

N° 2869

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 juin 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (N° 2851) DE M. NICOLAS SANSU ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES *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,*

PAR M. NICOLAS SANSU,

Député.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : **2851.**

SOMMAIRE

—

Pages

INTRODUCTION	5
I. LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION	6
II. LA PERTINENCE DE CRÉER UNE COMMISSION D'ENQUÊTE	7
EXAMEN EN COMMISSION	11

INTRODUCTION

Les finances locales, et plus particulièrement celles du bloc communal, sont particulièrement mises à contribution au titre du redressement des finances publiques.

En effet, après le prélèvement de 1,5 milliard d'euros institué par l'article 132 de la loi de finances pour 2014, la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2014 à 2019 prévoit un prélèvement supplémentaire de 11 milliards d'euros sur trois ans (2015-2017), ce qui se traduira par une réduction des concours financiers de 3,67 milliards d'euros par an.

Une diminution aussi importante et aussi concentrée des ressources des collectivités territoriales, qui sont le premier investisseur public à hauteur de près de 70 %, aura mécaniquement des conséquences très importantes à la fois sur l'investissement public et les services publics de proximité. Or, il apparaît que si le principe d'une telle contribution des collectivités territoriales a été rapidement acté par le Gouvernement, l'impact négatif sur les investissements, l'activité économique et, *in fine*, la croissance n'a pas été réellement évalué et pris en compte.

C'est pourquoi les membres du groupe de la Gauche démocrate et républicaine de l'Assemblée nationale ont déposé le 5 juin 2015 une proposition de résolution (n° 2851) « *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* ».

Pour les auteurs de la proposition de résolution, une telle diminution des ressources des collectivités du bloc communal, qui intervient au surplus dans un contexte de volonté de réforme affichée de la dotation globale de fonctionnement (DGF), fait peser un risque considérable sur la reprise pourtant timide de notre économie. L'urgence d'une évaluation des effets à la fois macro-économiques sur les grands agrégats et micro-économiques sur la soutenabilité d'une telle trajectoire pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale est donc patente.

I. LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le président du groupe de la Gauche démocrate et républicaine demande l'inscription de la présente proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale en application de l'article 141 du Règlement, c'est-à-dire dans le cadre du « droit de tirage » par un groupe d'opposition ou minoritaire. L'exercice de ce droit ne dispense toutefois pas du contrôle de la recevabilité de la proposition de résolution, au regard des conditions définies par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et les articles 137 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale.

En premier lieu, aux termes du deuxième alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, *« les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées »*. L'article 137 du Règlement précise que les propositions de résolution *« doivent déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion »*.

L'intitulé de la commission d'enquête et l'article unique de la proposition de résolution disposent que la commission d'enquête aurait pour objet d'*« 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 »*.

La proposition de résolution détermine précisément les faits donnant lieu à ces travaux, à savoir la baisse des concours de l'État aux communes et aux EPCI et ses conséquences sur l'investissement public et les services publics de proximité ; elle remplit donc cette première condition.

Ensuite, en application du premier alinéa de l'article 138 du Règlement de l'Assemblée nationale, *« est irrecevable toute proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ayant le même objet qu'une mission effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 ou qu'une commission d'enquête antérieure, avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter du terme des travaux de l'une ou de l'autre »*.

Dans le cas présent, aucune commission d'enquête ni aucune mission d'information ayant le même objet n'a été créée par le passé.

Enfin, en vertu du principe de séparation des pouvoirs, le troisième alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 interdit la création d'une commission d'enquête dont les travaux porteraient *« sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours »*.

Pour garantir l'application de cette disposition, l'article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit les dispositions suivantes :

« Le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est notifié par le Président de l'Assemblée au garde des sceaux, ministre de la justice.

« Si le garde des sceaux fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion. Si la discussion est déjà commencée, elle est immédiatement interrompue. »

Saisie par lettre de M. le Président de l'Assemblée nationale en date du 9 juin 2015, Mme la garde des sceaux a répondu le 22 juin 2015 dans les termes suivants :

« Vous m'avez informée, conformément aux dispositions de l'article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale, du dépôt d'une proposition de résolution présentée par M. Nicolas SANSU, 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 ".

