

LES DOSSIERS PRIORITAIRES DE L'ADF A MI-ÉTAPE – NOVEMBRE 2018

DOSSIER DE PRESSE



ASSEMBLÉE DES
DÉPARTEMENTS
DE FRANCE

SOMMAIRE

Des territoires unis pour la décentralisation	3
L'enjeu institutionnel posé par les Métropoles.....	5
Une situation financière contrainte et incertaine au niveau local	7
Quelle solution pérenne pour les Allocations Individuelles de Solidarité (AIS) ?.....	9
Mieux organiser la prise en charge des Mineurs Non Accompagnés (MNA).....	11
L'enjeu du déploiement du numérique.....	14
La sécurité civile et les Services d'Incendie et de Secours (SDIS) : Vers une collaboration plus étroite entre les Départements et l'Etat.....	17

DES TERRITOIRES UNIS POUR LA DÉCENTRALISATION

Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ont été tendues ces derniers mois. L'Assemblée des Départements de France (ADF), l'Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalité (AMF) et Régions de France ont uni leurs voix pour réinstaurer un dialogue sincère fondé sur une relation de confiance et de respect mutuel entre l'Etat et les territoires. La constitution d'un ministère de plein exercice dédié aux collectivités est un premier signe encourageant. Les territoires attendent désormais des actes. Les trois associations d'élus historiques appellent de leurs vœux un Pacte girondin qui réaffirme les valeurs de la décentralisation.

Un dialogue avec les territoires à renouer

En l'absence de réponse sur leurs dossiers prioritaires, les trois principales associations d'élus ont pris la décision en concertation, en juillet 2018, de se retirer de la Conférence Nationale des Territoires (CNT).

Par cet acte, elles ont dénoncé une tentation recentralisatrice de l'exécutif. Censée instaurer une relation partenariale avec les collectivités, cette instance a pourtant entériné des décisions unilatérales de l'Etat.

Les pactes financiers imposés aux collectivités locales, mais aussi le projet de transfert de la part départementale de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB) au bloc communal, en remplacement de la suppression de la taxe d'habitation, ont été annoncées au cours des premières CNT.

Dans ce contexte, l'ADF, l'AMF et Régions de France, favorables à une refondation en profondeur de la CNT, demandent que le dialogue avec les collectivités locales soit rétabli sur des bases saines et respectueuses de leur autonomie et des principes de la décentralisation. C'est le sens de l'« Appel de Marseille » lancé collectivement en septembre dernier.

S'agissant des Départements, l'objectif est d'obtenir des avancées réelles et fortes sur les questions des Mineurs Non Accompagnés (MNA) et des Allocations Individuelles de Solidarité (AIS). Le financement de la solidarité sociale reste un dossier prioritaire pour les Départements.

De l'« Appel de Marseille » aux Etats généraux de la décentralisation

Le 26 septembre dernier, un millier d'élus municipaux, départementaux et régionaux étaient présents, à Marseille, la ville du père des premières lois de décentralisation, Gaston DEFFERRE, à l'invitation des Présidents de l'ADF, de l'AMF et de Régions de France pour le Premier Rassemblement des élus pour les libertés locales.

Aspirant à une relance de la décentralisation, ils ont signé l'« Appel de Marseille » ([disponible en ligne](#)). Dans ce texte fondateur, les élus plaident pour une République de proximité et de libertés locales, une et indivisible, dans le respect de la décentralisation, dont l'une des conditions est « *une concertation sincère entre l'Etat et les Collectivités* ».

Réunis au sein de l'association « Territoire Unis » créée à cette occasion, l'ADF, l'AMF et Régions de France entendent poursuivre leur coopération.

Les trois associations ont annoncé le lancement des « Etats généraux de la décentralisation », 13 réunions dans les 13 régions métropolitaines, et également dans les régions ultramarines, réunissant les élus locaux de toutes sensibilités ainsi que les forces économiques et sociales pour formuler des propositions afin de relancer la décentralisation.

« Les libertés locales, c'est le choix de l'innovation, du pragmatisme, et du bon sens, par la différenciation. C'est laisser les collectivités expérimenter. » (Extrait de l'Appel de Marseille)

L'objectif de ces Assises est d'écrire le Pacte girondin promis par le Président de la République pendant la campagne de 2017 et souhaité par les collectivités territoriales.

Le remaniement ministériel avec la constitution d'un ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales et la rencontre avec le Président de la République le 16 octobre, sont des « mains tendues » vers les territoires. Il faut désormais qu'il y ait des gestes concrets et que les négociations progressent.

