

Discours – Présentation du rapport d'activité de l'État 2015 17 octobre 2016

M. le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers Départementaux,
Mesdames et Messieurs,

Avant toute chose, je voudrais revenir sur l'accident tragique de samedi, qui a coûté la vie à 4 jeunes gens, et présenter aux familles toutes mes condoléances et ma sympathie attristée. Il n'y a rien de pire que de perdre un enfant, ce n'est pas dans l'ordre des choses, et devant de telles situations nous sommes tous parents.

L'année 2015 a été marquée par de graves événements, dont les images sont encore dans toutes les têtes, et qui ont exigé des services de l'État une mobilisation sans précédent :

- La menace terroriste a lourdement et à plusieurs reprises frappé le pays. Elle appelle à une vigilance constante de la part des forces de l'ordre, tant dans le maintien de l'ordre public que dans la prévention, la détection et le suivi des phénomènes de radicalisation, qui sollicite tant la police que la gendarmerie, mais aussi l'ensemble des services spécialisés.
- L'arrivée massive de migrants sur les côtes européennes a nécessité l'adaptation des dispositifs d'accueil et de traitement des demandes d'asile.
- La crise des éleveurs a déstabilisé encore davantage le modèle agricole français, et nécessité de l'État un geste fort en faveur de cette filière majeure dans les territoires.
- Enfin, la conjoncture économique encore fragile a nécessité des mesures concrètes de soutien à l'emploi et à l'activité des entreprises, mais aussi de lutte contre les inégalités, qui dans ce contexte revêt une importance particulière.

Comme vous avez pu le constater, ce rapport n'aspire donc pas à l'exhaustivité. Nous n'avons pas voulu faire une somme de l'activité de l'État en 2015. Nous avons au contraire fait le choix de présenter ce contexte spécifique en mettant en avant les éléments structurants de la réponse qu'y ont apportée les services de l'État dans le Maine-et-Loire, en déclinant notamment les grandes politiques nationales qu'étaient la mise en œuvre de l'État d'urgence et la mobilisation des effectifs de l'opération Sentinelle, comme l'élaboration d'un plan d'urgence en faveur des éleveurs, mais aussi le Pacte de Compétitivité et de Responsabilité.

Vous avez pu prendre connaissance de ce rapport, et je me tiens à votre disposition avec l'ensemble de mes services pour répondre à vos questions à son sujet.

Mais la particularité de l'action des services de l'État est également de s'inscrire dans un cadre plus large à double titre, et c'est ce contexte que je veux évoquer devant vous aujourd'hui :

- D'une part, et ce sera l'objet de la première partie de mon propos, la réforme territoriale a marqué 2015 par un troisième et dernier volet, avec notamment l'adoption de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe ». La mise en œuvre

de cette réforme a des conséquences à tous les échelons de l'organisation territoriale, en particulier dans le Maine-et-Loire, qui figure parmi les départements champions des communes nouvelles. Je n'ignore pas que ces évolutions profondes sont à l'origine d'une certaine instabilité qui a compliqué l'exercice des compétences du département, comme échelon de proximité et de solidarité au service de nos concitoyens. Les services de l'État sont mobilisés pour permettre au Conseil Départemental d'appréhender au mieux cette transition.

- Pour ce faire, et ce sera l'objet de mon second point, l'État a ajusté son engagement financier auprès du Conseil Départemental, afin de lui garantir les moyens matériels et financiers nécessaires à l'exercice de ses compétences. S'il est normal que toutes les composantes de la puissance publique assument leur juste part dans l'effort de redressement des finances publiques, cet effort ne saurait être mené de façon aveugle, au risque de priver les collectivités territoriales des moyens d'exercice de leurs compétences. L'État a donc modulé cet effort, en apportant un soutien spécifique à l'investissement public local ainsi qu'aux domaines d'intervention où cela était nécessaire.

