

PROJET DE LOI DE DECENTRALISATION ET DE REFORME DE L'ETAT

AUTO-SAISINE DU CSFPT

DECEMBRE 2012

**PROPOSITIONS DE REFORME STATUTAIRE VISANT A AMELIORER LA GESTION
DES AGENTS PUBLICS ET FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX**

FICHE 2

**THEME : Clarification des compétences, mutualisation des services et impact sur les
agents**

PROPOSITIONS DE LA FEDERATION CGT DES SERVICES PUBLICS



CONTEXTE

Le cadre existant :

Le Code Général des Collectivités territoriales (article L1111-2) pose un principe général selon lequel **les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence**. Elles concourent avec l'Etat à l'administration et l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie. Les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité.

La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales est réalisée par blocs et doit s'accompagner du transfert des ressources nécessaires à leur exercice. **Elle ne doit soumettre aucune collectivité à la tutelle d'une autre**. (article L1111-4)

Le CGCT précise les domaines de compétence dévolus à chaque collectivité sans exclure la possibilité pour les collectivités d'intervenir dans d'autres domaines au nom de l'intérêt communal, départemental ou régional, sous le contrôle du juge. Cette disposition traduit la reconnaissance d'**une clause générale de compétence** au profit des collectivités locales.

La loi constitutionnelle de 2003 sur l'organisation décentralisée de la République a rénové le titre XII de la Constitution consacré aux collectivités territoriales. Elle a reconnu l'existence des régions, posé le principe de **subsidiarité** c'est-à-dire la reconnaissance de la vocation des collectivités territoriales à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur niveau. Elle a reconnu **le droit à l'expérimentation** (c'est-à-dire, dans le cadre d'une habilitation préalable, sous certaines limites et pour une durée déterminée, **la possibilité pour les collectivités de déroger aux dispositions législatives et réglementaires existantes régissant l'exercice de leurs compétences**). Elle a reconnu l'organisation de l'exercice commun d'une compétence au travers de la **notion de chef de file**, le renforcement de la démocratie locale (référendum local), la garantie d'autonomie financière des collectivités, la compensation des charges transférées, **l'objectif constitutionnel de péréquation**, la confirmation du rôle spécifique du Sénat dans la représentation des collectivités locales.

En 2009, dans son rapport public annuel, la Cour des Comptes faisait un constat critique de la conduite de la décentralisation depuis 30 ans. Elle soulignait notamment :

- L'ineffectivité de la répartition des compétences en fonction de blocs homogènes, nettement distincts pour chaque échelon territorial.
- Les difficultés d'application du principe de compensation des transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités.
- Les effets ambigus de la clause générale de compétence et l'opacité des mécanismes de péréquation.
- Le maintien de l'Etat dans les dispositifs décentralisés (Formation professionnelles, apprentissage, formation des travailleurs sociaux).
- La persistance de responsabilités partagées (éducation, action sociale, solidarité).
- Les insuffisances d'arbitrage (transports publics, aéroports, tourisme).
- L'utilisation ambiguë de la notion de chef de file.
- La timidité des expérimentations
- La très forte augmentation de l'emploi local

- Le financement non stabilisé de la décentralisation sociale (RMI, APA, handicap)
- Le développement des procédures contractuelles par l'Etat dans de nombreux domaines allant au-delà des contrats de plan puis des contrats de projets Etat région (CPER) renforçant ainsi la pratique des financements croisés et le défaut de spécialisation de chaque échelon territorial.

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités locales prend appui sur le constat d'un enchevêtrement des compétences et d'un développement incontrôlé des financements croisés (dans lequel l'Etat a joué un rôle central) pour poser les bases d'une clarification des compétences entre les collectivités. **La clause générale de compétence est remaniée.**

La compétence générale est maintenue pour les communes. Les régions et les départements exercent des **compétences exclusives** qui peuvent faire l'objet de délégation aux autres collectivités. La loi définit la culture, le sport et le tourisme comme des **compétences partagées** pouvant être exercées par plusieurs collectivités.

