PROJET DE LOI PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE

DOSSIER ARGUMENTAIRE DE LA FEDERATION CGT DES SERVICES PUBLICS

SOMMAIRE

I - RESUME DES REVENDICATIONS ET PROPOSITIONS DE LA CGT SERVICES PUBLICS

II - ARGUMENTAIRE CRITIQUE DE LA REFORME TERRITORIALE ET REVENDICATIONS DE LA CGT SERVICES PUBLICS

III - PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE

I - RESUME DES REVENDICATIONS ET PROPOSITIONS DE LA CGT SERVICES PUBLICS

La CGT dénonce le pacte d'austérité appliquée aux collectivités locales. Il s'agit pour la CGT services publics d'un non-sens économique et d'une atteinte grave aux principes d'égalité républicaine.

- Pour la CGT le respect du principe d'égalité républicaine exige la permanence d'un système de solidarité de l'Etat vers les collectivités afin de garantir un égal accès des citoyens au service public sur l'ensemble du territoire et de contribuer ainsi à la cohésion sociale et à l'amélioration des conditions de vie des plus démunis
- Pour la CGT, L'affirmation du principe d'égalité exige de sortir de l'obsession mortifère de réduction des dépenses publiques dans laquelle l'idéologie néolibérale enferme les politiques publiques depuis plusieurs décennies. Les ressources existent pour permettre à l'Etat et aux collectivités territoriales de répondre aux besoins collectifs et sociaux des populations.

La CGT dénonce le déni de démocratie qui entoure la réforme de l'organisation territoriale de la république. Pour la CGT cette réforme ne doit pas rester dans l'entre soi politique et aux mains spécialistes. La démocratie exige la tenue d'un débat contradictoire sur l'organisation territoriale de la république préalablement à la consultation des électeurs.

- La CGT demande la mise en œuvre des principes constitutionnels garants de la démocratie locale et l'inscription dans la loi des modalités de consultation des citoyens sur la réforme de l'organisation territoriale
- La CGT revendique l'organisation d'un referendum national sur le projet de réforme de l'organisation territoriale de la république dans son ensemble.

La CGT dénonce le contenu d'une réforme qui porte atteinte au fondement de la république décentralisée en sacrifiant aux impératifs de la compétitivité et de l'austérité les principes d'égalité, d'unité, de solidarité et de cohésion sociale.

- La CGT dénonce le mythe de la compétitivité sur lequel s'appuie l'ensemble de la réforme territoriale.
- la CGT dénonce l'escroquerie de vocabulaire qui abuse les citoyens en laissant croire que la réduction du supposé mille-feuille par suppressions / fusion de collectivités sera source d'économies substantielles pour le contribuable.
- La CGT revendique :

- le respect des principes constitutionnels d'unité et d'égalité républicaine incompatible avec l'attribution d'un pouvoir règlementaire aux régions. Pour la CGT, l'élaboration et le vote des lois doit demeurer la prérogative de l'Assemblée nationale et du Sénat, institutions garantes de la souveraineté populaire et de l'expression de la volonté générale.
- le maintien de la clause générale de compétence aux collectivités territoriales, garante de leur pouvoir de s'administrer librement
- le maintien des départements en qualité de collectivité territoriale de plein exercice garante de la solidarité et de la cohésion sociale et territoriale

- la permanence de services publics de qualité dans les territoires mis en œuvre par une fonction publique sous statut garante d'une administration neutre, impartiale et égalitaire indispensable à la garantie des principes fondamentaux de la démocratie.
- Le développement humain comme objectif prioritaire de l'action publique. Pour la CGT le service public constitue un modèle économique viable pour assurer le développement humain.

La CGT dénonce les risques de la réforme pour la fonction publique l'organisation et les conditions de travail des fonctionnaires et agents publics territoriaux

- **La CGT dénonce une mobilité forcée synonyme de flexibilité de l'administration**
- **La CGT dénonce les risques pour les agents concernés par une mobilité forcée**

- L'instabilité des missions et des fonctions dans le temps
- L'insécurité des parcours professionnels
- Le risque de perte des droits individuellement et collectivement acquis
- Le risque de licenciement.
- Les risques pour le dialogue social et l'action syndicale.

- **La CGT revendique une fonction publique de carrière** indispensable à la puissance publique pour assurer la mise en œuvre des missions de service public dans le respect des valeurs républicaines,
- **La CGT porte l'exigence d'un statut de la fonction publique** qui soumet le fonctionnaire à des obligations et des droits particuliers justifiés par les exigences républicaines
- **la CGT réaffirme son opposition à toutes formes de privatisation du service public** et son attachement à la gestion directe du service public par les collectivités publiques garantes de l'intérêt général et de l'égalité de traitement des citoyens
- **La CGT exige la garantie des déroulements de carrières, l'évolution des rémunérations et droits acquis des agents.**

I I - ARGUMENTAIRE CRITIQUE DE LA REFORME TERRITORIALE ET REVENDICATIONS DE LA CGT SERVICES PUBLICS

Loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 28 janvier 2014, projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la république, la CGT dénonce l'ensemble de ces réformes qui portent atteinte à la notion constitutionnelle de République décentralisée et à ses principes fondateurs : proximité, libre administration, absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, autonomie financière, péréquation, démocratie locale.
Pour la CGT, le projet de loi relatif à la délimitation des régions et le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République ne répondent pas à l'ambition d'une organisation territoriale démocratique et sociale. La CGT dénonce le contexte de mise en œuvre de la réforme et le contenu d'un projet d'organisation territoriale sacrifiant aux impératifs de la compétitivité les principes républicains d'égalité, de solidarité et de cohésion sociale. La CGT propose une autre organisation territoriale qui redonne sens et force à la démocratie, qui porte l'exigence du développement humain comme objectif prioritaire de l'action publique, qui s'appuie sur le service public et la Fonction publique sous statut comme outils garants et de la satisfaction des besoins de la population dans le respect de l'intérêt général et de l'égalité républicaine.

