

Acte III de décentralisation

(Scène 2 - deuxième analyse)

L'inFOéco n°48 du 10 septembre détaillait le contexte dans lequel le gouvernement prépare la mise en place d'un acte III de décentralisation dès 2013. La démarche visant à déposer au Parlement un projet de loi de décentralisation début 2013 s'accélère. Ces derniers temps, notamment à l'occasion de contacts ministériels ou gouvernementaux, nous avons insisté pour que les valeurs et principes républicains soient effectifs ce qui, par exemple, interdit de facto d'avoir un rôle normatif ou réglementaire des régions en droit du travail. Nous pensions avoir été entendus mais les grands axes présentés récemment par le Président de la République sont loin d'avoir levé les ambiguïtés, bien au contraire.

La réalisation effective d'une grande partie de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, la poursuite de l'expérimentation alsacienne visant à créer une collectivité unique regroupant le Conseil Régional et les deux Conseils Généraux ainsi que les propositions de transferts de compétences de certaines associations

d'élus laissent craindre la direction prise par cette réforme : une « République territoriale ». Ce que FORCE OUVRIERE ne pourra que condamner et dénoncer.

1/ Même la concertation est déjà décentralisée :

Par courrier du 26 septembre 2012, la confédération FORCE OUVRIERE a interrogé le Premier ministre sur les modalités de concertation prévues par le gouvernement pour cette réforme qui sera d'ampleur.

Compte tenu notamment des enjeux sociaux d'un tel acte décentralisateur (missions transférées, droit normatif au niveau de certaines collectivités, transferts d'agents de l'Etat, mouvements d'agents territoriaux, réorganisations locales au sein de collectivités, modifications administratives, etc), **FORCE OUVRIERE revendique une concertation globale, menée, pilotée et organisée par l'Etat, préalablement à toutes décisions.**

En effet, des débats menés par différents membres du gouvernement ou ministères s'ouvrent un peu partout, de façon non coordonnée et en abordant des thématiques sectorielles¹.

Et le 12 septembre, sans aucune concertation préalable, le Premier ministre s'engageait par signature d'un document avec le Président de l'Association des Régions de France (ARF) sur « 15 engagements pour la croissance et pour l'emploi » après une rencontre de l'ARF à l'Élysée.

Cette signature commune conduit par exemple à ce que « *l'Etat confie la gestion des fonds européens de la prochaine génération aux Régions, en particulier en matière de développement économique, de formation, d'innovation, d'aménagement du territoire et de développement rural* ».

A ce stade, le cadre de la concertation nationale du gouvernement demeure inconnu. En revanche, les élus et les parlementaires avancent leurs propositions : des « *Etats généraux de la démocratie territoriale* » ont été organisés au Sénat les 4 et 5 octobre. Ils ont permis d'établir une tribune aux positions des associations d'élus locaux.

Une déclinaison territoriale de ces échanges est également prévue. **La concertation sur ce sujet se réduit**

¹ Ce fut par exemple le cas lors de la « Conférence environnementale » des 14 et 15 septembre. Cela l'a aussi été avec des Directes créant des instances de concertation interrégionales visant à traiter de la décentralisation en matière d'emploi et de droit du travail.

donc, pour l'instant, à un processus décentralisé, organisé par les élus eux-mêmes.

D'ailleurs, c'est lors de ces « *Etats généraux* » que le Président de la République est venu présenter sa vision et les grands axes du futur projet de loi de décentralisation.

Ainsi, seuls les élus sont entendus et **les orientations du projet de loi sont déjà arrêtées avant même que l'Etat n'ait ouvert un processus de concertation.**

2/ Une loi déjà écrite :

Le 24 septembre, la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique indiquait sur le projet de loi de décentralisation : « *Nous voulons un seul texte de loi. Il est écrit, il est prêt* »². Le 5 octobre, le chef de l'État confirmé de fait cette information en précisant les orientations du futur texte de loi³. Mais pour l'instant ce projet n'a fait l'objet d'aucune concertation.

