes, il faut recueillir l'unanimité des communes. Il en ira de même pour la dotation de décentralisation. C'est rigoureusement infaisable ! Au sein de ma communauté, nous avons essayé ; une commune n'a pas voté le projet : sur 15 conseillers, 11 se sont abstenus, 2 ont voté pour, 2 contre.

Il faut en avoir conscience si l'on veut offrir aux communautés, notamment en milieu rural – c'est surtout lui que je représente –, des possibilités de regroupement, afin d'économiser mais aussi d'apporter un meilleur service. Car, s'agissant de la mutualisation, notre ambition n'est pas de faire de grosses économies – ce ne serait pas réaliste –, mais de donner des facilités aux communes. Des mutualisations infracommunautaires, au niveau de deux ou trois communes, permettront peut-être de gagner un emploi de secrétaire de mairie ici, de cantonnier là : voilà ce que nous escomptons. Mais il faut que nous ayons les moyens de territorialiser une partie des ressources.

Selon monsieur Eckert, cela porterait atteinte à la liberté des communes. Mais quel problème cela peut-il poser de modifier la répartition du FPIC ou de la dotation de décentralisation entre les différentes communes ? En réalité, cette barrière juridique n'existe pas.

J'aimerais donc que l'on s'oriente vers une formule un peu plus souple, fondée sur la majorité qualifiée – qui, après tout, est la règle au sein de l'intercommunalité –, au lieu de requérir l'unanimité, ce qui paralyse tout. Au cours de ma carrière, j'ai vu des présidents chercher le consensus ; mais quand on procède ainsi, on ne fait rien ! Que l'on nous donne les moyens de faire quelque chose – au moins quelques outils.

**M. Antoine Valbon.** Les sujets que vous avez évoqués nous occupent en permanence.

Je commencerai par les perspectives sur lesquelles nous travaillons pour 2016, 2017 et 2018 – et jusqu'à 2020, échéance cruciale concernant les futurs Établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris. J'y œuvre aux côtés de mes collègues qui vont former avec nous le futur EPT rassemblant les communes du Val de Bièvre, de la Seine Amont, du Grand Orly, des Portes de l'Essonne et des communes isolées, soit un territoire de près de

700 000 habitants, formé de 22 à 24 communes. De la prospective sur laquelle nous nous fondons aujourd'hui en préparant les budgets, il ressort un autofinancement nul. Notre effort vise d'abord à faire en sorte qu'il ne soit pas négatif – la loi ne nous le permet pas –, ensuite à identifier de nouveaux modes de fabrication de nos produits économiques qui utilisent l'argent là où il est : très concrètement, dans les entreprises. Nous sommes donc en train de construire des montages – fonciers, opérationnels – en faisant beaucoup plus appel aux fonds privés.

En ce qui concerne la DGF, les modifications prévues par le projet de loi incluent quelques simplifications légitimes, notamment la réintégration à la DGF de la dotation nationale de péréquation (DNP). Nous avons un grand besoin de simplification, car, par rapport à l'époque de mes débuts, l'opacité est devenue telle que les collectivités ne peuvent absolument pas maîtriser leur destin, notamment leurs attributions. En voici un exemple très précis. En 2014, notre territoire de la Seine Amont a formé un recours auprès du ministère de l'intérieur à propos de la DGF, car je n'étais pas d'accord avec les critères retenus par la préfecture. Au bout de six mois, nous avons eu gain de cause, car il y avait effectivement des erreurs, et obtenu un rattrapage de 950 000 euros. Or l'analyse que nous avons effectuée est impossible dans les petites communes : elle nécessite un niveau d'expertise que l'on ne peut développer que dans de gros territoires. La simplification doit être extrêmement poussée : il faut revenir aux principes des années 1980.