I- Un contexte marqué par l'aggravation de l'austérité budgétaire et financière à l'égard des collectivités locales et par un insupportable déni de démocratie.

1) La CGT dénonce le pacte d'austérité appliquée aux collectivités locales, Il s'agit pour la CGT services publics d'un non-sens économique et d'une atteinte grave au principe d'égalité républicaine.

1-1 un non-sens économique

Il s'agit pour la CGT d'un « pacte d'irresponsabilité ». Au travers de cette politique de réduction outrancière des dotations (11 milliards d'euros d'ici 2017) , ce sont les collectivités locales qui vont supporter l'effort du désendettement de l'Etat au détriment de leur propre capacité d'autofinancement et d'investissement, au détriment de l'emploi, du service public, de l'Egalité territoriale et sociale, de l'intérêt général.

Réduire les dotations des collectivités c'est réduire la capacité d'investissement public dont elles sont aujourd'hui le premier moteur. Pour mémoire, les collectivités territoriales portent 70% de l'investissement public, un investissement nécessaire à la réalisation des équipements et services indispensables à la satisfaction des besoins collectifs des populations : Logements, transports collectifs, équipements sportifs et culturels, accueil de la petite enfance, entretien des réseaux, eau, assainissement voirie, éclairage, numériques, équipements de collecte et traitement des déchets etc.…

Réduire la capacité d'investissement des collectivités locales c'est prendre le risque d'aggraver le chômage. La note de conjoncture d'avril 2014 de la banque postale rapporte que le gel des dotations aux collectivités territoriales engendrerait un recul de leurs investissements de l'ordre de 35% d'ici 2017. Le recul des dépenses d'investissement (- 5,6 %) atteindrait 52,4 milliards d'euros, soit moins que le montant en euros constants observé dix ans auparavant.

Ce recul de l'investissement pourrait avoir de lourdes conséquences sur le développement économique et l'emploi dans les territoires. Le secteur du bâtiment et des travaux publics qui représente aujourd'hui 8000 entreprises et 280 000 salariés est particulièrement concerné. La Fédération Nationale des Travaux Publics estime qu'une baisse de 21 % des dépenses d'investissement des collectivités locales en 2017 par rapport à 2014 provoquerait la destruction de 37 000 emplois, une baisse des dépenses de 34 % ferait disparaitre 58 600 emplois dans ce secteur.

1-2 une atteinte au principe d'égalité républicaine

La constitution dit : « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser **l'égalité** entre collectivités territoriales ».

Le principe de péréquation tente de concilier deux concepts antagonistes, la décentralisation et l'égalité. En effet, plus les collectivités territoriales reçoivent de compétences, plus les contribuables locaux sont imposés, plus la différence entre collectivités riches et pauvres s'accroit.

Sans système de solidarité, la décentralisation aggrave les inégalités sociales en favorisant le maintien et l'implantation de services et d'équipements publics dans les territoires disposant de ressources propres suffisantes pour satisfaire les besoins collectifs des populations. Le principe d'égalité républicaine exige au contraire la permanence d'un système de péréquation de l'Etat vers les collectivités afin de garantir un égal accès des citoyens au service public sur l'ensemble du territoire et de contribuer ainsi à la cohésion sociale et à l'amélioration des conditions de vie des plus démunis.

- Pour la CGT, L'affirmation du principe d'égalité exige de sortir de l'obsession mortifère de réduction des dépenses publiques dans laquelle l'idéologie néolibérale enferme les politiques publiques depuis plusieurs décennies. Les ressources existent pour permettre à l'Etat et aux collectivités territoriales de répondre aux besoins collectifs et sociaux des populations, notamment :

- Annuler les baisses d'impôts accordées depuis plus de 10 ans aux grandes entreprises et aux citoyens les plus riches (100 milliards de plus chaque année dans les caisses de l'Etat)
- Interdire aux banques de spéculer avec l'argent des ménages, protéger l'épargne citoyenne et les finances publiques.
- Réhabiliter la progressivité de l'impôt sur le revenu afin que chacun contribue au mieux vivre ensemble à la hauteur de ses moyens.
- Faire de la fiscalité des entreprises un moteur pour l'économie et le progrès social, en luttant contre les paradis fiscaux, en taxant les transactions financières.
- Redonner aux collectivités locales une fiscalité économique

2) Au-delà du contexte financier, l'absence de démocratie dans la conduite de la réforme territoriale est insupportable.

- Pour la CGT L'organisation territoriale de la république ne peut rester dans l'entre soi politique et aux mains spécialistes. Elle doit faire l'objet d'un débat contradictoire préalable à la consultation des électeurs.

2-1 La CGT demande la mise en œuvre des principes constitutionnels garants de la démocratie locale :

L'article 72-1 al 3 de la constitution la Constitution prévoit que "Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi."

Alors que la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 du gouvernement Sarkozy Fillon, impose le référendum préalable aux regroupements ou fusions de départements et Régions, les projets de lois de réformes territoriales en cours, issus d'un gouvernement socialiste, ignorent purement et simplement le principe démocratique posé par la constitution. La loi ne prévoit aucun processus tendant à informer le citoyen ni à solliciter son avis ou son suffrage sur les changements institutionnels qui bouleversent le paysage institutionnel et le fondement de la coopération intercommunale. Le projet de fusions des régions va même au-delà en proposant de supprimer l'obligation de référendum préalable prévue par la réforme territoriale de 2010.