L'ENJEU INSTITUTIONNEL POSÉ PAR LES MÉTROPOLES

1. Éléments de contexte

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des Métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014 a créé 13 Métropoles :

- 10 Métropoles de droit commun, s'ajoutant à la métropole de Nice Côte d'Azur créée en 2010 ;
- 3 Métropoles à statut particulier : le Grand Paris, le Grand Lyon et la Métropole Aix-Marseille ;

Après la création de la Métropole de Nancy en 2016, la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain du 28 février 2017 a rendu possible la constitution de 7 nouvelles Métropoles.

Placées au cœur des Départements et des Régions, ces 22 Métropoles sont dotées de compétences à la fois opérationnelles et stratégiques dans les domaines de l'économie de l'innovation, de la recherche ou des grands projets d'équipements et d'aménagement urbain.

En 2017, un certain nombre de transferts obligatoires de compétences prévus par la loi NOTRe sont intervenus entre les Départements et les Métropoles et ont donné lieu à des échanges constructifs. Au-delà de la voirie, dont le transfert était obligatoire, un accord a été trouvé dans trois principaux domaines : l'aide au logement, l'aide aux jeunes en difficulté et la prévention spécialisée.

La logique qui a présidé à ces transferts est la recherche dans les limites de la Métropole d'une plus grande complémentarité dans l'exercice des compétences territoriales au service d'une meilleure efficacité des politiques publiques.

Lors de la Conférence nationale des territoires du 17 juillet 2017, la question d'un rapprochement entre les Départements et les Métropoles fondé sur un principe de liberté a été évoquée par le Président de la République.

Dans un souci de simplification territoriale, l'ADF n'est pas défavorable aux projets de fusion ou de mutualisation, dès lors qu'ils émanent d'une volonté exprimée par les élus départementaux et métropolitains et lorsqu'un puissant intérêt local le justifie.

L'ADF considère tout d'abord, que ces fusions doivent intervenir dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire cohérente qui concilie unité de La République et intérêt local.

Ensuite, il conviendra de faire le bilan d'activité de la Métropole du Grand Lyon mais aussi des collectivités à statut particulier de Guyane, de Martinique ou de Corse avant tout nouveau projet de réforme territoriale.

A l'occasion de la Conférence des Villes du 19 septembre 2018, le Premier Ministre a défini la Métropole comme la « clé de voute du futur modèle territorial français ». Cette déclaration

coïncidait avec la volonté d'accélérer les rapprochements, voire les fusions entre des Départements et des Métropoles. Les cinq Départements potentiellement concernés (Nord, Gironde, Haute-Garonne, Loire-Atlantique et Alpes-Maritimes) avaient alors vivement réagi et se sont opposés à toute perspective de fusion autoritaire.

L'ADF a évidemment apporté son soutien à ces cinq Départements. Elle alerte sur les risques d'une métropolisation non concertée et inadaptée, soulignant notamment que « *Les services publics assurés par les départements et les métropoles ne sont pas de même nature* ». Or, Le Premier Ministre, affirmait, lors du Congrès 2017 de l'ADF, que « *les organisations qui fonctionnent ne sont pas celles que l'on « plaque » sur les territoires, mais celles que les territoires se choisissent.* »

Une absence de concertation avec les Départements sur le sujet contribuerait, selon l'ADF, « *à aggraver les fractures sociales et territoriales et condamnerait purement et simplement de nombreux territoires à l'isolement.* »

2. Les attentes de l'ADF

- L'ADF considère qu'en matière de réforme territoriale, une pause législative est indispensable afin de stabiliser notre paysage institutionnel local ;
- L'ADF défend l'idée d'une différenciation dans l'exercice des compétences territoriales et la possibilité d'expérimenter des mutualisations de politiques ou de services entre Départements ;
- L'ADF considère que seules les Métropoles à échelle européenne voire mondiale sont susceptibles d'exercer à terme, les compétences du Département ;
- Le modèle de la Métropole lyonnaise n'est pas transposable aux autres territoires car il a été inspiré par des circonstances politiques locales particulières. Ce modèle se fonde d'ailleurs sur un consensus local au moment de sa mise en place ;
- La vocation du Département, garant de toutes les solidarités est de préserver un développement équilibré du territoire aussi bien vis-à-vis de la périphérie des zones urbaines métropolitaines que des zones rurales ;
- Certaines compétences de proximité du Département, principalement sociales ou de solidarité territoriale, reposent sur une ingénierie complexe à transférer.