Nous avons aussi besoin d'en revenir aux raisons d'être de plusieurs dotations et compensations. Certaines d'entre elles sont destinées à compenser des recettes dont les collectivités ont été privées par les lois de finances. Aujourd'hui, ces dotations ne représentent dans nos budgets que 23 % des montants que nous devrions normalement toucher. La nécessité d'une réforme est donc manifeste. Il n'est plus possible que les recettes des collectivités, notamment les dotations, dépendent entièrement des lois de finances.

J'en viens à la réforme de la taxe professionnelle. Dans un territoire industriel comme le nôtre, elle fut un choc terrible. Le niveau de la contribution économique territoriale (CET) sollicitée aujourd'hui est sans commune mesure avec celui qu'atteignait la TP. Il fait d'ailleurs l'objet de quiproquos étonnants : les petites et moyennes entreprises, en particulier, sont choquées que l'on ose relever les niveaux des bases minimum qui sont imposés par délibération alors qu'ils sont dix fois inférieurs aux niveaux de TP de 2010.

Ce problème est lié à celui que j'ai précédemment exposé concernant les variables d'ajustement. En effet, si aujourd'hui le niveau de la compensation n'est pas excessivement éloigné de celui qui aurait résulté du maintien de la TP, il diminue d'année en année, ce qui met nos collectivités en grave péril.

Quant à la mutualisation, nous l'avons elle aussi évoquée avec le ministre, auquel nous avons demandé si des expertises avaient été conduites. Tel n'est pas le cas. Or, dans cette affaire, il importe de se départir de toute approche subjective. La Seine Amont mutualise : elle mutualise les ressources, les services juridiques, RH et achats ; mais l'objectif, c'est l'efficacité. En aucun cas la mutualisation n'a permis de véritables économies. Cela dit, vous pouvez parfaitement considérer cette appréciation comme subjective ; c'est lorsque nous disposerons d'expertises et d'études dignes de ce nom que l'on pourra débattre sérieusement de cette question. Mais aucune étude n'a été menée par les associations de collectivités ni par le ministère.

S'agissant enfin des aléas climatiques et environnementaux, notre territoire est particulièrement concerné puisque la moitié de Seine Amont est située en zone inondable, l'autre moitié correspondant aux carrières qui ont permis de bâtir Paris, sans parler des sites industriels où la pollution majeure de 30 à 50 % le coût de réalisation de toute opération. De ce

fait, nous bénéficions d'un haut niveau d'expertise sur ces questions et nous avons d'importants défis à relever pour adapter nos modes d'investissement et de réalisation des équipements, d'autant que la puissance publique est contrainte de construire sur les territoires situés en zone inondable. Mais cela suppose des niveaux d'investissement qui ne sont pas actuellement à notre portée.

L'exemple déjà cité de l'OIN EPA ORSA, à laquelle nous sommes étroitement associés, le confirme. Concernant Les Ardoines ou Ivry Confluences, l'opération suppose des adaptations des rez-de-chaussée, des aménagements destinés à l'isolation thermique et à l'autosuffisance énergétique des bâtiments, la surélévation de voies de manière à pouvoir déplacer les populations en cas d'inondation – autant de surcoûts de 30 à 50 % que nous ne pouvons assumer.

En conséquence, soit nous prenons du retard dans la réalisation de ces opérations, qui sont attendues dans le cadre de la métropole, pour atteindre l'objectif de construction de 70 000 logements par an ; soit nous les réalisons – je songe notamment à Ivry Confluences – sans prendre toutes ces précautions, auquel cas nous respectons certes le plan de prévention des risques d'inondations (PPRI), mais non les recommandations sur lesquelles nous travaillons actuellement dans le cadre du projet de territoire du futur plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

Dès lors, je ne vous cache pas qu'une crue centennale, susceptible de survenir demain, pourrait placer la métropole du Grand Paris dans une situation bien pire que celle récemment observée dans le sud du pays.

