

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Décentralisation : une dynamique entravée

Après avoir donné le sentiment de souhaiter un dialogue équilibré avec les collectivités locales et leurs représentants, le gouvernement s'est replié dans une attitude recentralisatrice, inédite depuis 1982. Après la première Conférence nationale des territoires, en juillet dernier, il n'a cessé de mettre en œuvre des mesures limitant les moyens ou stigmatisant l'action des collectivités locales.

Dans ce contexte, les trois principales associations d'élus, l'AMF, l'ADF, et Régions de France, ont souhaité unir leurs voix pour dénoncer les faux-semblants de la concertation avec l'État et alerter l'opinion publique sur le risque d'aggravation des fractures territoriales de notre pays.

Les pactes financiers imposés aux collectivités locales constituent un point essentiel de notre désaccord avec l'État car, méconnaissant la réalité et la complexité des finances locales, ils ne permettront pas d'assurer les services attendus par nos concitoyens et vont pénaliser les investissements publics locaux.

Placer les budgets des collectivités sous le contrôle préalable des préfets est la plus forte illustration de cette volonté de recentralisation. Mais, elle s'exprime aussi dans le projet de réforme de l'apprentissage, qui recentralise et privatisé une compétence historique des Régions au profit des branches professionnelles, pour l'essentiel basées à Paris, et menace un grand nombre de Centres de formation des apprentis (CFA) sur le territoire.

Un sentiment d'abandon gagne les territoires et les élus dont l'engagement au service des Français n'est plus reconnu, lorsque leur action est présentée au mieux comme inefficace, au pire comme rétrograde et dispendieuse.

Pour autant, l'État n'est pas au rendez-vous de ses obligations. Il en va ainsi de son désengagement des Contrats de Plan État-Régions (CPER), notamment sur le volet transports, pour lequel le taux de paiement des CPER par l'État était de moins de 25% à la fin 2017 ! De même, les départements supportent seuls la quasi-totalité de la charge financière de l'accueil des mineurs étrangers, les communes se voient transférer des compétences sans compensation financière et la présence des services publics ne cesse de se réduire et de s'éloigner des habitants. La dynamique de la décentralisation est entravée sans que l'État seul soit véritablement en mesure d'agir efficacement sur les territoires.

Nous demandons que le dialogue avec les collectivités locales soit rétabli sur des bases saines et respectueuses de leur autonomie.

Les collectivités locales vont contribuer dans les cinq années à venir, 2018-2022, à un désendettement de la France à hauteur de 50 milliards, alors que l'État va accroître l'endettement du pays de 330 milliards d'euros. Elles méritent que leur action soit traitée avec considération.

Contacts Presse :

Sophie Le MOUËL / sophie.lemouel@departements.fr / 01 45 49 60 31
Marie-Hélène GALIN / marie-helene.galin@amf.asso.fr / 01 44 18 13 59
Alexandrine SALVI - asalvi@regions-france.org / 06 43 60 37 53

CONTRACTUALISATION ÉTAT-COLLECTIVITÉS

L'AMF, l'ADF et Régions de France alertent sur le risque de nouvelles réductions des investissements et des services à la population

Conformément à la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, les collectivités et EPCI dont les dépenses de fonctionnement dépassent les 60 millions d'euros par an sont invités à signer un contrat avec l'État, d'ici au 30 juin, par lequel ils s'engagent à ne pas dépasser un taux de croissance des dépenses de fonctionnement de 1,2 % par an, inflation comprise.

L'AMF, l'ADF et Régions de France rappellent que ces « contrats » font injustement porter la prise en charge d'une partie du déficit de l'État par les collectivités locales. Si le Gouvernement a accepté certaines des demandes formulées par les représentants des collectivités locales, des lacunes substantielles entraînant un grave déséquilibre subsistent.

Ainsi, ces contrats ne reposent que sur le plafonnement de l'évolution des dépenses de fonctionnement sans prise en compte des recettes d'exploitation des services. Les collectivités locales ont pourtant réduit le déficit public à hauteur de 0,1 point de PIB en 2016 : il est incompréhensible que celles qui dégagent des excédents, contribuant ainsi à la réduction du déficit public, soient pénalisées.

Par ailleurs, l'AMF, l'ADF et Régions de France demandent que les conséquences des mesures décidées unilatéralement par l'Etat sur les dépenses de fonctionnement soient exclues du calcul du taux de progression de ces dépenses. En outre, elles demandent que les chambres régionales des comptes puissent se constituer en tiers de confiance dans le cadre des négociations Etat-collectivités.