*

Vous le savez, plusieurs lois importantes sont venues ces dernières années modifier en profondeur notre organisation territoriale : dans la foulée de la loi MAPTAM en 2014 ont été adoptées la loi relative à la délimitation des régions début 2015, puis la loi NOTRe en août 2015. Mise en place des nouvelles régions, émergence des métropoles, nouvelle vague de redécoupage des intercommunalités, redistribution des compétences entre les différents niveaux de collectivités, et notamment entre départements et régions... Si tous les aspects de cette réorganisation d'ensemble ne concernent pas le département de Maine-et-Loire, qui bénéficie notamment d'une certaine stabilité à l'échelon régional, puisque la région Pays de la Loire conserve son périmètre, ces mesures constituent une réforme majeure de l'organisation territoriale française, et il convient d'en aborder la mise en œuvre ensemble, dans un climat de dialogue et de coopération.

En effet les départements ont gardé une place centrale dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale, qui se traduit à la fois par un rôle d'accompagnement des collectivités locales dans la mise en œuvre de cette réforme, mais aussi par un ensemble de compétences définies et réaffirmées par la loi.

*

La dynamique dans la mise en œuvre de la réforme territoriale est aujourd'hui bien engagée dans le Maine-et-Loire.

Alors que depuis la création du statut de la **commune nouvelle** en 2010, 25 communes nouvelles avaient été créées au niveau national regroupant 70 communes, ce sont 317 communes nouvelles qui ont été créées au 1er janvier 2016. Elles regroupent 1 090 communes fusionnées ce qui a permis de descendre en dessous de la barre symbolique des 36 000 communes (35 885 exactement).

Pour le département de Maine-et-Loire, 25 communes nouvelles ont été créées au 1er janvier 2016. Ce chiffre fait du Maine-et-Loire le premier département de France en ce qui concerne les communes nouvelles en nombre d'habitants, puisque ces 25 communes nouvelles touchent 217 547 habitants, soit plus de 27 % de la population départementale, et je sais que de nouveaux projets de communes nouvelles sont en gestation dans le département.

En nombre de communes regroupées, même si c'est le département de la Manche qui tient la tête, les 25 communes nouvelles du Maine-et-Loire sont le fruit du regroupement de 133 communes. Au total, le nombre de communes du département a été réduit de 357 à 250. Le Maine-et-Loire présente

par ailleurs deux originalités. D'une part, nous avons, avec Ingrandes - Le Fresne sur Loire, des communes fondatrices appartenant à deux départements différents. Seconde originalité : l'échelle des communes nouvelles, avec une moyenne de 10 000 habitants environ, ce qui résulte du nombre important d'EPCI qui se sont transformés en commune nouvelle (8).

*

2015 a été une année charnière en matière **d'intercommunalité**. Plusieurs réunions de la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale (CDCI) se sont tenues pour élaborer le schéma qui a été présenté le 28 septembre 2015 et mis en consultation auprès des collectivités jusqu'à la fin de cette même année.

Une étape importante a été franchie le 22 janvier dernier avec l'adoption du schéma départemental de coopération intercommunale qui prévoit pour notre département le passage de 30 à 9 intercommunalités à fiscalité propre. Pour mémoire au niveau national les schémas adoptés entraînent une diminution de 40 % du nombre d'EPCI.

Tous les périmètres d'EPCI sont désormais adoptés à une forte majorité (70 % à 100 % du nombre de collectivités concernées). Le travail sur les compétences se poursuit dans chaque nouvel EPCI, afin qu'ils soient opérationnels au 1^{er} janvier prochain, selon l'échéance prévue par la loi NOTRe.

*

Les services de l'État sont mobilisés auprès des collectivités territoriales, afin de les aider à appréhender au mieux cette transition. Mais la loi a récemment rappelé l'importance du rôle des départements, dans le cadre de leur responsabilité de solidarité territoriale, en matière d'**assistance au titre de l'ingénierie territoriale des communes et des EPCI de moins de 15 000 habitants**. Les départements ont en outre la possibilité de soutenir les programmes d'équipement des communes et groupements de communes, soutien souvent précieux pour de nombreuses petites communes, et d'une grande efficacité en termes d'aménagement du territoire.

