

## JOURNEES D'ETUDE REFORME TERRITORIALE

UGFF / FDSP 10-11 MARS 2015

### TABLE RONDE 1 : Réforme territoriale, réforme de l'Etat, quelles analyses partagées ?

#### Intervention Viviane FLATREAUD/FDSP

Création des métropoles, fusions des régions diminuées de moitié, « dévitalisation » puis disparition des conseils départementaux à l'horizon 2020, concentration fusion des structures de coopérations intercommunales, disparition progressive de la commune, le paysage de l'organisation territoriale de la République fait l'objet de bouleversements sans précédent. Cette réforme engagée en 2010 avec la loi de réforme des collectivités territoriales s'est poursuivie en 2014 avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles promulguée le 28 janvier dernier. La loi relative à la nouvelle délimitation des régions a été promulguée le 16 janvier 2015, et le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la république est en cours d'examen à l'assemblée nationale. Pour autant, cette réforme territoriale ne pose pas uniquement la question de l'organisation des collectivités territoriales. Elle est aussi porteuse d'un changement d'organisation de l'Etat nation.

Cette réforme territoriale marque-t-elle la fin de l'Etat décentralisé et le retour de l'Etat centralisateur ?(I) Ou traduit-elle la volonté d'aller vers un Etat Régional, première étape de construction de l'Etat Fédéral ?(II) Un changement de cette importance, exigerait le consentement de la souveraineté populaire .Force est de constater que pour l'heure citoyens et salariés sont privés, de tout débat et de toute forme d'expression démocratique sur l'organisation de la nation. Face à ces changements qui ont des conséquences sur l'organisation et les conditions du travail des agents de l'Etat et des collectivités locales, quelles analyses partagées en interne et en externe à la CGT, quelles propositions revendicatives ?

#### **I Cette réforme territoriale marque- t-elle la fin de l'Etat décentralisé et retour de l'Etat centralisateur ?**

En France l'article 1er de la Constitution de 1958 affirme que notre «*République est indivisible.* Depuis 1958 des aménagements ont été apportés à ce principe d'unité. L'organisation de la République est déconcentrée et depuis 1982 décentralisée. La réforme constitutionnelle de 2003 a modifiée l'article 1<sup>er</sup> de la loi fondamentale en reconnaissant **l'organisation décentralisée de la République.**

##### **1) Une organisation décentralisée basée sur le principe libre administration**

La décentralisation conçue en 1982 confère aux collectivités territoriales **une autonomie**, que traduit le principe de **la libre administration**, posé par l'article 72 de la Constitution.

##### **Quel est le contenu et l'étendue de cette autonomie?**

L'autonomie des collectivités est à la fois juridique, organique et fonctionnelle.

- **Sur le plan juridique les collectivités territoriales sont des** Personnes morales de droit public, qui disposent d'un patrimoine, de la capacité d'accomplir des actes juridiques et de la possibilité d'ester en justice.

- **Sur le plan organique** Les collectivités territoriales s'administrent « *librement par des conseils élus* ». Alors que les autorités administratives déconcentrées sont nommées par l'Etat, les organes délibérants des collectivités locales (Conseil municipal, Conseil général, Conseil régional) sont élus par les administrés. De ce point de vue la décentralisation a représenté un progrès démocratique, dans le sens où le citoyen peut valider ou sanctionner par son vote le projet politique de proximité.
- **Sur le plan fonctionnel** les assemblées élues des collectivités territoriales gèrent par leurs délibérations les affaires qui les concernent (affaires communales, départementales, régionales) dans le cadre des compétences que la loi leur attribue et en dehors.

C'est la « *clause générale de compétence* » qui confère aux collectivités territoriales le pouvoir d'agir sur toutes questions d'intérêt général pour répondre aux besoins collectifs des populations.

**Dans son organisation décentralisée l'Etat reste unitaire** puisqu'il garde le pouvoir juridique de révoquer les compétences qu'il a transféré aux collectivités territoriales. Ce qu'une loi a fait une loi peut le défaire. Par ailleurs, les compétences transférées sont des compétences administratives. Un transfert de compétences législatives et de pouvoirs réglementaires aux collectivités territoriales changerait la forme de l'Etat. On passerait d'un Etat unitaire décentralisé à un Etat régional ou fédéral.

## 2) Les réformes territoriales successives marquent-elles la fin de l'Etat décentralisé ?

Proximité, libre administration, autonomie financière, péréquation, les principes constitutionnels qui fondent l'organisation décentralisée de la république sont dénaturés au fur et à mesure des réformes.

### **Le principe de proximité est mis à mal**

Les suppressions, fusions regroupement forcés de collectivités, éloignent de plus en plus les citoyens, les administrés, la population, des centres de décisions et des services publics. La centralisation du pouvoir politique et administratif est contraire au principe de proximité qui implique la recherche du niveau d'autorité publique le plus pertinent et le plus proche des citoyens pour répondre aux besoins économiques, culturels, sociaux environnementaux des populations.