« J'ai l'honneur de vous faire savoir qu'à ma connaissance, aucune poursuite judiciaire n'est en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de cette proposition. »

*

Dans ces conditions, le rapporteur considère que, à ce jour, la proposition de résolution répond aux conditions posées tant par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires que par les articles 137 à 139 du Règlement de l'Assemblée nationale.

II. LA PERTINENCE DE CRÉER UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

Même si, en application de l'article 140, alinéa 2, du Règlement, tel que résultant de la résolution n° 437 du 28 novembre 2014, une condition d'opportunité n'est plus requise lorsqu'il est fait usage du « droit de tirage », le rapporteur estime utile de souligner que la création de la présente commission d'enquête est pertinente. À l'appui de cette appréciation, les auteurs de la proposition de résolution mettent en avant plusieurs arguments.

Le premier consiste à rappeler la situation préoccupante constatée en 2014 à la suite de la première diminution des concours financiers de 1,5 milliard d'euros. Selon une récente note de l'Insee ⁽¹⁾, l'investissement local a diminué de 9,6 % en 2014 par rapport à l'année 2013. Même si cette évolution s'explique en partie par la traditionnelle baisse des investissements au lendemain d'élections municipales, la tendance n'en est pas moins notable et plus fortement marquée qu'à l'accoutumée.

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

En deuxième lieu, c'est bien entendu le fait que cette tendance « *est appelée 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 diminution de 30 % par rapport au montant global de l'enveloppe de 2013. 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 et un millier de communes françaises seraient dans l'incapacité d'assumer leurs dettes.

Selon une étude de cette même association que rappelle l'exposé des motifs, « *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* ». Les premières victimes de la chute drastique des investissements seront les entreprises de travaux publics, dépendant à 70 % de la commande publique et celles du bâtiment. Les organisations patronales du secteur estiment de 60 000 à 80 000 le nombre d'emplois menacés.

Les derniers chiffres officiels de la DGFIP, cités dans le document de l'AMF ⁽²⁾, confirment une chute de 12,4 % de l'investissement de l'ensemble du bloc communal : l'investissement 2014 s'élève à 31,1 milliards d'euros pour l'ensemble du bloc communal contre 35,4 milliards d'euros en 2013. Pour les communes, les investissements 2014 sont ainsi passés à 22,1 milliards d'euros contre 25,7 milliards d'euros en 2013 et à 9 milliards d'euros contre 9,7 milliards d'euros en 2013 pour les intercommunalités.

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 soutien aux associations et le fonctionnement des services publics culturels locaux.

(1) *Insee Première*, n° 1548, mai 2015.

(2) *Synthèse et analyse de l'enquête AMF-associations du bloc communal relative à l'impact de la baisse des dotations sur les investissements publics locaux*, 26 mai 2015.

Selon les résultats d'une enquête⁽¹⁾, à laquelle ont répondu 403 communes, représentant 9,2 millions d'habitants et 56 EPCI représentant près de 11 millions d'habitants, les mesures prises par les élus en réaction à la baisse de dotation sont les suivantes :

« Les services à la population immédiatement compressibles sont réduits dès 2015 et sur toute la durée du mandat. Le premier levier utilisé est la réduction des subventions aux associations. Les associations sportives et le secteur de la culture sont principalement touchés par les coupes budgétaires. De même, les collectivités renoncent à des travaux de mise aux normes de certains équipements publics (piscines) qui sont donc fermés. De manière générale, un tiers des élus de petites villes confirment ne pas appliquer certaines normes dès lors qu'elles n'engagent pas la sécurité du public. Dans les communes de moins de 10 000 habitants, des crèches municipales de moins de 20 berceaux sont aussi fermées. »

Rappelons que pour l'année 2015, le bloc communal est impacté à hauteur de 56 % du montant de la contribution au redressement imposée aux collectivités territoriales, pourcentage qui correspond à celui de ses recettes réelles de fonctionnement à côté de celles des départements et des régions. Au sein du bloc communal, la clef de répartition est de 70 % pour les communes (1 450 millions d'euros) et de 30 % pour les EPCI (621 millions d'euros).

Au prétexte de rendre plus soutenable la baisse des dotations pour les collectivités locales les plus défavorisées, les enveloppes des dotations de péréquation verticale progressent fortement.