Dans le but de faciliter la clarification des interventions publiques sur le territoire de la région et de rationaliser l'organisation des services des départements et des régions, la loi ouvre la possibilité au conseil régional et aux conseils généraux d'élaborer conjointement **un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services** approuvé par délibérations concordantes des différentes autorités concernées. Le schéma fixe :

- **Les délégations de compétences** de la région aux départements et des départements à la région (compétences qui sont exercées au nom et pour le compte des collectivités territoriales)
- L'organisation des interventions financières respectives en matière **d'investissement et de fonctionnement** des projets décidés ou subventionnés par une collectivité ou un groupement de collectivité
- **Les conditions d'organisation et de mutualisation des services.**

Les mutualisations de services permettent d'adapter l'organisation administrative à l'évolution des compétences

Le concept de mutualisation de services entre collectivités territoriales et EPCI est mis en avant depuis plusieurs années. Différents rapports ont présenté La mutualisation des services comme un mode de gestion vertueux, qui serait source d'économie d'échelle grâce à une unification des services supports et opérationnels entre différentes collectivités ou entre collectivités et EPCI.

En évitant les doublons, en maîtrisant mieux la masse salariale la mutualisation rendrait plus efficace l'action publique locale grâce à une gestion plus économe des deniers publics.

En clarifiant le régime juridique des mutualisations de services vis à vis de l'Union Européenne la réforme territoriale de 2010 donne un coup d'accélérateur à ce mode de gestion et instaure un profond changement de culture en matière d'organisation et de fonctionnement des services.

Les orientations du futur projet de loi de décentralisation :

Passer de la libre administration à **la libre organisation des compétences** dans le cadre légal.

La nouvelle étape de décentralisation ne s'appuiera pas seulement sur de nouveaux transferts de compétences, de personnels et d'équipements. **Elle a pour ambition de moderniser l'action publique**, repenser, redéfinir simplifier l'action publique dans le sens de la lisibilité de l'efficacité et de l'efficience. La réforme s'appuiera sur la libre administration des collectivités et leur capacité à redéfinir les politiques publiques, à adapter le service public aux besoins des populations sur les différents territoires par l'inventivité, le compromis positif, les complémentarités nécessaires.

La modernisation repose sur trois orientations majeures :

- L'achèvement des logiques de blocs de compétences (économie aux régions, solidarité au département, transition écologique et énergétique au bloc communal) et redéfinition du rôle des collectivités chef de file.
- Le dialogue entre l'Etat, les élus locaux et responsables exécutifs locaux (haut Conseil des territoires)
- La responsabilisation des collectivités locales (Les conférences territoriales pour l'action publiques). L'Etat et les collectivités discuteront compétence par compétence des modalités concrètes d'exercice dans le respect du principe de non tutelle d'une collectivité sur l'autre. Les schémas d'organisation de service seront généralisés. La rationalisation des services publics locaux s'opèrera par la mise en place de guichets uniques et la mutualisation de moyens.

La responsabilisation des collectivités passe par un renforcement des moyens :

- Restauration de l'autonomie fiscale des régions.
- Garantie de ressources pérennes et suffisantes permettant aux départements de faire face au financement du RMI, APA, handicap.
- Renforcement de la péréquation horizontale augmentation des ressources du fond national de péréquation des ressources intercommunales et communales (150 à 350 millions).
- Restauration du droit à la concertation et à la négociation des agents publics.

PROBLEMATIQUES / ENJEUX

1) Quelle place au dialogue social, à la concertation à la négociation avec les organisations syndicales représentatives des personnels dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique? Et de l'élaboration des schémas d'organisation des compétences et services (Voir analyse et propositions fiche 6)

Redéfinir l'action publique sans participation des personnels qui mettent en œuvre au quotidien le service public ne peut se concevoir. La réussite du projet de décentralisation passe par la capacité d'adaptation du service public et des agents publics. La confiance que l'Etat et les collectivités sauront manifester à l'égard de la fonction publique et de ses représentants syndicaux sera un des moteurs indispensables au changement.

2) La mutualisation est-elle un outil de modernisation efficace de l'action publique ?

La mutualisation est considérée comme un puissant levier d'économie. Cependant, peu d'arguments font état des inconvénients et freins à la mise en œuvre de la mutualisation des services. Quels périmètres et nature des politiques et services concernés ? Quelle organisation pertinente? Quel accompagnement des personnels vers les structures mutualisées? Quelle méthode de conduite du changement ?