**Mme Joëlle Huillier.** Je commence à regretter que notre commission d'enquête ne s'intéresse qu'à la baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI ! Dans la commune où je suis conseillère municipale – d'opposition –, les dotations sont en hausse ; pourtant, il y règne une atmosphère délétère et le journal municipal prétend que les hausses d'impôts sont rendues nécessaires par la baisse des dotations globales. C'est faux ! Ce sont des mensonges éhontés ! L'appréciation portée sur l'évolution des dotations est décidément bien subjective, en effet, et il est dommage que nous n'auditionnions pas des maires de communes dont les dotations augmentent. La commune dont je parle, très pauvre, a un budget de 22 millions d'euros pour une population de 18 000 habitants ; les dotations y ont été majorées de 400 000 euros ! Certes la DGF a baissé, mais la DSU et la dotation de péréquation explosent. On ne peut donc pas dire que toutes les communes ont subi une baisse de leurs dotations.

Je peux comprendre qu'à Paris et en province, on n'ait pas tout à fait les mêmes besoins. Mais, en matière d'information et de communication, les choses vont si vite que la province veut les mêmes services que Paris et sa région. On connaît le fameux ouvrage *Paris et le désert français* ; eh bien, le désert français est tenté de se révolter pour en avoir un peu plus.

Les mutualisations n'entraînent pas nécessairement des économies, dites-vous. Je peux pourtant vous citer une commune nouvelle dont la création, le 1<sup>er</sup> janvier 2015, a permis de réduire les frais de fonctionnement de 15 % ! Bref, j'ai des chiffres, et des témoins qui peuvent venir ici nous dire comment faire. La méthode ne fonctionne pas à tous les coups, mais ils valent la peine d'être entendus. Si notre rapport d'enquête ne traite que de la baisse des dotations globales, nous aurons tout faux. La mutualisation doit aussi lier les communes qui ont un peu plus et celles qui ont un peu moins. C'est une question de justice : on ne peut pas laisser des communes crever, privées d'équipements, quand d'autres en ont beaucoup. On dit qu'il faut donner, donner, mais certaines communes n'en verront rien : elles verront passer le train, voilà tout !

Vous avez parlé d'objectiver le débat : il me semble que le moment est vraiment venu de le faire.

Je reconnais néanmoins que certaines communes – pas toutes ! – sont en difficulté à cause de la baisse des dotations globales et de la péréquation, et que nous devons nous y intéresser. Quelles solutions peut-on envisager pour qu'elles vivent correctement ? Que pensez-vous des facilités accordées par l'État en matière d'investissement ? Je n'en entends jamais parler sur le terrain ! Que pensez-vous de l'accélération du remboursement du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA), au moins pour une année ?

Je comprends les inquiétudes de certaines communes et EPCI qui se demandent ce qui va se passer l'année prochaine. J'imagine qu'à cette question vous n'avez pas de réponse ; moi non plus.

**M. Laurent Furst.** Merci pour vos deux témoignages, particulièrement riches.

Je suis un peu usé par cette commission d'enquête. Je vois bien ce que le groupe majoritaire tente d'y faire : de la prestidigitation ! Nous subissons une baisse des dotations qui dépasse 12 milliards d'euros, mais on parle beaucoup du petit milliard que l'on donne par ailleurs, comme s'il compensait la diminution. Vous ne cessez, monsieur le président, de revenir à la réforme de la taxe professionnelle, qui est maintenant actée depuis longtemps et ne relève pas de cette commission : c'est encore une façon de jeter un voile sur la situation. Enfin, la liberté de parole de notre rapporteur ne doit pas être bridée, pas plus que la mienne ou celle de n'importe quel autre membre de la commission.

Les collectivités connaissent une situation extrêmement difficile qui est le fruit des choix politiques du gouvernement actuel, mais vous ne voulez pas en assumer les conséquences. Un indice : lors de notre première réunion, vous vouliez modifier l'intitulé de la commission d'enquête. Tenons-nous en à la réalité, la seule dont il faut parler ici : la baisse des dotations, ce sont 11 milliards d'euros en moins dans les caisses de nos collectivités ! Je comprends que des députés de la majorité soient solidaires du Gouvernement, je ne leur en ferai pas le reproche ; c'est légitime.