2-2 La CGT revendique l'organisation d'un referendum national sur le projet de réforme de l'organisation territoriale de la république dans son ensemble.

La décentralisation n'est pas démocratique au motif qu'elle rapproche mécaniquement la décision du citoyen en favorisant la proximité. Même si le système représentatif doit rester le principe de base de la démocratie, le recours au débat public contradictoire doit précéder toute décision relative à la mise en œuvre des politiques publiques et projets d'intérêt général comme réponse à l'exigence de transparence, de dialogue et de proximité inhérentes au contrat social qui fonde la république. C'est grâce à la participation des citoyens, des usagers, des salariés à la vie publique locale qu'émergent les solutions justes et efficaces pour répondre aux besoins économiques, sociaux, culturels et environnementaux des populations.

Quelle que soit la forme d'organisation d'un Etat, centralisé, décentralisé, régional, son rôle est d'assurer le bien-être et la protection des populations en particulier les plus vulnérables économiquement et socialement. L'Etat est d'abord un phénomène humain. Il n'a de sens et d'avenir que par les hommes et les femmes qui le constituent. Oublier sciemment de consulter les populations sur le fond d'une réforme qui change profondément l'organisation territoriale de l'Etat, au prétexte de l'urgence, ou pire en arguant de l' incapacité des citoyens à juger de ce qui est bon pour eux peut avoir un coût démocratique et social bien plus élevé que le coût d'une crise économique.

II- Le contenu de la réforme porte atteinte au fondement de la république décentralisée en sacrifiant aux impératifs de la compétitivité et de l'austérité les principes d'égalité, d'unité, de solidarité et de cohésion sociale.

1) La CGT dénonce le mythe de la compétitivité sur lequel s'appuie l'ensemble de la réforme territoriale,

Un territoire, une collectivité territoriale ne peut pas se réduire à des données économiques. Il constitue d'abord une entité politique, culturelle et sociale.
Un territoire ne cherche pas à dégager des profits. Son action s'inscrit dans la durée et non dans l'immédiateté des marchés. « La concurrence libre et parfaite », sésame du profit pour l'entreprise, pose problème lorsqu'elle est transposée aux territoires. Le profit de l'entreprise est catégoriel et ne vise qu'à augmenter son capital. L'objet d'une politique publique, d'un service public c'est de satisfaire le développement et le bien-être collectif des populations. Il vise l'intérêt général.

Pour la CGT la finalité d'un Etat et d'une collectivité territoriale est de garantir et de promouvoir l'égalité, la solidarité, la cohésion sociale, par un développement harmonieux sur l'ensemble du territoire des services publics relatifs au développement économique, à la culture, à la sécurité, à la justice, à l'éducation, à la qualité de l'environnement et du cadre de vie, à la santé des populations.

2) la CGT dénonce l'escroquerie de vocabulaire qui entoure la réforme territoriale et abuse les citoyens.

- **Réduire le mille-feuille des collectivités territoriales, source de dépenses inconsidérées, permettrait des économies substantielles ?**

Pour la CGT, La question de l'organisation territoriale ne réside pas dans la problématique du nombre de collectivités mais dans la réponse apportée aux besoins de vie quotidienne des populations. Au regard du critère d'utilité trois collectivités territoriales (commune, département, région) et non pas mille, ne semblent pas de trop pour répondre aux exigences de proximité de l'action publique.

Axer le débat autour de la réforme territoriale en dénonçant le mille-feuille c'est entretenir la confusion du citoyen entre collectivités territoriales, organes de représentation citoyenne et les outils de coopération (Etablissements publics, syndicats…) dont elles se dotent pour assurer la gestion du service public dans un cadre coopératif mutualisé.

Derrière le vocable technocratique de « rationalisation de l'organisation territoriale » et de « renforcement de l'intégration communautaire » la coopération intercommunale devient l'instrument de liquidation de la commune fondement de notre organisation républicaine et garante de la démocratie, de la proximité, de la citoyenneté.

- **Des régions françaises trop petites sur les plans géographique, démographique, économique ?**

Autre escroquerie, au motif que les régions françaises seraient sous dimensionnées par rapport à la taille des régions européennes, le projet de loi de délimitation des régions poursuit l'objectif d'accroitre la taille des régions en réduisant leur nombre afin qu'elles s'insèrent mieux dans la compétition économique mondiale. Or, dans le cadre des auditions

réalisées par la commission spécifique du Sénat chargée d'examiner le projet de loi , Gérard-François Dumont, Professeur à l'Université de Paris IV Sorbonne, nous livre une analyse inverse.

Il rappelle que «si l'Alsace est la plus petite région française, les autres pays européens comptent beaucoup de régions aux dimensions moins importantes que celles de l'Alsace. L'Italie en compte au moins trois. Il ajoute que la petite taille des régions n'est pas un handicap, elle est sans corrélation avec le taux de chômage et les résultats économiques. Les régions Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes sont les plus vastes régions françaises. Elles dépassent en superficie la Belgique, le Luxembourg, la Suisse et le Danemark. Les vingt-et-une régions de la France continentale ont une superficie moyenne supérieure à celle des Lander allemands.

Sur le plan démographique, si le Limousin est la région la moins peuplée de France, avec 742 000 habitants, cette densité n'est pas faible à l'échelle européenne, puisque certaines régions d'Italie, d'Espagne, d'Allemagne ou des cantons suisses sont encore moins peuplés. La population moyenne des vingt-et-une régions françaises est de 3 millions d'habitants, ce qui est supérieur à la moyenne des régions d'Italie, et inférieur à celle des Lander ».

