

Acte III de décentralisation **(scène 3 - troisième analyse)**

Les inFoéco n°48 et n°53 détaillent le contexte dans lequel le gouvernement prépare la mise en place d'un acte III de décentralisation dès 2013.

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. 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 a revendiqué et obtenu une concertation globale, menée, pilotée et organisée par l'Etat, préalablement à toutes décisions.**

Dans ce cadre, la cgt-FORCE OUVRIERE a été reçue par la ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction Publique le 8 novembre.

1/ Un projet de loi non finalisé :

Contrairement à ses propos du 24 septembre¹, la ministre nous a indiqué que le projet de loi n'était pas encore

finalisé et que de nombreux arbitrages sont encore nécessaires.

La délégation FORCE OUVRIERE a demandé que la concertation se poursuive avant l'examen du projet de loi au parlement. La ministre s'est engagée à nous recevoir à nouveau dès le projet gouvernemental validé.

La ministre a également indiqué que des « *concertations départementales* » auraient lieu, sous l'égide des préfets, sans en définir le cadre ni les modalités. **Les Unions départementales FO seront donc certainement sollicitées par le préfet de département courant décembre.**

Sur le calendrier, le gouvernement reste sur son intention de déposer son projet au parlement en début d'année 2013.

2/ Des orientations retenues par le gouvernement qui confirment les analyses et les inquiétudes de FORCE OUVRIERE :

→ **Allègement des normes... indéterminé :**

Tout projet de nouvelle règle devra entraîner la suppression simultanée d'un texte préexistant. La ministre a confirmé ce principe arrêté le 5 octobre dernier par le Président de la République, mais elle a

¹ Infoéco n°53 du 10 octobre 2012

aussi reconnu que sa traduction était compliquée²...

→ **Echelons administratifs maintenus... ou pas :**

La ministre a affirmé que « *les trois échelons Région / Département / Bloc communal seront maintenus* ».

Toutefois, elle a aussi confirmé à la délégation FORCE OUVRIERE que le gouvernement laisserait aboutir l'expérimentation actuellement en cours visant 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 ». Ainsi, en 2013 ou 2014³, en Alsace, l'échelon Départemental pourrait disparaître si cette collectivité unique se mettait en œuvre !

FORCE OUVRIERE a fait part de cette contradiction et a demandé, à nouveau, que cette fusion-suppression de collectivités soit immédiatement arrêtée.

→ **Droit à l'expérimentation... expérimentation de droits :**

Pour la ministre, conformément aux propos du Président de la République, « *les territoires sont divers et ne doivent pas être uniformes* ». Ce qui justifie selon le gouvernement l'élargissement et l'assouplissement du droit à l'expérimentation pour mettre en œuvre des politiques locales nouvelles.

Ainsi, tout en indiquant qu'elle ne souhaitait pas qu'un droit local puisse s'instaurer, la ministre ne peut s'engager à ce qu'un pouvoir normatif territorial ne

² Comme nous l'avons indiqué au gouvernement : cf inFoéco 53

³ 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 mais le gouvernement nous a indiqué la laisser aller à son terme.

voit pas le jour grâce à une « *expérimentation entre collectivités* »⁴.

→ **L'abandon de l'assistance de l'Etat aux petites collectivités locales :**

Au prétexte que certaines compétences comme l'urbanisme ou l'aménagement sont déjà décentralisées depuis 30 ans, une des orientations régulièrement évoquée par le gouvernement est l'arrêt pur et simple des missions de solidarité de l'Etat envers les petites collectivités pour l'exercice des compétences (Application du Droit des Sols et Assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement des territoires)⁵.

3/ Des compétences transférées aléatoirement, une balkanisation de l'action publique :

Le 5 octobre, le chef de l'État a indiqué vouloir aller « *au bout de la logique des blocs de compétences* » dévolues depuis 1982 à chaque niveau de collectivités.

