



Premier ministre

Service Communication

Hôtel de Matignon, le 20 octobre 2017

**Discours de M. Edouard PHILIPPE, Premier ministre
Congrès de l'Assemblée des départements de France - Marseille
Vendredi 20 octobre 2017**

Seul le prononcé fait foi

Messieurs les ministres,
Monsieur le président de l'Assemblée des départements de France, cher Dominique BUSSEREAU,
Monsieur le président de la métropole de Marseille, cher Jean-Claude GAUDIN,
Madame la présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône, chère Martine VASSAL,
Mesdames et Messieurs les parlementaires,
Mesdames et Messieurs les présidents des conseils départementaux,
Mesdames et Messieurs les élus,
Mesdames et Messieurs,

Juste avant de vous rejoindre ici, à La Criée, j'ai honoré une belle tradition républicaine : celle du passage à la Mairie. Et je n'ai pas oublié que c'est ici, en quelque sorte, qu'est née la décentralisation ; que c'est à un maire de Marseille, devenu ministre de l'intérieur, que nous devons les lois de 1982 et 1983.

Cette décentralisation a connu de grandes étapes : celle de 1982, avec ces lois, audacieuses à l'époque, évidentes aujourd'hui, portées par Gaston DEFFERRE, émancipant les exécutifs locaux en supprimant le contrôle a priori ; celle lancée en 2002 par Jean-Pierre RAFFARIN, qui a abouti à l'inscription dans notre Constitution de la République décentralisée, et avec elle des principes d'autonomie financière, de compensation des transferts de compétences, de l'expérimentation, du pouvoir réglementaire local...

Et bien, Mesdames et messieurs les Présidents, j'aimerais qu'en 2022 nous puissions, à notre tour, dire que nous avons franchi une nouvelle étape de la décentralisation.

Cette nouvelle étape ne sera pas celles de grandes transformations institutionnelles appliquées uniformément sur le territoire national. Il s'agira d'une étape où l'uniformité des organisations n'est plus la condition de l'unité de la Nation.

Une étape qui laisse place, non seulement à l'expérimentation, mais à la différenciation. Une étape où de nouvelles organisations voient le jour, en se fondant à la fois sur un cadre législatif national, qui les autorise, et des initiatives locales, qui les rendent possibles.

Car je sais bien que les organisations qui fonctionnent ne sont pas celles que l'on « plaque » sur les territoires, mais celles que les territoires se choisissent. Je pense, par exemple, aux Métropoles et à leurs rapport avec les départements : je sais que ce qui a pu prendre forme à Lyon, n'est pas nécessairement reproductible à Marseille, ni d'ailleurs forcément à Bordeaux, où je me rendrai tout-à-l'heure et où je rencontrerai les maires de la Métropole.

Cette nouvelle étape ne sera pas non plus celle de transferts massifs de compétences : avec les lois MAPTAM et NOTRE, elles ont d'ailleurs beaucoup bougé et, sous réserve de certains ajustements sur lesquels je reviendrai, il faut à présent les stabiliser. L'étape que nous souhaitons mettre en œuvre est celle d'une décentralisation assumée, ce qui, dans mon esprit, signifie trois choses :

- D'abord, l'articulation des compétences ne doit pas répondre à une logique d'équilibres institutionnels, mais à une logique d'amélioration de la prestation que, tous acteurs publics confondus, nous délivrons à nos concitoyens.
En vérité, nos concitoyens accordent peu d'importance au fait de savoir si c'est l'Etat, la Région, le Département, l'intercommunalité ou la commune qui entretient les lycées, les collèges et les écoles, qui accompagne les entreprises, qui organise les transports : ce qui compte pour eux c'est de bénéficier, pour le meilleur coût, d'un service efficace, fluide, cohérent. C'est cette préoccupation qui doit guider toutes nos actions. C'est le sens de la démarche que nous avons engagée au travers des assises de la mobilité comme au travers d'Action publique 2022.
- Ensuite, je crois à un principe simple : lorsque le législateur décide de confier une politique publique à des collectivités territoriales, il doit lui en donner les moyens : financiers, bien sûr, mais aussi juridiques. Dans les limites permises par les principes constitutionnels, notamment le principe d'égalité, les collectivités doivent pouvoir mettre en œuvre leurs compétences aussi librement que possible. Je souhaite un législateur qui fixe des obligations de résultats plutôt que des obligations de moyens, un pouvoir réglementaire national qui laisse toute sa place au pouvoir réglementaire local, et des administrations qui ne cherchent pas à conserver par la voie des règlements et circulaires le pouvoir dont elle ont été dessaisies par la loi.
- Enfin, nous devons assumer, ensemble, le principe de l'évaluation des politiques publiques, de toutes les politiques publiques, qu'elles soient menées par l'Etat ou par les collectivités territoriales. Je salue le rôle joué en la matière par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. L'évaluation des politiques décentralisées revient aussi naturellement au Parlement puisque c'est lui qui, à la fin des fins, est l'arbitre de la répartition des compétences et des moyens qui leurs sont alloués.