Enfin, Gérard-François Dumont poursuit en s'interrogeant : « Les fusions seront-elles sources d'économies ? Dans un premier temps, elles s'accompagneront de coûts directs inévitables dus aux déménagements, à l'aménagement des locaux, à la mise en place d'outils informatiques communs. Surtout, elles auront des effets négatifs externes, le temps passé à discuter des modalités des fusions, du choix de la capitale, de l'emplacement des services sera autant de temps perdu pour définir des stratégies de développement, définir les politiques d'emploi ou renforcer les indispensables coopérations entre régions ». En conclusion de sa démonstration il affirme que « les fusions entraîneront aussi des coûts directs permanents : le mieux-disant l'emportera toujours, avec des coûts plus élevés en matière sociale, pour l'entretien des lycées, la création d'antennes supplémentaires dans les territoires, etc. L'expérience montre que les coûts croissent avec la taille ».

Ainsi, les fusions de régions ne devraient pas générer d'économies, contrairement aux motifs avancés par le gouvernement pour justifier sa réforme.

3) La CGT revendique le respect des principes constitutionnels d'unité et d'égalité républicaine

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la république attribue aux élus régionaux le pouvoir de produire des règles juridiques en phase avec les spécificités locales.

Le projet de loi va encore plus loin en précisant que « par délibérations concordantes, un ou plusieurs conseils régionaux peuvent présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou règlementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des régions.

- Pour la CGT, Le pouvoir d'adapter les normes au plan local se heurte d'emblée, à cadre constitutionnel constant, à deux principes constitutionnels: l'unité et l'égalité républicaines.

Cette évolution règlementaire ouvre en effet la voie à la loi à géométrie variable sur les territoires en fonction d'un intérêt local qui n'a plus rien à voir avec l'intérêt général. L'octroi

d'un pouvoir règlementaire renforce l'autonomie des régions avec le risque de générer une concurrence accrue entre les territoires sans garde-fou étatique pour assurer la solidarité, la cohésion sociale et l'égalité entre les territoires et les citoyens.

- Pour la CGT, l'élaboration et le vote des lois doit demeurer la prérogative de l'Assemblée nationale et du Sénat, institutions garantes de la souveraineté populaire et de l'expression de la volonté générale.

4) La CGT revendique le maintien de la clause générale de compétence aux collectivités territoriales, garante de leur pouvoir de s'administrer librement

Après avoir été supprimé en 2010 par la loi RCT pour les départements et les régions, puis rétablit par la loi MAPTAM la voilà de nouveau supprimée par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale sous prétexte qu'elle serait source d'enchevêtrement des compétences, d'opacité des financements, d'illisibilité de l'action publique.

- Pour la CGT, la suppression de cette clause porte atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

En effet, cette clause permet à une collectivité d'intervenir en dehors de ses compétences attribuées dès lors que l'intérêt local le justifie. Elle offre donc la souplesse nécessaire à l'adaptation des services publics et de l'action publique aux impératifs de l'intérêt général.

Par ailleurs, Cette clause confère aux collectivités territoriales une véritable dimension politique en ne les réduisant pas au rôle de simple gestionnaire de services publics locaux dans le cadre de compétences strictement énumérées. Enfin, Le principe de libre administration des collectivités territoriales trouve tout son sens dans cette clause, même si cette liberté est encadrée puisqu'elle ne peut s'exercer que « dans les conditions prévues par la loi » et « dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des autres collectivités » (principe de non tutelle entre collectivités).

5) La CGT revendique le maintien des départements en qualité que collectivité territoriale de plein exercice garante de la solidarité et de la cohésion sociale et territoriale

Même si la suppression des départements n'est pas formellement inscrite dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la république elle a fait l'objet d'une menace non dissimulée par le 1er ministre qui Dans son récent discours de politique générale a précisé la position du gouvernement quant aux départements. Pour le 1er ministre *"le pragmatisme"* guide vers trois solutions :
– dans les départements dotés d'une métropole – c'est l'exemple de Lyon –, *"la fusion des deux structures pourra être retenue" ;*
– *"lorsque le département compte des intercommunalités fortes, là, les compétences départementales pourront être assumées par une fédération d'intercommunalités" ;*
– *"enfin, dans les départements – notamment ruraux – où les communautés de communes n'atteignent pas la masse critique, le conseil départemental sera maintenu, avec des compétences clarifiées".*

Pour la CGT la suppression des départements est déjà à l'œuvre. Petit à petit par transfert obligatoire de leurs compétences aux régions (développement économique, tourisme,

transport scolaire) et aux métropoles (action sociale, insertion, aide aux jeunes en difficulté, prévention, personnes âgées, routes, collèges, tourisme et équipements sportifs) on les vide de leur substance.

De même, La nouvelle orientation de la carte intercommunale autour des bassins de vie et la constitution d'intercommunalités de plus de 20000 habitants est également un puissant levier d'élimination des départements.

La CGT ne peut accepter cette démarche qui consiste à modifier en profondeur l'organisation territoriale, de manière précipité, sans étude d'impact, sans consultation préalable des citoyens et des salariés.