Dans le cadre d'une négociation véritablement partenariale, et en vue de la construction d'un contrat enfin équilibré qui cesse de remettre en cause la libre administration des collectivités, l'AMF, l'ADF et Régions de France estiment également indispensable que figure dans les contrats une clause portant sur les engagements que l'Etat serait susceptible d'offrir en échange d'une limitation de la progression des dépenses de fonctionnement des collectivités locales. Ces contreparties pourraient notamment porter sur le respect intégral de ses engagements dans les CPER signés avec les régions, les départements et d'autres collectivités et sur le co-financement d'investissements portés par les communes et leurs groupements, et les départements, et sans que les bonus prévus dans la loi soient prélevés sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Dans ce contexte l'AMF, l'ADF et Régions de France estiment que le dispositif de plafonnement des dépenses doit être adapté aux collectivités d'Outre-mer où le besoin de services publics et d'investissement n'est plus à démontrer.

Au-delà, l'AMF, l'ADF et Régions de France estiment que ces contrats contreviennent aux objectifs de politiques publiques qui génèrent de nouvelles dépenses de fonctionnement : contrats de ville par exemple, mobilisation des fonds européens, etc.

L'AMF, l'ADF et Régions de France alertent sur le risque de nouvelles réductions des investissements et des services à la population : la mise en place de ces contrats risque de conduire à une réduction des services à la population et à renoncer aux investissements puisqu'ils génèrent en moyenne entre 2 et 4% de dépenses réelles de fonctionnement supplémentaires les premières années.

PACTE FINANCIER

Les indispensables modifications pour une contractualisation équilibrée entre l'Etat et les collectivités territoriales

La loi de programmation pour les finances publiques 2018-2022 fixe à 1,2% l'évolution annuelle des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales entre 2018 et 2020. Le redressement des comptes publics, s'il est un objectif pleinement partagé par Régions de France, l'ADF et l'AMF, ne peut conduire à transférer l'essentiel de l'effort sur les collectivités locales, alors que dans le même temps l'Etat aggrave son déficit.

Par ailleurs, Régions de France, l'ADF et l'AMF considèrent que la soumission a priori par une collectivité de son budget au contrôle du représentant de l'Etat constitue une profonde remise en cause de la libre administration des collectivités garantie par la Constitution. L'autonomie de gestion des représentants issus du suffrage universel est tout à la fois une composante essentielle de la décentralisation et la condition d'une réponse adaptée aux spécificités de chaque territoire.

Pour que la contractualisation mise en place par le Gouvernement puisse aboutir à des contrats véritablement équilibrés, l'AMF, l'ADF et Régions de France souhaitent que l'Etat prennent en compte différents éléments.

1. Les conditions préalables indispensables à la négociation du contrat

- **Les retraitements comptables doivent être clairement indiqués dans les contrats**, en particulier l'impact budgétaire en année pleine des transferts de compétences intervenus au cours de l'année 2017.
- **Ouvrir la possibilité aux collectivités de faire appel à un médiateur ou un tiers de confiance** (magistrat de chambre régionale des comptes par exemple) lors d'apparition de difficultés techniques, par exemple sur les modalités de calcul des retraitements à opérer. Si la loi ne prévoit pas l'intervention d'une tierce partie, elle n'interdit pas à la collectivité de solliciter l'avis de la Chambre régionale des comptes, son avis pouvant ensuite faire l'objet d'une publication.
- **L'ensemble des engagements financiers de l'Etat doivent figurer dans les contrats, notamment s'agissant :**
 - des contrats de plan Etat-Régions (CPER) ;
 - des investissements cofinancés par l'Etat en collectivité.

2. Les dépenses sur lesquelles les collectivités territoriales n'ont pas de maîtrise directe et sur lesquelles le respect de l'objectif de 1,2% ne saurait être appliqué

➤ Les dépenses induites par les décisions unilatérales de l'Etat :

