ANALYSE DES PROJETS DE LOI DE REFORME TERRITORIALE

- **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.**

Cette réforme, comme les précédentes, 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 porte atteinte à la république décentralisée, bouleverse les repères institutionnels, met à mal l'égalité territoriale, dans un déni de souveraineté populaire.

Conjugué avec l'objectif de diminution des dotations de l'Etat aux collectivités locales de 11 milliards d'euros à partir de 2015 ces deux projets de loi, essentiellement motivés par l'attractivité et la compétitivité des territoires, vont avoir des effets désastreux sur le service public, l'emploi public, la solidarité et la cohésion sociale.

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 « l'Alsace est la plus petite région française continentale et que 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, 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 ». Il 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

La CGT souhaite d'abord dénoncer l'escroquerie de vocabulaire qui motive cette désorganisation territoriale de la république. Au prétexte que le mille-feuille des collectivités territoriales serait source de dépenses inconsidérées et sa réduction source d'économies substantielles on abuse les citoyens. 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.

Dans ce but, les schémas départementaux de coopération intercommunale vont à nouveau être révisés pour accroitre la taille des EPCI de 5000 à 20000 habitants. Ces schémas devront être adoptés avant le 1er janvier 2016 dans la plus grande opacité pour les citoyens, et les personnels concernés qui ne sont ni informés, ni consultés sur les conséquences induites par la refonte de la carte intercommunale en matière d'organisation des services publics et de conditions de travail.

A cet égard l'article 22 du projet de loi tente de clarifier la situation des personnels en cas de restitution de compétences d'un EPCI à une commune membre. Pour la CGT les mesures envisagées sont insuffisantes. Le dialogue social exige davantage et notamment :

- De garantir préalablement à tout projet de réorganisation, le maintien des emplois publics sur le territoire concerné, de protéger et de sécuriser les personnels impactés.
- De rendre obligatoire l'engagement du dialogue social en amont des projets de réorganisation de collectivités et de services.
- De rendre obligatoire la consultation des organisations syndicales par les Commissions Départementales et régionales de Coopération intercommunale (CDCI, CRCI) lors de l'élaboration et de la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale.
- De négocier le contenu des conventions portant sur les transferts de personnels, l'organisation et les conditions du travail avec les organisations syndicales représentatives des personnels, en amont des décisions, conformément à l'article 8 bis de la loi 83634 du 13 juillet 1983 modifié et à la circulaire du 22 juin 2011 relative à la négociation dans la fonction publique.
- D'annexer les accords issus de la négociation aux conventions.
- D'exiger des CDCI et CRCI la réalisation d'une étude d'impact sur les risques psychosociaux liés aux réorganisations de collectivités et de services et soumettre les conclusions de ces études aux CHSCT et aux CT des collectivités et EPCI concernés.
- De renforcer les droits de l'agent concerné par une réorganisation, en particulier le droit à l'information, et le droit à la formation.

- De garantir la continuité des mandats des représentants du personnel dans l'attente des prochaines élections professionnelles.
- De prévoir des mesures coercitives à l'égard des exécutifs locaux qui ne mettraient pas en œuvre les accords convenus dans le cadre des conventions de réorganisation.

Accompagnant la nouvelle délimitation des régions, L'article 1 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la république met fin à la clause générale de compétence et affirme la reconnaissance d'un pouvoir règlementaire à la région dans le cadre de ses compétences.

Concernant la clause générale de compétence, La CGT plaide pour son maintien. 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. Elles en ne sont pas réduites 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).

Concernant le pouvoir attribué aux élus régionaux de produire des règles juridiques en phase avec les spécificités locales la CGT est très critique.

Pour la CGT, 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 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.

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, élever 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 interroge le sens de la représentation nationale, de la souveraineté populaire et de l'expression de la volonté générale.

A quand la capacité des élus régionaux à proposer des modifications au statut des fonctionnaires afin d'adapter la gestion des personnels aux spécificités locales ?

La CGT tient à rappeler qu'elle est fondamentalement attachée à l'unicité du statut des fonctionnaires garant d'une administration impartiale, neutre et égalitaire sur l'ensemble du territoire national.

Alors que les nouveaux transferts de compétences notamment en matière de gestion des collèges, de la voirie, du transport scolaire, etc… vont bouleverser l'organisation et le fonctionnement des services public, la CGT affirme qu'en protégeant le fonctionnaire de toute pression partisane, le statut est le moyen le plus sûre dont dispose la puissance publique pour garantir la continuité et la qualité de l'action publique et assurer l'égalité d'accès des citoyens au service public.

En conséquence, la CGT sera très vigilante à toutes évolutions qui tendraient à transformer le statut en autant de conventions collectives que de régions.

La tentation est en effet grandissante de privatiser la fonction publique. En témoignent, à l'article 26 les « maisons de services au public » dont la gestion peut relever d'organismes de droit privé. Mettre en avant la nécessité de modifier les conditions statutaires de mise à disposition pour permettre aux maisons de service au public de bénéficier d'une plus grande souplesse dans la gestion des personnels c'est insinuer que le statut est un frein à l'action publique. La CGT s'insurge contre cette forme d'organisation et réaffirme que la gestion du service public en régie directe est le seul moyen de garantir aux citoyens un service public de qualité à coût maitrisé.

En témoigne également la création d'un observatoire de la gestion publique locale censé favoriser le développement des bonnes pratiques. La CGT s'inquiète du sens donné aux bonnes pratiques et condamne toute forme de diabolisation de la dépense publique encourageant la privatisation des services publics, les suppressions d'emplois publics, la régression des droits acquis et les entraves au déroulement de carrière des agents.

La CGT constate aujourd'hui dans le cadre de mise en place des métropoles, les atteintes portées au droit syndical et aux droits humains et sociaux des agents.

Face aux risques psychosociaux que vont générer les réformes institutionnelles, la CGT souhaite aller plus loin dans sa lutte pour l'amélioration du dialogue social et des conditions de travail des personnels des collectivités territoriales.

Elle propose aujourd'hui de mettre en place dans le cadre du CSFPT une commission chargée du suivi des impacts de la réorganisation territoriale (métropolisation, régionalisation, modification de la carte intercommunale) sur l'organisation et le fonctionnement du service public et les conditions de travail des agents.