6) La CGT exige la permanence de services publics de qualité dans les territoires

Le service public est l'outil indispensable à l'action publique pour garantir la satisfaction des besoins sociaux, éducatifs, culturels, sportifs, de santé et de sécurité civile dans l'intérêt général des populations.
Si cet outil dysfonctionne ou disparaît, cela accentue le risque de rupture du lien entre le citoyen et la politique et la perte de sens de l'action publique, puisque l'action publique ne répond plus aux besoins sociaux. Durant les crises antérieures (74, 82, 92) les budgets publics et sociaux ont soutenu l'activité économique en jouant le rôle d'amortisseur de crise. L'emploi public et les prestations sociales ont protégé les niveaux de revenus des ménages et la consommation.
Aujourd'hui, l'économie de nombreux territoires dépend massivement de l'emploi public et des mécanismes de consommation pour garder la tête hors de l'eau.
Dans les années à venir, le fléchissement prévisible des dépenses publiques et sociales et le tarissement de l'emploi public vont, aggraver les disparités et creuser les inégalités territoriales facteurs de désarroi social et de déstabilisation politique.

La disparition ou la réduction du service public nourrit le sentiment d'abandon du citoyen par la puissance publique. Ce sentiment conduit à l'abstention au moment des votations et ouvre la voie au populisme.

Pour la CGT le projet de « maisons de services au public » ne répond pas aux exigences de qualité et d'égalité d'accès des populations au service public, la gestion des maisons de services au public pouvant échapper aux règles de gestion publique (comptabilité publique, marchés publics, notamment) garantes de la bonne utilisation des fonds publics.

Pour la CGT les maisons de services publics doivent demeurer sous statut public et la définition des missions de service public doit relever exclusivement de la puissance publique garante de l'intérêt général.

7) La CGT revendique le développement humain comme objectif prioritaire de l'action publique.

Pour la CGT, l'action publique a pour objet de « Créer un environnement favorisant l'épanouissement pour que les gens puissent jouir d'une vie longue, saine et créative » comme le décrit Amartya Sen, prix nobel d'économie. En ce sens, **Le service public**

constitue un modèle économique viable pour assurer le développement humain. En servant l'intérêt général le service public participe à la création du bien vivre et du bien-être collectif. Il est donc indispensable de revaloriser la notion de service public et de dépenses publiques. L'objectif de développement humain implique de considérer la dépense budgétaire publique comme un outil de relance économique. Contrairement au postulat néolibéral qui prône les vertus de l'austérité il convient au contraire d'affirmer que l'austérité renforce les inégalités sociales, appauvrit la majorité de la population et entretien la stagnation de l'économie.

III LA REFORME DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES PERCUTE LA CONCEPTION DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DETERIORE L'ORGANISATION ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS TERRITORIAUX

3-1 La réforme percute la conception de la fonction publique

La contractualisation des politiques publiques entraîne des bouleversements dans l'organisation et la pérennité des services publics, percute la conception de la Fonction publique, de son fondement, de son rôle et bouleverse les voies du dialogue social.

La contractualisation des politiques publiques privilégie l'émergence d'une fonction publique d'emploi, sous contrat, relevant du droit commun, qui réduit l'administration à une fonction d'entreprise dans laquelle le personnel n'est soumis à aucune obligation spécifique et ne dispose d'aucun droit.

La CGT revendique une fonction publique de carrière indispensable à la puissance publique pour assurer la mise en œuvre des missions de service public dans le respect des valeurs républicaines, Liberté, Egalité, Fraternité, de ses principes, démocratie, justice, tolérance, laïcité, cohésion sociale, solidarité et des droits fondamentaux du citoyens, égal accès au service public, sans discrimination, égalité du citoyen devant les charges publiques.

La CGT porte l'exigence d'un statut de la fonction publique qui soumet le fonctionnaire à des obligations et des droits particuliers justifiés par les exigences républicaines :

- Le principe d'égalité, basé sur l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui justifie l'accès au statut de fonctionnaire par la voie du concours.
- Le principe d'indépendance, qui est à la base du système de la carrière, de la séparation du grade et de l'emploi (Le Fonctionnaire est titulaire de son grade, mais pas de son emploi) et qui permet aux fonctionnaires d'échapper à l'arbitraire et à toutes formes de pressions partisanes.
- Le principe de responsabilité fondé sur l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui oblige tout agent public à rendre compte de sa mission à la société.

3-2 la réforme détériore l'organisation et les conditions de travail des agents

Comme les précédentes lois (RCT, MAPTAM) le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la république conforte **la mobilité et la flexibilité à grande échelle** des fonctionnaires et agents publics en dehors de tout processus de négociation.

La CGT dénonce une mobilité forcée synonyme de flexibilité de l'administration et qui s'opère de deux manières :

- Dans le cadre des transferts ou des délégations de compétences : transfert obligatoire et ou mise à disposition de service entrainant le transfert d'office ou la mise à disposition d'office des personnels par voie conventionnelle.
- En dehors de tout transfert ou délégation de compétences dans le cadre des services unifiés (entre Départements, et Régions, leurs établissements publics et groupements)

et services communs (entre les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, les communes, leurs établissements publics (CCAS, OPHLM, OPAC…).

Cette forme d'organisation vise le regroupement des services opérationnels et fonctionnels (RH, marchés, finances, informatiques…) par voie conventionnelle.

Il s'agit d'une mobilité forcée et récurrente, sans liberté pour l'agent de choisir de rester dans sa collectivité d'origine. L'agent suit le service au gré des transferts et délégations de compétences. Délégations qui peuvent être remise en cause à minima tous les 6 ans.

La CGT dénonce les risques pour les agents concernés par une mobilité forcée

- **l'instabilité des missions et des fonctions dans le temps.** Les délégations de 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 à chaque changement les mêmes niveaux de missions, fonctions, responsabilités. Le statut garantit le maintien du grade, pas de l'emploi.