Enfin, cette nouvelle étape de la décentralisation ne doit plus être celle de la concurrence ni celle de la défiance. Nous voulons en faire celle de la confiance. C'est le sens du dialogue que nous avons voulu nouer au travers de la Conférence nationale des Territoires, c'est le sens des « pactes girondins », si j'ose cette expression ici, que le Président de la République veut proposer.

Evidemment, tout cela peut paraître théorique, et je sais que le Président BUSSEREAU est un pragmatique, comme vous l'êtes tous d'ailleurs par la force des choses. Il faut donc que nous passions aux travaux pratiques.

Je voudrais d'abord aborder la question des institutions locales, de votre organisation.

Les territoires ont besoin de stabilité pour avancer, c'est pourquoi le Gouvernement ne relancera pas de grande opération de mécano institutionnel. En revanche, nous accompagnerons les volontés de rapprochement, dès lors qu'elles répondront à l'intérêt général.

Distinguons l'Ile-de-France du reste du territoire. L'espace métropolitain de Paris et de l'Ile-de-France est aujourd'hui confronté à des défis à la mesure de sa taille et de sa densité : défi de la compétitivité, défi de l'attractivité et de la qualité de vie, défi de la durabilité et de la résilience, défi de la solidarité. Ces défis doivent devenir les moteurs d'un nouveau projet pour le Grand Paris. Pour relever ces défis, l'espace métropolitain doit aussi disposer d'un cadre institutionnel rénové, répondant à des exigences d'efficacité, de lisibilité et de responsabilité.

Pour préparer la réflexion institutionnelle qui accompagnera la réunion prochaine, autour du Président de la République, d'une conférence territoriale du Grand Paris, nous avons confié au Préfet de la Région d'Ile-de-France une mission d'identification et d'expertise des différents scénarios d'évolution institutionnelle possible. En d'autres termes, tout est, à ce jour, sur la table.

S'agissant des autres territoires, quand le fait métropolitain est prégnant, le temps est au dialogue, franc, constructif, ouvert, même si, disons-le, pour les territoires métropolitains en capacité de se mesurer aux autres métropoles européennes, notre intérêt collectif est de les pousser à fonctionner mieux et gagner en attractivité.

J'en viens aux compétences, et à leur exercice. A l'occasion du lancement de la Conférence des territoires, le Gouvernement a rappelé son attachement aux principes de stabilité et de libertés. Stabilité des compétences tout d'abord, au sens où nous ne souhaitons pas rouvrir le chantier de la loi NOTRe. Certains transferts sont encore très récents et nous ne souhaitons pas créer davantage d'instabilité institutionnelle.

Parmi les ajustements que vous souhaitez, il en est de plus ou moins réalisables. Revenir sur le partage avec les régions de la compétence économique ne sera pas chose facile. J'en veux pour preuve les débats pour le moins vifs que nous avons avec les régions depuis 3 semaines. Revenir sur la compétence « scolaire », moins de 2 mois après sa mise en œuvre, c'est un peu tôt. Sur d'autres sujets en revanche, nous pouvons avancer ensemble.