Outre le fait que cette absence de dialogue et de concertation préalable pose un vrai problème, plusieurs annonces-décisions du chef de l'Etat interrogent et inquiètent :

→ **Un Haut Conseil des territoires :** Cette instance « *de concertation, d'évaluation et de négociation* » entre

² Interview au journal Les Echos, 24 septembre 2012

³ Le discours du Président est accessible sur : <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/communiqués-de-presse/2012/allocution-de-m-le-president-de-la-republique-aux.14014.html>

l'Etat et les représentants des associations d'élus regroupera la Commission consultative d'évaluation des normes, la Commission d'évaluation des charges, et le Comité des finances locales. Il sera saisi sur chaque texte concernant les collectivités locales et avant chaque loi de finances.

La composition de ce Haut Conseil et son rôle confirment que la décentralisation et sa mise en œuvre sont considérées comme ne devant relever que d'un débat entre élus.

→ **Allègement des normes** : Tout projet de nouvelle règle devra entraîner la suppression simultanée d'un texte préexistant. Le président a précisé : « *Ce que je veux, c'est faire plus simple, c'est aller plus vite, c'est respecter les impératifs qui sont les nôtres de sécurité, d'environnement, de santé, sans qu'il soit besoin pour autant de retarder les projets* ».

Facile à affirmer, délicat à réaliser : une norme créatrice de nouveau droit ou en matière de sécurité doit-elle impérativement entraîner une suppression autre, et dans quel domaine ?

→ **Modifications des compétences** : Le chef de l'État a aussi indiqué vouloir aller « *au bout de la logique des blocs de compétences* » dévolues depuis 1982 à chaque niveau de collectivités.

Les Régions verront leur rôle renforcé pour l'orientation des jeunes et la formation professionnelle, conformément à l'accord Etat-Régions du 12 septembre (signé sans concertation préalable), afin de « *rapprocher la formation des besoins*

des entreprises »⁴. Elles auront de plus un rôle renforcé en matière de développement économique grâce entre autres à la Banque Publique d'Investissement qui doit être mise en place avant la fin 2012 et qui, ainsi, se retrouverait pleinement décentralisée (ce que FORCE OUVRIERE dénonce).

Les Départements se verront confier l'essentiel des compétences relevant du champ du handicap et de la dépendance⁵, ce qui pose notamment la question des moyens financiers « *ad hoc et pérennes* » du fait de l'effet de ciseaux⁶ auquel étaient confrontés les départements.

Le Président de la République souhaite aussi renforcer les **Intercommunalités**, sans toutefois leur donner une légitimité égale aux communes.

Le fait métropolitain : Un nouveau statut de métropole devrait être créé. Il s'agit d'aller encore plus loin que la loi du 16 décembre 2010 qui avait créé les métropoles. Celles-ci pourront « *exercer l'ensemble des responsabilités du développement urbain en bénéficiant des transferts de compétences de l'Etat ou de la Région* ». Ce nouveau statut contribuera à fragmenter encore un peu plus les collectivités locales.

Mais, au final, la loi ne répartira les compétences que pour certains domaines, renvoyant pour les autres sujets à un accord entre les exécutifs

⁴ Heureusement, elles n'auront pas la responsabilité de Pôle Emploi ni des contrats aidés, a du préciser l'Elysée après l'intervention du Président de la République

⁵ Théoriquement hors champs des compétences et responsabilités de l'Assurance Maladie, mais cela reste à vérifier dans le futur projet de loi

⁶ Augmentation des demandes (RSA, APA, etc) et baisse des subventions et compensations de l'Etat pour ces politiques publiques sociales nationales dont la gestion est décentralisée auprès des Conseils Généraux

locaux et à des expérimentations locales !

→ **Droit à l'expérimentation** : Pour le Président de la République, « les territoires » sont divers et ne doivent pas être uniformes. Ce qui justifie selon lui l'élargissement et l'assouplissement du droit à l'expérimentation pour mettre en œuvre des politiques locales nouvelles. Ainsi, un pouvoir normatif sera reconnu au bénéfice des Régions, leur permettant d'adapter la loi et les règlements aux réalités locales !