- **L'insécurité des parcours professionnels.** Les mouvements d'agents entre les différentes collectivités peuvent entrainer des changements dans le mode de calcul des avancements de grade et des promotions et modifier les déroulements de carrière.

- **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 maire du PCR ou du PCG) et de la collectivité ou de l'organisme gestionnaire du service unifié ou du service commun dans le cadre de l'exercice de leur fonction (Autorité fonctionnelle).

- **le risque de perte des droits individuellement et collectivement acquis.** Les transferts et mise à disposition de personnels peuvent entrainer la perte des droits en matière d'action sociale, de protection sociale et de prévoyance. Les changements de missions, fonctions, responsabilités entrainent 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 entrainer des suppressions d'emplois et la mise en application de l'article 97 de la loi 84-56 du 26 janvier 1984 modifiée par la loi mobilité et parcours professionnels en 2009.

- **Les risques pour le dialogue social et l'action syndicale.** La concentration, réduction du nombre de collectivité réduit la représentation syndicale et les droits syndicaux. Par ailleurs, la loi n'impose pas la négociation du contenu des conventions de transfert ou de mise à disposition des agents.

- **Les risques psychosociaux.** La détérioration de l'organisation et des conditions de travail menace la santé physique et mentale des agents, menace la continuité et la qualité du service public au détriment du citoyen usager.

Face à ces menaces réitérées par les gouvernements successifs sur le service public, la fonction publique, l'organisation et les conditions du travail, la CGT réaffirme son opposition à toutes formes de privatisation du service public et son attachement à la gestion directe du service public par les collectivités publiques garantes de l'intérêt général et de l'égalité de traitement des citoyens et exige :

- L'ouverture de négociations sur l'organisation et des conditions de travail des agents titulaires et non titulaires préalablement à tout projet de réorganisation d'administration ou de services
- Le renforcement des droits de l'agent. Droit à l'information, droit au choix de mobilité, droit au recours en cas de transfert abusif.
- Des garanties en matière de déroulement de carrière,
- L'intégration de toutes les primes, ayant un caractère de complément salarial, en rémunération indiciaire,
- La suppression de toute forme d'intéressement au mérite ;
- Le maintien des seules indemnités liées à des sujétions particulières (travaux pénibles, de nuit, du dimanche…),
- L'évolution des indemnités de déplacement prenant en compte les déplacements des agents liés aux restructurations de services et reconfiguration de collectivités ;
- La garantie des droits acquis en matière de rémunération, protection sociale, actions et activités sociales et leur harmonisation par le haut dans le cadre des mutualisations,
-
- l'humanisation de l'environnement et des conditions de travail,
- la garantie des droits syndicaux acquis et de leur évolution,
- La reconnaissance du droit à négocier localement tel que prévue par la loi du 5 juillet 2010 complété par la circulaire du 22 juin 2011.
- Le renforcement des droits syndicaux et du rôle des instances représentatives des personnels.
- Le renforcement des délais de consultation des instances paritaires et les modalités de prise en compte des avis des représentants du personnel dans les CTP et CHSCT.
- La création de droits supplémentaires pour les agents élus pour l'exercice de leur mandat.
- La création d'instance de dialogue social et de négociation au niveau des nouvelles instances de gouvernance territoriales (notamment les Conférences territoriales de l'action publique).

III - PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE

ARTICLE AMENDÉ N° : 22 1°
ALINÉA : 1

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'article 22 modifie L'article L 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales. Le 1° de l'article 22 stipule que « Les modalités du transfert prévu aux deux premiers alinéas de l'article L 5211-4-1 font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette décision est prise après établissement d'une fiche d'impact décrivant les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail ainsi que sur la rémunération des fonctionnaires et agents non titulaires territoriaux concernés, et avis du comité technique compétent pour la commune et, s'il existe, du comité technique compétent pour l'établissement public. Cette fiche d'impact est annexée à la décision. ».
Il convient d'aligner la rédaction de l'article L 5211-4-1 sur celle de l'article L 5211-4-2 afin de garantir l'égalité de traitement des agents concernés par une mobilité.
En conséquence, la CGT propose de modifier la rédaction du 1° de l'article 22 ainsi qu'il suit :

RÉDACTION DE L'AMENDEMENT

« Les modalités du transfert prévu aux alinéas précédents font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette décision est prise après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail ainsi que sur la rémunération des fonctionnaires et agents non titulaires territoriaux concernés. La fiche d'impact est annexée à la décision. Les accords conclus préalablement à la décision sont annexés à la décision. La décision et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents ».

ARTICLE AMENDÉ N° : 26 II 3°
ALINÉA : 3

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements et les organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public peuvent mettre, par convention, des moyens en commun pour assurer l'accessibilité et la qualité des services publics sur le territoire. Dans ce cadre, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent également par convention mettre à disposition des fonctionnaires et des agents non titulaires auprès des gestionnaires des maisons de services au public dans les conditions fixés à l'article 61 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984.Considérant qu'il n'est pas concevable de déroger à la loi statutaire pour assurer le bon fonctionnement du service public, la CGT propose de supprimer l'alinéa 3 du 3° du II de l'article 2

RÉDACTION DE L'AMENDEMENT

La phrase : « La convention peut déroger, concernant les modalités de remboursement et d'exercice de l'autorité hiérarchique, au régime de la mise à disposition des personnels territoriaux dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat. » est supprimée.