Dans ma commune, qui compte 10 000 habitants, il faudrait, pour compenser les effets de la péréquation horizontale et de la baisse des dotations, que j'augmente la fiscalité de 15 % en 2015, de 25 % en 2017. C'est cela, la réalité ! J'ai apprécié la franchise de vos témoignages : vous l'avez dit, ce qui en résulte, c'est une dégradation des services publics. Les responsables des transports nous ont indiqué avoir déjà réduit de 2,5 % l'offre de transports urbains et interurbains, alors que nous ne sommes qu'au tiers de la période annoncée de baisse des dotations. C'est une réalité objective. De même pour la baisse des investissements : c'est démontré, les collectivités n'auront plus les moyens d'entretenir leur patrimoine ni de porter de nouveaux projets dans de nombreux territoires.

Ce que nous apprenons aujourd'hui, et que je soupçonne depuis longtemps, c'est qu'il n'existe aucune évaluation, ni préalable ni *a posteriori*. J'ai entendu monsieur Vallini, secrétaire d'État – un homme par ailleurs brillant –, parler des économies que l'on allait réaliser en supprimant des syndicats à vocation multiple (SIVOM) et des syndicats à vocation unique (SIVU), confondant gaillardement les dépenses de fonctionnement et les dépenses structurelles des présidences ! Bref, on n'évalue rien, on conduit des politiques au doigt mouillé, et cela entraîne des conséquences terribles, notamment pour les collectivités.

Monsieur le président, monsieur le rapporteur, vous devriez demander au ministre, et plus précisément à la Direction générale des collectivités locales (DGCL) qui est placée sous son autorité, de nous soumettre ses évaluations avant et après, pour que nous sachions sur quelle base ils ont travaillé. C'est le seul point intéressant. Je m'interroge d'ailleurs sur la DGCL,

qui existait sous le précédent gouvernement et qui survivra à la prochaine alternance : dans quelle mesure cette administration, qui a une doctrine constante, n'impose-t-elle pas aux différents gouvernements la même vision des dotations et de la gestion ? Elle a sans doute très bien réussi cette fois-ci.

En ce qui concerne enfin la mutualisation, elle peut permettre de faire des économies, mais ce n'est pas assuré. Quand une administration grandit, on crée un poste de directeur, un poste de directeur adjoint ; on technocratise. Voyez les dépenses de fonctionnement par strates de communes : plus les communes grandissent, plus on dépense. Dès lors, va-t-on vraiment faire des économies en fusionnant de petites administrations ? Là aussi, j'aimerais connaître l'évaluation sur laquelle repose cette hypothèse. Ma collègue a raison, il faut dépasser les égoïsmes ; mais je doute que, du point de vue macroéconomique, l'on parvienne à économiser beaucoup. Il serait intéressant que, sur ce point-là aussi, la DGCL nous donne quelques éléments de réflexion.

**M. Claude Sturni.** J'approuve ce que vient de dire mon collègue.

En ce qui concerne la mutualisation, j'entends que nous manquons d'éléments objectifs ; pourtant, la mutualisation se pratique déjà. Ainsi, dans le Bas-Rhin, l'administration communautaire est aussi celle de la ville-centre ; les exemples similaires ne doivent pas manquer, un peu partout sur le territoire. Votre association dispose donc certainement d'éléments objectifs, fondés sur l'expérience des directeurs d'administration. Dans quelle mesure la mutualisation est-elle répandue ? Constatez-vous comme moi qu'elle s'accroît, en réponse à une demande croissante des petites communes qui souhaitent l'appui d'une administration communautaire ? Ainsi, au sein de la communauté de communes que je préside, les maires sont de plus en plus nombreux à souhaiter que les secrétaires de mairie soient embauchés au niveau de la communauté ; de votre côté, vous avez parlé de partager des postes de cantonniers. De tels exemples se multiplient.