Pourtant, la ministre a confirmé à FORCE OUVRIERE que les compétences de l'Etat qui seront transférées aux collectivités par cette décentralisation le seront **de façon différenciée selon les demandes des collectivités territoriales**.

Contrairement aux deux décentralisations précédentes, pour lesquelles une mission

⁴ Suite aux décisions prises en février 2012 par les exécutifs des 3 collectivités alsaciennes, des transferts de compétences et de droits sont à l'étude au profit du futur « conseil d'Alsace ». Un extrait a été diffusé dans l'inFOéco n°53 du 10 octobre 2012. Le droit du travail, le logement, l'orientation, l'éducation, etc toutes les missions publiques pourraient être concernées.

⁵ Cf communiqué de l'association des maires ruraux (AMRF) du 29 octobre 2012 : Les maires ruraux demandent, à juste titre, l'arrêt de la destruction de l'ingénierie territoriale de l'Etat. Comme FO dans le « Livre noir de la RGPP » en 2011.

publique était transférée ou attribuée à une seule collectivité⁶, l'acte III permettra que ce transfert s'effectue de façon aléatoire et différenciée d'une région à une autre, d'un département à un autre, d'une commune à l'autre.

Non seulement, pour l'instant, le gouvernement n'a pas identifié les « *blocs de compétences de l'Etat* » qui seront transférés (cela dépendant des demandes des collectivités !), mais ces transferts se feront auprès de collectivités différentes. Selon un exemple pris par la ministre, une compétence dans le domaine de la gestion des eaux pourrait ainsi se retrouver transférée soit à la région Bretagne, soit à des départements dans une autre région, ou bien encore à des intercommunalités ou des communes dans un département. La compétence relative à l'enseignement de langues régionales pourrait être dévolue soit à des Départements, soit à des Régions. Idem pour les compétences sur l'orientation, la formation professionnelle, les déchets, les transports, l'urbanisme, l'environnement ou sur le tourisme.

FORCE OUVRIERE a rappelé à la ministre son opposition à ce projet de décentralisation : en ouvrant un nouvel acte de transfert de compétences selon une « **décentralisation à la carte** », le gouvernement prendrait **le risque de remettre en cause l'indivisibilité, la cohérence, la lisibilité, l'unicité et, du coup, l'égalité républicaine, c'est-à-dire l'égalité de droit.**

Le droit à l'expérimentation territoriale, même encadré⁷, et des transferts différenciés des compétences vont

instaurer des différenciations pour la mise en œuvre de politiques publiques nationales, et cela dans tous les domaines (sociaux comme les autres).

L'utilisateur ne pourra plus savoir qui est responsable de quoi, qui est compétent pour quoi. Et l'animation d'une politique publique nationale par l'Etat et ses ministères sera impossible du fait de cette **balkanisation de l'action publique** ! De plus, en autorisant l'expérimentation aléatoire, il sera impossible de s'assurer qu'une compétence transférée n'est pas menée par plusieurs collectivités différentes ou bien par aucune à l'échelle d'une région !

La ministre a reconnu la véracité des risques exprimés par FORCE OUVRIERE, mais elle a maintenu ses positions. Elle a tenu à rappeler qu'en cas de carence d'une collectivité, l'Etat doit rester le garant de la mise en œuvre de l'action publique.

Pour FORCE OUVRIERE, prévoir en amont de la réforme qu'il est possible qu'une mission transférée ne soit finalement pas effectuée par une collectivité démontre que cette réforme est vouée à l'échec. De plus, comment les services de l'Etat pourraient-ils se substituer aux collectivités, après cinq années de destructions de la RGPP, avec la nouvelle Modernisation de l'Action Publique (MAP) qui s'inscrit dans les réductions majeures de moyens, d'effectifs et de structures dans les budgets de rigueur de 2012 et de 2013 !? Sans compter les 10 milliards d'économies supplémentaires programmées pour les dépenses publiques en 2014 et 2015 !

⁶ Par exemple, en 2005, le transfert de l'exploitation et de l'entretien des routes s'est fait aux Départements, donc à tous les Conseils généraux

⁷ La ministre souhaite des « contrats de transferts clairs entre exécutifs », sans préciser comment.