Le Parlement a voté un triplement des enveloppes consacrées à la péréquation communale, soit 307 millions d'euros d'augmentation :

DSU : + 180 millions d'euros en 2015 (+ 60 millions en 2014)

DSR : + 117 millions d'euros en 2015 (+ 39 millions en 2014)

DNP : + 10 millions d'euros en 2015

Comme le souligne l'exposé des motifs, *« 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.

Parallèlement à cette situation très dégradée des finances locales, le Gouvernement entend conduire une réforme globale de la DGF, avec pour objectif d'aller vers davantage de simplicité, de transparence et de justice afin de renforcer l'équité et la solidarité entre les territoires. C'est là une troisième source

(1) Enquête réalisée par l'AMF, l'AMGVF, l'ACUF, l'AdCF et Villes de France sur un panel de 601 collectivités du bloc communal interrogées du 8 avril au 4 mai 2015.

d'inquiétude pour les élus locaux car selon les auteurs de la proposition de résolution, « *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* ».

Enfin, les auteurs soulignent qu'à cette 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* ». Les finances communales sont notamment impactées par la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires.

Le coût brut médian de la réforme, par enfant et par an, est estimé à 180 euros pour les communes ayant mis en place la réforme en 2013. Le coût passe à 200 euros pour celles qui se sont lancées en 2014. Au total, l'estimation initiale de l'AMF, entre 900 millions et un milliard d'euros par an pour les 6 millions d'élèves français, est sensiblement dépassée.

Au total, 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. Cela est d'autant plus inacceptable que 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 comme le rappellent les auteurs de la résolution. Ce n'est pas davantage une dérive de leurs dépenses qui est à incriminer puisque celles-ci doivent être 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.

En conclusion, considérant que « *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* », les auteurs de la proposition de résolution font valoir qu'« *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* ».

*

Pour le rapporteur, il ressort que la proposition de résolution présentée est juridiquement recevable.

Par ailleurs, l'ampleur des enjeux qu'emporte la baisse sans précédent des dotations de l'État aux communes et aux EPCI, ainsi que les risques majeurs qu'elle fait peser sur les collectivités du bloc communal, rendent cette proposition de résolution parfaitement justifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a procédé à l'examen de la présente proposition de résolution au cours de sa séance du mercredi 16 juin 2015.

M. le président Gilles Carrez. Lors de la Conférence des présidents du 9 juin dernier, il a été annoncé que le président du groupe de la Gauche démocrate et républicaine avait fait savoir qu'il exerçait son « droit de tirage » annuel sur la proposition de résolution de M. Nicolas Sansu et de plusieurs de ses collègues 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.

Je rappelle que, suite à la réforme du Règlement de novembre dernier, lorsque le président d'un groupe demande à exercer ce droit de tirage, le rôle de la commission saisie de la proposition de résolution se borne désormais, en application de l'article 140, alinéa 2, à vérifier que les conditions requises pour la création de la commission d'enquête sont réunies, sans se prononcer sur son opportunité. Aucun amendement n'est recevable et le texte ne fait pas ensuite l'objet d'un examen en séance publique. En application de l'article 141, alinéa 2, dès lors que les conditions de la création de la commission d'enquête sont réunies, il revient simplement à la Conférence des présidents d'en prendre acte.

M. Nicolas Sansu, rapporteur. Les motifs qui inspirent la proposition de résolution tendant à la création de cette commission d'enquête sont simples : il s'agit de savoir si l'impact négatif de la baisse massive et programmée des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sur les investissements, l'activité économique et *in fine* la croissance a été convenablement évalué et pris en compte. Il n'est que de constater la situation préoccupante qui a résulté de la première diminution de 1,5 milliard d'euros pour s'en inquiéter, puisque, selon une récente note de l'INSEE, en 2014, l'investissement local a diminué de 9,6 % par rapport à l'année précédente. Même si cette évolution s'explique en partie par une traditionnelle baisse des investissements au lendemain d'élections municipales, la tendance n'en est pas moins notable ; elle est plus fortement marquée qu'en 2008, par exemple.