Par ailleurs, les territoires qui ont le plus recouru à la mutualisation seront-ils récompensés ou épargnés ? Il ne faudrait pas, en effet, que tous soient logés à la même enseigne lorsqu'il s'agit de réduire – toujours davantage – les dotations : la vertu doit payer. Et il serait choquant que ceux qui se sont jusqu'à présent laissés toutes les marges de manœuvre soient soudainement félicités et aidés lorsqu'ils se décident à mutualiser.

Enfin, à ma collègue qui se réjouissait de l'augmentation des dotations sur son territoire, je dirai que l'effet de levier joue dans les deux sens : toute baisse des dotations a un effet démultiplicateur à la baisse sur les moyens des collectivités ; je compte donc sur ceux qui bénéficient d'une hausse pour investir massivement, afin de compenser la diminution drastique des investissements ailleurs. Ainsi parviendra-t-on aux transferts entre territoires voulus par le Gouvernement.

**M. le président Alain Fauré.** La DGCL pourrait aussi s'intéresser avec profit au futur programme de certains partis qui pourraient prétendre prendre le pouvoir après l'alternance : nous serions prévenus à l'avance pour 2022 ou 2027 !

**Mme Christine Pires Beaune.** En ce qui concerne la réforme de la DGF, vous constatez, comme tous les opérateurs qui se sont penchés sur le dossier, qu'elle est opaque, illisible, et constitue de ce fait un déni de démocratie – car comment pourrait-on contester ce que l'on ne comprend pas ? Vous avez bénéficié, monsieur Valbon, de moyens financiers et humains – vous avez sans doute même fait appel à un cabinet extérieur – qui vous ont permis d'avoir gain de cause dans le recours que vous avez formé ; c'est heureux, mais cela n'aurait pas pu arriver à tout le monde. Nous avons donc besoin de lisibilité et de simplification, mais aussi de justice.

En voici un exemple, qui figure d'ailleurs dans mon rapport sur le sujet. Deux communes du Puy-de-Dôme appartenant à deux circonscriptions voisines ont la même population – 9 000 habitants –, le même revenu moyen par habitant, le même effort fiscal et le même potentiel fiscal ; pourtant, la DGF par habitant est de 100 euros pour l'une et de 170 euros pour l'autre. On peut certes invoquer l'histoire. Mais, aujourd'hui, les habitants de la première commune reçoivent moins que ceux de l'autre ; or cet argent qu'ils reçoivent, c'est de l'argent public, du prélèvement sur recettes : de la TVA, payée par tous ; de l'impôt sur le revenu, également payé par tous. Voilà où le besoin de justice se fait sentir.

Je sais bien qu'à une certaine époque le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) servait de compensation. Mais, depuis, certaines communes ont grossi, d'autres ont perdu des habitants ; certaines se sont industrialisées, d'autres ont suivi le chemin inverse. Or c'est sur la réalité actuelle de nos territoires qu'il faut se fonder pour déterminer les services publics à offrir à la population. Tel est mon objectif : la réduction, à situation comparable, des inégalités de répartition de DGF.

Quant au partage des prélèvements effectués au titre du FPIC, vous avez raison : l'unanimité des communes ne fonctionne pas. Si nous avons adopté l'année dernière un amendement modifiant les règles de majorité, c'est à la demande des élus : à les entendre, avec l'instauration d'un suffrage de liste à partir de 1 000 habitants, et l'arrivée subséquente de l'opposition dans les conseils communautaires, un seul élu pouvait tout bloquer ; la règle de l'unanimité au sein des EPCI devenait donc problématique. Nous avons donc opté pour une majorité qualifiée au sein de l'EPCI et, pour ne pas léser les communes, une majorité simple de toutes les communes membres. Toutefois, vous l'avez dit, il suffit d'une commune pour paralyser le système. Comme vous, je ne suis guère convaincue par l'argument juridique. Nous allons réfléchir à une solution de remplacement – peut-être une majorité qualifiée de l'ensemble des communes ; une fois trouvée pour le FPIC, cette solution pourra aussi servir à répartir la dotation de centralité.