→ **Les fortes inquiétudes sur l'avenir des agents et leur statut :**

FORCE OUVRIERE a également rappelé les inquiétudes des personnels tant ceux impactés par des missions transférées de l'Etat vers les Collectivités territoriales que ceux concernés par des transferts entre collectivités territoriales.

Nous avons fait part de l'opposition de FORCE OUVRIERE à cette méthode de transferts qui entrainera également des **inégalités de droits et de traitements pour les fonctionnaires et les agents publics** (de surcroit si les transferts de l'Etat s'effectuent vers des collectivités différentes pour une même mission et si des expérimentations ont lieu dans tous les sens de collectivités à collectivités) et risque de porter atteinte au statut général et aux statuts particuliers et cadres d'emploi. Comment **la concertation et la négociation pourraient avoir lieu avec des centaines de collectivités et administrations différentes ?**

Selon la ministre « *rien n'est acté* ». Cependant, elle nous a précisé que l'idée générale du gouvernement était qu'« *une mission transférée l'était avec le service correspondant* » et donc avec les personnels qui y sont affectés.

La ministre a aussi rappelé son attachement aux passerelles entre les fonctions publiques. FORCE OUVRIERE a renouvelé sa défense indéfectible du statut général et de ses 3 versants.

[4/ Les 38 articles de la loi ?](#)

Enfin, la délégation FORCE OUVRIERE a interrogé la ministre sur la nature, le statut et la mise en œuvre des 38 engagements de l'Etat pris avec les Régions (15 engagements), les

Départements (10 engagements) et les Grandes villes et Agglomérations (13 engagements).

Jointes ci-dessous, ces 38 engagements décidés par le Président de la République et validés par des documents cosignés par le Premier ministre et le Président de l'association d'élus concernée (ARF / ADF / AMG VF / AdCF / ACUF⁸) décident de transferts et d'attributions de compétences, de financement, de réorientations de rôles et visent de nombreuses missions publiques (économiques, sociales, logement, aménagement, etc).

De fait, ces engagements, décidés sans aucune concertation (pas même ministérielle !), sonnent comme les 38 premiers articles de la loi d'acte III de décentralisation. Pourtant, la ministre (comme aucun autre membre du gouvernement) n'a souhaité les commenter ou répondre à cette demande de FORCE OUVRIERE.

Visiblement, l'expérimentation et l'aléatoire s'appliquent déjà à la procédure d'élaboration de la loi elle-même...

⁸ Association des Régions de France / Association des Départements de France / Association des Maires des Grandes Villes de France / Association des Collectivités de France / Association des Communauté Urbaine de France

Déclaration Etat – Grandes villes et Agglomérations (30 octobre 2012)

Engagement n°1 : Les grandes villes et agglomérations s'engagent à articuler leurs stratégies économiques avec celles des régions et de l'Etat, pour soutenir le développement des entreprises et leurs efforts d'innovation. Elles s'engagent à renforcer leur soutien aux investissements universitaires, à développer le rapprochement recherche entreprises, et à apporter au PME et ETI des services et équipements publics adaptés à leurs nouveaux besoins (parcs technologiques, réseaux techniques, solutions de transport, très haut débit...).

Engagement n°2 : Les grandes villes et agglomérations s'engagent à permettre l'accès des PME à la commande publique.

Engagement n°3 : A l'échelle de leurs bassins d'emploi, les grandes villes et agglomérations s'engagent à renforcer leur implication dans l'animation des dispositifs locaux de soutien à l'emploi et d'insertion par l'économie.

Engagement n°4 : Au cours de l'année 2013, les grandes villes, les agglomérations et l'Etat favoriseront le déploiement au niveau local de 100 000 emplois d'avenir au sein de leurs services, des organismes publics locaux et du milieu associatif local.

