



N° 2851

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2015.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à la création d'une commission d'enquête sur les **conséquences de la baisse des concours de l'État aux communes et aux EPCI sur l'investissement public et les services publics de proximité,***

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Nicolas SANSU, François ASENSI, Alain BOCQUET, Marie-George BUFFET, Jean-Jacques CANDELIER, Patrice CARVALHO, Gaby CHARROUX, André CHASSAIGNE, Marc DOLEZ et Jacqueline FRAYSSE,

Député-e-s.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Pour se conformer à ses engagements européens et réduire son déficit budgétaire, notre pays s'est doté l'an passé d'une loi de programmation des finances publiques fermement ancrée sur des économies en dépenses, à hauteur de 50 milliards d'ici 2017.

Afin que les collectivités territoriales contribuent à cet « effort de redressement », la loi de finances pour 2015 a entériné la diminution des concours financiers de l'État avec la baisse de 3,67 milliards d'euros des dotations versées par l'État aux collectivités.

Le mouvement est appelé à se poursuivre jusqu'en 2017 avec au total 11 milliards d'euros de baisse des dotations de l'État sur 3 ans. En 2017, la baisse cumulée représentera 29,8 milliards d'euros, soit une baisse de 30 % par rapport au montant global de l'enveloppe de 2013.

Si le Premier ministre a annoncé la création d'un fonds d'aide aux investissements doté d'un milliard d'euros, la situation fait néanmoins craindre une chute drastique des investissements publics et une détérioration des services publics de proximité.

Les associations d'élus ont alerté le Gouvernement sur les graves difficultés que rencontrent d'ores et déjà un certain nombre de collectivités.

L'Association des maires de France (AMF) a notamment expliqué avoir fait « un constat d'alerte rouge » sur l'impact de la baisse des dotations versées par l'État aux collectivités, qui intervient après une diminution de 1,5 milliard en 2014. Selon l'AMF, un millier de communes françaises seraient dans l'incapacité d'assumer leurs dettes. Elles pourraient dès lors être placées sous tutelle de l'État.

Selon une étude de cette même association, si l'objectif de 11 milliards d'euros était maintenu, l'investissement public pourrait reculer de 25 % à 30 % d'ici à 2017, soit 0,6 % de croissance.

L'investissement local a d'ailleurs déjà reculé de 4,8 milliards d'euros en 2014, selon l'INSEE.

Les premières victimes de la chute drastique des investissements sont les entreprises de travaux publics, dépendant à 70 % de la commande

publique et celles du bâtiment (15 %). Les organisations patronales du secteur estiment de 60 000 à 80 000 le nombre d'emplois menacés.

L'AMF craint également pour l'avenir des services publics de proximité, évoquant des menaces pour l'entretien des piscines, des fermetures de garderies ou de cantines, le financement de festivals, le financement des associations et le fonctionnement des services publics culturels locaux.

Plus de 14 000 conseils municipaux et conseils intercommunaux ont adopté la motion de protestation rédigée par l'AMF.

Le Gouvernement, de son côté, relativise la chute des ressources et leur impact sur les finances des collectivités.

La baisse de 3,7 milliards d'euros en 2015 aboutit pour le bloc local à un effort de 2 milliards sur un montant total de 21,1 milliards de dotation globale de fonctionnement (DGF). Pour les communes et leurs communautés, cette baisse représente 1,9 % des recettes totales de fonctionnement, relativise le Gouvernement.

D'après le ministère de l'intérieur, en 2015, une cinquantaine de collectivités locales vont perdre toute leur DGF mais l'impact sur les communes les plus pauvres sera limité, grâce à la hausse forte de la péréquation. Les fonds de solidarité prélevés sur la DGF croissent en 2015 de 307 millions d'euros. Et les transferts des collectivités les plus riches vers les plus pauvres augmentent par ailleurs de 270 millions.

Ces deux fonds qui représentent désormais un cinquième de la dotation permettront, il est vrai, à quelques communes très fragilisées de voir leurs recettes progresser, mais les villes moyennes, dont la situation financière est intermédiaire, seront quant à elles dans des situations beaucoup plus critiques.

La Cour des comptes est quant à elle revenue, dans son dernier rapport sur les finances publiques locales, sur la nécessité selon elle de revoir en profondeur le dispositif de péréquation horizontal et vertical « afin d'en réduire le nombre et de les fonder sur un nombre limité d'indicateurs de richesse ».

