



Montreuil, le 23 Septembre 2013

*Monsieur Jean-Pierre SUEUR  
Président de la Commission des Lois  
Groupe PS  
SENAT*

**Objet : Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.**

Monsieur le Président,

Le 23 Juillet dernier, L'Assemblée Nationale a adopté en première lecture le projet de loi visé en objet. Ce projet de loi intègre des mesures nouvelles ou reprend des articles supprimés en première lecture par les sénateurs. Le texte en l'état porte atteinte à la démocratie locale, au service public à l'organisation et aux conditions de travail des personnels territoriaux.

**En conséquence, nous souhaitons, par la présente, attirer votre attention sur les propositions portées par la CGT Fonction publique au regard de la nouvelle version du projet de loi.**

Nous avons également sollicité une rencontre avec le rapporteur du projet de loi afin de présenter nos propositions d'amendements ci-dessous motivées.

**Article 1<sup>er</sup> AA nouveau : le Haut Conseil des Territoires :**

Nous notons la possibilité pour les « grandes » associations d'élus (ARF, ADF, AMF) de demander une réunion du HCT sur un ordre du jour relevant de ses prérogatives alors que les citoyens et les salariés sont exclus de tout processus de consultation et de concertation.

Nous notons, par ailleurs, la présence du président du CSFPT en qualité de membre de droit de cette nouvelle instance de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales. Or, si le président représente l'instance, il n'a pas vocation à représenter les personnels des collectivités locales qui sont dotés d'organisation syndicales représentatives.

Nous demandons que ces organisations soient consultées pour avis et entendus par le HCT sur tout projet de loi relatif à l'organisation et aux compétences des collectivités locales qui impactent l'organisation et les conditions du travail des fonctionnaires et agents non titulaires qui exercent leurs fonctions dans les collectivités territoriales, établissements publics et groupements.

#### **Article 4 : La conférence territoriale de l'action publique :**

Si le projet de loi prévoit que « la conférence territoriale de l'action publique peut associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté et solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme » elle n'impose rien en la matière.

Se faisant, elle ne favorise pas la pratique sur l'ensemble du territoire de la concertation et de la négociation sociale alors que les délégations de compétences vont générer des changements importants et récurrents dans l'organisation des services publics et les conditions de travail des agents des collectivités locales.

Nous demandons :

*« Lorsque la conférence territoriale de l'action publique examine une politique publique qui nécessite une coordination ou une délégation de compétences entre différents niveaux de collectivités territoriales et de leurs groupements, elle sollicite obligatoirement, pour avis, les organisations syndicales disposant d'au moins un siège dans les organismes consultatifs au sein desquels s'exerce la participation des fonctionnaires et agents publics dans les collectivités et établissements concernés.*

*Les avis des organisations syndicales sont annexés au compte rendu établi à l'issue des débats de la conférence territoriale de l'action publique ».*

#### **Article 4 quinquies : La convention territoriale d'exercice concerté des compétences et les services unifiés:**

Le pacte de gouvernance territorial et les schémas d'organisation, rejetés par les sénateurs en 1ère lecture du projet de loi, reviennent à l'Assemblée Nationale sous la forme de conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence.

**Nous demandons la suppression de cet article nouveau pour les motifs suivants :**

##### **1) Cet article constitue pour nous, une atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.**

La subtilité du projet de loi consiste non pas à fixer les modalités de l'action commune, ce qui serait contraire à la Constitution mais à donner aux collectivités **un mode opératoire** afin qu'elles définissent, par elles même et contractuellement, **une forme de tutelle librement consentie** :

- En imposant des **objectifs de rationalisation des compétences** dans les conventions.
- **En érigeant la délégation de compétences** entre les collectivités, introduite dans le droit par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, **comme mode privilégié de répartition et de gestion des compétences.**

Or, la délégation consiste pour la collectivité titulaire d'une compétence à la faire exercer, sous son contrôle, en tout ou partie, pour une durée limitée, par une autre collectivité. La délégation n'est pas un transfert de compétence qui nécessite une loi. La délégation n'est pas un dessaisissement, la collectivité titulaire de la compétence demeure responsable de la mise en œuvre. Le délégataire est réduit au rang de simple exécutant sans pouvoir de décision directe.