Engagement n°5 : Les grandes villes et agglomérations poursuivront leur mobilisation pour atteindre l'objectif national de construction annuelle de 500 000 logements dont 150 000 logements sociaux. L'Etat encouragera les délégations des aides à la pierre au profit des territoires urbains qui portent un projet ambitieux. Il mettra ses terrains à leur disposition pour faciliter la construction de logements sociaux. Pour financer ces

nouveaux programmes, les grandes villes et agglomérations bénéficieront, en plus des aides à la pierre, des prêts spécifiques mis en place par la Caisse des Dépôts sur la période 2013-2017, leur permettant d'étaler sur de longues durées leurs efforts de portage foncier. L'Etat, les grandes villes et les agglomérations mèneront à bien les programmes de rénovation urbaine engagés dans les quartiers et prépareront une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain.

Engagement n°6 : Les grandes villes et agglomérations s'engagent à renforcer la dimension intercommunale des plans locaux d'urbanisme et à encourager des formes urbaines moins consommatrices d'espace à travers leurs outils de maîtrise foncière et de planification.

Engagement n°7 : La politique de la ville est indispensable à la cohésion de notre pays. L'Etat et les grandes villes et les agglomérations uniront leurs efforts dans les domaines suivants :

- Les grandes villes et les agglomérations souscrivent à l'objectif du gouvernement de faire progresser en 2013 la dotation de solidarité urbaine de 120M€ et de fixer la dotation de développement urbain à 50 M€ afin de soutenir l'action des territoires urbains en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville. L'Etat s'engage à poursuivre les efforts de péréquation au sein des dotations aux collectivités locales au cours des deux années suivantes;
- Les grandes villes et les agglomérations s'engagent à faire progresser la solidarité en leur sein; elles noueront également de nouveaux partenariats et de nouvelles formes de solidarité avec les espaces périurbains dans le cadre de schémas de cohérence

territoriale(SCOT) et des pôles métropolitains;

- Des contrats de ville de nouvelle génération seront conclus. Ils regrouperont à l'échelle intercommunale les actions en faveur des habitants pour définir un véritable projet de territoire.

Engagement n°8 : Depuis 2008, 119 projets représentant 1100 km de lignes nouvelles de transports communs en site propre (TCSP) ont été lancés dans le cadre des deux premiers appels à projets (TCSP). L'Etat s'engage à lancer un nouvel appel à projets de Transport en Commun en Site Propre. Pour financer leurs programmes d'investissement, les grandes villes et agglomérations pourront également bénéficier de prêts de long terme dédié aux infrastructures de transports mis en place par la Caisse des Dépôts sur la période 2013-2017.

Engagement n°9 : Les grandes villes et agglomérations s'engagent, en cohérence avec les schémas régionaux de l'inter-modalité à développer au profit des usagers une offre de transport de qualité, cohérente et intégrée : complémentarité entre les modes de déplacement, information multimodale, tarification. De son côté, l'Etat s'engage à élargir leur compétence à d'autres composantes de la mobilité pour en faire de véritables autorités organisatrices de la mobilité durable.

Engagement n°10 : Acteurs essentiels de la transition énergétique à travers les plans climat énergie territoriaux (PCET) en cours de généralisation, les territoires urbains s'engagent à rénover 3% de leurs bâtiments publics les plus énergivores par an et participer à la mise en place de nouveaux mécanismes de financement des travaux d'isolation thermique dans l'habitat ancien. L'Etat s'engage à soutenir, aux travers de financements de l'ADEME et

de l'ANAH, mais aussi des règles de valorisation des certificats d'économie d'énergie (CEE), les mesures territoriales d'efficacité et de sobriété énergétique les plus performantes. Il soutiendra le développement des réseaux alimentés par des énergies renouvelables grâce au Fonds Chaleur. Les grandes villes et les agglomérations pourront également souscrire aux prêts sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts mis en place sur la période 2013-2017 pour la rénovation des bâtiments publics.