- les effets financiers des mesures nationales relatives à la fonction publique territoriale, telles que l'augmentation du point d'indice, l'accord PPCR (avec notamment le transfert « prime/point » instauré par la Loi de finances pour 2016 (intégration d'une partie des primes dans le régime indiciaire des agents qui induit une augmentation des cotisations patronales) ;
- logiciels imposés par l'Etat (ex : dématérialisation des factures avec Chorus Pro) et, d'une façon générale, toutes les procédures de dématérialisation décidées par l'Etat sans coordination préalable de ses services et sans travail préalable de collaboration, de co-conception et/ou de concertation avec les collectivités territoriales ;
- réglementation sur le bâti (mise aux normes environnementales, qualité de l'air...). Pour mémoire, le dernier rapport du Cnen de 2016 indique que les 544 projets de textes examinés ont généré un coût brut à la charge des collectivités territoriales avoisinant 6,9 Md€ en année pleine contre 556 M€ en 2015 soit une hausse importante (+6,3 Md€) des charges nouvelles pour les collectivités. Sur ces 6,9 Md€, 4,41 Md€ résultent du seul projet de décret relatif aux obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire en application de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
- Impact de la mise en œuvre de mesures nouvelles telles que la réforme de l'APA à domicile ou la création d'un droit au répit pour les proches aidants (loi ASV), qui sont financées par des concours de la CNSA. Pour ces dépenses, il faudrait pouvoir raisonner en charge nette ;
- le passage à 10% du seuil du ratio recettes/charges pour autoriser la déduction de TVA sur les transports scolaires ;
- l'accroissement du montant des subventions versées par les Régions à la SNCF au titre des conventions TER du fait de l'assujettissement de la SNCF à la taxe sur les salaires (annulation du rescrit du ministère du budget du 29 octobre 2008) ;
- les dépenses non compensées par l'Etat concernant les Allocations Individuelles de Solidarité (AIS) et les Mineurs Non Accompagnés (prise en charge par les Départements pendant la phase d'évaluation).

➤ **Les dépenses de fonctionnement « vertueuses »** (pour que ce contrat ne soit pas contre-productif, certaines dépenses de fonctionnement devraient être écartées du périmètre de l'objectif) :

- contribution à un syndicat mixte pour le financement de projet d'investissement, considérée comme une dépense de fonctionnement ;
- attribution de compensation des départements ayant transféré des compétences aux métropoles, notamment en matière de voirie. L'attribution de compensation versée par la métropole au département est considérée comme une dépense de fonctionnement alors qu'elle couvre en grande partie un transfert de dépenses d'investissement ;
- prise en compte des efforts de mutualisation : les collectivités finançant sur leurs dépenses de fonctionnement des charges de personnel ou des prestations qui leur sont remboursées (en recettes) totalement ou partiellement par des partenaires. Il pourrait n'être retenu que la dépense nette dans ces domaines ;
- les dépenses liées au déploiement de projets de très haut débit et haut débit, largement encouragées par l'Etat ;
- financement par les départements des intervenants sociaux en commissariats et gendarmerie ;
- concernant la gestion de l'encours de dette, les renégociations et refinancements donnent lieu au paiement d'indemnités de remboursement anticipé. Ces dernières ne sont pas exclues du calcul des charges de fonctionnement. Les collectivités pourraient ne pas profiter d'opportunités de refinancement alors même que ces refinancements sont gagnants dans la durée, et ce pour éviter un éventuel dépassement de l'objectif provoqué par le paiement des indemnités de sortie ;

➤ **Les dépenses pour lesquelles les collectivités territoriales n'ont qu'un rôle de gestion des fonds reçus :**

- les concours alloués aux Départements par la CNSA dans le cadre de la Conférence des Financeurs et au titre des MDPH ;
- les dépenses relatives aux appels à manifestation d'intérêt mis en œuvre par l'Etat dans le cadre de politiques nationales et auxquels peuvent répondre les départements (AMI logement d'abord, ...) ;
- les dépenses relatives au Plan d'Investissement Compétences (PIC) financées par des subventions versées par l'Etat ;
- les dépenses liées au transfert de la compétence entre collectivités (notamment des Départements vers les Régions). Ces transferts qui s'opèrent sous forme de délégation de compétence entraînent une dépense de fonctionnement à la fois dans les comptes de la région et dans les comptes du département. Il ne faudrait pas que l'objectif de limitation de dépense soit appliqué deux fois par l'Etat sur la même dépense ;

- la délégation de l'Etat en matière de Fonds Social Européen (FSE) : de nombreuses collectivités sont gestionnaires des crédits du FSE pour la période 2014-2020 par le biais de crédits délégués par l'Etat sous forme de subvention globale. Les dépenses réalisées par le biais de la recette globale de l'Etat devraient être exclues du périmètre.
- la prise en charge par les régions des dépenses relatives au transfert des Trains d'Équilibre du Territoire (TET) et financées par une subvention versée par la SNCF.

➤ **Les dépenses financées par des recettes d'exploitation des services.** L'exclusion de l'analyse des recettes n'est pas cohérente et les dépenses de financement des services génèrent des recettes nouvelles : une nouvelle crèche par exemple génère des participations de la CAF et des familles. Ainsi, cette gestion équilibrée entre les dépenses et les recettes ne pèse pas sur les finances locales.