Dans la rédaction actuelle de la loi, le coefficient d'intégration fiscale est en effet plafonné à 0,4 : c'est le droit commun. J'appelle toutefois votre attention sur deux possibilités de dérogation à ce plafond, inscrites dans le PLF.

Enfin, j'aimerais mettre mon collègue Surni en garde contre l'idée que les métropoles seraient les seules à investir. Le dernier rapport de l'Observatoire des finances locales montre que tous les territoires investissent. C'est aussi, voire davantage, le cas des territoires ruraux, proportionnellement à leurs capacités ; et comme ils sont très nombreux, les petits ruisseaux peuvent faire les grandes rivières.

**M. le président Alain Fauré.** Claude Surni a simplement dit que les territoires qui perçoivent davantage peuvent contribuer à compenser ce que les autres perdent.

**M. Claude Surni.** En effet, puisque certains territoires vont voir leurs dotations augmenter. Ce n'est pas une question de taille du territoire.

**M. le président Alain Fauré.** Ces territoires sont peu nombreux : une grosse partie des collectivités est touchée par la baisse.

**Mme Catherine Beaubatie.** Pour conclure avant que nos invités ne reprennent la parole, j'aimerais rappeler à notre collègue Furst que personne ici ne nie la baisse des dotations. Depuis plusieurs semaines, l'opposition multiplie les joutes oratoires, et je suis moi aussi un peu lasse : on sait à l'avance ce qui va se passer ici, et la curiosité intellectuelle n'est pas toujours au rendez-vous.

Les dotations baissent de 11 milliards d'euros ; nous entendons et lisons régulièrement que d'autres que nous prévoient 50 à 130 milliards supplémentaires. Quel sera donc l'avenir d'une commission d'enquête comme la nôtre, pour ceux qui resteront ?

Monsieur Valbon, j'ai écouté votre témoignage avec une grande attention, même si vous exercez en Île-de-France alors que les députés ici présents sont des provinciaux. Mais j'ai aussi entendu de la part de monsieur Biré le témoignage d'un élu davantage que celui d'un ex-directeur général des services.

Sans vouloir donner de leçons, je crois que nous aurions tous intérêt, même en plein débat budgétaire, à faire progresser le débat au lieu de nous entraîner pour l'hémicycle. Beaucoup de nos collègues n'ont jamais siégé, mais de tels procédés n'ont guère de chances de les y inciter.

**M. Antoine Valbon.** Je répondrai aux quelques questions qui m'ont été posées, sans me prononcer sur les appréciations qui ont été formulées par ailleurs.

Comment sont perçues, dans nos EPCI et dans nos villes, les facilités que le projet de loi de finances envisage d'offrir aux collectivités, notamment en matière d'investissement ? Elles sont appréciées avec mesure, car leurs conséquences sont très limitées. En ce qui concerne le FCTVA, il s'agit d'une mesure de trésorerie qui nous donne un peu d'air, mais qui ne modifie pas les analyses et les constructions auxquelles nous nous livrons dans le cadre de nos perspectives budgétaires. Elle est une facilité pour nous, techniciens, mais ne nous permet pas de dégager des ressources que nous pourrions faire valoir auprès des élus : pour ces derniers, elle est sans effet.

