



Décentralisation – Réforme de l'Etat

Fiche n°4 – Position de l'UNSA

Revu et corrigé après la réunion de travail du 20 juin 2014

Depuis la contribution de l'UNSA aux Etats généraux de la démocratie territoriale des 4 et 5 octobre 2012 qui définissait notre position en la matière, la donne a bien changé du fait de l'évolution des annonces présidentielles, des projets du gouvernement et de l'action du pouvoir législatif. L'Acte III de la décentralisation a connu bien des vicissitudes et il est évident que le résultat actuel est bien différent du projet initial. Ce constat justifie que nous actualisions notre point de vue.

Pour l'UNSA, la priorité des priorités, c'est l'emploi pour lutter contre le chômage et la précarité mais aussi pour sortir de la crise économique. Il est indispensable de tout faire pour relancer l'économie et l'Acte III de la décentralisation doit y contribuer. Ce qui guide aussi notre appréciation tient à la pertinence des politiques publiques conduites par l'Etat et les collectivités territoriales ainsi qu'à la qualité et à l'accès aux services publics de tous les citoyens dans un cadre renforcé de démocratie de proximité et de développement plus équilibré des territoires. Les services publics sont facteurs de développement économique, d'attractivité des territoires, de cohésion sociale et territoriale. Ils sont au service de l'intérêt général et font vivre la devise républicaine : liberté, égalité, fraternité. Enfin, le dialogue social et la gestion de la situation des agents de l'Etat et des collectivités territoriales est essentielle.

Il est utile de rappeler que l'UNSA en tant que syndicat n'a pas vocation à prendre position sur tous les aspects de la réforme. Nous devons veiller en permanence à nous demander si le problème posé relève du champ syndical ou pas. De même, l'UNSA interprofessionnelle n'a pas à se prononcer à la place de ses pôles et fédérations.

Comme nous l'avons souligné en octobre 2012, l'UNSA a toujours manifesté un intérêt certain à la place et au rôle respectif de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs partenaires publics et privés et des citoyens dans les territoires de la République. Depuis le début, l'UNSA soutient le principe de la réforme de l'organisation territoriale de la

République face aux dysfonctionnements et aux incohérences de la décentralisation. Le millefeuille territorial, les doublons, les enchevêtrements de compétences sont une réalité qui porte atteinte à la qualité de l'action de l'Etat et des collectivités territoriales.

L'UNSA maintient qu'une approche globale traitant à la fois de l'institutionnel, des compétences et du financement aurait été préférable au découpage actuel. Ceci afin de permettre une meilleure compréhension des enjeux. Le principe démocratique veut que les citoyens et les corps intermédiaires, dont les syndicats, puissent mesurer la portée et l'intérêt de la réforme en cours. L'exemple de la clause générale de compétence est à cet égard instructif. Supprimée en 2010, rétablie par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, elle est de nouveau supprimée dans l'actuel projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Ainsi, le schéma inscrit dans la loi du 27 janvier dernier articulé sur la clause de compétence générale, les collectivités territoriales chefs de file, la délégation de compétence, la convention territoriale est aujourd'hui abandonné sans que l'on en cerne vraiment les raisons.

En outre, il est évident que la réforme actuelle a été confisquée par les associations d'élus et le parlement ce qui n'est pas la meilleure manière pour faire en sorte que la parole publique ne soit plus « une langue morte » comme l'affirme l'exposé des motifs du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Il est parfois difficile dans les arbitrages rendus de percevoir l'intérêt général. Cette absence d'information et des annonces contradictoires sont anxiogènes pour les personnels qui sortent déjà meurtris de la RGPP et de la REATE. Ce manque de dialogue met les organisations syndicales réformistes dont l'UNSA, en difficulté pour répondre aux nombreuses questions et de jouer pleinement leur rôle. A cet égard se pose la question des instances qui permettront de conduire un réel dialogue social dans les territoires.

L'absence d'étude d'impact sérieuse qui est une obligation, ne fait que renforcer nos craintes.

La réforme de la fiscalité locale tant attendue fait aussi défaut. Pour l'UNSA, la péréquation financière qui est un élément central pour combattre les inégalités entre les territoires, n'est pas définie. Il faudrait aussi revoir le système de dotations aux collectivités dont la dotation globale de fonctionnement. Il ne faudrait pas perdre de vue que les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. L'autonomie financière fait partie intégrante de la libre administration des collectivités territoriales. Quant aux compensations financières des compétences transférées, elles sont renvoyées à la loi de finances. La diminution de la dépense publique, tant de l'Etat que des collectivités, suscitent bien des inquiétudes voire de réelles oppositions.

Les dispositions visant à améliorer la transparence et la responsabilité financière des collectivités territoriales sont appréciables tout comme la création d'un observatoire de la gestion publique locale.