D'une manière générale, il est encore trop tôt pour faire le bilan du fonctionnement et des actions conduites par les Métropoles. Beaucoup s'interrogent en effet sur la réalité du « ruissellement » métropolitain à l'égard de la France non métropolitaine.

UNE SITUATION FINANCIÈRE CONTRAINTE ET INCERTAINE AU NIVEAU LOCAL

1. Éléments de contexte

A la suite de l'annonce du Gouvernement lors de la Conférence Nationale des Territoires (CNT) du 17 juillet 2017, l'ensemble des collectivités locales a été appelé à contribuer à la réduction de la dépense publique à hauteur de 13 milliards d'euros pendant le quinquennat. Pour ce faire, un dispositif dit de contractualisation financière à l'adresse des 322 plus grandes collectivités et EPCI (dont l'ensemble des Départements) a été mis en place. Il contraint les collectivités concernées au respect d'un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de 1.2% par an.

Cette participation des collectivités au redressement des finances publiques, doublée d'un gel de dotations de l'État de 300 millions d'euros en août 2017, intervient alors que les collectivités ont déjà connu une baisse des dotations (11,5 milliards d'euros pendant les quatre années précédentes) et que les Départements sont depuis plusieurs années dans une situation délicate en dépit d'une stabilisation de leur situation financière globale.

L'amélioration constatée au niveau de l'ensemble des Départements tient plus particulièrement aux efforts soutenus conduits en gestion (modération des dépenses de fonctionnement incluant la masse salariale) ainsi qu'à une meilleure dynamique de leurs recettes notamment celles dues aux transactions immobilières et à la perception d'une partie des droits de mutation à titre onéreux sur celles-ci.

Ces observations positives ne doivent cependant pas faire oublier les disparités persistantes entre les Départements. Ainsi, un certain nombre d'entre elles ne bénéficient pas de la hausse constatée au niveau national des ressources et/ou acquittent des dépenses sociales qui pèsent de plus en plus lourdement dans leurs budgets.

Par ailleurs, des interrogations demeurent quant au financement pérenne des dépenses d'Allocations Individuelles de Solidarité (AIS) pour lesquelles les Départements ont acquitté à la date de 2017 à la place de l'Etat un reste à charge de 9.3 milliards d'euros. Ces dépenses devraient continuer de progresser dans les années à venir. Qui plus est, les Départements prennent en charge au titre de leur compétence à l'aide sociale à l'enfance les Mineurs Non Accompagnés (MNA), à hauteur de 1.3 milliards d'euros en 2017, alors que ces dépenses devraient relever de la solidarité nationale.

Enfin, les annonces du Gouvernement, lors de la CNT du 4 juillet 2018, relatives au transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties au bloc local en remplacement de la taxe d'habitation, suscitent une vive opposition de la part des Départements. L'AMF a d'ailleurs assuré récemment ne pas souhaiter entrer dans ce « jeu de bonneteau »

2. Les attentes de l'ADF

Aujourd'hui, les Départements connaissent une situation paradoxale : acteurs essentiels des solidarités territoriales, auteurs d'importants efforts de gestion et participants efficaces au désendettement de la Nation, ils doivent faire face à une situation financière contrainte et incertaine.

Concernant les 13 milliards d'euros d'économies que devront réaliser l'ensemble des collectivités territoriales dans les cinq prochaines années et le respect de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, l'ADF souhaite que soient mieux prises en compte les spécificités des Départements, notamment les AIS et la prise en charge des MNA.

Au-delà des aspects relatifs au financement pérenne des dépenses sociales pour lequel il convient de parvenir à un accord, les Départements veulent disposer à l'avenir d'une réelle visibilité sur le long terme pour un meilleur pilotage de leurs finances. Ils ont en effet été soumis ces dernières années à beaucoup d'instabilité dans ce domaine (transfert de la moitié de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises-CVAE aux Régions suite à la loi NOTRe, coûteuse mise en œuvre de la loi d'Adaptation de la société au vieillissement-ASV, baisse inattendue de la Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle-DCRTP, annonces relatives à la réforme de la fiscalité locale, financement du plan pauvreté).