En ce qui concerne l'aide aux investissements et ce qu'en métropole nous labellisons, notamment dans le cadre des contrats de plan, au titre de l'aide aux maires bâtisseurs, elle est essentielle pour le territoire de la Seine Amont, où sont construits près de 1 800 logements par an, où les opérations sont donc très denses et très importantes : il s'agit pour nos collectivités de réaliser des équipements publics destinés à accompagner ces logements – crèches, écoles, etc. – et qui sont prévus dans notre programme local de l'habitat intercommunal (PLHI). Or, aujourd'hui, l'aide aux maires bâtisseurs ne suffit absolument pas pour le faire : elle permet de réaliser la moitié d'une école là où nous en avons programmé dix ! Bref, pour nos collectivités, il s'agit d'annonces, non d'actions.

J'en viens à la mutualisation : c'est un concept très ancien, mis en œuvre dans les collectivités depuis de très nombreuses années. Elle existait déjà lorsque j'ai débuté, dans les années 1980, avec le syndicat de la restauration, celui des ordures ménagères, celui des piscines, etc. Simplement, dans cette multitude de syndicats, il nous a fallu introduire une cohérence et une architecture nous permettant d'y voir plus clair, d'où la loi Chevènement. Mais le phénomène n'est pas nouveau, et nos élus nous ont toujours demandé de trouver le niveau optimal de mise en commun, le plus rationnel et le plus efficient.

De fait, la mutualisation améliore l'efficacité, notamment en matière de gestion des ressources, et fait accéder certaines communes à un niveau supérieur d'expertise : je songe, dans le futur territoire sur lequel je travaille, à de petites communes comme Ablon-sur-Seine ou Rungis, qui pourraient bénéficier, comme Vitry, d'un meilleur niveau d'expertise. Cependant, à la lumière des expériences – urbaines comme rurales – que nous échangeons au sein de l'association, la mutualisation ne permet pas des économies globales, tout au plus des gains financiers ici ou là.

En ce qui concerne les SIVU et SIVOM, il a de nouveau été question à la convention de Tours d'un gisement de 17 milliards d'euros. Mais ces 17 milliards, ce sont les investissements réalisés par ces syndicats !

**Mme Christine Pires Beaune.** Non : ils comprennent 9 milliards de frais de fonctionnement.

**M. Antoine Valbon.** Mais les 17 milliards servent à faire fonctionner et à réaliser – comme lorsque l'on parle du budget de fonctionnement dans nos collectivités. Certes, ils incluent, si je ne me trompe, 90 millions d'indemnités ; mais je doute que la suppression de ces syndicats soit une vraie source d'économies... Quoi qu'il en soit, nous avons besoin de maintenir le niveau d'investissement actuel de nos syndicats.

Tous les syndicats dont le périmètre est intégré à nos EPT vont être absorbés – nous travaillons actuellement sur l'absorption du SIEVD - Syndicat mixte Intercommunal d'Exploitation et de Valorisation des Déchets de la région de Rungis. Or, selon les perspectives financières que nous réalisons actuellement à propos de cette absorption, celle-ci ne produira aucune économie budgétaire ; à la marge peut-être, mais pas globalement. Elle permettra, je l'espère, de faire bénéficier davantage de communes des ressources dont peuvent disposer de gros syndicats, comme par exemple les syndicats intercommunaux de collecte et de traitement des ordures ménagères (SICTOM).

Lors d'une réunion récente consacrée à la mutualisation, un collègue de l'ADGCF nous disait que, dans son village des Hautes-Alpes, c'est le maire qui nettoie, bénévolement, avec son tracteur. Et c'est ainsi dans un nombre impressionnant de villages. Or, avec les changements en cours, cela ne se fera plus à cet échelon.

**M. Michel Biré.** En ce qui concerne la possibilité de hausses d'impôts, elle n'est pas facile à suggérer pour le fonctionnaire, et encore moins facile à accepter pour l' élu ! D'autant que nous venons pour notre part d'instituer l'aquataxe, dans le cadre de la compétence Gemapi (Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations). En effet, Fontenay-le-Comte étant en bordure du Marais poitevin et la tempête Xynthia ayant laissé des traces, il nous faut impérativement engager d'importants travaux pour protéger la population, le patrimoine et les biens. Or l'aquataxe représente une hausse de 7,5 % de notre fiscalité communautaire – par un biais, certes, mais c'est bien visible sur les avis d'imposition des contribuables. Il ne me paraît pas nécessaire d'en rajouter étant donné le seuil de tolérance de notre secteur, l'un des plus pauvres du département.