Engagement n°11 : Les grandes villes et agglomérations s'engagent à approfondir la mutualisation et l'optimisation de leurs dépenses de fonctionnement. De son côté, l'Etat s'engage à alléger le coût et le nombre des normes pesant sur les collectivités locales. Une méthode sera définie pour identifier avec les collectivités les procédures et examiner, pour celles qui restent en vigueur, toutes les solutions de simplification et les délais de mise en œuvre.

Engagement n°12 : Pour permettre aux grandes villes et des agglomérations de financer leurs projets structurants, celles-ci doivent pouvoir accéder à des solutions de financement performantes et diversifiées :

- L'Etat mettra en place un partenariat entre la Banque Postale et la Caisse des dépôts pour la constitution d'une structure de financement des collectivités locales;
- L'Etat favorisera, en s'appuyant sur le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts, la mise en place de prêts de longue durée à un taux favorable, dans un cadre pluriannuel;

- Des solutions d'accès mutualisé aux financements obligataires seront étudiées.

Engagement n°13 : L'Etat associera étroitement les grandes villes et les agglomérations à la préparation du pacte financier de confiance et de responsabilité qui doit accompagner, en 2013, l'adoption de la loi portant nouvel acte de la décentralisation. Trois objectifs seront recherchés:

- Une solidarité financière renforcée en faveur des territoires défavorisés;
- La préservation de l'autonomie fiscale des grandes villes et des agglomérations;
- Le maintien d'un lien entre les ressources des territoires urbains et le développement de leur tissu économique.

Déclaration Etat-Départements (21 octobre 2012)

Engagement n°1 : L'Etat s'engage à créer les conditions de mise en place, à compter de 2014, de ressources pérennes et suffisantes permettant aux départements de faire face, dans un cadre maîtrisé, au financement des trois allocations individuelles de solidarité dont la loi leur confie la charge.

Engagement n°2 : L'Etat mettra en place, dès début 2013, un fonds spécifique de 170 M€ pour mieux soutenir le financement des missions de solidarité.

Engagement n°3 : Mobiliser les fonds européens au service de l'inclusion sociale.

Engagement n°4 : Les Départements, souvent engagés dans le financement de

contrats de territoires, soutiendront les projets de développement et d'équipements portés par les communes et intercommunalités, notamment en milieu rural, accompagnant ainsi l'activité de nombreuses entreprises locales et artisanales.

Engagement n°5 : Les Départements sont totalement investis dans la bataille pour l'emploi conduite par le Gouvernement. Ils s'engagent pour favoriser l'accession et le retour à l'emploi, notamment pour les jeunes et les personnes sans qualification.

Engagement n°6 : Les interventions des départements en faveur de l'économie sociale et solidaire seront pleinement prises en compte dans les soutiens que consacrera la banque publique d'investissement dans ce secteur, pour lequel est prévue une enveloppe de 500 M€

Engagement n°7 : L'Etat appuiera les départements dans leur action en faveur de la couverture numérique des territoires et des usages des outils numériques.

Engagement n°8 : les Départements s'engagent dans un programme prioritaire en faveur de la réhabilitation, de la modernisation et de la construction de collèges de haute qualité environnementale (HQE).

Engagement n°9 : Afin d'atteindre l'objectif national de porter la production annuelle de logements sociaux de 100 000 à 150 000 logements dès 2013, les départements et leurs opérateurs s'engagent sur la période 2013-2017 à financer la construction de logements sociaux.

Engagement n°10 : Les départements poursuivront, au côté de l'Etat et des

autres niveaux de collectivités territoriales, leurs investissements dans les grands projets d'infrastructures routières et ferroviaires et dans le domaine des transports inter-urbains et scolaires.

Déclaration Etat-Région (12 septembre 2012)

Engagement n°1 : au niveau national les Régions seront membres du conseil d'administration de la banque publique d'investissement; elles présideront son comité national d'orientation.

Engagement n°2 : au niveau territorial, les Régions présideront le comité d'orientation de la BPI en région. Elles créeront, avec la banque, des plateformes communes d'accueil des entreprises pour leurs besoins de financement en matière de prêts, de garanties, et de fonds propres. Là où les régions auront mutualisé des moyens substantiels d'intervention au sein d'une structure commune avec la banque, elles présideront le comité d'engagement régional de la BPI, pour les activités en fonds propres.