- **En prévoyant des mesures coercitives**, sur les plans administratif et financier, en cas de défaut d'élaboration, de signature ou de mise en œuvre des conventions de la part des collectivités concernées.
- ##### **2) L'objectif gouvernemental de clarification des compétences des collectivités nous semble compromis :**
- En contractualisant la répartition et l'exercice des compétences, les conventions territorialisées favorisent une mise en œuvre différenciée des politiques publiques et du service public sur l'ensemble du territoire national.

Cette différenciation **renforce le manque de lisibilité de l'action publique pour le citoyen.**

**Plus grave, cette organisation mise en place dans le cadre d'une austérité généralisée marquée par une diminution des ressources propres et des dotations de péréquation ne permettra pas de garantir aux citoyens une réponse égale aux attentes sociales sur l'ensemble du territoire.**

Le manque de ressources propres permettant de faire face aux besoins de la population encourage la privatisation du service public. Les notions de profit, rentabilité, rendement, productivité, performance, du service public priment alors sur la notion d'intérêt général. La force du principe d'égalité républicaine censé contribuer à la solidarité et à la cohésion sociale s'en trouve considérablement amoindrie.

- La délégation de compétence renforce l'enchevêtrement des compétences entre collectivités et la pratique des financements croisés facteurs d'opacité de mise en œuvre des politiques publiques.

**En résumé, les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences, loin de contribuer à la clarification des compétences portent atteinte aux principes fondamentaux de la République, unité, égalité, solidarité.**

### **3) Cet article impacte par ailleurs l'organisation et les conditions de travail des agents des collectivités locales**

En prévoyant la création de **services unifiés** en application de l'article 5111-1-1 du CGC (Article introduit dans le droit par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010) **les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences impactent les conditions et l'organisation du travail des agents publics.**

**Le service unifié peut prendre différentes formes :**

- **Dans le cadre d'une délégation ou d'un transfert de compétence conclu entre les régions, les départements, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes, les conventions prévoient :**
  - Soit la mise à disposition du service et des équipements d'un des cocontractants au profit des autres
  - Soit le regroupement des services et des équipements existants de chaque contractant au sein d'un service unifié relevant d'un seul des co-contractants.

La convention précise après avis des comités techniques compétents les effets sur les personnels concernés.

- **En dehors de toute délégation de compétence les collectivités précitées peuvent également se doter d'un service unifié,** (notamment selon la forme juridique du syndicat mixte) pour assurer en commun des services fonctionnels, administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences.

**L'adverbe « notamment » est préoccupant dans la mesure où il ouvre la possibilité de confier la gestion des services fonctionnels à des personnes privées et induit donc une possibilité de privatisation de la Fonction publique.**

**La création des services unifiés entraîne :**

- **la mobilité forcée des agents,** la mise à disposition de service n'ouvrant pas la possibilité de choix pour l'agent.
- **l'instabilité des missions et des fonctions dans le temps.** Les conventions territoriales d'exercice des compétences ont une durée limitée (6 ans avec une possibilité de révision au bout de 3 ans...). L'organisation et les conditions de travail sont donc susceptibles d'évoluer au même rythme sans garantie pour l'agent de conserver les mêmes niveaux de missions, fonctions, responsabilités. Le statut garantit le maintien du grade, pas de l'emploi.