➤ **Les dépenses financées par les collectivités territoriales pour pallier le désengagement de l'Etat :**

- financement par les départements de la sécurité sanitaire concernant la lutte contre les zoonoses ou en cas d'épidémie. Les laboratoires départementaux d'analyses qui peuvent être requisitionnés par le Préfet dans ces cas nécessitent une maintenance des outils importante à laquelle l'Etat ne participe pourtant pas ;
- personnels « Etat » des GIP MDPH : désengagement progressif de l'Etat (non remplacements fréquents lors des départs à la retraite). Pour faire face aux besoins des MDPH et réduire les délais d'instruction des dossiers, les départements recrutent souvent pour compenser ce désengagement ;
- financement des hélicoptères du SAMU ;
- conseil et ingénierie aux petites collectivités, d'autant plus utiles depuis la suppression des DDE ;
- Concernant les SDIS, toutes les nouvelles dépenses des SDIS décidées par l'Etat (évolutions statutaires, habilllements, obligations nouvelles d'équipements pour les opérations...) incombent aux seuls départements puisque l'Etat a gelé sa participation financière ;
- maintien de personnes en situation de handicap en foyer occupationnel (coûts importants à la charge des départements du fait de l'absence de création de lits en foyer d'accueil médicalisé par l'Agence régionale de santé).

➤ **Les dépenses imprévues :**

- dépenses d'entretien de route suite à une catastrophe naturelle ;
- dépenses relatives à la viabilité hivernale des routes

➤ **Sur l'intercommunalité :**

- nécessité de traiter les flux croisés entre la commune et son EPCI sous peine de ralentir la mutualisation. Par exemple, les mises à disposition de personnel, qui gonflent ainsi artificiellement l'évolution des dépenses de fonctionnement des nouvelles intercommunalités ;
- revoir les calculs proposés par le décret d'application pour intégrer les nouveaux EPCI dans le dispositif. En cas de fusion d'EPCI à compter du 1er janvier 2017, un compte de gestion 2016 fictif est en effet calculé pour savoir si le seuil des 60M€ de dépenses réelles de fonctionnement en 2016 est ou non franchi et donc si le nouvel EPCI est ou non soumis au contrat. Les collectivités ne sauraient être intégrées dans le dispositif sur la base d'un compte de gestion écrit uniquement par l'Administration.

EXEMPLES CONCRETS DE DIFFICULTÉS DE DIALOGUE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Régions de France, l'ADF et l'AMF déplorent l'absence de dialogue politique avec le gouvernement dans l'élaboration de ses réformes, et le non-respect des engagements de l'Etat. Les projets de réformes du gouvernement mettent en danger la décentralisation. Surtout, ils risquent de creuser gravement la fracture territoriale, déjà béante, entre la France rurale/périurbaine et la France des métropoles.

RÉGIONS DE FRANCE

1 - Apprentissage : près de la moitié des CFA menacés de fermeture au terme de la réforme prévue par l'Etat

La réforme de l'apprentissage annoncée par le gouvernement dessaisit les Régions de cette compétence. Alors qu'elles géraient l'apprentissage en proximité et en confiance avec les Centres de formation des apprentis (CFA) depuis de nombreuses années, celui-ci sera désormais confié aux branches professionnelles. Or, l'apprentissage est le meilleur moyen pour un jeune de s'insérer professionnellement dans notre société, d'alterner théorie et pratique et de préparer son avenir. Cette politique publique sera désormais régulée selon la loi de l'offre et de la demande. Ce sont les branches qui détermineront depuis Paris ce qu'elles verseront aux CFA pour former chaque apprenti.

En parallèle, les Régions verront leurs moyens pour l'apprentissage passer de 1,6 milliard d'euros à 250 millions d'euros, elles ne seront donc quasiment plus en mesure d'intervenir et de soutenir financièrement ces CFA. Pour équilibrer leur budget, les CFA ne pourront donc plus compter sur les subventions régionales : ils devront impérativement attirer un nombre suffisant d'apprentis, ce qui ne sera pas possible sur tous les territoires. Selon nos estimations, entre 69 % et 95 % des CFA seront touchés par la réforme et entre un tiers et la moitié des formations seront menacées.

Si cette réforme venait à être votée, elle entraînera une concentration sans précédent du nombre de CFA et leur disparition à terme en milieu rural, dans les villes moyennes ou dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, et de façon encore plus alarmante dans les territoires ultramarins. Pourtant, il est nécessaire de proposer des formations en apprentissage, garantes d'un accès plus facile à l'emploi, sur tous les territoires.