Je tiens à ce titre à rendre hommage au Conseil Départemental de Maine-et-Loire, qui a accepté de porter l'étude menée sur les syndicats d'eau. Elle contribuera également à parfaire le schéma départemental d'eau potable. Soyez-en remerciés.

Ce rôle d'ingénierie territoriale fait du Département un acteur majeur de la ruralité. C'est la raison pour laquelle le Département, conformément à l'article 98 de la loi NOTRe, est associé à l'État dans le cadre du schéma d'accessibilité des services au public, cofinancés à parité par l'État et le Conseil Départemental. Lancés début 2016, celui-ci devrait faire l'objet d'un 2^e COPIL d'ici la fin de l'année. La procédure suit son cours pour une adoption avant la fin de l'année 2017, et nous devrions rendre notre rapport écrit pour la fin du 2^e trimestre 2017.

Le Département devra également être associé, en fonction de ses compétences et comme il l'est pour les contrats de ville, aux nouveaux contrats de ruralité signés entre l'État et les EPCI. Ceux-ci pourront concerner tous les territoires ruraux, y compris ceux qui sont inclus dans une communauté d'agglomération.

*

J'ai bien conscience que ces évolutions ont entraîné des changements profonds et une certaine instabilité dans l'exercice de vos compétences. Les nouvelles grandes régions ont vu leur action renforcée dans le domaine économique. Les départements sont eux, plus que jamais, l'acteur majeur des solidarités sociales et territoriales.

*

Leur **domaines d'action** couvrent un champ très vaste : protection de l'enfance et des familles, accompagnement des personnes en perte d'autonomie du fait de leur âge ou de leur handicap, lutte

contre la pauvreté, aide à l'insertion sociale ou professionnelle, accueil des mineurs isolés étrangers.

Cette responsabilité est d'autant plus déterminante dans le contexte de crise économique et sociétale que nous traversons : alors que beaucoup de nos concitoyens sont fragilisés, isolés, et que la société toute entière est confrontée aux tentations de repli à la fois condamnables et dangereuses, c'est bien l'action des départements qui aujourd'hui donne corps à cette solidarité nationale qui fonde notre pacte républicain.

*

C'est pour cette raison que l'État s'engage auprès des Conseils Départementaux, dans un contexte de redressement des finances publiques, pour que ceux-ci disposent des moyens matériels et financiers pour assumer les compétences qui leurs sont confiées. Il est bien sûr normal que les collectivités prennent leur juste part dans l'effort de redressement de nos comptes, et c'est dans cette logique qu'il convient de situer la baisse depuis trois ans des concours financiers de l'État aux collectivités. Cette baisse s'est accompagnée d'un effort de péréquation horizontal et vertical sans précédent, pour prendre en compte, dans un souci d'équité, la situation des collectivités les moins favorisées. **Certes, les difficultés sont réelles, et il est important de les reconnaître ; mais les moyens dont disposent les départements répondent aujourd'hui aussi bien à l'exercice de leurs compétences en matière de solidarité, qu'à leur nécessaire effort d'investissement.**

*

Bien sûr, la progression du nombre d'allocataires est à l'origine d'une **forte augmentation des dépenses de solidarité**. Toutefois, tous les départements ne sont pas également confrontés au problème. Dans le cas du Maine-et-Loire, le RSA a ainsi un coût estimé à 109,4 € par habitant. C'est moins que les départements voisins de la Sarthe (115,2 €), de l'Indre-et-Loire (116,5 €) ou encore de la Loire atlantique (117,4 €), et nettement en dessous de la moyenne pour la France métropolitaine, estimée à 133 €.