ARTICLE AMENDÉ N° : 22
ALINÉA : V- 1°

EXPOSÉ DES MOTIFS

La CGT considère que les fonctionnaires territoriaux et les agents non titulaires doivent bénéficier d'une formation lors de leur nouvelle affectation.
Ajout d'un 4eme alinéa au 1°

RÉDACTION DE L'AMENDEMENT

«Les fonctionnaires et les agents non titulaires territoriaux bénéficient d'une formation lors de leur affectation sur leur nouvel emploi inscrite au plan de formation.»

ARTICLE AMENDÉ N° :35
ALINÉA : IV

EXPOSÉ DES MOTIFS

Modification du IV et suppression du 1° et 2°
La CGT considère qu'à la suite de regroupement de régions, il faut organiser des élections professionnelles pour la désignation des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires, comités techniques et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de la région issue du regroupement dans un délai de six mois.
Pour la CGT, il est important que les agents de la nouvelle région puissent élire leurs représentants qui siégeront dans les nouvelles instances crées à l'issu de la fusion entre régions.

RÉDACTION DE L'AMENDEMENT

IV. - En cas de regroupement de régions, des élections professionnelles sont organisées pour la désignation des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires, comités techniques et comites d'hygiènes, de sécurité et des conditions de travail de la région issue du regroupement dans un délai de 6 mois .

ARTICLE AMENDÉ N° : 4 II 1°
ALINÉA : création d'un 6ème alinéa

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'article 4 1° stipule que la région élabore, en qualité de chef de file, le schéma régional de développement touristique. Le schéma tient lieu de convention d'exercice concerté de la compétence tourisme.
Par ailleurs, le schéma prévoit notamment les modalités de financement et de mutualisation des services. Il peut prévoir la fusion d'organismes locaux de tourisme de la région, des départements, des communes et de leurs groupements.
Cette forme d'organisation impacte l'organisation et les conditions du travail des personnels concernés. En conséquence, il convient conformément à l'article 8 bis de la loi 83 modifiée d'ajouter au 1° de l'article 4 un 6ème alinéa rédigé comme suit :

RÉDACTION DE L'AMENDEMENT

Préalablement à la soumission du schéma à l'avis de la conférence territoriale de l'action publique, ce dernier fait l'objet d'une négociation avec les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires et agents non titulaire de chaque collectivité concernée par la fusion, dans le cadre d'une instance de négociation habilité au niveau de la région. Les accords conclus sont annexés à la convention d'exercice concerté de la compétence tourisme tenant lieu de schéma régional de développement touristique.
La convention validée par la CTAP accompagnée de ses annexes est soumise à l'avis des comités techniques de chaque collectivité concernée.

ARTICLE AMENDÉ N° : 4 2° et 3°
ALINÉA :

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le dernier alinéa du 2° du II de l'article 4 stipule que :
« Par délibérations concordantes de leurs organes délibérants, plusieurs régions peuvent s'associer pour conduire leurs actions touristiques au sein d'un comité du tourisme commun. Dans ce cas, les conseils régionaux exercent conjointement les attributions dévolues au conseil régional par le présent chapitre. ».
Par ailleurs, le 3° du même article stipule que :
« Par délibérations concordantes de leurs organes délibérants, plusieurs départements peuvent s'associer pour conduire leurs actions touristiques au sein d'un comité du tourisme commun. ». Dans les deux cas, la situation des personnels concernés par la création de ce service commun n'est pas précisée.
La CGT propose un amendement visant à ajouter aux articles L 131-3 et L132-2 du CGCT un alinéa rédigé comme suit :

RÉDACTION DE L'AMENDEMENT

« Les fonctionnaires et agents non titulaires concernés par la création d'un comité du tourisme commun à plusieurs collectivités sont mis à disposition de la collectivité gestionnaire du service commun conformément à l'article 61 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ».

ARTICLE AMENDÉ N° : 22 3°
ALINÉA : 5

EXPOSÉ DES MOTIFS

« 2° La répartition des fonctionnaires et des agents non titulaires territoriaux transférés par les communes en application du deuxième alinéa du I ou recrutés par l'établissement public de coopération intercommunale, et qui sont chargés, pour la totalité de leurs fonctions, de la mise en oeuvre de la compétence restituée, est décidée d'un commun accord par convention entre l'établissement public et ses communes membres. Cette convention est soumise pour avis aux comités techniques placés auprès de l'établissement public de coopération intercommunale et auprès des communes. Elle est notifiée aux agents non titulaires et aux fonctionnaires concernés, après avis, selon le cas, des commissions consultatives paritaires ou des commissions administratives paritaires compétentes. »

La convention impacte l'organisation et les conditions du travail de l'ensemble des agents des collectivités concernées. Elle doit donc faire l'objet d'une négociation préalable conformément à l'article 8 bis II de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligation des fonctionnaires.

En conséquence, La CGT propose de modifier la rédaction du 3° de l'article 22 ainsi qu'il suit :

RÉDACTION DE L'AMENDEMENT

« 2° La répartition des fonctionnaires et des agents non titulaires territoriaux transférés par les communes en application du deuxième alinéa du I ou recrutés par l'établissement public de coopération intercommunale, et qui sont chargés, pour la totalité de leurs fonctions, de la mise en oeuvre de la compétence restituée, est décidée d'un commun accord par convention entre l'établissement public et ses communes membres. **Cette convention est préalablement négociée avec les organisations syndicales représentatives de l'ensemble des collectivités concernées dans le cadre d'une instance habilité au niveau de l'EPCI. Les accords conclus sont annexés à la convention. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis des comités techniques compétent de l'EPCI et des communes.** Elle est notifiée aux agents non titulaires et aux fonctionnaires concernés, après avis, selon le cas, des commissions consultatives paritaires ou des commissions administratives paritaires compétentes. »