3/ Expérimentations ou la fin de l'indivisibilité de la République :

L'expérimentation actuellement en cours vise à réunir les deux Conseils généraux (Bas-Rhin et Haut-Rhin) et le Conseil régional d'Alsace au sein d'une unique collectivité « le Conseil d'Alsace ».

Avec cet exemple concret, qui s'accélère⁷, nous disposons d'un premier effet de ce que des expérimentations territoriales peuvent entraîner.

Suite aux décisions prises en février 2012 par les exécutifs des 3 collectivités, les transferts de compétences suivants sont à l'étude⁸ du côté les 3 collectivités concernées qui exercent leur lobbying auprès du gouvernement:

⁷ Un congrès réunissant les élus des 2 CG et du CR est prévu le 24 novembre 2012 et un référendum local est envisagé pour le printemps 2013. FORCE OUVRIERE a demandé au Premier ministre l'arrêt de cette expérimentation alsacienne.

⁸ Extrait d'une note interne du Conseil Général du Haut-Rhin datée du 14 septembre 2012

➤ **Education** : Transfert de compétences sur les programmes et les moyens affectés à l'enseignement des langues pour aller vers la généralisation de l'apprentissage de l'Allemand (en s'appuyant autant que possible sur l'Alsacien), mais aussi de l'Anglais, dans les classes du premier et du second degré selon des modalités et des programmes à définir par l'Assemblée territoriale d'Alsace.

➤ **Orientation** : Transfert de compétences pour créer un véritable service public régional de l'Orientation avec une approche territoriale des besoins de formation.

➤ **Droit du travail** : Transfert de compétences normatives réglementaires à travers le droit local (comme en matière de sécurité sociale), afin de pouvoir adapter certaines situations locales (notamment via des accords d'entreprises) aux problématiques de compétitivité/coût par rapport à la Suisse et l'Allemagne.

➤ **Routes nationales** : Transfert de leur gestion et des moyens afférents à leur entretien, ainsi que des crédits consacrés par l'Etat aux opérations d'investissement sur les 5 à 10 dernières années. Les financements actuels et le produit de la taxe Poids lourds, pour sa perception sur le territoire alsacien, devront accompagner ce transfert.

➤ **Coopération transfrontalière :**

Transfert de compétences permettant de conclure des accords avec les autres régions du Rhin supérieur hors présence de l'Etat, notamment en matière de coopération universitaire, de formation professionnelle et de gestion des infrastructures portuaires et des transports.

➤ **Logement :** Dans le prolongement de l'expérimentation de la délégation aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin des aides à la pierre, le Conseil d'Alsace pourrait solliciter le transfert de compétences de la politique à mener dans le domaine du logement.

➤ **Médecine et travail social en milieu scolaire :** transfert des médecins scolaires et des assistantes sociales travaillant dans les collèges et lycées, à l'instar des agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) et afin d'éviter les doublons et les interventions parallèles.

➤ **Finances :** transfert ou instauration d'une taxe ou d'un produit fiscal spécifique permettant de financer ces transferts de compétences.

En ouvrant un nouvel acte de réforme territoriale selon une « **décentralisation à la carte** », le Président de la République et son gouvernement prendraient **le risque**

de remettre en cause l'indivisibilité, la cohérence, l'unicité et du coup l'égalité républicaine, c'est-à-dire l'égalité de droit.

Comme l'a déjà indiqué le gouvernement, la compétence sur les langues régionales pourrait être dévolue soit à des Départements, soit à des Régions. Idem pour les compétences sur l'eau, sur les déchets, sur les transports, l'urbanisme, l'environnement ou sur le tourisme, avec en plus le niveau Intercommunal.

Le droit à l'expérimentation territoriale, même encadré, est créateur de différenciations territoriales, y compris pour la mise en œuvre de politiques publiques nationales, et cela dans tous les domaines (sociaux comme les autres).

Les différentes revendications des Associations d'élus montrent à quel point ces expérimentations pourraient conduire à rendre l'action publique morcelée et balkanisée : **le tableau joint à cet inFOéco donne un aperçu (très réduit) de l'ampleur de leurs nombreuses demandes.**

4/ La « République territoriale » supprimerait la République universelle

Le concept de « République territoriale » est aujourd'hui porté par de nombreux élus, des sociologues, des économistes et par une grande frange du monde universitaire. Il est cœur de cet acte III de décentralisation dont les

contours et objectifs sont désormais connus.