### **Le principe d'autonomie des collectivités territoriales est remis en cause sur le plan fonctionnel et sur le plan des ressources financières :**

#### **- Autonomie fonctionnelle et libre administration**

La clause générale de compétence est un élément déterminant de la libre administration des collectivités territoriales. Elle permet à une collectivité d'intervenir en dehors des compétences qui lui attribuées par la loi 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. Cette clause confère par ailleurs aux collectivités territoriales une véritable dimension politique en ne les réduisant pas au rôle de simple gestionnaire 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 ».

En supprimant la clause de compétence générale pour les départements et les régions, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la république porte atteinte à un des principes fondamentaux de la décentralisation.

## - **Autonomie financière**

La possibilité pour les assemblées délibérantes démocratiquement élues de lever l'impôt et d'en fixer le taux est la garantie majeure du respect du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales. Or, depuis 2010, les collectivités locales ne disposent plus du pouvoir de lever l'impôt sur les entreprises. La suppression de la taxe professionnelle est compensée par des dotations de l'Etat. Ceci rend les collectivités territoriales largement dépendantes de l'Etat qui module l'attribution des dotations en fonction de ses propres besoins d'ajustements budgétaires et financiers. **En privant les collectivités territoriales du levier de la fiscalité économique l'Etat amoindrit leur capacité d'autonomie financière et leur capacité à s'administrer librement.**

**Le principe de péréquation garant de l'égalité entre collectivités territoriales, de la solidarité et de la cohésion sociale est abandonné.**

Ce principe 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'accroît.

Sans intervention financière de l'Etat pour compenser le déséquilibre des ressources entre territoires, la décentralisation aggrave les inégalités sociales et territoriales en favorisant le maintien et l'implantation des services et équipements publics dans les territoires disposant de ressources fiscales suffisantes pour satisfaire les besoins collectifs des populations. L'affirmation du principe d'égalité républicaine exige la permanence d'un système de solidarité de l'Etat vers les collectivités afin de garantir l'égalité d'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.

Le recul voir l'abandon du principe de péréquation est avéré par « le pacte de responsabilité » qui entérine la diminution des dotations de l'Etat aux collectivités locales de 11 milliard d'euros entre 2015 et 2017. Cet abandon du principe de péréquation est remise en cause profonde du principe d'égalité républicaine et de l'organisation décentralisée de l'Etat. C'est la raison pour laquelle nous consacrons une table ronde spécifique sur la question de l'austérité, puisque ce verrou conditionne toute idée de progrès humain et social.

- 3) Peut-on dès lors parler d'un retour à l'Etat centralisé quand l'Etat s'acharne à se défaire sur les collectivités territoriales de nombreuses compétences sans réflexion sur les conséquences des transferts en matière de cohésion sociale et sans assurer les transferts de ressources essentielles au maintien du principe d'égalité ?**

La centralisation supposerait un Etat fort en capacité d'assurer une présence déconcentrée en territoire permettant d'offrir aux populations les services publics de proximité en réponse à ses besoins sociaux et une redistribution des ressources nécessaires à un développement équilibré des territoires. Or, il n'en est rien. Au contraire, la « Réate » réforme de l'organisation territoriale de l'Etat, initiée dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), a considérablement réduit la capacité d'intervention de l'Etat en territoire. En 2013 un rapport de la commission des finances du Sénat a mis l'accent sur la réduction des effectifs de l'administration territoriale de l'Etat. Selon ce rapport, entre 2009 et 2012, 2 582 emplois équivalents temps plein (ETP) ont été supprimés, 450 en 2013. Ces réductions d'emplois marquent le désengagement de

l'Etat central de ses missions déconcentrées, en particulier les missions de contrôle de la légalité, contrôle financier, contrôle des fraudes etc....

La réduction de l'Etat déconcentré n'est pas le signe d'une recentralisation. Ne marque-t-elle pas davantage la volonté de poursuivre de manière accélérée et renforcée le désengagement de l'Etat en territoire. Vers quelle nouvelle forme d'organisation de l'Etat nous conduit la réforme territoriale ?

## **II Vers un Etat régional forme d'Etat intermédiaire entre Etat unitaire et Etat fédéral ?**

La Charte européenne de l'autonomie locale et l'institution du comité des régions par le Traité de Maastricht du 7 février 1992 a contribué à valoriser les structures régionales et une forme d'Etat favorable aux autonomies locales.