Les Départements souhaitent par ailleurs être davantage associés aux décisions relatives au redressement des finances publiques, en participant notamment à l'élaboration du Programme de stabilité, document transmis chaque année aux partenaires européens de la France et qui retrace la trajectoire budgétaire de l'ensemble des administrations publiques (Etat, collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale) ainsi qu'à la mise en œuvre et au suivi de la contractualisation financière.

QUELLE SOLUTION PÉRENNE POUR LES ALLOCATIONS INDIVIDUELLES DE SOLIDARITÉ (AIS) ?

1. Les éléments de contexte

Depuis 2010, les Départements sont confrontés à l'augmentation des dépenses d'Allocations Individuelles de Solidarité (AIS) : Revenu de Solidarité Active (RSA), Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA), Prestation de Compensation du Handicap (PCH).

En effet, les dépenses d'Allocations Individuelles de Solidarité se sont élevées à 18.1 milliards d'euros en 2017 contre 13.7 milliards d'euros en 2010. En 2017, elles se décomposaient ainsi : 10.2 milliards de RSA, 5.7 milliards d'APA et 2.2 milliards de PCH.

Plus encore, le reste à charge des Départements - soit les dépenses d'AIS non compensées par l'Etat - progresse. Il était de 5.6 milliards d'euros en 2010. Il est de 9.3 milliards d'euros en 2017.

Face à cette situation, les Départements ont bénéficié de cinq fonds d'urgence ponctuels : en 2011 (170M€ pour 7 Départements), 2013 (170M€ pour 56 Départements), 2015 (50M€ pour 10 Départements), 2016 (200M€ pour 40 Départements) et 2017 (100 M€ pour 19 Départements).

Malgré ces dispositifs, la situation financière des Départements ne s'est pas stabilisée de façon pérenne.

S'agissant de l'APA et de la PCH, la difficulté pour les Départements concerne l'effet de ciseaux constaté entre les dépenses en hausse et la compensation insuffisante opérée par le biais de concours financiers versés par la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA). Ainsi, les Départements assument aujourd'hui environ les deux tiers des dépenses d'APA et de PCH. Avec l'enjeu du grand âge et la prise en charge des différentes situations de handicap, le financement de ces prestations doit être réinterrogé.

Concernant le RSA, si les dépenses apparaissent s'être quasi-stabilisées en 2017, l'année 2018 devrait être marquée par une reprise de l'augmentation de celles-ci. En effet, les montants des allocations versées sur les six premiers mois de l'année 2018 par les Départements font apparaître une augmentation moyenne de 2.5% ainsi qu'une forte disparité en termes d'évolution de ces dépenses entre les Départements.

Des négociations menées en 2018 ont conduit le Gouvernement à faire aux Départements la proposition suivante : la mise en œuvre d'une compensation de l'Etat de 200 millions d'euros par an pendant trois ans, accompagné de la reconduction du Fonds d'appui aux politiques d'insertion (50 millions d'euros par an). En parallèle, il est demandé aux Départements d'accroître la péréquation horizontale de 350 millions d'euros, en leur laissant la possibilité au niveau de chaque Département d'augmenter le taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 4.5% à 4.7%.

Cette proposition a ensuite été retirée par le Gouvernement au motif inacceptable de la position majoritaire des Départements de s'opposer au principe de la contractualisation.

Aujourd'hui, les Départements souhaitent que le projet de loi de finances pour 2019 soit une réelle occasion de donner un début de solution au sujet du financement pérenne des AIS.

Le 13 septembre 2018, le Président de la République a par ailleurs présenté les grandes lignes du plan pauvreté. Les Départements ont été peu consultés quant au financement des orientations envisagées, notamment sur la mise en place du futur Revenu universel d'activité (RUA) en lieu et place du RSA.

2. Les attentes de l'ADF

Lors du premier rassemblement des élus pour les libertés locales, le 26 septembre 2018, à Marseille, l'Association des Maires de France, l'Assemblée des Départements de France et Régions de France ont rappelé que *« les libertés locales, c'est le respect par l'Etat de ses engagements contractuels et de sa signature : (...) le transfert de charges sur les Départements de près de 11 milliards d'euros sur les allocations individuelles de solidarité et les mineurs non accompagnés »*.

L'ADF est disponible pour reprendre un dialogue constructif avec l'Etat qui aboutisse à des solutions partagées :

- sur le maintien du rôle des Départements dans les politiques d'insertion ;
- le financement pérenne des AIS incluant une clarification en ce qui concerne les modalités de mise en place du RUA ;
- sur un renforcement de la péréquation horizontale pour soutenir les Départements les plus en difficulté.