Le contexte budgétaire et les conséquences des nombreuses lois de décentralisation⁹ ont conduit à donner de plus en plus de poids et de responsabilités aux collectivités territoriales, en particulier aux Régions.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a instauré l'organisation décentralisée de la République.

Mais cette lente évolution s'est faite dans le respect strict des trois grands principes¹⁰ de :

- **l'indivisibilité** de la République ;
- **l'unité** du peuple français ;
- **l'égalité** de droits et de traitements et d'application des politiques publiques nationales.

Il y a une différence entre partager et transférer des responsabilités et des compétences de l'Etat vers des collectivités territoriales de façon uniforme d'une part (ce que les actes décentralisateurs ont fait depuis 1982) et considérer que la République est plurielle, diverse et formée de territoires pouvant s'administrer librement d'autre part (les orientations de cet acte III).

L'Etat ne parle plus de l'aménagement DU territoire mais du développement DES territoires. A ce titre, la

dénomination du futur « Haut conseil des territoires » est sans équivoque.

A travers la généralisation des expériences type « Conseil d'Alsace » ou du « droit à l'expérimentation des compétences », **la République deviendrait un Etat « fédération de Régions aux responsabilités différentes ».**

Pour FORCE OUVRIERE, un tel morcellement de la République l'affaiblirait et minerait sa légitimité. **L'indivisibilité, la cohérence, l'unicité et l'égalité républicaines seraient remises en causes.**

Achévé de rédiger le 10 octobre 2012

⁹ Lois du 2 mars 1982, du 7 janvier et du 22 juillet 1983, du 26 juillet 1984, du 6 février 1992, du 12 juillet 1999, du 28 mars 2003, du 30 juillet et du 17 août 2004, du 30 décembre 2009 et enfin du 16 décembre 2010.

¹⁰ Arrêts du Conseil constitutionnel de 9 mai 1991 et du 15 juin 1999, entre autres

Exemples de propositions d'Associations en prévision de l'acte III de décentralisation



	AdCF Association des communautés de France	AATF Association des administrateurs territoriaux de France	ADF Association des Départements de France	ARF Association des Régions de France
<p><i>Politiques de l'emploi et droit du travail / Economie</i></p>	<p>Renforcer le rôle des Régions de développement économique (SRDE) et l'élargir aux questions d'emploi</p> <p>Donner aux collectivités des moyens juridiques d'intervenir pour pérenniser des savoir faire et des outils de production en cas de projet de fermeture de sites (notion de « CV de sites »)</p>	<p>Transfert d'agences d'Etat aux Régions pour rendre prescriptif les SRDE</p>	<p>Transférer aux Départements la gestion du FSE</p> <p>Partager avec les Départements la compétence économique à partir du SRDE</p>	<p>Co-gestion de la BPI par les Régions</p> <p>Co-pilotage des Régions et des partenaires sociaux du service public régional de l'emploi. Notamment à travers une forte intervention au sein des implantations de Pôle emploi</p> <p>Transfert aux Régions des responsabilités assurées par le pôle 3E des Direccte (valorisation des ressources humaines, anticipation et accompagnement des mutations économiques, insertion professionnelle des demandeurs d'emplois et lutte contre l'exclusion du marché du travail) à l'exclusion des missions de contrôle de la réglementation de la formation professionnelle et de l'inspection du travail.</p>

Exemples de propositions d'Associations en prévision de l'acte III de décentralisation