S'agissant de l'aide aux personnes âgées, l'engagement de l'État dans le Maine-et-Loire en 2016 représente :

- **118,9 M€ versés aux EHPAD du département** en septembre 2016, en hausse de plus d'1 M€ par rapport à septembre 2015 ;
- **1,4 M€ versés pour les EHPA**, en hausse de plus de 10 000 € par rapport à 2015 ;
- **560 000 € versés pour les Accueils de Jour autonomes**, en hausse de 4 200 € par rapport à 2015 ;
- **321 000 € en cours de versement aux services d'aide à domicile en difficulté**, au titre du fonds de restructuration de l'aide à domicile (FRAD).

En matière d'**Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA)**, les conséquences financières de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, dite loi ASV, adoptée en décembre 2015, seront entièrement couvertes par l'État. Ces mesures, qui offrent de nouveaux droits aux bénéficiaires de l'aide à domicile et aux aidants, représentent un total de 740 M€ pour l'État. Pour le Maine-et-Loire, le montant de l'ensemble des mesures s'élève à 1,5 M€ pour l'année 2016 (sur 10 mois), versés début avril, et 2,3 M€ en année pleine. Ce montant concerne 4 662 allocataires de l'APA à domicile, dont 15,1 % de bénéficiaires à domicile en GIR 1 et 2 (les personnes âgées les plus dépendantes).

Enfin, 1,9 M€ ont été versés à la **conférence des financeurs de la prévention de la perte**

d'autonomie des personnes âgées, créée par la loi ASV, et 60 000 € versés au département pour la mise en place de cette conférence des financeurs.

Ces financements représentent un **total de 147,8 M€** versés par l'État en 2016 pour le département de Maine-et-Loire, en hausse de 4,6 M€ sur un an.

En outre, dans le cadre du **pacte de confiance et de solidarité** conclu en 2013, les départements bénéficient chaque année depuis 2014 de ressources supplémentaires à hauteur de 1,6 Md€. Ces ressources supplémentaires ont été complétées en 2015 par un fonds d'urgence doté de 50 M€ pour accompagner les départements les plus fragiles.

Les **ressources allouées** aux départements sont par ailleurs particulièrement dynamiques. Les Droits de Mutation (DMTO), pour lesquels les départements bénéficient en outre d'un pouvoir de taux, ont ainsi augmenté de 16 % en 2015, et connu une augmentation similaire sur les 2 premiers trimestres de 2016. Dans le même temps, le fonds de péréquation assis sur l'évolution des DMTO a plus que doublé, passant de 279 M€ en 2015 à 572 M€ cette année. Au total, les recettes de fonctionnement des départements ont augmenté de 4,1 Md€ entre 2012 et 2015 par ce biais.

La progression de ces recettes, cumulée au soutien de l'État, a permis de couvrir globalement l'augmentation du reste à charge des allocations de solidarité pendant 2 ans.

Ainsi, malgré l'accentuation de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et le recul, pour la première fois, du total des transferts financiers de l'État, **la contrainte financière sur la gestion des collectivités locales n'a pas été plus forte en 2015 que l'année précédente**, comme vient de le montrer un rapport de la Cour des Comptes sur la *situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* publié la semaine dernière.

*

Même si la situation financière des collectivités est globalement un peu meilleure au vu des résultats des comptes 2015, nous restons cependant attentifs à la **baisse significative et constatée des investissements publics locaux** (près de -9 % en 2015, après -8 % en 2014), baisse qui entraîne des effets négatifs sur l'économie et l'emploi.

À cet égard, les demandes qui nous sont parvenues sur le fonds de soutien à l'investissement local sont encourageantes. Elles font ressortir un afflux important de dossiers déposés.