Engagement n°3 : faire progresser de 10 000 le nombre de PME/ETI exportatrices à horizon de 3 ans.

A cette fin, l'Etat ouvrira davantage l'accès des PME et des ETI aux financements export à travers la BPI et confiera aux Régions la détection et le suivi des PME/ETI susceptibles de grandir à l'export.

Pour leur part, les Régions organiseront sur leur territoire le dispositif d'appui au développement international des PME/ETI, en lien avec les autres opérateurs (notamment CCI, pôles de compétitivité) et la BPI en région. Elles animeront les plans d'actions associés.

Engagement n°4 : les Régions et la BPI coordonneront leurs interventions dans le

domaine de l'innovation au sein d'un comité de pilotage présidé par la Région.

Engagement n°5 : le crédit impôt recherche sera renforcé au profit des PME innovantes dès 2013 à hauteur de 200 millions d'euros.

Engagement n°6 : l'Etat et les Régions garantiront au cours des trois prochaines années les financements nécessaires aux pôles de compétitivité dans le cadre de responsabilités redéfinies.

Engagement n°7 : les Régions s'engagent, dans le cadre de leur politique d'aide à l'innovation et à la recherche, à accompagner la transition écologique du système productif, notamment dans les domaines de l'isolation thermique et des nouvelles énergies et à relever le défi du numérique.

Engagement n°8 : diviser par deux en 5 ans le nombre de jeunes entrants sur le marché du travail sans qualification. A cette fin, les Régions renforceront leurs interventions pour lutter contre toutes les formes de «décrochage», en pilotant l'évolution de la carte des formations, mobilisant les différentes voies de formation professionnelle dont l'alternance, et en modernisant le service public de l'orientation que les Régions ont vocation à coordonner et animer.

Engagement n°9 : afin d'assurer le succès de ces emplois, l'Etat signera dès le mois d'octobre les conventions nationales avec les grands réseaux associatifs et territoriaux pour l'embauche de jeunes en emplois d'avenir et à déploiera dès novembre ce dispositif prioritairement dans les zones urbaines et rurales les plus fragiles.

Engagement n°10 : le Premier ministre et les Régions signeront, dès la loi votée, une convention cadre ayant pour but :

- d'accompagner de manière coordonnées

le déploiement des emplois d'avenir, par un appui à l'identification des filières et secteurs porteurs en région ;

- de mettre en œuvre, avec les partenaires sociaux, les dispositifs de formation indispensables à l'entrée des jeunes en emplois d'avenir et à leur parcours qualifiant.

Engagement n°11 : pour contribuer au déploiement du contrat de génération, notamment dans les PME, les Régions mobiliseront leur dispositif en matière d'orientation ou de formation, y compris en alternance.

Engagement n°12 : les Régions verront leurs responsabilités renforcées en matière de formation des demandeurs d'emploi; une compétence centrale sur le pilotage et l'animation territoriale de l'offre d'orientation tout au long de la vie leur sera confiée

Engagement n°13 : les Régions accorderont aux stagiaires de la formation professionnelle et aux apprentis des aides au premier équipement et à la mobilité et accompagneront le développement de l'offre de logement pour les jeunes en formation (étudiants, stagiaires et apprentis).

Engagement n°14 : l'Etat confiera 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, afin de renforcer l'effet levier de l'intervention publique. Des expérimentations seront possibles dès 2013. Dès à présent, l'Etat associe pleinement les Régions à la préparation de la prochaine programmation.

Engagement n°15 : afin d'inscrire les Régions dans le Pacte de croissance européen, l'Etat les associera en vue de l'obtention, dans le cadre de ce pacte doté

de 120 milliards d'euros, des financements en faveur des projets qu'elles auront identifiés.

Achévé de rédiger le 13 novembre 2012