Dans son rapport d'avril 2011 sur les stratégies de réforme de l'Etat à l'étranger, l'Inspection Générale des Finances présente un bilan mitigé des mutualisations de services publics : « Outre la difficulté générale à documenter les économies réalisées, (données non consolidées voir indisponibles) la portée des stratégies de mutualisation semble altérée par un ressenti inégal des administrations et des hésitations méthodologiques persistantes (limites pertinentes de son périmètre au-delà des seules fonctions support, organisation centralisée ou non de la fonction achat, caractère obligatoire ou optionnel), **incitant à repenser l'utilisation optimale de ce levier.**

3) La perspective de mise en place des schémas d'organisation de service outils de clarification et de lisibilité de l'action publique dans les territoires ouvre sur de nombreuses interrogations :

Les dispositions relatives à la clarification des compétences ne prévoient pas une organisation uniforme des compétences dans le territoire. Elle laisse la possibilité de choix différenciés selon les territoires. Que se passe-t-il si une collectivité n'accepte pas le schéma ? Quelle lisibilité de l'organisation? Quelles règles d'approbation des schémas ? Quel débat préalable ?

Quel calendrier pour élaborer les schémas ? Quelle articulation entre la mise en place des schémas et les élections politiques et professionnelles de 2014 et 2015 ? Quelle articulation des schémas avec le calendrier des contrats de projets Etat région et les programmes opérationnels européens ? Quelles modalités de répartition des compétences, avec quels outils ? Délégation de compétence, autorité organisatrice, chef de filât, expérimentation, élargissement de l'exercice du pouvoir réglementaire ?

Quels liens avec les autres schémas, en particulier le Schéma départemental de coopération intercommunale et le schéma d'aménagement et de développement durable du territoire ?

Les schémas sont modulables et révisables ? Selon quelles modalités ? Quelles garanties pour les personnels ? Quelle sécurisation des parcours professionnels ? Quelles conditions de mobilité, transfert, mise à disposition des personnels ? Quelles garanties de qualité des conditions de travail ? Quelle organisation des guichets uniques ?

PROPOSITIONS

Anticiper les effets des schémas d'organisation et de mutualisation des services sur la situation des personnels.

La FDSP demande la mise en place d'un cadre de négociation en vue d'intégrer dans le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique un Titre relatif au personnel portant notamment sur :

1) la création d'instances de dialogue social au côté des conférences territoriales de l'action publique en charge d'élaborer les schémas d'organisation et de mutualisation des services

2) l'élaboration et la mise en oeuvre des schémas d'organisation et de mutualisation de service et intégrant notamment

- Une clarification des conditions de mobilité des agents
- une clarification juridique des notions de transfert et de mise à disposition de service entre collectivités visant le renforcement des droits de l'agent. Droit à l'information, droit au choix de mobilité, droit de recours pour les agents en cas de transfert abusif.
- une clarification juridique et pratique des modalités de création d'organisation et de fonctionnement des **services communs et services unifiés** entre collectivités et autres acteurs publics intégrant des mesures concrètes en faveur du dialogue social et l'obligation de présenter un plan prévisionnel des emplois et des compétences et un organigramme détaillé des postes.
- une clarification du contenu des conventions de mise à disposition de service dépassant les seules obligations relatives aux conditions financières de la mise à disposition et précisant les conditions du transfert et de la mise à disposition des agents et fonctionnaires territoriaux portant notamment sur le déroulement de carrière ; la consolidation, l'harmonisation et l'amélioration des rémunérations avantages acquis et prestations d'action sociale ; l'humanisation de l'environnement et des conditions de travail ; la garantie des droits syndicaux acquis et de leur évolution.

3) l'évolution des compétences et périmètre d'action des centres de gestion avec création d'un établissement public national paritaire (Voir fiche 1)

4) l'évolution du fonctionnement du CNFPT intégrant le retour à une véritable gestion paritaire, la loi Galland de 1987 ayant enlevé aux organisations syndicales le droit de vote pour les délibérations à portée budgétaire et financière.

5) Une modification de la composition des commissions départementales de coopération intercommunale chargées d'élaborer les schémas de coopération intercommunale et donnant aux organisations représentatives des personnels le pouvoir de siéger au sein de ces instances.