C'est le cas des enjeux d'ingénierie, où l'attente des territoires, et du bloc communal en particulier, est forte, notamment vis-à-vis des départements. Ce n'est d'ailleurs pas par hasard si le président de la République a annoncé en juillet, lors de la Conférence nationale des territoires, la création prochaine d'une agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

L'idée n'est pas là de faire concurrence aux directions départementales des territoires, aux Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE), aux agences techniques départementales, ou aux opérateurs privés, mais bien de fédérer les ressources nécessaires pour

mener à bien un projet de développement territorial, qu'il s'agisse d'un territoire rural ou d'une ville, petite ou moyenne. Nous aurons avec Jacques MEZARD, l'occasion d'en reparler lors de la Conférence nationale des territoires de décembre.

Deuxième cas, la mise en œuvre de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), sujet sur lequel j'ai bien entendu l'appel du président BUSSEREAU.

Je sais que dans certains territoires, notamment sur la côte atlantique qu'il connaît bien, nous n'avons pas de temps à perdre dans des logiques institutionnelles. Nous devons concentrer toute notre énergie sur la construction et la maintenance d'ouvrages de prévention des inondations et des risques de submersion marine. C'est pourquoi Jacqueline GOURAULT et Sébastien LECORNU ont travaillé, en lien étroit avec Marc FESNEAU, [député du Loir-et-Cher, président du groupe MODEM à l'Assemblée nationale], pour permettre aux départements de poursuivre leurs engagements en la matière, pour ceux qui le souhaitent, au-delà du 1^{er} janvier 2020.

Je veux enfin parler des défis qui nous préoccupent. Etablir une relation de clarté et de confiance, c'est y faire face ensemble, sans – vous me passerez l'expression – nous renvoyer la balle.

Dominique BUSSEREAU les a mentionnés, j'en vois deux essentiellement : le financement de la solidarité, et en particulier la gestion des allocations individuelles de solidarité (AIS) ; l'impact des phénomènes migratoires sur nos territoires, que vous vivez de près à travers le sujet des mineurs non accompagnés.

Commençons par le financement de la solidarité.

J'ai bien conscience de la rigidité que l'ensemble des dépenses sociales font peser sur vos budgets départementaux, dans la mesure où elles représentent les 2/3 de vos dépenses de fonctionnement. C'est vrai de la métropole bien sûr, mais la situation est souvent plus criante encore dans les outre-mer. J'ai conscience également que les seules allocations individuelles de solidarité représentent environ la moitié de ces dépenses sociales. J'ai conscience enfin que nous sommes sur une tendance de hausse quasi-continue, +3 % entre 2015 et 2016. Dans ce contexte, j'entends pleinement vos demandes : à court terme d'abord, et à moyen terme ensuite. A court terme, vous avez posé la question de l'ouverture d'un fonds d'urgence pour les départements confrontés à des impasses de financement.

Vous le savez, par principe, je ne suis pas très favorable à l'idée de pérenniser des mécanismes exceptionnels, mais avec Gérard COLLOMB, Gérald DARMANIN et Agnès BUZYN, nous avons pris le temps de l'analyse. Globalement les fondamentaux s'améliorent : les DMTO (Droits de mutation à titre onéreux) ont fortement progressé ces derniers mois, la situation économique se redresse, ce qui devrait avoir un effet amortisseur sur le besoin de RSA. Mais la situation n'est pas homogène et quelques départements restent confrontés à une situation structurellement dégradée.

Pour ceux-là, nous travaillons à la mise en place d'un mécanisme de fonds d'urgence en loi de finances rectificative pour 2017. Je vous propose que nous travaillions ensemble, dans ce calendrier, à en préciser la cible, ainsi que les modalités, et son articulation avec les mécanismes de péréquation « verticale » comme « horizontale ».

A moyen terme, c'est le système de pilotage et de financement de nos allocations individuelles de solidarité qui doit être revisité. C'est une réflexion qui dépasse largement le seul cadre du financement du RSA et qui implique un regard sur l'ensemble de notre fiscalité locale. C'est le sens de la mission que j'ai confiée la semaine dernière à un groupe d'experts et d'élus dans lequel siège, sur votre proposition, Alain LAMBERT. Vous avez en sa personne un ambassadeur de qualité, un homme qui a fait la preuve de sa volonté réformatrice.