2 - Réseau ferroviaire de proximité : alerte sur l'avenir des « petites lignes »

Le 15 février dernier, le « rapport Spinetta » était remis au Premier ministre. Ce rapport envisageait la fermeture des « petites lignes ». Cette hypothèse a fait vivement réagir les Régions : ces lignes ont un rôle essentiel pour l'irrigation des territoires. Elles offrent un service quotidien à des milliers de voyageurs. Le transport ferroviaire ne peut être réduit, dans une vision *parisiano-centrée*, à une fonction de transport de masse : il a également pour rôle d'aménager le territoire.

En réponse à la levée de boucliers des territoires, le gouvernement a indiqué qu'il ne suivrait pas les recommandations de ce rapport sur ce point. Ces lignes, qui représentent plus de 9 000 km, soit un tiers du réseau national, ne sont donc plus menacées de fermeture à très court terme. Néanmoins, leur sort reste en suspens. Sans investissement supplémentaire, leur viabilité n'est pas assurée à moyen terme.

Les Régions prennent déjà à leur charge le financement des services TER et la majeure partie du financement de l'entretien et de la régénération de l'infrastructure de ces « petites lignes ». Mais l'État doit également prendre sa part au maintien d'une infrastructure en bon état, élément indispensable d'un service de transport qualité.

3 - Monde rural : les agriculteurs et territoires ruraux font face aux retards de paiement des aides et aux incertitudes sur l'avenir des politiques nationales et européennes.

L'agriculture et les territoires ruraux, déjà en difficulté, sont particulièrement menacés par les décisions prises aux niveaux national et européen. Les Régions, autorités de gestion du 2ème pilier de la PAC, s'alarment de l'absence de réponse de l'État sur le financement des programmes de développement rural jusqu'en 2020. Depuis quatre ans, les agriculteurs sont déjà lourdement pénalisés par le retard pris dans le versement des aides, en particulier pour les aides à l'agriculture biologique, aux mesures agroenvironnementales et climatiques ainsi que l'indemnité de compensation de handicap naturel (ICHN). Ces retards sont dus à la seule responsabilité de l'Agence de service et de paiement (ASP), l'opérateur de l'État imposé aux régions au moment de la décentralisation des fonds européens en 2014.

S'y sont ajoutées d'importantes impasses budgétaires sur l'ensemble des mesures, certes héritées du précédent quinquennat, mais auxquelles cet exécutif reste toujours dans l'incapacité de faire face. Ces impasses budgétaires seront dramatiques pour de nombreux agriculteurs et accentueront encore le déficit de compétitivité de la France vis à vis de ses voisins européens :

- pour les agriculteurs les plus fragiles : dans la nouvelle carte ICHN qui vient d'être arrêtée par le gouvernement, la faiblesse des mesures de compensation pour les éleveurs sortant des zones défavorisées simples sera sans appel. Cette situation est inacceptable ;
- pour les agriculteurs qui font le pari de changer leurs pratiques pour répondre aux attentes des marchés et de la société du point de vue de la qualité environnementale et sociétale, les actes de l'État sont contradictoires avec le voeu de transformation des systèmes agricoles. Aucun moyen supplémentaire n'est apporté pour faire face en particulier à la dynamique de développement de la bio pourtant plébiscitée par tous ;
- pour tous les agriculteurs qui souhaitent moderniser et investir dans leur outil de travail pour rester compétitifs sur le plan européen et également contribuer à l'évolution des pratiques, l'État se désengage du co-financement des aides actuelles aux investissements (subventions) pour réorienter les crédits vers un soutien aux emprunts. Le « grand plan d'investissement » ne bénéficiera en réalité qu'aux banques et aux plus gros projets, ratant ainsi l'objectif de massification de la « transformation » et de la « montée en gamme » pourtant annoncée par le Président de la République ! Pire, le retrait de l'État du cofinancement actuel des aides accordées par les régions va se traduire par un recul net des subventions accordées !

A moyen terme, les territoires ruraux sont menacés d'étranglement financier si la réduction de la PAC et la mort de la politique de cohésion après 2020 sont confirmées par l'Union européenne. La politique de cohésion (FEDER et FSE) représente en France plus de 15 milliards d'euros de soutien

à l'investissement sur la période 2014/2020. Dans les territoires ruraux, plus de 600 millions d'euros de fonds européens versés jusque-là au titre du programme Leader et du second pilier de la PAC (FEADER) manqueront au soutien du tourisme, de l'artisanat, du numérique... Les Régions sont mobilisées pour sauver les fonds européens partout sur nos territoires.