Deux enveloppes étaient identifiées :

- **D'une part, l'enveloppe « Grandes priorités »**, qui était dotée 500 M€ au niveau national soit 27,7 M€ pour les Pays-de-la-Loire, pour financer de grandes priorités d'investissement (accessibilité, économies d'énergie, transition énergétique, etc.). 48 dossiers ont été sélectionnés dans le Maine-et-Loire, pour des dépenses d'investissement des collectivités de 21 M€, soit un taux de financement global de 30 % environ ;
- **D'autre part, l'enveloppe « Bourgs-centres »**, qui était dotée 300 M€ au plan national, soit 22 M€ pour les Pays-de-la-Loire, pour soutenir des projets en faveur de la revitalisation et du développement des « bourgs-centres ». 19 dossiers ont été retenus dans le Maine-et-Loire, représentant un montant de subvention potentielle de 3 965 000 € pour des investissements totalisant 13,68 M€, soit un taux global de financement de 30 %.

Au total, le département bénéficie d'un cinquième des crédits disponibles au plan régional, soit 9,7 M€ sur les 49,7 M€ attribués aux Pays-de-la-Loire.

En ce qui concerne la **DETR**, l'augmentation de l'enveloppe de 30 % en 2015 a été reconduite cette année. En 2015, 151 dossiers avaient été déposés dans le département et 124 retenus pour être financés au titre de la DETR. Cette année, mes services ont réceptionné 220 dossiers, qui représentaient une demande globale de financement de 16,477 M€ pour une dotation de 9,382 M€.

*

Ce soutien de l'État aux départements dans l'exercice de leurs compétences se poursuivra dans les années à venir. L'État a ainsi pris plusieurs engagements de nature à garantir aux départements la stabilité financière dans cette période de réformes profonde, mais aussi à moderniser les outils permettant l'exercice de leurs compétences.

*

Le Ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, M. Jean-Michel BAYLET, a rappelé, lors du congrès de l'Assemblée des Départements de France le 5 octobre dernier, plusieurs **engagements financiers de l'État en faveur des départements** pour les années à venir.

Un nouveau fonds de soutien de 200 M€ sera institué cette année, dont la répartition tiendra compte de la situation financière et du niveau des restes à charge des différentes allocations de solidarité.

Ce soutien se double de la mise en place d'un nouveau fonds d'appui incitatif dédié aux politiques d'insertion mises en œuvre dans le cadre de contrats passés entre l'État et les départements intéressés. Prévus dans le projet de loi de finances pour 2017, ce fonds sera doté de 50 M€ en 2017, et porté à 100 M€ en 2018.

*

Au-delà de ce soutien financier, l'État poursuit la **modernisation des outils permettant aux départements l'exercice de leurs compétences.**

A la demande des élus, un projet de loi de financement spécifique des collectivités locales sera introduit à partir de 2018. Ce PLFC doit permettre de garantir encore plus de transparence dans les relations entre l'État et les collectivités.

S'agissant du RSA, et compte tenu de la situation sociale, la question de son financement devra être reposée. En dépit d'une proposition de l'État qui répondait à la demande formulée par l'ADF de recentraliser tout en conservant aux départements leurs recettes dynamiques, et qui représentait un coût de 700 M€ par an, ces discussions n'ont pour l'instant pas abouti. Le problème reste entier et des solutions devront être apportées une fois identifié le chemin souhaité : recentralisation ou maintien de la compétence avec une ressource dédiée.

Sur tous ces sujets, il est important de rappeler les liens de travail et de coopération qui doivent exister entre les élus et les représentants de l'Etat. Nous l'avons vu, l'organisation territoriale est profondément bouleversée. L'État ne peut rester à l'écart de cette évolution. C'est la raison pour laquelle nous avons bâti un nouveau projet territorial de l'État, qui adapte les contours de ses arrondissements aux nouveaux périmètres des collectivités territoriales, et l'organisation de ses services aux nouveaux enjeux.

L'État territorial est plus que jamais au cœur de cet effort de modernisation, et s'engage à accompagner les collectivités et leurs services dans ce mouvement, dans un esprit de confiance et d'ouverture, au service des citoyens.

Ensemble, c'est à nous qu'il revient d'inventer le modèle du département du 21^e siècle.