Je rappelle que, pour l'année 2015, le bloc communal doit supporter 56 % de l'effort imposé aux collectivités territoriales au titre de leur contribution au redressement des finances publiques, sachant que cette contribution est répartie entre les trois catégories de collectivités au prorata des recettes totales. Au sein du bloc communal, la clef de répartition est la suivante : 70 % pour les communes et 30 % pour les EPCI.

Les associations d'élus ont alerté le Gouvernement sur les graves difficultés que rencontrent d'ores et déjà un certain nombre de collectivités, mais le pire est, selon nous, à venir pour les finances locales, car cette tendance est appelée à se poursuivre au moins jusqu'en 2017, la baisse totale des dotations de l'État devant atteindre 11 milliards d'euros sur trois ans. En 2017, leur baisse cumulée représentera ainsi 29,8 milliards d'euros, soit une diminution de 30 % par rapport au montant global de l'enveloppe de 2013.

L'Association des maires de France – AMF – a notamment expliqué avoir dressé un « constat d'alerte rouge » sur l'impact de la baisse des dotations versées par l'État aux collectivités. Selon elle, un millier de communes françaises seraient bientôt dans l'incapacité d'assumer leurs dettes. Elle estime en outre que, si l'objectif d'une baisse de 11 milliards d'euros était maintenu, l'investissement public pourrait reculer de 25 % à 30 % d'ici à 2017, soit 0,6 point de croissance.

Les premières victimes de la chute drastique des investissements sont les entreprises de travaux publics, qui dépendent à 70 % de la commande publique, et celles du bâtiment. Les organisations patronales du secteur estiment entre 60 000 et 80 000 le nombre d'emplois menacés. L'AMF craint également pour l'avenir des services publics de proximité, qu'il s'agisse des piscines, des garderies ou des cantines, ainsi que pour le financement des festivals et des associations et pour le fonctionnement des services publics culturels locaux.

Au prétexte de rendre plus soutenable la baisse des dotations pour les collectivités les plus défavorisées, les enveloppes des dotations de péréquation verticale ont fortement progressé ces dernières années ; ces mécanismes de péréquation risquent cependant de s'en trouver dévoyés car ils 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 pour corriger les inégalités de charges et de richesses.

Parallèlement, le Gouvernement entend conduire, comme nous le verrons ultérieurement, une réforme globale de la dotation globale de fonctionnement – DGF –, avec pour objectif de favoriser la simplicité, la transparence et la justice du dispositif, et de renforcer l'équité et la solidarité entre les territoires. C'est là une troisième source d'inquiétude pour les élus locaux. En effet, si les réformes précédentes, intervenues en 1985, 1993 et 2004, avaient permis, grâce à une augmentation de l'enveloppe globale, de dégager des marges de manœuvre, la réforme actuellement envisagée, qui entend conjuguer baisse des dotations et remise à plat des mécanismes de péréquation, ne permettra pas de résoudre les difficultés des communes, notamment les plus fragiles d'entre elles.

Enfin, il convient de rappeler qu'à cette diminution des dotations s'ajoute une augmentation des charges due à la hausse des taux de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales et de la TVA, ainsi qu'à la réforme des rythmes scolaires, qui a un impact important sur les finances communales.

En définitive, les collectivités sont placées face à une alternative intenable : soit augmenter l'impôt local, soit réduire l'offre des services rendus à la population et les investissements. De tels choix sont d'autant plus inacceptables qu'ils ne sont justifiés ni par l'évolution du poids de la dette des collectivités territoriales – celle-ci est, au regard des critères européens, d'une remarquable stabilité – ni par une dérive de leurs dépenses puisque, contrairement à celles de l'État, elles doivent être financées par un montant équivalent de recettes.

Le travail de la commission d'enquête que je propose de créer devrait s'articuler autour de deux axes : estimer la soutenabilité de la trajectoire financière des collectivités du bloc communal d'ici à 2017 et évaluer l'impact de la baisse des ressources sur les décisions d'investissement et sur le fonctionnement des services publics de proximité.

En ce qui concerne la recevabilité de cette proposition de résolution, toutes les conditions prévues par notre règlement pour la création d'une commission d'enquête sont réunies : aucune mission d'information ni aucune commission d'enquête consacrée à ce sujet n'ont été créées au cours des douze derniers mois. En outre, la garde des sceaux nous a

indiqué – mais elle doit le confirmer – qu’aucune procédure judiciaire n’était en cours sur les faits sur lesquels nous souhaitons enquêter. Je vous propose donc, mes chers collègues, d’accepter la création de cette commission d’enquête, en attendant que nous parvienne le courrier officiel de la garde des sceaux.