4 - Développement économique : les régions freinées dans leurs actions économiques de proximité et dans leurs politiques de soutien auprès des entreprises de leurs territoires

En ce qui concerne le développement économique, compétence des régions depuis la loi NOTRe de 2015, celles-ci doivent aussi faire face au mépris du gouvernement qui ne les considère plus comme des interlocutrices mais comme des variables budgétaires.

Elles doivent ainsi composer sans les 450 millions d'euros du fonds de compensation destiné au soutien des entreprises, et supprimé d'un trait de plume par l'État,

Cela correspond à une réduction du tiers de l'investissement des Régions en direction des entreprises. Près de 30 000 entreprises ne pourront pas bénéficier des dispositifs régionaux d'accompagnement à l'innovation et à l'internationalisation. Ou encore 7 000 entreprises et 100 000 emplois qui ne sont pas créés ou préservés notamment dans le secteur industriel à travers les régions !

Par ailleurs, la loi Pacte pour la croissance des entreprises a été élaborée sans que les Régions n'aient été associées ni consultées, malgré leur engagement sur le terrain au plus près des entreprises.

5 - Contrats de plan Etat-Régions : des retards préoccupants sur le respect des engagements financiers de l'Etat

Au niveau national, nos territoires pâtissent du désengagement de l'Etat dans le cadre des Contrats de Plan Etat-Régions (CPER), qui freine considérablement les grands projets d'investissement des collectivités. C'est notamment le cas pour les transports : à la fin 2017, le taux de paiement des CPER par l'Etat était de moins de 25% ! Ces retards ont d'ailleurs contraint certaines Régions à avancer de l'argent afin d'éviter que des projets ne soient bloqués ou prennent trop de retard.

EXEMPLES CONCRETS DE DIFFICULTÉS DE DIALOGUE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ASSEMBLÉE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE

Les deux priorités pour les départements : Mineurs Non Accompagnés (MNA) et les Allocations Individuelles de Solidarité (AIS),

1 - La problématique des mineurs non accompagnés est double :

- depuis l'arrivée des jeunes migrants jusqu'à leur prise en charge éventuelle par l'aide sociale à l'enfance départementale, elle correspond à une politique régaliennes. Or, cette première phase est aujourd'hui, totalement assumée par les Départements, tant sur le plan de la responsabilité civile et pénale que sur le coût de la prise en charge (évaluation et mise à l'abri).
- ces migrations, organisées par des réseaux mafieux, sont d'abord et avant tout de nature économique. Elles sont en plein essor.

Le « flux » d'arrivées en France explose en effet depuis plusieurs années. Plus de 50 000 jeunes se sont présentés en 2017 aux portes des conseils départementaux, prétendant au « statut » de MNA. Par voie de conséquence, le nombre de MNA pris en charge par l'ASE est passé de 10 194 au 31 décembre 2015, à 13 008 au 31 décembre 2016. A la fin de l'année 2017, ils étaient deux fois plus nombreux. S'ajoutent deux phénomènes :

- les nouvelles admissions à l'aide sociale à l'enfance (ASE) ;
- les MNA déjà accueillis depuis plusieurs années par l'ASE.

Aujourd'hui, la population des MNA pris en charge à l'ASE représente environ 15% des placements.

Pour s'adapter à ce phénomène sans précédent, les départements ont dû diversifier la palette des accueils, développer des formules innovantes (hébergement en diffus, logements partagés, familles d'accueil volontaires, bénévoles, tiers de confiance...) et avoir recours à des personnels supplémentaires pour mener à bien les évaluations en hausse exponentielle.

De surcroît, la mise à l'abri des jeunes durant cette phase, provoque non seulement la saturation globale des places d'accueil mais aussi le renforcement des équipes d'accompagnement (au sein des établissements).

En termes financier, l'impact de ces arrivées massives représente un coût considérable, aujourd'hui quasi-exclusivement à la charge des départements :

- l'accueil, la mise à l'abri et l'évaluation des jeunes migrants se présentant comme MNA représentaient 300 millions € en 2017 ;
- la prise en charge des jeunes migrants reconnus mineurs non accompagnés, admis à l'ASE, se monte aujourd'hui à 1,25 Milliard € en 2017 (25 000 MNA pour un coût individuel et annuel de 50 000 €).

Rappelons que la charge nette, supportée par les départements au titre de l'aide sociale à l'enfance, s'élevait en 2016 à 7,260 Milliard (hors personnels).

2 - Les Allocations individuelles de solidarité (AIS), un sujet qui reste prioritaire pour les départements

Depuis 2010, les départements sont confrontés à l'augmentation exponentielle des dépenses d'Allocations individuelles de solidarité (RSA, APA, PCH). Ces dépenses sont financées par les Départements alors même qu'ils n'ont que peu de moyens de contrôler la dépense, les modalités de ces allocations étant définies par l'Etat.