<p>Formation professionnelle</p>	<p>Elargir les SRDE aux questions de qualifications</p> <p>Renforcer le caractère prescriptif du plan régional de développement de la formation professionnelle par rapport aux opérateurs de formation,</p>	<p>Affirmer la compétence de pilotage stratégique de la Région en matière d'information et d'orientation professionnelle en transférant notamment les missions d'orientation des établissements scolaires.</p>	<p>Un renforcement de l'autonomie fiscale des Régions et le transfert de ressources financières, notamment une part de la taxe d'apprentissage, ainsi que le transfert de la gestion des fonds européens</p>
<p>encourager la contractualisation entre la région et les partenaires sociaux pour territorialiser une part des financements des OPCA</p>	<p>Renforcer selon la même logique la compétence régionale en matière de formation sur les différents segments de l'offre de formation professionnelle.</p>	<p>Les Régions pourraient mener une concertation avec les partenaires sociaux et avec Pôle Emploi pour la formation des demandeurs d'emplois (partage de diagnostic, actions...)</p>	<p>Les régions contribuent à la formation des salariés, dans le cadre d'une contractualisation avec les partenaires sociaux et les OPCA.</p>
	<p>Affecter intégralement la taxe d'apprentissage aux Régions</p>		<p>Coordination par les Régions avec les partenaires sociaux les dispositifs de GPEC (au niveau entreprise, interentreprises, territorial), dans le cadre du nouveau fonds régional de sécurisation des parcours professionnels</p>

Exemples de propositions d'Associations en prévision de l'acte III de décentralisation

<p>Politiques sociales (APA, RSA, etc)</p>	<p>Placer les communautés de communes en situation d'interlocuteur territorial privilégié des départements dans leur effort de « territorialisation » de l'action sociale (renforcer les liens entre services intercommunaux et assistantes sociales des départements)</p> <p>Expérimenter la délégation à des communautés volontaires du fonds de solidarité logement mais aussi d'autres politiques sociales départementales</p> <p>Anticiper avec les services de la CNAF les conséquences des évolutions de périmètres dans le cadre des SDCI sur les contrats enfance-jeunesse</p>	<p>Transférer aux départements la compétence en matière de médecine scolaire pour l'ensemble du secondaire (collèges et lycées), qui sera dans les faits assumée par les services de la PMI, à charge pour l'Etat de compenser strictement ce transfert par les moyens financiers correspondants.</p> <p>Transférer la compétence d'accueil et d'hébergement d'urgence et d'insertion des personnes mal-logées ou sans-abris aux Départements.</p> <p>Concentrer la solidarité nationale auprès des personnes âgées les plus dépendantes, relayant des GIR 1, 2 et 3 et permettre aux départements par le pouvoir nominatif de moduler les interventions sur les personnes relevant des GIR 4 et +</p>	<p>Assurer un financement national des allocations de solidarité APA, PCH, RSA mises en œuvre par les départements. Ils veulent dès à présent engager une réflexion et une véritable négociation sur des financements durables et pérennes de la perte d'autonomie et de la dépendance pour une application dès la loi de finances 2014</p>
---	---	--	---

Exemples de propositions d'Associations en prévision de l'acte III de décentralisation

<p>Logement, urbanisme, cohésion sociale</p>	<p>Contractualisation à l'échelle intercommunale</p> <p>Développer l'échelle intercommunale comme échelle de planification (documents d'urbanismes intercommunaux...) et développer la planification régionale</p> <p>Renforcer le rôle de l'échelon régional et développer des démarches « à la carte »</p>		<p>Pouvoir normatif dévolu aux Régions de façon à moduler la réglementation nationale</p> <p>Des schémas régionaux prescriptifs</p>
<p>Aménagement du Territoire et environnement</p>	<p>Constituer sous l'égide de la CRE (Conférences régionales des exécutifs) des conférences thématiques (économie et emploi, transports, énergie-climat, logement, santé...) réunissant les acteurs publics concernés et les organismes publics financeurs,</p> <p>Mutualisations régionales</p> <p>Intervention plus forte des collectivités notamment les communautés sur les problématiques des</p>	<p>Donner un rôle prescriptif aux grands schémas d'aménagement comme entre autres le SDAN ou le SRIT</p> <p>Consolider et développer le rôle des Départements en matière de développement durable</p>	<p>Rendre les schémas régionaux prescriptifs</p> <p>Transformer les régions en autorités organisatrices</p> <p>Création d'une conférence nationale de l'aménagement du territoire en substitution de l'Etat</p>

Exemples de propositions d'Associations en prévision de l'acte III de décentralisation