MIEUX ORGANISER LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS (MNA)

1. Éléments de contexte

Identifiée à la fin des années 1990, l'arrivée sur le territoire national de jeunes migrants étrangers s'est amplifiée en France comme dans les autres États de l'Union européenne. A partir de 2012, le contexte géopolitique a provoqué une amplification du phénomène, très sensible depuis 2015.

Ainsi, au 31 décembre 2017, plus de 25 000 jeunes étrangers étaient ainsi pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) par les Départements. Selon les territoires, ils représentent entre 15 et 20 % des mineurs pris en charge au titre de l'ASE. Après évaluation, la moitié d'entre eux s'avèrent en réalité majeurs.

Plusieurs dizaines de Départements (Bouches-du-Rhône, Dordogne, Côte-d'Or, Hautes-Pyrénées, Indre-et-Loire, Lot, Bas-Rhin...) font état d'un afflux exponentiel de MNA, dont la majorité a transité par la frontière espagnole, au cours des mois de juillet et d'août 2018.

Ce sujet est prioritaire pour les Départements. Car, au-delà de leur effort annuel pour accueillir ces jeunes, le coût de la prise en charge de ces jeunes en 2017 est estimé à 1,25 milliard d'euros (dont 13% financés par l'Etat). Le dispositif est devenu insupportable pour les Départements.

L'accueil des jeunes étrangers par les Départements ne correspond en effet en rien à leur mission de protection de l'enfance, conférée par les lois de décentralisation il y a une trentaine d'années.

L'accueil de ces jeunes étrangers devrait relever de l'Etat au titre de la politique migratoire. En effet, au sein de l'Union européenne, seuls les Etats ont la légitimité et le pouvoir de contrôler les flux de migrants aux frontières de l'Europe. Ce point de vue a reçu un accueil favorable du Président de la République.

2. Éléments d'actualité

Lors du dernier Congrès des Départements de France à Marseille, en octobre 2017, les Présidents des Départements ont reçu positivement l'annonce du Premier Ministre qui dans la suite des propos du Président de la République a tenu le discours suivant : *« Je sais les Départements pleinement soucieux d'assumer leur rôle de protection de l'enfance en danger, et, à ce titre, d'accompagner les mineurs non accompagnés. Pour sa part, conformément aux engagements du président de la République, l'État assumera l'évaluation et l'hébergement d'urgence des personnes se déclarant mineurs entrants dans le dispositif jusqu'à ce que leur minorité soit confirmée. »*

Le Premier Ministre a également annoncé la mise en place d'une mission d'expertise associant les représentants de l'Etat et des Départements (confirmée par une lettre de mission du 30/10/2017). L'objectif de cette mission bipartite était d'identifier des solutions opérationnelles

permettant d'améliorer l'efficacité, la cohérence et la soutenabilité budgétaire de la phase d'évaluation et de mise à l'abri de la politique publique mise en œuvre au profit des MNA.

Le rapport conclusif de cette mission a été rendu en février 2018. Il a été présenté au Premier Ministre en présence d'une délégation de l'ADF conduite par Dominique Bussereau lors d'une audience lundi 12 mars. A l'issue de ce rendez-vous, un processus de négociation est engagé entre Matignon et l'ADF.

Toutefois, les Départements ont rappelé à l'occasion de la COMEX du 14/02/2018 qu'ils ne signeraient pas de pactes financiers avec l'Etat tant que le Gouvernement n'aura pas annoncé des solutions concrètes aux questions fondamentales que sont les MNA et les AIS.

Le Bureau de l'ADF du 16 mai 2018, a accepté la proposition du gouvernement sur les MNA que voici :

- Outre des efforts de régulation des flux (démantèlement des filières, fichier national, etc.), l'Etat concentrera son aide sur la phase d'accueil et d'évaluation, en versant aux Départements un montant forfaitaire de 500 euros par jeune à évaluer. S'ajoutera une participation de l'Etat pour la mise à l'abri du jeune, d'un montant de 90 euros par jour pendant 14 jours, réduit à 20 euros entre le 15ème et le 23ème jour ;

- Le dispositif « Cazeneuve » (participation partielle de l'Etat aux dépenses d'aide sociale à l'enfance assumées par les Départements) est pérennisé alors qu'il était exceptionnel pour 2018. Il est toutefois réduit : il sera de 6 000 € par jeune pour la moitié des nouveaux MNA admis à l'ASE ;

- L'accord prévoit que dans le cadre de la contractualisation, le caractère possiblement exceptionnel des dépenses de prise en charge des MNA au titre de l'aide sociale à l'enfance sera pris en compte dès lors qu'est constatée une dépense s'écartant significativement de la tendance observée en 2015 du Département, et pesant significativement sur les dépenses réelles de fonctionnement ;

- Les membres du Bureau ont cependant regretté que cette proposition ne soit pas à la hauteur des attentes des Départements et notamment de la charge financière qu'ils assument, ni des annonces du Président de la République.