En parallèle, les recettes affectées par l'Etat n'ont augmenté que très faiblement. Entre 2010 et 2016, les dépenses d'AIS ont augmenté de 4,1 Md€, soit une augmentation de 30% en 6 ans. Les recettes affectées par l'Etat n'ont augmenté dans le même temps que de 7,5% (+0,6 Md€), aggravant ainsi la charge supportée par le contribuable local.

Les gouvernements successifs ont mis en place différents fonds d'urgence ponctuels : en 2011 (170 M€ pour 7 départements), 2013 (170 M€ pour 56 départements), 2015 (50 M€ pour 10 Départements), 2016 (200 M€ pour 40 départements) et 2017 (100 M€ pour 19 Départements).

Ces différents fonds ne résolvent en rien les enjeux financiers colossaux induits par le financement de ces allocations.

En 2016, alors que les dépenses de RSA ont représenté 10,1 Md€, seulement 6 Md€ ont été compensés par l'Etat, laissant aux départements un reste à charge de 4 Md€.

Concernant l'APA et la PCH, les restes à charge supportés par les départements représentent respectivement 3,7 et 1,2 Md€.

Au total, les départements ont financé en 2016 17,8 Md€ de dépenses d'AIS, soit plus de 30% de leurs dépenses réelles de fonctionnement.

EXEMPLES CONCRETS DE DIFFICULTÉS DE DIALOGUE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

La contractualisation financière proposée par l'État aux collectivités afin d'encadrer le niveau de leurs dépenses souffre, dans ses modalités actuelles, des travers habituels de l'État : absence de dialogue, stigmatisations des collectivités dépensières, injonctions paradoxales entre les économies demandées aux collectivités et les dépenses publiques locales qu'il leur impose, méconnaissance du rôle et de la place des communes dans les dynamiques territoriales, logique descendante et unilatérale de l'État au lieu et place d'un pacte national territorial porté par tous.

1 - Une diminution généralisée des moyens financiers

L'AMF dénonce la méthode et les décisions du gouvernement qui ont installé les communes et les intercommunalités dans une insécurité juridique et financière dès l'été 2017 : annulation de crédits à la ruralité et aux quartiers ; annonce sans préavis ni concertation de la réduction des contrats aidés, au détriment de personnes modestes et fragilisant de nombreux services publics locaux. La question cependant n'était pas de savoir si les contrats aidés sont utiles ou non, c'est la méthode employée, brutale et unilatérale, qui interpelle car elle porte en elle la rupture de la parole de l'Etat. C'est d'autant plus incompréhensible que l'Etat encourageait, quelques mois avant, les préfets à développer ces contrats aidés.

En ce qui concerne la suppression de la taxe d'habitation pour 80% des foyers et la réduction des dépenses locales à hauteur de 13 milliards d'euros, cela va engendrer de graves conséquences sur les territoires, et notamment sur les services aux habitants et les investissements publics locaux. Sans oublier les retombées que vont générer les ponctions indues sur les ressources des Agences de l'eau, le financement incertain des activités périscolaires et du logement social.

Enfin, le montant global de la dotation forfaitaire est en baisse de quelques 135 millions d'euros. Quant à la répartition de la dotation, elle pénalise les deux tiers des communes : ce sont ainsi plus de 22 000 communes qui voient leur dotation forfaitaire diminuer, tandis qu'un millier bénéficient d'une dotation forfaitaire stable et que 10 800 communes environ ont une dotation forfaitaire en augmentation.

2 - Des transferts de charges non compensées par l'Etat

L'Etat ne peut accuser les maires de mal gérer leurs communes et leur demander de dépenser moins en leur rajoutant en permanence de nouvelles missions. Le transfert de l'enregistrement des Pacs des tribunaux d'instance aux mairies a constitué à ce titre un exemple probant de transfert de charges sans compensation.

De même pour la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), l'AMF demande que l'Etat assume, en première ligne la responsabilité de la protection générale contre le risque inondation. Pour l'AMF, le financement des digues et la responsabilité qui en découle doivent demeurer à la charge de l'État qui devrait mettre en œuvre des moyens financiers appropriés pour accompagner les territoires, au rebours des ponctions opérées par l'Etat sur les budgets d'intervention des Agences de l'eau.

Afin que la protection des personnes et des biens contre les inondations soit organisée dans les meilleures conditions possibles, l'AMF renouvelle ses demandes pour que l'État assume, en première ligne, la responsabilité de la protection générale contre le risque inondation.