Nous avons quelques mois devant nous pour mener ces travaux à bien. Je souhaite que l'on puisse concrétiser des propositions de réforme dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019.

S'agissant plus spécialement du RSA, Dominique BUSSEREAU m'a indiqué la semaine dernière que l'Assemblée des départements de France avait formulé une position unanime en faveur du maintien de son pilotage décentralisé. Au moins, les choses sont claires.

Pour ma part, mon mandat est tout aussi clair. D'une part, nous devons nous inscrire dans la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, dont les travaux de concertation viennent de s'engager : vous y serez bien entendu pleinement associés. D'autre part, j'ai la conviction que nous devons vous donner les moyens d'activer les dépenses sociales pour renforcer le lien entre le bénéficiaire du RSA et les politiques d'insertion que vous menez avec le monde associatif. Des expérimentations sont possibles ; j'y suis tout à fait disposé.

Deuxième sujet que nous devons aborder en pleine responsabilité : la situation des mineurs non accompagnés.

Nous faisons face à des mouvements de populations que la situation géopolitique autour de nous n'est pas de nature à ralentir. De véritables filières se sont mises en place. Le mouvement concernait jusqu'ici quelques points d'entrée bien identifiés du territoire (l'Île-de-France, la frontière italienne, la côte d'Opale, la région lyonnaise, etc.) et la solidarité nationale nous avait conduit à le répartir sur tous les départements, en mobilisant les ressources locales.

Mais nous constatons depuis quelques mois à un phénomène plus diffus d'arrivée sur tout le territoire, et certains me l'ont dit très directement : vous vous sentez dépassés par une situation qui, de fait, est assez exceptionnelle.

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'Etat 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.

C'est le rôle de l'Etat d'accueillir dignement une personne étrangère sur notre territoire, de lui assurer la protection correspondant à son statut, de s'assurer que les titres qu'elle présente sont authentiques, de déterminer enfin son âge. Il nous donc faut mettre en place des dispositifs d'accueil et un processus de prise en charge spécifique ; adapter les dispositions législatives ; clarifier la question des coûts.

Des groupes de travail se réunissent déjà, et je sais Gérard COLLOMB, Nicole BELLOUBET et Agnès BUZYN mobilisés sur cette question. Pour mettre toutes les chances de notre côté, je vous propose d'engager une mission d'expertise, qui serait composée à la fois de représentants des corps d'inspection de l'Etat et de cadres supérieurs des Conseils départementaux, bons

connaisseurs de ces sujets. Cette mission paritaire, dans l'esprit initié par la conférence nationale des territoires, pourrait rendre ses conclusions d'ici la fin de l'année.

Pour montrer notre volonté d'agir en ce sens, et comme je crois à la preuve par les faits, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit des crédits supplémentaires pour accompagner la hausse du nombre de mineurs concernés et prendre en charge, à titre exceptionnel, une partie des surcoûts de l'aide sociale à l'enfance liés à la hausse du nombre de mineurs non accompagnés accueillis dans les départements cette année. Au total 132 millions d'euros sont prévus en 2018.

Enfin, puisque nous parlons du projet de loi de finances pour 2018 c'est l'occasion pour moi de lever un certain nombre de malentendus qui ont pu s'installer.

Là encore, beaucoup a été dit. La réalité, c'est que rarement - pour ainsi dire jamais - depuis la crise de 2009 un projet de loi de finances n'aura été aussi favorable aux collectivités. Alors que nous sortons de plusieurs années de contribution au redressement des finances publiques, pour la première fois la DGF ne baissera pas en 2018.

Nous aurions pu faire l'inverse. Au fond, cela aurait été plus prévisible et plus facile à mettre en œuvre, mais ce n'est pas le pari que nous avons souhaité faire. Nous avons décidé de faire le pari du contrat et de la responsabilisation.

Ce contrat, quel est-il ? Nous vous demandons de continuer à faire ce que vous faites déjà, c'est-à-dire maîtriser vos dépenses de fonctionnement (notamment sur la masse salariale et les mutualisations). J'ai bien conscience, je l'ai dit, que les dépenses sociales rigidifient fortement vos budgets, j'en ai parlé. Ce sera tout l'enjeu des contrats que de tenir compte des spécificités. Par exemple, nous ne demanderons pas les mêmes efforts à des départements en très forte croissance démographique et à des départements en déclin. Alain LAMBERT, Alain RICHARD et Dominique BUR doivent nous aider à travailler sur des critères de différenciation.