Le Gouvernement devrait prochainement saisir le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) au sujet d'un décret qui concrétise l'un de ses engagements auprès de l'ADF :

- Il est question de mettre en place une contribution de l'Etat à l'évaluation de la minorité des jeunes migrants se présentant comme mineurs non accompagnés ;
- Le projet de décret devrait revoir la procédure d'évaluation pour y inclure cette étape, et créer un traitement de données pour les individus se déclarant mineurs. Il est ainsi envisagé d'accélérer et de fiabiliser la procédure d'évaluation ;
- Il s'agit aussi de lutter contre le nomadisme de certains jeunes migrants (avec présentations multiples de jeunes ayant déjà fait l'objet d'autres évaluations dans d'autres Départements).

3. Les attentes de l'ADF

- Une politique pénale claire, faisant du démantèlement et de la répression des filières une priorité ;
- Un devoir de mise à l'abri et d'évaluation des mineurs étrangers relevant de l'Etat au titre de sa politique migratoire ;
- Une remise en cause de la présomption de minorité et de la présomption d'authenticité des actes, qui fondent aujourd'hui l'orientation des jeunes vers l'Aide Sociale à l'Enfance ;
- La mise en place d'un référentiel national d'évaluation, garantissant l'homogénéisation des pratiques au niveau local ;
- La tenue d'un fichier national recensant les jeunes évalués majeurs, permettant notamment d'éviter les évaluations ou réévaluations ;
- La mise en place systématique de protocoles signés entre Départements et Etat ;
- Le renforcement de la formation interinstitutionnelle car le dispositif actuel montre de sérieuses lacunes ;

L'ENJEU DU DÉPLOIEMENT DU NUMÉRIQUE

1. Éléments de contexte

A l'heure où la transition numérique de la société française s'accélère, le déploiement des infrastructures, des usages et des services numériques s'avère cruciale pour le désenclavement des territoires ruraux et la réalisation d'une réelle équité territoriale.

Fin 2018, tous les Départements seront engagés dans le développement du Très Haut Débit au travers de 86 projets de Réseau d'Initiative Publique (RIP) visant l'accès à la fibre optique pour 80 % de leur population en 2022. Conduits initialement à la dimension départementale avec les EPCI, certains de ces projets ont maintenant une dimension régionale ou interdépartementale. Le déploiement de fibre est passé en phase industrielle alors que les programmes de modernisation du réseau cuivre sont quasiment achevés.

A ce jour, pour soutenir les RIP THD portés par les collectivités territoriales, l'Etat a mobilisé via le Fonds pour la Société Numérique (FSN), 3,115 milliards d'euros sur les 3,3 milliards d'euros fléchés pendant 10 ans sur le Plan France THD. Pour rappel, ce dernier représentera sans doute plus que les 20 milliards d'euros d'investissements annoncés dont le portage était prévu pour plus de 12 milliards par les opérateurs privés et le solde pour moitié environ par l'Etat et les collectivités.

Pour augmenter l'investissement des opérateurs privés dans les RIP et diminuer d'autant le financement public, le Gouvernement a lancé, en avril 2018, des Appels à Manifestations d'Engagements Locaux (AMEL) et a fermé le guichet du FSN dans l'attente de leurs résultats attendus pour juillet 2018. Une trentaine de Départements ont engagé des discussions avec les opérateurs privés. Début octobre 2018, 5 d'entre eux avaient finalisé un accord et 8 autres seraient en cours de négociation. La majorité des collectivités n'ont pas souhaité voir remis en cause le modèle économique de leur RIP. Il conviendrait donc de réouvrir le FSN et d'envisager pour 2020 une augmentation de sa dotation pour faire face aux aléas du déploiement qui ne manqueront pas de se faire jour avant l'échéance de décembre 2022.