Autre illustration récente, le souhait du Président de la République de rendre obligatoire l'inscription à l'école des enfants dès l'âge de 3 ans. Les maires sont fondamentalement attachés au maintien des écoles maternelles et à leur développement. Ils considèrent que celles-ci sont le socle de la réussite scolaire et ils n'hésitent pas à mobiliser les moyens nécessaires en terme d'équipement, de recrutement des ATSEM et de politique éducative. L'AMF partage la volonté de Président, sous réserve que cette décision de l'Etat n'entraîne aucun surcoût pour les communes et que les postes d'enseignants nécessaires soient créés.

3 - La commune, échelon de proximité, mise hors-jeu de politiques publiques essentielles à l'aménagement et au développement des territoires.

Enfin la commune se voit retirer l'exercice de politiques publiques structurantes pour les territoires. A titre d'exemple, le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), présenté le 4 avril dernier en Conseil des ministres, entérine l'exercice par l'intercommunalité de la plupart des compétences en matière d'habitat. En effet, le projet de loi prévoit la création de deux outils dérogatoires au droit commun des opérations d'aménagement : le PPA (projet partenarial d'aménagement) et la GOU (grande opération d'urbanisme). La GOU permettrait, dès sa création, le transfert au président de l'intercommunalité (EPCI) de la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme ou encore la possibilité pour l'EPCI, après accord du préfet, de créer et gérer en lieu et place des communes des équipements publics relevant de leur compétence, même si ces dernières y sont défavorables.

L'AMF s'oppose au transfert au président de l'EPCI de la compétence en matière de délivrance des permis qui porterait une atteinte injustifiée à la légitimité démocratique du maire et de son équipe, élus sur la base d'un projet de territoire. Elle demande aussi l'éligibilité des communes au dispositif, au même titre que les intercommunalités. En matière de lutte contre l'habitat indigne, l'AMF s'oppose aussi à tout transfert automatique des polices de l'habitat indigne du maire au président d'intercommunalité. Elle demande un débat parlementaire, et non une réforme par ordonnances, dès lors qu'il s'agit de modifier le pouvoir de police des maires et de réorganiser les compétences des collectivités locales.

Fiscalité locale, évolution des dotations de l'État, transferts de charges non compensés, territorialisation des politiques publiques..., l'AMF sera toujours vigilante sur les moyens dévolus aux collectivités pour accomplir leurs missions. Car derrière la « gouvernance des nombres », il y a encore et toujours une exigence républicaine : l'égalité des chances des territoires, et des collectivités, garante de la cohésion sociale.

VŒU ADOPTÉ PAR

LE CONSEIL MUNICIPAL/DÉPARTEMENTAL/RÉGIONAL DE [...]

EN DATE DU [...]

Considérant que des décisions lourdes et menaçantes pour l'avenir de tous nos territoires sont en passe d'être prises par le Président de la République et son Gouvernement : restructuration de la carte judiciaire, recentralisation et privatisation de la compétence apprentissage des Régions avec la fermeture de nombreux CFA dans les territoires, menace sur la pérennité de près de 10 000 km de « petites » lignes ferroviaires et de nombreuses gares, diminution des ressources des agences de l'eau, transfert au bloc communal de la responsabilité financière et pénale des digues, fusion des organismes de logement social ;

Considérant que la capacité de notre collectivité à investir demain pour nos concitoyens risque d'être gravement entravée par la quasi suppression de la taxe d'habitation et par la mise sous tutelle financière des grandes collectivités, le désengagement de l'Etat des Contrats de Plan Etat-Régions ou encore de la non compensation par l'Etat de près de 9 milliards de dépenses sociales des départements et plus d'un milliard pour les Mineurs non accompagnés (MNA) qui limite leur capacité d'intervention ;

Considérant que si de telles décisions devraient être prises, elles creuseraient encore la fracture déjà ouverte entre une France en croissance et une France qui reste à quai ;

Considérant que nous ne pouvons pas nous résoudre dans l'indifférence à cette casse de nos territoires, à la remise en cause de la décentralisation et à la stigmatisation de l'action des élus locaux par l'Etat ;

Face à la gravité de la situation, le Conseil municipal/départemental/régional de [...] appelle le Président de la République et le Premier ministre à suspendre l'application de ces mesures et à engager une véritable négociation avec les associations pluralistes d'élus locaux, au niveau national comme dans les territoires, afin de retrouver le chemin d'un dialogue confiant et respectueux.

Le présent vœu est transmis au Président de la République, au Premier ministre et aux parlementaires de notre Région/Département.