- **Les risques liés à l'exercice du travail dans la cadre d'une double autorité hiérarchique et fonctionnelle pour les agents mis à disposition et l'illisibilité des organigrammes.** Les agents mis à disposition de service dépendent de leur collectivité d'origine pour tout ce qui relève de la carrière (autorité hiérarchique du PCR ou du PCG) et de la collectivité ou de l'organisme gestionnaire du service unifié dans le cadre de l'exercice de leur fonction (autorité fonctionnelle).
- **le risque de perte des droits individuellement et collectivement acquis.** La mise à disposition de service peut entraîner la perte des droits en matière d'action sociale, de protection sociale et de prévoyance. Les changements de missions, fonctions, responsabilités entraînent des risques de diminution du régime indemnitaire notamment lorsque la collectivité a mis en place la prime de fonction et de résultat (PFR).
- **le risque de licenciement.** Les changements organisationnels peuvent entraîner des suppressions d'emplois et la mise en application de l'article 97 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée par la loi mobilité et parcours professionnels en 2009.

**La détérioration de l'organisation et des conditions de travail est source d'aggravation des risques psychosociaux, et contribue à amoindrir la qualité du service public rendu aux usagers.**

**Considérant le risque de privatisation de la Fonction publique introduit dans le droit par la création des services unifiés à personnalité morale, nous demandons la suppression de l'adverbe « notamment » par amendement au III de l'article 15111-1-1 du CGCT.**

**Par ailleurs, considérant l'impact sur les conditions dans lesquels les personnels exercent leur fonction, nous demandons que les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences donne lieu à négociation préalable avec les organisations syndicales des collectivités et établissements publics concernés pour tout ce qui relève de l'organisation et des conditions du travail des fonctionnaires et agents non titulaire en relevant en application de l'article 8 bis de la loi du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires.**

#### **Article 9bisB nouveau : une atteinte à la démocratie locale**

**Le projet de loi intègre un nouvel article 9 bis B nouveau abrogeant le II des articles L3114-1; L4122-1-1, L4123-1 et L4124-1 du CGCT.**

**Nous demandons la suppression de l'article 9 bis B nouveau, pour les motifs suivants :**

En abrogeant l'obligation de soumettre à la population par référendum les projets :

- de regroupements de départements,
- de rattachement d'un département à une région limitrophe,
- de regroupement de régions,
- de fusion de région et des départements qui la composent,

(mesure référendaire introduite dans le droit par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010), le projet de loi porte atteinte à la démocratie locale. Il prive le citoyen de tout débat et de toute expression directe sur l'organisation des institutions locales de la République qui impacte l'organisation et le fonctionnement des services publics. Il porte un nouveau coup au principe constitutionnel de République décentralisée.

L'échec du référendum de la fusion de la région et des départements d'Alsace est probablement à l'origine de cet amendement porté par les députés UMP.

Les fusions et regroupements de collectivités entraînent la mobilité forcée des agents. Les transferts ont des conséquences sur l'organisation et la pérennité des services publics et sur les conditions de travail des agents publics en favorisant l'accroissement des risques psychosociaux.

## **Article 11 : Schéma régional de coopération intercommunale d'Ile de France**

Les députés ont réintroduit et modifié le chapitre de la loi portant sur les dispositions spécifiques à l'Ile de France supprimé par les sénateurs en 1<sup>ère</sup> lecture.

La rationalisation de la carte intercommunale d'Ile-de-France implique des créations, extensions et fusions d'EPCI. Ces changements peuvent entraîner de nouveaux transferts, des retraits ou des restitutions de compétences.

Le Schéma régional et sa déclinaison en schémas départementaux peuvent donc avoir des effets d'une part sur l'organisation et le fonctionnement des services publics et d'autre part sur l'organisation et les conditions de travail des fonctionnaires et agents non titulaires des collectivités et établissements publics concernés (mobilité forcée et récurrente, insécurité professionnelle et sociale).

Or, la procédure de concertation n'envisage à aucun moment l'association, en amont du processus de rationalisation de la carte intercommunale, des citoyens et des personnels des collectivités locales concernées pour émettre un avis sur les décisions qui les impactent dans leur vie quotidienne et leur vie au travail.