Pour ce qui concerne le déploiement de la couverture mobile du territoire, l'ADF s'était félicitée de l'accord signé le 14 janvier 2018 entre le Gouvernement, l'ARCEP et les 4 opérateurs mobiles. Il vise avant la fin de l'année 2020 à faire construire par ces derniers 20 000 nouveaux sites mobiles, à généraliser l'équipement en 4G de ceux-ci, à parfaire la couverture des principaux axes routiers et ferroviaires et à, partout, développer la couverture téléphonique mobile à l'intérieur des bâtiments en utilisant la voix sur wifi.

Pilotée par l'Agence du Numérique, la mise en œuvre de cet accord a été effective pour 485 sites au cours de l'été 2018, 115 autres sont prévus pour la fin de l'année et la sélection d'un nouveau quota de 700 sites pour 2019 est en cours. Encore très inégalement installées dans les Départements du fait le plus souvent de sous-effectif au niveau des Préfectures, les équipes-projets seront stabilisées et sans doute pleinement opérationnelles sur tout le territoire d'ici au premier semestre 2019.

Sur le front des usages et des services numériques, la transition numérique va elle aussi s'accélérer. Depuis le début des années 2000, la totalité des Départements s'était fortement engagée dans l'informatisation de leurs services et dans la dématérialisation progressive de leur administration et de leurs relations avec l'Etat. Les Départements sont aujourd'hui le niveau de collectivités territoriales le plus avancé dans la dématérialisation des flux budgétaires et financiers, des délibérations, des marchés publics, de l'archivage, etc.

Ils se sont portés aux avant-postes de lutte contre les fractures numériques territoriales aussi culturelles et sociales au travers de leurs actions en faveur du développement des usages numériques dans le domaine éducatif et dans le domaine de la médiation numérique. Depuis trois ans plusieurs facteurs ont contribué à accroître considérablement la pression sur les chantiers départementaux de la dématérialisation de l'action publique et de son accompagnement.

Les effets de la Loi NOTRe, de la loi pour une République numérique, de la mise en œuvre du Référentiel Général de Sécurité, du Règlement Général sur le Protection des Données (RGPD) se sont conjugués avec ceux des nouvelles évolutions des technologies informatiques (cloud computing, big data, Intelligence artificielle...) et du lancement par l'Etat de nombreux programmes dans le cadre de sa nouvelle stratégie « l'Etat-Plateforme ».

Dans un contexte de restriction budgétaire, mais aussi de pénurie en compétences informatiques nouvelles (difficultés d'embauche) les Départements sont mis au défi du fait de leurs responsabilités dans le domaine de la cohésion des territoires et des solidarités de relever en même temps les défis :

- Techniques, juridiques et managériaux d'une véritable révolution de l'informatique administrative impactant l'ensemble des chaînes de conception, de production et de délivrance des services aux publics ;
- Sociaux, culturels et politiques d'une mise en capacité d'environ 20 % de la population afin qu'elle puisse s'insérer sans heurts dans la société que le numérique restructure tant à l'échelle globale que locale.

2. Les attentes de l'ADF

- Une orchestration plus volontaire et globale de la transition numérique, à parité entre l'État et les Collectivités Territoriales, en envisageant en 2019 la conception d'un plan stratégique décennal (2020-2030) de développement numérique du territoire plus ambitieux, plus souverain et doté de nouvelles ressources . De l'intelligence de ce Plan vont dépendre l'issue des transitions énergétiques et environnementales qui s'imposent mais aussi les cohésions territoriales, économiques, sociales et culturelles de la France de demain.

- Un réabondement du Fond pour la Société Numérique (FSN) pour financer ce Plan Numérique National et Territorial et, notamment, pour :
 - sécuriser dans le domaine des infrastructures le modèle des Réseaux d'Initiative Publique FTTH et la couverture intégrale du territoire en 4G d'ici 2022 et en 5 G au-delà ;
 - dans le domaine des usages et services publics numériques et de l'économie publique de la donnée, développer des écosystèmes numériques territoriaux de confiance, sûrs, souverains et interopérables avec ceux de l'Etat, en mutualisant sur une base d'adhésion les ressources en ingénierie informatique et numérique locale et nationale ;
 - dans le domaine de l'éducation, développer une politique concertée d'ouverture aux usages numériques grâce à la modernisation du système d'information scolaire, au recours à l'équipement numérique individuel des élèves et des familles. Il convient également d'encourager la formation des enseignants à l'usage des ressources pédagogiques numériques ainsi que des collégiens au codage et aux pratiques informatiques, d'éducation aux médias et de formation à la citoyenneté numérique ;
 - dans le domaine de l'accessibilité au numérique, mettre en œuvre le Plan National pour un Numérique Inclusif (auquel l'ADF a participé) pour mettre fin à l'éloignement du numérique des 13-14 millions de Français qui ne disposent pas d'accès à l'Internet, ne sont pas formés à son usage, s'en inquiètent ou le redoutent.