ARTICLE AMENDÉ N° : 25
ALINÉA : création d'un 5ème alinéa

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'article 25 prévoit l'élaboration d'un schéma d'amélioration des services au public sur le territoire départemental. Ce schéma comprend un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental. La mise en œuvre des actions inscrites au schéma donne lieu à une convention entre les personnes publiques et privées concernées.
Le plan de mutualisation des services peut avoir un impact sur l'organisation et les conditions de travail des personnels titulaires et non titulaires des collectivités territoriales et établissements publics parties prenantes à la convention de mise en œuvre du Schéma.
En conséquence, la CGT propose un 5ème alinéa à l'article 25 tendant à soumettre cette convention à négociation préalable avec les organisations représentatives des personnels des collectivités territoriales et groupement concernés, conformément à l'article 8 bis II de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée.
Le 5ème alinéa est rédigé comme suit :

RÉDACTION DE L'AMENDEMENT

La convention est soumise à négociation préalable avec les organisations représentatives des personnels des collectivités territoriales, établissements publics et groupements concernés par la mise en œuvre des actions inscrites au schéma.
Les accords conclus sont annexés à la convention. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis des comités techniques des collectivités territoriales, établissements publics et groupements concernés.

ARTICLE AMENDÉ N° : 26 I 2°
ALINÉA : 4

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'article 26 stipule que pour chaque maison de service au public une convention cadre définit les services rendus aux usagers, le cadre géographique dans lequel la maison exerce son activité, ses missions et les prestations qu'elle peut délivrer.
L'alinéa 4 précise que cette convention prévoit les conditions dans lesquelles les personnels relevant des personnes morales y participent et exercent leurs fonctions.
Considérant que cette convention impacte l'organisation et les conditions de travail des personnels concernés, la CGT propose de compléter la rédaction de l'alinéa 4 ainsi qu'il suit.

RÉDACTION DE L'AMENDEMENT

La convention est soumise à négociation préalable avec les organisations représentatives des personnels des collectivités territoriales, établissements publics et groupements concernés par la création d'une maison de services au public.
Les accords conclus sont annexés à la convention. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis des comités techniques des collectivités territoriales, établissements publics et groupements concernés.

ARTICLE AMENDÉ N° : 35 II
ALINÉA : 2

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'alinéa 2 du II de l'article 35 prévoit que la date et les modalités du transfert définitif des services ou parties de services font l'objet de conventions entre le département et la région, prises après avis des comités techniques compétents des deux collectivités.
L'article 8 bis II de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 modifié portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour participer avec les autorités compétentes à des négociations relatives, 1° aux conditions et à l'organisation du travail. La circulaire du 22 juin 2011 précise les modalités d'organisation de la négociation.
En conséquence, la CGT propose de modifier la rédaction de l'alinéa 2 du II de l'article 35 ainsi qu'il suit :

RÉDACTION DE L'AMENDEMENT

La date et les modalités du transfert définitif des services ou parties de services font l'objet de conventions entre le département et la région prises après négociation avec les organisations syndicales représentatives des deux collectivités dans le cadre d'une instance habilité au niveau de la région. L'accord issu de la négociation est annexé à la convention. La convention et ses annexes sont soumises pour avis aux comités techniques des deux collectivités.

ARTICLE AMENDÉ N° : 35 III
ALINÉA : al 1

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le terme « réputé relevé » pouvant porter à confusion, la rédaction de l'alinéa 1 du III de l'article 35 est modifié comme suit :

RÉDACTION DE L'AMENDEMENT

III. - En cas de regroupement de régions, les personnels des régions regroupées **relèvent de droit,** à la date du regroupement, **de** la région issue du regroupement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

ARTICLE AMENDÉ N° : 35 III
ALINÉA : 2

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'alinéa 2 du 3 de l'article 35 stipule que les comités techniques compétents sont consultés sur les conséquences du regroupement pour les personnels, dans les conditions définies à l'article 33 de la loi n° 84-53 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Ces mesures de consultation sont nettement insuffisantes au regard des bouleversements dans l'organisation et les conditions du travail occasionnés par les fusions de régions et des risques psychosociaux inhérents à ces bouleversements.
En conséquence la CGT propose de modifier la rédaction de l'alinéa 2 du III de l'article 35 ainsi qu'il suit :

RÉDACTION DE L'AMENDEMENT

Les regroupements de régions font l'objet d'une fiche d'impact péalable sur les conséquences du regroupement sur l'organisation et les conditions de travail des personnels concernés.
Les modifications touchant à l'organisation et aux conditions de travail font l'objet d'une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives des personnels des régions concernées.
La fiche d'impact et les accords éventuellement issus de la négociation sont soumis à l'avis du ou des comités techniques des régions concernées par le regroupement.

ARTICLE AMENDÉ N° : 35 III
ALINÉA : al 4

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'alinéa 4 du III de l'article 35 stipule qu'à la date du regroupement, il est mis fin de plein droit aux fonctions des agents occupant, dans les régions regroupées, les emplois mentionnés à l'article 53 de la loi n° 84-53 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Les exigences de délai prévues au dernier alinéa de cet article ne s'appliquent pas à la cessation des fonctions de ces agents.
Considérant que cette mesure porte atteinte au droit des agents concernés la CGT propose de maintenir les exigences de délai prévues au dernier alinéa de l'article 53 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984.

RÉDACTION DE L'AMENDEMENT

La dernière phrase de l'alinéa 4 du III de l'article 35 est supprimée.