M. Alain Rodet. Je comprends les motivations des auteurs de la proposition de résolution. Toutefois, je m’étonne qu’il soit fait référence, dans son exposé des motifs, au « constat d’alerte rouge » dressé par l’AMF, car celle-ci n’est pas composée que de blanches colombes. De fait, son président, François Baroin, qui est certes un homme de valeur fort courtois, a été associé, en tant que ministre du Budget puis ministre de l’Économie et des finances, à la grave agression contre les finances locales qu’a constituée, en 2010, la réforme de la taxe professionnelle. Il ne faudrait donc pas que cette proposition de résolution soit l’occasion de lui décerner un satisfecit.

M. Charles de Courson. Les conditions prévues par notre Règlement pour la création d’une commission d’enquête sont réunies. Sur la forme, le groupe UDI n’a donc aucune remarque à formuler ; quant au fond, nous en discuterons dans le cadre de la commission d’enquête. J’ajoute cependant qu’il s’agit d’un véritable sujet, notamment pour ceux qui, comme moi, siègent au Comité des finances locales, où une éventuelle réforme de la DGF, notamment, fait depuis plusieurs mois l’objet de nombreux débats.

M. Jérôme Lambert. Je rejoins les préoccupations exprimées par Nicolas Sansu et j’approuve le rappel historique d’Alain Rodet. La baisse des concours financiers de l’État aux collectivités territoriales est l’une des quatre raisons pour lesquelles je me suis prononcé contre le budget pour 2015, car il me semblait que ses conséquences seraient très néfastes. Je constate, hélas ! chaque jour, sur le terrain, que tel est bien le cas : ma circonscription compte 223 petites communes, que la réduction des dotations de l’État prive de toute marge de manœuvre. Je suis donc favorable à la création de cette commission d’enquête, dont j’espère qu’elle aboutira à des corrections.

M. Dominique Lefebvre. Le groupe Socialiste, républicain et citoyen constate que les conditions requises pour la création de cette commission d’enquête sont réunies. Je crois qu’elle contribuera utilement à mettre à plat l’ensemble de ces sujets. Elle permettra notamment de replacer la baisse des dotations de l’État dans le cadre de l’évolution globale des ressources des collectivités locales et de la dynamique de leurs dépenses. Elle permettra également d’inscrire la question de l’investissement des collectivités dans le cadre de l’évolution à moyen et long terme de l’investissement public en France. Je crois savoir, à ce propos, qu’un chapitre du rapport de la Cour des comptes sur la situation des finances publiques est consacré à cette question. Un certain nombre d’éléments devront donc être soumis à la réflexion de la commission d’enquête. Je pense notamment au fait qu’en France, l’investissement public est supérieur à ce qu’il est dans les autres pays européens et qu’il est resté plus stable dans notre pays que chez nos voisins. Le débat existe donc, et il aura lieu de manière approfondie et contradictoire au sein de la commission d’enquête, ce qui permettra peut-être précisément d’identifier les faux débats.

M. le président Gilles Carrez. Quant à moi, je suis assez inquiet de la situation actuelle. Je crois, monsieur Sansu, que la commission d’enquête devra étudier en particulier l’effet de la baisse des dotations de l’État sur l’investissement et sur le secteur du bâtiment et des travaux publics. Selon les chiffres dont disposons, l’investissement des collectivités locales a baissé de 5 % en 2014 – qui fut certes une année électorale –, repassant sous la barre des 50 milliards d’euros. Les prévisions fondées sur la consolidation des budgets primitifs de 2015 laissent penser que cette baisse sera de 10 % cette année, et d’aucuns craignent que ce ne soit encore pire en 2016.

En la matière, ma position n'a jamais varié. Lorsque j'étais rapporteur général de la commission des Finances et président du CFL, j'étais favorable à un gel des dotations. Je regrette que ce gel ne soit pas intervenu plus tôt, car le Gouvernement a été conduit à prendre des mesures que j'estime beaucoup trop brutales. Une baisse des dotations de l'État de 11 milliards en trois ans n'est en effet pas soutenable.