- Renforcer la transformation de l'action publique par le numérique en impliquant conjointement l'Etat, les collectivités territoriales et les grands opérateurs publics dans une perspective de plus grande efficacité et cohérence au service des citoyens et des services publics.

LA SÉCURITÉ CIVILE ET LES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS) : VERS UNE COLLABORATION PLUS ÉTROITE ENTRE LES DÉPARTEMENTS ET L'ÉTAT

1. Éléments de contexte

En 2017, on dénombre 246 800 sapeurs-pompiers, dont :

- 40 600 sapeurs-pompiers professionnels et 193 800 sapeurs-pompiers volontaires qui relèvent des Services d'incendie et de secours (SDIS) ;
- 12 300 militaires (Sapeurs-pompiers de Paris et Marins-pompiers de Marseille) qui relèvent du Ministère de la Défense.

La gestion et l'administration des SDIS est une compétence des Départements depuis 1996. Le commandement opérationnel relève de la compétence du Préfet. Les SDIS représentent un budget annuel de 4,84 milliards d'Euros financé à 58% par les Départements et à 42% par les Communes. En moyenne, la contribution aux SDIS représente 5% du budget d'un Département.

Les Départements sont contraints d'être très vigilants sur les dépenses des SDIS comme pour l'ensemble des politiques publiques dont ils ont la charge. Ils doivent envisager des solutions permettant de garantir un niveau de service optimal. A ce titre, les mutualisations des moyens opérationnels doivent être encouragées.

La tendance des budgets des SDIS est à la stabilité. Une récente enquête de l'ADF permet de mesurer que près de 50% d'entre eux ont stabilisé leur budget en 2016, 18% l'ont baissé et 32% ont été contraints de l'augmenter. La hausse des charges de personnels est considérée par 85% des SDIS comme le principal frein à la stabilisation de leur budget. Les charges de personnel et les nécessaires investissements à maintenir pour assurer un haut niveau de secours rendent très difficiles des économies budgétaires.

2. Les attentes de l'ADF

- La gouvernance particulière des SDIS implique une concertation étroite des collectivités, et plus particulièrement des Départements qui souvent ont supporté le coût de décisions prises unilatéralement par l'Etat.
Pour plus de dialogue, le Ministre de l'Intérieur et les Présidents de l'ADF et de l'AMF se réunissent régulièrement au sein d'un « Comité des financeurs » des SDIS. Ils y évoquent tous les sujets d'actualité ainsi que les projets structurants financés par les collectivités.
- Après plusieurs mois de travail et d'échanges, la création de l'Agence du Numérique de la Sécurité Civile par un décret du 08 octobre 2018 va permettre le développement puis le déploiement du système d'information unifié des SDIS et de la sécurité civile, NexSIS 18-112, par un co-financement Etat-SDIS.

- Le secours à personne représente aujourd'hui 78% de l'activité des SDIS. Au sein de cette activité, la problématique majeure est celle des carences ambulancières dont le montant de remboursement est fixé règlementairement à 121 euros. Les carences ambulancières effectuées pour le compte des SMUR sont aussi sources de dépenses pour les SDIS. Pour les deux types de carences, ce sont plusieurs dizaines de millions d'euros de manque à gagner pour les SDIS. L'enjeu est donc d'obtenir une décision permettant un remboursement au juste coût de ces carences par le Ministère de la Santé.

De manière concomitante, la mise en place de plateformes départementales communes de traitement des appels d'urgence doit être soutenue.

- La spécificité du modèle français de sécurité civile repose en grande partie sur les sapeurs-pompiers volontaires. Malgré un plan d'action signé par l'ensemble des parties prenantes en 2013 à Chambéry, la baisse du nombre des SPV est à peine enrayée. Dans le sillage du rapport de la mission volontariat remis le 23 mai dernier au ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, un plan d'action pour dynamiser les recrutements a été présenté au cours du 125^{ème} Congrès national des sapeurs-pompiers à Bourg-en-Bresse le 29 septembre 2018. L'ADF sera donc particulièrement attentive à la mise en place des mesures annoncées.