Elle souhaite poursuivre « la montée en puissance des dispositifs de péréquation horizontaux » et verrait bien une « péréquation plus marquée » dans une DGF réformée et unique pour le bloc communal. « À charge pour

l'intercommunalité de la répartir entre les communes membres selon les critères qu'elle détermine ».

Le Gouvernement envisage par ailleurs de modifier l'architecture de la DGF et des mécanismes de péréquation.

C'est au sein du bloc communal que l'on observe, en effet, les écarts les plus importants : pour les communes, le montant de la DGF par habitant varie ainsi de 0 à 4 731 euros tandis que pour les EPCI, le rapport est de 0 à 434 euros.

Le Gouvernement s'est fixé pour objectif d'aller vers davantage de simplicité, de transparence et de justice afin de renforcer l'équité et la solidarité entre les territoires.

Il envisage de simplifier l'architecture de la DGF, de réduire le nombre de critères utilisés dans la répartition des dotations et de réduire les écarts de DGF par habitant lorsqu'ils ne sont pas justifiés par des critères objectifs de ressources et de charges.

Si les objectifs poursuivis sont assez consensuels, ce projet de réforme appelle plusieurs remarques.

Alors que les réformes précédentes (1985, 1993, 2004) avaient permis de dégager des marges de manœuvre parce que l'enveloppe globale était en croissance, la réforme actuellement envisagée, qui entend conjuguer baisse des dotations et remise à plat des mécanismes de péréquation, ne permet pas de résoudre les difficultés des communes, notamment les plus fragiles d'entre elles.

S'il est nécessaire de clarifier les règles de la péréquation et mettre en cohérence les différents instruments (FPIC, FSRIF, DSU, DSR, DNP), l'allocation juste des ressources ne peut se satisfaire d'une logique de paralysie des moyens d'action des collectivités.

Nombreux sont les élus qui estiment qu'aucune réforme utile ne peut être valablement engagée dans le contexte actuel de réduction des dépenses des collectivités locales, alors que les capacités d'autofinancement des collectivités vont être réduites de 76 % à l'horizon 2017.

À la diminution des dotations se conjugue une augmentation des charges : augmentation des taux de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, hausse de la TVA, réforme des rythmes

scolaires... Le Comité des finances locales évalue à 2 milliards par an l'ensemble de ces dépenses supplémentaires.

Cette situation place les collectivités face à une alternative intenable, soit augmenter l'impôt local, soit réduire l'offre de services rendus à la population et les investissements, ce qui se répercute inévitablement sur les conditions de vie des populations locales et le tissu économique local.

La logique d'austérité à l'œuvre condamne également à l'échec les velléités de renforcement des mécanismes de péréquation. Elle menace par exemple de paralyser la montée en charge du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) compte tenu des difficultés que les collectivités contributrices vont rencontrer pour l'abonder.

Ces mécanismes de péréquation risquent de se trouver en outre dévoyés. Ceux-ci n'ont pas été conçus pour atténuer l'impact de la baisse des dotations pour les collectivités les plus fragiles et fonctionner comme des instruments de « partage de la misère », mais afin de corriger les inégalités de charges et de richesse.

Le choix politique qui a été fait de rassurer Bruxelles en expliquant que l'effort de réduction des déficits publics serait porté par les collectivités locales à 25 % suscite l'incompréhension et la colère de très nombreux élus des communes et des EPCI.

Ce n'est pas l'évolution du poids de la dette des collectivités territoriales qui justifie de tels choix, celle-ci étant, au regard des critères européens, d'une remarquable stabilité. Ce n'est également pas une dérive de leurs dépenses qui est à incriminer. Leurs dépenses doivent être en effet financées, contrairement à celles de l'État, par un montant équivalent de recettes compte tenu de l'obligation de voter le budget en équilibre global.

Nombre d'élus locaux, et notamment les maires, jugent à cet égard illégitime et dangereuse la remise en cause brutale de l'autonomie de gestion de leur commune, tant sur le plan des ressources que de l'architecture de nos institutions.

Compte tenu de l'ensemble de ces remarques, il semble nécessaire que la représentation nationale se saisisse de la question des conséquences sur l'investissement public et les services publics de proximité de la baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

En application des articles 137 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale, est créée une commission d'enquête parlementaire de trente membres 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.