**En conséquence, la CGT propose un amendement visant à solliciter l'avis préalable sur l'élaboration et la révision du schéma régional de coopération intercommunale et ses déclinaisons départementales des organisations syndicales sur la base des résultats aux élections professionnelles des comités techniques.**

Ces organisations donnent un avis sur les effets du schéma et de ses déclinaisons sur l'organisation et les conditions de travail.

## **Article 12 la Métropole du Grand Paris**

Cet article supprimé par les sénateurs en 1<sup>ère</sup> lecture est réintégré par les députés.

La mesure emblématique de cet article porte sur l'organisation de la Métropole de Grand Paris en territoires privés de tout pouvoir de décision directe et relégués au rang de simples exécutants des décisions du conseil de la Métropole. Ce mode de gouvernance ne correspond pas à la notion de République décentralisée que nous défendons.

Par ailleurs, cette forme d'organisation aura des impacts importants sur l'organisation et les conditions du travail des personnels des collectivités concernées.

Or, le II de l'article 12 prévoit « en vue de la création de la métropole du Grand Paris le gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les mesures de nature législatives propres à fixer les règles relatives ... à l'administration des territoires... de même que les dispositions relatives aux transferts des personnels ».

Nous demandons la suppression du II de l'article 12. L'importance des changements induits par le projet de Métropole de Grand Paris mérite selon nous un débat démocratique sur tous ses aspects, y compris les plus techniques comme c'est le cas pour les autres métropoles créées par le projet de loi.

## **Article 35 A : Création d'un coefficient de mutualisation des services**

**Nous demandons la suppression de l'article 35 A pour les motifs suivants :**

Ce coefficient serait pris en compte comme critère de répartition de la dotation globale de fonctionnement. Or, dans un contexte d'austérité généralisée, aggravé par la diminution drastique de DGF annoncée par le gouvernement pour 2014 et 2015, cette « prime à la mutualisation » peut apparaître comme une aubaine financière pour certaines collectivités dont la capacité d'autofinancement se trouverait obérée, qui plus est dans une période électorale.

Cette incitation à la « mutualisation financière » au détriment d'une « mutualisation de projet » mise en œuvre dans le respect de la démocratie et du dialogue social pour répondre aux besoins des populations nous semble contraire à l'esprit d'une république décentralisée.

## **Article 41 : Situation des agents impactés par une réorganisation.**

Le projet de loi porte création d'un article L. 5111-7 du CGCT qui prévoit que dans tous les cas de réorganisation prévus à la cinquième partie de ce code, les agents concernés par une modification d'employeur conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice de leur régime indemnitaire ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis au titre de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

Mais concernant l'action sociale la loi ne prévoit que l'ouverture d'une négociation et dans certains cas limitativement énumérés (création et fusion d'un EPCI notamment).

Nous demandons d'étendre à l'action sociale et à la protection sociale santé et prévoyance, les garanties fixées par la loi en matière de régime indemnitaire et de droits acquis et dans tous les cas de changement d'employeur.

## **Article 41 bis nouveau : Suppression d'emploi**

Cet article ne figurait pas dans le projet de loi initial présenté en Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale.

Il tend à décharger l'employeur de sa responsabilité en matière de maintien des emplois et de réaffectation des fonctionnaires dont l'emploi est supprimé.

Il tend à transformer les institutions de la Fonction publique territoriale (Centre de gestion et Centre National de la Fonction Publique Territoriale) en « Pôle emploi » de la Fonction publique se rapprochant du modèle scandinave de flexi-sécurité, ce qui est contraire à leur vocation d'origine.

Il incite les collectivités, notamment les collectivités non affiliées, à se décharger de leurs personnels auprès des CDG et du CNFPT dans une logique de rationalisation financière de leurs effectifs.

Considérant les impacts humains et financiers de cette mesure et fidèle à notre conception du Statut et des institutions de la Fonction publique territoriale nous demandons la suppression de l'article 41 bis nouveau.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos sincères salutations.

Pour la Fédération CGT des Services publics,  
Baptiste TALBOT,



Secrétaire général