Enfin, pour vous permettre de réduire vos dépenses de fonctionnement, nous devons dégager des marges de manœuvre sur les normes qui pèsent sur vos budgets. C'est un chantier prioritaire du programme Action publique 2022, auquel le Conseil national d'évaluation des normes sera associé. Je sais Alain LAMBERT particulièrement en pointe et mobilisé sur ces sujets.

Dernier sujet sur lequel j'aimerais vous dire un mot : le logement.

Comme dans d'autres champs de l'action publique, le Gouvernement a engagé une réforme de ce secteur pour en accroître la performance.

Dans grandes villes et les métropoles, nous souhaitons accélérer la construction de logements en simplifiant les normes, les procédures, et en accompagnant les collectivités territoriales dans leurs grandes opérations d'urbanisme.

Dans les zones moins tendues, les villes moyennes ou les zones rurales, nous devons relever un autre défi : celui de la revitalisation et de la rénovation, notamment de la rénovation énergétique.

Enfin, le Gouvernement s'est engagé à réaliser, dès 2018, une réforme structurelle des APL, en particulier dans le parc social. Cette réforme part du constat que les loyers, même dans le parc social, ne sont pas adaptés pour loger les ménages aux plus faibles ressources, et que ce niveau élevé conduit à un niveau de dépense sur l'APL qui n'est plus supportable.

Nous discutons donc avec le Mouvement HLM d'un mécanisme vertueux et d'une réforme structurelle, pour accompagner la baisse des loyers et la baisse des APL. Nous avons pris l'engagement que cette réforme sera absolument neutre pour les locataires. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a proposé de mettre en place, au profit des bailleurs sociaux, des facilités de financement inédites, afin de les accompagner dans cette mutation.

J'ai rencontré le président l'Union Sociale pour l'Habitat cette semaine, ainsi que les présidents de ses fédérations. Je les verrai de nouveau la semaine prochaine. Le dialogue est donc maintenu et nous souhaitons avancer de manière constructive et sereine.

Mesdames et messieurs les présidents,

J'aurais voulu aborder tant d'autres sujets : l'école, le tourisme, la politique du handicap, la transformation écologique et numérique des territoires. Vous m'en voudriez d'être trop long.

Je voudrais terminer en vous livrant deux convictions simples. Elles m'ont animé comme élu local, elles m'animent aujourd'hui comme Premier ministre.

La première, c'est que les politiques publiques peuvent changer la vie des Français. Vous le savez mieux que quiconque, vous qui portez des politiques qui s'adressent aux plus fragiles d'entre nous. La deuxième c'est que, dans aucun des champs de l'action publique l'Etat n'a la capacité à agir seul.

Avec le Président de la République, nous portons une ambition : celle de transformer le pays. Celle de transformer nos territoires.

On parle beaucoup, depuis plusieurs années, de la fracture territoriale. Des trains qui ne s'arrêtent plus, des pylônes qui ne couvrent que les cœurs de village, des kilomètres qu'il faut faire pour trouver un médecin. Ce sentiment de relégation, ressenti ou bien réel, nous en avons fait un aiguillon permanent de l'action du Gouvernement. Des ministres de la cohésion des territoires, Jacques Mezard et Julien Denormandie, bien sûr, mais pas seulement. Le sujet dépasse les limites des portefeuilles ministériels. C'est une priorité nationale qui irrigue toute l'action du Gouvernement.

Et au-delà qui nous oblige collectivement.

Trouver ensemble des mesures concrètes et ambitieuses afin de répondre à ceux de nos concitoyens qui se sentent laissés pour compte.

Ecrire ensemble un autre récit des territoires pour que demain, dans 5 ans, dans 10 ans, on ne parle plus de territoires périphériques, mais de territoires agiles, de territoires connectés, de territoires solidaires.

C'est cette urgence qui m'anime, et avec elle la certitude que nous pouvons y travailler, ensemble.

Je vous remercie.