Il a été question de la province qui, en matière de communication, voudrait les mêmes choses que Paris. C'est vrai : nous voulons le très haut débit, nous voulons la fibre optique. Nous attendions avec impatience la réalisation du projet d'autoroute A831 entre Fontenay-le-Comte et Rochefort ; il a été abandonné en début d'été, par arbitrage du Président de la République. Si nous sommes tenus aussi éloignés des moyens de communication, notamment de la fibre optique que nos entreprises nous demandent déjà, alors on peut fermer le territoire.

**M. le rapporteur.** Madame Huillier, vous avez fait allusion à votre commune, Villefontaine, mais quelle est la commune nouvelle dont vous avez parlé ensuite ?

**Mme Joëlle Huillier.** Il s'agit d'Écluse-Badinières. Son maire, monsieur Ziercher, viendrait volontiers devant notre commission.

**M. le rapporteur.** Le chiffre de 15 % de diminution des dépenses de fonctionnement en un an paraît très surprenant.

**Mme Joëlle Huillier.** Il a été cité au congrès des maires de l'Isère.

**M. le président Alain Fauré.** J'ai entendu parler de diminutions du même ordre, voire plus marquées, à propos de communes de l'Anjou.



**Mme Christine Pires Beaune.** J'ai entendu citer les mêmes taux à propos de Thizy-les-Bourgs par Michel Mercier, ancien ministre, ainsi qu'à propos de Baugé-en-Anjou. Il s'agit de communes nouvelles de première génération.

**M. le président Alain Fauré.** Merci, messieurs, d'avoir répondu à nos questions avec force et précision.

Nous avons maintenant auditionné plusieurs organismes représentant les collectivités ou leur administration. La baisse des dotations est réelle, il n'y a pas à tergiverser sur ce point ; elle résulte des contraintes budgétaires nationales, car les différents niveaux s'imbriquent un peu à la manière des poupées russes. Certes, les collectivités ont une marge de choix ; certaines nous proposent d'ailleurs d'autres orientations. Mais cette contrainte financière s'impose à nous, et nous devons tous faire preuve d'imagination, à tous les échelons des collectivités, pour trouver des solutions, en optimisant.

La mutualisation ne concerne pas seulement les hommes, mais aussi les salles, par exemple, dont le taux d'occupation dans certaines communes est préoccupant et serait inenvisageable au sein d'une société privée. Les mètres carrés ne sont la propriété de personne, ils sont au service d'une population qui doit les utiliser au mieux. Si les salles que possèdent les communes étaient occupées à 80 %, cela pourrait éviter d'en construire de nouvelles et la gestion en serait améliorée, ce qui rendrait les contraintes budgétaires moins pesantes. Mais ne rouvrons pas le débat.

Nous devons tous sortir du cadre de référence – budgétaire, fiscal, etc. – auquel nous sommes habitués, ce qui n'est pas facile. La baisse actuelle des dotations, après une première baisse qui était en réalité une modification de recettes – dont on a vu combien elle peut être contraignante dans les zones dynamiques –, en est l'occasion.

*L'audition s'achève à quinze heures.*

**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 mercredi 14 octobre 2015 à 13 heures 30.

*Présents.* – Mme Catherine Beaubatie, M. Jean-Luc Bleunven, M. Alain Calmette, M. Alain Fauré, M. Laurent Furst, Mme Joëlle Huillier, Mme Marie-Lou Marcel, M. Hervé Pellois, Mme Christine Pires Beaune, M. Nicolas Sansu, M. Claude Sturni.

*Excusés.* – M. Olivier Audibert Troin, M. Étienne Blanc, Mme Jeanine Dubié.