L'UNSA considère que la décentralisation et la réforme de l'Etat sont les deux faces d'une même pièce et que le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales au sein du Haut conseil des territoires était une bonne chose. Il est tout à fait regrettable que cette idée ait été abandonnée. Dans le même sens, la place qui est réservée au représentant de l'Etat dans la Conférence territoriale de l'action publique n'est pas à la hauteur. Ainsi, il est positif d'affirmer que l'Etat est notre garant et d'insister sur ses missions, encore faudrait-il que cette affirmation se vérifie dans les faits. Certes, selon le Premier ministre, une feuille de route sera fixée aux fonctionnaires pour réussir la transformation de l'Etat d'ici la fin du quinquennat, mais c'est simultanément que la réforme devait être conduite. A cet égard, il serait souhaitable

que l'Etat précise qu'elles sont ses missions régaliennes, définissent clairement son rôle et sa place dans les territoires et veille sérieusement au contrôle de l'application des lois. Sous l'effet conjugué de la REATE et de la RGPP, cette mission de contrôle est singulièrement mise à mal. Il en est de même de l'abandon de l'ingénierie publique. Pour être complet, la décision de maintenir l'effectif global de la Fonction publique de l'Etat en donnant la priorité à l'éducation, la sécurité et la Justice se traduit pour les autres ministères par des diminutions conséquentes d'effectifs. L'Etat serait bien inspiré d'harmoniser les différentes cartes que sont celles de la défense, de la Justice (Services judiciaires et Administration pénitentiaire), de l'Education nationale.

L'UNSA estime qu'il est souhaitable de s'appuyer sur les régions et sur les intercommunalités. Des régions de taille européenne chargées du développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises ainsi que de l'aménagement et du développement durable du territoire est un choix pertinent. Il est judicieux de charger la région d'élaborer deux schémas sur ces deux dimensions qui deviendraient prescriptifs. Cependant, il serait nécessaire que le gouvernement précise les raisons qui ont présidé à la recomposition des régions. En l'état actuel, ce découpage semble arbitraire. D'autre part, le pouvoir réglementaire reconnu aux régions mériterait d'être mieux encadré. Il est utile de rappeler que c'est l'organisation de la France qui est décentralisée.

Le processus de regroupement des collectivités autour des bassins de vie et donc l'achèvement de la carte intercommunale au 1^{er} janvier 2017 est nécessaire pour mettre fin à l'émiettement communal (36 700 communes). Il serait toutefois utile de donner une définition des bassins de vie. La carte des aires urbaines produites par l'INSEE fournit de ce point de vue un élément intéressant. La volonté de réduire le nombre des syndicats intercommunaux participe de l'effort de rationalisation. Il est donc difficile de comprendre l'insistance du chef de l'Etat et du Premier ministre à faire l'éloge de la commune qualifiée de « petite République » qui demeure le seul échelon à disposer de la clause générale de compétences.

Dans ce cadre, les compétences du département seraient redistribuées aux régions, aux intercommunalités et aux métropoles en vue de la suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020. Mais que va devenir la compétence sociale qui reste pour le moment au département ? Quant aux personnels, ils peuvent légitimement s'inquiéter pour leurs futurs lieux de travail.

L'UNSA s'interroge sur la réussite de la coopération région, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et métropole créé par la loi du 27 janvier 2014. La création de métropoles de taille européenne est intéressante mais laisse entier le devenir des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux qui regroupent à leur tour des EPCI à fiscalité propre. Cette organisation reste bien compliquée d'autant que la commune demeure et que le département reste une circonscription de référence essentielle pour l'Etat.

Pour améliorer l'accessibilité des services à la population sur le territoire départemental sera élaboré un schéma conjointement par l'Etat et les Etablissements publics de coopération intercommunales (EPCI) à fiscalité propre. Pour l'UNSA, il est temps de concrétiser.

L'UNSA s'oppose à la volonté de remplacer les « maisons de services publics » par des « maisons de services au public ». Ces dernières pourraient relever de l'Etat, d'EPCI à fiscalité propre ou d'organismes de droit privé chargés d'une mission de service public. Que ces maisons puissent rassembler, dans des conditions fixées par convention cadre, des services publics et privés pour améliorer la réponse aux attentes des citoyens va dans le bon sens, mais qu'elles puissent relever d'organismes de droit privé, c'est non. De plus, afin de permettre aux maisons de services au public de bénéficier d'une plus grande souplesse dans la

gestion des fonctionnaires et agents non titulaires des collectivités territoriales, les conditions de leur mise à disposition pourront déroger au régime en vigueur. Un autre problème pourrait venir du statut des maisons de services au public au regard du droit européen sur les Services d'intérêt économique général (SIEG) qui sont soumis au droit de la concurrence. En revanche, l'UNSA se félicite de la faculté de créer un guichet unique pour les aides et subventions, dans un souci de simplification de l'action publique territoriale conduite par l'Etat déconcentré et les collectivités, pour les usagers. L'UNSA se demande s'il ne conviendrait pas de rassembler les maisons de services publics et les maisons de l'Etat.

Toute réforme de cette ampleur qui va perturber le quotidien de nombreux agents de la fonction publique notamment territoriale exige des mesures d'accompagnement et un dialogue social extrêmement soutenu. Les agents ne changeront pas de fonction publique ni de cadre statutaire. Leurs primes et régimes indemnitaires seront maintenus de même que le régime statutaire spécifique des ouvriers des parcs et ateliers. Il est également prévu de renforcer les droits des agents en matière de protection sociale complémentaire. Sur tous ces points la vigilance s'impose.