Cependant, malgré l'impulsion européenne en faveur d'une régionalisation, la République française n'est pas devenue un Etat régionalisé, **c'est-à-dire un Etat dans lequel les régions sont une catégorie privilégiée de collectivités bénéficiant d'un statut d'autonomie les rapprochant d'entités fédérées.**

Une régionalisation politique, comme en Italie ou en Espagne, se traduirait par la reconnaissance à des entités régionales d'une réelle autonomie politique et institutionnelle, notamment un pouvoir normatif autonome. Contrairement à l'Etat fédéral, l'Etat régional conserve une structure étatique unitaire. L'objectif de l'Etat régional est à la fois de prendre en compte certaines particularités régionales (géographiques, économiques, culturelles, ethniques, linguistiques...) au sein de son organisation institutionnelle tout en conservant son indivisibilité.

La réforme constitutionnelle de 2003 a cherché à répondre aux incitations européennes en instituant une forme d'Etat **à mi-chemin entre Etat centralisé et Etat régionalisé** par la consécration de l'existence juridique des régions et la reconnaissance de compétences élargies aux collectivités territoriales. Depuis 2003 les collectivités territoriales peuvent notamment déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limités aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice d'une de leur compétence. Cette réforme qui prétendait amplifier l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales pour donner substance au principe de libre administration des collectivités territoriales n'a finalement été qu'un moyen pour l'Etat de se désinvestir sur les collectivités locales de ses compétences sociales.

Avec le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République un nouveau pas est en passe d'être franchi vers l'Etat régional. Le projet de loi met fin à la clause générale de compétence pour les régions et affirme clairement la reconnaissance du pouvoir réglementaire à la région dans le cadre de ses compétences. Dans l'Etat actuel du projet de loi, en plus des compétences déjà dévolues aux régions notamment en matière de développement économique, de formation professionnelle et transports ferroviaires, s'ajouteraient les transports non urbains routiers, les transports scolaires, la voirie, l'aménagement du territoire, la mobilité, la lutte contre le réchauffement climatique, la gestion des déchets, le tourisme et la possibilité d'intervention en matière de logement et d'habitat, de la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Dans tous ces domaines, le projet de loi donne aux élus régionaux la capacité de produire des règles juridiques en phase avec les spécificités locales.

Le pouvoir d'adapter les normes au plan local se heurte d'emblée, à cadre constitutionnel constant, à deux principes : celui de l'unité de la République et celui de l'égalité. Cette évolution réglementaire ouvre 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 réglementaire 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.

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 réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des régions ».

Elever les régions au rang de petits parlements locaux en capacité d'adapter la loi en fonction des spécificités locales ou de proposer des modifications ou des adaptations de la loi est une évolution majeure. Elle pose la question de l'intérêt de maintenir une assemblée sénatoriale censée faire des propositions de lois portant sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales. Plus largement elle interroge sur le sens de la représentation nationale, de la souveraineté populaire et de l'expression de la volonté générale.

## Conclusion

La réforme territoriale est donc bien une réforme de l'organisation de l'Etat qui avance, dans un déni total de démocratie, vers la formation d'un Etat régional porte d'entrée d'une organisation fédérale.

### **Pour quelle efficacité démocratique et sociale ?**

Avant d'imposer une forme d'organisation n'y a-t-il pas nécessité de s'interroger et de débattre collectivement sur le but de cette organisation, ses objectifs, ses moyens ? Quelles missions publiques pour quelle société ? C'est la question majeure qui devrait présider à toute réforme et qui fait aujourd'hui cruellement défaut. C'est ce débat général que nous vous proposons d'avoir aujourd'hui avec nos invités dans le cadre de cette première table ronde.

Pour nous fonctionnaires et agents publics, la réforme de l'organisation de l'Etat a des conséquences sur la conception du service public et de la fonction publique, sur l'organisation et les conditions du travail des agents. Quelle fonction publique pour assurer ces missions ? Notre réflexion sur un statut unifié ne trouve-t-elle pas ici matière à se préciser et s'intensifier ?

Au-delà de l'aspect statutaire, une des conséquences de la réforme engagée c'est une mobilité accrue pour les personnels. Une mobilité forcée et récurrente liée aux fusions institutionnelles et réorganisations administratives. Mobilité géographique mais également mobilité en termes de missions, de fonctions, de responsabilités et les risques associés à cette mobilité, insécurité professionnelle et sociale, suppressions de postes, perte d'emplois, risques psychosociaux et dégradation du service public rendu à l'utilisateur. Face au changement comment « gérer la mobilité », comment « anticiper les évolutions des missions, des emplois et des compétences associées ». Comment accompagner la mobilité et sécuriser les carrières et parcours professionnels ? Comment garantir les droits acquis et ou en créer de nouveaux ? Quelle réflexion sur la gestion des effectifs des emplois et des compétences au-delà du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux à la retraite. Quelle responsabilité sociale des employeurs publics notamment en matière de démocratie sociale laissant une part sérieuse à la négociation ? Nous aurons l'occasion au cours des 3 autres tables rondes de ce colloque d'approfondir ces questionnements par la richesse de nos débats.