<p>Ingénierie, Transports</p>	<p>universités (PRES, liens avec les entreprises...)</p>	<p>Elargir le versement transport aux Régions pour le financement des TER.</p>	<p>Coordination des autorités organisatrices des transports par la Région</p> <p>Rôle accru de la Région dans la gouvernance ferroviaire</p>
<p>Encourager la mutualisation des moyens d'ingénierie disponibles et des capacités d'assistance à maîtrise d'ouvrage (collectivités, agences d'urbanisme, CAUE, EPA, EPF, Agences départementales, Etat, chambres consulaires, SPL, PNR, Pays...)</p> <p>Créer un fonds régional d'aide à l'ingénierie en matière d'urbanisme constitué par prélèvement additionnel sur la taxe d'aménagement (à l'image du préciput dont bénéficient les CAUE) et co-géré par le préfet et les représentants des collectivités</p> <p>Instaurer un droit d'appel unilatéral sur la compétence voirie départementale au bénéfice des agglomérations de plus de 300 000 hab.</p>			

Exemples de propositions d'Associations en prévision de l'acte III de décentralisation

<p>Fiscalité locale et aides publiques</p>	<p>Développer le lien fiscal entre entreprises et territoires</p> <p>Expérimenter la fusion des fiscalités des communes et inter-communalités</p> <p>Favoriser la fiscalité intercommunale</p>	<p>Eriger les régions en autorités de gestion des fonds structurels européens pour la programmation européenne à compter de la période 2014-2020.</p> <p>Garantir le lien entre les ressources affectées et les compétences déconcentrées aux collectivités locales, restituer un pouvoir de taux d'imposition sur les compétences décentralisées.</p> <p>Instituer un moratoire sur les dépenses induites par les nouvelles normes.</p> <p>Aligner la CSG des retraités sur celle des actifs, tout en tenant compte de leur niveau de ressources.</p> <p>Elargir l'assiette de la contribution solidarité autonomie aux non-salariés.</p>	<p>Encadrer les financements croisés pour les investissements publics</p> <p>Transférer aux départements une fraction de CSG pour couvrir les dépenses de solidarité nationale</p>	<p>Transfert du 2^{ème} pilier de la PAC (FEADER) à la Région</p> <p>Autorité de gestion par les Régions sur les fonds européens</p> <p>Au total, création de 10 taxes nouvelles : transfert d'une partie de la TIPP régionale à une partie de la TVA (sans augmentation globale), extension du versement transport, suppression de l'exonération de TIPP sur le kérosène consommé sur les vols intérieurs.</p>
---	--	--	--	---

Exemples de propositions d'Associations en prévision de l'acte III de décentralisation

		Proposer aux personnes ayant un patrimoine important une alternative entre un recours sur succession et une minoration de l'allocation à percevoir		
--	--	--	--	--

h e b d o m a d a i r e

de la Confédération Générale du Travail Force Ouvrière,
fondé pendant la guerre sous le titre de
RÉSISTANCE OUVRIÈRE.

Directeur de la publication: J-C Maily
141, avenue du Maine, 75680 Paris Cedex 14
Tél.: 01 40 52 84 55 - Fax: 01 40 52 84 71
Mail: fohebdo@force-ouvriere-hebdo.fr

FORCE **Ouvrière**

Chaque semaine, *FO Hebdo* envoie ses reporters aussi bien pour couvrir les séances de négociations interprofessionnelles que pour des enquêtes dans les entreprises et les chantiers.

Des articles, des informations que vous ne lirez nulle part ailleurs.

Un journal que vous ne trouverez pas dans les kiosques mais qui sera chaque semaine dans votre boîte aux lettres pour 54€ par an (18€ seulement pour les adhérents de Force Ouvrière).

NOM.....

PRÉNOM.....

ADRESSE.....

VILLE.....

CODE POSTAL

TÉL.....

**À RENVOYER À *FORCE OUVRIÈRE HEBDO*, SERVICE
ABONNEMENT, 141, AV. DU MAINE, 75680 PARIS
CEDEX 14,
ACCOMPAGNÉ D'UN CHÈQUE LIBELLÉ AU NOM DE
FORCE OUVRIÈRE HEBDO.**