Aussi serait-il bon que la commission d'enquête réalise une analyse objective de la situation et propose éventuellement un étalement. Il est en effet évident, monsieur Sansu, que le budget de l'État ne pourrait, compte tenu de la situation des finances publiques, supporter une augmentation des dotations. Mais il est sans doute possible de parvenir à un équilibre car, si l'on ne rectifie pas le tir dans le budget pour 2016 – il faudrait que les travaux de la commission d'enquête puissent nous éclairer lors de la préparation de ce budget –, nous devons nous attendre à subir de graves déboires, notamment dans le domaine de l'emploi.

Quant aux solutions qui sont évoquées, comme la création d'un fonds d'investissement doté d'un milliard d'euros, elles ne me paraissent pas adaptées. En effet, le problème n'est pas celui du financement – le contexte n'est pas le même qu'il y a quatre ans : aujourd'hui, on peut emprunter à un peu plus de 1 % –, mais plutôt celui de la capacité d'autofinancement des collectivités. Les travaux de la commission d'enquête nous seront donc utiles.

M. Marc Goua. La commune dont je suis maire souffre ; elle figure parmi les 100 communes qui perçoivent la dotation de développement urbain – DDU. Cela étant, deux rapports de la Cour des comptes indiquent que, depuis dix ans, les effectifs des collectivités territoriales, notamment du bloc communal, ont augmenté de 50 % hors transferts de compétences. Il va bien falloir que nous nous posions les véritables questions !

Par ailleurs, je crois que le système fiscal actuel est arrivé à son terme. Il nous faut en effet réformer non seulement la DGF, mais aussi les bases fiscales. Dans ma commune, qui compte 28 % de demandeurs d'emploi et dont près d'un tiers du budget est consacré à l'action sociale, un couple propriétaire d'une petite maison et disposant d'un salaire moyen consacre 10 % de son revenu annuel au paiement des impôts locaux, alors que, dans une commune voisine appartenant à la même intercommunalité, le même couple n'y consacre que 1 %. Tant qu'on ne se sera pas attaqué à ces inégalités, on aura de graves problèmes. On pourrait, par exemple, à l'instar de ce qui a été fait pour la taxe professionnelle, harmoniser progressivement les taux des impôts auxquels sont assujettis les ménages et abonder ainsi un fonds de péréquation.

M. Pascal Terrasse. Plutôt qu'une commission d'enquête, il me semble qu'il eût été plus judicieux d'un point de vue technique de proposer la création d'une mission d'information.

Mais l'objet de la commission d'enquête me paraît encore plus contestable. Tous les élus locaux savent que nous arrivons au terme d'un dispositif qui nous place tous dans une situation inconfortable. Toutefois, lorsqu'on évoque la baisse des dotations à l'investissement, de quelles collectivités parle-t-on ? Les intercommunalités n'ont pas vu baisser leurs capacités d'investissement ces dernières années. En revanche, pour les départements, c'est une réalité. Les situations sont très différentes d'une collectivité à une autre. Si une véritable évaluation du dispositif doit être menée, incluons-y la fiscalité. La DGF varie de 1 à 10 selon les collectivités : où est l'équité ? Un certain nombre de départements ne disposent plus de l'épargne, nette ou brute, nécessaire pour réaliser des investissements : dans ce cas, disons les choses clairement et revoyons leurs compétences !

Je regrette que l'objet de la commission d'enquête soit limité à l'investissement, alors que tant de sujets auraient pu être évoqués dans ce cadre.

M. Marc Francina. J'approuve la création de cette commission d'enquête. On ne cesse de vanter l'industrie touristique française, mais on ne fait rien pour l'aider ! Or, sachez que les stations classées touristiques réalisent des investissements considérables dans les infrastructures – et ce n'est pas Pascal Terrasse qui me démentira puisque la grotte Chauvet a coûté très cher au département de l'Ardèche et à sa commune.

M. Pascal Terrasse. Non, c'est une délégation de service public : je sais que cela va rapporter !

M. Marc Francina. Nous verrons à la fin de l'année...

Quoi qu'il en soit, l'encours de ma commune s'élève à 30 millions d'euros. Or, la baisse de la DGF représente 1,6 million. Ce que l'État m'a pris, je l'ai compensé par une augmentation des impôts de 16 % ! J'ajoute qu'il serait intéressant que la commission d'enquête se penche sur la manière dont sont gérées les communes qui perçoivent la dotation de solidarité urbaine – DSU – ou la dotation de solidarité rurale – DSR. Certaines petites communes touristiques comptent 5 000 habitants l'hiver et 40 000 l'été. Comment les gère-t-on ? C'est bien beau de vanter le tourisme, mais il faudrait regarder de près les budgets des communes !

M. Alain Fauré. Comme l'a dit Marc Goua, nous arrivons au terme d'un mode de fonctionnement. Il nous faut désormais raisonner à l'échelle du bassin de vie : les habitants sont indifférents aux frontières des communes. Comment ne pas s'interroger sur un système dans lequel l'impôt peut varier de 1 à 10 d'une commune à l'autre ? Il nous faut donc réfléchir à une intégration complète des communes dans les intercommunalités. Par ailleurs, comment expliquer que les recrutements aient explosé dans les communes alors même qu'elles sont censées avoir de moins en moins de compétences ? Nous devons nous poser les bonnes questions. Alors, la commission d'enquête permettra peut-être de faire apparaître certains dysfonctionnements.

Mme Monique Rabin. Je crois que cette commission d'enquête sera utile, mais il me semble que la question que nous devons nous poser est moins technique que politique. Elle est la suivante : le pouvoir local doit-il rester soumis au pouvoir d'État, et donc continuer de dépendre de ses dotations, ou faut-il aller au bout de la logique de la décentralisation ? Je rappelle qu'au début des années 1990, certains membres de la commission des Finances de notre assemblée, qui avaient pressenti la fin des dotations de l'État, s'étaient prononcés en faveur d'une plus grande autonomie fiscale des collectivités locales. Encore une fois, il s'agit d'un problème d'orientation politique, et il me semble que les travaux de la commission d'enquête peuvent être intéressants à cet égard.

M. le rapporteur. Si certains souhaitent la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sur les recettes réelles de fonctionnement des collectivités locales ou sur la fiscalité locale, libre à eux de la proposer. Mais tel n'est pas l'objet de cette commission d'enquête. Celui-ci a été défini par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine dans le cadre de l'exercice de son « droit de tirage » et il porte sur l'investissement local, dont toutes les études montrent qu'il risque de s'effondrer, ce qui aurait des conséquences majeures sur les territoires, en particulier ceux où il est à l'origine d'un nombre important d'emplois.

Le président a eu raison de rappeler que le problème qui se pose aujourd'hui est, non pas celui de l'accès au crédit, mais celui de la capacité d'autofinancement de nos communes et, contrairement à ce qui a été dit, de nos intercommunalités. Je ne nie pas les difficultés des départements, mais, compte tenu de l'importance du bloc communal pour le maillage du territoire, l'emploi, les investissements et l'entretien du patrimoine, il nous a semblé important que cette commission d'enquête évalue les effets de la baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI. Nous ne pouvons pas traiter toutes les questions, comme celles du mode d'élection des conseillers communautaires ou de la fusion des communes et des intercommunalités, par exemple. Si je mentionne ce point, c'est parce qu'il me paraît invraisemblable que les intercommunalités, que l'on présente comme merveilleuses, puissent lever l'impôt sans que leurs conseillers soient élus au suffrage universel sur une liste unique.

Mais ni cette question ni la réforme de la fiscalité locale ne sont l'objet de la commission d'enquête. Il s'agit, ici, de se demander si une baisse des dotations de 11 milliards en trois ans et de 29 milliards au total est soutenable ou non et quelles en sont les conséquences. Nos travaux permettront ainsi de confirmer ou d'infirmer les études réalisées par un certain nombre d'associations d'élus.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je ne comprends pas que le groupe de la Gauche démocrate et républicaine n'ait pas élargi l'objet de la commission d'enquête aux autres collectivités territoriales. La baisse des dotations de l'État, sur trois ans, au département du Jura se traduira par une diminution de 270 emplois équivalents temps plein.

*Se prononçant en application de l'article 140, alinéa 2 du Règlement, la Commission estime que **sont réunies les conditions requises** pour 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 et les services publics de proximité.*